

Platteland en werkgelegenheid

Dit essay is geschreven in opdracht van InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster door:
Dirk Strijker en Ida Terluin
RUG/LEI

Dit essay valt binnen het thema 'Groene Ruimte', project 'Nieuwe Dorpen'.

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
Postbus 19197
3501 DD Utrecht
tel.: 070 378 56 53
internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

ISBN: 90 - 5059 - 259 - 7

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 05.2.098 (serie achtergrondrapporten), Utrecht, mei 2005.

Voorwoord

Kan het bouwen van nieuwe dorpen helpen bij het realiseren van een samenleving die op een duurzame wijze tegemoetkomt aan de woon- en werkwensen van burgers? En kunnen we via het bouwen van nieuwe dorpen een aantal problemen oplossen die we niet meer op andere manieren goed kunnen aanpakken? Intrigerende vragen, die een serieus debat waard zijn. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster wil dat debat voeden en stimuleren. Een breed palet van vragen komt daarbij op tafel over werkgelegenheid, landschappelijke kwaliteit, zorg, voorzieningen, sociale cohesie, vormgeving, inpassing, financiering, beheer en participatie van (toekomstige) bewoners.

Om de kansen en de energie te benutten die er blijken te zijn voor dit onderwerp, is een integrale en vernieuwende aanpak nodig. Het door InnovatieNetwerk opgestarte traject rond 'Nieuwe dorpen' bestaat uit het (laten) maken van ontwerpen, het in kaart brengen van wat her en der (ook in het buitenland) gebeurt op dit terrein, het inventariseren van normen en waarden van burgers en maatschappelijke organisaties ten aanzien van wonen, werken en recreëren, en het organiseren van debatten. Uiteindelijk zou dit via proefprojecten (experimenten in de praktijk) kunnen leiden tot de realisatie van Nieuwe Dorpen. Of het zo ver komt, hangt in belangrijke mate af van zowel de resultaten van het debat alsook de moed om een dergelijke ingrijpende vernieuwing positief kritisch tegemoet te treden en van het oordeel dat in de besluitvorming over de maatschappelijke meerwaarde van het concept geveld zal worden.

Om het Nieuwe Dorpen-concept helder neer te zetten, ontbreekt overzicht van de verschillende strategieën voor werkgelegenheidsontwikkeling op het platteland en van plattelanders. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster wil met het voorliggende essay in deze leemte voorzien.

In het essay komt aan de orde welke factoren de economische bedrijvigheid (en daarmee de werkgelegenheid) op het platteland beïnvloeden. Daarnaast richt het zich op de locatie van de werkgelegenheid: grote kernen, kleine dorpen of het landelijk gebied. Betoogd wordt dat lokale actoren van doorslaggevend belang zijn voor economische ontwikkeling en dat investeren in de economie van grote kernen het beste uitpakt voor de werkgelegenheid. De auteurs noemen expliciet nieuwe woningbouw als mogelijkheid om werkgelegenheid te bevorderen. In dat verband verwijs ik graag naar het onlangs door InnovatieNetwerk uitgebrachte rapport over dat onderwerp, dat als titel heeft 'De economische betekenis van wonen in het landelijk gebied'.

Ik hoop en verwacht dat het voorliggende essay behulpzaam kan zijn bij het zoeken naar oplossingen voor problemen rond werkgelegenheid op het platteland en van plattelanders.

*Dr. G. Vos,
Directeur InnovatieNetwerk
Groene Ruimte en Agrocluster*

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
1. Inleiding	1
2. Vormt de afname van de werkgelegenheid in de landbouw een bedreiging voor het platteland?2	3
3. Schaalniveau voor werkgelegenheidsontwikkeling	5
4. Werkgelegenheidsontwikkeling: versterken capaciteit actoren en netwerken	8
5. Werkgelegenheidsontwikkeling: stimuleren van grote of kleine kernen?	11
6. Sociale samenhang en bedrijvigheid	13
7. Hergebruik van agrarische bedrijfsgebouwen	14
8. Nationaal beleid en de inrichting van de ruimte	15
9. Besluit	16
Literatuur	19

1. Inleiding

Als bedrijven een vestigingsplaats zoeken, kiezen ze voor de voor hen meest optimale locatie. Die keuze is afhankelijk van het type bedrijf: een machinefabriek zal eerder voor een goed ontsloten bedrijventerrein met toeleveranciers en afnemers en voor de nabijheid van een groot arbeidsreservoir kiezen, terwijl een conferentieoord veelal opteert voor een plek met rust en ruimte. Op die manier ontstaan er plaatsen met een concentratie van bedrijvigheid en plaatsen met weinig bedrijvigheid. Als deze verdeling van bedrijvigheid over de ruimte ons niet aanstaat, kunnen we politiek ingrijpen. Dat gaat veelal met kosten gepaard, en of we die willen maken, hangt af van een inschatting van de baten die dit ingrijpen oplevert en van het maatschappelijk draagvlak ervoor. Als we willen, kunnen we in elk dorp een postkantoor openhouden, maar daar hangt wel een prijskaartje aan.

De grootste concentraties van economische bedrijvigheid bevinden zich in Nederland in de Randstad (Bureau Louter, 2003). In de regio's daarbuiten is de dichtheid van de economische bedrijvigheid veel lager; behalve in de wat grotere kernen. De gebieden buiten de Randstad met relatief weinig economische activiteiten en een lage bevolkingsdichtheid duiden we vaak aan als 'platteland'. Te denken valt daarbij dan aan de drie noordelijke provincies, Flevoland en Zeeland. Het Nederlandse platteland wordt met een aantal zaken geconfronteerd, zoals afname van de werkgelegenheid in de landbouwsector, vrijkomende agrarische gebouwen, het wegtrekken van jongeren door gebrek aan werk en geschikte woonruimte, tekort aan bedrijventerreinen in dorpen, vergrijzing en afname van het voorzieningenniveau in de dorpen. Hoewel de mate waarin deze zaken zich voordoen niet altijd met cijfers wordt onderbouwd, worden ze door velen als een bedreiging voor de leefbaarheid van het platteland ervaren¹. Daarom wordt op allerlei niveaus gestreefd naar het instandhouden of het vergroten van de werkgelegenheid op het platteland.

Doel van dit essay

In dit essay wordt ingegaan op de ontwikkeling van de werkgelegenheid op het platteland en van plattelanders. Verschillende alternatieven voor werkgelegenheidsontwikkeling passeren de revue en worden kritisch beschouwd. We doen suggesties hoe om te gaan met die verschillende alternatieven. De alternatieven hangen samen met de vragen naar het hoe en waar. De 'hoe-vraag' is gericht op factoren die de economische bedrijvigheid op het platteland beïnvloeden, terwijl de 'waar-vraag' zich met de locatie van de economische activiteiten bezighoudt: in grote kernen, in kleine dorpen of in het landelijk gebied. Ingegaan wordt op de betekenis van de woonfunctie voor de werkgelegenheid, en op het hergebruik van leegkomende agrarische bedrijfsgebouwen.

¹ Zie bijvoorbeeld de recent verschenen 'Agenda voor een vitaal platteland' (MLNV, 2004), waar zonder kwantitatieve onderbouwing gewag gemaakt wordt van allerlei mogelijke bedreigingen van de leefbaarheid op het platteland.

Opbouw van dit essay

De opbouw van dit essay is als volgt. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de afname van de werkgelegenheid in de landbouw, omdat van oudsher landbouw een belangrijke bron van werk en inkomen op het platteland is. Vervolgens besteden we aandacht aan het feit dat wonen en werken niet altijd op dezelfde locatie plaatsvinden maar dat werkenden vaak pendelen. Het stimuleren van de werkgelegenheid hoeft daarom in bepaalde opzichten niet per se op de woonplek te gebeuren, maar in een gebied in een zekere straal rond de woonplek. De schaal van zo'n gebied - veelal een arbeidsmarktgebied - komt in hoofdstuk 3 aan de orde. In hoofdstuk 4 bespreken we de hoe-vraag en identificeren we een aantal factoren dat de werkgelegenheid op het platteland kan stimuleren: een goed ontwikkelde capaciteit van de lokale actoren en sterke netwerken. In de hoofdstukken 5 t/m 8 richten we ons op de verschillende locaties waar de werkgelegenheid kan worden gestimuleerd: in grote kernen, in kleine dorpen of in het landelijk gebied. Daarbij zullen we steeds de voor- en nadelen van die locatie aangeven. In hoofdstuk 9 besluiten we dit essay met een aantal slotopmerkingen.

2. Vormt de afname van de werkgelegenheid in de landbouw een bedreiging voor het platteland?²

Het is nog niet zo lang geleden dat de landbouw de belangrijkste economische activiteit op het platteland was. Neem Drenthe, dat tot in de jaren vijftig integraal als platteland aangemerkt kan worden. De Drentse werkgelegenheid was in 1947 voor bijna de helft (47%) te vinden in de landbouw. In eerdere perioden was dat aandeel nog veel hoger. Kooij (1999) suggereert voor 1804 een percentage van ruim 80. In de tweede helft van de 20e eeuw is het aandeel snel geslonken, tot 6% in 2000. Een krimpende agrarische sector is een normaal verschijnsel in een transitieproces van een traditionele agrarische economie naar een moderne diensteneconomie. Zolang er voldoende werkgelegenheid in de industrie- en dienstensectoren aanwezig is die het arbeidssurplus uit de landbouwsector kan absorberen, is er geen reden tot zorg over de teruglopende werkgelegenheidsontwikkeling in de landbouw.

Krimp van de agrarische sector heeft primair gevolgen voor het buitengebied. Het aanzien ervan verandert doordat bijvoorbeeld het aantal landbouwbedrijven afneemt (tussen 1996 en 2002: -19% in heel Nederland). Het aantal werkenden in de landbouw daalt wat minder: 9% tussen 1996 en 2002. De reden daarvoor is dat in sommige sectoren de arbeidsbezetting per bedrijf niet afneemt maar structureel toeneemt, een verschijnsel dat zich met name in de tuinbouw voordoet (+5% in de genoemde periode). De afname van de werkgelegenheid in de landbouw concentreert zich dus in de grondgebonden sectoren en daarmee in de gebieden waar die sectoren dominant zijn (Noordoost-Nederland, Zeeland). Dat zijn nu juist de gebieden die meer algemeen gekarakteriseerd worden als onderdrukgebieden.

Hoewel de achteruitgang van de werkgelegenheid in de landbouw op het niveau van het buitengebied aanzienlijk kan zijn, gaat het op het hogere regionale niveau van provincies om bescheiden afnamen. De sector levert ook in de onderdrukgebieden maar een beperkte bijdrage aan de werkgelegenheid. In de allerkleinste kernen op het platteland is maximaal een kwart tot een derde van de plaatselijke werkgelegenheid gerelateerd aan de landbouw. Echter, de inkomensbijdrage is veel geringer, omdat er via pendel veel inkomen uit andere sectoren binnenkomt. De inkomensbijdrage uit de landbouw is zelfs in de allerkleinste gehuchten vaak minder dan 20%. Als plattelandgebieden ruimer gedefinieerd worden ('de Veenkoloniën', inclusief kernen als Veendam en Stadskanaal), dan is de inkomensbijdrage zo'n 7-9%.

Of de afname van de werkgelegenheid in de landbouwsector nu als groot of klein wordt beschouwd, er is alleen dan sprake van een werkgelegenheidsprobleem als de vrijgekomen arbeid uit de landbouwsector niet elders in de economie te werk kan worden gesteld, of als – en dat is een veel groter probleem – er een absoluut tekort is

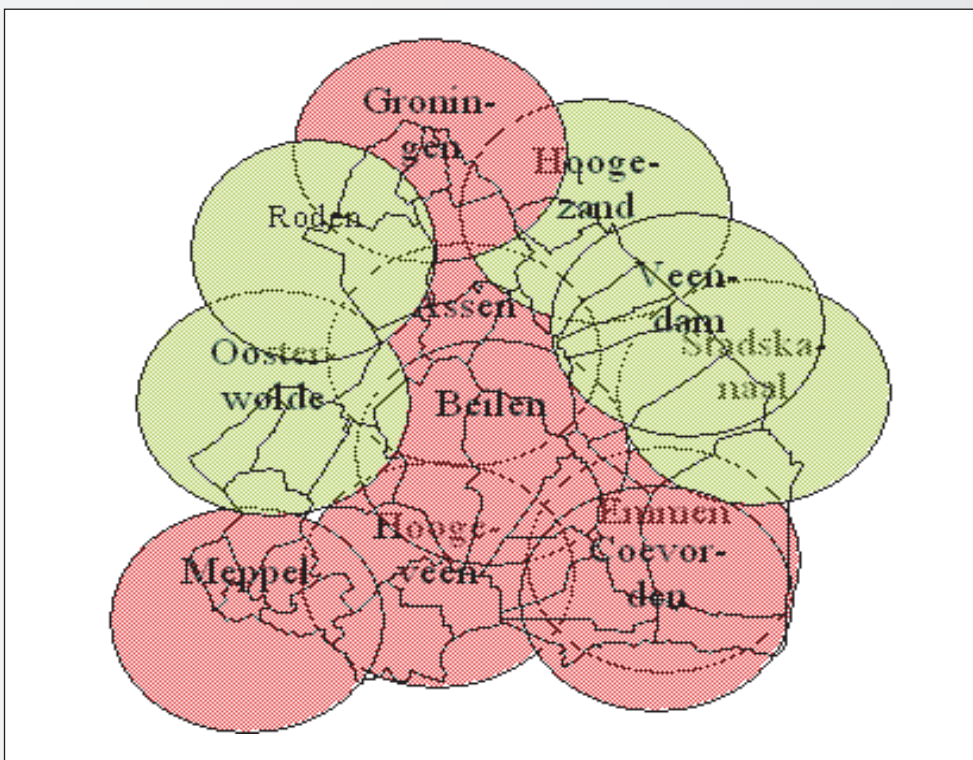
² Tenzij anders aangegeven, zijn cijfers afkomstig uit: LEI/CBS, Land- en tuinbouwcijfers, 1997 en 2003; Den Haag/Voorburg.

aan werkgelegenheid in de industrie- en dienstensector voor de bewoners van plattelandsgebieden. In het volgende hoofdstuk zullen we nagaan op welk ruimtelijk schaalniveau zo'n tekort aan banen zich voor kan doen.

3. Schaalniveau voor werkgelegenheidsontwikkeling

Gemiddelde pendelafstand bedraagt zo'n 18 km

Veel mensen pakken de fiets, de auto of het openbaar vervoer om naar hun werk te gaan. Dat geeft aan dat de plaats van werken zich vaak niet op dezelfde plek bevindt als de plaats van wonen. Volgens het CBS³ is de afgelopen tijd de gemiddelde enkele-reisafstand in Nederland langzaam opgelopen, tot 18,2 km in 2002. Opvallend is dat die afstand nauwelijks verschilt tussen stedelijke en niet-stedelijke gebieden. In 2002 lag de enkele-reisafstand van werkenden die in een niet-stedelijk gebied wonen zelfs precies op het landelijke gemiddelde (18,2 km). Bewoners van matig-stedelijke gebieden (forenzengemeenten) reizen het verst, bewoners van zeer-stedelijke gebieden het minst ver, maar nog altijd 16,3 km. Er zijn heel wat Amsterdammers die bijvoorbeeld in Den Haag of Delft werken, en heel wat Hagenaars die in Amsterdam werken. Plattelanders reizen dus niet verder naar hun werk dan anderen. De tijd die aan dat reizen besteed wordt, is voor de bewoners van de niet-stedelijke gebieden wat korter dan voor die van de stedelijke gebieden. Groot zijn de verschillen echter niet. De reistijden zijn het langst voor mensen (niet gedifferentieerd naar woonplaats) die in de stedelijke gebieden werken. Hun enkele-reistijd was 35 minuten in 2002. Mensen die in de niet-stedelijke gebieden werken, zijn aanzienlijk beter af, met een enkele-reistijd van 20 minuten.



Figuur 1: Pendelcirkels rond grote kernen in Drenthe.

³ CBS, Woon-werkverkeer naar vervoerswijzen, persoonskenmerken en regionaal; Voorburg, 2004.

Een reisafstand van zo'n 18 km van deur tot deur, over de weg (of het spoor) correspondeert met een hemelsbrede afstand van ruim 10 km. Als we rond de grotere kernen van de provincie Drenthe cirkels met zo'n straal trekken, blijkt dat nagenoeg elke plaats in Drenthe minder dan 18 km rijden verwijderd ligt van een grotere kern (Fig. 1). Het beeld voor Friesland bleek niet veel anders (hier niet opgenomen).

Dorpen: uitgaande en inkomende pendel

Werkgelegenheid op bedrijventerreinen in kleine dorpen wordt niet volledig vervuld door mensen die ter plaatse wonen. Uit een onderzoek naar pendel op kleine bedrijventerreinen in Friesland bleek dat bijna de helft van de werkgelegenheid op die terreinen bezet werd door werknemers van elders⁴. Op basis van pendelgegevens van de provincie Fryslân kan vastgesteld worden dat in de kleinere plaatsen slechts zo'n 30% van de bevolking ter plaatse werkt. De achtergrond van deze pendelstromen is dat de arbeidsmarkt gesegmenteerd is (werknemers hebben specifieke kwaliteiten die gevraagd worden door specifieke bedrijven) en dat nogal wat gezinnen meer dan één werkende herbergen. Voor tweeverdieners is het dus meestal geen optie om via verhuizing dicht bij het werk te gaan wonen; wat de één wint, verliest de ander. Dat proces wordt nog versterkt door de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Voor mensen die regelmatig van baan veranderen, is verhuizen steeds minder een optie.

Arbeidsmarktgebied als referentiekader voor werkgelegenheidsontwikkeling

Het pendelgedrag geeft aan dat het geen probleem hoeft te zijn als er in het dorp niet voldoende werk is voor alle inwoners. Problematisch wordt de situatie pas als er onvoldoende werkgelegenheid is binnen het pendelgebied, of als mensen niet in staat zijn te pendelen (geen auto, geen adequaat openbaar vervoer). Het relevante pendelgebied kan verschillend zijn voor verschillende personen. Uit het mobiliteitsonderzoek van het CBS blijkt dat vrouwen gemiddeld over een beduidend kleinere afstand pendelen dan mannen (resp. 13 en 21 km). Iets dergelijks geldt ook voor jongeren ten opzichte van ouderen. Ook blijkt dat laaggeschoolden iets kleinere afstanden overbruggen dan hogergeschoolden (basisonderwijs: 15 km, mbo: 17 km). Ten slotte blijken ook mensen met een laag inkomen dichter bij huis te blijven. Vanaf een jaarinkomen van 15.000 euro zit men overigens al op de gemiddelde pendelafstand. Deze kenmerken kunnen samenvallen. Vrouwen (en ook jongeren) hebben nogal eens eenvoudige parttime banen die een beperkt jaarinkomen opleveren, en die tot een beperkte actieradius leiden. Het is dan niet zozeer het geslacht, maar het inkomen dat bepalend is. Toch blijkt over het geheel genomen het relevante pendelgebied voor veel groepen ongeveer gelijk: zo'n 18 km. Terzijde zij opgemerkt dat er een scherp verschil in werkloosheid tussen stedelijke gebieden en het platteland is, in de zin dat het werkloosheidspercentage in de stad het hoogst is.

Het pendelgebied geeft dus een referentiekader voor de schaal van het gebied waarop stimulansen van de werkgelegenheid zich zouden moeten richten. Doordat mensen zowel in het pendelgebied wonen als werken, vormt het gebied een zekere economische eenheid. Een pendelgebied wordt ook wel aangegeven met de term 'arbeidsmarktgebied'. In Nederland worden de zogeheten COROP-gebieden vaak

⁴ Bügel/Hajema (2000), *Bedrijven bij plattelandskernen*.

gebruikt als benadering voor de arbeidsmarktgebieden. Deze (40) gebieden zijn wat groter dan de pendelcirkels die hiervoor gepresenteerd zijn. In het kader van dit essay doet het er niet veel toe hoe we een arbeidsmarktgebied precies definiëren; de basisvaststelling is dat het in Nederland, en ook voor plattelanders, gebruikelijk is dat gereisd wordt om op het werk te komen. Hieruit kan een belangrijke conclusie getrokken worden: werkgelegenheidsbeleid kan het best aansluiten bij pendelgebieden. Het is niet zo zinvol om voor één gemeente, of zelfs maar één dorp, de werkgelegenheid te stimuleren. En dat impliceert dat gemeenten die tot eenzelfde pendelgebied behoren, zullen moeten samenwerken op het terrein van werkgelegenheidsbeleid. Concentratie van bedrijfsactiviteiten in grotere plaatsen hoeft immers niet ten koste te gaan van de kansen op de arbeidsmarkt in de omliggende plattelandsgebieden.

4. Werkgelegenheidsontwikkeling: versterken capaciteit actoren en netwerken

Uit vergelijkingen van dynamische en stagnerende rurale regio's blijkt dat de economische ontwikkeling zowel wordt bepaald door grijpbare (*tangible*) als minder grijpbare (*less tangible*) factoren (Bryden en Hart, 2001; Terluin en Post, 2000). Grijpbare factoren hebben betrekking op aspecten die in klassieke productiefuncties worden benadrukt, zoals grond, arbeid, kapitaal, infrastructuur en economische structuur, terwijl de minder grijpbare factoren verwijzen naar attributen die met de interactie tussen actoren te maken hebben, zoals capaciteit, interne en externe netwerken, ondernemerschap, werkhouding, regionale identiteit, migratie en instituties. We bespreken hieronder een aantal opmerkelijke verschillen in de mate van inzet van deze grijpbare en minder grijpbare factoren in een aantal dynamische en stagnerende rurale casestudiegebieden in verschillende EU-landen (Terluin en Post, 2000). Deze verschillen geven aan in welke richting grijpbare en minder grijpbare factoren moeten worden gestuurd, zodat ze optimaal kunnen bijdragen aan de werkgelegenheidsontwikkeling van plattlandsgebieden.

Cultureel erfgoed, transport- en kennisinfrastructuur

Bijna alle casestudiegebieden hebben cultureel erfgoed, zoals plaatsen met een lange geschiedenis en historische bouwwerken, prachtige cultuurlandschappen en natuurgebieden. Dit maakt het moeilijk om de betekenis ervan aan te geven voor de verschillen in de werkgelegenheidsontwikkeling. Uit de vergelijking van de case-studiegebieden komt echter naar voren dat het niet zozeer om het hebben van cultureel erfgoed gaat, maar meer om de mate waarin dit cultureel erfgoed in het economisch proces wordt vermarkt.

Een goed ontwikkelde weginfrastructuur kan bijdragen aan een efficiënt transport van goederen en diensten en het vormt een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven. Management van transportinfrastructuur blijkt van groot belang te zijn. Hoe meer transportinfrastructuur wordt geïntegreerd in een breder economisch ontwikkelingsplan en wordt vergezeld door aanvullende prikkels zoals het aanleggen van bedrijventerreinen met voldoende faciliteiten, hoe meer transportinfrastructuur kan bijdragen aan economische ontwikkeling.

Onderwijs- en kennisinfrastructuur zoals universiteiten, onderzoeksinstituten en andere middelbare en hogere onderwijsvoorzieningen blijken in de dynamische rurale regio's breder verspreid dan in de achterblijvende regio's. Door de overdracht van kennis en technologie speelt de onderwijs- en kennisinfrastructuur vaak een belangrijke rol in economische ontwikkeling van rurale regio's.

Actoren zijn doorslaggevende factor in ontwikkelingsproces

Uit de vergelijking van de verschillende casestudiegebieden komt naar voren dat één van de belangrijkste verschillen tussen dynamische en achterblijvende regio's te maken heeft met de mate van mobilisatie en organisatie van de lokale actoren. Naarmate meer lokale actoren betrokken zijn bij het ontwikkelingsproces, is de kans op succes groter. Meer algemeen is de kans op een succesvolle ontwikkeling sterk afhankelijk van de capaciteit (kennis, vaardigheden en houding) van de lokale actoren en de netwerken waarin zij opereren.

Capaciteit van beleidsmakers en ondernemers

In de meeste dynamische casestudiegebieden bleek de capaciteit van actoren beter ontwikkeld dan in de achterblijvende casestudiegebieden. Die capaciteit komt onder meer tot uitdrukking in de manier waarop actoren samenwerken met andere actoren binnen en buiten de regio, ze met uitdagingen omgaan, ze innovatief zijn, en ze projecten opstarten die passen bij de sterke kanten van de regio. Zwakheden in de capaciteit van beleidsmakers in de achterblijvende casestudiegebieden komen voort uit het onvermogen om een ontwikkelingsstrategie te formuleren, een gebrek aan politieke consensus, het ontbreken van goede contacten met beleidsmakers op hogere niveaus en het niet kunnen identificeren van de prioriteiten en behoeften van de regio. De capaciteit van ondernemers komt tot uiting in het opzetten van nieuwe en kleine bedrijven die ontstaan tijdens herstructureringsprocessen van traditionele industrieën, en die concurrerend zijn op nationale en internationale markten. Veel van dergelijke kleine bedrijven hebben echter slechts een beperkt vermogen om te innoveren.

Dynamische regio's hebben betere netwerken

Netwerken worden hier opgevat als de interacties tussen een groep actoren die met elkaar samenwerken om een bepaald doel te bereiken. In het verlengde van de beter ontwikkelde capaciteit van de actoren blijkt dat de dynamische casestudiegebieden sterkere interne netwerken hebben dan de achterblijvende regio's. Ook de externe netwerken functioneren beter in de dynamische regio's. Zwakheden in de externe netwerken van achterblijvende casestudiegebieden hebben vaak te maken met een marginale positie van de regio binnen een grotere administratieve eenheid, het ontbreken van een gezamenlijke strategie, tekortkomingen in de capaciteit van de lokale actoren en een naar binnen gerichte blik.

Nieuwkomers kunnen lokale actoren mobiliseren

De meeste dynamische casestudiegebieden hebben een positief migratiesaldo. Het blijkt dat de nieuwkomers, die meestal een andere houding hebben dan de lokale actoren, vaak in staat zijn om lokale actoren te mobiliseren en op te treden als local leaders. Bovendien kunnen nieuwkomers toegang bieden tot externe kennis en markten.

Theoretische inbedding

Uit de bovenstaande beschrijving van de verschillen tussen dynamische en achterblijvende casestudiegebieden is af te leiden dat het in rurale regio's die hoge scores kennen voor de capaciteit van de lokale actoren en de sterkte van de interne en externe netwerken, waarschijnlijk is dat de werkgelegenheid groeit. Als rurale regio's laag scoren op deze factoren, dan is het waarschijnlijk dat hun werkgelegenheid stagneert (Terluin, 2003). Deze relatie wordt verwoord in o.a. de volgende theorieën: de *mixed exogenous/endogenous development approach* (Lowe et al., 1995), de *community-led rural development-theorie* (Murray en Dunn, 1995) en *Brydens theorie over de potentials of immobile resources for creating competitive advantages in rural areas* (Bryden, 1998).

5. Werkgelegenheidsontwikkeling: stimuleren van grote of kleine kernen?

In het voorgaande is aangegeven dat vanwege pendel, er geen noodzaak is om werkgelegenheid 'om de hoek' te creëren, mits het maar binnen het relevante arbeidsmarktgebied ligt. In een onderzoek naar een alternatieve invulling van de bestaande stimuleringsplannen voor de economie van Noord-Nederland van enkele jaren geleden, is aandacht besteed aan de mogelijke omvang van de werkgelegenheid die daarmee verbonden kan zijn (Strijker et al., 2001). Startpunt van dat onderzoek was de bestaande structuur van de stimuleringsmaatregelen voor Noord-Nederland, zoals afgesproken in het zogeheten Langman-akkoord (SNN, 1999). In die afspraken staat het stimuleren van de stuwende bedrijvigheid in kernzones en de verbindingsassen centraal. Dat zou in totaal zo'n 40.000 extra arbeidsplaatsen opleveren.

Daartegenover stond een advies van de VROM-raad (1999) dat endogene ontwikkeling in het buitengebied en de dorpen centraal stelde, en een ontwikkelingspad voor het (noordelijke) platteland schetste, gebaseerd op de assets rust en ruimte. In het onderzoek is nagegaan hoe de oorspronkelijke investeringsplannen uit het Langman-akkoord konden worden bijgebogen om op de lijn van de VROM-raad te komen, en welke werkgelegenheidseffecten dat zou hebben. Dat ombuigen hield vooral in dat maatregelen die gericht waren op stuwende, grootschalige bedrijvigheid vervangen werden door maatregelen die eigen, verzorgende en kleinschalige activiteiten op weg helpen. Daarnaast werden investeringen in belangrijke transportassen (spoorwegen, autowegen, vaarwegen) vervangen door investeringen in natuur en recreatie. Het overallplaatje pakte negatief uit voor het VROM-raadadvies. Afhankelijk van de aannames ging het om een negatief verschil van 500 tot 6.000 arbeidsplaatsen.

Om wat voor maatregelen ging het in dat alternatief van de VROM-raad? Om extra investeringen in de toeristische sector (+ 35 mln euro; met een blijvend effect van 25 tot 75 arbeidsplaatsen), een impuls voor de noordelijke landbouw (+300 mln euro; daarbij komen private bijdragen van bijna 200 mln euro, zodat het in totaal om een investering van een half miljard gaat; met een positief effect van zo'n 1000 arbeidsplaatsen), en een impuls voor extra natuur (+ 250 mln euro; met een positief effect van 100-300 arbeidsplaatsen).

De grootste effecten zaten echter in de categorie woningbouw. Zo was een extra bedrag van 20 mln euro opgenomen om te investeren in het creëren van fraaie woonmilieus in de Veenkoloniën. Daaruit werd op korte termijn nauwelijks iets verwacht, maar het zou op langere termijn (20-30 jaar) kunnen leiden tot de bouw van enkele duizenden woningen. Dat zou 300-800 blijvende arbeidsplaatsen opleveren. Ook werd een bedrag van zo'n 80 mln euro uitgetrokken om leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen voor woon-werkcombinaties geschikt te maken (ca 900 arbeidsplaatsen; zie hoofdstuk 7), en om tot volledige bekabeling van het buitengebied te

komen. Die impuls, die ook vooral leidt tot meer bewoners, zou zo'n 300 arbeidsplaatsen kunnen opleveren. Maar bovenal bleek het al dan niet aanleggen van een snelle verbinding met de Randstad (de 'zweefbaan') bepalend voor de uitkomsten. De aanleg zou kunnen leiden tot een substantiële bevolkingsimpuls en daarmee tot 2.000-4.000 arbeidsplaatsen; arbeidsplaatsen die niet zouden ontstaan als de verbinding er niet kwam⁵. En niet aanleggen van de 'zweefbaan' past het best bij een 'rust en ruimte'-scenario.

Kortom, van de meeste door de VROM-raad voorgestelde ombuigingen richting investeringen in kleine dorpen en het buitengebied werden beperkte effecten verwacht. Wel zouden aanzienlijke werkgelegenheidseffecten kunnen optreden door de realisatie van extra huizen en extra bewoners, het geschikt maken van agrarische gebouwen voor woon-werkcombinaties, en het verkorten van reistijden via drastisch verbeterde infrastructuur.

⁵ Meer recente schattingen (Elhorst e.a., 2004) komen uit op ongeveer 4.000 arbeidsplaatsen.

6. Sociale samenhang en bedrijvigheid

Bedrijvigheid heeft niet alleen een werkgelegenheidscomponent, maar ook een sociale kant. De aanwezigheid van bedrijvigheid in plattelandsgebieden wordt soms gerelateerd aan de rol die bedrijven spelen in het sociale kader van dorpen. Ze treden op als sponsor van activiteiten, stellen materialen, machines en ruimtes beschikbaar (bijv. ladders, lasapparaten, boerenwagens voor optochten of een loods voor de opbouw van praalwagens). Toch is het de vraag of deze functie voldoende argument is om nieuwe bedrijven naar dorpen te lokken, of bestaande bedrijven in kleine dorpen grote uitbreidingsmogelijkheden te geven. De sociale bijdrage van de lokale bedrijvigheid bestaat zeker wel, maar vooreerst zijn er geen aanwijzingen dat het om substantiële bijdragen of belangen gaat. Daar komt bij dat soms de rol van het vroegere bedrijfsleven in kleine dorpen wordt overgenomen door bedrijven verderop of door organisaties die nieuw verschenen zijn op het platteland, zoals Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen en waterwinbedrijven.

Sommige bedrijven zijn vooral lokale leverancier. De noodzaak van voorzieningen ter plaatse is in de loop der tijd afgenomen. Heel wat dorpen zijn springlevend, maar vrijwel zonder voorzieningen. Recent onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Lammerts & Dogan, 2004) in een aantal dorpen in de gemeente Midden-Drenthe laat zien dat dorpen waar weinig lokale bedrijvigheid is, en vanwaaruit vooral gependeld wordt, toch bepaald geen slaapdorpen zijn: er wordt actief geparticipeerd in maatschappelijke verbanden. De automobiele dorpsbewoners halen hun spullen elders, vaak onderweg van werk naar huis (vergelijk ook het achtergrondartikel in de Volkskrant van 24 februari 2004 met als titel 'Bruisend Anloo'), maar zijn buiten werktijd volop actief. De consequentie van dergelijke bruisende dorpen is wel dat niet-automobiele inwoners er weinig te zoeken hebben. Bejaarden vertrekken vroeg of laat naar grotere kernen met meer voorzieningen⁶. Ook voor mensen die van uitkeringen afhankelijk zijn, en die zich geen auto kunnen permitteren, zijn dergelijke voorzieningsloze dorpen een niet erg geschikte woonlocatie. Kortom, de bevolkingsopbouw van dergelijke dorpen kan gaan afwijken van het landelijke gemiddelde. Of die ontwikkeling als ongewenst gekarakteriseerd moet worden, is vooral een politieke vraag.

⁶ In het onderzoek van Lammerts & Dogan (2004) is dat in eerste instantie niet zichtbaar (het aandeel ouderen wijkt bijvoorbeeld niet af van het landelijke beeld), maar binnen de groep ouderen blijken de alleroudsten te ontbreken; zij tenderen naar vestiging in de wat grotere plaatsen. Dat wordt onder meer veroorzaakt door de locatie van verzorgingstehuizen en vergelijkbare instellingen.

7. Hergebruik van agrarische bedrijfsgebouwen

De veranderingen in de landbouw leiden tot leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen. Dat is in de afgelopen decennia gebeurd (zie o.m. Van der Vaart, 1999, voor een gedegen overzicht van de situatie in Fryslân en Daalhuizen, 2004) en dat zal ook in de komende jaren gebeuren. Voorzover hergebruik optreedt, krijgen veel (82%) van die gebouwen, zonder enig overheidsbeleid, een woonbestemming. Een belangrijke factor daarbij is de maatvoering van het gebouw. Van der Vaart constateert dat in de Friese Wouden, waar veel kleine boerenbedrijven waren, de woonbestemming al vroeg belangrijk geworden is. Grote akkerbouwbedrijven op de klei zijn veel lastiger voor wonen of voor woon-werkcombinaties te gebruiken. Andere bedrijfsgebouwen worden clandestien, of wel afgezegend door overheden, voor niet-agrarische bedrijvigheid benut. In het Friese onderzoek gaat het om 18% van de hergebruikte gebouwen. Daalhuizen schat het hergebruik van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen als bedrijfslocatie iets lager in: ca 14% voor geheel Nederland. Daarbij zijn er volgens Daalhuizen wel regionale verschillen te constateren: op de lijn van Noord-Holland naar Zuidoost-Brabant worden wat meer voormalige boerderijen hergebruikt als bedrijfspand, terwijl het percentage in de regio Delfzijl, Drenthe, Overijssel, Zeeuws-Vlaanderen en Limburg wat lager is. Het hergebruik van voormalige boerderijen loopt uiteen van adviesbureau tot meubelhal en alles ertussenin. En voor weer andere agrarische bedrijfsgebouwen wordt geen alternatieve bestemming gevonden. Een deel van de oudere gebouwen komt in verval en verdwijnt op den duur, maar ook voor heel wat jongere gebouwen, met name ligboxenstallen die in de jaren zeventig/tachtig gebouwd zijn, is sloop een logische optie. Overigens, slopen kost geld, en zal zonder compensatie voor de eigenaar niet zomaar gebeuren (vergelijk de 'huizen-voor-stallenregeling'). Als sloop financieel geen optie is, ligt laagwaardige benutting voor de hand (de bekende caravanstalling). Andere gebouwen hebben soms historische of landschappelijke waarde, en dan is sloop of verpaupering niet gewenst. Dergelijke gebouwen zouden gemakkelijker in stand te houden zijn als er zich nieuw bedrijfsmatig gebruik of een woonbestemming aandienende. In het eerder aangehaalde onderzoek naar het VROM-Raad-alternatief voor werkgelegenheidsbeleid is dat punt ook aan de orde geweest. Daar was de conclusie dat met een subsidie van 80 mln euro voor restauratie en aanpassing van agrarische bedrijfsgebouwen, zo'n 900 arbeidsplaatsen in overwegend bestaande gebouwen gerealiseerd konden worden.

8. Nationaal beleid en de inrichting van de ruimte

Het platteland is voor sommige soorten bedrijvigheid een gewilde vestigingsplaats. Recreatiebedrijven, conferentieoorden, instellingen voor geestelijke gezondheidszorg en andere bedrijven die de assets van het platteland benutten, zijn van oudsher dan ook op het platteland gevestigd. Het gaat in veel gevallen om bedrijvigheid die dienstverlenend is, en dienstverlening is een groeiende sector. Het kan vanuit nationaal perspectief dus aantrekkelijk zijn om de vestiging op het platteland van dergelijke bedrijven te stimuleren; althans niet te blokkeren. De woon-werkplekken in leegkomende agrarische bedrijfsgebouwen die hiervoor genoemd zijn, passen in dat kader.

Positieve werkgelegenheidseffecten, ook op nationale schaal, zijn daarnaast te verwachten als het gaat om de 'kraamkamerfunctie' van het platteland voor bedrijvigheid. Heel wat bedrijven beginnen in garage, schuur, slaapkamer of tuin (zie wederom de studie van Van der Vaart, 1999). Beleidsmatige dilemma's ontstaan als het bedrijf de schuur ontgroeit en tot uitbreiding of nieuwbouw wil komen. De druk om dat ter plaatse te doen, is doorgaans groot (lage kosten). Verplaatsing naar een bedrijventerrein bij een grotere plaats zal vaak de betere optie zijn; zowel vanuit ruimtelijk ordeningsperspectief, vanuit de gedachte dat er dan agglomeratievoordelen te behalen zijn, als vanuit het oogpunt om concurrentievervalsing te voorkomen.

Nota Ruimte

De recente Nota Ruimte (2004) over het toekomstig ruimtelijke ordeningsbeleid bevat aanzetten om tot een actiever gebruik van de assets van het platteland te komen, door het weghalen van belemmeringen. Enerzijds kan dit dus op het platteland en ook op nationaal niveau werkgelegenheid opleveren, anderzijds zal het effect op nationale schaal beperkt zijn, omdat het vooral tot verplaatsen, en niet tot nieuwe bedrijvigheid leidt. Er mag verwacht worden dat - naast retraitecentra, adviesbureaus en ICT-bedrijfjes - vooral die bedrijvigheid zich op het platteland richt die belang heeft bij lage grondprijzen of bij weinig burens, bijvoorbeeld vanwege overlast (vuilverbranders, aannemers, seksclubs). Voorzover het om bedrijvigheid in bestaande gebouwen gaat, zal er doorgaans weinig planologisch bezwaar zijn tegen nieuwvestiging van bedrijven op het platteland. Anders wordt het als het om nieuwbouw gaat. Het beleidsdilemma van de keuze tussen een geordend platteland en (soms schijnbare) economische voordelen speelt dan volop.

9. Besluit

Meer werkgelegenheid op het Nederlandse platteland is niet automatisch synoniem aan meer werkgelegenheid in de dorpen en in het landelijk gebied. Uit het pendelgedrag van mensen komt naar voren dat het voor een gezonde werkgelegenheids-situatie op het platteland belangrijk is dat er op het niveau van het arbeidsmarktgebied voldoende werkgelegenheid bestaat. In dit essay hebben we twee centrale vragen behandeld: hoe kunnen we de werkgelegenheid in rurale arbeidsmarktgebieden stimuleren en op welke locatie kan dat het best gebeuren? In dit laatste hoofdstuk maken we een paar afrondende opmerkingen over deze vragen.

Economische ontwikkelingsstrategie voor plattelandsgebieden

Uit de vergelijking van dynamische en stagnerende rurale regio's in dit essay blijkt dat de mate van organisatie en mobilisatie van lokale actoren van doorslaggevend belang is voor economische ontwikkeling. Uit die vergelijking kunnen we een economische ontwikkelingsstrategie afleiden voor rurale arbeidsmarktgebieden. Deze bestaat uit de volgende kernelementen (Terluin en Post, 2000):

1. Een arbeidsmarktgebied bestaat doorgaans uit meerdere gemeentes. Dit noodzaakt tot gemeentelijke samenwerking bij de aanpak van de werkgelegenheidsproblematiek.
2. Denk mondiaal en handel lokaal. Het ontwikkelingsproces van rurale regio's/arbeidsmarktgebieden wordt beïnvloed door een samenspel van mondiale krachten en lokale reacties, waarin lokale actoren hun speelruimte moeten zoeken om de uitkomsten van het proces te kunnen beïnvloeden.
3. Verbeter de capaciteit (scholing, vaardigheden en houding) van lokale actoren om een duurzame ontwikkeling in de regio tot stand te brengen. De capaciteit hangt samen met de mate waarin actoren in staat zijn om hun situatie en perspectieven in een breder nationaal en internationaal verband te bezien.

Bepalend voor de capaciteit van beleidsmakers is de mate waarin zij:

- Effectief handelen bij het plannen en uitvoeren van beleid;
- Veelbelovende lokale initiatieven en projecten selecteren en ondersteunen;
- Beleid formuleren om publieke en private investeringen aan te trekken.

Belangrijke aspecten van de capaciteit van ondernemers verwijzen naar:

- Hun bekwaamheid om veranderingen op te merken en zich eraan aan te passen;
- Hun bereidheid om te reageren op veranderingen in de markt.

Belangrijke aspecten van de capaciteit van werknemers zijn onder meer:

- Hun vermogen om zich aan te passen aan veranderingen;
- Hun bereidheid om hun scholing op peil te houden.

4. Versterk de samenwerking tussen de lokale actoren en de samenwerking tussen actoren binnen en buiten de regio. Deze samenwerking vergemakkelijkt de vorming en handhaving van netwerken en publiek-private partnerships en kan

resulteren in lokale synergie. Sleutelfiguren die in een beginstadium een grote rol kunnen spelen, zijn onder meer lokale leiders, overheidsinstanties, private bedrijven, en intermediaire makelaars op het terrein van technologieoverdracht en scholing. Daarnaast kan een cultureel-territoriale identiteit ook een belangrijke katalysator vormen in het bewustwordingsproces naar meer samenwerking.

5. Pas de verhoudingen in de bestuurlijke structuur van lokale, regionale, nationale en EU-overheden zodanig aan dat deze beter aansluiten bij bottom-up-initiatieven.
6. Gebruik een integraal, territoriaal ontwikkelingsplan, gebaseerd op de sterke en zwakke punten, de kansen en bedreigingen van de regio, en integreer alle maatregelen en projecten binnen de kaders van dit plan.

Lokale bestuurders en ondernemers zijn de belangrijkste actoren bij het uitvoeren van de zes elementen van deze algemene richtlijn. In veel gevallen zullen lokale actoren er echter niet of slechts gedeeltelijk in slagen om deze ontwikkelingslijnen op te zetten. Daarom zal aanmoediging en ondersteuning van hogere bestuursniveaus of andere externe actoren, zoals ontwikkelingsmaatschappijen en universiteiten, nodig zijn. De bovengenoemde richtlijn komt voor een deel overeen met beleidspraktijken, die de laatste 10 à 15 jaar in betekenis zijn toegenomen: zo lijkt het opstellen van een territoriaal plan sterk op de ontwikkelingsplannen die in het EU-structuurbeleid worden gemaakt, terwijl ook het principe van publiekprivate samenwerking al wordt toegepast in het EU-structuurbeleid.

Investeren in economische bedrijvigheid in grote kernen heeft groter werkgelegenheidseffect

Vanuit de stelling dat werkgelegenheid op het platteland op het niveau van het arbeidsmarktgebied moet worden gezien, leidde de 'waar-vraag' in dit essay ons langs een aantal alternatieven voor de locatie van de economische bedrijvigheid: in grote kernen, kleine kernen of in het landelijk gebied. Uit een vergelijking van bestaande stimuleringsplannen voor het Noorden uit het Langman-akkoord, waarin het stimuleren van de kernzones centraal staat, en een advies van de VROM-raad, waarin kleinschalige activiteiten in kleine dorpen en het landelijk gebied worden voorgesteld, bleek dat investeringen in grote kernen en transportassen grotere werkgelegenheidseffecten hebben dan investeringen in kleine dorpen en het landelijk gebied. Een consequentie van het stimuleren van de concentratie van economische bedrijvigheid in grotere kernen is mogelijk het teruglopen van voorzieningen in kleine dorpen. Dit zou kunnen leiden tot het wegtrekken van niet-automobile bewoners. Of deze ontwikkeling wenselijk is, vergt een politieke afweging. Een dorp zonder voorzieningen maar met veel pendelaars naar de grotere kernen kan heel goed een 'bruisend' dorp zijn, maar weerspiegelt niet langer de icoon van het 19de-eeuwse dorp met een kruidenier en een smid.

Nieuwe woningbouw is optie voor werkgelegenheidsontwikkeling

Uitbreiding van de bevolkingsdichtheid, via reistijdverkorting en woningbouw, is een aantrekkelijke optie om de werkgelegenheid in de onderdrukgebieden te bevorderen en om afkalving van voorzieningen tegen te gaan. Tegelijkertijd stuit dat alternatief op bezwaren. Zo is er momenteel in Fryslân een duidelijke stroming die een dergelijke optie afwijst, omdat daarmee het 'Fries eigene' bedreigd zou worden. Meer algemeen leidt extra woningbouw tot verdichting en daarmee tot aantasting van de basiskarakteristiek van het platteland: lage dichtheden. Als woningbouw toch de uiteindelijke optie is, dan kan dat op twee manieren: uitbreiding van bestaande kernen, of nieuwe dorpen bouwen. Vanuit werkgelegenheidsperspectief is er geen voorkeur om zich voor één van beide uit te spreken.

Literatuur

Bryden, J.M. (1998), Development strategies for remote rural regions: What do we know so far? Paper presented at the OECD International Conference on Remote Rural Areas: Developing through Natural and Cultural Assets, Albarracin, Spain, november 5-6, 1998.

Bryden, J.M. en Hart, K. (2001), Dynamics of rural areas (DORA); International comparison; Aberdeen, Arkleton.

Bureau Louter (2003), De economische hittekaart van Nederland. Den Haag, Min. EZ.

Daalhuizen, F. (2004), Nieuwe bedrijven in oude boerderijen; De keuze voor een voormalige boerderij als bedrijfslocatie; Delft, Eburon.

Elhorst, J.P., Oosterhaven, J. en Romp, W. (2004), Integral cost-benefit analysis of maglev technology under market imperfections. Som-report 04C22, Rijksuniversiteit, Groningen.

Kooij, P. (1999), Mythen van de groene ruimte. Inaugurele rede LUW. Wageningen.

Lowe, P., Murdoch, J. en Ward, N. (1995), Networks in rural development beyond exogenous and endogenous models. In: J.D. van der Ploeg en G. van Dijk, red., Beyond modernisation: The impact of endogenous rural development. Assen: Van Gorcum, pp. 87-105.

MLNV (2004), Agenda voor een Vitaal Platteland; Inspelen op veranderingen; Den Haag.

Murray, M. en Dunn, L. (1995), Capacity building for rural development in the United States. *Journal of Rural Studies* 11-1, pp. 89-97.

SNN (1999), Kompas voor het Noorden. Assen Groningen, Leeuwarden.

Strijker, D., Elhorst, J.P., Oosterhaven, J. en Zeilstra, A.S. (2001), Kompas voor kwaliteit. Groningen, REG-publicatie 24.

Terluin, I.J. (2003), Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories; *Journal of Rural Studies* 19-3, pp. 327-344.

Terluin, I.J. en Post, J.H., red. (2000), Employment dynamics in rural Europe. Wallingford, Oxon: CABI Publishing.

Van der Vaart, J. (1999), Boerderijen en platteland in verandering. Ljouwert, Fryske Akademy.

VROM-raad (1999), Sterk en mooi platteland. Advies 015, Den Haag.