

Vergezichten en Valkuilen

Over economische initiatieven voor de Veenkoloniën

Dit essay is opgesteld in opdracht van InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster door:

*Dr. F.R. Veeneklaas,
Alterra, Wageningen*

Het essay is onderdeel van het thema “Dynamische Duurzame Delta” (3D).

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
tel.: 070 378 56 53
internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

ISBN: 90 - 5059 – 206 - 6

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 03.2.059 (serie achtergrondrapporten), Den Haag, december 2003

Voorwoord

Voor u ligt het essay “Vergezichten en valkuilen – over economische initiatieven voor de Veenkoloniën”. Het essay is geschreven in opdracht van InnovatieNetwerk, na overleg met medewerkers van de Agenda voor de Veenkoloniën.

De reden voor het verlenen van de opdracht was dat de Taakgroep Groene Ruimte, die InnovatieNetwerk adviseert over zijn projecten, de Veenkoloniën een interessante casus vond voor regionale ontwikkeling, maar zich afvroeg of en hoe er een economisch fundament voor innovatieplannen gevonden kan worden. Van daaruit is de gedachte ontstaan om een deskundige een essay over dit onderwerp te laten schrijven.

Het essay begint met vijf algemene valkuilen die kunnen optreden bij de uitvoering van plannen om een regio op te stuwen in de vaart der volkeren: als vanzelfsprekend beginnen met het aanpakken van ‘achterstanden’; overschatting van het ‘unieke’; infrastructuur als haarlemmerolie; alles verknopen: het verlamdend holisme; cumulatie van het goede.

De economisch gerichte projecten uit de Agenda voor de Veenkoloniën worden tegen het licht gehouden met de beschreven valkuilen in het achterhoofd. In de laatste paragraaf worden suggesties gedaan om de valkuilen te vermijden en kansrijke initiatieven te identificeren. Deze suggesties zijn onder andere:

- Ontwikkel één basisstrategie per beleidsterrein;
- Benoem nauwkeurig welke unieke eigenschappen van een gebied in vergelijking met andere regio’s echte voordelen met zich meebrengen;
- Denk aan de kracht van non-beleid (minder regels);
- Werk met trigger-projecten, die een gewenste beweging op gang brengen;
- Probeer (ook) andermans problemen op te lossen.

Wij denken dat dit essay niet alleen nuttige tips bevat voor de Veenkoloniën, maar haast verplichte leesstof is voor al diegenen die zich op een of andere manier met regionale ontwikkeling bezighouden.

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

Inhoud

Voorwoord	i
1. Opdracht en achtergrond	1
2. Valkuilen	3
Valkuil 1: Als vanzelfsprekend beginnen met het aanpakken van ‘achterstanden’	
Valkuil 2: Overschatting van het ‘unieke’	
Valkuil 3: Infrastructuur als haarlemmerolie	
Valkuil 4: Alles verknopen: het verlamdend holisme	
Valkuil 5: Cumulatie van het goede	
3. Projecten uit de “Agenda voor de Veenkoloniën”	13
4. Handreikingen voor projectbeoordeling	16
Één basisstrategie per beleidsterrein	
Nauwkeurige benoeming van het unieke	
De kracht van non-beleid	
Enkelvoudige doelen	
Ruimte voor contingency planning	
Bescheiden aanzetten, trigger-projecten	
Andermans problemen oplossen	



1. Opdracht en achtergrond

Al decennia worden de Veenkoloniën gezien als een gebied ‘waar iets moet gebeuren’¹. Veel sociale en economische indicatoren vertonen een beeld dat in negatieve zin afwijkt van de rest van Nederland. Bovendien wordt de eenzijdige afhankelijkheid van de zetmeelaardappelenteelt en -verwerking als kwetsbaar ervaren. Het laatste initiatief in de reeks van initiatieven voor het gebied is in gang gezet door de commissie Structuurversterking Veenkoloniën, ook wel, naar haar voorzitter, de commissie Hoekstra genoemd. De aanbevelingen van deze commissie zijn vervolgens opgepakt door de Stuurgroep Veenkoloniën, met daarin vertegenwoordigers van de provincies Groningen en Drenthe, gemeenten in het gebied en waterschappen. Dit heeft onder meer geresulteerd in een “Agenda voor de Veenkoloniën” (april 2002), waarin een aantal concrete projecten worden voorgesteld, met de bijbehorende kosten (“investeringsimpulsen”).

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster - kortweg InnovatieNetwerk - is in dit verband gevraagd deel te nemen vanuit zijn eigen specifieke invalshoek: het bevorderen van vernieuwingsprocessen in het landelijk gebied. Het Veenkoloniale gebied zou bijvoorbeeld als ‘proeftuin’ kunnen dienen voor een transformatie van het landelijk gebied. Om de mogelijkheden daartoe goed te kunnen beoordelen, is het onderzoeksinstituut Alterra in Wageningen gevraagd om strategische overwegingen en criteria te zoeken waaraan initiatieven in het gebied kunnen worden getoetst. De invalshoek is primair (maar niet uitsluitend) economisch. Gevraagd is ook wat eventuele ‘economische motoren’ zijn en onder welke voorwaarden deze optimaal kunnen renderen.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling het werk van de commissie Hoekstra en de Stuurgroep Veenkoloniën (deels) over te doen. Gevraagd is naar een kritische analyse van voorstellen vanuit een wetenschappelijk, overwegend economisch-theoretisch kader. De toonzetting is soms opzettelijk wat polemisch. Niet bedoeld om elk initiatief of plan in de knop te breken, maar om duidelijkheid te bewerkstelligen over reële kansen en bedreigingen. Dit gaat beter als er geen doekjes om worden gewonden.

¹ Deze notitie bevat elementen van een eerder discussiestuk “De Semslinie voorbij; Een discussienotitie over de landbouw in het Veenkoloniale gebied van Borger-Odoorn en Stadskanaal” (nov. 2001; niet gepubliceerd) van de auteur, geschreven in opdracht van H+N+S Landschapsarchitecten.

Een eerdere versie van deze notitie is van nuttig commentaar voorzien door prof. Piet Rietveld van de Vrije Universiteit van Amsterdam, prof. Paulus Huigen van de Rijksuniversiteit Groningen, prof. G.A. van der Knaap van de Erasmus Universiteit Rotterdam, ir. Wijnje van Eck van Alterra Wageningen en dr. Krijn Poppe van het Landbouw-Economisch Instituut. De verantwoordelijkheid van de tekst is uiteraard volledig voor de auteur.

Deze discussienotitie² doet verslag van deze zoektocht. Als eerste wordt de vraag gesteld: Waarom sterven zoveel goedbedoelde plannen in schoonheid? Daarop zijn natuurlijk talloze, zowel algemene als meer tijds- of gebiedsspecifieke antwoorden op te geven. Wij identificeren vijf “valkuilen” die een meer algemeen karakter hebben.

Het zal blijken dat het vermijden van de ene valkuil ons vaak in de volgende doet storten.

Na dit te hebben toegelicht, wordt kritisch gekeken naar de concrete voorstellen uit de “Agenda voor de Veenkoloniën”. Ten slotte, om niet alles in het negatieve te trekken, worden - op redelijk concreet niveau - suggesties gedaan om de valkuilen te vermijden en kansrijke initiatieven te identificeren.

² Zo leverde een inventarisatie van ruim 10 jaar ideeën voor de Veenkoloniën door onderzoekers van Alterra niet minder dan 20 studies en adviezen op voor de periode 1990-2000 (L.M. van den Berg & G.E. Blom, Naar een Agenda van de Veenkoloniën, Alterra-rapport 349, 2001).

2. Valkuilen

Valkuil 1: Als vanzelfsprekend beginnen met het aanpakken van ‘achterstanden’

Naar veel maatstaven is het Noordoost-Drentse en Oost-Groningse veenkoloniale gebied in Nederlandse verhoudingen te plaatsen op het schaaluiteerste. In termen van economie, demografie en landgebruik is het een uitzonderlijke regio. Vaak geldt: zoals het noorden van land zich verhoudt tot Nederland, verhouden de Veenkoloniën zich tot het noorden van het land. De sociaal-economische analyse van Kolpron³ geeft hiervan talloze voorbeelden. Bijzonderheid daarbij is dat het uiterste van de schaal over het algemeen als negatief wordt ervaren: werkloosheid, laag opleidings- en inkomensniveau, lage arbeidsparticipatie, vergrijzing, eenzijdige economische en landbouwstructuur (‘monocultuur’), onaantrekkelijk voor recreatie en als woonmilieu, etc.

De pavlovreactie bij bestuurders (en commissies die zich over de ontwikkeling van het gebied buigen) is om in dit soort gevallen te spreken van een “achterstandssituatie” en aanbevelingen te doen om deze in te lopen, om zo het gebied dichterbij naar het landelijk gemiddelde te trekken. Voorbeeld: er is weinig zakelijke dienstverlening in het gebied, en dit is nu juist een groeisector, ergo: de zakelijke dienstverlening moet worden gestimuleerd.

Dit is ook de lijn die de commissie Hoekstra volgt⁴. Redenerend vanuit de relatieve positie van de Veenkoloniën, constateert zij twee centrale problemen: eenzijdigheid en een slecht imago. Om die te doorbreken worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Het verminderen van eenzijdigheid: door diversificatie in de landbouw en - breder gezien - in het ondernemerschap; verbeteringen van de fysieke infrastructuur en op het gebied van arbeidsmarkt en scholing.
- Het verbeteren van imago: via ‘parels’ (spraakmakende projecten waar het gebied trots op kan zijn); het ontwikkelen en versterken van een gebiedsidentiteit (onder meer door het herstellen van de veenkoloniale hoofdstructuur en zelfs de aanwijzing als wereld-cultureel erfgoed, cf de Beemster); en een verbetering van het woonklimaat (onder meer door het aanbieden van grote kavels, landgoedwonen).

De basisgedachtegang is: waarin onderscheidt het gebied zich in negatieve zin ten opzichte van de rest en van Nederland, en wat kunnen we hieraan doen? Een begrijpelijke en waarschijnlijk ook wel door de bevolking ondersteunde opvatting, maar het is de vraag of dit in een breder en meer lange-termijnperspectief wel de verstandigste weg is.

‘Achterstanden’ hebben vaak een goede reden. Soms zijn ook onveranderbare oorzaken in het geding. Denkend aan de Veenkoloniën komen we op: de geografische ligging, de voor veel teelten suboptimale grondsoort, of de afwezigheid van grotere

³ Kolpron Consultants, Sociaal-economische analyse Veenkoloniën, Rotterdam, mei 2001. Bijlagerapport 2 bij het advies Van afhankelijkheid naar kracht van de cie Structuurversterking Veenkoloniën.

⁴ Commissie Hoekstra, mei 2001. Van onafhankelijk naar kracht. Advies, Drachten.

stukken oppervlaktewater en bossen, die een recreatieve aantrekkingskracht hebben en woonmilieus opwaarderen. Dat laatste geldt ook voor de afwezigheid van reliëf, in duidelijke tegenstelling met de aangrenzende Hondsrug.

Eerdere pogingen om ‘achterblijvende’ regio’s gelijk te trekken met het Nederlands gemiddelde zijn weinig hoopgevend. Zie de lotgevallen van de diverse Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Bovendien is het de vraag hoe deze aanpak zich verhoudt tot de nationale doelstelling van het instandhouden en versterken van regionale verscheidenheid in Nederland (vanuit het Ruimtelijke orderings-, natuur- en landschapsbeleid)

Er is ook een andere strategie denkbaar: uitgaan van de bijzondere kenmerken van het gebied en die zo goed mogelijk bewaren en benutten. Opmerkelijk genoeg geeft de commissie Hoekstra hiervoor ook argumenten, waar ze praat over de kracht van het gebied. De kracht zit in rust en ruimte, en in het inslaan van nieuwe wegen. Dit laatste lijkt evenzeer voor elk ander gebied in Nederland te gelden, maar het is een feit dat de Veenkoloniën zelfs voor Nederlandse begrippen een uiterst *gemaakt* karakter hebben. Het is in zeer sterke mate *ingericht op* functionaliteit, namelijk op de akkerbouw. Eigenlijk zijn alleen de Flevopolders in dit opzicht vergelijkbaar. Aan die kracht zijn meer zaken toe te voegen, als wij bepaalde kenmerken niet bij voorbaat als negatief bestempelen⁵:

- Periferie. Dit schijnbare nadeel heeft ook een voordeel: niet allerlei andere belangen en aangrenzende gebieden hebben zo hun bedoelingen met het gebied (zoals bijv. wel geldt voor het Groene Hart).
- Goedkoopte van onroerend goed: huizen, bedrijfsterreinen, grond.
- Lage bebouwingsdichtheden, waardoor grootschalige ruimtevragende ontwikkelingen (landbouw, natuur, water) niet bij voorbaat kansloos zijn vanwege de kostbare inpassingsmaatregelen.
- Een goed functionerend waterbeheersysteem.
- De gevoelde noodzaak, gezien de ontwikkelingen in de akkerbouw - en in het bijzonder de zetmeelaardappelenteelt - om actie te ondernemen.

Dus in plaats van een strategie van achterstanden inhalen lijkt het kansrijker om in te zetten op een strategie van het bijzondere benutten. Dan moet dat ‘bijzondere’ wel helder worden benoemd, en daar ontbreekt het nog wel eens aan. Daarmee komen we, nadat we de eerste hebben weten te vermijden, op de tweede valkuil.

Valkuil 2: Overschatting van het ‘unieke’

Ieder gebied is uniek en wordt ook als zodanig ervaren. Geschiedenis, geografische ligging en fysiek-landschappelijk kenmerken maken dat per definitie geen gebied volkomen vergelijkbaar is met een ander. Dat is hier echter niet de vraag. Hier gaat het erom of er verschillen zijn tussen de Veenkoloniën en andere gebieden die een substantieel effect kunnen hebben op de mogelijkheden van economische ontwikkeling.

⁵ Zo kan men “eenzijdigheid” ook “specialisatie” noemen. Dat klinkt al heel wat prettiger. En een lage arbeidsparticipatie is ook voor te stellen als een “Zwitserleven-gevoel”.

Met andere woorden: zijn er verschillen aan te wijzen die ertoe doen? In econo-
mentaal: hebben de Veenkoloniën comparatieve voordelen? En dan maar tegelij-
kertijd: zijn er comparatieve nadelen?

Dit betekent dat er veel scherper gekeken moet worden naar de specifieke
gebiedseigenschappen dan de gebruikelijke typering van het gebied en de gra-
tuite (want altijd ware) constatering dat er sprake is van “een uniek gebied”. De
“Agenda voor
de Veenkoloniën” faalt in een dergelijke analyse. Zij weet zelfs het gebied
zodanig
in algemene termen te beschrijven dat het bijna uitwisselbaar is met elk ander
landbouwgebied in Nederland, zie kader.

Het is hier niet de plaats om de structurele comparatieve voor- en nadelen uit-
puttend op een rij te zetten. Daartoe zouden de analyses van bijv. de commissie
Hoekstra nog eens dunnetjes overgedaan moeten worden. Op basis van het voor-
gaande springen een paar zaken wel in het oog.

Comparatieve voordelen (niet uitputtend!)

- Lage grondprijzen⁶, dus aantrekkelijk voor ruimtevragende economische acti-
viteiten;
- Goed functionerend waterbeheersysteem, biedt mogelijkheden voor (in combi-
natie met voorgaande) grootschalige productielandbouw;

⁶ De prijs van onverpachte landbouwgrond in de Veenkoloniën + Oldambt lag in de periode
1998-2000 op 71% van het landelijk gemiddelde (Bron: CBS, Statline). De Veenkoloniën zijn
daarbij het goedkopere gebied van de twee.

Wat klopt hier niet?

DE KRACHT VAN FRIESLAND

Kernkwaliteiten

Friesland kent een aantal unieke eigenschappen die een gevolg zijn van de bijzondere ruimtelijke, economische en sociale ontwikkeling van het gebied. Die eigenschappen zijn kwaliteiten die het fundament voor toekomstige ontwikkelingen kunnen vormen. De kernkwaliteiten zijn:

Rust, open ruimte, schoon

De uitgestrekte landbouwgebieden met relatief lage bevolkingsdichtheid worden gekenmerkt door rust en open ruimte. Rust en open ruimte zijn kwaliteiten die in het verstedelijkend Nederland steeds zeldzamer worden. Daarnaast is *Friesland* vanuit milieutechnisch oogpunt relatief schoon. Milieuproblematiek zoals watervervuiling behoort grotendeels tot het verleden (...)

Sociale vitaliteit

Van oudsher is *Friesland* een gebied van pioniers die zich door hard werken, onder vaak moeilijke omstandigheden, een bestaan wisten op te bouwen. Het begrip samenwerking stond daarbij centraal. *Friesland* wordt gekenmerkt door hechte sociale verbanden en door een bloeiend verenigingsleven, met name in de dorpen. Deze sociale vitaliteit is een kwaliteit die belangrijk is voor toekomstige ontwikkelingen.

Agrarische en industriële infrastructuur

De agrarische sector vormt een belangrijke economische drager voor *Friesland*. Kenmerkend voor de agrarische sector in het gebied is dat zowel de agrarische productie als de verwerking van de producten binnen het gebied plaatsvinden. Daarbij dient met name het bedrijf *Coberco/Friesche Vlag* te worden genoemd, dat zich als coöperatie vanuit de *melkveehouderij* heeft ontwikkeld tot een multinational. Ook de in het gebied belangrijke *handelshuizen voor pootaardappelen* zijn van agrarische oorsprong. Daarnaast is de glastuinbouw sterk in opkomst. De agrarische sector heeft geleid tot een sterke spin-off, bijvoorbeeld in de sector transport en logistiek. Deze agrarisch/industriële infrastructuur, gekoppeld aan de beschikbare groot-schalige ruimte voor agrarische productie, is een kwaliteit die niet alleen voor Nederland maar ook internationaal uniek is.

Cultuurhistorie

Friesland als geheel (maar met name het noordelijke deel en de *voormalige Zuiderzee-steden*) is van grote cultuurhistorische waarde, hetgeen door opname in de Nota Belvedere is bevestigd. De cultuurhistorisch waarde van *Friesland* is relatief onbekend en moet sterker worden uitgedragen, hetgeen het economisch belang dient en tevens bijdraagt aan de gewenste imagoverbetering van *Friesland*. Om deze kernkwaliteiten te benutten is het beschermen en verbeteren van de cultuurhistorische waarden een voorwaarde.

Dit lijkt een passende passage uit bijv. het streekplan voor Friesland maar is de letterlijk weergave van bladzijde 13 van "Agenda voor de Veenkoloniën" (2002), waar het unieke van het Veenkoloniale gebied wordt beschreven. Alleen is de aanduiding "Veenkoloniën" vervangen door "Friesland" (plus nog een enkele specifieke verwijzing: zie de overige cursieve woorden). U denkt dat deze vervanging zo simpel kan omdat Friesland ook een gebied is in Noord-Nederland? Probeer dan eens Zeeland, de Noordoostpolder of zelfs het Rivierengebied.

- Veel aanbod van landbouwgrond vanwege perspectieven van zetmeel-aardappelteelt en opvolgingssituatie bij agrarische bedrijven⁷;
- Veiligheid.

Comparatieve nadelen (niet uitputtend!)

- Perifere ligging;
- Onaantrekkelijk recreatie- en woonmilieu.

Perifere ligging, hier als nadelig kenmerk opgevoerd, wordt vaak door daadkrachtige bestuurders als argument gebruikt om te pleiten voor verbetering van de verkeersinfrastructuur. Daarmee belanden we bij de derde valkuil.

Valkuil 3: Infrastructuur als haarlemmerolie

Eén blik op de kaart van Nederland is voor velen voldoende om te weten waarom bepaalde regio's achterop zijn geraakt. Men ziet het dichte wegennet (asfalt en rail) en de havens (zee en lucht) in het westen met z'n uitlopers naar Zuid- en Oost-Nederland en de dunner gezaaide verbinden naar het noordoosten toe. De conclusie is dan al snel getrokken: zonder goede en snelle verbindingen wordt het nooit wat. Omgekeerd wordt de bewering minder vaak gehoord: mét die verbindingen, wordt het dan wel wat?

Nu is de rol van infrastructuur in de economische ontwikkeling onder economen een zeer omstreden zaak. Discussies hebben een hoog kip-of-ei-gehalte. De ei-aanhangers (infrastructuur lokt economische activiteiten uit en daarmee ook bevolkingsgroei, hetgeen weer een impuls is voor de regionale economie) benadrukken de autonome impuls die uitgaat van infrastructurele investeringen; de kip-aanhangers (infrastructuur, zoals wegen, havens en andere voorzieningen, volgt geografisch verschuivende economische activiteiten) zien weinig in het investeren in infrastructuur uitsluitend omwille van die structuur. Uiteraard moet daar waar gepland kan worden, ruimte gelaten worden voor de noodzakelijke infrastructuur om te voorkomen dat het proces van ontwikkeling vroegtijdig vastloopt⁸, maar de infrastructuur moet vraaggestuurd worden gerealiseerd.

⁷ In mijn notitie "De Semslijn voorbij" staat dat in de gemeenten Borger-Odoorn en Stads kanaal in 2000 41% resp. 54% van de bedrijven groter dan 20 nge met een bedrijfshoofd ouder dan 50 jaar geen opvolger heeft (NL: 37%). In hectaren gaat het om ruim een derde resp. ruim de helft van het landbouwareaal. Van deze arealen mag worden verwacht dat deze de komende 10-15 jaar op de markt komen.

⁸ Het achterblijven van het openbaar vervoer bij de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk Leidsche Rijn nabij Utrecht is dus in beide visies een voorbeeld van hoe het niet moet.

De empirie biedt ons in deze discussie enig houvast. Beperken wij ons tot Nederland in de na-oorlogse periode, dan lijken de mislukte, of tot onbedoelde effecten leidende, grote infrastructurele projecten te overheersen. Voor het noorden is natuurlijk de havenontwikkeling van Delfzijl een bijna traumatische ervaring. Maar ook op kleinere schaal zijn de successen van bijv. regionale vliegvelden zeldzaam. Een voorbeeld van een onbedoeld effect is Zeeland. Met de uitvoering van de Deltawerken in de jaren vijftig, zestig en zeventig was het uitdrukkelijk bedoelde neveneffect Zeeland te ontsluiten en daarmee industriële en overslagactiviteiten te ontwikkelen. Zo zou met name het Europoortgebied worden ontlast. Feitelijk is van de industriële ontwikkeling van bijv. Vlissingen niet veel terechtgekomen. Nederland, zoals alle westerse economieën, ontwikkelde zich in die jaren in rap tempo tot een diensteneconomie. De ontsluiting van Zeeland leidde tot een geheel ander verschijnsel: sterke toename van het (weekend)toerisme naar de Zeeuwse kust, nu mogelijk gemaakt door snelle verbindingen vanuit de Randstad.

Goed, zult u misschien zeggen, dat was het verleden. Nu leven we in een tijd dat bereikbaarheid alles is (fysiek of elektronisch). Een telecombedrijf heeft hiervan zelfs zijn slogan gemaakt. Laten we dan eens kijken naar recente evaluaties vooraf van voorgenomen grote verkeers- en transport-infrastructuurprojecten. Zoals daar zijn: de Betuwelijn, de hogesnelheidslijn(en), de zweeftreinverbinding naar het noorden, de Zuiderzeespoorlijn, de vaste oeververbinding onder de Westerschelde. Vele rapporten zijn hierover gemaakt. Wat daarbij het meest opvalt is dat de conclusies met betrekking tot economisch effect vrij voorspelbaar zijn afhankelijk van de opdrachtgever. Het werk van het instituut Nyfer spant hierbij wel de kroon. Van een meer serieuze aard is de omvattende studie van de regionale economen van de Vrije Universiteit Piet Rietveld en Frank Bruinsma *Is Transport Infrastructure Effective?* (Springer Verlag, 1998). Op verschillende schaalniveaus hebben zij gekeken naar de meetbare effecten van nieuwe wegen, bruggen, tunnels en railverbindingen op handel, werkgelegenheid, productiviteit, de huizen- en kantoormarkt en andere economische indicatoren. Voor het geval Veenkoloniën is met name hun evaluatie van de bouw van de A1 (Amsterdam via de Veluwe naar Twente) van belang, omdat deze gelijkenis vertoont met de in de "Agenda" voorgestelde verbetering van de west-oostverbinding langs en door de Veenkoloniën. Hun conclusie: "...there is no evidence that the construction of main road infrastructure and resulting change in accessibility has a clear impact on overall employment in regions" (...) This is an important result for regional politicians who often propose investments in road infrastructure because they believe that this will boost regional employment growth." (blz 196). Deze conclusie geldt voor het schaalniveau van COROP-gebieden en hoger; de auteurs zien in andere studies, bijv. voor de Ringweg rond Amsterdam, wel lokale verschuivingen optreden in economische activiteit, die elkaar op regionaal niveau echter opheffen. Alleen in de sector Transport en distributie is - niet verrassend - een duidelijk positief effect te bespeuren van de aanleg van weginfrastructuur.

Algemene conclusie van de auteurs is dat investeren in weginfrastructuur zoden aan de dijk zet ófwel om congestie op te heffen (duidelijk productiviteitswinst), ófwel als er sprake is van een *missing link* (bijv. Kanaaltunnel, brug tussen Malmö en Kopenhagen). Of een snelwegverbinding tussen de Nederlandse A28 en de Duitse A31 ook zo'n *missing link* is, valt nog te bezien.

Betere bereikbaarheid heeft bovendien twee kanten. Enerzijds kunnen bedrijven van elders nu overwegen om zich in het gebied te vestigen, maar anderzijds wordt het voor de bewoners in het gebied ook makkelijker om hun bestedingen verder weg te doen. Als het gebied zelf geen bijzonder aantrekkelijke kenmerken heeft, dan is te verwachten dat dit leegzuigeffect zelfs overheerst. Voor consumptieve bestedingen (winkelen in Groningen of Assen), maar ook voor bedrijfsvestiging. Zo was een opmerkelijk gevolg van de aanleg van de hogesnelheidslijn tussen Parijs en Lyon dat de bijkantoren in Lyon van Parijse bedrijven in de zakelijke dienstverlening werden *gesloten*. Het was nu immers mogelijk geworden op één dag heen en weer naar de klant in Lyon en omstreken te reizen. Dus niet de periferie maar de kern profiteerde van verbeterde verbindingen.

Infrastructuur blijkt dus geen haarlemmerolie, het middel tegen alle kwalen. Het is niet de impuls die als vanzelf de rest in gang trekt. Een weg moet ergens naartoe leiden; een station moet omwonenden hebben om te renderen; een haven opslag- en verwerkingscapaciteit en verbindingen naar het achterland.

Dit kan men verder doortrekken. Voorzieningen hebben voldoende mensen nodig (de zogenaamde kritische massa) om rendabel te zijn, die mensen hebben werk in de buurt nodig, maar die mensen moeten ook kunnen recreëren en er moet dus ruimte voor groen of water zijn, recreatiebedrijven moeten om voldoende te kunnen renderen bezoekers van buiten het gebied aantrekken, daarvoor is bereikbaarheid vaak weer belangrijk, etc. etc.

En zo hangt alles met alles samen. En dit leidt ons rechtstreeks naar de vierde valkuil.

Valkuil 4: Alles verknopen: het verlamdend holisme

Dit is een probleem dat snel verkeerd begrepen kan worden. Voor alle duidelijkheid: alles is -in meer of mindere mate - van alles afhankelijk. De analyse is op zich juist, maar weinig behulpzaam. En de voorgestelde oplossing om al in de planningsfase naar volledige integraliteit te streven, is op z'n minst riskant en op z'n ergst verlamdend. Dit heeft te maken met het volgende.

Elke actor - planner, individu of organisatie - heeft een beperkte kennis van zijn omgeving, beperkte mogelijkheden tot het aanbrengen van veranderingen en een beperkt inzicht in de gevolgen van die veranderingen. Bovendien is de toekomst ongewis. Onder deze omstandigheden kan het proces van aanpassing niet anders dan heuristisch van aard zijn (door vallen en opstaan). Daarbij moet tot op zekere hoogte van de *veronderstelling* van quasi-onafhankelijkheid worden uitgegaan. Quasi-onafhankelijk betekent dat er manieren van verandering zijn om een probleem te ver-

kleinen zonder dat er aanwijzingen zijn dat andere problemen in zo'n mate worden vergroot dat het resultaat van de verandering per saldo de welvaart of het welbevinden vermindert⁹. Eenvoudiger gezegd: het directe resultaat van een goed bedoelde verandering moet als positief worden ervaren. Let wel: het al of niet feitelijk bestaan van onvoorziene negatieve effecten op termijn tast de veronderstelling waaronder men handelt niet aan, maar is wel beslissend voor het uiteindelijke succes van de aangebrachte verandering. De toevoeging 'quasi' is er dus niet voor niets. Er wordt zo een wezenlijk onderscheid gemaakt tussen de wereld zoals zij is en de wereld voor zover wij die begrijpen. Het is juist dit verschil dat dwingt tot heuristisch handelen.

Nu doet zich een vreemde paradox voor. Toenemende kennis van onderlinge relaties (afhankelijkheden) binnen een gebied maakt dat we een beter oordeel kunnen vormen over de die afhankelijkheden. De notie van quasi-afhankelijkheid, noodzakelijk om te kunnen handelen, wordt steeds verder ingeperkt. Ook de tijdshorizon wordt verlengd. We weten immers meer over lange-termijngevolgen en tweede-orde-effecten. Dit lijkt mooi maar kan leiden tot verlamming of, het andere uiterste, de ambitie van het opstellen van een gedetailleerde blauwdruk van de toekomstige ontwikkeling van een gebied (het tegendeel van heuristisch handelen).

Om heuristisch te kunnen handelen, is het dus nodig om van een zekere mate van quasi-onafhankelijkheid uit te gaan. Wordt uitgegaan van de notie dat alles met alles samenhangt, en vervolgens gevraagd naar bewijzen van niet-samenhang, dan draait men daarmee in de praktijk alle quasi-onafhankelijke opties de nek om. Dit betekent natuurlijk niet dat het naïef ontkennen van evidente afhankelijkheden verstandig is. Er moet naar een balans tussen beide uitersten worden gezocht.

Zo bezien is het verstandig af te zien van een uitgewerkt, integraal masterplan en zich te concentreren op kansrijke *projecten* tegen de achtergrond van een algemene strategie (zie valkuil 1) voor het gebied. Zo worden de voorwaarden voor handelen - een beperkt project heeft overzienbare gevolgen en de positieve effecten van projecten zijn onafhankelijk van de uitvoering van andere projecten - gewaarborgd. Dit is feitelijk ook de werkwijze van de Stuurgroep Veenkoloniën in haar "Agenda voor de Veenkoloniën". Hier dreigt echter een volgende valkuil.

Valkuil 5: Cumulatie van het goede

Het voorstellen van ontwikkelingsprojecten voor een gebied heeft vaak een dubbele functie:

- de voor de handliggende: bruikbare en uitvoerbare ideeën presenteren om verbeteringen tot stand te brengen;
- de meer propagandistische: actoren enthousiasmeren om niet bij de pakken neer te zitten, maar "Aan het werk!"¹⁰ te gaan.

Dit laatste kenmerk leidt vaak tot een onrealistische vertekening van de effecten. Alleen de positieve gevolgen worden benadrukt en zoveel mogelijk van de positieve kanten worden bijeengeharkt. Werkgelegenheidsprojecten alleen zijn niet genoeg;

⁹ Onder 'een probleem' wordt hier eenvoudigweg verstaan: het verschil tussen de huidige situatie en de gewenste situatie.

¹⁰ Titel van het vijfde hoofdstuk van Agenda voor de Veenkoloniën.

het moet gaan om hoogwaardige, schone, *hightech* activiteiten met een uitstraling op andere bedrijvigheid. Natuurprojecten moeten niet alleen natuurwaarden vergroten, maar moeten ook recreatie en toerisme aantrekken (economisch interessant!), bijdragen aan een veilig waterbeheer en het gebied een hoogwaardige, aantrekkelijke uitstraling geven. Verbetering van de agrarische productiestructuur moet ook leiden tot een aantrekkelijker woonklimaat, verkeersveiligheid en versterking van de Ecologische Hoofdstructuur.

In het algemeen geldt dat als projecten met dergelijke meervoudige positieve effecten bestaan, deze al lang waren uitgevoerd. Of omgedraaid: als ze mogelijk zijn en ze zijn er niet, dan mag men er in gemoede van uitgaan dat er goede redenen zijn voor hun afwezigheid. Maar nog afgezien van de realiteitswaarde, het lijkt niet fair om projecten op te zadelen met dergelijke verwachtingen. Het is beter om zich te concentreren op een hoofddoelstelling en de bijdrage van het project in meetbare effectindicatoren te monitoren. De aanzet die de “Agenda voor de Veenkoloniën” daarvoor geeft is dan ook een goede: zie de effectindicatoren bij de diverse projecten. Eenvoud en transparantie maken een adequate monitoring mogelijk en bieden mogelijkheden tot correctie en eventueel ombuiging. Alle zeer nuttige kenmerken, het heuristische model indachtig. We komen hier in paragraaf 4 nog op terug. Eerst een kritische blik op de voorgestelde projecten die de Stuurgroep in haar “Agenda voor de Veenkoloniën” naar voren brengt.

3. Projecten uit de “Agenda voor de Veenkoloniën”

De stuurgroep Veenkoloniën heeft onlangs een handzaam boekje uitgebracht waarin de filosofie achter hun ontwikkelingsideeën plus een flink aantal concrete projecten zijn gepresenteerd. Wij richten ons, in het kader van de vraag van InnovatieNetwerk, op de meer economische gerichte projecten daarbinnen¹¹. Voor de hand ligt om deze projecten tegen het licht te houden met de hierboven beschreven valkuilen in het achterhoofd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van onze (toegegeven subjectieve) taxatie van die projecten in dat licht. Plusjes geven het gevaar aan om in de betreffende valkuil te tuimelen, nulletjes de inschatting dat deze goed wordt ontlopen. Voor alle duidelijkheid: de plusjes en nulletjes laten zich niet interpreteren als de kwaliteit van de plannen, zelfs niet als de kansrijkdom, het zijn eerder waarschuwingssignalen.

Voorgestelde economisch gerichte projecten uit de “Agenda voor de Veenkoloniën” in het licht van de ‘valkuilen’ (0 = weet valkuil goed te ontlopen; + = dreigt in valkuil te vallen; blanco = niet van toepassing)

	1. Aanpakken achterstanden	2. Over-schatting v/h unieke	3. Infra als haarlem-merolie	4. Alles verknopen	5. Cumulatie van het goede
Bedrijvigheid					
Gevarieerde, kleinschalige bedrijvigheid	+			+	+
Landbouw					
Inplaatsing melkveehouderij	0	0		0	0
Diversiteit landbouw door nieuwe teelten				0	+
Diversiteit landbouw door glastuinbouw		+		0	
Diversiteit landbouw door bioraffinage		+		0	+
Precisielandbouw en biotechnologie	+		0	+	
Wonen en recreatie					
Vaarverbindingen herstellen (omwille van recreatievaart, woonomgeving) en recreatieve fiets- en wandelverbindingen	+	+	+	0	
Aantrekkelijke en gevarieerde woonmilieus, w.o. landgoedwonen	+	+			
Infrastructuur					
Ombouw N366/N391 en N33 tot snelwegen	+		+	+	
Opzetten Ict LANschap	+		+	0	

¹¹ Andere projecten hebben betrekking op de sociale structuur, cultuur, natuur en waterbeheer.

Toelichting

Bedrijvigheid

- Gevarieerde, kleinschalige bedrijvigheid: veel *wishful thinking*, terwijl niet duidelijk wordt waarom de Veenkoloniën hierin zo'n bijzondere goede positie heeft (eerder het tegendeel, lijkt ons). Verknoopt met agrarische vernieuwing en toelevering naar grotere bedrijven in economische kernzones, daarom kwetsbaar.

Landbouw

- Inplaatsing melkveehouderij: duidelijk project dat uitgaat van behoefte elders (dus niet regiocentrisch) met goed controleerbaar doel. Gebaseerd op eigen comparatieve voordelen.
- Diversiteit landbouw vergroten: overzichtelijke projecten waarbij echter onduidelijk is waarom nu juist daar (comparatieve voordelen Veenkoloniën niet duidelijk, behalve misschien bij nieuwe teelten). Van bioraffinage, precisielandbouw en biotechnologie wordt erg veel tegelijkertijd verwacht: schoon, hoge toegevoegde waarde, kennisintensief (dus Nederland comparatief voordeel?).

Wonen en recreatie

- Recreatieve verbindingen herstellen: krampachtige poging om structurele omstandigheden (geringe aantrekkingskracht voor wonen en recreëren) te verzachten. Te weinig gekeken naar concurrentie in de buurt (Friese meren, Randmeren, Blauwe Stad).
- Aantrekkelijke woonmilieus: zelfde argumentatie als bij vaarwegen hierboven.

Infrastructuur

- Ombouw wegen tot snelwegen: wordt erg veel van verwacht (infrastructuur als haarlemmerolie) zonder dat duidelijk wordt gemaakt wat deze wegen moet verbinden. Één van de doelstellingen, verkeersveiligheid, wel legitiem punt maar verknoopt met argument van vermeende economische impuls.
- Ict-verbindingen: duidelijk doel, maar defensief (vanuit achterstanden) gereedeneerd en nogal hoopvol met betrekking tot impulsgevende werking van infrastructuur.

Een aantal dingen valt op:

De projecten in de landbouwsfeer hebben een helder afgebakend doel en zullen niet snel in de valkuil van alles-hangt-met-alles-samen vallen. Hun zwakte ligt echter vaak in een overschatting van de bijzondere positie van de Veenkoloniën en soms ook wel in het eenzijdig benadrukken van al het moois (schoon, duurzaam, *hightech*, hoge toegevoegde waarde, arbeidsintensief, kennisintensief).

Ten aanzien van het bevorderen van een aantrekkelijk woon- en recreatiemilieu wordt onvoldoende duidelijk gemaakt hoe de blijkbaar structurele omstandigheden die dat wonen en recreëren nu blijkbaar niet aantrekkelijk maken, worden opgeheven. Vooral in relatie tot dichtbij gelegen, aantrekkelijkere gebieden. Hier dreigt dus de overschatting van de gebiedskwaliteiten en een geforceerd inhalen van achterstanden. Over de rol van infrastructuur is al het een en ander gezegd. Dit is meer een kwestie van geloof. Waarbij ons inziens de bewijslast toch dient te liggen bij hen die hierin een krachtige stimulans voor de economie zien. Overigens moet worden gezegd dat

de plannen van de Stuurgroep niet zwaar inzetten op te verwachten impulsen vanuit nieuwe infrastructuur. Het gaat hen vooral om het oplossen van knelpunten en ook verkeersveiligheid. Dit laatste is een apart punt, dat echter weinig van doen heeft met de economische ontwikkeling van het gebied.

De kleinschalige gevarieerde bedrijvigheid, onder meer in voormalige agrarische bedrijfsgebouwen, is een interessante gedachte die echter nauwelijks is uitgewerkt en onderbouwd. Ook hier dreigt het geforceerd wegwerken van achterstanden als alleen zaligmakende leidraad, en het opeenhopen van doelstellingen.

Het voorgaande heeft een kritische, vanuit het negatieve geredeneerde toonzetting. Een hoge zuurgraad, zult u terecht zeggen. In de laatste paragraaf daarom een poging tot tegenwicht. Gekeken zal worden naar criteria die ons op het spoor kunnen brengen welke projecten kansrijker zijn dan andere, en welke economische motoren en mechanismen aanwijsbaar zijn om de zaak op gang te helpen.

4. Handreikingen voor projectbeoordeling

Één basisstrategie per beleidsterrein

Op meerdere paarden wedden, bijv. zowel achterstanden inhalen als het bijzondere benutten, kan tot elkaar opheffende effecten leiden. Dit laat echter onverlet dat op verschillende beleidsterreinen voor verschillende strategieën kan worden gekozen. In het algemeen geldt dat de strategie van het bijzondere benutten minder inspanningen vergt; het is immers een soort ‘met de stroom meeroeien’. Maar er kunnen goede politieke en maatschappelijke redenen zijn om achterstandssituaties niet te tolereren, ondanks de kosten deze op te heffen. Zo is het goed denkbaar dat voor de Veenkoloniën wordt gekozen voor een inhaalslag op sociaal terrein maar dat in het natuur- en landschapsbeleid gekozen wordt voor behoud en accentuering van het bijzondere landschap. Daarbij moet dan wel worden bedacht dat dit consequenties heeft voor weer andere beleidsterreinen: wonen en recreëren bijvoorbeeld. Een compromis lijkt gevonden te kunnen worden in zonering: op sommige plekken kiezen voor openheid en grootschaligheid en elders voor het voor wonen en recreatie meer aantrekkelijke besloten en kleinschalige landschap. Maar niet elk compromis vertegenwoordigt het beste van twee werelden; het kan ook uitlopen op vlees noch vis.

Nauwkeurige benoeming van het unieke

Het is onvoldoende een gebied ‘uniek’ te noemen en z’n kenmerken te beschrijven. Elk gebied is immers uniek, maar dit zegt weinig over de mogelijkheden om dit uit te baten. Kiest men voor de strategie Het Bijzondere Benutten, bijv. op het terrein van landbouw of niet-agrarische bedrijvigheid, dan moeten zorgvuldig - en zonder roze bril - de comparatieve voordelen worden beschreven. Comparatief, in relatie tot andere gebieden dus. En dit in toenemende mate niet slechts ten opzichte van aanliggende gebieden (Noord-Nederland) of Nederland als geheel, maar ook internationaal. Zo zijn de teeltomstandigheden voor zetmeelaardappelen in de Nederlandse context in de Veenkoloniën redelijk uniek, maar is dit binnen de zich uitbreidende Europese Unie veel minder het geval. Ook de aanwezige expertise op landbouwgebied is niet streekgebonden en laat zich exporteren. Het unieke moet worden gevonden in de combinatie van gebiedseigen (endogene) eigenschappen van het gebied en externe vraag naar die kwaliteiten (zie ook onder “Andermans problemen oplossen” hieronder).

De kracht van non-beleid

Hoewel de maakbaarheidsgedachte na de jaren zeventig lijkt te zijn begraven, hebben Nederlandse bestuurders de welhaast onbedwingbare neiging behouden om zaken pro-actief aan te pakken. Men zou dit het ‘wethoudersyndroom’ kunnen noemen: men wil als bestuurder iets tastbaars voor het nageslacht nalaten; een brug, een weg, een woonwijk, een bedrijventerrein, of toch op z’n minst een park of natuurgebied. Deze daadkracht leidt tot initiatieven, plannen en projecten, alle in de actieve zin des woords. Het leidt veelal ook tot meer wet- en regelgeving. De strategie van Het Bijzondere Benutten vraagt echter soms juist minder regelgeving en meer experimenteerterruimte. Een mooi voorbeeld staat in de “Agenda voor de Veenkoloniën”, waar het gaat om vrijkomende (agrarische en niet-agrarische) bedrijfsgebouwen. Daar “zijn het momenteel vooral planologische belemmeringen die de intrek van bedrijven tegenhouden” (blz 39). Faciliterend beleid krijgt hier de vorm van *minder* beleid ter zake. Ook de inplaatsing van de melkveehouderij zou wel eens meer gebaat kunnen zijn met het opheffen van restricties dan met een actief stimuleringsbeleid. Mutatis mutandis kan men ook denken aan minder beleid in de woon- en in de recreatiesector. Er is veel koudwatervrees dat zaken dan niet meer in de hand kunnen worden gehouden. Er blijft echter in het algemeen nog voldoende regelgeving (milieuregels, hinderwet, verkeersveiligheid, etc. etc.) over om onaanvaardbare gevolgen te corrigeren. Bijkomend voordeel is dat dergelijk beleid weinig hoeft te kosten. Maar, inderdaad, men geeft een deel van de regie die men denkt te hebben uit handen. En de credits voor geslaagde initiatieven komen te liggen bij het particulier initiatief.

Enkelvoudige doelen

Plannen bezwijken nog wel eens onder de last van de vele doelen die zij moeten verwezenlijken. Het betere keert zich hier tegen het goede. Doordat men te veel tegelijkertijd wil, houdt men elkaar in een verlamdende greep, en komt niets van de grond. Een voorbeeld is het aantrekken van bedrijvigheid. Zou men werkgelegenheid als doel stellen, dan komt voor de Veenkoloniën de vestiging van een callcenter¹² in aanmerking: goedkoop te verwezenlijken, arbeidsintensief, stelt geen grote eisen aan opleidingsniveau. Of een groot attractiepark of een *factory outlet* zoals Batavia, met dezelfde kenmerken en waar het vooral gaat om goedkope grond en een verandering in het bestemmingsplan. Maar vaak wil men meer: de werkgelegenheid moet ‘hoogwaardig’ zijn, het mag niet te veel mobiliteit aantrekken, het moet woonwerkcombinaties faciliteren, het mag niet vervuילend of luidruchtig zijn, enzovoorts. Beter dan tevergeefs te wachten op deze ridder op het witte paard, is het zich richten op één doelstelling en daarbij de comparatieve voordelen van het gebied zoeken. Voorbeelden treft u hieronder aan (hier is geen diepgaande analyse aan voorafgegaan; het is bedoeld om de gedachtegang te illustreren).

¹² Landelijk goed voor 175.000 banen.

Voorbeelden van gericht aantrekken van bedrijvigheid op basis van comparatieve voordelen

Doelstelling	Bedrijvigheid	Comparatieve voordelen Veenkoloniën
Banen creëren	Callcenter Attractiepark Factory outlet (winkelcentrum) (Glas)tuinbouw Centrale administratie van bijv. verzekeringskantoren, pensioenfondsen e.d.	Laag opleidingsniveau en lagere loonkosten. Voldoende aanbod van parttimers (relatief hoge werkloosheid, weinig alternatieven)
Agrarische productie	Melkveehouderij Akkerbouw bulkproductie Hogere toegevoegde waarde in zetmeelaardappelindustrie (vb. amylose-vrije aardappel, niche stoffen)	Lage grondprijs Functioneel watersysteem Aanwezigheid van Avebe-complex Ervaring en vakkennis bij boeren
Toegevoegde waarde creëren	Opslag- overslag- en distributiebedrijven Afvalstortplaats	Lage grondprijs Ligging nabij A7 en A37 maar vooral A31 (dan wel snelwegverbinding noodzakelijk)
Inkomensniveau verhogen	Zakelijke dienstverlening Particuliere medische kliniek Werk aan huis door vrije beroepen Gespecialiseerde toeleverende bedrijven Noord-Europese digitale telescoop	Ict-infrastructuur? Goedkoop en royaal wonen Weinig storingsbronnen

Ruimte voor contingency planning

Met *contingency planning* wordt een vorm van planning bedoeld die expliciet rekening houdt met, nog onbekende, veranderende omstandigheden (*contingencies*). Het klassieke voorbeeld zijn de scenariostudies van Shell in de jaren zeventig waardoor het bedrijf beter kon inspelen op plotselinge stijgingen van de olieprijs. *Contingency planning* vereist, naast flexibiliteit in de uitvoering van het plan, goed inzicht in de relatie tussen de plandoelen, de planinstrumenten en de externe, onzekere omstandigheden. Verder vereist het een adequaat monitoringssysteem. Dit laatste betekent dat inzet van middelen, de mate van doelbereiking, en externe

omstandigheden snel en duidelijk kunnen worden waargenomen. Er moeten dus bijv. duidelijk effectindicatoren zijn. Vage en/of veelomvattende doelen zijn geen pre. Bij de meeste voorstellen in de “Agenda” zijn duidelijke, meetbare doelen gesteld.

Bescheiden aanzetten, trigger-projecten

Bescheidenheid is niet de meest kenmerkende eigenschap van plannenmakers en ontwerpers. Toch is dat jammer. Incrementalisme, met kleine stapjes vooruitgaan, heeft veel stille voordelen, maar - toegegeven - het ontbreekt aan spektakel en daarmee veelal appeal. Voordelen van een bescheiden aanpak zijn ruimte voor leerprocessen, experimenteerruimte en omkeerbaarheid.

Zo lijkt het verstandig om bijv. met betrekking tot het zgn. landgoedwonen eens te beginnen lage dichtheden en kleine aantallen, zeg een groepje van 5, later eventueel uit te breiden met nog eens 5 of 10. In deze aantallen kan een vrij grote vrijheid van bouw, inrichting en gebruik worden gelaten om lessen te trekken voor latere ontwikkelingen in deze richting. Werk met eigenaar/bewoners en maak van hen een pionierselite met zoveel mogelijk vrijheden. De voorbeeldwerking komt dan vanzelf. Het belang van lokale voortrekkers en elites in een ontwikkelingsproces kan moeilijk worden overschat.

Andermans problemen oplossen

Een initiatief is kansrijker als het niet alleen een probleem in de Veenkoloniën maar ook een probleem elders weet op te lossen. Inplaatsing van de melkveehouderij is hiervan een goed voorbeeld, maar ook het voorzien in ruim wonen waar elders de ruimte ontbreekt. In feite betekent dit op zoek gaan naar een kansrijke combinatie van endogene, dus gebiedseigen, kenmerken en exogene, d.w.z. elders levende, vraag. Dit levert, veel meer dan door alleen naar het gebied zelf te kijken, een bruikbare definitie op van het unieke van het gebied.

De goede landbouwkundige productieomstandigheden in de Veenkoloniën (waterbeheer, verkaveling, perceelsgrootte) samen met de geringe uitbreidingsmogelijkheden van bestaande veehouderijbedrijven op het zand en in de veenweidegebieden is een goed voorbeeld van zo'n unieke combinatie. Hoe hoger de nood elders, hoe kansrijker een oplossing. In dit licht lijkt het verstandig niet alle kaarten op de melkveehouderij te zetten (die in grote delen van Nederland nog een redelijk comfortabele positie heeft) maar ook ruimte te bieden aan de intensieve veehouderij.

Een andere combinatie kan gevonden worden in de Randstedelijke vraag (bij een deel van de bewoners) naar rustig, ruim en veilig wonen en het Veenkoloniale landschap. Bij het samenbrengen van deze exogene vraag en endogeen aanbod moet niet de overheid het voortouw nemen (daarvoor ontbreekt het haar aan middelen en inzicht) maar het bedrijfsleven of particulieren. Overheden kunnen hun bijdrage leveren door versoepeling van de regelgeving, met name op het gebied van ruimtelijke ordening en het bieden van experimenteerruimte; zie ook onder “De kracht van non-beleid”. Een gebied als de Veenkoloniën is één van de weinige gebieden in Nederland waar

men op het gebied van ruimtelijke ordening zich eens minder zou kunnen laten leiden door het adagium “Alles is verboden tenzij toegestaan” en meer door “Alles is toegestaan tenzij verboden”.