

Vitaal platteland, vitale kleine kernen

Achtergrondrapport bij de evaluatie in
het kader van de Nota Ruimte



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 veeleelvoudigd 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. Inleiding	5
2. Kwantitatieve landelijke analyse	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Definitie kleine kernen	7
2.3 Wonen en werken.....	8
2.4 Demografie.....	10
2.5 Voorzieningen.....	12
2.6 Conclusie en discussie	14
3. Beschrijving provinciaal beleid	16
3.1 Provincie Groningen	16
3.2 Provincie Fryslan	18
3.3 Provincie Drenthe	21
3.4 Provincie Overijssel	24
3.5 Provincie Gelderland	26
3.6 Provincie Utrecht	28
3.7 Provincie Flevoland	30
3.8 Provincie Noord-Holland.....	33
3.9 Provincie Zuid-Holland.....	35
3.10 Provincie Zeeland	37
3.11 Provincie Noord-Brabant	39
3.12 Provincie Limburg	42
4. Beschrijving Casus Oost-Groningen	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Gebiedstypering	47
4.3 Beknopte impressie relevant vigerend beleid voor Oost-Groningen.....	49
4.4 Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit	51
4.5 Kwalitatieve kant van de vitaliteit	53
4.6 Conclusie onderzoekers	55
5. Casus Kop van Noord-Holland.....	57
5.1 Inleiding	57
5.2 Gebiedstypering	57
5.3 Beknopte impressie relevant vigerend beleid.....	59
5.4 Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit	61
5.5 Kwalitatieve kant van de vitaliteit	63
5.6 Conclusie onderzoekers	64
6. Casus Rivierenland.....	65
6.1 Inleiding	65
6.2 Gebiedstypering	65
6.3 Beknopte impressie relevant vigerend beleid voor Rivierenland	67
6.4 Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit	69
6.5 Kwalitatieve kant van de vitaliteit	71
6.6 Conclusie onderzoekers	73
7. Casus Midden-Holland.....	76

7.1	Inleiding	76
7.2	Gebiedstypering	76
7.3	Beknopte impressie relevant vigerend beleid voor Midden Holland	78
7.4	Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit	80
7.5	Kwalitatieve kant van de vitaliteit	82
7.6	Conclusie onderzoekers	83
8.	Casus Oosterschelde	85
8.1	Inleiding	85
8.2	Gebiedstypering	85
8.3	Beknopte impressie relevant vigerend beleid voor Oosterschelde	87
8.4	Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit	89
8.5	Kwalitatieve kant van de vitaliteit	91
8.6	Conclusie onderzoekers	92
	Bijlagen	93
	Bijlage 1: werkwijze en data bronnen	94
	Bijlage 2: demografie.....	100

1. Inleiding

In dit achtergrondrapport is een uitgebreide weergave van alle kwalitatieve en kwantitatieve gegevens opgenomen. Zij vormen de basis van de beschrijvingen in het hoofdrapport. Het basisrapport is bedoeld voor lezers die naar aanleiding van het hoofdrapport geïnteresseerd zijn in meer gedetailleerde informatie over de kwantitatieve landelijke analyses, het provinciale beleid en de casestudies. Daarmee is meteen ook de opbouw van het rapport weergegeven:

Hoofdstuk 2 laat een uitgebreide weergave van de landelijke analyses zien.

In hoofdstuk 3 volgt een overzicht van het beleid van alle provincies, naar aanleiding van de bestuurlijke gesprekken die gevoerd zijn, aangevuld met dossierstudie. De beschrijvingen variëren per provincie in lengte. Dit heeft te maken met het feit dat met name de dossierstudie bij sommige provincies meer aanknopingspunten bood vanuit de specifieke invalshoek van deze evaluatie (platteland, kleine kernen) dan bij andere provincies.

In de hoofdstukken 4-8 volgt een beschrijving van de cases.

In de bijlage zijn achtereenvolgens de werkwijze en gehanteerde bronnen voor de kwantitatieve analyses verantwoord en tevens wordt uitgebreider ingegaan op de demografische ontwikkelingen.

2. Kwantitatieve landelijke analyse

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van een kwantitatieve analyse naar de vitaliteit van de kleine kernen en het omliggende platteland. Het begrip vitaliteit heeft hier een sociaal-economische invulling gekregen. De analyse vat een aantal sociaal-economische fenomenen samen in een beperkte set kwantitatieve 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 de mogelijkheid de vitaliteit van het platteland op peil te houden door ruimte te bieden aan nieuwbouw van woningen en bedrijven (pag. 125).
- Banenaantal; dit 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.
- Voorzieningsaanbod; de aanwezigheid van enkele basisvoorzieningen (winkels, scholen, horeca, huisartspraktijken en bank- en postkantoren) geeft een indicatie van de levensdigheid van kleine kernen.

Om de analyse leesbaar te houden, worden in dit hoofdstuk slechts de definitie van kleine kernen en de meest in het oog springende resultaten besproken. In bijlage 1 worden de werkwijze en de keuzes die gemaakt zijn toegelicht. De bijlage 2 bevat een uitgebreidere analyse van de demografie.

2.2 Definitie kleine kernen

Kleine kernen zijn in dit onderzoek gedefinieerd als:

aaneengesloten bebouwde gebieden van minimaal 5 hectare met 10-2000 woningen.

Voor het definiëren van bebouwde gebieden gebruiken wij het basisbestand bebouwd gebied zoals dat voor het jaar 2000 door het ministerie van VROM is afgeleid van bodemgebruikbestand van het CBS. Als bebouwd gebied wordt hierin beschouwd:

- alle vormen van primaire urbane bebouwing (woongebied, detailhandel en bedrijfsterreinen);
- de aan het urbane gebied gerelateerde functies (diverse voorzieningen, stortplaatsen, parken, begraafplaatsen, recreatiegebieden en dergelijke) voor zover die ingesloten liggen binnen primair stedelijk gebied,

Bebouwde gebieden dienen verder minimaal 5 hectare te beslaan. Als (onbebouwd) buitengebied worden in deze benadering naast water, landbouw- en natuurgebieden onder meer beschouwd: vliegvelden, bouwterreinen en verblijfsrecreatie. Een uitgebreide beschrijving van de totstandkoming van het basisbestand is te vinden in het rapport Begrenzing Bebouwd Gebied 2000 (Odijk *et al.* 2004).

Bebouwde gebieden die dicht bij elkaar liggen (binnen 500 meter) en zodoende als een samenhangend dorpsgebied kunnen worden verondersteld zijn in deze analyse samen genomen. Kleine kernen die vooral een werk functie hebben zijn buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om vrij uitgestrekte bedrijfs- en industrieterreinen met relatief weinig woningen, die niet echt als kleine (dorps)kernen te beschouwen zijn.

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.

In bijlage 1 staat uitgelegd op grond van welke bestanden kleine kernen zijn gedefinieerd worden en welke keuzes daarbij zijn gemaakt.

2.3 Wonen en werken

Tabel 2.1 toont het aantal kernen per grootteklasse en het gemiddelde aantal woningen en banen per kern in 1996 en 2000.

Kerngrootte	Aantal	Woningen			Banen		
		1996	2000	% verschil	1996	2000	% verschil
11-100	175	50	56	13	79	88	12
101-250	332	159	180	13	82	94	15
251-500	396	309	363	17	180	206	15
501-1000	291	647	704	9	334	377	13
1001-2000	215	1363	1448	6	853	956	12
2001-8000	231	3757	3978	6	3082	3505	14
11-2000	1409	472	518	10	279	315	13
Nederland		6.276.066	6.589.699	5	5.995.670	6.830.006	14
Buitengebied		306.027	312.524	2	271.327	313.398	16

Tabel 2.1: Gemiddeld woning- en banenaantal in kleine kernen en absolute cijfers voor het buitengebied en heel Nederland. In cursief staan de percentages verschil tussen beide jaren. De kolom aantal geeft het aantal kernen per grootteklasse weer.

Gemiddeld is in Nederland het aantal woningen in totaal met 5% toegenomen en in de kleine kernen met 10%. In de kleinere kleine kernen is de gemiddelde groei het grootst. Met andere woorden: dorpen groeien sneller dan de rest van Nederland. In het buitengebied is het aantal woningen slechts met 2% toegenomen. Dat de bebouwing op het platteland zo sterk toeneemt, lijkt in tegenspraak met het reeds lang bestaande beleidstreven tot behoud van open ruimte (RNP 1958, V&B 1960) en compacte verstedelijking (V&RO 1970, VROM 1989) en het algemene gevoel dat het platteland op slot zit. Eerdere studies wijzen echter in dezelfde richting. De Rijksplanologische dienst (RPD) constateerde in haar "Balans ruimtelijke kwaliteit 2000" (VROM 2000) een toename van meer dan 200.000 woonadressen, ofwel ruim 50%, in het buitengebied (buiten de bebouwde kom) in de periode 1990-1999. Dat de door ons geconstateerde toename veel geringer is ligt aan de ruimere begrenzing die wij hanteren voor het bebouwde gebied (op basis van het jaar 2000 met daaraan toegevoegd een 500m buffer) en de kortere periode die wij beschouwen.

De RPD heeft in dezelfde studie ook expliciet gekeken naar het effect van restrictief ruimtelijk beleid op de toename van bebouwing in het buitengebied. Daaruit blijkt dat de toename van het bebouwde oppervlak tussen 1989 en 1996 in de restrictieve beleidsgebieden en bufferzones iets lager (respectievelijk 11,5% en 8,8%) ligt dan het landelijk gemiddelde (12,2%). De toename van het aantal woonadressen in de periode 1990-1999 in de restrictieve beleidsgebieden (28%), bufferzones (30,5%) en het Groene Hart (32,8%) is zelfs beduidend lager dan voor Nederland als geheel (51,3%). De nieuwbouw is in de helft van de gevallen aan de grenzen van bebouwde kernen gerealiseerd, de andere helft is verspreid in het buitengebied gebouwd. Dat geldt voor zowel de gebieden met beleidsrestricties als voor Nederland als geheel. Het restrictief beleid werkt dus wel, maar slechts met mate. Een vergelijkbare conclusie wordt getrokken in de studie "Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte" (MNP 2004). De ontwikkeling van het aantal woon- en werkadressen in de periode 1990-2000 wordt daarin geanalyseerd op basis van een ander bestand (Adres-Coördinaten Ne-

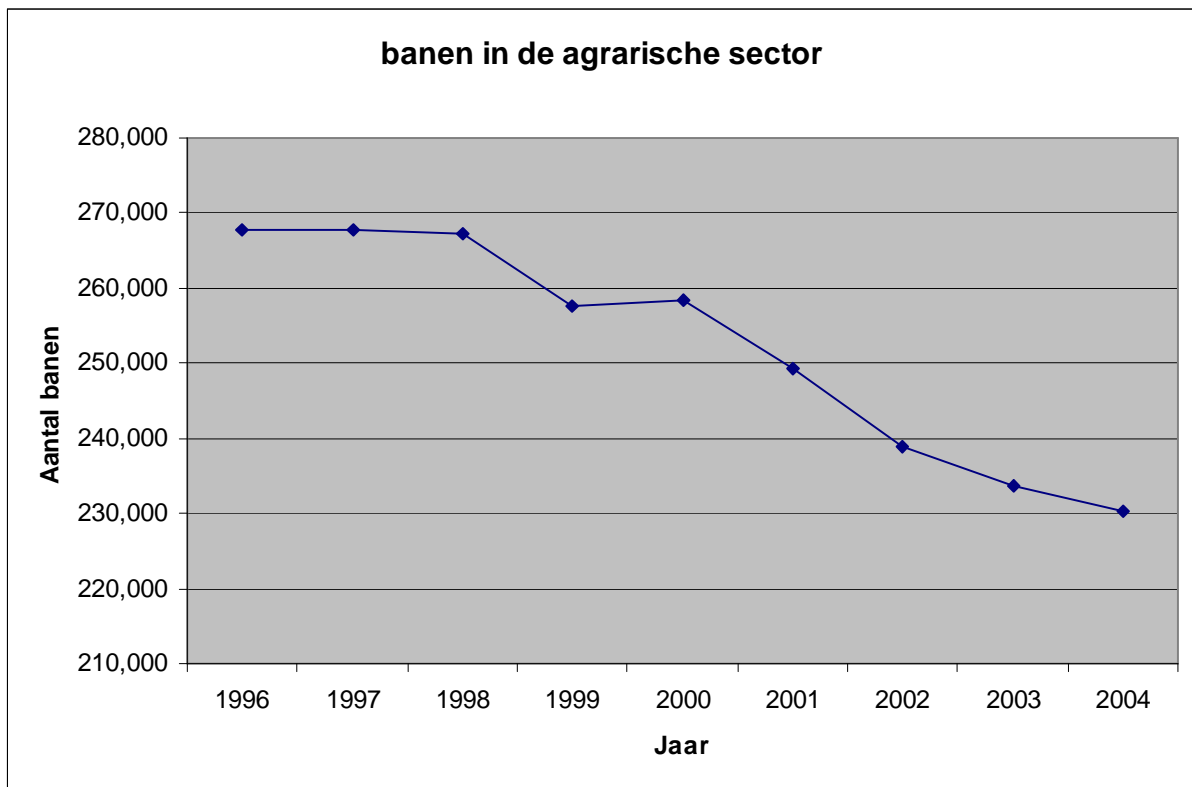
derland). Wederom blijkt de toename in bebouwing in de bufferzones en het Groene Hart beduidend lager te liggen dan het nationaal gemiddelde. Interessant is verder dat ook volgens deze studie de procentuele adressentoename in de kleine kernen hoger ligt dan in de dorpen en kleine steden. De toename is veruit het kleinst (circa 3 %) buiten de bebouwde kom. Het relatieve succes van het ruimtelijke Rijksbeleid in het afremmen van verstedelijking in bijzondere beleidsgebieden wordt ook onderschreven in recente onderzoeken van Alterra (Bervaes et al. 2001, Gies et al. 2005).

Kleine kernen hebben zowel in absolute als relatieve zin minder bedrijvigheid dan de rest van Nederland. De kleinere kernen (100-1000 woningen) hebben grofweg 1 baan op elke 2 woningen terwijl deze verhouding voor de grotere kernen en geheel Nederland ongeveer 1:1 is. Dat de kleinste kernen (10-100 woningen) relatief meer banen hebben is vooral een gevolg van het feit dat hierin enkele relatief grote industrie- of bedrijventerreinen liggen¹. Opmerkelijk is dat de groei in de werkgelegenheid in de kernen van verschillende grootte, Nederland en het buitengebied vrijwel gelijk is. Er is dus geen reden om aan te nemen dat de werkgelegenheid in de kleine kernen zich ongunstiger ontwikkelt dan het nationaal gemiddelde.

Het belang van de lokale werkgelegenheid moet overigens niet overschat worden. Veel werknemers zijn bereid te forenzen voor hun werk en kernen met meer dan 2000 woningen liggen veelal op geringe afstand.

In bovenstaande analyse is de werkgelegenheid in de agrarische sector niet meegenomen, omdat op dit schaalniveau geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. Om toch een beeld te geven van deze voor het platteland belangrijke sector is de nationale ontwikkeling weergegeven in figuur 2.1. In de periode tussen 1996 en 2000 is het aantal banen in de agrarische sector met ongeveer 10.000 (ongeveer 4%) afgenomen. Deze afname zal vooral in het buitengebied hebben plaatsgevonden, maar is betrekkelijk gering ten opzichte van de totale toename in de overige werkgelegenheid (ruim 40.000 banen, zie figuur 2.1) aldaar. De afname in de agrarische werkgelegenheid zette in de periode 2000-2004 versneld door.

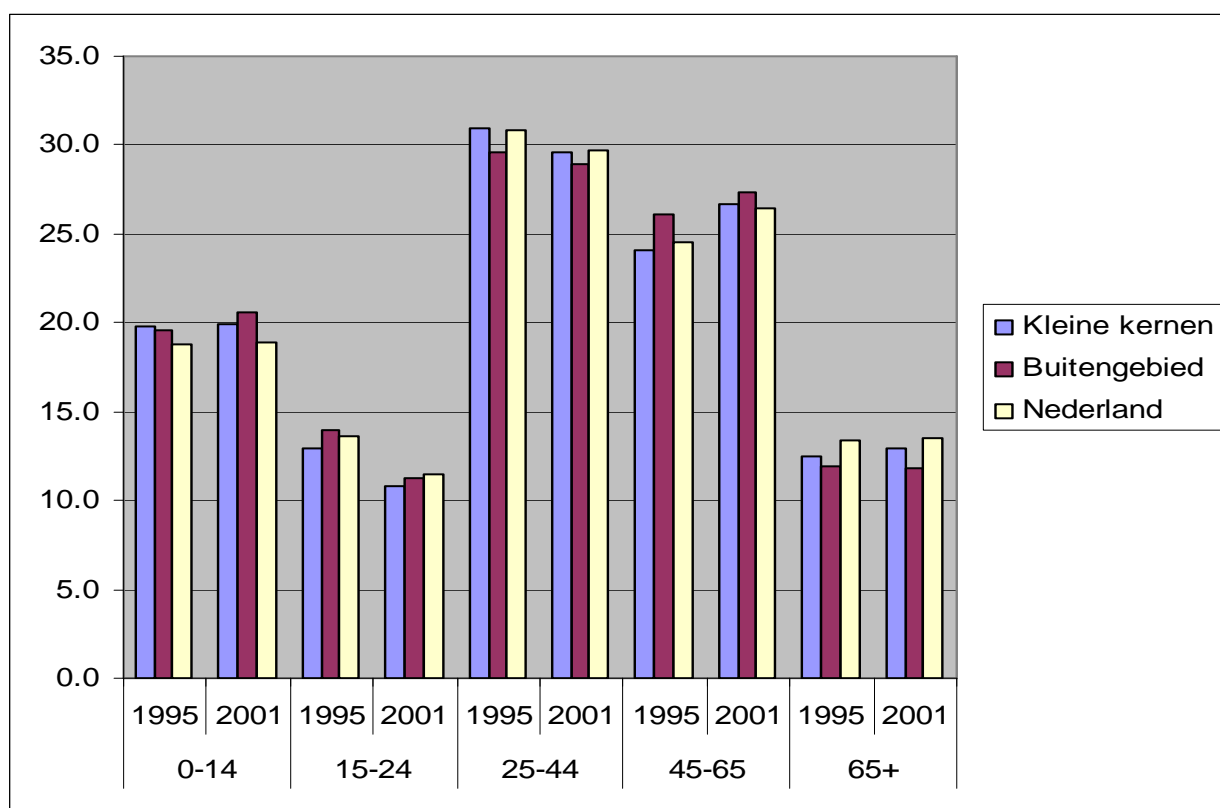
¹ Hiervoor is gedeeltelijk gecorrigeerd, door kleine kernen waarin de verhouding woningen-banen meer is dan 1:20 uit de selectie te verwijderen. Het gaat hier namelijk om industrieterreinen met enkele woningen. Maar 1:20 blijft natuurlijk ook een arbitraire grens, waardoor enkele van die situaties met bijvoorbeeld verhouding 1:19 of 1:18 nog wel in de selectie zitten.



Figuur 2.1: aantal banen in de agrarische sector (1996-2004) in Nederland. Bron: LISA, gebaseerd op landbouwellingen CBS.

2.4 Demografie

Figuur 2.2 laat zien dat de leeftijdsopbouw van de bevolking in kleine kernen vrijwel gelijk is aan de gemiddelde leeftijdsopbouw in Nederland. Kleine kernen en vooral het buitengebied hebben relatief iets meer personen in de categorie van 0 tot 14 jaar en iets minder personen van boven de 65. Bijlage 2 laat zien dat het aandeel 65 plussers in de allerkleinste kernen (minder dan 500 woningen) zelfs het laagst is. Dit in tegenstelling tot de gangbare verwachting dat het rurale gebied sterker is vergrijsd dan de rest van Nederland.



Figuur 2.2: Percentages bewoners per leeftijdscategorie in kleine kernen, het buitengebied en Nederland voor de jaren 1995 en 2001.

Kerngrootte	0-14	15-24	25-44	45-64	65-ouder
11-100	+0.2	-2.4	-1.1	+2.8	-0.3
101-250	+0.4	-2.4	-1.1	+2.6	+0.2
251-500	+0.0	-1.9	-1.4	+2.8	+0.3
501-1000	+0.2	-2.0	-1.5	+2.7	+0.5
1001-2000	+0.1	-2.1	-1.6	+2.4	+1.2
2001-8000	-0.1	-2.2	-1.5	+2.2	+1.3
11-2000	+0.1	-2.1	-1.4	+2.6	+0.5
Buitengebied	+1.0	-2.7	-0.6	+1.3	-0.1
Nederland	+0.2	-2.1	-1.1	+1.9	+0.1

Tabel 2.2: procentuele verandering in aantal personen per leeftijdscategorie (2001-1995)

Een analyse van de demografische ontwikkeling in de periode 1995-2001 (tabel 2.2) leert dat het percentage personen van 45-65 jaar (de baby boom generatie) en ouder dan 65 jaar in de kleine kernen sterker gestegen is dan in de rest van Nederland. Het aandeel ouderen, hoewel nog steeds lager dan het nationaal gemiddelde, neemt dus relatief toe. Mogelijk dat de vergrijzing zich hier in de toekomst sterker zal manifesteren. We zien daarbij ook dat kleine kernen demografisch meer op heel Nederland gaan lijken. Het aandeel 15-

24 jarigen neemt in heel Nederland af, maar in het buitengebied sterker dan in de kleine kernen en Nederland totaal. Het is dus niet zo dat deze leeftijdsgroep in de kleine kernen sterker daalt dan in Nederland totaal, terwijl dat wel vaak gedacht wordt. Overigens betekenen deze ontwikkelingen veel voor het woningbouwbeleid; met name voor ouderen zal meer specifieke huisvesting gerealiseerd moeten worden.

Een uitgebreidere analyse van de demografie is te vinden in bijlage 2. Een beschrijving van de methode om de bevolkingsopbouw per kern te aggregeren uit de onderliggende basisgegevens en de mogelijke gevolgen hiervan is beschreven in bijlage 1.

2.5 Voorzieningen

Een belangrijk aspect bij de leefbaarheid van kleine kernen is de aanwezigheid van basisvoorzieningen. Gekozen is hier voor winkels, scholen, horeca, huisartspraktijken en bank en postkantoren. Het voorzieningenniveau is, zoals te verwachten valt, direct gekoppeld aan de grootte van de kernen (zie tabel 2.3). Pas wanneer een kern meer dan 1.000 woningen heeft zijn gemiddeld 1 of meer huisartspraktijken aanwezig. De kernen met minder dan 500 woningen hebben veelal geen bank/post voorzieningen. De kernen met minder dan 100 woningen hebben vaak ook geen scholen. Overige voorzieningen zijn (winkels en horeca) meestal wel aanwezig.

Kerngrootte	winkels		scholen		horeca		huisarts praktijken		bank en post kantoren	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000
11-100	0.5	0.6	0.2	0.2	0.5	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0
101-250	1.6	1.5	0.9	0.8	1.3	1.3	0.1	0.1	0.2	0.2
251-500	4.1	3.9	1.2	1.2	2.6	2.7	0.3	0.3	0.7	0.6
501-1000	9.9	9.5	1.7	1.7	4.7	4.9	0.8	0.8	1.2	1.1
1001-2000	22.5	22.3	2.7	2.7	7.8	8.2	1.4	1.4	1.8	1.7
2001-8000	70.4	70.4	8.3	8.0	20.4	21.0	3.0	3.2	4.1	3.7
11-2000	7.1	6.9	1.3	1.3	3.2	3.4	0.5	0.5	0.8	0.7
Nederland	105009	103494	13560	13220	36676	37782	4522	4705	5005	4488
Buitengebied	2650	2876	457	456	2344	2492	57	56	53	47

Tabel 2.3: gemiddeld voorzieningen niveau in kleine kernen, absolute aantallen voor Nederland en het buitengebied in 1996 en 2000.

Voor de ontwikkeling van de vitaliteit van het platteland is het vooral interessant te zien hoe dit voorzieningenniveau zich in de tijd ontwikkelt. Tabel 2.4 geeft hiervan een overzicht. Overigens gaat het hier vaak om geringe absolute verschillen in voorzieningenaantal. Bij de allerkleinste kernen (11-100 woningen) verdwijnen of verschijnen in de periode 1996-2000 vaak maar twee of minder voorzieningen. Deze zijn in de tabel tussen haakjes weergegeven en worden verder buiten beschouwing gelaten.

Kerngrootte	Winkels	Scholen	Horeca	Huisarts- praktijken	Bank/Post- kantoren
11-100	+5	3	1	0	-25
101-250	-8	-5	1	11	-30
251-500	-6	-2	+2	+3	-17
501-1000	-4	+1	+4	+3	-10
1001-2000	-1	-2	+6	+1	-7
2001-8000	0	-4	+6	+7	-9
11-2000	-3	-2	+4	+2	-12
Nederland	-1	-3	+3	+4	-10
Buitengebied	+9	0	+6	-2	-11

Tabel 2.4: Procentueel verschil in het gemiddelde aanbod van voorzieningen(2000-1996) in kleine kernen, het buitengebied en heel Nederland.

Gemiddeld houdt de ontwikkeling van het voorzieningenniveau in de kleine kernen gelijke tred met de trends die voor heel Nederland gelden: het aantal winkels, scholen en bank/postkantoren neem licht af, terwijl het aantal horeca-voorzieningen en huisartspraktijken licht toeneemt. De kleinste kernen (100-500 woningen) hebben veelal een wat ongunstiger verloop dan de grotere kleine kernen (1000-2000 woningen). Dit overzicht suggereert dat de kleine kernen gemiddeld genomen aan dezelfde algemene sociaal-economische factoren (zoals schaalvergroting in de detailhandel en scholen, afslanken van het kantorennetwerk door banken) blootstaan als de rest van Nederland en geen eigen, negatiever dynamiek kennen.

Overigens maskeren de hier gepresenteerde nationale gemiddelden de lokale impact die de beschreven ontwikkelingen kunnen hebben. Een afname in het aantal scholen van 5%, zoals die voor de kernen van 100-250 woningen te zien is, lijkt wellicht bijna verwaarloosbaar, maar betekent wel het verdwijnen van 3 scholen in vier jaar tijd. Hierdoor zijn mogelijk 3 kleine kernen geheel zonder school komen te zitten. Het zijn juist deze incidentele, lokale gebeurtenissen die ter plaatse van groot belang zijn voor de vitaliteit van het platteland. Gebeurtenissen ook die na publicatie in een landelijke krant (Volkskrant 12 maart 2005: *Ondergang van schooltje split Gronings dorp*) het beeld over de problematiek van het platteland vormen.

Bij de cijfers moet verder worden opgemerkt dat het aantal woningen per kleine kern gemiddeld met 10% is toegenomen. Per woning is het aantal scholen en winkels dus sterker gedaald (behalve in het buitengebied).

2.6 Conclusie en discussie

De ontwikkelingen in het rurale gebied (kleine kernen en buitengebied) op het vlak van wonen, werken en voorzieningen wijken over het algemeen weinig af van die voor geheel Nederland. Het aantal woningen in kleine kernen stijgt sneller dan in de rest van Nederland, de banengroei gaat gelijk op met het nationaal gemiddelde, het percentage 65+ ligt iets beneden het landelijk gemiddelde en de ontwikkeling in het basisvoorzieningenniveau is gelijk aan het nationaal gemiddelde. Wel valt op dat een deel van dit voorzieningenniveau in de allerkleinste kernen sterker terugloopt 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.

Als we de hier besproken thema's wonen, werken, demografie en voorzieningenniveau bepalend achten voor vitaliteit, kunnen we concluderen dat deze zich voor ruraal Nederland niet anders ontwikkeld dan in de rest van het land. Sterker nog: 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 landelijke 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 ons onduidelijk. De overige lokale werkgelegenheid is in de door ons onderzochte periode aanzienlijk sterker gestegen dan de agrarische werkgelegenheid afnam.

Overigens is de tijdreeks in ons onderzoek (1996-2000) 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.

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 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 voor-

alsnog geen aanleiding geven tot grote bezorgdheid over de sociaal-economische ontwikkeling (Terluin *et al.* 2005).

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 kleinen 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.

3. Beschrijving provinciaal beleid

3.1 Provincie Groningen

Vitaliteitsproblemen

Bestuurlijk staat de provincie Groningen nadrukkelijk op het standpunt dat er geen echte vitaliteitsproblemen zijn op het platteland en in de kleine kernen. Dit heeft te maken met de huidige kwaliteiten van het platteland: het is er nog rustig, veilig, groen, schoon, er is ruimte en het is er goed wonen. Er is vrijwel geen leegstand, er is een goede prijs-kwaliteitverhouding van woningen, afgezien van enkele probleemgemeenten, zoals Delfzijl. Voorts gebeurt van alles: het platteland trekt ondernemende types en in delen van Oost-Groningen hogere inkomens en forenzen. In het algemeen zijn er weinig of geen signalen uit de regio's van zorgwekkende ontwikkelingen: niet in de sfeer van wonen, werken en voorzieningen, maar ook niet t.a.v. de sociale samenhang.

Aan de andere kant heerst de bestuurlijke visie dat waar voorzieningen afnemen en waar de bereikbaarheid met het O.V. afneemt, dit de consequenties zijn, die bij wonen op het platteland horen. Bovendien treden deze trends ook in de steden op.

Concrete ontwikkelingen op dit vlak in Groningen zijn het teruglopen van het voorzieningenniveau (maar dit is een landelijke trend, niet specifiek voor Groningen), zware druk op de gezondheidszorg op het platteland, teruglopende bereikbaarheid van het OV en grote afstanden die gereisd moeten worden, waar het gaat om het middelbaar onderwijs.

De plattelandsproblematiek zit in de ogen van de bestuurders veel meer in het in stand houden van regionale voorzieningen in de regionale centra en in de ontwikkelingen van de landbouw. Steden als Winschoten en Delfzijl zijn behoorlijk kwetsbaar, economisch gezien, en de aandacht richt zich dan ook veel meer op de aanpak van de problematiek op dat niveau.

In de landbouw gaat het volgens de bestuurder om versterking van de concurrentiekracht, daar is vooral aandacht voor nodig. Er wordt nu te veel ingezet op de verbreding, maar in feite biedt dat maar marginale mogelijkheden.

Desalniettemin zijn wel discussies met gemeenten over met name het woningbouwbeleid van de provincie. De bundelingsaanpak ter versterking van de regionale centra leidt tot discussie tussen gemeenten en de provincie over de (on)mogelijkheden in de kleine kernen. Sommige gemeenten vinden dat er meer ruimte moet zijn om te bouwen in kleine kernen, zodat met name jongeren in staat zijn in de eigen omgeving een huis te kopen of te huren. Nu is her en der migratie naar Duitsland door de schaarste in de eigen kernen. Provincie en gemeenten zijn het onderling echter niet eens over de woningvraag: de provincie stelt dat er geen vraag is om meer te bouwen, de gemeenten ervaren dat er wel vraag is. Met name in delen van Noord- en Oost-Groningen speelt deze discussie. In het Westerkwartier juist weer niet. Daar is vanuit de regio minder behoefte aan bouwen, mede omdat men ook belang hecht aan de mooie, ruime, rustige, groene omgeving.

Er gaan vanuit de streek stemmen op om in Oost-Groningen op de grens met Duitsland een nieuw dorp te maken om aan de veronderstelde behoeften te voldoen. Achtergrond van deze keuze is onder meer dat de streek wel ziet dat veel dorpen áf zijn en dat daar geen witte schimmel aangebouwd moet worden. Maar gelet op de vraag naar ontwikkeling

van meer woningen, een nieuw dorp een mooi experiment zou zijn. Bij de provincie is daar bestuurlijk dus geen draagvlak voor.

Trends

De vergrijzing, de afname van de landbouw als economische drager en de schaalvergroting zijn ook in Groningen de belangrijkste trends als het gaat om de vitaliteit van het platteland. Mede vanuit de casestudie Oost-Groningen (zie hoofdstuk 4) blijkt dat inwoners van het platteland steeds meer waarde hechten aan de kwaliteit van landschap en aan de ontwikkeling van natuur. De woonwensen t.a.v. ruimte, rust en schone lucht gaan vooral over 'bomenrijk, bosrijk, lommerijk', en betreffen niet zozeer een weilandentapijt, dat in delen van Groningen juist weer veel voorkomt.

Beleid provincie

Eén van de centrale uitgangspunten van het omgevingsbeleid van Groningen is 'Sterke steden en vitaal platteland'. Groningen kiest voor een bundelingsbeleid van wonen en werken om de regionale centra voldoende draagvlak voor hun regionale functie te geven. Daarnaast kan in dorpen met wezenlijke voorzieningen, zogenaamde 'complete' dorpen, worden gebouwd voor de lokale behoefte. In kleine dorpen mag alleen incidenteel gebouwd worden, bijvoorbeeld vanwege versterking van het beeld van dorp of landschap of ten behoeve van specifieke doelgroepen, zoals ouderen en gehandicapten.

Aanvullend op dit beleid is het thema 'wonen als economische impuls' in het POP opgenomen. Omwille van de werkgelegenheid en het voorzieningenniveau kunnen meer woningen gebouwd worden dan voor de eigen behoefte. De Blauwe Stad is een ontwikkeling die hier in past. Ook in Noord-Groningen is dit denkbaar. Tot slot worden in het beleid nog de exclusieve woonvormen genoemd, het realiseren van exclusieve woonvormen op bescheiden schaal, zoals landgoederen, buitenplaatsen en borgwonen.

Waar het specifiek gaat om de leefbaarheid van dorpen in Groningen, spreekt het POP van maatwerk: op basis van nader onderzoek naar het voorzieningenniveau van dorpen kunnen gericht impulsen worden ondersteund. Veel waarde wordt gehecht aan het realiseren van multifunctionele centra in kleine kernen (verschillende kleinschalige voorzieningen in een soort verzamelgebouw).

Tot slot kunnen VAB's herbenut worden voor wonen, diverse vormen van kleinschalige bedrijvigheid en dienstverlening. Hierbij dient dan wel rekening gehouden te worden met de verkeersaantrekkende werking, opslag van materialen en eventuele verstoring van bestaande winkelvoorzieningen.

Het landgoedwonen neemt licht toe en levert daarmee een kleine bijdrage aan de vitaliteit ter plekke (lokaal).

Verwachtingen van andere partijen

Het rijksbeleid in met name de Nota Ruimte biedt de provincie voldoende mogelijkheden om het beleid, dat dateert van 2000, voort te zetten, en in de huidige politieke constellatie zal Groningen dat ook blijven doen.

Het ILG is een hoopvolle aanpak, mits de toezeggingen over de uitvoering nagekomen worden. Een integrale aanpak en onderlinge departementale afstemming blijft voortdurend een aandachtspunt op rijksniveau.

Hoewel de landbouw economisch gezien geen factor van grote betekenis is in Groningen (economisch belang minder dan 15%), hecht de provincie om meerdere redenen belang aan deze sector. De primaire benodigdheden zijn in grote mate aanwezig en er is een goede kennisinfrastructuur. Binnen Nederland biedt Groningen gunstige kansen op voortzetting

van de teelten die er zijn, zij het dat ook hier de schaalvergroting zal optreden. Vanuit met name LNV verwacht de provincie op dit vlak meer ondersteuning ter versterking van de kennis. In de ogen van de bestuurder besteedde LNV hier vroeger meer aandacht aan en stond men dichterbij het platteland dan nu.

3.2 Provincie Fryslan

Vitaliteitsproblemen

Fryslan telt zeer veel kleine kernen. Maar liefst 325 met minder dan 1500 inwoners, en dat is 20% van heel Nederland. Afgezien van de 11 steden zijn er eigenlijk alleen kleine kernen.

Daarmee is Fryslan de plattelandsprovincie bij uitstek. Er is ook al zeer lange tijd actief aandacht voor plattelandsbeleid. Reeds 25 à 30 jaar geleden is Fryslan al begonnen met aandacht voor instandhouding van dorpshuizen. Dat heeft al veel resultaat opgeleverd, onder andere:

- pronkkamers (sfeervol logeren in boerderijen en dorpskerken);
- prijsvraag kwaliteit op dorpslocaties;
- dorpspiegel Opsterland;
- zorgboerderijen;
- samenwerking van "regionale producten (Stichting Waddengroep)".

In het algemeen geldt dat in Fryslan de zelfredzaamheid en de zelfwerkzaamheid groot is. Meer en meer zien de respondenten een actieve opstelling van dorpen om projecten op te pakken. Steeds minder heeft men daar bij de hulp van de overheid nodig. Zonder uitzondering heeft elke kern een dorpsraad. Een voorbeeld is Thjum, dat zelfstandig een ISV-aanvraag heeft ingediend, die toegekend is.

De dorpsvisies die vaak bottom-up tot stand komen zijn steeds integraler. Een defensieve houding is vervangen door een ontwikkelingsgerichte houding.

Een aandachtspunt is Noord-Oost Friesland waar het opleidingsniveau lager is, de sociale structuur zwakker en het toekomstperspectief voor de jeugd slechter.

De positie van jongeren op het platteland is in het kader van vitaliteitsbeleid een specifiek vraagstuk:

- zij moeten grote afstanden afleggen en zijn nog niet optimaal mobiel, dus dat gaat veelal per fiets;
- de kwaliteit van het onderwijs op het platteland is lager, dat leidt tot achterstanden in bepaalde gebieden van Fryslan;
- jongeren creëren hun eigen cultuur en nemen minder deel aan de reguliere sociale activiteiten (caravancultuur).

Wonen:

Er heeft in de afgelopen periode in Fryslan een niet optimale woningontwikkeling plaatsgevonden. Er is te duur en te eenzijdig gebouwd vanuit een uitbreidingsbehoefte van gemeenten, zonder goed te kijken naar de wensen van de eigen bevolking. Nu vindt stagnering van de bouw plaats, omdat in de huidige omstandigheden partijen de geplande bouw risicovol vinden (sluit niet goed aan op de marktvraag).

De vraag neemt toe, zij het in het zuiden sterker dan in het noorden. Starters hebben problemen bij het vinden van een geschikte woning. Er is verstedelijking van het platteland zichtbaar, met regionale verschillen.

Eigenbouw verrommelt Friesland

De vooral in Friese plattelandsgemeenten zeer populaire particuliere woningbouw draagt niet bij aan de ruimtelijke kwaliteit van de provincie. Te grote huizen op kleine kavels, behoudende keus van vooral zadeldakwoningen uit de aannemerscatalogus en grote verschillen in materiaal en kleur leiden tot verrommeling van nieuwbouwwijkjes. Dit concluderen deskundigen in een provinciaal rapport, op basis van onderzoek in negen recent gebouwde wijken. Zij adviseren daarom de rem te zetten op de eigenbouw. Deze is in Friesland vele malen groter dan elders in het land. Gemiddeld komt 30 procent van de Friese nieuwbouw tot stand buiten projectontwikkelaars en corporaties om. Op het platteland is dit zelfs meer dan 50 procent. (Leeuwarder Courant, 14 april 2005.)

Voorzieningen

Dankzij het spreidingspatroon van de grotere en kleinere kernen zijn alle voorzieningen in regionaal verband goed bereikbaar. Wel is zichtbaar een minder sterke betrokkenheid bij verenigingen, maar al met al is het verenigingsleven nog erg bloeiend.

Op termijn voorziet men mogelijke vitaliteitsproblemen, door vermindering van de agrarische werkgelegenheid, verdwijnen van commerciële voorzieningen uit kernen en afname van de bedrijfseconomische positie van een aantal ondernemingen.

Trends

In de Nota Plattelandsbeleid (Provincie Fryslan, 2004, pag. 27 en volgende) zijn diverse belangrijke trends genoemd, die van invloed zijn op de vitaliteit van het platteland:

Samengevat:

- digitale snelweg leidt tot globalere contacten;
- verenigingsleven leidt onder individualisering;
- daling van het aantal vrijwilligers;
- andere waardering van het platteland door jongeren;
- grote betrokkenheid bij het eigen dorp;
- basisschoolkinderen in het Noorden hebben een achterstand.

Beleid provincie

Vitaal platteland is in de ogen van Fryslan een platteland waar wat gebeurt. Het gaat dan niet primair om de voorzieningen, maar om sociale samenhang, om een bloeiend verenigingsleven, om samen ondernemen, om sociale veiligheid.

Fryslan is een zeer actieve provincie in dit beleidsveld. Illustraties hiervan zijn onder andere het bestaan van een specifiek op plattelandsbeleid gerichte ondersteuningsinstelling (VLD) en de ruime capaciteit die de provincie inzet op plattelandsbeleid via de gebiedsgerichte aanpak.

Het nieuwe streekplan, dat in voorbereiding is, zal ruimere ontwikkelingsmogelijkheden bieden dan nu het geval is. De provincie vindt het van belang dat bedrijven in de kern kunnen blijven opereren. Daarvoor moet ruimte zijn. De provincie biedt ruime mogelijkheden voor de benutting van VAB's. Hierbij spelen uiteraard de randvoorwaarden ten aanzien van milieu een belangrijke rol.

De ruimtes voor ontwikkelingen moeten passen binnen de plaatselijke verhoudingen en kwaliteiten van het gebied. Van belang is een sterke positie van regionale centra en bedrijfsconcentratiekernen op gemeentelijk niveau. Voorts wordt de woningbouw kwantitatief en kwalitatief gericht op de plaatselijke behoefte. Wonen is een belangrijke factor in de leefbaarheid en vooral via aanpassen en omvormen van de bestaande woningvoorraad kan bijgedragen worden aan de leefbaarheid van het platteland. Veel ruimte voor uitbreiding is er niet.

De provincie geeft dus meer ruimte aan gemeenten, maar moet tegelijkertijd ook wennen aan dat idee. Van belang is het vertrouwen in lokale democratische processen. Concreet: het idee dat ook inwoners uit de kleine kernen een goede ontwikkeling nastreven en helemaal geen grote uitbreidingen willen. Zij zijn in staat om zich beter te organiseren en ook intensiever met de gemeente te communiceren.

De provincie stimuleert en ondersteunt plattelandsprocessen. Hiervoor zijn er 6 gebieden, waar de provincie in het gebied kantoor houdt. Er zijn in totaal circa 30 provinciale medewerkers actief in het gebiedsgerichte beleid. Er is de afgelopen 6 jaar circa € 300 miljoen geïnvesteerd in het platteland (via projectkantoren). Jaarlijks is gebiedsgericht € 50.000 voor elke van de 6 gebieden voor leefbaarheid beschikbaar. De provincie straalt in deze aanpak zo veel mogelijk uit dat de provincie er is voor het gebied en niet andersom. Een pragmatische en praktijkgerichte aanpak.

Dit is een vrij succesvolle aanpak, ook de cofinanciering lukt vrij goed.

Provincie zet sterk in op plattelandsbeleid (persbericht provincie Fryslân)

Vandaag presenteerde gedeputeerde Anita Andriesen de nota Plattelânsbeleid 2004 - 2008 "fan ûnderen op stimulearje, fan boppen ôf ynspirearje". Hierin staan de provinciale plannen voor het plattelandsbeleid voor de komende vijf jaar. Andriesen gaf aan veel mogelijkheden te zien in de aanpak die de nota beschrijft: 'Nog meer dan voorheen ligt de nadruk op het 'in het veld' ontwikkelen van projecten'. We willen inspelen op lokale mogelijkheden en initiatieven om de kwaliteiten van het Friese platteland te versterken. Het ingestelde organisatieonderdeel 'Plattelânsprojekten' speelt hierbij een belangrijke rol.'

De Nota Plattelandsbeleid bouwt voort op de successen van de vorige nota en voegt daaraan toe een betere samenwerking tussen de verschillende partijen en het definiëren van een aantal te bereiken resultaten. Er is een groeiende behoefte aan vernieuwende combinaties van thema's die van betekenis zijn voor de leefbaarheid van het platteland, zoals zorg, welzijn, ruimte, natuur en landschap, cultuurhistorie, erfgoed, economie en werkgelegenheid. Op vele terreinen zijn deze combinaties uit te werken, het plattelandsbeleid biedt daarvoor het kader door in te zetten op integraal en gebiedsgericht beleid.

In de nota staat een aantal provinciale projecten beschreven die in de komende vijf jaar tot concrete resultaten moeten leiden. Het gaat om projecten op het gebied van zorg en welzijn, interactieve beleidsontwikkeling ten behoeve van de toekomst van dorpen, multifunctionele accommodaties, wonen in kleine dorpen, jeugd en platteland, een veranderende landbouw en vervoer op het platteland. Hiermee wil de provincie Fryslân ontwikkelingen stimuleren die van belang zijn voor de hele provincie. In aansluiting op het Bestuursakkoord wordt bovendien ingezet op ICT op het platteland, duurzame werkgelegenheid in het Waddengebied, sociaal-economische ontwikkeling op het platteland en werk/zorgprojecten.

Hierbij wordt samenwerking gezocht met onder meer de Feriening fan Lytse Doarpen, de Stichting Dorpshuizen Friesland en Doarp en Bedriuw.

Om dit doel te verwezenlijken hebben Gedeputeerde Staten besloten om voor 2004 een plattelandsbudget van € 1 miljoen in te zetten ten behoeve van projecten voor plattelandsvernieuwing. Ook wil de provincie meer inzetten op het meten, evalueren en bijstellen van het beleid. Daarnaast heeft het college de structurele dorpshuizenregeling van € 320.000,- meegenomen in de heroverwegingen en besloten om de voorgenomen heroverweging van € 165.000,- voor het jaar 2004 te compenseren uit het nieuwe sociaal investeringsbudget.

Verwachtingen naar andere partijen:

- een oplossing voor het publiek-privaat probleem: partijen komen er onderling best uit als het gaat om wonen in het buitengebied binnen bijvoorbeeld stankcirkels, maar de publieke regelgeving staat dat in de weg;
- meer integratie op rijksniveau: er is nog steeds sprake van sectoraal optreden. Denk aan: LNV, VROM, VWS;
- meer investeringsmogelijkheden voor kleine kernen. Het ISV-geld is vooral voor de grotere steden. Ruimtere toepassingsmogelijkheden ISV-geld;
- betrouwbare overheid: geen stop op EHS-gelden bijvoorbeeld.

3.3 Provincie Drenthe

Vitaliteitproblemen

Het Provinciaal Omgevingsplan van Drenthe geeft niet de indruk dat sprake is van grote vitaliteitsproblemen op het platteland. De waardevolle omgeving en het behoud daarvan (ook t.b.v. toerisme en recreatie van belang) wegen op tegen de keuze om kleine kernen beperkte ontwikkelingsruimte te geven. Dit ondanks dat veel kleine kernen in Drenthe een beperkt voorzieningenniveau hebben. Aangaande het wonen lijken zich geen bijzondere vraagstukken op het niveau van kleine kernen voor te doen, anders dan de opgave voor de gehele provincie (meer toesnijden op vraag, herstructurering).

Een van de aandachtspunten in Drenthe is de teruggang in de werkgelegenheid in de landbouw en daarmee verbonden sectoren. Daarom is vervangende werkgelegenheid nodig en die wordt vooral gezocht in de MKB-sector. Deze sector kan de uitstroom uit de landbouw wel opvangen tot nu toe, maar ook delen van de MKB-sector staan onder druk. Door internationalisering en schaalvergroting verdwijnen ondernemingen uit de kernen en dat is ongunstig voor de inkomensvorming en de leefbaarheid van het landelijk gebied (notitie Het landelijk gebied: het kapitaal van Noord-Nederland). Met name in de Veenkoloniën is sprake van hoge werkloosheid, een laag opleidingsniveau en voor geheel Drenthe valt het vertrek van hoger opgeleiden op, door het ontbreken van hogere vormen van voortgezet onderwijs. Op de schaal van geheel Drenthe is overigens sprake van een gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid en de economie, maar deze ligt nog wel onder het Nederlandse gemiddelde.

Gemeten naar drie basisvoorzieningen, te weten huisarts, basisschool en winkel, is het voorzieningenniveau in kleine kernen in Drenthe het laagst vergeleken met de rest van Nederland (Provincie Drenthe, 2004). Uit provinciale inventarisaties blijkt dat veel kleine kernen niet beschikken over de basisvoorzieningen, die wel gewenst zijn. Toegankelijkheid en bereikbaarheid van voorzieningen zijn in Drenthe soms een knelpunt.

Trends

Ook in Drenthe spelen vooral de landelijke trends:

- ontgroening (mede door ontbreken hoger onderwijs) en vergrijzing: in Drenthe iets sterker dan Nederland;
- schaalvergroting, ook voelbaar in het MKB, dat van gezinsbedrijf uitgroeit naar bedrijven van grotere schaal, met een groter verzorgingsgebied;
- extramuralisering, met name met betrekking tot het vraagstuk van de zorg in kleine kernen.

Beleid provincie

Het beleid voor het landelijk gebied is vastgelegd in het POP van Drenthe (provincie Drenthe, 2004), maar daarnaast is de samenwerking van de drie noordelijke provincies, (Samenwerkingsverband Noord-Nederland) ook belangrijk voor de beleidsvorming en uitvoering van vitaliteit van het landelijk gebied. Via SNN wordt vooral ingezet op innovatie in de landbouw en op stimulering van de plattelandseconomie.

De wijze waarop de ruimtelijke ontwikkeling van Drenthe zich de komende planperiode dient te ontwikkelen, is in het POP vrij ver uitgewerkt, zowel in kwalitatieve zin als in kwantitatieve zin.

In het POP is gekozen voor een kernenhiërarchie, waaruit functies en taakstellingen voor de verschillende vormen zijn af te leiden (streekcentra, sub-streekcentra, hoofdkernen en kleine kernen). Deze hiërarchie is bedoeld om een voldoende gespreid voorzieningenaanbod te realiseren. Drenthe kiest voor een duidelijk bundelingsbeleid, met ontwikkeling van de ruimtelijk-economische activiteiten in de zogenaamde economische kernzones. Het bundelingsbeleid beoogt sterke steden te ontwikkelen en de verdere aantasting van landschappelijke kwaliteiten tegen te gaan. Ook hecht Drenthe veel belang aan een duidelijk contrast tussen stad en land, tussen kern en omgeving, als een belangrijk kwaliteitskenmerk van Drenthe.

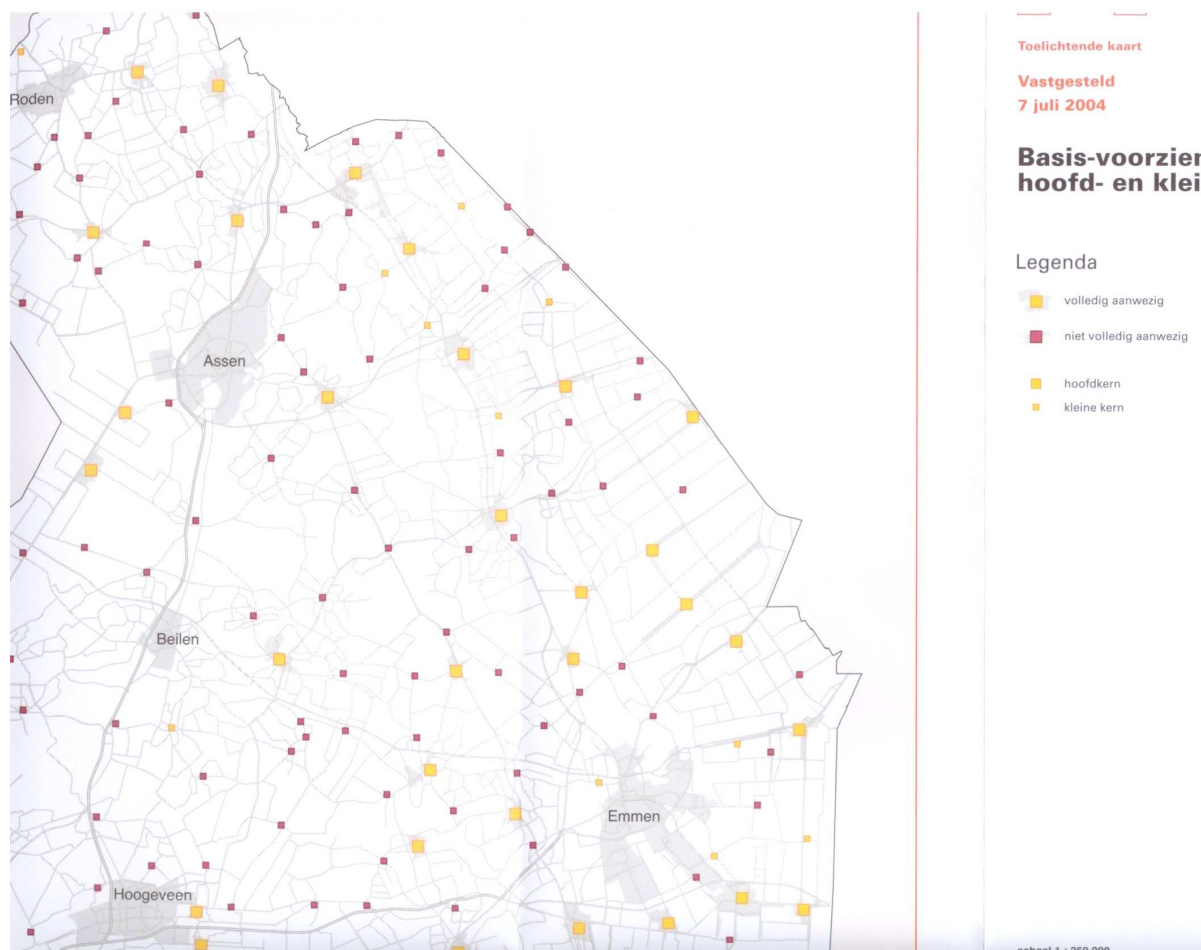
De kleine kernen hebben een woonfunctie voor de plaatselijke bevolking en voor het directe buitengebied. Eventueel, indien de inpassing mogelijk is, is er ruimte voor huisvesting van andere groepen, bijvoorbeeld ter ontlasting van andere kernen. Kleine kernen hebben een beperkte mogelijkheid voor de opvang van incidentele, kleinschalige lokale bedrijvigheid en voor de vestiging van voorzieningen met een lokale functie. Dit beleid is vooral ingegeven vanuit het oogpunt van bescherming van de omgevingswaarden, waarvoor ook gewerkt wordt met het instrument van de rode contouren.

Om die reden wordt in het POP ook aangegeven dat de inzet van een beeldkwaliteitsplan en de welstandnota goede middelen zijn om op een kwalitatieve ontwikkeling van wonen te sturen. Ook in Drenthe neemt de aandacht voor meer gestuurde, op de vraag gerichte woningbouw toe, en wordt in het POP het instrument woonplan daarvoor geïntroduceerd (waar in het kader van de Beleidsnota wonen Drenthe al eerste ervaringen mee zijn opgedaan).

Middels pilots probeert de provincie meer grip te krijgen op de regionale en lokale behoeften t.a.v. de sociale structuur, die in kernen leven. De huidige beschikbare cijfers geven daarover onvoldoende informatie.

Een interessant element van het Drentse beleid is de spreidings- en voorzieningenkaart, die van Drenthe is opgesteld. Er wordt onderscheid naar soorten voorzieningen gemaakt in vijf categorieën: basisvoorzieningen, activerende voorzieningen, commerciële voorzieningen, zorgvoorzieningen en culturele voorzieningen. Voor elk van de categorieën is vastge-

steld welke spreiding gewenst is, met het oog op de bereikbaarheid. Basisvoorzieningen bijvoorbeeld moeten in de woonomgeving of binnen redelijke afstand bereikbaar zijn. In figuur 3.1 is voor hoofd- en kleine kernen van Drenthe aangegeven of basisvoorzieningen in voldoende mate aanwezig zijn. We zien dat in de meerderheid van de kleine kernen basisvoorzieningen niet volledig aanwezig zijn. Met voldoende aanbod wordt bedoeld dat er minimaal een supermarkt, dorpshuis of café, een basisschool, een sportaccommodatie, een huisarts binnen redelijke afstand en een aansluiting op het OV aanwezig zijn.



Figuur 3.1 Uitsnede uit de voorzieningenkaart POP Drenthe

Er is nog geen duidelijk beleidsantwoord op het ontbreken van basisvoorzieningen in veel kernen. Er zijn pilots gestart (dorpsgebied Midden-Drenthe) om het voorzieningenniveau op te krikken, maar de invloed en sturing vanuit overheden is voor een deel beperkt. Ook zijn er diverse fondsen, ter ondersteuning van investeringen in de fysieke sfeer. De zorgvoorzieningen kennen een redelijke spreiding, zo blijkt uit figuur 3.2. Ook hier zijn de voorzieningen in kleine kernen een punt van aandacht.



Figuur 3.2 Uitsnede uit POP-kaart zorgvoorzieningen: spreiding en bereikbaarheid

De versterking van de werkgelegenheid in Drenthe wordt aangepakt via het Kompas van het Noorden. In ruimtelijke zin wordt ook hier het bundelingbeleid toegepast: economische activiteiten in economische kernzones. Voor lokale bedrijvigheid is ruimte in of aansluitend op een hoofdkern. Voor bedrijvigheid in kleine kernen zijn geen bedrijventerreinen nodig, maar dienen incidenteel verspreide mogelijkheden binnen de bebouwing benut te worden.

Verwachtingen andere overheden

De gedeputeerde heeft de minister van LNV opgeroepen om met name werk te maken van de sociaal-economische component van het platteland. Daar is Drenthe zelf ook actief mee bezig. De provincie loopt aan tegen de wetten en regels op nationaal niveau en tegen het gebrek aan coördinatie op Rijksniveau.

Een goede werking van het ILG is zeer belangrijk. Drenthe vindt het daarbij belangrijk dat ILG niet sec ingezet wordt op de eigen rijksdoelen, maar een brede benuttingsmogelijkheid kent, dus ook voor gebiedsgerichte provinciale doelen benut kan worden.

3.4 Provincie Overijssel

Vitaliteitproblemen

De portefeuillehouders zien de leefbaarheid op dit moment niet direct als een macroprobleem op de schaal van Overijssel, maar veel meer als een vraagstuk op lokaal niveau.

Deze liggen ten eerste op het vlak van wonen. Er is een duidelijk tekort aan woningen voor starters en voor ouderen. Om die reden is afgesproken om op korte termijn 750 woningen extra voor starters en ouderen te realiseren (3 x 250 per jaar). Meer in het algemeen is er

een omslag te zien naar vraagsturing. Het woonbeleid moet verder vorm krijgen op basis van gemeentelijke woonvisies, die in regionaal verband zijn afgestemd. Verruiming van de mogelijkheden onder kwalitatieve voorwaarden en op basis van goede marktanalyses.

Ook op het vlak van de voorzieningen doen zich in Overijssel problemen voor, maar de provincie ervaart tegelijkertijd dat hierop maar beperkte sturing mogelijk is. De aanpak richt zich vooral op de realisatie van Kulturhusen (multifunctionele voorziening, maar meer dan een gebouw) en andere multifunctionele voorzieningen in kleine(re) kernen.

Binnen het thema bedrijvigheid richt de provincie zich op het in stand houden van economische functies op het platteland. Dan gaat het om het bieden van meer ruimte nabij kleine kernen voor ontwikkelingen die gunstig zijn voor de werkgelegenheid. Voorbeelden zijn het hergebruik van VAB's en uitbreidingsbehoefte bij bijvoorbeeld loonwerkbedrijven, machinebedrijven. Veelvuldig staan landelijke regels in de weg aan deze ontwikkelingen. Ook hier is het adagium dat er meer zou moeten kunnen, zonder alles maar toe te laten. Meer sturen op kwaliteit dan op kwantiteit is hierbij van belang.

Daarnaast verwacht de provincie dat de kleinere ondernemers in kleinere kernen wel blijven, omdat die ook veel belang hechten aan de relatie wonen/werken.

Trends

Aanvullend aan de alom bekende trends wordt nog naar voren gebracht:

- individualisering, mondiger, geëmancipeerder bevolking;
- honkvast van jongeren in Overijssel;

Huidig beleid en toekomstig beleid

Het streekplan is deels ingegeven vanuit een restrictieve invalshoek. Parallel met de zich wijzigende inzichten op landelijk niveau (van VINEX en Vijfde Nota naar Nota Ruimte) is ook in Overijssel na 2000 een meer ontwikkelingsgerichte trend zichtbaar geworden. Dit heeft vooral zijn beslag gekregen in het nieuwe collegeakkoord.

Een voorbeeld hiervan is het beleidskader Rood voor Rood (uitwerking streekplan), dat onder voorwaarden het realiseren van woningen mogelijk maakt, ter voorkoming van leegloop van het platteland. Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op de sociale vitaliteit.

Ook het reconstructiebeleid in Overijssel kent belangrijke leefbaarheidselementen (leefbaarheid is één van de drie 'knopen', naast milieu en ruimte). In dat kader worden bedrijvigheidsplannen uitgewerkt. Welke behoeften en ruimte zijn er, hoe kan kwaliteit gerealiseerd worden, hoe kunnen gemeenten en ondernemers gestimuleerd worden? Hier geldt bieden van ruimte en mogelijkheden onder voorwaarden van kwaliteit (in termen van ruimtelijke kwaliteit, geluid, milieu)

De provincie heeft een vitaliteitsfonds kleine kernen ingesteld, met een budget van enkele miljoenen euro's.

Andere overheden

VROM en LNV zouden in dit beleidsthema vooral een stimulerende rol moeten spelen: aanleveren van kennis, instrumenten en financiële middelen. Als het departement bijvoorbeeld een gebied aanwijst als Nationaal Landschap, dan horen daar ook instrumentarium en middelen bij en niet alleen het opleggen van beperkingen. Daarnaast is het voortzetten van zaken als de wijziging van de WRO, de grondexploitatiewet en de planschadewet belangrijk.

In de toezichtrelatie dienen departementen terughoudend te zijn, laat de inspectie de provincie controleren en niet de gemeenten, dat doet de provincie.

Verder is een gebiedsgerichte maatwerkaanpak van belang voor vitaal platteland. Geen sectorale klemmende regels maar een stad en milieu-achtige aanpak voor het platteland.

3.5 Provincie Gelderland

Vitaliteitsproblematiek

Illustratief voor de vitaliteitsproblematiek in Gelderland is het voorbeeld van Rivierenland, waarin jarenlang bestuurlijk werd gesproken over vitaliteitsproblemen. Naar aanleiding daarvan is eind jaren 90 een onderzoek uitgevoerd, waaruit bleek dat de bevolking dat niet of nauwelijks als een probleem ervaart. Weliswaar verdwijnen er voorzieningen en zijn er nog spanningen tussen woningaanbod en woningvraag, maar deze zijn nu niet van dien aard dat de bewoners van het platteland dat als een ernstig probleem kwalificeren.

In Gelderland doen zich t.a.v. wonen, werken en voorzieningen de landelijk ook zichtbare ontwikkelingen voor: afname van het voorzieningenniveau, maar met de kanttekening dat dat ook in stedelijke wijken gebeurt (nuancering kortom):

- behoefte aan ruimte om de woningvraag te accommoderen, in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin;
- dus nog spanning tussen vraag en aanbod;
- verandering van de werkgelegenheid op het platteland door de terugloop van de landbouw, en de vervanging die veelal elders wordt gevonden (dus toename verkeersstromen);
- de economie ontwikkelt zich meer naar dienstensector en dat zit over het algemeen toch meer in de steden;
- in het algemeen is sprake van concentratie van werkgelegenheid, alhoewel op het platteland enig alternatief zit in R&T (verhoudingsgewijs beperkt).

Voor een deel moeten deze ontwikkelingen als een gegeven geaccepteerd worden, het gaat hier ook om marktprincipes en om de instelling van de bewoners zelf (die ook naar de grotere supermarkt gaan elders, wat heel logisch en verklaarbaar is).

De provincie vindt in het vitaliteitsthema eigenlijk twee zaken van groot belang. Ten eerste goed O.V., omdat niet elke kern zijn eigen vitaliteitsprobleem hoeft op te lossen. Met goede verbindingen onderling kan ook veel bereikt worden. Ten tweede de sociaal-culturele kant van het vraagstuk, de veranderende samenhang in de dorpen, de mogelijkheid om elkaar te treffen, het verenigingsleven e.d.. Daar kan de overheid een rol spelen en dat is een belangrijk vitaliteitsthema.

Trends

De landelijke trends zijn ook in Gelderland zichtbaar. Met name in de Achterhoek slaat de vergrijzing hard toe, in het Rivierengebied en de Veluwe is de natuurlijke aanwas vrij groot. De verschillen zijn echter niet zo groot, dat dat er beleidsmatig erg toe doet.

Beleid provincie

Het provinciaal ruimtelijk beleid staat in het teken van kwaliteit. Binnen randvoorwaarden geeft de provincie regio's en gemeenten ruimte om in te spelen op de vraagstukken rondom vitaliteit. De provincie stuurt niet op contingenten, maar op een kwalitatief woningbouwprogramma (de juiste woning op het juiste moment op de juiste plek), zodat de eigen behoefte

geacommodeerd kan worden. Daarbij is een randvoorwaarde, bundeling in regionaal verband. Derhalve dienen de woningbouwprogramma's ook in regionaal verband opgesteld te worden.

Door niet meer op contingenten te sturen is er voor gemeente ook meer ruimte om inbreidingsplannen te ontwikkelen, naast uitbreidingen (maar: inbreiding voor uitbreiding).

De VAB's kunnen benut worden voor woonfunctie, maar ook voor qua aard en schaal passende vormen van werkfuncties. Daarmee creëert de provincie ruimte voor nieuwe economische dragers.

De provincie zet voorts in op goed O.V., waar het in de plattelandsgebieden dan vooral om collectief vraagafhankelijk vervoer gaat. In de Achterhoek loopt dat, vooral dankzij de combinatie die Syntens aanbiedt, vrij goed, maar elders is dat nog moeizaam.

Leefbaarheidsfondsen

In 2002 is € 7.270.000 van de MIG-gelden beschikbaar gesteld voor de leefbaarheid van het platteland. In april 2004 heeft de Statencommissie Landelijk Gebied in de Kaderbrief Kleine Kernen aangegeven dat de gelden besteed zouden moeten worden aan projecten die vanuit de bevolking komen en die gericht zijn op een vijftal thema's, namelijk:

- het voorzieningenniveau;
- de bereikbaarheid;
- wonen;
- werkgelegenheid;
- sociale cohesie.

Op 6 oktober hebben PS reeds besloten om:

- a) € 2.040.000 te reserveren voor projecten zoals bedoeld door de Statencommissie Landelijk Gebied;
- b) € 360.000 beschikbaar te stellen voor de ondersteuning van de werkzaamheden van de Federatie Dorpshuizen en Vereniging Kleine Kernen.

De provincie zet nadrukkelijk in op Kulturhusen, multifunctionele centra, die een sociaal-culturele spil in het dorp moeten worden. Deze zijn in de ogen van de provincie zeer belangrijk en kunnen als vliegwiel dienen voor andere functies, zoals woningbouw.

Uit het nieuwe streekplan (provincie Gelderland, 2005)

Vitaliteit van de multifunctionele gebieden wordt bevorderd door planologische beleidsvrijheid voor samenwerkende gemeenten gericht op:

- *Grondgebonden landbouw: de landbouw is en blijft een belangrijke economische drager voor een vitaal platteland.*
- *Vitale steden en dorpen: elke regio heeft buiten een stedelijk netwerk of een regionaal centrum vele verspreid liggende steden, dorpen en buurtschappen die tezamen het voorzieningenniveau bepalen. In en bij deze bebouwde gebieden moet de regionale behoefte aan 'dorps' wonen geacommodeerd kunnen worden, waarbij wordt gestimuleerd dat met dit ruimtelijk programma tegelijk wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van de groene en recreatieve omgevingskwaliteit.*
- *Nieuwe economische dragers: het betreft hier het bieden van werkgelegenheid buiten de landbouw. Deze nieuwe economische dragers kunnen vooral geacommodeerd worden in en bij bestaande kernen en voor een deel in vrijkomende agrarische bebouwing.*

Voor de ontwikkeling van wonen zet de provincie sterk in op kwalitatieve programma's, in regionaal verband afgestemd. Bij de (her-)inrichting van *woongebieden* is de leefbaarheid voor de bewoners leidend principe. Woningdifferentiatie naar soort en type in relatie tot de vraag vanuit de bevolking staat daarom voorop, maar ook de inrichting van de openbare ruimte en de aanwezigheid van een pakket van voorzieningen in de nabijheid van de woning vormen belangrijke aandachtspunten. Meervoudig ruimtegebruik in woongebieden maakt een menging van functies en daarmee ook een combinatie van activiteiten van mensen beter mogelijk. Bovendien vormt dit een bijdrage aan de afwisseling in de gebouwde omgeving en zorgt het voor meer levendigheid op straat en in de wijk (sociale veiligheid). Een integrale aanpak van wonen, welzijn en zorg is met het oog op de toekomst een zeer belangrijk aandachtspunt; dit vraagt altijd om een lokaal-gebiedsgerichte benadering.

Verwachtingen richting andere partijen

De Nota Ruimte, die parallel liep met de ontwikkeling van het nieuwe streekplan voor Gelderland, biedt de provincie voldoende aangrijpingspunten om haar beleid uit te voeren. De ruimte die provincies gegeven wordt, zet het platteland niet op slot maar biedt een goed uitvoeringskader. Wat aandacht behoeft is de afstemming RO-milieu, omdat de provincie nogal eens tegen sectorale regels aanloopt, die een goede ontwikkeling soms in de weg staan. (overigens geldt dat ook voor de provincie zelf). Een stads- en milieu aanpak voor het platteland is ook hier gewenst.

Ook de mogelijkheid om in het kader van de Agenda VP en de Nationale Landschappen niet alleen in te zetten op groen maar ook op de samenlevingskant van het platteland behoeft meer aandacht (LNV). Mede omdat ISV toch grotendeels gericht is op grotere steden en pas op de laatste plaats mogelijkheden biedt voor de kleine kernen, is het investeringsbudget langzamerhand wel erg mager. Zeker in vergelijking met de mogelijkheden van het voormalige fonds stads- en dorpsvernieuwing.

Van gemeenten verwacht de provincie een ontwikkelingsgerichte houding om Kulturhusen van de grond te krijgen. De provincie ondersteunt dit vooral financieel.

In het algemeen is de provincie vrij relativerend over de sturingskracht die je als overheid op dit beleidsthema hebt. De trends die geschetst zijn dien je te accepteren als een gegeven. De vitaliteit van een dorp valt of staat met vrijwilligers die 'de zaak bij elkaar moeten houden'. Daarvoor kunnen overheden randvoorwaarden creëren.

3.6 Provincie Utrecht

Vitaliteitsproblemen

Utrecht is een duidelijk overdrukgebied, waardoor veel aandacht nodig is en bestaat voor het vasthouden van de vele (landschappelijke, natuurlijke) kwaliteiten die er nog zijn. Maar deze staan in de hoge dynamiek wel onder druk.

Belangrijkste plattelandsvraagstuk voor Utrecht is niet zozeer gelegen in de vitaliteit van de kleine kernen (wonen, werken, voorzieningen), maar in de economische draagkracht van het platteland. De agrarische sector gaat ook hier fors achteruit, er zijn bijvoorbeeld geen opvolgers, nieuw economische dragers (NED's) zijn nodig.

Als het gaat om vitaliteit/ leefbaarheid van het platteland, dan is de situatie rondom wonen, werken en voorzieningen nu niet het grootste bestuurlijke issue in Utrecht. De gedeputeerde staat op het standpunt dat je ook kiest voor een beperkt voorzieningenniveau. Jongeren die in de kern willen blijven wonen, maken deze keuze. Dus in de sfeer van wonen en voor-

zienen ervaart de gedeputeerde de vitaliteit niet als een groot probleem. Uitzondering hierop zijn de (minder mobiele) ouderen, waarvoor het programma 'Wel thuis' is opgezet. In dit programma wordt nagegaan welke mogelijkheden er voor ouderen zijn en deze worden in programmavorm ontwikkeld.

Trends

Naast de algemene landelijke trends, speelt in de Provincie Utrecht ook honkvastheid van jongeren een rol.

Beleid provincie

Aangezien de economische vitaliteit van het platteland een belangrijk vraagstuk is, mikt de provincie in het beleid vooral op dat issue Meer ruimte bieden aan ontwikkelingen op het platteland, meer toestaan, passende bedrijvigheid in VAB's, waarin ook een link wordt gelegd met de omgeving en met de hectares er om heen en niet alleen het gebouw. Het behoud van het platteland is derhalve voor een deel gebaseerd op particulier initiatief, omdat het aankopen van vrijkomende gronden en het plegen van landschaps- en natuurbeheer veel te duur is.

Het beleid is daarbij tevens gericht op het realiseren van kwaliteit. Utrecht is mooi (en duur), en dat moet zo blijven. Dus focus, bijvoorbeeld bij nieuwbouwoontwikkeling, op kwaliteit.

Gemeenten krijgen meer vrijheid, onder andere door decimering van de handleiding bestemmingsplannen en vereenvoudiging van artikel 19 (binnenstedelijk bij voorbaat goedkeuring, indien bestemmingsplannen op orde ook snelle goedkeuring). Het doel hiervan is om de woningbouw aan te jagen en daarbij de kwaliteit hoog te houden (middels wellicht beeldkwaliteitsplan). Ook de rode contour, die in het vorige streekplan van de provincie al was opgenomen maar op starre wijze werd ingezet, zal veel flexibeler gehanteerd worden.

Dat neemt niet weg dat de provincie in haar ruimtelijk beleid kiest voor beperking van de uitbreidingsmogelijkheden van de kleine kernen. Toename van de woningvoorraad, waar dat voor de vitaliteit nodig is, gebeurt op basis van het creatief benutten van inbreiding en herstructurering. Deze aanpak wordt gecombineerd met vestigingsbeperkende maatregelen en vervoer op maat, indien zich grote leefbaarheidproblemen zouden voordoen.

Ten aanzien van het onderwerp van deze evaluatie, de vitaliteit van het platteland en de kleine kernen, nuanceert de gedeputeerde het probleem. Ook ouderen kunnen via netwerk of kinderen in hun behoeften voorzien, er is collectief o.v. op het platteland. Kernwoord is ook zelfredzaamheid en weten waar je voor kiest. Ook wat betreft de verandering van de sociale structuur, en de mogelijk minder sterke sociale samenhang in kleine kernen. Als overheid heb je hier geen invloed op, mensen hebben het drukker, kiezen zelf voor andere afleiding en dat moet je eenvoudigweg accepteren.

Het actief promoten van bijvoorbeeld Kulturhuser zal in Utrecht niet gebeuren, dat is in de ogen van de gedeputeerde vraag creëren. De provincie zal bottom-up initiatieven wel ondersteunen.

De provincie Utrecht richt zijn pijlen meer op de stedelijke problematiek en op de economische ontwikkeling. Dat staat op de eerste plaats, maar versterking daarvan gaat niet ten koste van alles behoort binnen kwaliteitsvoorwaarden tot stand te komen.

3.7 Provincie Flevoland

Vitaliteitsproblemen (Provincie Flevoland, 2005)

Flevoland telt in totaal 12 kleine kernen. Deze hebben een beperkt dagelijks voorzieningenniveau. Dit voorzieningenniveau loopt verder terug. Dit zijn echter economische processen waar overheden weinig aan kunnen doen. Ook in de dorpen zelf beseft men, dat de trek van de inwoners naar de grotere supermarkt elders de belangrijkste reden van het verdwijnen van kleine voorzieningen is. De vitaliteit wordt op dit moment als redelijk tot goed ervaren. Door schaalvergrotingsprocessen bij voorzieningen verwacht men dat de vitaliteit in de toekomst meer onder druk zal komen te staan. Niet duidelijk is in hoeverre de structuurveranderingen in de landbouw van invloed zijn op de vitaliteit van het platteland.

In Flevoland is sprake van:

- grotere afstanden tussen de kernen;
- een zwakkere openbaar vervoerstructuur;
- een bij de bevolkingsgroei achterblijvende ontwikkeling van maatschappelijke, op zorg gerichte, educatieve en culturele dienstverlening.

Deze omstandigheden leiden tot een bovengemiddelde (auto)mobiliteit

Kenmerkend voor Flevoland is de beperkte werkgelegenheid in relatie tot de aanwezige beroepsbevolking. Het grote aantal forensen naar werkplekken buiten de provincie is hiervan het gevolg. Voor de mensen die elders werken, hoeft dit niet altijd bezwaarlijk te zijn. Vaak kan dit echter negatief uitwerken op het tot stand komen van een goede sociale ontwikkeling in de steden en dorpen van waaruit dit pendelen plaatsvindt. Er resteert immers minder tijd voor huiselijke activiteiten en maatschappelijke bezigheden

Bij de sociale infrastructuur is sprake van een andersoortige relatie tussen de groei van de bevolking en de voorzieningen. Hier is sprake van het nadeel dat veel van de voorzieningen wel beschikbaar zijn, maar op een grote afstand liggen (veelal op het "oude land") en deel uitmaken van een reeds lang bestaande structuur. Het opbouwen van een nieuwe voorzieningenstructuur kost energie, tijd en overtuigingskracht.

Voor de versterking van de kwaliteit van het Flevolandse woon- en leefmilieu is het van belang dat uitbreiding plaatsvindt van hoogwaardige, niet direct bevolkingsvolgende voorzieningen, onder meer op het gebied van zorg, hoger onderwijs, ontspanning (bijvoorbeeld sport) en cultuur. Dergelijke voorzieningen verhogen niet alleen de kwaliteit van het bestaan, maar leveren ook – doordat mensen elkaar daar ontmoeten – een bijdrage aan de versterking van de sociale samenhang. Daarnaast zijn die voorzieningen belangrijk voor de vestiging van bedrijven.

Trends

De trends die in Flevoland te signaleren zijn in relatie tot vitaliteit van de kleine kernen:

- behoefte om in alle kernen voor alle doelgroepen te bouwen;
- schaalvergroting;
- integratie van verschillende kleinschalige functies;
- internet glasvezelnet: werken op afstand, op een andere manier voorzieningen bereiken (webwinkel, webdokter);

- ontwikkelingen in het buitengebied, veranderingen in de landbouw hebben ook effect op de dorpen zelf. De sociale samenhang zal op een andere manier dan geënt op de landbouw vorm moeten krijgen. Het wordt allemaal diffuser.

Uit de Contourennota (Provincie Flevoland, 2004)

'De veranderende bevolkingssamenstelling leidt ertoe dat het beroep op voorzieningen zal toenemen en dat het aanbod gedifferentieerder zal moeten worden. De achterstand bedraagt nu 30 procent ten opzichte van vergelijkbare gebieden. Het gaat om de aanwezigheid en bereikbaarheid van onderwijsvoorzieningen, recreatieve, sport- en culturele voorzieningen evenals sociale en gezondheidsvoorzieningen voor diverse groepen in de samenleving. De grotere steden en de kleine kernen hebben elk hun eigen sociale problematiek: bij hoogdynamische ontwikkelingen ijlen de benodigde voorzieningen na, terwijl in laagdynamische gebieden vaak een gebrek aan draagvlak het probleem is. In de kleine kernen blijft de aanwezigheid van een volledig aanbod van voorzieningen een punt van zorg. Het realiseren en handhaven van (basis)voorzieningen in kleine kernen is de afgelopen jaren moeilijk gebleken. Omwille van de sociale samenhang en vitaliteit dient op basis van samenwerking met betrokkenen aandacht te worden besteed aan menging van functies (wonen, werken en voorzieningen) op wijk- en buurniveau, veiligheid en het voorzieningenniveau.'

'De behoefte van burgers aan zelfontplooiing en meer keuzevrijheid, alsmede het beroep op de burger voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid nemen nog steeds toe. Het individu komt steeds centraler te staan en daarmee ook de intensiever wordende levensstijl. De belevingseconomie en de daarmee toegenomen mobiliteit die voor al deze belevenissen noodzakelijk is, hebben gevolgen voor de inrichting van het gebied. Het instandhouden en versterken van sociale verbanden tussen burgers kost steeds meer moeite door de diversiteit van verschillende generaties en de verschillende culturen in een buurt.'

Beleid provincie

Als het gaat om vitaliteit, dan betekent dat in Flevoland: aandacht voor de sociale kant en zo veel mogelijk ruimte bieden voor (economische) ontwikkeling. Daarbij hanteert men wel een relativerende houding. Men beseft als overheid op dit vlak geen doorslaggevende invloed en sturing uit te kunnen oefenen op marktprocessen.

Vanwege de groeitaakstelling van de provincie Flevoland, kent de provincie geen restrictief bouwbeleid. Daarom wordt in de provincie geen woningbouwcontingent gehanteerd. Dit beleid blijft gehandhaafd.

Als in de toekomst problemen ontstaan tussen gemeenten bij de afstemming van de woningbouw (woonmilieus, woningbouwcategorieën, woningbouwproductie) kan de provincie Flevoland een nadrukkelijke rol in de afstemming spelen. Hiervoor zal dan eerst overleg plaatsvinden met de betrokken partijen, waarna een voorstel kan worden gedaan aan Provinciale Staten.

Er is nog discussie over de vraag hoe ruim de mogelijkheden van wonen in het buitengebied moeten worden.

Zo mogelijk zullen in de dorpen in Flevoland primaire voorzieningen zoals basisonderwijs, medische zorg, detailhandel, jongerenwerk en ouderenzorg in stand worden gehouden. Daarom wordt de gelegenheid geboden bouwstromen te realiseren die in de behoefte voorzien van de natuurlijke groei alsmede van enige extra groeimogelijkheid. Mochten de woningbouwstromen desalniettemin onvoldoende blijken om alle primaire voorzieningen in stand te houden, dan zal een zodanige organisatie van maatschappelijke en commerciële dienst-

verlening tot stand moeten worden gebracht zodat adequaat in deze behoeften kan worden voorzien.

Flevoland kent in de ruimtelijke opbouw een clusterstructuur van dorpen, waarbinnen kernen gelegen zijn met een centrale functie (zoals bijvoorbeeld Marknesse).

De Flevolandse bestuurders stellen daarbij dat ze nu al regelmatig zien dat ouderen, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van zorg in kleine kernen, naar de grotere kernen, zoals Emmeloord, verhuizen.

In de ontwikkeling van werken mikt Flevoland in dit kader vooral op de versterking en uitbreiding van de recreatieve sector en het realiseren van verbindingen tussen natuurgebieden met campings en recreatieparken en kernen, zodat die beter kunnen profiteren van T&R.

Uit de Contourennota

Opgave 7: Voorzieningen

Om de achterstand in voorzieningen in te lopen worden ambities, concrete doelen en uitvoeringsafspraken vastgesteld. Flevoland kent nog steeds knelpunten in de voorzieningen voor de bevolking. Het gaat zowel om het achterblijven van (regio-)voorzieningen in de steden als om een gebrek aan draagvlak voor basisvoorzieningen in de kleine kernen. Op het gebied van voorzieningen is discussie mogelijk over prioritering van de provinciale inzet en over het ambitieniveau dat je als provincie kiest. De provincie wil expliciet aandacht besteden aan jeugdbeleid en hoger- en beroepsonderwijs evenals de relatie hiervan met kennisintensieve bedrijvigheid. Uitgaande van een autonome bevolkingsgroei streeft de provincie ernaar de achterstand in het voorzieningenniveau de komende omgevingsplanperiode met 1/3 terug te brengen. Dit zal tevens een flinke impuls (circa 4.000 arbeidsplaatsen) in werkgelegenheid met zich meebrengen.

Opgave 17: Inrichting landelijk gebied

In het Omgevingsplan moet worden vastgelegd hoe de provincie het platteland vitaal wil houden, met voldoende ruimte voor verschillende, zo mogelijk gecombineerde functies. Dit zal vooral gebiedsgericht worden uitgewerkt. Het tot dusverre gehanteerde principe van scheiding van functies op hoofdlijnen en verweving op een lager schaalniveau, zal zonodig worden bijgesteld. De discussie over functiescheiding en/of functiemenging heeft gevolgen voor de inrichtingsprincipes van het landelijk gebied en voor het platteland als uitloopgebied voor de stad. Vanuit diverse beleidsvelden doen zich combinatietoekenansen voor. Ten eerste moet dan bewuster gekozen worden voor toedeling (in de zin van scheiding dan wel menging) van functies. Ten tweede moet ruimte worden geschapen voor ontwikkelingen, zoveel mogelijk in de vorm van samenhangende structuren en netwerken, om versnippering te voorkomen.

Functiecombinatie in het landelijk gebied brengt een aantal uitdagingen met zich mee zoals:

- hoe kunnen schaalvergroting en intensivering in de landbouw bijdragen aan de leefbaarheid op het platteland?;
- hoe kan voorkomen worden dat de leefbaarheid in de kleine kernen negatief beïnvloed wordt door meer gespreid wonen (landgoederen, zorgboerderijen etc.)?;
- beheersen van effecten van niet-agrarische activiteiten op vrijgekomen erven (o.a. effecten op bedrijventerreinen bij de dorpen, toename mobiliteit).

Ook in de kleine kernen is behoefte aan groei om de leefbaarheid te bevorderen. De sturingsmogelijkheden van de provincie zijn hierbij beperkt.

Verwachtingen andere partijen

De Nota Ruimte biedt Flevoland een goed kader voor de uitwerking van het ruimtelijk beleid. Verwachtingen richting het Rijk liggen op het vlak van een actieve rol van het Rijk bij de versterking van de leefbaarheid: door cofinanciering van Europese subsidiestromen en een stimulerende en medeverantwoordelijke rol bij het behoud en de versterking van de landschappelijke kwaliteit. Niet alleen planologische beperkingen, maar ook een stimuleringsbudget voor ontwikkelingsgerichte landschapstrategie en pilotprojecten zijn van belang. De doorwerking van het ILG zonder schotten en met veel mogelijkheden voor maatwerk is eveneens van groot belang. Flevoland verwacht van het rijk een hogere ILG bijdrage dan de 0,3% die is toegezegd en een brede inzetbaarheid voor de Flevolandse doelen.

3.8 Provincie Noord-Holland

Vitaliteitsproblemen

In Noord-Holland spelen vooral in het noorden vitaliteitsproblemen (zie ook casus Kop van Noord-Holland, waar de specifieke vraagstukken benoemd zijn, zonder dat men nu de conclusie trekt dat er een vitaliteitprobleem is). De ruimtelijke situatie in noord en zuid is erg verschillend en op hoofdlijnen te typeren als respectievelijk een onderdruk-gebied, waarin de nodige ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd versus een overdruk-gebied t.g.v. de stedelijke omgeving, waarin je autonome ontwikkelingen in goede banen moet zien te leiden.

In het zuidelijk deel van Noord-Holland gaat het vooral om vraagstukken van stedelijke aard. In het noordelijk deel is de verhouding tussen wonen en werken scheef, waardoor er veel uitgaande pendel is. De regio is economisch niet sterk. Het streekplan schetst een situatie waarbinnen het voorzieningenniveau terug loopt (hetgeen in onze casus overigens niet bevestigd wordt).

Trends

De landelijke trends spelen ook in Noord-Holland:

- mobiliteit;
- ontgroening en vergrijzing;
- gezinsverdunding;
- extramuralisering, vermaatschappelijking van de zorg, veranderende zorggebouwen;
- terugloop in de landbouw, vertrek van boeren naar het buitenland;
- behoefte aan wonen en werken in het groen.

Beleid

Noord-Holland kent twee vigerende streekplannen, Noord-Holland Zuid en Noord-Holland Noord. Het streekplan voor zuid dateert van 2003 en kent, mede vanwege de stedelijke druk in zuid, voor platteland en kleine kernen een restrictiever karakter. Om met name de kleine kernen zijn strakke rode contouren gelegd: de boer als buffer tussen stad en kernen. De problematiek die in deze evaluatie centraal staat, komt in het streekplan Noord-Holland Zuid niet expliciet aan de orde. Illustratief is deze schets:

'Het zuidelijke deel van de provincie Noord-Holland is een florierende en dynamische streek met circa twee miljoen inwoners. Deze regio is één van de belangrijkste onderdelen van de economische motor van Nederland met als economische clusters de Mainport Schiphol, het industrieel en haven-complex aan het Noordzeekanaal en het sierteeltcomplex Aalsmeer en omgeving. Het gebied is van internationaal belang voor toeristen en cultuurliefhebbers.

Daarnaast kent het gebied een voortreffelijk voorzieningenniveau en een vruchtbare voedingsbodem voor innovatie en creativiteit. De regio biedt een grote variatie aan groen- en recreatiegebieden met cultuurhistorische en natuur- en landschapswaarden.

Echter, de economie moet zich kunnen blijven ontwikkelen, de leefbaarheid, waterhuishouding en bereikbaarheid behoeven verbetering. De provincie schept de ruimtelijke voorwaarden in het streekplan Noord-Holland Zuid zodat ze de kwaliteit van de leefomgeving veiligstelt voor de huidige bevolking en volgende generaties.'

Het streekplan voor Noord dateert van oktober 2004 en is meer ontwikkelingsgericht. Dit heeft enerzijds te maken met de ontwikkelingen in het noorden en anderzijds met de parallelle beleidsontwikkeling op nationaal niveau in de vorm van de Nota Ruimte. In het noorden van Noord-Holland doen zich diverse problemen voor:

- er is een scheve verhouding tussen wonen en werken;
- de werkgelegenheid is te laag in relatie tot de omvang van de bevolking;
- de woningbouwproductie is onvoldoende in relatie tot de planning;
- het voorzieningenniveau van de kleine kernen loopt terug.

Om deze problemen op te lossen is er een ontwikkelingsgericht bouwbeleid, waarin geen of weinig beperkingen aan het bouwen worden gelegd. Er mag meer gebouwd worden dan voor eigen behoefte. Wel zijn er kwaliteitscriteria: er moet gebouwd worden binnen de zoekgebieden, op basis van een regionale woonvisie.

Uit het streekplan van NH Noord (Het voorzieningenniveau in Noord-Holland Noord)

'Het niveau van voorzieningen is in dubbel opzicht een kernopgave voor de ontwikkeling van Noord-Holland Noord. De voorzieningen voor ouderen blijven achter en het peil van de voorzieningen in de kleine kernen neemt af. Uit de Integrale Toets blijkt dat de levensvatbaarheid van voorzieningen niet middels een ruimtelijk scenario gegarandeerd kan worden. Er valt als het ware 'niet tegen op te bouwen'. De werking van de markt, schaalvergroting, specialisatie en automatisering zijn krachtige economische trends die het aanbod van voorzieningen in (kleine) kernen blijvend onder druk zetten. Om de voorzieningen op peil te brengen of te houden zijn extra inspanningen nodig. Dat deze inspanningen resultaat kunnen hebben, komt eveneens uit de toets naar voren. Een voorbeeld: daar waar geïnvesteerd is in Wonen Plus projecten is het voorzieningenpeil voor ouderen beter. Investeren in de sector van zorg- en dienstverlening kan bovendien een gunstig effect hebben op de werkgelegenheid. Wij willen een integrale en creatieve aanpak bevorderen gericht op levensvatbare voorzieningen. Ons beleid rond zorg, welzijn, cultuur en stedelijke vernieuwing biedt een stimulans voor innovatieve oplossingen. Denk aan:

- slimme combinaties van voorzieningen op lokale schaal,
- afspraken op regionale schaal over spreiding en bereikbaarheid van voorzieningen, combinaties van publieke en commerciële dienstverlening,
- vernieuwing van het vrijwilligerswerk en verenigingsleven.

Bij de provinciale steunfuncties voor sociaal beleid, sport en cultuur kunnen gemeenten en maatschappelijke organisaties terecht voor advies. Ook mobiele voorzieningen bieden kansen, zoals de cultuurkaravaan van de provincie laat zien. Ook wijzen we gemeenten op de mogelijkheid om binnen de bestaande wettelijke kaders via de bestemmingsplannen ruimte te bieden aan huisvesting voor het verlenen van mantelzorg.'

Verwachtingen andere partijen

De Nota Ruimte biedt ook voor Noord-Holland een goed ruimtelijk kader om in te spelen op de vraagstukken die in Noord Holland Zuid en Noord liggen. Ook Noord-Holland hamert op het belang van een goede inzet van ILG, en hoopt dat het rijk de verwachtingen daaromtrent ook kan waarmaken. Ondersteuning van het rijk bij het versterken van het voorzieningenniveau van kleine kernen is nodig.

3.9 Provincie Zuid-Holland

Vitaliteitsproblemen

Zuid-Holland is de meest verstedelijkte provincie van Nederland, hetgeen de situatie van kleine kernen in deze provincie in een bijzonder licht stelt. In de provincie heerst een grote druk op de woningmarkt. Door instroom van buitenaf wordt de maatschappelijke opbouw / verhouding in kleine kernen verstoord.

Doordat er vanwege het restrictieve beleid niet gebouwd mag worden, ontstaat in deze situatie een probleem voor starters in kleine kernen, die niet kunnen concurreren met kapitaalcrachtigen van buiten de kernen. Dat is volgens de gedeputeerde nu nog geen vitaliteitprobleem, maar kan het wel worden.

Verder valt ook in Zuid-Holland op dat vitaliteit ook veel met beleving te maken heeft. Discussies over leefbaarheid doen zich vooral voor in de Rijnstreek, in het land van Wijk en Wouden, Krimpenerwaard, Alblasserwaard, maar niet in Goeree-Overflakkee, waar Middelharnis zorgt voor een voldoende voorzieningenniveau.

Vanuit met name de agrarische sector wordt aandacht gevraagd voor de hier teruglopende economische vitaliteit van het landelijk gebied.

Ook wordt aangegeven dat het verenigingsleven terugloopt, het aantal vrijwilligers. Uit werkbezoeken blijkt dat dit klopt, maar er is wel nog steeds sprake van een levendig klimaat op het platteland. Met andere woorden, dergelijke processen spelen in heel Nederland, zijn niet typisch voor het platteland en doen zich elders misschien nog wel sterker voor.

Bij de beoordeling van deze vitaliteitsproblemen blijft ook hier de vraag in welke mate het beleving is. Doordat er veel discussie over is, wordt het een bestuurlijk vraagstuk, zonder dat altijd duidelijk is of er een écht probleem is.

In de structuurvisie van de provincie, die dateert van 2004, wordt de vitaliteit van het landelijk gebied maar kort aangestipt. Daarmee is het niet een prioritair probleem of een opgave in het ruimtelijk beleid.

Beleid

Uitgangspunt van het ruimtelijk beleid voor de kernen is het bouwen voor eigen behoefte op de schaal van de regio. Contouren geven per kern de speelruimte die er is. In open landschap is het beleid restrictief, in transformatiezones is meer ruimte. Als het in te passen valt, is bouwen voor jongeren en ouderen mogelijk en is er ruimte voor nieuwe economische activiteiten en woonvormen (provincie Zuid-Holland, 2004).

In herzieningen van het streekplan Oost, (2001), is voor de ontwikkeling van wonen een nieuwe sturingsmethodiek geïntroduceerd, in plaats van een kwantitatieve benadering is gekozen voor een benadering waarin kwaliteit en ruimtebeslag centraal staan. Bouwontwikkelingen dienen in een kwalitatief goed uitgewerkt beleidskader te passen. Tav de voorzieningen zegt het streekplan het volgende:

'De differentiatie tussen de diverse kernen kan aangescherpt worden, ook om karakterverschillen tussen kernen verder te accentueren en te benutten. Daarbij is evenwel van belang dat in elke kern een zeker minimaal voorzieningenniveau gegarandeerd moet zijn, waarbij niet zo zeer de fysieke aanwezigheid, als wel de bereikbaarheid ervan van belang is. Dit geldt zowel voor winkelvoorzieningen, sociaal-economische voorzieningen als voor zorgvoorzieningen. Op het gebied van de zorg betekent dit dat men in elke gemeente gebruik moet kunnen maken van de basiszorg, terwijl meer specialistische functies, zoals ziekenhuizen en verpleeghuizen, in de grotere kernen gevestigd zijn.'

Het provinciale ruimtelijke beleid is voorts gericht op het concentreren van de bedrijvigheid in de, tot de Deltametropool behorende, locaties. Voor het nationale landschap het Groene Hart, waar het streekplangebied Zuid-Holland Oost toe behoort, geldt daarentegen een restrictief beleid. Het afleiden van economische activiteiten vanuit de Randstad naar het Groene Hart zou niet alleen afbreuk doen aan de economische potenties van de Deltametropool, maar zou ook strijdig zijn met dit restrictieve beleid.

In het streekplan West wordt de rode contour als sturingsinstrument nog nadrukkelijker dan in Oost gehanteerd om de stedelijke ontwikkeling binnen de grenzen te laten plaatsvinden: 'De ruimte voor wonen kan en moet, nog strikter dan in het verleden, binnen bestaand stedelijk gebied worden gerealiseerd. Behalve de ontwikkeling van vliegveld Valkenburg en de ontwikkeling van de Westlandse Zoom worden tot 2015 dan ook geen nieuwe grootschalige verstedelijkingslocaties voorzien' (Provincie Zuid-Holland, 2003).

Het specifieke vraagstuk van de kleine kernen, dat in deze evaluatie centraal staat, komt in beide streekplannen niet prominent aan de orde.

In het licht van de Nota Ruimte en naar de nieuwe WRO toe, wordt de verschuiving in de sturing verder doorgezet, van het minder star regelen van bovenaf naar het leggen van verantwoordelijkheden bij gemeenten. De ervaring van de gedeputeerde is dat gemeenten dit een interessante ontwikkeling vinden, die weliswaar niet altijd even eenvoudig is. Het besef dat gemeenten (ook) zelf over ruimtelijke ontwikkeling gaan, wordt positief ontvangen.

De provincie werkt met gebiedsgedeputeerden, die verantwoordelijk zijn voor gebiedsgericht werken in hun regio's. Zij proberen gebieden als regio aan te spreken en niet als verzameling gemeenten. Het doel is om te komen tot een regionale agenda omdat regionaal denken leidt tot meer kwaliteit dan lokaal denken.

Verwachtingen andere overheden

Met de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland zijn rollen en verantwoordelijkheden beter verdeeld dan in het verleden. De provincie kan er goed mee uit de voeten. Wel verwacht de provincie voor sommige vraagstukken de steun en betrokkenheid van het rijk (de aanpak van de problematiek in waardevolle gebieden, zoals de Veenweidegebieden, het Groene Hart in zijn algemeenheid).

Het ILG is ook een gunstige ontwikkeling, waarbij ook in deze provincie aandacht gevraagd wordt voor de uitvoering conform de voornemens.

3.10 Provincie Zeeland

Vitaliteitsproblemen

Zeeland telt zowel relatief als absoluut heel veel kleine kernen. 10-15 kleine kernen per gemeente is geen uitzondering. Daarnaast zijn er weinig grotere kernen met een meer regionale functie. In de kleine kernen verdwijnen meer en meer winkelvoorzieningen. Ook de bereikbaarheid via openbaar vervoer neemt af. Wel is sprake van een bloeiend vrijwilligersbestand en verenigingsleven. Daarmee zijn in Zeeland geen problemen.

Naast de landelijke vraagstukken omtrent de vraag en het aanbod van ouderenwoningen en starterswoningen, die in Zeeland ook spelen, zijn er specifieke vraagstukken op het vlak van wonen in kleine kernen. Grootste punt is de tweede woning, die veel mensen van buiten in Zeeland hebben. Deze worden niet permanent bewoond en staan derhalve vaak ook leeg. Dit heeft negatieve consequenties voor de leefbaarheid. Handhaving is moeilijk, omdat je dan moet controleren of de woning minstens 180 dagen per jaar bewoond wordt. Desondanks zijn er gemeenten (waaronder Veere) in geslaagd om dit probleem van de "tweede woningen" succesvol te bestrijden.

Een tweede probleem is dat gemeenten, in de veelal historische kernen, de door de provincie gewenste beleidsmatige trits herstructurering – inbreiding – uitbreiding niet na kunnen komen. Dat leidt tot een traag bouwtempo en dure woningen, in de betreffende historische kernen, die meestal niet meer door de eigen bevolkingsaanwas betaald kunnen worden. De provincie blijft hier uit oogpunt van openheid landschap, bundeling en kwaliteit aan vasthouden, met deze restrictie dat 50% van de voorgestane uitbreiding van het woningbestand wel buiten de historische kern mag worden gerealiseerd.

Ten aanzien van werken hanteert de provincie tot nog toe het beleid dat per kern een bedrijventerrein voor lokale bedrijvigheid van 5 hectare (ha) toegestaan is. Een ontwikkeling naar bundeling op meer regionale terreinen is wel gaande. De provincie is derhalve terughoudend in de lokale vestiging of uitbreiding van bedrijfsruimte. Daarmee neemt de werkgelegenheid direct verbonden aan kleine kernen af. De provincie vindt dit echter geen vitaliteitsprobleem. Werkenden zijn veelal voldoende mobiel om werkgelegenheid elders te zoeken en bovendien gaat het natuurlijk niet om grote aantallen.

Alles overziend ervaart de provincie vooral het teruglopende voorzieningenniveau in combinatie met verminderd OV als probleem. Voor de minder mobiele mensen is dit problematisch alsmede, voor de kwaliteit van het toeristische product in Zeeland. In de kern Veere bijvoorbeeld, die door watersporters wordt aangedaan, is geen supermarkt meer. Recreanten willen graag kleine boodschappen kunnen doen in de kern waar ze met boot, in een huisje of op een camping bivakkeren. Het woningaanbod voor met name ouderen wordt op dit moment opgepakt en is geen vitaliteitprobleem.

Over het algemeen zijn wel regionale verschillen te onderkennen. In de kustgemeenten is men beleidsmatig vrij actief op dit vlak en worden ook veel projectaanvragen ingediend bij het beleidsthema Vitaal Platteland. In het 'achterland', de gemeenten die niet aan de kust liggen en meer in het oosten van de provincie (Tholen, Goes en Hulst), gebeurt dit veel minder. Hier is veel minder aandacht voor de problematiek van de leefbaarheid op het platteland, terwijl er tegelijkertijd wel veel minder voorzieningen zijn (het is daar eenzijdiger en leger). Verondersteld mag worden dat deze situatie, die van oudsher bestaat, geaccepteerd wordt. Er zijn ook weinig drijvende krachten om op aan te sluiten (geen of nauwelijks T&R bijvoorbeeld).

Trends

In Zeeland is meer dan gemiddeld sprake van ontgroening en vergrijzing. Dit leidt echter niet tot de ervaring dat de vitaliteitproblemen op dit vlak ook groter zijn. Veel bepalender voor de situatie op het Zeeuwse platteland is de grote invloed van T&R. Deze sector heeft een duidelijke impact, dan bijvoorbeeld de landbouw, op de sociale verbanden op het platteland. Dit vanwege de aanwezigheid van veel vakantievierders, de tweede woning als vakantiewoning e.d.

Een andere belangrijke factor is dat het buitengebied steeds meer bewoond wordt door niet-agrariërs. Dat veroorzaakt spanning tav de regelgeving (stank).

Een voor Zeeland belangrijke trend is verder de positieve situatie in het vrijwilligerswerk. Ook zijn er veel dorpsraden in Zeeland. Vreemd genoeg leidt dit juist niet tot bijvoorbeeld veel aanvragen voor projecten in kleine kernen bij het programma Vitaal Platteland; de aanvragen daar zijn meer gericht op het buitengebied. De verklaring zou kunnen zijn dat de zelfredzaamheid in de actieve gemeenschappen groter is en men de subsidies niet nodig zegt te hebben.

Beleid provincie

Het streekplan van Zeeland dateert van 1997 en wordt volgend jaar vervangen door een Omgevingsplan. Het streekplan kent van origine een meer restrictief karakter, dat via enkele herzieningen en aanvullend instrumentarium steeds meer omgebogen wordt naar, of aangevuld wordt met, een ontwikkelingsgerichte aanpak.

Het streekplan kent een bundelingsprincipe voor wonen en bedrijvigheid. Dat zorgt ervoor dat in de kleine kernen een beperkte ontwikkelingsruimte is: voor wonen geldt de opvang van de eigen behoefte, voor bedrijvigheid de ruimte van 5hectare bedrijventerrein per kern, met de kanttekening dat de provincie regionale bundeling nastreeft. Dit beleid leidt, in combinatie met de provinciale voorkeur voor herstructurering boven inbreiding boven uitbreiding, wel tot veel discussie met gemeenten, die graag meer ruimte zien, ook in de sfeer van uitbreiding. Dit in verband met de eerder genoemde kosten van herstructurering en inbreiding.

Een belangrijke herziening van het streekplan is de herziening Vitaliteit en Dynamiek. Daarin worden verruimde mogelijkheden geboden voor burgerwoningen in het buitengebied, supermarkten als perifere vestiging, nieuwe economische dragers, wonen in boerderijen en woonzorgboerderijen. Deze veranderingen zijn overwegend het gevolg van de wens om in te kunnen spelen op de veranderingen in de agrarische sector. Door middel van verruiming van de gebruiksmogelijkheden van het platteland, kunnen hier activiteiten ondernomen worden die zelfdragend zijn en daarmee belangrijke elementen van het platteland in stand houden, zonder dat een voortdurende ondersteuning in de vorm van subsidies nodig is.

In het nieuwe Omgevingsplan zal deze trend voortgezet worden. Binnen kwaliteitskaders stellen gemeenten regionale agenda's op, die verdere uitvoering van het ruimtelijk beleid aansturen. Voor bijvoorbeeld woonbeleid zal de omslag van kwantitatieve sturing naar kwalitatieve sturing gemaakt worden. In meerjarenvisies moet duidelijk worden wanneer welke woning van welke kwaliteit gebouwd wordt. Vrijheid in deze is daarom niet vanzelfsprekend. Op het vlak van voorzieningen is de belangrijkste sturing vanuit de provincie het stimuleren ervan. Dat kan zowel in de processfeer (partijen bij elkaar brengen) als in de financiële sfeer (steun aan bijvoorbeeld multifunctionele centra).

Verwachtingen richting andere partijen

De provincie heeft er vertrouwen in dat met de Nota Ruimte als met Vitaal Platteland voldoende beleidsruimte aanwezig is op provinciaal niveau. Ook de instelling van het ILG schept vertrouwen op ruimte om te opereren.

De Europese fondsen functioneren voor Zeeland naar tevredenheid. Er worden een optimaal gebruik van gemaakt.

Krantenartikel PZC, april 2005

Zeeuwse gemeenten willen zelf ruimte voor wonen, werken, recreatie invullen: provincie moet betutteling staken

Weg met de bedilzucht van de provincie. Gemeenten willen de ruimte voor wonen, werken en recreatie zelf invullen, zonder te worden vastgepind op regeltjes uit de Middelburgse Abdij. De roep om meer vrijheid voor de gemeenten en minder gebondenheid aan de provincie weerklonk gisteren luid in Vlissingen. Gedeputeerde Staten spraken op een conferentie over het nieuwe Omgevingsplan Zeeland met vertegenwoordigers van gemeenten over samenwerking zoals die in het plan gestalte moet krijgen. De provincie komt aan de verlangens van de gemeenten vérgaand tegemoet, maar die willen méér. Vooral meer ruimte voor bedrijfsterreinen, recreatieve voorzieningen en landbouwactiviteiten. Geen te strakke afspraken over de verhouding tussen bouw binnen de bebouwde kom (inbreiden) en op nieuwe plekken (uitbreiden). „Het Omgevingsplan moet globaal zijn, met veel beleidsvrijheid voor de gemeenten“, verwoordde de Terneuzense wethouder A. van Waes de visie van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten. „Dus minder regels en minder bureaucratie. Niet alles tot op de laatste centimeter willen regelen.“ (Provinciale Zeeuwse Courant, 7 april 2005)

3.11 Provincie Noord-Brabant

Vitaliteitsproblemen

Het beeld dat de gedeputeerde schetst is kwalitatief het volgende (dit wordt in kwantitatieve zin ondersteund door het sociaal rapport van de provincie):

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 niet gericht voor deze doelgroep is gebouwd. Consequentie van de ver-

grijzing 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 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 'stuuringsloos'.

De veranderingen in de werkgelegenheid zijn in Noord-Brabant niet zo sterk. Gebleken is dat de economische vitaliteit op peil blijft ondanks de veranderingen in de agrarische sector. Daar is eerder sprake van schaalvergroting dan van daadwerkelijke sanering (dus een lager aantal grotere bedrijven). Dat is derhalve ook geen vitaliteitprobleem.

Door de tot nu toe weinig flexibele woningmarkt verliest een kern zijn dynamiek. Dat heeft negatieve consequenties voor de plaatselijke economie, er is minder economische activiteit.

Trends

Uit het streekplan: 'Het verdwijnen van winkels en andere voorzieningen uit kleine kernen hangt samen met processen van schaalvergroting, maar ook met het individuele gedrag van mensen. Algemene processen van ontgroening en vergrijzing spelen hierbij eveneens een rol. Processen die met de bouw van meer woningen of het toelaten van meer bedrijven niet zijn te keren.

De bevolkingsgroei in Brabant zal de komende decennia sterk teruglopen en daarmee ook de (kwantitatieve) groei van de woningvoorraad. In het licht van deze afname en gelet op het algemene karakter van de aangegeven processen, is het van belang nieuwe en creatieve oplossingen te zoeken voor de leefbaarheidvraagstukken. Zo zien wij bijvoorbeeld dat het wegvallen van voorzieningen op het platteland vooral een probleem is voor mensen die niet over een eigen auto beschikken, met name sommige ouderen. Daarom bevorderen we dat de voorzieningen voor deze groepen toch bereikbaar blijven. Mogelijkheden hiertoe zien we onder andere in de realisatie van multifunctionele gebouwen waarin verschillende voorzieningen en diensten worden gecombineerd, het opzetten van mobiele voorzieningen, de realisatie van kleinschalige vormen van openbaar vervoer en de kansen die ICT biedt.'

Beleid provincie

Het beleid van de provincie aangaande dit thema ligt (in ruimtelijke zin) vooral vast in het streekplan Brabant in Balans van 2002, de herziening op onderdelen daarvan van 2004 en de nota Buitengebied in ontwikkeling.

In het algemeen kende het streekplan van 2002 (zie voorbeelden hieronder) nog een vrij restrictief karakter waar het gaat om de ruimtelijke ontwikkeling van het platteland. Naar aanleiding van het bestuursakkoord is in de herziening het streekplan op dit punt aangepast: in plaats van een bouwbeleid gericht op het opvangen van ten hoogste de eigen aanwas (migratiesaldo nul) is dat nu tenminste de eigen aanwas. Als blijkt dat extra opvang nodig is voor speciale doelgroepen (jongeren, ouderen) dan kan extra gebouwd worden, mits goed wordt aangetoond dat dit voor de genoemde doelgroepen nodig is.

Naast het ruimtelijk beleid voert de provincie een actief sociaal beleid, vooral gericht op het voorzieningenniveau. Middels 'triggermoney' probeert de provincie multifunctionele voorzieningen, mobiele voorzieningen, zorgvoorzieningen (beschikbaarheid huisarts bijvoorbeeld) te stimuleren. Daarvoor zijn er verschillende subsidiefondsen, zoals het combifonds, gericht op wonen-zorg-welzijn, met een jaarlijks budget van ondertussen circa 2 miljoen euro, waaruit per project een bijdrage van circa € 50.000-100.000 gedaan kan worden. Dit fonds wordt jaarlijks in zijn geheel besteed.

Herziening streekplan 2004

Niet meer afwegen op regionaal niveau;

- **Tenminste** bouwen voor de eigen aanwas ipv ten *hoogste* (dat laatste geldt alleen voor Nationale Landschappen);
- Ingegeven door de vitaliteitsproblemen.

Toelichting op herziening streekplan 2002

Deze herziening vloeit rechtstreeks voort uit het *Bestuursakkoord 2003-2007*, hoofdstuk 2 Ruimtelijke ordening en wonen. Daarin staat de volgende passage over woningbouw in kleine kernen:

"Voor de landelijke regio's blijft het uitgangspunt "bouwen voor migratiesaldo nul". Binnen dit beleidskader bouwt elke gemeente zoveel woningen als tenminste nodig zijn voor de opvang van de natuurlijke bevolkingsgroei, te beoordelen op basis van een goed onderbouwd volkshuisvestingsplan. Bij de uitwerking van dit beleid is er daarenboven zorg voor de positie van ouderen en starters op de woningmarkt in de kleine kernen van het landelijk gebied, met name voor degenen met een laag inkomen. De gemeenten worden gestimuleerd om voor deze groepen maatwerk te leveren. De provincie nodigt hen uit met een onderbouwd plan te komen dat aangeeft hoeveel woningen, voor welke doelgroepen, in welke prijsklasse, op welke locatie moeten worden gebouwd. De prioriteit ligt bij inbreiden, herstructureren en intensiveren van bestaand bebouwd gebied. Uitbreiden is pas aan de orde als is aangetoond dat er geen reële mogelijkheden zijn binnen bestaand bebouwd gebied. Een combinatie van inbreidings- en uitbreidingsplannen is bespreekbaar als dat noodzakelijk is vanwege de financiële haalbaarheid. Kwalitatieve argumenten geven daarbij de doorslag".

Extra woningen, dat wil zeggen woningen bovenop het aantal dat nodig is om te 'bouwen voor migratiesaldo-nul', zijn mogelijk ten behoeve van de huisvesting van nader aangewezen bijzondere doelgroepen, zoals jongeren/starters op de woningmarkt en ouderen, in het bijzonder voor zover deze behoren tot de lagere inkomensgroepen, alsmede mensen met een zorgvraag. Een mogelijke toekenning van extra woningen voor deze laatste doelgroep vloeit voort uit de voortschrijdende vermaatschappelijking van de zorg en de hiermee samenhangende extramuralisering.

Nota Buitengebied in ontwikkeling

Belangrijk punt bij het realiseren en uitvoeren van dit beleid is dat het aansluit of gebaseerd is op bottom-up initiatieven, wensen of ervaren problemen. Zonder die lokale betrokkenheid heeft het geen zin en zal de provincie ook niets doen (geen problemen oplossen die er niet zijn). Dat vraagt vervolgens wel om maatwerk op lokaal niveau.

De provincie neemt daarin zelf de regierol en die krijgt op verschillende manieren concreet vorm. Ten eerste via de inzet van financiën (subsidieregelingen sociaal en ISV ook voor kleinere gemeenten). Ten tweede door een beleidskader te hanteren, waarin de provincie

aangeeft actief met anderen aan de slag te willen. Dat vraagt wel een cultuuromslag, ook bij de provincie zelf. De provincie nodigt feitelijk gemeenten uit om tezamen oplossingen tot stand te brengen.

In de woningbouw wordt nu gewerkt met provinciale richtgetallen en een gemeentelijke woonvisie. Deze moeten (kwantitatief) enigszins in elkaars buurt liggen, maar de provincie valt niet over een paar woningen meer of minder. Van belang is het evenwicht, dat nu nog wankel is, tussen het benutten van de ruimte voor bouwen voor de doelgroepen en de eigen aanwas, versus het gevaar van het trekken van woonconsumenten uit de steden; dat laatste is niet de bedoeling.

De provincie monitort daarom intensief, namelijk maandelijks i.p.v. (half)jaarlijks. Verder houden de betrokken partijen zichzelf en elkaar aan de gemaakte afspraken en spreken elkaar aan als dat niet lukt. Het is nog zoeken naar een mogelijkheid om, met name kleine gemeenten, grotere bestemmingsplannen te laten maken met de mogelijkheid tot sturing op timing / fasering, zonder al te veel 'proceduregedoe'. Dat scheelt een hoop geld en energie, maar daar is men nog niet uit. Ook de nieuwe WRO biedt op dit vlak geen aanknopingspunten (in tegendeel).

Wat de provincie ervaart bij deze ontwikkelingsgerichte poging tot vitalisering van het platteland is dat het niet eenvoudig is om in een druk en vol land ontwikkelingen ook daadwerkelijke tot stand te brengen. Er blijft sprake van een NIMBY-syndroom.

Verwachtingen andere partijen

Rol van het rijk:

Financiering van het beleid

Waarmaken van de sturingsfilosofie Nota Ruimte: verantwoordelijkheid lager leggen en flexibel zijn. De praktijk is nog niet conform Nota Ruimte. Daarbij is er nog veel sectoraal denken op rijksniveau, wat heel goed merkbaar is in bijvoorbeeld de PPC. Daar zitten diverse rijksvertegenwoordigers met sectorale invalshoek, die nog te weinig vanuit een integrale blik naar het totaalplaatje kijken, maar veel meer naar het eigen sectorale belang. Integraal denken is het devies!

3.12 Provincie Limburg

Vitaliteitsproblemen

In Limburg speelt een, in vergelijking tot Nederland, sterkere vergrijzing en ontgroening. Bovendien is Limburg de eerste en tot nog toe enige provincie die te maken heeft met een krimpende bevolking. Dit laatste roept specifieke vragen op, ook waar het vitaliteit betreft.

Uit een recent bevolkingsonderzoek van de provincie (gericht op beleving van leefbaarheid en veiligheid) blijkt dat Limburgers een voldoende geven voor de leefbaarheid en veiligheid in Limburg. Om dit te behouden en te versterken investeert de provincie veel in leefbaarheid.

Er is een aantal ontwikkelingen in Limburg zichtbaar, die er mede toe leiden dat leefbaarheid hoog op de politieke agenda staat en dat de provincie, tezamen met andere partijen, de zaken aan wil pakken. In Limburg speelt de problematiek van te eenzijdig woningaanbod en te weinig mogelijkheden voor starters en senioren. Ook in de sociale huursector is te weinig aanbod. Alhoewel er geen kwantitatieve gegevens op het niveau van kleine kernen beschikbaar zijn, is de indruk dat het voorzieningenniveau afneemt. Er is een transformatie

gaande in de werkgelegenheid. Deze verandert van overwegend agrarische sector naar aanpalende of volledig andere bedrijfstakken. Hier zijn overigens op Limburgse schaal geen gegevens over die zijn toegesneden op platteland en kleine kernen. Voorbeelden leren echter dat dit wel degelijk gaande is.

Het vraagstuk van de vitaliteit kent twee elementen. Enerzijds de 'harde' voorzieningen en functies die kleine kernen nodig hebben om te functioneren. Het ontbreken daarvan is in het minder verstedelijkte Noord- en Midden-Limburg een groter probleem dan in Zuid-Limburg, waar plattelandsgebieden in het algemeen op korte afstand omringd worden door verstedelijkte gebieden. Daardoor zijn functies en voorzieningen relatief goed onder handbereik (afgezien van de bereikbaarheid voor minder mobiele bewoners). Zeker zo belangrijk is echter de sociale dimensie van leefbaarheid: in de ogen van de respondenten is leefbaarheid meer dan (bereikbaarheid van) voorzieningen. Het gaat om sociale samenhang, waarin bewoners de mogelijkheden hebben om een sociaal leven te leiden, in verenigingen bijvoorbeeld, maar ook om terug te vallen op medebewoners. Dit element speelt weer meer in Zuid- dan in Midden- en Noord-Limburg (in Noord- en Midden-Limburg is meer zelforganiserend vermogen dan in Zuid-Limburg).

De ontwikkeling van de werkgelegenheid, het aantal banen in en rondom kleine kernen, wordt op dit moment bestuurlijk niet zozeer als een vitaliteitsprobleem gezien, maar juist als een kans. De portefeuillehouder pleit onder meer voor creatieve benutting van nieuwe (ICT-) technieken, waardoor je op buurtniveau en in kleine kernen werkgelegenheid kan creëren (vooral in de sfeer van MKB, toerisme en recreatie liggen volop kansen). Om dit te stimuleren heeft de provincie een breed Platform wijk- en buurteconomie opgericht.

Trends

Vergrijzing en ontgroening doen zich in Limburg sterk voor, zoals vermeld. Daarnaast is er de bijzondere omstandigheid van de bevolkingskrimp. Tevens is sprake van een trek over de grens, met name vanwege de gunstigere omstandigheden voor wonen (meer ruimte, goedkoper, minder regels).

Het platteland is fors in beweging. Er is een structuurverandering gaande. De transformatie ten gevolge van demografische en werkgelegenheidsontwikkelingen manifesteert zich juist op het platteland. De voornamelijk agrarische werkgelegenheid in het verleden was één van de bindende factoren op het platteland. Het integreerde wonen en werken. Door de verandering in de aard van de werkgelegenheid ontstaan andere sociale verbanden, die veel minder vanzelfsprekend zijn. Ook ogenschijnlijk 'kleinere' ontwikkelingen hebben impact. Enkele voorbeelden: jongeren en huisvrouwen verdienen vaak bij in de glastuinbouw, in vakanties of anderszins op tijden dat het hen schikt; als die sector onder druk komt, vallen dit soort neveninkomsten weg. De opschaling bij de Rabobank heeft niet alleen tot gevolg dat de pinautomaat verdwijnt, maar ook de sponsoring van de lokale vereniging vanuit zo'n bank verdwijnt. De functie van de Rabobank als sociale factor neemt af en in het kader van maatschappelijk ondernemen, dat de bank hoog in het vaandel heeft staan, is dit ook voor de Rabobank een vraagstuk.

Ook de demografische ontwikkelingen hebben specifieke gevolgen voor het platteland. De vergrijzing in combinatie met de wens en de stimulans om ouderen langer zelfstandig te laten wonen vraagt om meer voorzieningen aan en nabij huis. Dat is op het platteland per definitie moeilijker te organiseren dan in de stad. Voor een deel wordt dat opgevangen door mantelzorg, maar ook dat neemt af vanwege de veranderende sociale structuren.

Een ander belangrijk element voor leefbaarheid is dat juist op lokaal niveau, bij gemeente, corporaties en ook andere partijen, om lef en ambitie gaat om in de sfeer van wonen en multifunctionele voorzieningen zaken te realiseren. De provincie wil samen met andere partijen via het beschikbaar stellen van instrumenten, geld en menskracht die slag maken.

Binnen Limburg is dan een aandachtspunt Zuid-Limburg, omdat daar van oudsher minder zelforganiserend vermogen in de lokale leefgemeenschappen te zien is. Overheden kunnen kaders bieden, maar de initiatieven dienen in dit veld van onderop te komen. In Midden- en Noord-Limburg is dit vermogen er veel meer, hetgeen ook blijkt uit het feit dat het gros van de ruim 60 dorpsraden die er in Limburg zijn, in Noord- en Midden-Limburg gevestigd zijn.

In Noord- en Midden-Limburg heeft de landbouw een manifester probleem en is de transitie van een grotere impact dan in het zuiden. De onderlinge verantwoordelijkheid is groter in noord en midden. In het zuiden is de problematiek van de landbouw andersoortig, gaat de transitie geleidelijker en is deze al langer gaande. Daar is het al veel meer de vraag wie het landschap onderhoudt. In deze situatie blijkt het in het zuiden nodig om meer aan te zetten tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

De specifieke Limburgse omstandigheid van de krimpende bevolking roept allerlei nieuwe vragen op, waar tot nu toe landelijk nog geen antwoorden voor zijn. Het landelijke beleid gaat nog uit van groei van de bevolking. Inkrimping heeft echter andere, nog nader te onderzoeken consequenties voor woningmarkt, bedrijventerreinen en voorzieningen. Zeker in kleine kernen, waar je dus ook over kleine aantallen praat, wordt de sturing nog moeilijker als je in een situatie van krimp terecht komt. Je zult dan nog nadrukkelijker dan nu naar de bestaande voorraad moeten kijken en eveneens nadrukkelijker de kwalitatieve kant van bijvoorbeeld woningmarktontwikkeling moeten opzoeken.

Huidig en toekomstig beleid

De provincie Limburg is zowel in het ruimtelijk beleid als in het sociale beleid zeer actief om de leefbaarheid te versterken, samen met gemeenten en andere partijen. Eén van de vijf hoofdthema's van het Limburgse beleid is Vitale kernen en buurten. In 2004 zijn sociale debatten gevoerd met burgers en organisaties over alle aspecten van leefbaarheid. Ter versterking van de leefbaarheid worden sociale structuurschetsen van dorpen of wijken gemaakt. Op dit moment zijn circa 8 à 10 gemeenten bezig met het opstellen van deze sociale structuurschetsen. Daarnaast zijn pilots gestart in het kader van de DOP's (Dorppontontwikkelingsplannen). Mede met behulp van provinciale subsidies zijn inmiddels een aantal voorlopers van de servicewinkels gestart. Daarnaast vinden gesprekken voor het realiseren van basisvoorzieningen in kernen of buurten plaats met circa 18 gemeenten.

Halverwege 2005 is op een provinciale conferentie met diverse partijen een buurtmanifest vastgesteld, waarin diverse programmapunten zijn vastgelegd:

- De Provincie Limburg neemt het initiatief om de minister van Bestuurlijke Vernieuwing te verzoeken om Limburg de status van Proefregio Vitale Kernen en Buurten en Bestuurlijke Vernieuwing te verlenen; De Provincie Limburg neemt het initiatief om te komen tot een Ontwikkelingsbank Sociaal Kapitaal door partners bij elkaar te roepen in het 3e kwartaal van 2005 om de daadwerkelijke invulling van de Ontwikkelingsbank vorm te geven; Buurteconomie-projecten ontwikkelen om werkgelegenheid te stimuleren; De Provincie Limburg doet mee aan het landelijk initiatief "Dichtbij de Kern", dat gericht is op het vergroten van de samenwerking tussen partners die zich richten op de leefbaarheid van de kleine (plattelands-)kernen; De Provincie Limburg werkt haar thema-aanpak 'Vitale Kernen en Buurten' verder uit op de punten Empowerment, Diversiteit, Voorzieningen, Bereikbaarheid, Werk, Woonkwaliteit, Veiligheid en Deregulering

Naar aanleiding van de mid-term review die halverwege 2005 is gehouden, en op grond van bevolkingsonderzoek, mede gericht op de leefbaarheid van Limburg, is Vitale kernen, wijken en buurten verder verbreed en verdiept (provincie Limburg, 2005).

Ook het Provinciaal Omgevingsbeleid Limburg (POL) is een belangrijk beleidskader voor dit thema. Op hoofdlijnen onderscheidt het twee gebiedscategorieën, namelijk dynamisch landelijk gebied en waardevolle regionale landschappen. In beide categorieën gelden restricties voor het uitbreiden van wonen en werken, vanwege het behoud van de waardevolle landschappen en de natuur. Deze krijgen vooral hun beslag via het trekken van contouren om kernen, die de ontwikkelingsruimte markeren. Het POL heeft ten opzichte van voorgaand beleid vooral ingezet op verbetering van de toetsing en heeft een slag gemaakt in de toepassing van toelatingsplanologie.

In de uitvoering van het POL en het provinciaal beleid in het algemeen heeft de provincie een aantal ontwikkelingsgerichte instrumenten ontwikkeld, om plattelandsinitiatieven te stimuleren en meerwaarde te geven. Daarnaast is er een belangrijke dereguleringsoperatie geweest in de ruimtelijke ordening. Deze heeft bijvoorbeeld geleid tot een sanering van de handleiding bestemmingsplannen.

Deze sporen zijn onder andere bedoeld om investeringen in en ontwikkelingen op het platteland en in kleine kernen te ondersteunen.

Concrete voorbeelden in Limburg zijn de verhandelbare ontwikkelingsrechten, de Ruimte voor Ruimte-regel, het platform wijk- en buurteconomie, het verruimde beleid rondom inpandig bouwen en het 1000 woningenplan.

In het toekomstig beleid wil de provincie deze lijn doorzetten, binnen de kaders van het POL.

Op regionaal niveau worden ten behoeve van kwalitatieve ontwikkeling van wonen Regionale Volkshuisvestingsplannen opgesteld (RVP's). Hierin staat kwaliteit centraal, en wordt niet meer op aantallen gestuurd. Dit kan ook weer ten goede komen aan de leefbaarheid.

Nadrukkelijk wil de provincie inzetten op de stimulering van lokale economie middels het al genoemde platform. Duidelijk is dat ten behoeve van onder andere de vitaliteit de teruglopende economische bijdrage van de agrarische sector gecompenseerd wordt door nieuwe economische dragers. Het platform dient daar een bijdrage aan te leveren via pilots, eventueel tenders e.d. (nog in startfase).

Een laatste stimulering vindt plaats via provinciale fondsen gericht op leefbaarheid. Met relatief geringe bedragen wil de provincie kwalitatieve impulsen geven aan lokale processen:

dit kan gaan om servicewinkels, multifunctionele centra, zorg etc. Het meest concrete voorbeeld daarvan is het leefbaarheidfonds kleine kernen, waarmee diverse lokale initiatieven ondersteund kunnen worden.

Verwachtingen / wensen richting andere partijen

Het Rijk kan op verschillende manieren een stimulerende rol spelen in het vitaliteitsbeleid voor platteland en kleine kernen. Er is behoefte aan ondersteuning in de vorm van een (gezamenlijke) vulling van de gereedschapskist: uitwerking van zaken als de bouwkavel op maat, het principe van leefomgevingskwaliteit, inpandig bouwen etc. Oftewel ideevorming en –uitwerking om met meer flexibiliteit ontwikkelingen mogelijk te maken onder randvoorwaarden van kwaliteit.

Een tweede rol van het Rijk is om in dit kader belemmeringen voor gewenste ontwikkelingen weg te nemen. Met name de regels rondom de stankhinder, de stankcirkels, staan in de weg van gewenste ontwikkelingen en worden als veel te stringent en onnodig beschermend ervaren. Dit geldt overigens voor zonering in het algemeen (reserveringen leidingen-tracés, natuurclaims e.d.). Ook de toenemende terughoudendheid van gemeenten inzake planschade (niet meer het risico kunnen of durven nemen) verdient aandacht, omdat het ontwikkelingen tegenhoudt.

Ten derde zou op rijksniveau de financiële ontschotting verder doorgezet moeten worden, zodat daar integraler en slagvaardiger mee gewerkt kan worden.

Dit geldt overigens ook in Europese context, waar in het algemeen ook sprake is van een sectorale aanpak. Het plattelandsbeleid is gebaat bij integrale kaders en de mogelijkheid om met één subsidie een integraal project te financieren.

Deregulering is niet synoniem met geen sturing. Voor het platteland zou het goed zijn als onnodige regels worden afgeschaft en er een doelgericht kwaliteitskader zou zijn, waarbinnen lagere overheden zelf afwegingen kunnen maken over de invulling en de wijze waarop de doelen gerealiseerd worden. Vanuit VKK Limburg wordt nadrukkelijk gepleit voor verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau, bijvoorbeeld door met een interactieve dorpsraad dorpsontwikkelingsplannen te maken. VROM en LNV zouden een dergelijke bottom-up aanpak moeten onderkennen en stimuleren.

Ten behoeve van de ontwikkeling van de plattelandsgebieden zal de provincie een spoor willen inzetten om de contouren in enige mate te flexibiliseren, onder de voorwaarde dat de revenuen ten goede komen aan de vitaliteit. Dat wil zeggen dat onder kwaliteitsvoorwaarden ontwikkelingen mogelijk zijn, maar dat de overheid de beschikking houdt over de middelen die daaruit voortvloeien, en die niet wegvloeien naar projectontwikkelaars.

4. Beschrijving Casus Oost-Groningen

4.1 Inleiding

De casus Oost-Groningen is vooral gekozen vanwege de perifere ligging en de relatief lage dynamiek die daar verondersteld wordt. Oftewel, een ten opzichte van andere cases minder grote druk op de ruimtelijke ontwikkeling, een gebied van veel rust en ruimte, soms ook gekwalificeerd als leeg. Niet onbelangrijk voor de keuze is de veel gehoorde opmerking dat als er in Nederland sprake zou zijn van vitaliteitsvraagstukken, 'deze zich toch tenminste wel in Oost-Groningen zullen afspelen'.

4.2 Gebiedstypering

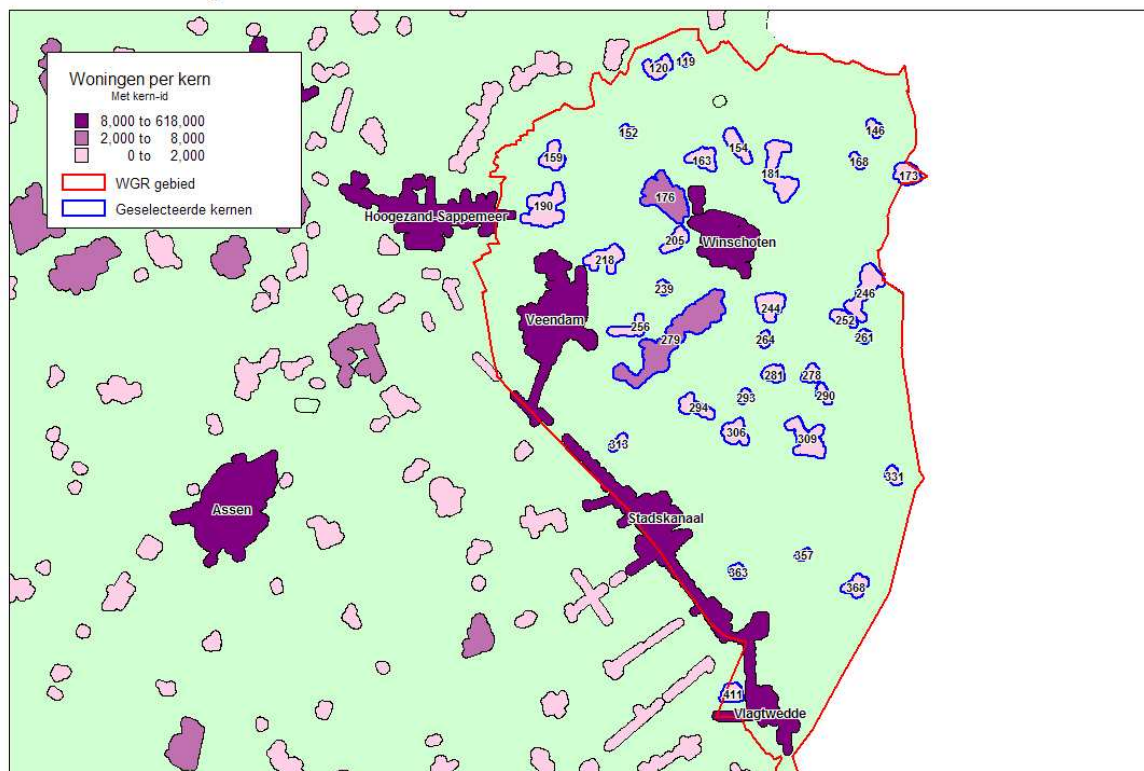
Oost-Groningen is het gebied van de gemeenten Bellingwolde, Menterwolde, Pekela, Reiderland, Scheemda, Stadskanaal, Veendam, Vlagtwedde en Winschoten. Het is een relatief dunbevolkt gebied (165 inwoners / km²) en er zijn veel ouderen.

Nergens in Nederland is de immense weidsheid en leegte van het landschap zo imponerend als in Oost-Groningen. Nergens ook, door de afwezigheid van storende elementen, is de sterrenhemel voller en de stilte haast hoorbaar. Dat is volgens velen het kenmerkende van Oost-Groningen.

Ondanks de in verhouding geringe omvang van Oost-Groningen, beschikt de regio over 3 landschapstypen; het Oldambt, de Veenkoloniën en Westerwolde. Het feit dat de woninguitbreiding zich grotendeels heeft beperkt tot de grotere kernen betekent dat de karaktervolle omgeving en de kleinere dorpen hun oorspronkelijke identiteit grotendeels behouden. Oost-Groningen beschikt daarom nog steeds over rust en ruimte, een gevarieerd landschap en een schat aan cultuurhistorisch erfgoed.

Het inwonertal van de regio is redelijk stabiel en schommelt rond de 154.000 inwoners.

Oost-Groningen



Oost-Groningen telt in totaal 31 kleine kernen (uitgaande van de door ons gehanteerde definitie: aaneengesloten bebouwd gebied van minimaal 5 hectare en 10-2000 woningen). Deze zijn als volgt verdeeld over de gehanteerde grootteklassen:

aantal woningen per kern	aantal kernen
0-10	1
11-100	5
101-250	7
251-500	8
501-1000	8
1001-2000	3
2001-8000	2

Tabel 4.1: aantal kernen per grootteklasse in Oost-Groningen

Gemiddeld telt een kleine kern in Groningen 479 woningen (versus gemiddeld 518 voor alle kleine kernen in Nederland). Gelet op de relatief geringe aantallen maken we in de verdere kwantitatieve analyses geen onderscheid in grootteklassen.

In de regio zijn drie regionale centra, die voorzieningen bieden voor de gehele regio: Veendam, Stadskanaal en Winschoten. Het gaat dan om voorzieningen zoals ziekenhuis, schouwburg en de grotere winkelcentra. Voor Groningen in het algemeen geldt dat de instandhouding van het voorzieningenniveau in regionale centra een aandachtspunt is.

4.3 Beknopte impressie relevant vigerend beleid voor Oost-Groningen

Nationaal

Het nationaal ruimtelijk beleid, vastgelegd in de Nota Ruimte, kent geen specifiek beleid voor Oost-Groningen, afgezien van een nog niet geoperationaliseerde medeverantwoordelijkheid in de ontwikkeling van de landbouw in de Veenkoloniën (Nota Ruimte, paragraaf 3.4.6.5). Binnen de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur kent dit gebied geen bijzondere aanduiding.

Provinciaal

Provinciaal Omgevingsplan

Belangrijkste algemene ruimtelijke beleidslijn uit het POP is het bundelingsbeleid, ten gevolge waarvan er meer ontwikkelingsruimte is voor de regionale centra en de kleine kernen de eigen aanwas kunnen opvangen. Achtergrond hiervan is vooral om het voorzieningsniveau in de regionale centra en wat grotere dorpen ('complete dorpen') in stand te houden en de woningen niet te spreiden over alle kernen. Voor Oost-Groningen betekent dit dat een aantal kleinere dorpen 'op slot zitten' en dat er in beperkte mate gebouwd kan worden in de complete dorpen en vooral in de regionale centra.

Tenslotte maakt het POP de realisering van exclusieve woonvormen op beperkte schaal mogelijk: landgoederen; buitenplaatsen en borgwonen en vergelijkbare andere vormen (wonen op voormalige fabriekscomplexen). Dit is vooral gericht op landschapontwikkeling. Naast het algemene ruimtelijk beleid, dat uitgebreider is weergegeven in hoofdstuk 3 van deze rapportage, kent het POP Groningen voor Oost-Groningen enkele bijzonderheden. De regio heeft het hoogste aantal werklozen in Groningen, ondanks dat dit aantal wel daalt; de economische structuur is kwetsbaar.

Er wordt in het POP geen specifieke aandacht besteed aan vitaliteit(problemen) in het gebied en de kleine kernen, afgezien van de Blauwe Stad. De realisatie van de Blauwe Stad in Oldambt, t.b.v. de leefbaarheid en de sociaal-economische ontwikkeling, is één van de in het oog vallende ontwikkelingen. Dit is een concrete uitwerking van een aanpak die in het POP naar voren is gebracht, namelijk het benutten van wonen als economische impuls (zie hoofdstuk 3).

Kompas voor het Noorden / Strategische agenda voor Noord-Nederland 2007-2013

Als voorzetting van het Kompas (1998) is een actuele agenda opgesteld voor de drie noordelijke provincies. Belangrijke opgaven vloeien voort uit de probleemschets in de Agenda: het bruto regionaal product blijft nog achter t.o.v. Nederland totaal; er is een hoge werkloosheid en een lagere participatiegraad en een lager gemiddeld opleidingsniveau dan in de rest van Nederland. Daarbij komt nog een gemiddeld oudere bevolking en dus de verwachting van een verdere afname van de beroepsbevolking. Mede dankzij de uitvoering van het Kompas zijn verbeteringen geboekt op het vlak van o.a. de werkloosheid en participatie. Tevens is de economische vitaliteit toegenomen en de achterstand ten opzichte van de rest van Nederland verkleind. Er liggen nog opgaven in de versterking van de innovatie en de toename van het aantal hoger opgeleiden.

Kern van de noordelijke aanpak is de mal-contramal strategie, waarbij de steden de stuwende economische activiteiten herbergen; het platteland biedt als contramal de openheid, stilte, cultuurhistorie en natuurwaarden. Landbouw en MKB worden genoemd als sectoren die voor het platteland van levensbelang zijn. In het kader van de Agenda staan dan ook de ondersteuning van de transities in de landbouw, het stimuleren van passende (MKB) economische activiteiten en het ondersteunen van het voorzieningspeil in dorpen centraal.

Regionaal

Op basis van het Provinciaal Omgevingsplan (POP) wordt gewerkt vanuit een gebiedsgerichte benadering. Dit betreft een integrale benadering waarin zowel de ruimtelijk-fysieke ontwikkelingen als de sociaal-economische factoren een rol spelen. Voor Oost-Groningen is dat gedaan in het regioprogramma 2005-2007

Regioprogramma 2005-2007 Regio Oost

Het nieuwe regioprogramma Oost kent vier thema's:

1. werk en economie
2. sterke steden en levende dorpen
3. landschap en water
4. Oost-Groningen digitaal

Thema 2 houdt in dat de regio inzet op de centrumfunctie van Stadskanaal, Veendam en Winschoten en het economisch en sociaal vitaler maken van de dorpen. Indirect dragen de andere thema's, met name 1 en 4, ook bij aan vitaliteit in de sfeer van werken en voorzieningen.

Agenda voor de Veenkoloniën

De agenda voor de Veenkoloniën is een gebiedsuitwerking naar aanleiding van de probleemschets die door de commissie Hoekstra is opgesteld. De agenda richt zich met name op de landbouw, het aanpakken van sociale achterstand, landschapsontwikkeling, toerisme en recreatie en bereikbaarheid. Het thema sociale ontwikkeling heeft aanknopingspunten met het onderwerp van deze evaluatie: o.a. brede scholen, woonzorgzones, multifunctionele steunpunten.

4.4 Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit

Wonen, werken, voorzieningen

De ontwikkelingen in wonen, werken en voorzieningen in Oost-Groningen zijn in tabel 4.2 weergegeven.

	1996	2000	% verschil ³	%-verschil alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland ¹	%-verschil geheel Nederland totaal ²
gemiddeld aantal woningen per kern	438	479	+9.2	+10	+5
totaal aantal woningen in buitengebied	5724 ⁴	5793	+1.2	+2	
gemiddeld aantal banen per kern	171	165	-4	+13	+14
totaal aantal banen in buitengebied	1796	2436	+35.6	+16	
gemiddeld aantal winkels per kern	5.9	4.9	-17.5	-2.8	-1
totaal aantal winkels in buitengebied	51	41	-19.6	+9	
gemiddeld aantal scholen per kern	1.4	1.4	0	-1.7	-3
totaal aantal scholen in buitengebied	8	7	+12.5	0	
gemiddeld aantal horeca per kern	2.4	2.6	+12.3	+3.8	+3
totaal aantal horeca buitengebied	26	39	+50	+6	
gemiddeld aantal huisartsen per kern	0.5	0.5	-5.9	+2.3	+4
totaal aantal huisartsen in buitengebied	1	1	0	-2	
gemiddeld aantal bank/post per kern	0.9	0.7	-18.5	-12	-10
totaal aantal bank/post per buitengebied	0	1	0	-11	

1. de ontwikkeling in alle kleine kernen van Nederland, zoals in ons onderzoek gedefinieerd; en de ontwikkeling in het gehele buitengebied van Nederland;
2. gegevens over heel Nederland, dus kleine kernen, grote kernen (landelijk en stedelijk gebied) en buitengebied;
3. door afrondingen in de kolom absolute aantallen komt verschilpercentage ogenschijnlijk niet overeen met ontwikkeling absolute aantallen; dit komt door het aantal cijfers achter de komma.

Tabel 4.2: kwantitatieve ontwikkeling Oost-Groningen 1996-2000 in wonen, werken en voorzieningen in de kleine kernen en het buitengebied, vergeleken met alle kleine kernen in Nederland, het gehele buitengebied en met Nederland totaal

Uit de tabel valt op te maken dat het aantal woningen per kern in Oost-Groningen met ruim 9% stijgt, hetgeen in de orde van grootte ligt van alle kleine kernen van Nederland en bijna 2 maal zo groot is als de woningontwikkeling voor heel Nederland. De woningtoename in het buitengebied is met ruim 1% gering, en ligt lager dan de toename van het aantal woningen in het buitengebied heel Nederland (2%).

Het aantal banen neemt met circa 4% af, en daarmee onderscheidt Oost-Groningen zich in negatieve zin van alle kleine kernen in Nederland (+13%) en van Nederland totaal (+14%). Ook in absolute zin kent Oost-Groningen weinig werkgelegenheid per kern. Gemiddeld zijn er 165 banen per kern versus gemiddeld 315 voor alle kleine kernen in Nederland. De toename van het aantal banen in het buitengebied is verrassend hoog (ruim 600 banen, 35%), waarvoor geen verklaring is.

In de ontwikkeling van de voorzieningen valt op dat het aantal winkels in Oost-Groningen, zowel in de kernen als het buitengebied, sterk afneemt: met ruim 17 respectievelijk 19%, waar dat voor heel Nederland aanmerkelijk lager ligt en voor het buitengebied zelfs positief is. De aanwezigheid van de overige voorzieningen is redelijk stabiel (beschouw hier meer de absolute gemiddelden (kolom 3 en 4), dan de percentages, vanwege de kleine getallen).

Samenvattend scoort Oost-Groningen t.o.v. landelijke referenties slechter in de winkelvoorzieningen en de ontwikkeling van het aantal banen. Ook post/bank voorzieningen nemen sterker af: in 1996 had 9 van de 10 kernen een post- of bankvoorziening, in 2000 waren dat er nog maar 7. In de ontwikkeling van het aantal woningen loopt Oost-Groningen in de pas met kleine kernen in Nederland, en daarmee gaat dat (dus) harder dan geheel Nederland. Voor het overige is de situatie in de kleine kernen stabiel te noemen (gezien de absolute aantallen), en valt de toename van horecagelegenheden in het buitengebied nog op.

Demografie

		1995 (in %)	2001 (in %)	% ver- schil	bevolkingsopbouw alle kleine kernen en gehele buiten- gebied Nederland 2001 (in %)	ontwikkeling bevol- kingsopbouw alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland (%-verschil 1995-2001)	geheel Nederland totaal (%-verschil 1995-2001)
0-14 jarigen	kernen	17.2	17.1	0	19,9	0,1	+0,2
	buitengebied	19.1	18.5	-0.7	20,6	1,0	
15-24 jarigen	kernen	11.5	9.5	-1.9	10,8	-2,1	-2,1
	buitengebied	12.1	9.9	-2.2	11,3	-2,7	
25-44 jarigen	kernen	29.8	29.3	-0.5	29,6	-1,4	-1.1
	buitengebied	30.8	29	-1.8	29,0	-0,6	
45-64 jarigen	kernen	25.1	27.9	2.8	26,7	2,6	+1,9
	buitengebied	27.5	31	3.6	27,4	1,3	
65 plus	kernen	16.8	16.1	-0.7	12,9	0,5	+0,1
	buitengebied	13.2	11.6	-1.5	11,8	-0,1	

Tabel 4.3: demografische ontwikkeling Oost-Groningen 1995-2001

In de kleine kernen en het buitengebied van Oost-Groningen is een relatieve daling van aantallen in alle leeftijdsgroepen zichtbaar, behalve in de groep 45-64 jaar. Dat betekent dus dat Oost-Groningen in de kleine kernen en het buitengebied relatief steeds meer 45-64 jarigen herbergt. In de leeftijdsopbouw van de kleine kernen t.o.v. heel Nederland valt op dat Oost-Groningen meer ouderen in de kernen telt dan de rest van Nederland: ruim 16% in 2001, terwijl dat in de rest van Nederland schommelt rond de 11-13%. Er zijn relatief ook minder jongeren.

De demografische ontwikkeling 1995-2001 in Oost-Groningen vertoont in de categorie 25-44 jaar een iets mindere afname dan de rest van Nederland, en in de categorie 65 plus een afname, waar in Nederland sprake is van een toename. In het buitengebied is de daling van 0-14 jarigen opvallend, waar landelijk juist sprake is van een stijging. Verder valt in het buitengebied een hogere stijging van 45-64 jarigen t.o.v. de landelijke cijfers op.

De sociale structuur in de streek is sterk. Er zijn veel lokale verenigingen of dorpsraden (verenigingen van plaatselijk belang), die een hoge organisatiegraad en veel onderlinge contacten hebben. Het verenigingsleven functioneert goed.

4.5 Kwalitatieve kant van de vitaliteit

In deze paragraaf is een korte schets opgenomen van wat in Oost-Groningen wordt ondernomen om de vitaliteit (indirect of direct) te versterken. Ontwikkelingen die niet of moeilijk in cijfers te vangen zijn, maar wel medebepalend zijn voor de vitaliteit van de streek.

Te noemen zijn vooral: de ontwikkeling van de Blauwe Stad in Oldambt, het project Loket Levende Dorpen, de uitvoering van Leader², de Agenda voor de Veenkoloniën en de gebiedsuitwerking van het POP. Daarnaast wordt op lokaal niveau het nodige gedaan: bijvoorbeeld het opstellen en uitvoeren van dorpsvisies.

De Blauwe Stad springt erg in het oog. Het betreft een multifunctionele ontwikkeling binnen een ring van een aantal kernen, met water, natuur, recreatie, wonen. De Blauwe Stad is specifiek bedoeld als impuls voor de leefbaarheid en sociaal-economische dynamiek van het gebied. Het richt zich op het aantrekken van hogere inkomens, ondernemers en forenzen.

Een ander initiatief is het Loket Levende dorpen:

Uit de evaluatie Levende Dorpen:

Het Loket Leve(n)de Dorpen (hierna Loket) is opgericht in 2002/2003 op initiatief van de sturgroepen Noord-, Oost- en West. Groningse gemeenten, waterschappen, de Streekraad Oost Groningen en de provincie werken hierin samen aan de uitvoering van het Provinciaal Omgevingsplan (POP). Een van de POP-opgaven is het faciliteren van de leefbaarheid op het platteland. De doelstelling van het Loket is hier op gebaseerd:

Het Loket heeft als doel om Groningse dorpen economisch en sociaal vitaler te maken door het stimuleren van initiatieven op dorps- en wijkniveau.

Het Loket voor de regio Oost is van start gegaan medio 2003. Op dit centrale adres kunnen bewoners, organisaties en ondernemers terecht voor advies en ondersteuning bij plannen en voorstellen die bij de doelstelling aansluiten. Om ideeën niet te laten stranden in de initiatieffase wordt door het Loket een werkwijze voorgestaan waarbij het Loket optreedt als "spin in het web" in de onoverzichtelijk wereld van instanties en subsidieverleners. Het Loket weet welke partijen nodig zijn om een idee van de grond te krijgen en brengt deze bij elkaar. Bovendien biedt het Loket ondersteuning van deskundigen en is er geld beschikbaar om projecten ook financieel bij te staan. Door de regiobrede aanpak heeft het Loket alle kennis en ervaring in huis om, samen met de indieners, met de ideeën aan de slag te gaan (uit: brief d.d. 23 september 2004 van GS aan Provinciale Staten over prolongatie van de tijdelijke regeling Vitale Dorpen).

² Leader: een Europees programma waarmee sociaal-economische impulsen op gebiedsniveau worden gegeven. Dit gebeurt door middel van financiering van lokale en regionale initiatieven. De fondsen vormen onderdeel van de zogenaamde structuurfondsen die bedoeld zijn om marginale regio's mee te trekken in de vaart der volkeren. LEADER+ wordt wel genoemd: de kraamkamer voor nieuw plattelandsbeleid. Initiatiefnemers van LEADER+projecten kunnen private partijen, plaatselijke verenigingen, provincies en gemeenten zijn.

Aanbeveling van de evaluatie is dat dit initiatief, met een aantal aanpassingen, moet worden voortgezet.

De uitvoering van het programma Leader in Oost-Groningen verloopt in de ogen van de respondenten goed dankzij de goede samenwerking tussen de partijen en het belangrijke gegeven dat de betrokken partijen al bij de start van Leader de cofinanciering hebben geregeld. Hierdoor hoeft tijdens de uitvoering van Leader niet voortdurend geld geregeld te worden en kan snel en slagvaardig gewerkt worden. Met de nieuwe Leader-termijn van 2007 voor de boeg is wel de verwachting dat deze van tevoren geregelde cofinanciering, gelet op de huidige financiële situatie van gemeenten, onder druk komt te staan.

Naast de uitvoering van projecten via Leader draagt ook de gebiedsgerichte uitwerking in het kader van POP zorg voor projecten in de streek. Eén van de thema's van het regioprogramma is: Sterke steden, Levende dorpen; versterking van de regionale centra en de sociale en economische kracht van de dorpen. Het project Loket Levende dorpen is vooral de uitwerking van dat laatste.

Beleving

Ook in Oost-Groningen kent de vitaliteit diverse dimensies. Lokale bestuurders en bewoners noemen thema's als bouwen van meer woningen, het voorzieningenniveau (aanwezigheid en bereikbaarheid), de sociale cohesie, het verenigingsleven en het O.V. als bepalend voor de vitaliteit van het gebied. Alle respondenten zijn van mening dat er geen bijzondere vitaliteitsproblemen zijn in Oost-Groningen. Er is een bloeiend verenigingsleven, men kan er mooi wonen en de waardering daarvoor is groot en het beperkte voorzieningenniveau wordt in het algemeen geaccepteerd. Dat lijkt dan weer in tegenspraak met de genoemde thema's in het begin van de paragraaf. Dit geeft aan hoe veelzijdig het begrip vitaliteit is en hoe complex de grijpbaarheid ervan (zie ook hoofdrapport).

Er lijkt sprake van een verandering in de waardering van de inwoners: ten opzichte van 15 jaar geleden is er nu veel meer belangstelling en waardering voor de natuur en het landschap en is de streek in dat opzicht ook sterk veranderd: van strakke landbouwkavels naar EHS-ontwikkeling, een ontwikkeling naar natuurlijker beheer van het landschap. Grote delen van het gebied zijn in eigendom van Staatsbosbeheer.

Er zijn wel enkele aandachtspunten. Het bouwen van meer woningen wordt naar voren gebracht in verband met het voorzieningenniveau en vooral ook met het realiseren van woningen voor jongeren. De beperkte mogelijkheden voor de kleine kernen om te bouwen heeft in de ogen van de streek negatieve consequenties. Omdat er van buiten de streek vraag is naar woningen in de kleine kernen van Oost-Groningen, met name in een gebied als Westerwolde, en er via het provinciaal beleid schaarste ontstaat, krijgen jongeren geen kans om een huis te betrekken in het gebied. Er vinden verhuisbewegingen plaats naar Duitsland, omdat het daar veel goedkoper is. De streek pleit voor wat meer ruimte, om in te kunnen spelen op deze situatie. Bij gemeenten leeft het beeld dat de provincie bang is dat gemeenten voor de leegstand bouwen.

Wat betreft voorzieningen is men zich bewust van de beperkte invloed van de overheid op commerciële voorzieningen, maar hecht men wel veel waarde aan maatschappelijke voorzieningen, zoals de peuterspeelzaal en de basisschool.

Het gebied in zijn totaliteit kent van oudsher een relatief hoge werkloosheid, een vraagstuk dat ook op allerlei manieren de aandacht krijgt. Dit is echter geen specifiek 'vitaal platteland'-vraagstuk, maar een overkoepelend regionaal vraagstuk, dat te maken heeft met de structuur van het gebied en de relatief perifere ligging in Nederland. Wel accentueren res-

pondenten het belang van de kleinschalige bedrijvigheid voor de regio, met name voor de kleine kernen. Als het gaat om werkgelegenheid, is de aandacht veelal gevestigd op de grotere bedrijven, terwijl juist het MKB voor dit gebied erg belangrijk is. In Oost-Groningen leveren de bedrijven in de grootteklasse tot 100 werknemers 70% van de banen. Naast de werkgelegenheid dragen deze kleine bedrijven, die deels nog gevestigd zijn in de dorpen, bij aan de levendigheid van het dorp, omdat er altijd wel leven en actie is op de bedrijfslocatie.

Er is in de regio enerzijds behoefte aan meer dynamiek op dit vlak ('meer woningen, meer O.V., meer voorzieningen, meer bedrijvigheid'), terwijl tegelijkertijd ook de rust, ruimte en stilte worden gekoesterd. Vanuit dat perspectief ontstaat soms weer weerstand tegen sommige ontwikkelingen op het vlak van economie of toerisme en recreatie.

Al met al levert de inventarisatie van bronnen en de gesprekken met de respondenten niet het beeld op dat er grote problemen zijn in de vitaliteit van de kleine kernen en het buitengebied van Oost-Groningen.

4.6 Conclusie onderzoekers

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). De respondenten beoordelen de situatie in Oost-Groningen in het algemeen positief, bezien vanuit het thema van dit onderzoek: de vitaliteit van kleine kernen en het buitengebied, bezien vanuit wonen, werken en voorzieningen.

Intermezzo:

'Via CMO Groningen zijn van drie dorpen in Oost-Groningen dorpsinventarisaties beschikbaar gesteld (bevolkingsenquête, met diverse leefbaarheidsgerelateerde vragen). Deze bevestigen in het algemeen het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, dat de bevolking tevreden is over het wonen in kleine kernen, dat veelal de huisarts, de basisschool, de supermarkt, de geldautomaat, het postkantoor en de bank als de belangrijkste voorzieningen worden gezien, en dat er meer gebouwd moet worden, vooral starters en seniorenwoningen. Opvallend is in alle drie de gevallen dat meer dan de helft van de inwoners nooit in het dorpshuis komt en dat meer dan de helft niet lid is van een vereniging.'

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 kapitaalkrachten 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 is een dilemma. Het probleem lijkt zich overigens te beperken tot een enkel incident. Vanuit het oogpunt van vitaliteit zouden flexibiliteit en maatwerk hier van belang zijn, waardoor in een aantal gevallen zo'n bedrijf toch in de kern gevestigd kan blijven.

5. Casus Kop van Noord-Holland

5.1 Inleiding

De casus Kop van Noord-Holland is samen met Oost-Groningen binnen het spectrum van de vijf cases vooral gekozen vanwege de perifere ligging en de relatief lage dynamiek. Het noorden van Noord-Holland is matig ontsloten. Er is veel uitgaande werkpendelaan en het blijkt lastig om bedrijvigheid van elders aan te trekken. Den Helder heeft zo zijn specifieke problematiek en fungeert mede door de ligging niet als regionale kern voor het gehele gebied. Een gebied dat minder snel genoemd wordt als het gaat om leefbaarheidsproblematiek, maar dat door deze situatie mogelijk een vergelijkbare positie en opgave heeft als Oost-Groningen.

5.2 Gebiedstypering

De Kop van Noord-Holland is het gebied van de gemeenten Anna Paulowna, Den Helder, Harenkarspel, Niedorp, Schagen, Texel, Wieringen, Wieringermeer en Zijpe. Voor de vergelijkbaarheid hebben we in deze casus de gemeente Texel, die tot dit WGR-gebied behoort, buiten beschouwing gelaten.

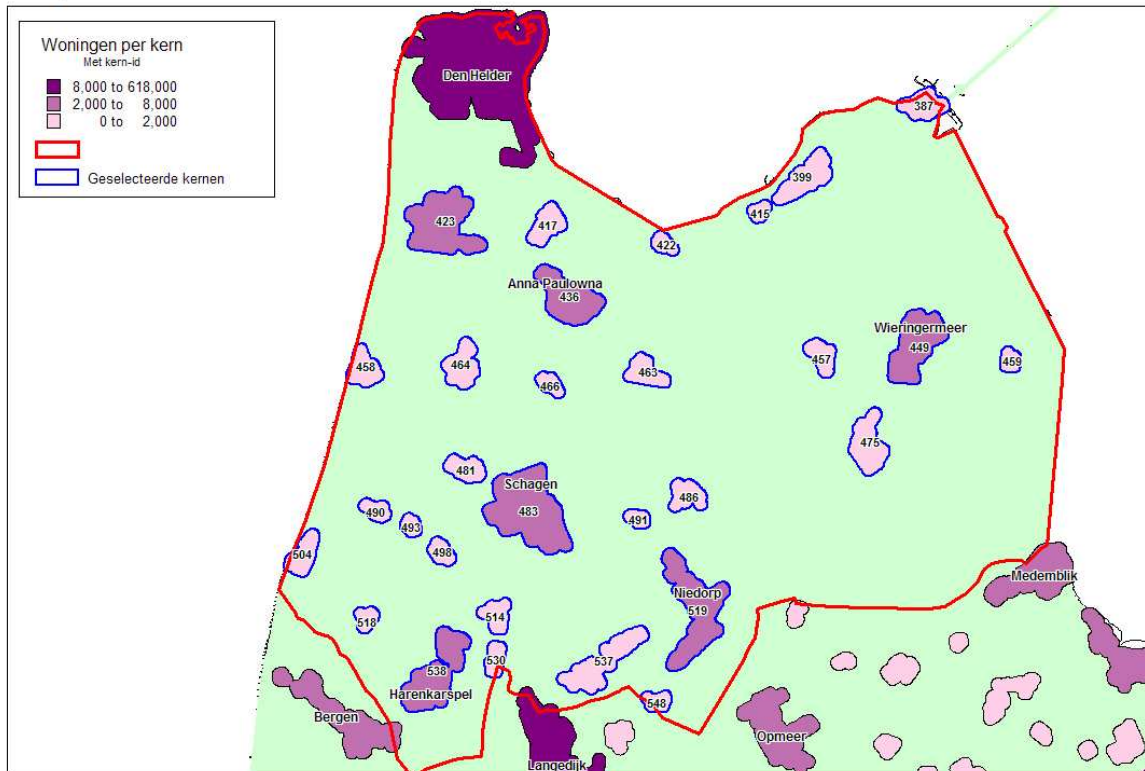
Het gebied is omringd door wateren met een grote natuurwaarde en heeft daarom ecologisch en landschappelijk interessante kusten. Verder is het gebied een combinatie van 'oud' land, zoals de duinen en Wieringen en 'nieuw' land, t.g.v. bedijkingen in inpolderingen (nieuw is relatief, sommige delen dateren van de 16^e eeuw). Het 'nieuwe' land is ongekend weids, grootschalig, landschappelijk en minder divers dan het 'oude' land.

De Kop van Noord-Holland is in Noord-Holland qua oppervlakte de grootste regio, met de laagste bevolkingsdichtheid: 110 inwoners/km² inclusief Texel, 147 inwoners/km² exclusief Texel. Schagen is van oudsher de gemeente met de sterkste regiofunctie en heeft een krachtig ondernemersbestand. Den Helder is de grootste gemeente, maar door ligging en door de historische functie is deze gemeente vooral van betekenis voor haar eigen bevolking, Texel en de meest noordelijke kernen. De overige gemeenten zijn kleiner en bestaan uit meerdere kernen, waarvan 1 hoofdkern.

De economische structuur is relatief eenzijdig. Structuurversterking en het stimuleren van bedrijvigheid en werkgelegenheid zijn hard nodig. Door de perifere ligging kost het meer moeite om bedrijvigheid van elders aan te trekken.

De regio telt 165.000 inwoners.

Kop van Noord-Holland



De Kop van Noord-Holland telt in totaal 24 kleine kernen (uitgaande van de door ons gehanteerde definitie: aaneengesloten bebouwd gebied van minimaal 5 hectare en 10-2000 woningen), als volgt verdeeld over de grootteklassen

aantal woningen per kern	aantal kernen
0-10	2
11-100	7
101-250	5
251-500	7
501-1000	3
1001-2000	6
2001-8000	6

Tabel 5.1: aantal kernen per grootteklasse in de Kop van Noord-Holland

Gemiddeld telt een kleine kern in de Kop 540 woningen. Dit ligt boven het gemiddelde van Nederland (518).

5.3 Beknopte impressie relevant vigerend beleid

Nationaal

Het nationaal ruimtelijk beleid, vastgelegd in de Nota Ruimte, kent geen specifiek beleid voor de Kop van Noord-Holland. Ook binnen de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur kent dit gebied geen bijzondere aanduiding.

Provinciaal

In hoofdstuk 3 is het provinciale ruimtelijk beleid voor Noord-Holland-Noord beschreven. Kort samengevat komt de problematiek in het noorden op het volgende neer:

- eenzijdige economische structuur;
- vergrijzing en achterblijvende voorzieningen voor ouderen;
- afnemend voorzieningenniveau in de kleine kernen;
- afnemende woningproductie;
- Identiteitsverlies en vervlakking van ruimtelijke kwaliteit.

Enkele kenmerkende elementen van het algemeen streekplan beleid zijn:

- kans voor extra groei van gemeenten, met eigen woningbehoefte als *ondergrens*;
- sleutelbegrippen zijn *vrijheid* (zelf bepalen hoeveel woningen, ook in kleine kernen), *kwaliteit* via bouwen binnen zoekgebied en op basis van een beeldkwaliteitplan, *samenwerking* bij woningbouw zijn sleutelbegrippen;
- ruimte voor de economie, maar wel geconcentreerd, om versnippering van het open gebied te voorkomen;
- een voor iedereen toegankelijk vraaggericht zorgstelsel, beschikbaarheid van een bibliotheek, een buurthuis en voorzieningen op het vlak van onderwijs en sport.

Het streekplan gaat nadrukkelijk op de Kop van Noord-Holland in. Naast de hiervoor en in paragraaf 5.2 genoemde problematiek betreffende de eenzijdige en kwetsbare economische positie van de Kop wordt het voorzieningenniveau in zowel Den Helder als de verspreide kleine kernen als aandachtspunt genoemd.

De opgave uit het oogpunt van leefbaarheid is versterking en verbreding van de sociaal-economische (infra)structuur met respect voor natuur, milieu, landschap en cultuurhistorie. Daarbij gaat het onder andere om het functioneren van de landbouw (d.m.v. schaalvergroting en vernieuwing, duurzame glastuinbouw, bollenteelt), vervangende werkgelegenheid in verband met inkrimping van de marine, toerisme, herstructurering van bedrijventerreinen en nieuwe bedrijventerreinen.

Een specifieke ontwikkeling is het Wieringerrandmeer, waardoor de Wieringermeer weer een eiland wordt, met de allure van Texel. Onderdeel hiervan is onder andere de ontwikkeling van 700-1300 extra woningen.

Het streekplan gaat verder niet specifiek in op de thema's wonen, werken en voorzieningen in kleine kernen en het buitengebied.

Regionaal

In relatie tot het thema van deze evaluatie is het beleid relevant dat is of wordt vastgelegd in:

- de regionale woonvisie;
- de regionale bedrijventerreinvisie;
- het programma Kop en munt;
- Leader plus;
- het toetsingkader voor VAB's.

Een en ander is beknopt samengevat in de notitie 'Regionale afstemming'.

In regionaal verband ligt een duidelijke opgave om de concurrentiepositie van de Kop te versterken. Ten eerste door verbetering van de infrastructuur. Ten tweede door in te spelen op de mogelijkheden voor extra woningbouw, om de negatieve tendens in de bevolkingsontwikkeling te keren. Er is in regionaal verband een woningbouwprogramma opgesteld, dat uitgewerkt gaat worden tot een regionale woonvisie. Daar is onlangs mee gestart. Naast de huisvesting voor ouderen is ook de huisvesting voor jongeren een belangrijk aandachtspunt. Dit blijkt uit een onderzoek van Primo (Primo, 2005)

Prognoses geven aan dat de Kop snel zal vergrijzen en dat daardoor het zorgaanbod in de vele kleine kernen aandacht vraagt. Voor de voorzieningen op het platteland is het beleid gericht op het omkeren van de trend van het verdwijnen van voorzieningen. Hierbij ligt de focus op multifunctionele centra, zodat geprofiteerd kan worden van de efficiencyvoordelen en er inhoudelijke synergie optreedt. Voorts worden dienstverleningsconcepten ontwikkeld om voorzieningen vanuit steden en hoofdkernen aan te bieden op het platteland. Dit dient nog verder uitgewerkt te worden. Het project Hartwinkels (combinatie van voorzieningen) biedt hiervoor mogelijk aanknopingspunten.

De economische structuur wordt (onder andere) versterkt door vooral te investeren in regionale bedrijventerreinen (mede vanwege de observatie dat de economische dynamiek regionaal en niet lokaal van aard is). Daarnaast wordt er ook belang gehecht aan de groei van lokale bedrijventerreinen ter ondersteuning van de leefbaarheid. Een en ander zal verder worden uitgewerkt in een op te stellen regionale bedrijventerreinvisie.

Ter versterking van de economie is het stimuleringsprogramma Kop en munt (2000-2006) opgezet, een samenwerking van de regio met de provincie, ministeries van EZ en Defensie, en de Kamer van Koophandel.

De Kop is een Leader plus gebied. De regio zet in op nieuwe know how en technologie. Zijdelenings wordt soms een meer op leefbaarheid gericht project ondersteund.

5.4 Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit

Wonen, werken en voorzieningen

De ontwikkelingen in wonen, werken en voorzieningen in de Kop zijn in tabel 5.2 weergegeven.

	1996	2000	%-verschil ³	%-verschil alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland ¹	%-verschil geheel Nederland totaal ²
gemiddeld aantal woningen per kern	514	540	+5	+10	+5
totaal aantal woningen in buitengebied	5270 ⁴	5359	+1.7	+2	
gemiddeld aantal banen per kern	334	364	+9.2	+13	+14
totaal aantal banen in buitengebied	4076	4473	+9.7	+16	
gemiddeld aantal winkels per kern	8.6	7.1	-17.5	-2.8	-1
totaal aantal winkels in buitengebied	40	43	+7.5	+9	
gemiddeld aantal scholen per kern	1.5	1.5	-5.4	-1.7	-3
totaal aantal scholen in buitengebied	14	8	-42.9	0	
gemiddeld aantal horeca per kern	4.8	4.4	-7.8	+3.8	+3
totaal aantal horeca buitengebied	40	35	-12.5	+6	
gemiddeld aantal huisartsen per kern	0.7	0.6	-6.2	+2.3	+4
totaal aantal huisartsen in buitengebied	2	3	+50	-2	
gemiddeld aantal bank/post per kern	0.6	0.6	0	-12	-10
totaal aantal bank/post per buitengebied	2	2	0	-11	

- 1) de ontwikkeling in alle kleine kernen van Nederland, zoals in ons onderzoek gedefinieerd; en de ontwikkeling in het gehele buitengebied van Nederland;
- 2) gegevens over heel Nederland, dus kleine kernen, grote kernen (landelijk en stedelijk gebied) en buitengebied;
- 3) door afrondingen in de kolom absolute aantallen komt verschilpercentage ogenschijnlijk niet overeen met ontwikkeling absolute aantallen; dit komt door het aantal cijfers achter de komma;
- 4) cijfer betreft het totaal aantal in het buitengebied, terwijl het bij kleine kernen een gemiddelde is; dat verklaart de grote verschillen in de cijfers.

Tabel 5.2: kwantitatieve ontwikkeling Kop van Noord-Holland 1996-2000 in wonen, werken en voorzieningen in de kleine kernen en het buitengebied, vergeleken met alle kleine kernen in Nederland, het gehele buitengebied en met Nederland totaal

Het aantal woningen in de kleine kernen is in de periode 1996-2000 gestegen met 5%, hetgeen aanmerkelijk lager ligt dan in alle kleine kernen in Nederland. Het buitengebied van de Kop loopt ongeveer gelijk op met buitengebied heel Nederland. De werkgelegenheid in de Kop loopt met minder dan 10% toename achter in vergelijking met heel Nederland. Het aantal banen per kern is met 364 gemiddeld gering hoger in vergelijking met heel Nederland (315).

De ontwikkeling van het aantal voorzieningen laat voor veel van de gemeten voorzieningen een negatiever beeld zien dan de landelijke cijfers, met name het aantal winkels, scholen, horeca en huisartsen daalt sterker of neemt minder toe. Alleen post en bankvoorzieningen zijn stabiel in de Kop, waar deze in het algemeen juist dalen. Op grond van deze kwantitatieve gegevens is derhalve de conclusie dat de Kop van Noord-Holland zich qua wonen, werken en voorzieningen ongunstiger ontwikkeld in vergelijking tot Nederland en op dat vlak dus minder vitaal is.

Demografie

		1995 (in%)	2001 (in %)	% verschil	bevolkingsopbouw alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland 2001 (in %)	ontwikkeling bevolkings- opbouw alle kleine ker- nen en gehele buitengebied Nederland (%-verschil 1995-2001)	geheel Nederland totaal (%-verschil 1995-2001)
0-14 jarigen	kernen	19.6	19.2	-0.3	19,9	0,1	+0,2
	buitengebied	19.9	20.3	0.3	20,6	1,0	
15-24 jarigen	kernen	13.9	11.2	-2.8	10,8	-2,1	-2,1
	buitengebied	13.7	11.1	-2.7	11,3	-2,7	
25-44 jarigen	kernen	31.3	29.2	-2.1	29,6	-1,4	-1.1
	buitengebied	30.3	28.5	-1.9	29,0	-0,6	
45-64 jarigen	kernen	24.9	28.9	3.9	26,7	2,6	+1,9
	buitengebied	27.5	29.7	2.2	27,4	1,3	
65 plus	kernen	10.6	11.5	0.9	12,9	0,5	+0,1
	buitengebied	9.7	10.7	1.0	11,8	-0,1	

Tabel 5.3: demografische ontwikkeling Kop van Noord-Holland 1995-2001

In de kleine kernen neemt het aantal inwoners beneden de 45 jaar relatief af, waar tegenover een stijging van het aantal 45 plussers staat, vooral in de leeftijdsklasse 45-64. Het buitengebied geeft, afgezien van 0-14 jaar, hetzelfde beeld.

De relatieve verdeling van het aantal inwoners van de kleine kernen en het buitengebied over de verschillende leeftijdsklassen is in de Kop van Noord-Holland vergelijkbaar met alle kleine kernen van Nederland. Uitzondering is het aantal 65 plussers dat in de Kop met 11,5% in de kleine kernen versus 10,7 % in het buitengebied lager ligt (alle kleine kernen: 12,9%, buitengebied Nederland 11,8%, geheel Nederland 13,5%).

De demografische ontwikkeling in de periode 1996-2001 laat in de Kop in de kleine kernen en het buitengebied een lichte relatieve toename zien van ouderen t.o.v. landelijke trends.

Demografische ontwikkelingen toekomstverwachtingen

De verwachte bevolkingsontwikkeling in de Kop is een lichte toename van het totaal aantal inwoners in de Kop tot 2020 (van ruim 165.500 tot ruim 166.500), waarna een daling tot 2030 optreedt. Tevens is de verwachting dat het aantal ouderen verdubbelt in de komende 25 jaar, en dat de beroepsbevolking afneemt.

5.5 Kwalitatieve kant van de vitaliteit

Ook in de Kop kijkt men met een zekere relativering en nuchterheid naar de vitaliteit. De leefbaarheid wordt over het algemeen als goed gekwalificeerd. Men maakt zich soms wel druk over de afname van het voorzieningenniveau, maar dit thema staat in de streek niet direct bovenaan de agenda. De leefbaarheid wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het wonen en de sociale samenhang en interactie, zoals blijkt uit bijvoorbeeld de rapportage 'Dorpshuizen in Noord-Holland' (IMCO, 2001). Het gebrek aan basisvoorzieningen in diverse kernen ervaart slechts een minderheid van de bevolking als een probleem. Voor ouderen met lage inkomens, die veelal ook niet erg mobiel zijn, is het verdwijnen van voorzieningen in kleine kernen wel een probleem.

De inspanningen in de Kop van Noord-Holland om de functionaliteit en vitaliteit van het gebied, in de meest brede zin van het woord, te versterken, richten zich vooral op de regionale economie. Specifiek op de vitaliteit van kleine kernen en het buitengebied gerichte ontwikkelingen (inzake wonen, werken en voorzieningen) zijn er minder.

Op leefbaarheid gerichte inspanningen zijn de pogingen om Hartwinkels te realiseren. Dit zijn combinaties van commerciële en publieke voorzieningen. In vijf gemeenten, waarvan er één in de Kop van Noord Holland ligt, worden pogingen gedaan om zo'n winkel te realiseren.

Tevens is een experiment 'vraagafhankelijk openbaar vervoer' in de vorm van 'Taxi Anders' opgestart. Het experiment liep van oktober 2003 tot april 2005. Na een goede ontwikkeling in het begin is in de laatste periode een stabilisatie in het gebruik opgetreden. Gebleken is dat gebruikers het systeem toch duur vonden en dat het aanbod onvoldoende bij de vraag aansloot. Thans wordt overlegd over een doorstart. De haalbaarheid hiervan zal mede afhangen van beschikbare subsidies.

Economische ontwikkeling primair

Het stimuleringsprogramma Kop en Munt is het duidelijkste voorbeeld van de focus op de economische ontwikkeling, alle projecten zijn direct of indirect gericht op regionale economische ontwikkeling. In Leader plus is voor de Kop ingezet op het thema nieuwe technologie / nieuwe kennis. Als tweede thema zou leefbaarheid erg voor de hand liggen, maar het blijkt niet eenvoudig om een tweede thema aan te melden bij de EU. In de zijlijn wordt via Leader wel eens een leefbaarheidproject ondersteund, maar het merendeel betreft toch economische projecten en vooral voor de landbouw. Leader is daarmee nadrukkelijk ingezet als verlengde van het stimuleringsprogramma Kop en Munt.

Ook hier attenderen, net als in Groningen, respondenten op het belang van de 'kleine werkgelegenheid' in de kern, niet alleen vanwege de banen maar ook vanwege de levendigheid die dat genereert. De beperkte uitbreidingsmogelijkheden en het regionale bundelingsbeleid van de provincie kan daarbij in de weg staan en ook hier moet het evenwicht gevonden worden.

Ruimte voor de eigen opvang

Voor dit gebied is de mogelijkheid om in het eigen dorp te blijven wonen, erg belangrijk. De streek heeft een duidelijk eigen identiteit die men koestert en die zich nadrukkelijk onderscheidt van de Randstedelijke identiteit. Dat uit zich onder andere in een sterke verbondenheid met de streek. Inwoners vinden basisvoorzieningen (basisschool, dorpshuis) belangrijk, maar realiseren zich dat andere voorzieningen (bijvoorbeeld voortgezet onderwijs) niet altijd nabij kunnen zijn.

Waar men in de Kop tegen aan liep, is het rigide contingeringsysteem van uit landelijk en provinciaal beleid. Dit beleid maakte het erg moeilijk om een vraaggericht programma te realiseren en, voor jongeren, om een woning in de eigen kern te vinden. Binnen deze systematiek was het niet mogelijk om een programma te ontwikkelen dat voldoet aan de vraag. Daar droeg c.q. draagt de individuele benadering en gebrek aan creativiteit van gemeenten ook aan bij. Binnen de beperkte mogelijkheden per gemeente is dan weinig tot geen ruimte in de exploitatie voor starters, voor goedkopere huur en koos/kiest men voor de makkelijke weg van de markt, aldus een van de respondenten.

Het nieuwe streekplan biedt de regio voldoende mogelijkheden om wonen te ontwikkelen. De regio heeft nu ook de start gemaakt met een regionale woonvisie, waarin kwaliteit, kijken naar de vraag en regionale differentiatie kernthema's zijn. Waar in het verleden de projectontwikkelaars bepaalden, willen de gezamenlijke gemeenten in gewest verband nu zelf sturing gaan geven aan de woonontwikkelingen. De koerswijziging in het provinciale beleid met het nieuwe streekplan past erg goed bij de gewenste ontwikkeling van het gebied, geen ongebreidelde uitbreidingen, maar ontwikkeling op basis van kwaliteit en flexibiliteit in de omgang met contouren. Ook gemeenten krijgen meer oog voor de vraag vanuit de regio.

Er beginnen nu voorbeelden te komen waarin gemeenten samenwerken en contingenten worden samengevoegd, waardoor meer mogelijkheden ontstaan om in te spelen op de vraag en dus meer kwaliteit te leveren. Nabij de kern Winkel is bijvoorbeeld een nieuwbouw programma van 100 woningen in ontwikkeling, met sociale woningbouw / huur als onderdeel.

Opvallend hierbij is dat deze omslag volgens onze respondenten, afgezien van de ruimere mogelijkheden dankzij het nieuwe streekplan, in de Kop ook het gevolg is van druk die door jongeren op politiek en bestuur wordt uitgeoefend. Dat gebeurt via bijvoorbeeld jeugdgemeenteraden, maar ook via verenigingen.

Daarnaast speelt dan nog de verwachting dat de samenwerking met de door fusies versterkte corporaties tot meer kwaliteit kan leiden, alhoewel dat tot nu toe nog niet concreet gerealiseerd is. Corporaties zijn in de Kop de afgelopen periode meer beherend dan stimulerend en ontwikkelend geweest en door de fusies begint nu in ieder geval een gezamenlijk proces van visievorming.

5.6 Conclusie onderzoekers

Ook in dit gebied wordt niet direct gesproken van vitaliteitsproblemen. 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.

6. Casus Rivierenland

6.1 Inleiding

Rivierenland is het gebied dat samen met de casus Groene Hart een hogere dynamiek kent. De druk op de woningmarkt van buitenaf (Randstad, Utrecht) is voelbaar. Het gebied ligt in het centrum van het land met de A2 en de A14 als belangrijke verkeersassen, de waterwegen en de Betuwelijn. Door de rust en ruimte i.c.m. de ontsluitingsmogelijkheden heeft het gebied aantrekkingskracht voor zowel wonen als bedrijvigheid.

Tegelijkertijd geldt voor het gebied, vanwege de bijzondere kwaliteiten van het landschap, het restrictieve ruimtelijke beleid. Hierdoor zijn ontwikkelingen van wonen en bedrijvigheid maar in beperkte mate mogelijk. Daar is de afgelopen 5-10 jaar in het gebied bijzonder veel aandacht aan besteed, dat heeft geleid tot een gezamenlijke regionale aanpak van de ontwikkeling van wonen en werken (zie verder).

6.2 Gebiedstypering

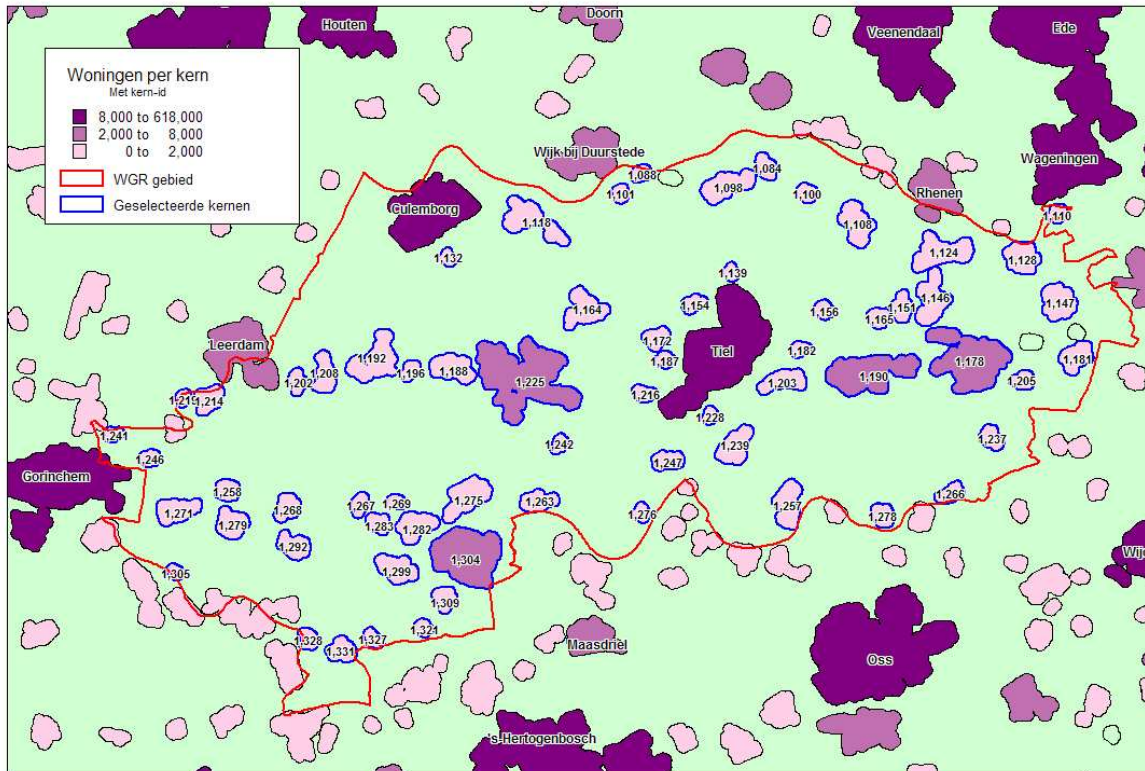
Rivierenland is de regio in het westen van Gelderland, die bestaat uit de gemeenten Culemborg, Geldermalsen, Neerijnen, Lingewaal, Tiel, Buren, Nederbetuwe, Zaltbommel, Maasdriel. De gemeenten West Maas en Waal en Druten maken formeel geen onderdeel uit van de WGR-regio, maar op verschillende terreinen, zoals ruimtelijke ordening, werken deze gemeenten wel samen met de regio.

Rivierenland is omgeven door een aantal grote steden, waarvan het verzorgingsgebied zich uitstrekt tot in deze regio: Nijmegen, Oss, Den Bosch, Ede, Veenendaal, Arnhem en Utrecht. Daardoor is de regio, al van oudsher, sterk naar buiten georiënteerd. Mede daardoor kunnen binnen de regio vier deelgebieden onderscheiden worden: Land van Maas en Waal, de Bommelerwaard, Betuwe en Lingegebied. In de regionale samenwerking en afstemming blijft deze scheiding wel voelbaar, alhoewel er de afgelopen jaren in regionaal verband erg intensief wordt samengewerkt en deze scheiding steeds minder voelbaar wordt.

Opvallend en uniek is de structuur van het landschap, met rivieren, uiterwaarden, dijken, oeverwallen en kommen. De historische ontwikkeling van het gebied is nog goed uit het landschap af te lezen, en is treffend beschreven in de Regionale structuurvisie die de regio in 2003 heeft opgesteld: dijk- en kerkdorpen, met eigen identiteit en cultuur en de ontwikkelingen t.g.v. ontsluiting door middel van eerst provinciale wegen en daarna de A15 en A2.

Binnen de regio fungeert een systeem van één regionale kern met functies voor het gehele gebied en vier subregionale kernen met functies voor deelgebieden. Het betreft respectievelijk Tiel en Zaltbommel / Culemborg / Geldermalsen en Druten.

Rivierenland



Rivierenland telt in totaal 61 kleine kernen (uitgaande van de door ons gehanteerde definitie: aaneengesloten bebouwd gebied van minimaal 5 hectare en 10-2000 woningen), als volgt verdeeld over de grootteklassen

aantal woningen per kern	aantal kernen
0-10	7
11-100	7
101-250	10
251-500	19
501-1000	12
1001-2000	13
2001-8000	5

Tabel 6.1: aantal kernen per grootteklasse in Rivierenland

Gemiddeld telt een kleine kern in Rivierenland 525 woningen. Dit ligt boven het gemiddelde van Nederland (518).

6.3 Beknopte impressie relevant vigerend beleid voor Rivierenland

Nationaal

Delen van het Rivierengebied zijn in de Nota Ruimte aangewezen als Nationaal Landschap. De begrenzing van het nationaal landschap Rivierenland (nummer 13 op PKB-kaart 7, pg. 119) komt overigens niet geheel overeen met de regio Rivierenland.

De consequentie van deze aanwijzing is dat vanuit het ruimtelijk beleid van het Rijk de volgende uitgangspunten gelden:

- behoud en versterking alsmede duurzaam beheer van landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten;
- versterking toeristisch-recreatieve betekenis;
- behoud door ontwikkeling;
- landschappelijke kwaliteiten medesturend voor gebiedsontwikkeling;
- sociaal-economisch voldoende ontwikkelingsmogelijkheden, met behoud en versterking van bijzondere kwaliteiten
- ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen 'ja, mits': ruimtelijke ontwikkeling (wonen en werken) onder voorwaarde van behoud of versterking van kernkwaliteiten landschap;
- migratiesaldo regionaal op nul;
- verdere uitwerking op provinciaal niveau.

Provinciaal

Streekplan Gelderland

Het provinciale beleid zoals in het nieuwe streekplan vastgelegd, is ten dele geïnspireerd op een experiment dat in de periode 1998-2004 in de regio Rivierenland heeft plaatsgevonden. Dat experiment behelsde het ontwikkelen en toepassen van een nieuwe methodiek van planning van woon- en werkontwikkelingen: niet meer in de sfeer van contingenten, maar op basis van kwaliteit. Kern is gebiedsgerichte afweging van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, enerzijds op basis van de landschappelijke kwaliteiten van een regio, anderzijds op basis van de ontwikkelingsbehoeften die er zijn.

Deze aanpak is uitgangspunt van het nieuwe streekplan, kansen voor regio's. Binnen randvoorwaarden geeft de provincie regio's en gemeenten ruimte om in te spelen op de vraagstukken rondom vitaliteit. De provincie stuurt niet op contingenten, maar op een kwalitatief woningbouwprogramma (de juiste woning op het juiste moment op de juiste plek), zodat de eigen behoefte geaccommodeerd kan worden. Daarbij is randvoorwaarde bundeling in regionaal verband. Derhalve dienen de woningbouwprogramma's ook in regionaal verband opgesteld te worden.

Door niet meer op contingenten te sturen is er voor gemeente ook meer ruimte om inbreidingsplannen te ontwikkelen, naast uitbreidingen (maar: inbreiding voor uitbreiding).

De VAB's kunnen benut worden voor woonfunctie, maar ook voor qua aard en schaal passende vormen van werkfuncties. Daarmee creëert de provincie ruimte voor nieuwe economische dragers. De provincie zet voorts in op goed o.v., waar het in de plattelandgebieden dan vooral om collectief vraagafhankelijk vervoer gaat.

Subsidieverordening leefbaarheid platteland

Een tweede noemenswaardig provinciaal beleidsthema is de leefbaarheid, waarvoor een subsidie in het leven is geroepen van € 7,27 mln. (2005-2007) ter versterking van de leefbaarheid in de Gelderse regio's, specifiek t.b.v.:

- voorzieningenniveau,
- bereikbaarheid;
- werkgelegenheid en;
- sociale cohesie.

In tranches kunnen vanuit de regio's projecten ingediend worden. In de eerste twee tranches zijn vanuit Rivierenland twee projecten ingediend en een derde is in voorbereiding.

Regionaal

In regionaal verband is in de afgelopen 5-10 jaar de vitaliteit van het Rivierengebied veelvuldig ter sprake geweest. Dit heeft tot diverse notities en rapporten geleid, waarin dit onderwerp is belicht:

1. één lijn voor kwaliteit, de resultaten van het experiment Ruimtelijk beleid voor Rivierenland;
2. convenant bedrijventerreinen;
3. ontwikkelingsprogramma bouwen en wonen / woningbehoeftenonderzoek;
4. het regionale plan Bommelerwaard;
5. kwaliteit door verscheidenheid;
6. de regionale structuurvisie 2003.

Regionale structuurvisie Rivierenland 2003

De regionale structuurvisie is in deze tranche het meest recente formele document. De visie is opgesteld op verzoek van de provincie als bouwsteen voor het streekplan. In deze visie wordt het vitaliteitbeleid, dat in feite als een rode draad door de 5 genoemde documenten loopt, samengevat.

Om ontwikkelingsruimte voor het gebied te realiseren (wonen en werken), met behoud van de kwaliteit van het landschap wordt een gecombineerde strategie van 'van buiten naar binnen' en van 'binnen naar buiten' redeneren gevolgd. De operationalisatie van 'van buiten naar binnen' heeft aan de hand van de volgende vragen plaatsgevonden: Welke kwaliteiten in het landschap verdienen bescherming en versterking; waar in het gebied zijn plekken waarop wel ontwikkeld kan worden, omdat de landschappelijke en/of natuurlijke kwaliteiten daar minder bijzonder of niet aanwezig zijn? En van binnen naar buiten middels de vragen: welke ontwikkeling hebben de kernen nodig om te kunnen blijven functioneren conform hun positie: (regionaal / subregionaal / lokaal) wat is er nodig en passend aan woningbouw en bedrijfsterruinenontwikkeling.

Deze strategie heeft geleid tot een afbakening van zogenaamde zoekgebieden waarbinnen stedelijke ontwikkeling in principe mogelijk is, begrensd door zogenaamde kwaliteitscontouren. Ook heeft ze geleid tot de opzet van een regionaal programma bouwen en wonen, waarin kwaliteit centraal staat en tot afspraken over de ontwikkeling van bedrijventerreinen regionaal en lokaal.

In combinatie met de ontwikkeling van specifiek op leefbaarheid gerichte projecten, waarvoor provinciaal, landelijk en Europees subsidie wordt gezocht, vormt dat het regionale beleid voor de vitaliteit van Rivierengebied.

6.4 Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit

Wonen, werken en voorzieningen

De ontwikkelingen in wonen, werken en voorzieningen in Rivierenland zijn in tabel 6.2 weergegeven.

	1996	2000	%-verschil ³	%-verschil alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland ¹	%-verschil geheel Nederland totaal ²
gemiddeld aantal woningen per kern	525	585	+11.5	+10	+5
totaal aantal woningen in buitengebied	9728 ⁴	100078	+3.6	+2	
gemiddeld aantal banen per kern	363	419	+15.3	+13	+14
totaal aantal banen in buitengebied	7614	9452	+24.1	+16	
gemiddeld aantal winkels per kern	8.8	7.5	-14.2	-2.8	-1
totaal aantal winkels in buitengebied	127	117	+7.9	+9	
gemiddeld aantal scholen per kern	1.3	1.2	-1.3	-1.7	-3
totaal aantal scholen in buitengebied	12	14	+16.7	0	
gemiddeld aantal horeca per kern	2.6	2.7	+3.1	+3.8	+3
totaal aantal horeca buitengebied	52	55	+5.8	+6	
gemiddeld aantal huisartsen per kern	0.4	0.4	+4.0	+2.3	+4
totaal aantal huisartsen in buitengebied	1	1		-2	
gemiddeld aantal bank/post per kern	1.2	1.0	-16.2	-12	-10
totaal aantal bank/post per buitengebied	1	2		-11	

1. de ontwikkeling in alle kleine kernen van Nederland, zoals in ons onderzoek gedefinieerd; en de ontwikkeling in het gehele buitengebied van Nederland
2. gegevens over heel Nederland, dus kleine kernen, grote kernen (landelijk en stedelijk gebied) en buitengebied
3. door afrondingen in de kolom absolute aantallen komt verschilpercentage ogenschijnlijk niet overeen met ontwikkeling absolute aantallen; dit komt door het aantal cijfers achter de komma.
4. cijfer betreft het totaal aantal in het buitengebied, terwijl het bij kleine kernen een gemiddelde is; dat verklaart de grote verschillen in de cijfers.

Tabel 6.2: kwantitatieve ontwikkeling Rivierenland 1996-2000 in wonen, werken en voorzieningen in de kleine kernen en het buitengebied, vergeleken met alle kleine kernen in Nederland, het gehele buitengebied en met Nederland totaal

Het aantal woningen in de kleine kernen is in de periode 1996-2000 gestegen met bijna 12%, hetgeen iets hoger is dan het gemiddelde voor alle kernen in Nederland. Het buitengebied van Rivierenland loopt iets voor op het buitengebied van heel Nederland. De werkgelegenheid in de kleine kernen van Rivierenland is met een toename van ruim 15.3% sterker gegroeid dan de gemiddelde groei van alle kleine kernen in Nederland. In het buitengebied ligt deze groei in werkgelegenheid aanzienlijk hoger. Het aantal banen per kern is met 419 gemiddeld hoger dan voor heel Nederland (315).

Van de voorzieningen in Rivierenland is gemiddeld, per kleine kern, het aantal winkels en het aantal bank/postvoorzieningen gedaald. Met name voor winkels is deze daling sterker dan in de kleine kernen in de rest van Nederland. Het aantal scholen en horeca is vrijwel gelijk gebleven en het aantal huisartspraktijken is iets toegenomen. Daarin scoort Rivierenland weer gunstiger dan in vergelijking met alle kleine kernen in Nederland. In het buitengebied is het aantal winkels en horecavoorzieningen toegenomen. Deze toename is minder sterk dan in de rest van Nederland. De overige voorzieningen zijn in zo'n geringe mate aanwezig, dat aan de ontwikkeling daarvan geen conclusies verbonden kunnen worden.

Demografie

		1995 (in %)	2001 (in %)	% ver- schil	bevolkingsopbouw alle kleine kernen en gehele buiten- gebied Nederland 2001 (in %)	ontwikkeling bevol- kingsopbouw alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland (%-verschil 1995-2001)	geheel Nederland totaal (%-verschil 1995-2001)
0-14 jarigen	kernen	20.2	20.6	0.4	19,9	0,1	+0,2
	buitengebied	20.9	21.7	0.7	20,6	1,0	
15-24 jarigen	kernen	13.6	11.1	-2.4	10,8	-2,1	-2,1
	buitengebied	14.0	11.5	-2.5	11,3	-2,7	
25-44 jarigen	kernen	31.1	29.4	-1.2	29,6	-1,4	-1.1
	buitengebied	29.4	30.0	0.6	29,0	-0,6	
45-64 jarigen	kernen	24.0	26.5	2.5	26,7	2,6	+1,9
	buitengebied	25.3	26.5	1.2	27,4	1,3	
65 plus	kernen	11.6	11.8	0.2	12,9	0,5	+0,1
	buitengebied	11.1	10.3	-0.8	11,8	-0,1	

Tabel 6.3: demografische ontwikkeling Rivierenland 1995-2001

In de kleine kernen van Rivierenland zijn lichte afnamen te zien van het aantal inwoners in de klassen 15-24 en 25-44 en lichte stijgingen in de andere leeftijdsklassen. Ook dalen de klasse 15-24 en het aantal 65-plussers in het buitengebied. Al met al leidt dat tot de conclusie dat een spoor van aankomende vergrijzing zichtbaar is, doordat er afname in de jongere leeftijdsgroepen is en toename in de groep 45-64. Echt grote ontwikkelingen zijn niet zichtbaar, maar dat heeft ook te maken met de beperkte termijn van 5 jaar waarover gemeten is. Verschillen in de leeftijdsopbouw van de kleine kernen in Rivierengebied met alle kleine kernen in Nederland zijn marginaal: iets meer 0-14 jarigen en iets minder 65 plussers in kleine kernen van Rivierenland; iets meer 15-44 jarigen en minder 45-64 jarigen in het buitengebied van Rivierenland.

Ook de ontwikkeling van de demografie van de kleine kernen en het buitengebied van Rivierenland vertoont veel overeenkomsten met alle kleine kernen in Nederland. De verschillen zijn marginaal.

Tot slot blijkt dat de ontwikkeling van de demografie in de kleine kernen van Rivierenland eveneens vergelijkbaar is met die van heel Nederland (laatste kolom).

6.5 Kwalitatieve kant van de vitaliteit

De discussie over leefbaarheid / vitaliteit is in Rivierenland eind jaren '90 volop van de grond gekomen. Dit werd vooral geïnitieerd door de combinatie van een restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid en een liberaal volkshuisvestingsbeleid. Gemeenten mochten vrijwel niks bouwen, zeker ook gezien het regionale bundelingbeleid van de provincie, en de vrijkomende huizen werden ingenomen door kapitaalkrachtige buitenstaanders. De kwantitatieve contingenteringsexercities van de provincie brachten in de ogen van de regio geen kwaliteit, maar verdeling van de armoede (de kleine contingenten). Anderzijds overheerste bij de provincie de angst voor het gevaar dat gemeenten in de vaart der volkeren te veel wilden bouwen, waarmee de kwaliteiten van het gebied teniet zouden worden gedaan. Daar zijn ook wel voorbeelden van geweest.

Om die reden is het experiment ruimtelijke beleid gestart, dat hierboven is beschreven. Daarnaast is in Rivierenland, aanvullend, eind jaren 90 een leefbaarheidonderzoek gedaan dat een zorgelijk beeld schetste, gezien vanuit het voorzieningenniveau (Leefbaarheid Rivierenland, Regio Rivierenland, 2001). Veel kernen scoorden negatief, dat wil zeggen dat het voorzieningenniveau achteruit gaat. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft Dagblad de Gelderlander een uitgebreide impressie van dorpen gepubliceerd, waaruit bleek dat de inwoners het zo slecht nog niet vonden:

Het leven in Rivierenland blijkt zo slecht nog niet te zijn

Door onze verslaggever

Na 41 impressies uit de dorpen in deze regio kan de balans worden opgemaakt.

In Rivierenland is het prima wonen, zo blijkt uit de verhalen van verslaggevers die de krant een jaar lang op deze plaats presenteerde.

Het leven is zo slecht niet in Rivierenland. Een ronde maken door de streek is veelal een ontmoeting met tevreden mensen. De stilte in de dorpen is in de meeste gevallen opvallend. De bewoners koesteren die sfeer van rust en ruimte.

Maar er is soms een dissonant, die het leven wat onaangener maakt: het verdwijnen van de laatste dorpswinkel. Hetgeen een bewoner van Tuil bijvoorbeeld doet verzuchten: 'Er is hier nog geen korrel suiker te koop'.

Qua voorzieningen zit dat dorpje in de kelder van het klassement, zoals blijkt uit het onderzoek van het Intergemeentelijk Orgaan Rivierenland (IOR). Voorzieningen zijn naast winkels, apotheken en banken ook huisartsen, kinderdagverblijven en al of niet een dorpshuis.

Tuil krijgt een zware onvoldoende (een 3) en is daarmee in gezelschap van onder meer Beusichem, Wadenhoijen, Hellouw, Enspijk, Rijswijk, Erichem, Zoelmond, Est, Ravenswaaij, Asch, Kapel-Avezaath, Neerijnen, Acquoy, Heesselt en Buurmalsen. Een aantal van die plaatsen zit ook in de laagste regionen wat betreft sociale kwaliteit (aantal accommodaties en deelname van bewoners aan het dorpsleven). Zo vinden we Buurmalsen, Zoelmond en Erichem weer terug met een 3 bij de hekkensluiters.

Maar een rondje door die dorpen levert geen beeld op van onleefbare dorpen.

Integendeel, het is er prima wonen. Uiteraard verschillen de meningen, maar er is altijd een grootste gemene deler. Een inwonster van Zoelmond zegt zelfs 'Het is een goddelijk dorp om te wonen, mensen laten je vrij'. Ook Eck en Wiel zit bij de sociale kwaliteit in de hoek waar op papier althans de klappen vallen (eveneens een slechte score van 3). Terwijl de praktijk heel anders uitvalt. Wie een rondje door het dorp maakt, wordt al vrij snel gegrepen door een hechte samenleving, die vaak samen dingen oppakt en

organiseert. Uit tal van verhalen van dorpingen was die samenhang juist net de rode draad. Statistische gegevens gaan dus niet altijd hand in hand met de impressies ter plaatse.

Het is altijd gevaarlijk om uit deze lange krantenserie keiharde conclusies te trekken. Maar het mag duidelijk zijn dat de dorpsbewoners gedijen in de nabijheid van het rustige platteland en een groter dorp (of stad), waar de boodschappen gehaald worden. Een auto is een must, het openbaar vervoer is schrikbarend slecht. En een winkelvoorziening, hoe klein ook, zou het tevredenheidsgevoel in de kleinste kernen, nog flink opkrikken. Maar onleefbaar is het nergens, in de verste verte niet

Dit neemt niet weg dat de regio veel aandacht besteed aan het verbeteren van de vitaliteit. Er zijn diverse organisaties, die de terugloop van voorzieningen zorgwekkend vinden en actief zijn in het keren van het tij. Met name vallen hierbij de inspanningen van de Kamer van Koophandel en van de regio op. Uit onderzoeksgegevens opgenomen in het Masterplan winkels kleine kernen Rivierenland (2003), blijkt dat van de in totaal 86 kernen in het gebied (waaronder dus ook kernen met meer dan 2000 woningen), de voorzieningen in 44 kernen, dus ongeveer de helft, geen perspectief hebben en zullen verdwijnen. 34 Kernen hebben een redelijk toekomstperspectief, maar dan moet wel actief ondersteuning geboden worden om dat toekomstperspectief ook te realiseren. Om die reden is een plan van aanpak opgesteld om het tij te keren.

Uit dit plan van aanpak (KvK Rivierenland, MKB, Ster, Regio Rivierenland, 2003)

'In de regio Rivierenland staat de leefbaarheid op het platteland behoorlijk onder druk. Denk bij leefbaarheid aan mobiliteit, sociale kwaliteit en veiligheid, maar ook aan de voorzieningen. In steeds meer kleine kernen sluiten niet alleen de school en het dorpshuis maar ook de laatste winkel. Dit betekent dat inwoners voor hun voorzieningen aangewezen zijn op omliggende dorpen en plaatsen, ook voor hun primaire aankopen van levensmiddelen. Niet alleen verdwijnt een deel van de levendigheid uit het dorp, minder mobiele inwoners raken soms volledig geïsoleerd.'

Burgemeester Jansen van de gemeente Neerijnen: *Leefbaarheid is met recht een van de belangrijke thema's van deze tijd. Niet alleen in grote steden, maar vooral ook op het platteland. Een belangrijke succesfactor daarbij is de bereidheid van een ieder en met name ook de burger, om zijn of haar steentje aan de vergroting van de leefbaarheid van zijn eigen omgeving bij te dragen. We blijven tenslotte zelf verantwoordelijk!*

Alle partijen in de regio signaleren de problemen ten aanzien van de leefbaarheid op het platteland. De streek wil de problemen gezamenlijk oplossen. Daartoe is intensief overleg gepleegd op regionaal niveau, zijn diverse projecten opgestart en worden initiatieven en projecten goed op elkaar afgestemd. Eén van de projecten ter vergroting van de leefbaarheid is het verbeteren van de winkelvoorzieningen in de kleine kernen. Winkels vormen een belangrijke peiler van leefbaarheid in de kernen, met name in de middelgrote kernen.

MKB-Rivierenland en de Kamer van Koophandel Rivierenland hebben eind 2003 een onderzoek laten uitvoeren naar de stand van zaken van het winkelvoorzieningenniveau in de kleine kernen in het Rivierengebied. Dit onderzoek werd afgesloten met een 'Masterplan winkels kleine kernen', met daarin verbetervoorstellen om het (winkel)voorzieningenniveau in kernen met voldoende toekomstperspectief voor winkels in stand te houden en waar mogelijk te versterken. (Zie ook bijlage 1)

A. Fernhout, voorzitter van de Kamer van Koophandel: *'In middelgrote kernen wordt het verdwijnen van voorzieningen als een enorm knelpunt ervaren. Dat geldt voor basisscholen, dorpshuizen, openbaar vervoer en vooral ook winkels, als economische component. In een groot aantal kernen is de situatie heel zorgelijk en moet de regio de handen ineenslaan. Door gericht beleid en door het tijdig maken van goede keuzes kunnen wij de winkelvoorzieningen in diverse kernen nog in stand houden en zelfs versterken. Bijvoorbeeld door het combineren van de functies wonen en winkelen, e.d., waardoor investeren aantrekkelijker wordt en draagvlak voor voorzieningen wordt vergroot. Samen met de Regio bekijken we de mogelijkheden om onze kernen 'leefbaar' te houden'.*

N.a.v de analyse heeft de Kamer een helpdesk in het leven geroepen om ondernemers te ondersteunen bij de realisatie van (winkel)voorzieningen. De inschatting is namelijk dat met gerichte ondersteuning en ingrepen, de perspectieven voor de winkels in de 34 genoemde kernen benut kunnen worden. Deze helpdesk is in 2004 gestart. Sindsdien zijn meer dan 10 dorpen ondersteund (door het hiervoor ingehuurde adviesbureau Kardol) bij ontwikkelen van winkelvoorzieningen. Deze ondersteuning heeft vooral betrekking op de wijze van reconstructie, schaalvergroting in bestaande situaties en op de ontwikkeling van nieuwe winkelcentra. De ontwikkelingen staan nog in een beginfase van het maken van plannen (locatieonderzoek, advisering), dus concrete resultaten zijn niet bekend.

Tevens verricht de Kamer op allerlei vlakken onderzoek, zoals naar de winkelvoorzieningen in Rivierenland, de demografische ontwikkelingen van het gebied en de relatie daarvan met economische ontwikkeling en naar bedrijvigheid in het buitengebied.

In regionaal verband wordt gewerkt aan het tweede kwalitatieve woningprogramma (Kwalitatief woonprogramma 2005-2015, regio Rivierenland), dat veel nadrukkelijker dan het eerste programma in gaat op kwaliteit (juiste woning, juiste plek, juiste moment), en in regionaal verband tot kwalitatieve programmering komt. Het doel hiervan is om voor de eigen inwoners de juiste woonvoorzieningen te kunnen realiseren. Starterswoningen, seniorenwoningen en woningen met zorgarrangementen staan hoog op de agenda. Veel gemeenten zijn ook bezig met het realiseren van woon-zorg-zones. Er is in de regio duidelijk minder nadruk op de duurdere nieuwbouw ten opzichte van het verleden.

Tot slot dient de regio bij de provincie projecten in ter subsidiering vanuit het eerder genoemde leefbaarheidsfonds. De ervaringen daarmee zijn voor de regio tot nu toe teleurstellend, omdat de ingediende projecten voortdurend net niet binnen de criteria pasten. Wel staan in 2005 weer nieuwe projecten op stapel, die aangemeld zijn of worden.

6.6 Conclusie onderzoekers

Rivierenland is de casus waaruit het spanningsveld tussen de bestuurlijk ervaren problematiek en de problemen die inwoners en gebruikers al dan niet ervaren nog eens expliciet naar boven komt. Bovendien laat de casus goed zien dat beleving c.q. de subjectiviteit een grote rol speelt in de beoordeling van vitaliteit.

De kwantitatieve analyses in paragraaf 6.4 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 te loorgang 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 de inventarisatie van de Gelderlander 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.

Dat neemt niet weg dat het, ook uit oogpunt van investeren in leefbaarheid, toe te juichen valt dat partijen de handen in één slaan om, in kernen waar het nog net kan, winkelvoorzieningen in stand te houden. Zeker ook als we daarbij in beschouwing nemen dat minder mobiele bewoners wél erg afhankelijk zijn van deze lokale voorzieningen.

Het ruimtelijk beleid van rijk en provincie heeft de discussie over vitaliteit in deze regio eind jaren '90 sterk gestimuleerd. De reeds genoemde combinatie van restrictief ruimtelijk orderingsbeleid en liberaal volkshuisvestingsbeleid, alsmede de cijfermatige contingentenexercities veroorzaakten een gespannen verhouding tussen regio enerzijds en provincie en rijk anderzijds. De regio vond in het algemeen dat er te weinig ruimte was om te bouwen voor de eigen aanwas. Tegelijkertijd laat de woningontwikkeling in die periode een nadruk op de duurdere nieuwbouw zien, die weer minder goed lijkt te passen bij de eigen behoefte. Tiel heeft bijvoorbeeld in de grotere uitbreiding (Passewaaij) met instemming van andere partijen expliciet gekozen voor duurdere nieuwbouw, ter verbetering van de sociale structuur van de gemeente (en daarmee dus voor instroom van buitenaf). Ook is het voor gemeenten qua exploitatie minder goed mogelijk om in de kleine uitbreidingen goedkopere woningen te realiseren.

De woonontwikkeling van kleine kernen met ruim 11% in een gebied met restrictief beleid is opvallend alhoewel dat ook in bijvoorbeeld het Groene Hart waar te nemen valt. Er zijn verschillende verklaringen te geven. Bekend is dat de bestemmingsplannen in de zogenaamde pijplijn een vertraging in de doorwerking van ruimtelijk beleid veroorzaken, omdat zij nog gebaseerd zijn op ruimtelijk beleid uit een vorige beleidsperiode. Daarnaast hanteerde de provincie in die periode naast de contingenten de zogenaamde knelpuntenpot, die ingezet werd om in specifieke situaties extra woningen toe te kennen. Daarvan is ook in Rivierenland gebruik gemaakt.

Waar het vooral om gaat is de verkenning van de vraag welke relaties er zijn tussen het ruimtelijk beleid en de vitaliteitsvraagstukken in een regio als Rivierenland. Uit de verkenning in de casus blijkt dat deze vraag niet objectief te beantwoorden is. Een hypothese is dat restrictief beleid, voortvloeiend uit de wens om het waardevolle landschap te beschermen tegen verdere verstening en om voldoende draagvlak voor (sub)regionale kernen te creëren, voor kleine kernen nadelige gevolgen heeft t.a.v. wonen en voorzieningen, en daarmee voor de vitaliteit. Bestuurlijk wordt deze hypothese onderschreven. Tegelijkertijd vindt de bevolking het met de leefbaarheid meevallen, ondanks de beperkte mogelijkheden van woon- en werkontwikkelingen. Ook in deze casus blijkt de waardering voor rust en ruimte zich te kunnen meten met een geringer voorzieningenniveau.

Het waardevolle van de situatie in Rivierenland is dat naar aanleiding van de discussie eind jaren 90 rijk, provincie en gemeenten tezamen met andere organisaties de handen ineen geslagen hebben en gezamenlijk aan de slag zijn 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. De ontwikkelde aanpak is 1 op 1 overgenomen in het streekplan van Gelderland. De aanwijzing van delen van het gebied als Nationaal Landschap heeft in de regio wel tot discussie geleid met de provincie inzake de consequenties hiervan. Het bouwen van woningen voor maximaal migratiesaldo nul is een andere systematiek dan die in Rivierenland wordt gehanteerd. Met de provincie is afgesproken dat de consequenties van de aanwijzing tot Nationaal Landschap in de volgende periode van de Woonvisie (vanaf 2008) besproken zullen worden.

Daarnaast geven de genoemde voorbeelden aan dat de regio zelf probeert om projecten tot stand te brengen die vitaliteit actief bevorderen. Of dit nu vanuit een probleemgerichte of ontwikkelingsgerichte invalshoek gebeurt, doet er dan in feite niet zo veel toe.

7. Casus Midden-Holland

7.1 Inleiding

De casus Midden-Holland betreft het oostelijk deel van het Groene Hart en is gekozen omdat dit binnen Nederland waarschijnlijk het meest besproken gebied is als het gaat om het spanningsveld tussen ontwikkelingsmogelijkheden voor wonen en werken enerzijds en de landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten anderzijds. Samen met Rivierengebied bevindt het zich dus aan de hoogdynamische kant van het spectrum.

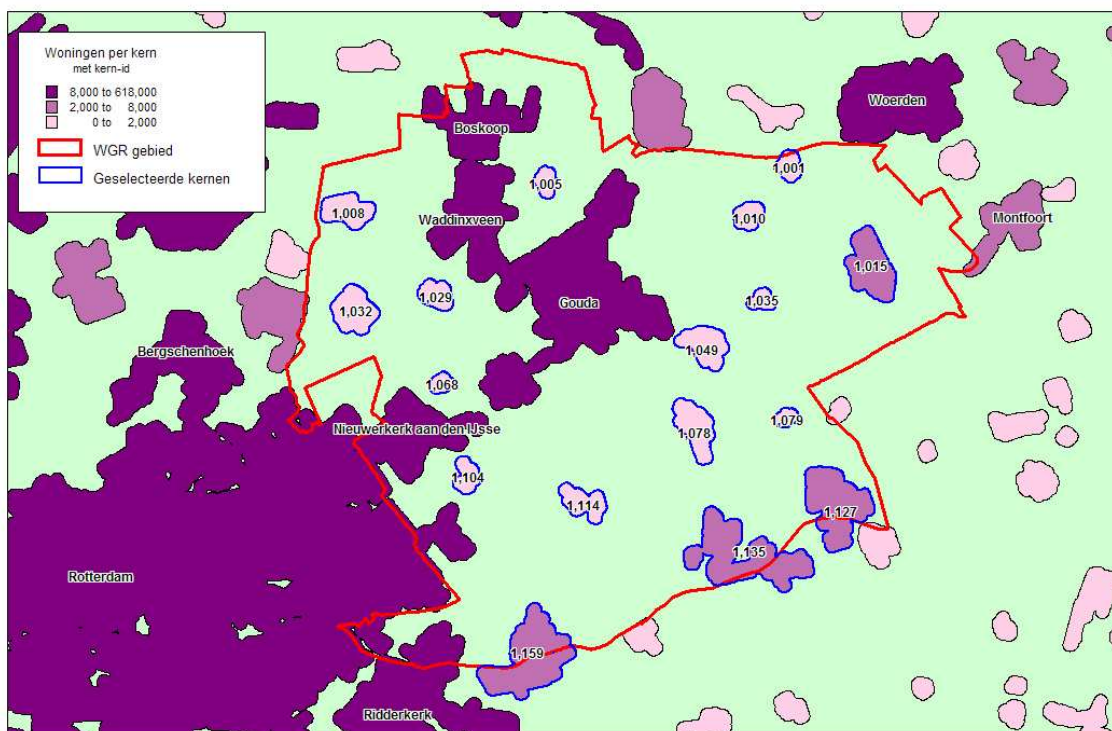
7.2 Gebiedstypering

Midden-Holland beslaat het gebied van de gemeenten Bergambacht, Bodegraven, Boskoop, Gouda, Moordrecht, Nederlek, Nieuwerkerk aan de IJssel, Ouderkerk, Reeuwijk, Schoonhoven, Vlist, Waddinxveen en Zevenhuizen-Moerkapelle. Grote delen van het landschap in deze regio worden bepaald door verschillende soorten veen die er voorkomen, met hier en daar kreeksystemen en veenstroompjes. De Krimpenerwaard kent de grondgebonden veehouderij als voornaamste drager van het landschap. De gebieden langs de Hollandsche IJssel en de Oude Rijn ontleen hun karakter onder meer aan kleiafzettingen die oeverwallen hebben gevormd. Loodrecht op de oeverwallen zijn smalle en langgerekte kavels ontwikkeld. Verder is de open en vrijwel boomloze Zuidplaspolder markant voor de regio. Het is een van de oudste droogmakerijen in West-Nederland. Naast de nog steeds aanwezige openheid is ook glastuinbouw daar een belangrijk gegeven.

Centrumposities in Midden-Holland worden ingenomen door Gouda en Waddinxveen voor wonen en werken en door Boskoop voor de boomteelt. Voor de recreatie is het gebied van de droogmakerijen tussen Zoetermeer/Benthuizen en Boskoop van groot belang. In dit oorspronkelijke akkerbouwgebied wordt in het kader van het Groenblauw casco Zoetermeer-Zuidplas gewerkt aan de realisering van het Bentwoud ten behoeve van de functies recreatie, natuur en water.

Het inwonertal van de regio is 240.628 inwoners. De bevolkingsdichtheid is 969 inwoner per km².

Zuid-Holland-Oost



Midden-Holland telt in totaal 12 kleine kernen (uitgaande van de door ons gehanteerde definitie: aaneengesloten bebouwd gebied van minimaal 5 hectare en tussen de 10-2000 woningen), als volgt verdeeld over de grootteklassen:

aantal woningen per kern	aantal kernen
0-10	
11-100	2
101-250	2
251-500	4
501-1000	4
1001-2000	4
2001-8000	4

Tabel 7.1: aantal kernen per grootteklasse in Midden-Holland

Gemiddeld telt een kleine kern in Midden-Holland 654 woningen, dat is duidelijk hoger dan het gemiddelde van Nederland (518). Gelet op de omvang van het gebied is er een opvallend laag aantal kleine kernen. Dat betekent overigens ook dat de kwantitatieve gegevens met de nodige omzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, gelet op het geringe aantal kernen.

7.3 Beknopte impressie relevant vigerend beleid voor Midden Holland

Nationaal

Midden-Holland behoort tot het Nationaal Landschap Groene Hart, zoals opgenomen in de Nota Ruimte. Daarmee geldt dus het nationaal beleid voor deze categorie, dat in hoofdstuk 3 van het hoofdrapport is beschreven: kern is dat woningen gebouwd mogen worden voor ten hoogste de eigen natuurlijke aanwas (migratiesaldo nul) en dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn onder voorwaarde van behoud van de kwaliteiten van het gebied (landschappelijk, natuurlijk en cultuurhistorisch). Specifiek voor het Groene Hart geeft de Nota Ruimte aan dat een ontwikkelingsgerichte, gebiedsgerichte benadering nodig, met aandacht voor de groene kwaliteiten, alsmede de economische en toeristisch-recreatieve aspecten. Per deelgebied zal de nadruk soms liggen op groene, soms op de meer rode ontwikkelingen.

Provinciaal

In het provinciaal beleid is de nationale beleidslijn gevolgd. Uitgangspunt van het ruimtelijk beleid voor de kernen is bouwen voor eigen behoefte op de schaal van de regio. Contouren geven per kern de speelruimte die er is. In open landschap is het beleid restrictief, in transformatiezones is meer ruimte. Als het in te passen valt, is bouwen voor jongeren en ouderen mogelijk en is er ruimte voor nieuwe economische activiteiten en woonvormen.

Aanvullend op het algemene beleid voor Zuid-Holland Oost gaat het streekplan specifiek in op Midden-Holland. De provincie gaat ervan uit dat in de planperiode alle gemeenten in Midden-Holland in staat zijn om de opgave op het terrein van het wonen binnen het stedelijk gebied te realiseren. De gemeenten worden uitgedaagd om ruimte te winnen door de inzet van woonmilieutransformatie, meervoudig ruimtegebruik en functiemenging. Wanneer de noodzaak daartoe in een gemeentelijke structuurvisie is aangetoond, kan daarbij gebruik worden gemaakt van nog te ontwikkelen ruimte binnen de bebouwingscontouren. In het streekplan zijn de contouren rond de kernen aangegeven. Met uitzondering van de gemeenten Bodegraven, Ouderkerk aan den IJssel en Vlist beschikken alle gemeenten van Midden-Holland over minimaal één kern met een aanduiding te ontwikkelen gebied. Deze gebieden kunnen voor woningbouw worden bestemd, wanneer de noodzaak daartoe in een regionaal afgestemde ruimtelijke structuurvisie is aangetoond (provincie Zuid-Holland, 2004).

In de Integrale Structuurvisie 2020 van de provincie wordt de Zuidplaspolder genoemd als een belangrijke transformatiezone voor de gecombineerde ontwikkeling van wonen, werken, infrastructuur en het groenblauwe raamwerk. Een aantal gemeenten in Midden-Holland is hierbij betrokken (Gouda, Moordrecht, Nieuwerkerk aan de IJssel, Waddinxveen, Zevenhuizen-Moerkapelle).

Regionaal

Het kernthema van de Integrale regiovisie Midden-Holland is leefbaarheid. Op grond van vooronderzoek t.b.v. de visie kan worden geconcludeerd dat er een sluipend proces van aantasting van het voorzieningenniveau plaatsvindt, waardoor de leefbaarheid in het geding komt. In de regiovisie is aangegeven wat men onder leefbaarheid verstaat: in algemene zin heeft leefbaarheid te maken met voldoende plaatselijke werkgelegenheid, voorzieningen en met kwaliteit in de woonfunctie en een evenwichtige bevolkingsopbouw.

De visie noemt daarbij de volgende randvoorwaarden (kort samengevat):

- basisniveau winkelvoorzieningen in onmiddellijke nabijheid;
- basisniveau winkelvoorziening niet dagelijkse behoeften in nabijheid (5 km, met OV te bereiken);
- ontplooiingsmogelijkheden op gebied van kunst, cultuur, onderwijs, religie, sport in nabijheid;
- groen en speelmogelijkheden op loopafstand;
- recreatiemogelijkheden en beleving van landschap en open ruimte;
- rust en weinig hinder;
- sociale cohesie / vangnet in dorp;
- evenwichtige bevolkingsopbouw;
- zorgvoorzieningen;
- economische ontwikkelingsmogelijkheden;
- bereikbaarheid;
- ruimtelijke kwaliteit;
- kwaliteit leefomgeving.

De ruimtelijke ontwikkeling van de regio is gebaseerd op de lagenbenadering: ondergrond, netwerken en occupatie. Ten aanzien van wonen, zal een kwalitatieve woonvisie worden opgesteld, gericht op behoeften van de eigen bevolking en het handhaven van een evenwichtige bevolkingsopbouw. Waar de contouren knellen, doordat het binnenstedelijke gebied al is volgebouwd en een neerwaartse spiraal doorbroken moet worden, zijn zoeklocaties opgenomen. Gelet op de verwachte bevolkingsontwikkeling (vergrijzing, met name in de kleinere kernen) is ook de aandacht voor wonen-welzijn-zorg in de visie van belang. Er zullen veel levensloopbestendige woningen gerealiseerd moeten worden.

De visie spreekt van een woningontwikkeling om tenminste de eigen aanwas op te vangen. Daarmee wordt naast de natuurlijke aanwas ruimte geboden voor migranten die aan het gebied gebonden zijn. Een lichte bevolkingsgroei zal hiervan het gevolg zijn.

Ook is ruimte nodig voor werken. Deze kan gevonden worden in herstructurering of verkaveling van bestaande bedrijventerreinen, dan wel door middel van nieuwe terreinen. In het streven naar behoud en versterking van lokale en (sub)regionale werkgelegenheid is in beginsel het uitgangspunt dat gemeenten bestaande bedrijven binnen haar kern(en) ruimte bieden. Indien de ruimtevraag te groot wordt, is verplaatsing naar een (sub)regionaal bedrijventerrein aan de orde.

Uit de integrale regiovisie spreekt het besef dat met behulp van woningbouw het tij van teruglopende voorzieningen onmogelijk gekeerd kan worden. Binnen deze context kiest de regio voor spreiding van de zorgvoorzieningen over kernen i.v.m. de extramuralisering. Voor overige, meer commerciële voorzieningen, ligt de keuze eerder in de lijn van compacte winkelcentra alhoewel de sturing daarvan met de nodige omzichtigheid moet worden vormgegeven. Ter versterking van het voorzieningenniveau binnen de genoemde beperkingen worden kwaliteitsverbetering van het aanbod, positioneringsplannen, detailhandelnota's, fondsvorming en financiering t.b.v. ontwikkelingsprocessen genoemd.

7.4 Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit

Wonen, werken en voorzieningen

De ontwikkelingen in wonen, werken en voorzieningen in Midden-Holland zijn in tabel 7.2 weergegeven.

	1996	2000	%-verschil ³	%-verschil alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland ¹	%-verschil geheel Nederland totaal ²
gemiddeld aantal woningen per kern	638	654	+2.4	+10	+5
totaal aantal woningen in buitengebied	4196 ⁽⁴⁾	4242	+1.1	+2	
gemiddeld aantal banen per kern	463	523	+13	+13	+14
totaal aantal banen in buitengebied	2822	3159	+11.9	+16	
gemiddeld aantal winkels per kern	10.1	9.2	-9.1	-2.8	-1
totaal aantal winkels in buitengebied	50	42	-16	+9	
gemiddeld aantal scholen per kern	1.7	1.4	-15	-1.7	-3
totaal aantal scholen in buitengebied	1	2	+100	0	
gemiddeld aantal horeca per kern	2.7	3.0	+12.5	+3.8	+3
totaal aantal horeca buitengebied	13	16	+23.1	+6	
gemiddeld aantal huisartsen per kern	0.6	0.6	0	+2.3	+4
totaal aantal huisartsen in buitengebied	0	0	0	-2	
gemiddeld aantal bank/post per kern	0.9	0.9	0	-12	-10
totaal aantal bank/post per buitengebied	0	0	0	-11	

1. de ontwikkeling in alle kleine kernen van Nederland, zoals in ons onderzoek gedefinieerd; en de ontwikkeling in het gehele buitengebied van Nederland
2. gegevens over heel Nederland, dus kleine kernen, grote kernen (landelijk en stedelijk gebied) en buitengebied
3. door afrondingen in de kolom absolute aantallen komt verschilpercentage ogenschijnlijk niet overeen met ontwikkeling absolute aantallen; dit komt door het aantal cijfers achter de komma.
4. cijfer betreft het totaal aantal in het buitengebied, terwijl het bij kleine kernen een gemiddelde per kern is; dat verklaart de grote verschillen in de cijfers

Tabel 7.2: kwantitatieve ontwikkeling Midden-Holland 1996-2000 in wonen, werken en voorzieningen in de kleine kernen en het buitengebied, vergeleken met alle kleine kernen in Nederland, het gehele buitengebied en met Nederland totaal

Het aantal woningen in de kleine kernen in Midden-Holland is in de periode 1996-2000 gestegen met ruim 2%, hetgeen zowel in vergelijking met alle kleine kernen in Nederland als met alle kernen van heel Nederland laag is. Ook in het buitengebied is het aantal woningen maar gering gestegen (ca. 1%). De werkgelegenheid ontwikkelt zich in de kleine kernen op een gelijk niveau als in alle kleine kernen in Nederland en is in de orde van grootte van het landelijk beeld van alle kernen in Nederland. Midden-Holland heeft weinig kleine kernen, die gemiddeld groter zijn dan in de rest van Nederland (654 woningen per kern) en per kern zijn er ook meer banen: 523 versus 315 gemiddeld alle kleine kernen Nederland. Dit heeft direct te maken met de grotere omvang van de kernen, maar gerelateerd aan het aantal woningen tellen de kleine kernen in Midden-Holland meer banen: 0,79 per woning versus 0,60 banen per woning landelijk.

In het voorzieningenniveau valt met name de teruggang van winkels en scholen op, die veel sterker is dan in de rest van Nederland. De horeca neemt toe, huisartsen en bank/post zijn stabiel. Als we het voorzieningenniveau in 2000 van Midden-Hollandse kleine kernen vergelijken met Nederland, dan zijn er gemiddeld meer winkels per kern (namelijk ruim 9) dan in de rest van Nederland (bijna 7), maar de overige voorzieningen zijn in aantal vergelijkbaar met alle Nederlandse kleine kernen. Dus de grotere omvang leidt niet direct tot een opvallend hoger voorzieningenniveau.

Demografie

		1995 (in %)	2001 (in %)	% ver- schil	bevolkingsopbouw alle kleine kernen en gehele buiten- gebied Nederland 2001 (in %)	ontwikkeling bevol- kingsopbouw alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland (%-verschil 1995-2001)	geheel Nederland totaal (%-verschil 1995-2001)
0-14 jarigen	kernen	21.6	21.6	0	19,9	+0,1	+0,2
	buitengebied	21.6	21.2	-0.4	20,6	+1,0	
15-24 jarigen	kernen	14.7	12.4	-2.3	10,8	-2,1	-2,1
	buitengebied	15.1	13.3	-1.8	11,3	-2,7	
25-44 jarigen	kernen	30.5	28.9	-1.6	29,6	-1,4	-1.1
	buitengebied	28.4	26.2	-2.3	29,0	-0,6	
45-64 jarigen	kernen	23.3	25.8	+2.5	26,7	+2,6	+1,9
	buitengebied	25.3	28.1	+2.8	27,4	+1,3	
65 plus	kernen	10	11.4	+1.4	12,9	+0,5	+0,1
	buitengebied	9.6	11.2	+1.6	11,8	-0,1	

Tabel 7.3: demografische ontwikkeling Midden-Holland 1995-2001

In de kleine kernen van Midden-Holland zijn lichte afnamen te zien van het aantal inwoners in de klassen 15-24 en 25-44, en een lichte stijging in klassen 45 en ouder. Dit geldt ook voor het buitengebied, met de toevoeging van daling van het aantal 0-14 jarigen.

Al met al leidt dat tot de conclusie dat er een spoor van aankomende vergrijzing zichtbaar is, doordat er afname in de jongere leeftijdsgroepen is en toename in de groep 45-64. Echt grote ontwikkelingen zijn niet zichtbaar, maar dat heeft ook te maken met de beperkte termijn van 6 jaar waarover gemeten is.

Verschillen in de leeftijdsopbouw van de kleine kernen in Midden-Holland vergeleken met alle kleine kernen in Nederland zijn de volgende: er zijn iets meer 0-14 jarigen en 15-24 jarigen en iets minder mensen in de leeftijdsklassen boven de 24; voor het buitengebied geldt hetzelfde, met uitzondering van het aantal 45-64 jarigen, dat hoger ligt dan in vergelijking met geheel Nederland.

Ook de ontwikkeling van de demografie van de kleine kernen van Midden-Holland vertoont veel overeenkomsten met alle kleine kernen Nederland, waarbij wel de categorie 65-plussers in de kleine kernen van Midden-Holland harder stijgt. Voor het buitengebied ontvouwt zich min of meer hetzelfde beeld, waarbij naast de 65 plussers ook de categorie 45-64 harder stijgt in Midden-Holland.

Tot slot blijkt dat de ontwikkeling van de demografie in de kleine kernen van Midden-Holland, met de zojuist gemaakt kanttekeningen, verder eveneens vergelijkbaar is met die van heel Nederland (laatste kolom).

7.5 Kwalitatieve kant van de vitaliteit

Vitaliteit is een belangrijk thema in de regio. Het komt in de gevoerde gesprekken, in de documentatie en in de overige informatie telkens prominent aan de orde. Het is het kernthema van de integrale regiovisie. Gemeenten zijn bezig om in ruimtelijk ordeningsbeleid en in volkshuisvestingsbeleid antwoorden te formuleren op de vragen die er liggen. Dat zijn er in het kader van dit thema in feite drie:

- Hoe kunnen we woonruimte creëren voor de opvang van de eigen aanwas, gezien de druk van buitenaf?
- Hoe kunnen we de economische potenties benutten, mede gezien de beperkte ontwikkelingsruimte voor bedrijven?
- Hoe kunnen we voorzieningen in stand houden?

Een prioritair aandachtspunt in deze regio zijn de ruimtelijke ontwikkelingen t.a.v. wonen. De regio zit in de ogen van de gemeenten op slot en door de enorme druk uit de omgeving zijn de huizenprijzen zeer hoog. Gemeenten maken zich hier veel zorgen over en deze problematiek domineert de discussie in regionaal verband. Het is lastig om in de context van migratiesaldo nul en de druk van buiten de eigen aanwas op te vangen (vraag groter dan aanbod). De instroom van buiten veroorzaakt volgens respondenten een langzaam maar zeker merkbare karakterverandering van het gebied. Het gebied dat van oorsprong een overheersend agrarische functie had verandert langzaam maar zeker naar een gebied waar de woonfunctie overheerst.

Ook in deze regio worden voorbereidingen getroffen voor een regionale woonvisie en volkshuisvestingsprogramma. Verschillende factoren maken dat proces lastig: het gebied bestaat uit deelgebieden die onderling zeer divers zijn; er vinden nog veel bovenregionale ontwikkelingen plaats, zoals de discussie over de verstedelijking van de Zuidvleugel, en de ontwikkeling van de Zuidplaspolder. Dat zijn allemaal (nog niet altijd afgeronde of uitgekristalliseerde) factoren, waar je rekening mee moet houden. Voor gemeenten is het daarbij van belang dat de discussie niet gaat over woningaantallen, maar over kwaliteiten.

Sommigen gemeenten zijn gestart met het opstellen van een structuurvisie of hebben er reeds één, waarvan het bouwen buiten de contouren onderdeel uitmaakt. Gelet op het actuele provinciale beleid in deze (zie hoofdstuk 3) is hier mogelijk wel enige ruimte te vinden.

Uit oogpunt van leefbaarheid hebben partijen in de regio het zogenaamde Pact van Savelberg afgesloten. Dat is een overeenkomst over de realisatie van wonen-welzijn-zorg in de regio Midden-Holland, tussen provincie, gemeenten, zorg- en welzijnspartners. Doel is om van de regio Midden-Holland een levensloopbestendige regio te maken, middels de realisatie van minstens één woonzorgzone per gemeente. Daarmee is zorg voor ouderen in het gehele gebied vraaggericht aanwezig, met de kanttekening dat ouderen uit kleine kernen mogelijk zullen moeten verhuizen naar de woonzorgzone.

Binnen de regio variëren de vitaliteitsvraagstukken per deelgebied. Oplossingsrichtingen die gemeenten kiezen zijn onder andere de volgende:

- opstellen van structuurvisies met beleid voor het bouwen buiten contouren, teneinde meer ruimte voor ontwikkeling te genereren;
- actief capaciteit investeren in de kwaliteit van de kernen, met name gericht op de nog aanwezige voorzieningen (opstellen centrumplannen, verhoging verblijfswaarde);
- binnen de Krimpenerwaard ontwikkelen de gemeenten (de zogenaamde K 5) onder andere een economische visie, met als doel het aantal banen te vergroten, met name in zorg- en dienstensector en op woonwerkseenheden voor de kleine zelfstandigen. Ook gaat het om de realisatie van subregionaal bedrijventerrein, om groeiende bedrijven binnen het deelgebied mogelijkheden te geven;
- aanzet tot kwalitatief woonbeleid.

Gemeenten lopen bij deze vraagstukken aan tegen het ruimtelijk beleid van provincie en rijk. Eén van de respondenten formuleerde daarover het volgende:

Samenvattend kan gezegd worden dat beleid van hogere overheden een beperkende werking heeft op de ontwikkeling van de gemeente. De bebouwingscontouren zorgen ervoor dat er nog maar in beperkte mate kan worden uitgebreid. Tevens is er de ligging in het Groene Hart waarvoor ook beperkende maatregelen gelden voor ontwikkeling. De beperkte ontwikkeling heeft zijn invloed op het voorzieningenniveau en bedrijfsleven. Echter zonder beperkende maatregelen zou veel natuur en landschap verloren gaan aan stedelijke voorzieningen.

Het ruimtelijk beleid van rijk, provincies en gemeenten ten aanzien van vitale kernen en vitaal platteland is omvangrijk. Maar als kleine gemeente merken wij in de praktijk weinig van het beleid om het platteland vitaal te houden.

7.6 Conclusie onderzoekers

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 ooghaaren gezien 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 vitaliteitproblemen 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 regi-overtegenwoordigers 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.

8. Casus Oosterschelde

8.1 Inleiding

De casus Oosterschelde wordt binnen de vijf cases beschouwd als een gebied dat zich in het midden van het spectrum van ruimtelijke dynamiek bevindt: een minder hoge druk en dynamiek dan Rivierenland en Midden-Holland, maar weer meer dan Kop en Oost-Groningen. Specifiek speelt hier de mogelijke invloed van toerisme (seizoensgebonden) op de vitaliteit mee.

8.2 Gebiedstypering

De regio Oosterschelde beslaat het gebied van de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen. Er is in regionaal verband minder sprake van samenwerking tussen de gemeenten dan in de andere cases, hierin wordt momenteel echter een inhaalslag gemaakt. Op het vlak van de ruimtelijke ordening is geen samenwerking tussen de gemeenten in WGR-verband, wel in kleinere verbanden. Goes vervult als enige stad in Zuid- en Noord-Beveland een centrumfunctie, Zierikzee doet dat voor Schouwen-Duiveland.

Grote delen van het gebied zijn van oudsher agrarisch, waar traditionele landbouwproducten worden verbouwd. Er zijn enkele typische landschapsvormen te onderscheiden, die hun oorsprong vinden in hun ontstaansgeschiedenis. Zeer karakteristiek in het polderlandschap zijn de vele kreken en welen. Het toerisme is een belangrijke functie van het gebied. In het gebied liggen, zoals in heel Zeeland, zeer veel (kleine) kernen.

In de regio Oosterschelde wonen ruim 157.000 mensen met een gemiddelde bevolkingsdichtheid van 209 personen per vierkante kilometer.

8.3 Beknopte impressie relevant vigerend beleid voor Oosterschelde

Nationaal

Het nationaal ruimtelijk beleid, vastgelegd in de Nota Ruimte, kent geen specifiek beleid voor Oosterschelde, Binnen de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur kent dit gebied geen bijzondere aanduiding.

Provinciaal Streekplan

Uit de Partiele herziening stedelijke ontwikkelingszone Goes (Provincie Zeeland, 2003): "Het streven naar bundeling van wonen in de stedelijke ontwikkelingszones vormt één van de voornaamste doelstellingen uit het streekplan Zeeland (1997). Binnen de stedelijke ontwikkelingszone Goes komt dit tot uitdrukking door de woningbehoefte te concentreren in de kernen Goes, Heinkenszand, 's-Gravenpolder en Kapelle-Biezelinge. De in de komende jaren verwachte groei van het aantal inwoners als gevolg van migratie dient in deze kernen te worden opgevangen. Daarnaast bieden de kernen 's-Heer Abtskerke, 's-Heer Arendskerke, 's-Heer Hendrikskinderen, Kloetinge en Wilhelminadorp beperkte mogelijkheden voor uitbreiding ter afronding van de reeds ingezette ruimtelijke ontwikkeling. Voor de landelijke bebouwingsconcentraties Baarsdorp, Eindewege, Sinoutskerke, Waanskinderen en Wisskerke geldt dat uitbreiding niet mogelijk is. Het huidige landschappelijk en bebouwingspatroon dient gehandhaafd te blijven. Nieuwbouw is alléén mogelijk wanneer het gaat om vervanging van bestaande woningen, waarbij het bestaande stedenbouwkundige patroon als uitgangspunt geldt."

Sociaal beleid

Sociale agenda Zeeland 2005-2008

Het provinciaal sociaal beleid is erop gericht de sociale infrastructuur in stand te houden en te verbeteren. Hierbij ligt de focus op de vergroting van maatschappelijke participatie van burgers en het stimuleren van sociale verbanden. Buiten de aandachtspunten die voor de gehele provincie gelden op het gebied van onder meer onderwijs/scholing, woningsamenstelling, vergrijzing en zorg, zijn een aantal punten meer specifiek van toepassing op de regio Oosterschelde. Het betreft hier onder meer de relatief hoge aantallen allochtone achterstandsleerlingen, de beschikbaarheid en bereikbaarheid van zorgvoorzieningen en de beschikbaarheid van culturele voorzieningen, winkels en voorzieningen ter ontspanning en recreatie.

Regionaal

Er is in deze regio geen sprake van een samenwerking op het vlak van ruimtelijke ordening op de schaal van het gehele WGR-gebied. In regionaal verband is een regiovisie ontwikkeld voor de zogenaamde ontwikkelingszone Goes: het grondgebied van de gemeenten Goes, Kapelle en Borsele. Deze regiovisie wordt opgevolgd door "Eén Bevelanden": een recent opgericht bestuurlijk platform, waarin onder onafhankelijk voorzitterschap wordt gewerkt aan afstemming op diverse beleidsvelden in de Bevelandse gemeenten Noord-Beveland, Goes, Kapelle, Reimerswaal en Borsele. De planning is om eind 2005 concrete uitvoeringsprogramma's rond te hebben. Afstemming en overleg over ontwikkelingen in kleine kernen zal deel uitmaken van deze samenwerking en vindt al plaats op niveau van individuele ambtenaren.

De gemeente Schouwen-Duiveland is zeer actief in de ontwikkeling van sociaal beleid, waarvan vitaliteit een belangrijk aspect is. De uitgebreide sociale structuurschets is hiervoor illustratief. Hoewel momenteel geen vitaliteitsprobleem bestaat wordt met het uitzetten van het beleid het voorzieningenniveau nadrukkelijk belicht. Hierbij wordt rekening gehouden met verschillende doelgroepen waaronder jongeren en ouderen. Tevens richt het beleid zich op doelmatige en toegankelijke welzijnsvoorzieningen.

De gemeente Borsele behoort tot het (voormalige) WCL-gebied. De WCL-subsidie is beëindigd, maar voor projecten die een belangrijke bijdrage leveren aan de leefbaarheid op het platteland in Zeeland zijn Europese en provinciale subsidies mogelijk. Deze subsidies worden verdeeld via het provinciaal programma Vitaal Platteland Zeeland (VPZ).

Projecten die een bijdrage leveren aan een van de onderstaande doelstellingen komen in principe in aanmerking voor subsidie:

- het verhogen van de kwaliteit van water, milieu, natuur en landschap;
- het bevorderen van duurzame landbouw;
- het bevorderen van verscheidenheid in economische dragers;
- het bevorderen van de leefbaarheid op het platteland.

Ook de "Borsatlas", die door de gemeente Borsele is opgesteld, besteedt aandacht aan de vitaliteit van de (kleine) kernen. Men zoekt naar een 'gezonde kernendynamiek', behoud van de sociaal-maatschappelijke structuur en woningbouwmogelijkheden ter behoud van het voorzieningenniveau, doelgroepenbeleid en realisatie van bijzondere woonmilieus. Het oprukken van de tweede woning (i.v.m. toerisme) dient ten behoeve van de vitaliteit zo veel mogelijk tegen gegaan te worden.

8.4 Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit

Wonen, werken en voorzieningen

De ontwikkelingen in wonen, werken en voorzieningen in Oosterschelde zijn in tabel 8.2 weergegeven.

	1996	2000	%-verschil ³	%-verschil alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland ¹	%-verschil geheel Nederland totaal ²
gemiddeld aantal woningen per kern	551	598	+8.6	+10	+5
totaal aantal woningen in buitengebied	5127 ⁴	5225	+1,9	+2	
gemiddeld aantal banen per kern	353	390	+10.4	+13	+14
totaal aantal banen in buitengebied	4526	4840	+6,9	+16	
gemiddeld aantal winkels per kern	12.1	11.6	-4.0	-2.8	-1
totaal aantal winkels in buitengebied	74	79	+6,8	+9	
gemiddeld aantal scholen per kern	1.6	1.7	+2.1	-1.7	-3
totaal aantal scholen in buitengebied	3	4	+33,3	0	
gemiddeld aantal horeca per kern	5.6	5.5	-1.9	+3.8	+3
totaal aantal horeca buitengebied	73	83	+13,7	+6	
gemiddeld aantal huisartsen per kern	0.6	0.6	-5.6	+2.3	+4
totaal aantal huisartsen in buitengebied	1	1	0	-2	
gemiddeld aantal bank/post per kern	1.2	1.1	-14.1	-12	-10
totaal aantal bank/post per buitengebied	1	1	0	-11	

1. de ontwikkeling in alle kleine kernen van Nederland, zoals in ons onderzoek gedefinieerd; en de ontwikkeling in het gehele buitengebied van Nederland
2. gegevens over heel Nederland, dus kleine kernen, grote kernen (landelijk en stedelijk gebied) en buitengebied
3. door afrondingen in de kolom absolute aantallen komt verschilpercentage ogenschijnlijk niet overeen met ontwikkeling absolute aantallen; dit komt door het aantal cijfers achter de komma.
4. cijfer betreft het totaal aantal in het buitengebied, terwijl het bij kleine kernen een gemiddelde is; dat verklaart de grote verschillen in de cijfers.

Tabel 8.2: kwantitatieve ontwikkeling Oosterschelde 1996-2000 in wonen, werken en voorzieningen in de kleine kernen en het buitengebied, vergeleken met alle kleine kernen in Nederland, het gehele buitengebied en met Nederland totaal

Het aantal woningen in de kleine kernen is in de periode 1996-2000 gestegen met 8,6 %, iets lager dan het gemiddelde van alle kleine kernen in Nederland. In het buitengebied is de groei vergelijkbaar met heel Nederland. De werkgelegenheid in de kleine kernen is met een toename van ruim 10% geringer dan alle kleine kernen, en in het buitengebied ligt deze groei nog lager: bijna 7% versus 16% voor heel Nederland. Het aantal banen per kern is met 390 gemiddeld hoger in vergelijking met heel Nederland (315).

Van de voorzieningen zijn in de kleine kernen winkels, horeca, post en huisartsen allen afgenomen, en is alleen het aantal scholen toegenomen. In het buitengebied zijn winkels, scholen en horeca toegenomen en huisartsen en bancaire voorzieningen gelijk gebleven (maar let op de kleine absolute aantallen!). Daarmee scoort Oosterschelde over de volle breedte gezien toch slechter vergeleken met de rest van Nederland, met name in de kleine kernen. Het buitengebied 'doet het iets beter', maar andermaal wijzen wij op de geringe aantallen waar het over gaat.

Wel zijn anno 2000 in de regio per kern globaal gesproken iets meer voorzieningen per kern in vergelijking met alle kleine kernen van Nederland. Met name het aantal winkel in de regio (11,6 per kern) is groter dan geheel Nederland (6,9).

Demografie

		1995 (in %)	2001 (in %)	% ver- schil	bevolkingsopbouw alle kleine kernen en gehele buiten- gebied Nederland 2001 (in %)	ontwikkeling bevol- kingsopbouw alle kleine kernen en gehele buitengebied Nederland (%-verschil 1995-2001)	geheel Nederland totaal (%-verschil 1995-2001)
0-14 jarigen	kernen	18.8	18.9	+0.1	19,9	+0,1	+0,2
	buitengebied	19.0	20.9	+1.9	20,6	+1,0	
15-24 jarigen	kernen	11.4	10.0	-1.5	10,8	-2,1	-2,1
	buitengebied	12.7	10.3	-2.4	11,3	-2,7	
25-44 jarigen	kernen	29.2	28.6	-0.6	29,6	-1,4	-1.1
	buitengebied	28.1	27.8	-0.2	29,0	-0,6	
45-64 jarigen	kernen	24.3	26.7	+2.4	26,7	+2,6	+1,9
	buitengebied	28.5	29.5	+0.9	27,4	+1,3	
65 plus	kernen	16.5	15.9	-0.5	12,9	+0,5	+0,1
	buitengebied	13.0	11.6	-1.4	11,8	-0,1	

Tabel 8.3: demografische ontwikkeling Oosterschelde 1995-2001

In de kleine kernen van Oosterschelde zijn lichte afnamen te zien van het aantal inwoners in de klassen 15-24, 25-44 en 65+, en lichte stijging in de andere leeftijdsklassen. Dit geldt ook voor het buitengebied. Echt grote ontwikkelingen zijn niet zichtbaar, maar dat heeft ook te maken met de beperkte termijn van 5 jaar waarover gemeten is.

Verschillen in de leeftijdsopbouw van de kleine kernen in Oosterschelde met alle kleine kernen in Nederland zijn marginaal: wat opvalt is, minder 0-14 jarigen en meer 65+ in de kleine kernen en in het buitengebied net andersom. Ook de ontwikkeling van de demografie van de kleine kernen en het buitengebied van Oosterschelde vertoont op de meeste punten veel overeenkomsten met alle kleine kernen van Nederland. De verschillen zijn marginaal.

8.5 Kwalitatieve kant van de vitaliteit

Om de vitaliteit van de regio Oosterschelde te behouden en verbeteren worden diverse initiatieven ontplooid. Hoewel het bewustzijn aanwezig is dat het een zware opgave is om in de kleine kernen voorzieningen overeind te houden, poogt men hier zoveel mogelijk een balans in te vinden. Wanneer bijvoorbeeld in een bepaalde kern een voorziening verdwijnt, wordt in voorkomende gevallen geprobeerd hiervoor in een andere kern iets te laten terugkomen. Zowel van de private als vanuit de publieke sector is hier sterke betrokkenheid in. Een aantal voorbeelden worden hieronder kort besproken.

In de 15 dorpen in Borsele bestaat per dorp een speeltuinvereniging, welke gezamenlijk ruim 30 speelterreinen onderhouden. Daarnaast dienen de speeltuinverenigingen veelal als uitgangsbasis voor een veelvoud aan activiteiten eromheen. Ieder dorp heeft een dorps-huis, waarin zoveel mogelijk culturele en maatschappelijke functies worden samengebracht. Daarnaast streeft de gemeente Borsele in haar (onderwijs)huisvestingsbeleid naar geschakelde of gecombineerde huisvesting van dorps-huis, verenigingsgebouw, onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaal etc. In ieder dorps-huis wordt internettoegang aangeboden. Tevens wordt belang gehecht aan het realiseren van een geldvoorziening in de plaatselijke supermarkt of het dorps-huis. De gemeente Borsele werkt op het gebied van leefbaarheid nauw samen met de woningcorporatie. Zo worden in de grote dorpen in omgeving van dorps-huis of verenigingsgebouw woonzorgzones gerealiseerd met zorg- en senioren-appartementen en verpleeghuisplaatsen. Het behoud van de laatste supermarkt is in de dorpen punt van aandacht, al doet de bevolking in groten getale boodschappen in grote gemeenten. Borsele start binnenkort met dorpssteams, waar bewoners vragen kunnen stellen over gezondheidszorg of maatschappelijke kwesties.

Ook de gemeente Kapelle heeft aandacht voor vitaliteit. Voor behoud van onderwijs in alle kernen zijn twee scholen een fusie aangegaan en wordt gesproken over verdere schaalvergroting van het onderwijs. De dorps-huizen vervullen nog steeds hun functies door aangepaste subsidieconstructies of privatisering. Hoewel de gemeente onder financiële druk staat worden inspanningen verricht om maatschappelijke functies te behouden zoals bibliotheekfunctie, jeugd- en jongerenwerk (speelgelegenheden, skate voorzieningen, jongeren ontmoetingsplaatsen e.d. Een toename van het aantal woningen, door in- en uitbreiding in alle kernen, zorgt voor een positieve uitstraling en een bevordering van de leefbaarheid. Om één en ander te realiseren is deze gemeente voorstander van samenwerking met andere gemeenten en (private)partijen.

Hoewel door zowel gemeenten als private instanties diverse initiatieven worden ondernomen die als eindresultaat mede een positief effect hebben op de vitaliteit, zijn deze pogingen niet vanzelfsprekend vanuit een vitaliteitsvraagstuk ontstaan. De grondslag voor actie kan ook bestaan uit bijvoorbeeld een te realiseren efficiëntiewinst, noodzakelijk uit gemeentelijk bezuinigingsoogpunt. De uitwerking op wat men als vitaliteit ervaart is daarbij een positief neveneffect maar hoeft niet de originele doelstelling te zijn geweest. Over het algemeen zijn bewoners tevreden over hun woonomgeving en waarderen ze de rust en ruimte. Daarbij is het verenigingsleven sterk en wordt dit in voorkomende gevallen ook door gemeenten ondersteund met subsidie. Sociale cohesie creëert dus een gevoel van vitaliteit dat niet te vangen is in cijfers of aantallen voorzieningen. Ook het sluiten van een school of

andere voorziening hoeft dus niet te betekenen dat dit een permanent einde van de vitaliteit inluidt. Wel wordt gesignaleerd dat de vervoersmogelijkheden met het openbaar vervoer afnemen en dat dit, gecombineerd met de (im)mobiliteit van bepaalde bevolkingsgroepen, leidt tot een noodzaak voor regionale afstemming.

Het belang van dorpshuizen als centrale plek is in veel kernen groot. In veel gevallen is momenteel sprake van uitbreiding van de taken en mogelijkheden waarmee deze dorpshuizen ingevuld worden. Gemeenten spelen hierin veelal actief een rol en stimuleren de ontwikkeling van deze dorpshuizen “brede stijl”. Gemeenten zijn hier veelal bij betrokken zonder overigens een specifiek beleid op kleine kernen geformuleerd te hebben. Dit blijkt meer verweven te zijn in overige beleidsgebieden. Het voorbeeld van een ontwikkeling van een verzorgingstehuis waarin tevens een huisarts gevestigd is, is een efficiency oplossing en vloeit minder voort vanuit een vitaliteitsvraagstuk.

Een kwestie die in de toekomst van invloed zou kunnen zijn op de vitaliteit is de toename van het aantal tweede woningen die uit toeristisch oogpunt gekocht worden. De niet permanente bewoning hiervan, gecombineerd met de geringe sociale betrokkenheid van de bewoners hiervan in de lokale gemeenschap, kan worden gezien als bedreiging voor de vitaliteit. Een effect van toerisme dat als positief kan worden aangemerkt, is dat de grootte van voorzieningen groter is dan op basis van lokale bevolkingsaantallen gerechtvaardigd is.

8.6 Conclusie onderzoekers

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 de 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.

Bijlagen

Bijlage 1: werkwijze en data bronnen

Voor het uitvoeren van de analyse zijn een aantal keuzes gemaakt met betrekking tot data en methodiek. In deze bijlage staat de werkwijze toegelicht en wordt in kaders de data-bronnen omschreven.

Kernen

De geografie van kernen is gebaseerd op het bestand met bebouwde gebieden uit het jaar 2000.

Bebouwd gebied

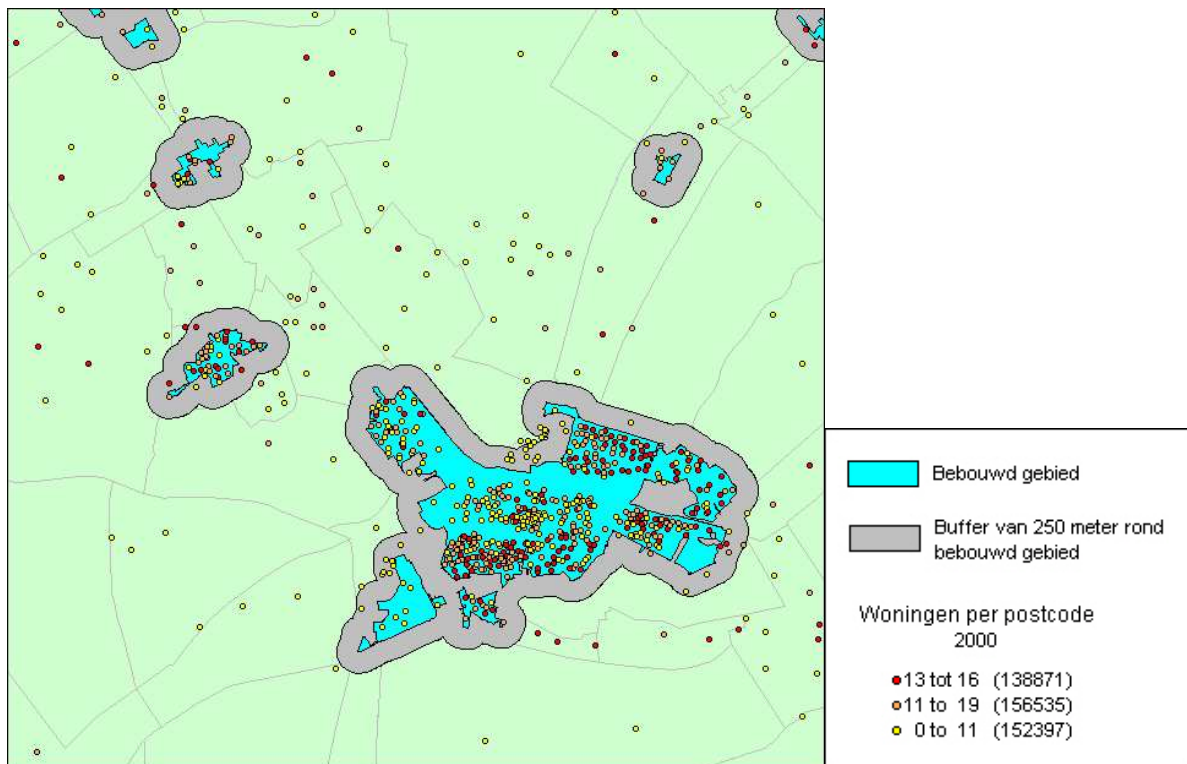
Uitgangspunt voor de gehanteerde definitie van kleine kernen is het geografische basisbestand bebouwd gebied zoals dat voor het jaar 2000 door het ministerie van VROM is afgeleid van bodemgebruikbestand van het CBS. Als bebouwd gebied worden beschouwd:

- *alle vormen van primaire urbane bebouwing (woongebied, detailhandel en bedrijfsterrinen)*
- *de aan het urbane gebied gerelateerde functies (diverse voorzieningen, stortplaatsen, parken, begraafplaatsen, recreatiegebieden en dergelijke) voor zover die ingesloten liggen binnen primair stedelijk gebied.*

*Bebouwde gebieden dienen verder minimaal 5 hectare te beslaan. Als (onbebouwd) buitengebied worden in deze benadering naast water, landbouw- en natuurgebieden onder meer beschouwd: vliegvelden, bouwterreinen en verblijfsrecreatie. Een beschrijving van de volledige methodiek is te vinden in het rapport *Begrenzing Bebouwd Gebied 2000* (Odijk et al. 2004), beschikbaar via www.vrom.nl.*

Gekozen is voor de grenzen van het bebouwde gebied in het jaar 2000, omdat deze een zo actueel mogelijk beeld geven van de bebouwde kommen.

Omdat samenhangende gebieden uit meerdere losse kernen kunnen bestaan is gekozen om deze gebieden samen te voegen door middel van een buffer van 250 meter. Gebieden waarvan de buffers overlappen vormen samen een kern. Polygonen die verder dan een halve kilometer van elkaar vandaan liggen zullen in afzonderlijke kernen worden opgenomen. Onderstaande kaart toont een voorbeeld van verschillende bebouwde gebieden die door de buffer tot 1 kern worden samengevoegd. Voordeel van deze aanpak is tevens dat de centroiden van de 6 positie postcode gebieden die net buiten de bebouwde kom vallen, maar wel tot de kern gerekend kunnen worden, op deze wijze toch hieraan toebedeeld worden. De postcodegebieden worden gebruikt voor het toekennen van informatie, over bijvoorbeeld het aantal woningen, aan de kernen.



Figuur 1: bebouwd gebied met een buffer van 250 meter (omgeving Steenwijk)

Woningen

Vervolgens is de CBS Woningvoorraadstatistiek van 1996 en 2000 gekoppeld aan de centroiden van 6 positie postcodes die de betreffende jaren actueel waren. Recreatie woningen en wooneenheden (woonruimten met voor het wonen kenmerkende gemeenschappelijke voorzieningen, zoals studenten- en verpleegstersflats) zijn niet meegenomen.

6 positie postcodes

De tabel met 6 positie postcodes bevat alle coördinaten paren per 6 positie postcodes, inclusief "jaar_opgevoerd" en "jaar_afgevoerd". In deze 2 kolommen staat het jaar waarin de postcode door het Topografische Dienst Kadaster in de database is opgevoerd dan wel afgevoerd.

Per kern is, voor beide jaren, het aantal woningen opgeteld op grond van de 6 positie postcodes die binnen het gebied vallen. Kaart 1 illustreert dit.

Werken

Voor 1996 en 2000 is het totaal aantal banen uit het Landelijke Inventarisatie Systeem Arbeidsplaatsen (LISA) bestand aan de 6 positie postcodes gekoppeld. Het gaat hierbij om zowel fulltime als parttime (vanaf 12 uur per week) banen.

LISA

Jaarlijks worden van alle vestigingen van bedrijven, instellingen en vrije beroepsbeoefenaren de actuele gegevens (adres, werkgelegenheid en economische activiteit) geïnventariseerd, zodat tijdreeksen kunnen worden opgebouwd op elk geografisch niveau. Gegevens uit de agrarische sector zijn onder meer vanwege te grote seizoensschommelingen niet meegenomen in het bestand. Het doel van LISA is het bijeenbrengen van regionale vestigingenregistraties met daaraan gekoppelde werkgelegenheidsgegevens tot een integraal, landsdekkend, uniform en consistent vestigingenregister. Zie verder www.lisa.nl en het LISA handboek (stichting LISA 2002).

Per kern is voor beide jaren het aantal banen opgeteld op grond van de 6 positie postcodes die binnen het gebied vallen.

Landbouwtellingen zijn slechts op gemeente niveau beschikbaar. Het aantal banen in de agrarische sector is per jaar bij elkaar opgeteld om een landelijke trend te kunnen vaststellen.

Landbouwtellingen van het CBS

Om een beeld te kunnen geven van het aantal banen in de agrarische sector maakt LISA gebruik van de landbouwtellingen van het CBS. Deze statistieken hebben betrekking op vestigingen met activiteitscode 011 (akker- en tuinbouw), 012 (fokken en houden van dieren) en 013 (akker- en/of tuinbouw in combinatie met het fokken en houden van dieren), volgens de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) code uit 1993.

Aangezien de uitkomsten van de Landbouwtellingen steeds later beschikbaar komen en soms onregelmatigheden vertonen, wordt sinds kort voor de samenstelling van LISA-statistieken gebruik gemaakt van - indien voorhanden – regionaal verzamelde gegevens en voor het overige van schattingen op basis van trends en cijfers van eerdere jaren. De aldus verkregen gegevens worden voor het maken van statistieken aan het bestand toegevoegd. Na het - later - uitkomen van de CBS-gegevens worden de LISA-statistieken aangepast.

Zie verder www.lisa.nl en het LISA-handboek (stichting LISA 2002).

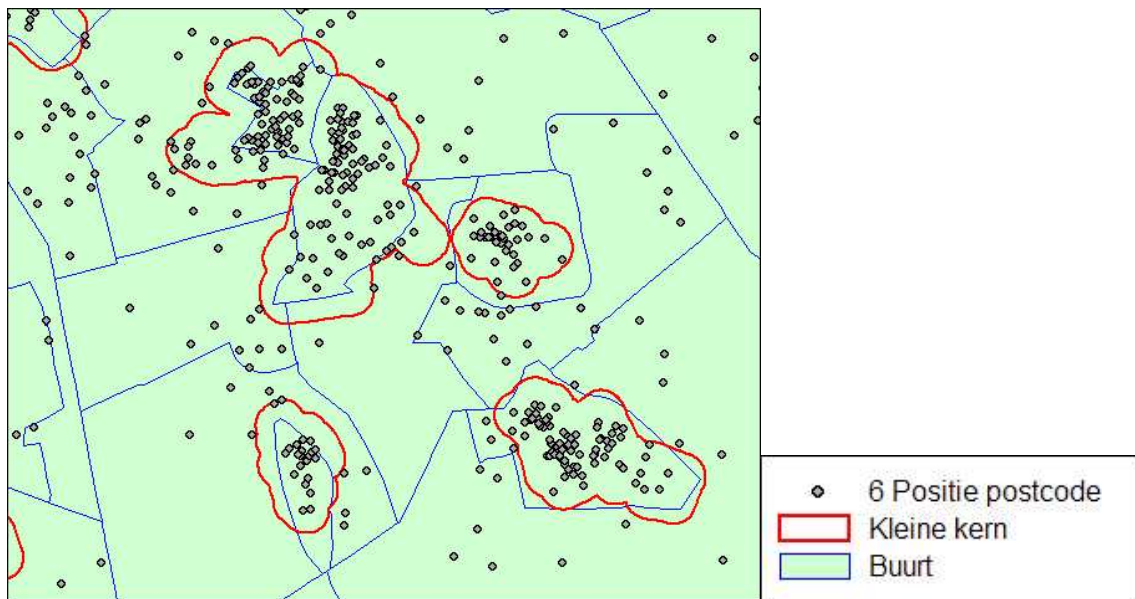
Demografie

Om de bevolkingsopbouw van kleine kernen te kunnen bestuderen zijn voor de jaren 1995 en 2001 de kerncijfers van wijken en buurten van het CBS gekoppeld aan de CBS Wijk- en buurtkaart voor de betreffende jaren.

De kerncijfers wijken en buurten van het CBS

De CBS Wijk- en buurtdataset bestaat uit de buurt- en wijkgrenzen zoals die zijn vastgesteld door de gemeenten. De gemeentegrenzen zijn door het CBS overgenomen van de Topografische Dienst. De digitale grenzen van de wijken en buurten binnen de gemeenten zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBSgrenzen). Het aantal wijken en buurten en de onderliggende grenzen verschillen per jaar, wat het maken van een consistente tijdreeks bemoeilijkt.

Figuur 2 toont dat buurten en kleine kernen in grootte en omvang verschillen. Een buurt kan soms groter zijn dan een kern (ze kunnen zelfs meerdere kernen bevatten), maar soms zijn ze kleiner (meerdere buurten in een kern).



Figuur 2: Buurten, kleine kernen en postcodes in de omgeving van Mill.

De demografische gegevens van een buurt zijn door middel van een tussenstap aan kernen gekoppeld. Eerst zijn de waarden van de leeftijdscategorieën per buurt (zie onderstaande tabel) in het betreffende jaar toegekend aan de postcodes die binnen de buurt vallen.

variabele	omschrijving
P_00_14_jr	Inwoners van 0-14 jaar (%)
P_15_24_jr	Inwoners van 15-24 jaar (%)
P_25_44_jr	Inwoners van 25-44 jaar (%)
P_45_64_jr	Inwoners van 45-64 jaar (%)
P_65_jr_eo	Inwoners van 65 jaar en ouder (%)

Tabel 1: leeftijdscategorieën uit de wijken en buurten van het CBS

In de volgende stap is per kern het gemiddelde van de waardes per 6 positie postcodes berekend. Nadeel van deze methode is dat geen rekening gehouden wordt met het aantal inwoners per postcodegebied. Daarnaast wordt bij gebrek aan gedetailleerdere gegevens simpelweg verondersteld dat de demografische verdeling binnen een buurt homogeen is.

Voorzieningen

Gegevens over voorzieningen zijn afkomstig uit het LISA bestand. Op grond van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) code uit 1993 zijn selecties uitgevoerd op het totale bestand. Het aantal vestigingen per postcode zijn voor de jaren 1996 en 2000 gesommeerd per kern.

Om het aanbod van voorzieningen te kunnen bekijken zijn vestigingen, ongeacht grootte, op grond van de volgende SBI codes geselecteerd:

code	omschrijving
521	Supermarkten, warenhuizen en dergelijke winkels met een algemeen assortiment
522	Winkels gespecialiseerd in voedings- en genotmiddelen
523	Winkels in farmaceutische en medische artikelen, parfums en cosmetica
524	Winkels gespecialiseerd in overige artikelen
525	Winkels in tweedehands goederen en antiek

Tabel 2: SBI codes behorende bij winkels

code	omschrijving
801	Basisonderwijs voor leerplichtigen en speciaal onderwijs
802	Voortgezet onderwijs
803	Hoger onderwijs

Tabel 3: SBI codes behorende bij scholen

code	omschrijving
64121	Lokale postdiensten
6511	Centrale banken
6512	Algemene en coöperatieve banken, spaarbanken en effectenkredietinstellingen

Tabel 4: SBI codes behorende bij banken en postkantoren

code	omschrijving
85121	Huisartsenpraktijken

Tabel 5: SBI codes behorende bij huisartsenpraktijken

code	omschrijving
551	Hotels, pensions en conferentie-oorden
553	Restaurants, cafeteria's, snackbars e.d.
5540	Cafés e.d.

Tabel 6: SBI codes behorende bij horeca

Aggregatie per grootteklasse

In deze analyse wordt gekeken naar kleine kernen die in het jaar 2000 uit minder dan 8.000 woningen bestaan. De kernen zijn onderverdeeld naar grootteklasse. Deze onderverdeling is gemaakt om onderscheid te kunnen maken tussen kleinere en grotere kleine kernen.

Kernen met minder dan 10 woningen laten we in de analyses buiten beschouwing omdat we deze kleine groepjes huizen niet als zelfstandige kern beschouwen.

Naar ons idee zijn slechts de kernen met meer dan 10 en minder dan 2000 woningen te beschouwen als echt kleine kernen waar de leefbaarheid mogelijk beïnvloed wordt door bijvoorbeeld een beperkt en afnemend voorzieningenniveau. Grotere kernen hebben dermate veel basisvoorzieningen dat leefbaarheid niet veel te wensen overlaat. Daarom is besloten om kernen met tussen de 10 en 2.000 woningen als aparte grootteklasse op te nemen, zodat in een oogopslag de totalen van de kleine kernen met de rest van Nederland vergeleken kunnen worden.

Om te voorkomen dat bedrijfs- en industrieterreinen in de analyse meegenomen worden, zijn alle kernen waar 20 keer meer banen dan woningen voorkomen (peiljaar 2000), buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om uitgebreide industrieterreinen met een relatief beperkt aantal woningen die voor de discussie over de vitaliteit van de kleine kernen en het platteland (bijvoorbeeld in termen van het voorzieningenniveau) niet relevant geacht worden.

Om de analyse van deze kleine kernen in een breder perspectief te plaatsen zijn tevens gegevens opgenomen van de kernen met 2.000 tot 8.000 woningen en Nederland als geheel. Om het beeld van het platteland te completeren zijn ook (totaal) cijfers opgenomen van het als onbebouwd te beschouwen gebied buiten de kernen met daaraan toegevoegd de kernen van 0 tot 10 woningen (minus de kernen waar werken zwaar dominant is). Dit gebied wordt in de analyse het buitengebied genoemd.

Voor de grootteklassen zijn voor alle bovenstaande variabelen (aantal woningen, aantal banen, bevolkingsopbouw en voorzieningen) de gemiddelde cijfers per kern genomen. Op deze wijze kunnen de verschillen tussen de twee jaartallen goed tot uiting worden gebracht. Ook is weergegeven hoeveel kernen zich in het jaar 2000 in de betreffende grootteklassen bevonden.

Bijlage 2: demografie

De volgende tabellen geven de percentages personen per leeftijdscategorie weer per kerngrootte voor de jaren 1995 en 2001. Het gemiddelde voor heel Nederland is gebaseerd op het middelen van de leeftijdsopbouw over alle buurten in heel Nederland. In deze berekening wordt geen rekening gehouden met het verschil in inwoneraantal per buurt. Het getoonde gemiddelde kan dan ook afwijken van de gemiddelde leeftijdsopbouw van de gehele Nederlandse bevolking.

Opmerkelijk is dat de leeftijdsopbouw voor 1995 per buurt en de daarvan afgeleide aggregatieniveaus niet exact tot 100% optelt, terwijl dat rekenkundig gezien wel zou moeten. In de 2001-datasets tellen de verschillende fracties wel op tot 100%. Daarnaast zijn de demografische gegevens uit 1995 voor sommige buurten incompleet. Bij CBS is hierover om opheldering gevraagd.

kerngrootte	0-14	15-24	25-44	45-64	65-ouder
11-100	19.3	13.4	30.4	26.1	11.7
101-250	20.0	12.9	31.5	24.1	11.7
251-500	20.4	12.9	31.2	23.5	12.2
501-1000	19.5	12.7	30.7	23.7	13.4
1001-2000	19.6	12.8	30.7	23.8	13.1
2001-8000	19.3	13.1	30.9	23.9	13.0
11-2000	19.8	12.9	31.0	24.1	12.4
Nederland	18.7	13.7	30.9	24.5	13.4
Buitengebied	19.6	13.9	29.5	26.1	12.0

Tabel 1: percentage personen per leeftijdscategorie per kerngrootte in 1995

kerngrootte	0-14	15-24	25-44	45-64	65-ouder
11-100	19.4	11.0	29.2	29.0	11.3
101-250	20.4	10.5	30.4	26.7	11.9
251-500	20.4	11.0	29.8	26.4	12.5
501-1000	19.7	10.8	29.3	26.4	13.9
1001-2000	19.7	10.8	29.1	26.2	14.2
2001-8000	19.2	11.0	29.4	26.1	14.3
11-2000	19.9	10.8	29.6	26.7	12.9
Nederland	18.9	11.5	29.7	26.4	13.5
Buitengebied	20.6	11.3	29.0	27.4	11.8

Tabel 2: percentage personen per leeftijdscategorie per kerngrootte in 2001

kerngrootte	0-14	15-24	25-44	45-64	65-ouder
11-100	0.2	-2.4	-1.1	2.8	-0.3
101-250	0.4	-2.4	-1.1	2.6	0.2
251-500	0.0	-1.9	-1.4	2.8	0.3
501-1000	0.2	-2.0	-1.5	2.7	0.5
1001-2000	0.1	-2.1	-1.6	2.4	1.2
2001-8000	-0.1	-2.2	-1.5	2.2	1.3
11-2000	0.1	-2.1	-1.4	2.6	0.5
Nederland	1.0	-2.7	-0.6	1.3	-0.1
Buitengebied	0.2	-2.1	-1.1	1.9	0.1

Tabel 3: verschil in percentage personen per leeftijdscategorie (2001-1995)