

# **LEEFBAARHEID OP HET PLATTELAND**

**SOCIALE EN CULTURELE ONTWIKKELINGEN OP HET  
PLATTELAND**

**OVER DE PERIODE 1989 - 1998**

**Een literatuuronderzoek**

Uschi Janssen  
Rob Lammerts  
m.m.v. Carla Petit

Utrecht, 1999

(c) Verwey-Jonker Instituut

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or by any other means without permission in writing from the publisher.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## INHOUD

### VOORWOORD

1

1	DE "ACHTERKANT" REVISITED .....	1
1.1	Experts over het platteland in de jaren negentig .....	1
1.2	Ontwikkelingen op het platteland .....	3
1.3	Leefbaarheid en ruimtelijke keuzevrijheid.....	6
1.4	Verschillen in ruimtelijke keuzevrijheid .....	8
1.5	Het platteland: definities en schaalniveaus.....	10
2	ECONOMISCHE EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN.....	17
2.1	Modernisering en leefbaarheid .....	17
2.2	Rationalisatie en economisering van de landbouw .....	19
2.3	Regionalisering van bedrijvigheid .....	30
2.4	Verschuivingen in de functies in het landelijk gebied .....	34
2.5	Trends in bebouwing en het wonen.....	41
3	PARTICIPATIE, VERGRIJZING EN EMANCIPATIE.....	45
3.1	Individualisering en regionalisering .....	45
3.2	Participatie en uitsluiting .....	52
3.3	Mobiliteit.....	57
3.4	Vergrijzing .....	62
3.5	Emancipatie .....	74
4	CULTURELE MODERNISERING, LOKAAL BEWUSTZIJN EN DE ROL VAN WELZIJN.....	83
4.1	De-traditionalisering .....	83
4.2	De voortgaande ontmanteling van het patriarchaat.....	88
4.3	Van dorpsbinding naar lokaal bewustzijn .....	93
4.4	Sociale cohesie en leefbaarheid; de rol van welzijnswerk.....	99

5	BELEID VOOR PLATTELANDSVERNIEUWING .....	103
5.1	Beleid en leefbaarheid .....	103
5.2	Reactie van het beleid op ontwikkelingen.....	106
5.3	Het beleidsvraagstuk en drie sturingsstrategieën.....	113
5.4	Sturingsstrategieën en een gebiedsgerichte aanpak. ....	115
5.5	Ruimte voor actoren.....	121
5.6	Nieuw beleid nodig voor een leefbaar platteland?.....	123
5.7	De effecten van het beleid op de leefbaarheid. ....	126
6	SAMENVATTING EN CONCLUSIES .....	139
6.1	Het platteland in de jaren negentig .....	139
6.2	Afnemende betekenis van de agrarische sector .....	140
6.3	Vernieuwing van ruimtelijke functies.....	143
6.4	Effecten van individualisering: ruimtelijke keuzevrijheid .....	145
6.5	Vernieuwingen in beleid en bestuur.....	151
6.6	Conclusies .....	154
	THE LIVEABILITY OF RURAL AREAS: SUMMARY .....	169
	Rural areas in the nineties .....	169
	Decreasing importance of the agricultural sector .....	169
	Redevelopment of spatial functions.....	170
	The effects of individualisation: spatial freedom of choice .....	172
	New developments in policy and administration.....	175
	Regional differences .....	176
	GERAADPLEEGDE LITERATUUR.....	179
	Bijlage 1: BESCHRIJVING VAN DE ZOEKACTIE NAAR RELEVANTE LITERATUUR. ....	187
	Zoektermen.....	187
	Zoekperiode .....	187
	Zoekvraag.....	188
	Literatuurbestanden.....	189





## VOORWOORD

Met genoegen presenteren wij u het rapport over ons literatuuronderzoek naar de sociale en culturele ontwikkelingen op het platteland in de jaren negentig. Het platteland staat volop in de belangstelling. Niet alleen vanwege de varkenskweszie of de dioxinekippen, maar zeker ook vanwege het potentieel dat het te bieden heeft in zijn grote verscheidenheid aan functies. Naast de vertrouwde agrarische bedrijvigheid gaat het steeds meer om wonen, werken, recreëren en natuurbehoud en -beheer. Politiek gezien is het platteland weer volledig terug op de agenda. Termen als plattelandsvernieuwing, vitaal platteland en gebiedsgerichte aanpakken doen steeds meer van zich spreken. We zijn dan ook verheugd te kunnen constateren dat het rapport al voor zijn verschijning in de voorliggende definitieve vorm een rol speelde in de discussie over de vernieuwing van het platteland. Onze keus om het begrip 'leefbaarheid' als centraal thema te nemen is daarbij een schot in de roos gebleken.

Dat we geslaagd zijn in onze opdracht is mede te danken aan een aantal personen die voor ons een gidsende rol hebben vervuld. Hen willen we graag danken voor hun steun en bijdragen. In het bijzonder willen we onze voormalige directeur Koos Vos bedanken. Als projectleider en sparringpartner waakte hij ervoor dat we met beide benen op de grond bleven staan. Voorts willen we Ben Pleij en Buck Goudriaan van het Ministerie van VWS dank zeggen voor hun enthousiaste en opbouwende commentaar op eerdere concepten.

Het rapport is opgebouwd aan de hand van thema's die aan het eind van de twintigste eeuw spelen op het platteland. Na het inleidende hoofdstuk gaan we in hoofdstuk twee eerst in op de economische en ruimtelijke ontwikkelingen. Aan de orde komen de rationalisering en regionalisering van de (agrarische) bedrijvigheid en de daarmee verband houdende verschuivingen in de functies van het platteland. Hoofdstuk drie staat in het teken van participatie, vergrijzing en emancipatie. Beschreven worden de ontwikkelingen in deze verschijnselen zoals die van invloed zijn op de leefbaarheid in de dorpen en kernen. Centraal staat het platteland als woon- en leefgebied voor een grote diversiteit aan burgers: autochtone dorpingen en nieuwkomers.

In hoofdstuk vier gaan we na wat de invloed is van individualiseringsprocessen op de sociale verhoudingen. Aan de orde komen de veranderende gezagsverhoudingen, de rol van plattelandsorganisaties en de ontwikkelingen en betekenis van lokaal bewustzijn als moderne variant van dorpsbinding. Hoofdstuk vijf staat in het teken van het gevoerde en te voeren plattelandsbeleid. Aandacht is er ook voor verschillende sturingsconcepten en de ruimte voor de verscheidenheid aan actoren in de beleidsontwikkeling. Een cruciale vraag is natuurlijk de vraag naar de noodzaak van nieuw beleid. In hoofdstuk vier vatten we onze bevindingen nog eens samen en trekken we onze conclusies. Ten slotte leggen we in een bijlage verantwoording af over de wijze waarop we onze zoektocht naar relevante literatuur hebben ingericht.

Utrecht, juni 1999

Uschi Janssen  
Rob Lammerts



# 1 DE "ACHTERKANT" REVISITED

## 1.1 Experts over het platteland in de jaren negentig

Voor u ligt het rapport van een literatuurstudie naar de sociale en culturele ontwikkelingen op het platteland in de jaren negentig; dus aan de vooravond van de 21<sup>e</sup> eeuw. In dit inleidende hoofdstuk geven we aan waarom literatuuronderzoek (opnieuw) nodig is (zie ook bijlage 1). Het bevat de aanleiding, de probleemstelling en de opzet van dit onderzoek. De aanleiding is de expertmeeting over plattelandsvernieuwing van 7 februari 1997. Deze meeting is bijna 10 jaar na het verschijnen van "De achterkant van verstedelijkt Nederland" (Huigen c.s. 1989), gehouden. Ze had betrekking op de sociale en culturele ontwikkelingen op het platteland. In het verslag van deze meeting is een brief van de staatssecretaris opgenomen. Plattelandsvernieuwing komt daarin naar voren als *sociale vernieuwing in de voor het platteland geldende economische en ruimtelijke context*. De conclusies uit '97 vormen de aanleiding voor het onderzoek. De vraag die we ons daarbij stellen is:

***Wat is de stand van zaken op het platteland inzake de ontwikkelingen op sociaal en cultureel gebied zoals die zich sinds 1989 hebben voorgedaan?***

Om deze ontwikkelingen te kunnen plaatsen en te duiden is het nodig:

- ze te bezien in de context van economische en ruimtelijke ontwikkelingen;
- ze te analyseren binnen een specifiek kader, namelijk dat van "leefbaarheid".

Daartoe is de algemene vraagstelling uiteengelegd in de volgende deelvragen:

1. *Welke sociale en culturele ontwikkelingen hebben zich de laatste tien jaar voorgedaan op het platteland?*
2. *Zijn er regionale verschillen in sociale en culturele ontwikkelingen waarneembaar?*
3. *Welke samenhangen (dwarsverbanden) tussen sociale en culturele ontwikkelingen enerzijds en economische en ruimtelijke ontwikkelingen anderzijds doen zich voor?*
4. *Welke potenties en tekorten van (regio's in) het platteland worden in het licht van de sociale en culturele ontwikkelingen waarneembaar?*

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het vertrekpunt voor onze zoektocht is het eerder genoemde rapport van Huigen c.s. De auteurs van dit rapport nemen een groot aantal ontwikkelingen waar, waarvan de oorsprong ligt in het moderniseringsproces dat ons land sinds de Tweede Wereldoorlog kenmerkt. Een proces dat nog tien jaar later nog niets aan kracht heeft ingeboet. Voor het platteland is de meest in het oog springende het inboeten aan betekenis van de agrarische sector als gevolg van modernisering van de landbouw, de regionalisering in samenhang met automatisering van de toeleverende en verwerkende industrie en het ontstaan van nieuwe vormen van bedrijvigheid. De effecten ervan zijn groot en grijpen diep in in het bestaan van de bewoners van het platteland. Het ingrijpende karakter betreft dus niet alleen economische en ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook en met name sociale en culturele ontwikkelingen.

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) werd Nederland ruimtelijk-economisch nog gezien als één 'urban field', waarbij het onderscheid tussen stad en land wordt beschreven vanuit het wezen van de stad. Er worden wel verschillen onderkend tussen landelijke en stedelijke gebieden. Daarbij wordt gesteld dat het landelijk gebied landelijk moet blijven. De dreiging van eenvormigheid, het verbleken van contrasten tussen stedelijk en landelijk door het binnendringen van allerlei activiteiten die niet aan het landelijk gebied zijn gebonden zou moeten worden bezworen (Convergentie of divergentie, 1989). Anderen beschrijven het landelijk gebied als

een homogene entiteit. De bevolking van landelijke gebieden zou weinig variatie vertonen in religie en sociaal gedrag. De arbeidsdeling is er minder geprononceerd dan in de steden, en men is dusdanig lokaal georiënteerd dat men gemeenschappelijke belangen voelt te hebben. Gepaard hiermee gaat een hecht sociaal netwerk, waarbij op economisch terrein samenwerking plaatsvindt en op sociaal terrein een grote mate van wederzijdse hulp.

Er wordt tevens een specifiek gedrag betreffende voorzieningengebruik door de bewoners van landelijke gebieden verondersteld. Voor zowel het verwerven van dagelijkse goederen als het verwerven van diensten moeten grote afstanden worden afgelegd. Dit kan deelname aan voorzieningen beperken en leidt ertoe dat er nogal wat emotionele bindingen zijn met voorzieningen op kleinere schaal die wel op korte afstand aanwezig zijn. De relatief slechte voorzieningsituatie in de landelijke gebieden zou kunnen leiden tot een regionale selectie van bevolkingsgroepen. Groepen die in mindere mate betrokken zijn bij een gevarieerd voorzieningenaanbod zouden een aantrekkelijke woonomgeving vinden in het voorzieningenarme landelijk gebied. Groepen die gevoelig zijn voor de aanwezigheid van een breed scala aan voorzieningen zouden juist het grote stadsmilieu als woonomgeving (moeten) kiezen. (Vijgen en Van Engelsdorp Gastelaars, 1986).

## **1.2 Ontwikkelingen op het platteland**

In deze studie onderscheiden we, op hoofdlijnen, vijf ontwikkelingen: economische en ruimtelijke ontwikkelingen, sociale ontwikkelingen, culturele ontwikkelingen en ontwikkelingen in het beleid. De bestudering van de economische en ruimtelijke ontwikkelingen spitsen we toe op rationalisering en economisering van de landbouw, regionalisering van de bedrijvigheid, verschuivingen van de functies in het landelijk gebied en trends in bebouwing en het wonen. De sociale ontwikkelingen worden uitgewerkt op de

onderwerpen individualisering, regionalisering, mobiliteit, aanwezigheid en bereikbaarheid, vergrijzing, emancipatie en participatie en uitsluiting. De culturele ontwikkelingen worden op de thema's de-traditionalisering, ontmanteling van het patriarhaat en dorpsbinding en lokaal bewustzijn uitgewerkt. De beleidsontwikkelingen zijn uiteengelegd in beleid en leefbaarheid: trends en breuken, reactie van het beleid op de ontwikkelingen, sturingsstrategieën en een gebiedsgerichte aanpak, de beantwoording van de vraag of er nieuw beleid nodig is voor een leefbaar platteland en de betekenis van de leefbaarheidseffectrapportage voor het stimuleren van beleid "van onderop".

Tijdens de al genoemde expertmeeting kwam naar voren dat het eerste kabinet Kok plattelandsvernieuwing op de agenda heeft geplaatst en een impuls wil geven aan de bestuurlijke en organisatorische versterking van het platteland. In deze plattelandsvernieuwing moeten alle aspecten van leven, wonen en werken besloten liggen. Het gaat om meer dan de "groene hoek" (de boeren) alleen, ofwel, zoals één van de deelnemers het uitdrukte:

*"Plattelandsvernieuwing is het samen met de bevolking problemen analyseren, naar oplossingen zoeken en activiteiten ontwikkelen. (...) Stimuleer creativiteit, diversiteit, mobiliseer mensen, breng partijen bij elkaar."*

Ook werd tijdens de meeting aandacht besteed aan de vraag hoe beleid moet inspringen op plattelandsvernieuwing. Enkele uitspraken hierover:

*"Beleid moet tegenwoordig integraal zijn. Voor de één betekent dat: samenhang tussen water, lucht, milieu en grondgebruik. Voor de ander: kinderopvang teneinde de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. En in dat complexe en turbulente geheel vragen we aan boeren en burgers (bottom-up) om nieuwe kansen te pakken. En bovendien zal er toch ook een streefbeeld voor de toekomst moeten worden ontworpen. Als er geen richting is*

*kan de kans voor de één een probleem worden voor de ander."*

*"Een groot probleem daarbij is, hoe je als overheid een draagvlak creëert voor noodzakelijke veranderingen op het platteland."*

*"Aanknopingspunten zijn er wel om draagvlak te creëren. In veel regio's bestaat nog een enorme sociale, vrijwillige infrastructuur met informele 'rayonhoofden'. Die zijn in staat om, met ondersteuning een intermediaire functie te bekleeden."*

*"Zodoende is er bij een beleid voor plattelandsvernieuwing een brede invalshoek gerechtvaardigd." "Als het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport plattelandsvernieuwing wil, dan moet het beleid zich richten op leefbaarheid en niet op maatschappelijke achterstand, want de verschillen in maatschappelijke achterstand tussen platteland en stad zijn veel geringer dan de verschillen in leefbaarheid. Juist leefbaarheid maakt het verschil tussen het welbevinden op het platteland en in de slechte grote stadsbuurten."*

Met deze uitspraken in het hoofd, kwamen de deelnemers aan de meeting tot een elftal aanbevelingen: één ervan behelst een 'state of the art' van de actuele stand van zaken op het platteland, om monitoring van de ontwikkelingen op het platteland mogelijk te maken.

In het voor u liggende rapport geven we de belangrijkste ontwikkelingen weer. We leggen de nadruk op de onderwerpen die aangesneden werden in de expertmeeting, zoals die hierboven genoemd zijn. Onder het eerste kabinet Kok zijn in dit verband reeds verschillende aanzetten voor plattelandsvernieuwing geformuleerd. Die zijn in het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok verder uitgewerkt. Het gaat om: plattelandsontwikkeling, ecologische duurzaamheid, gezond leefmilieu, totale versterking en revitalisering van het platteland. Sleutelbegrippen zijn het

versterken van het eigen karakter van het platteland, een gebiedsgerichte sectorgewijze aanpak van problemen als gevolg van onder meer herstructureringen, aandacht voor voldoende groen in en om de stad, meervoudig grondgebruik en een forse impuls voor de groene kwaliteit van het landelijk gebied.

### **1.3 Leefbaarheid en ruimtelijke keuzevrijheid**

We stellen het begrip 'leefbaarheid' centraal (De Leede en Ensink, 1993). Daaraan zijn de volgende *aspecten* te onderscheiden:

- Bestaanszekerheid (het hebben van werk en inkomen).
- Woonklimaat (de waardering van woning en woonomgeving).
- Sociaal klimaat (de waardering van sociale contacten).
- Verzorgings situatie (aard en peil van de aanwezige voorzieningen).
- Bestuurlijk klimaat (de betrokkenheid van de bewoners bij de lokale besluitvorming).

Woonklimaat, sociaal klimaat en bestuurlijk klimaat verwijzen tezamen naar de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening worden *vijf basiswaarden* onderkend die tezamen de kwaliteit uitmaken van de dagelijkse leefomgeving (Thissen, 1991):

1. Een goed onderhouden fysieke omgeving;
2. Een schoon milieu;
3. Een veilige omgeving;
4. Ruimtelijke keuzevrijheid;
5. Ruimtelijke verscheidenheid.

De overheid ziet het - volgens de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening - als haar taak te waken over deze basiswaarden. Dit

zal vooral de taak van gemeenten en provincies zijn. Het Rijk beperkt zich tot een ondersteunende taak.

Beslissingen die bewoners nemen met betrekking tot de dagelijkse leefomgeving en hun houding ten aanzien van de dagelijkse leefomgeving (woonvoorkeur) zijn mede op deze waarden gebaseerd. Een hoge kwaliteit van de leefomgeving koppelen we in ons onderzoek aan een hoge mate van leefbaarheid voor de bewoners. De vijf basiswaarden liggen als het ware achter de genoemde aspecten van leefbaarheid verscholen. Het gewicht dat bewoners toekennen aan de verschillende aspecten van leefbaarheid wordt bepaald door hun individuele verwachtingen in relatie tot die aspecten.

De waarde 'ruimtelijke keuzevrijheid' (en het daaraan gekoppelde sociaalruimtelijk isolement) halen we naar voren, omdat we het accent op *actoren* willen leggen: de bewoner en gebruiker van het platteland als handelende actoren. Een grote ruimtelijke keuzevrijheid impliceert een hoge mate van vrijheid in het kiezen van een locatie door die actoren. De mate van ruimtelijke keuzevrijheid die men heeft of ervaart, beïnvloedt als het ware het wonen, werken, recreëren en het gebruik maken van voorzieningen. Heeft men de keuze om te gaan wonen en werken waar men zou willen? Of om er naar school te gaan, te recreëren en boodschappen te doen? Kan deelname aan het verenigingsleven plaatsvinden vanuit de plek waar men woont? Zijn de voorzieningen waar men gebruik van wil en moet maken te bereiken?

Doordat we in dit onderzoek bewoners en gebruikers van het platteland als actor beschouwen, kan het beleid hen aanspreken op 'burgerschap'. Als burger is het aan de bewoners en gebruikers om hun ruimtelijke keuzevrijheid in de gaten te houden. Dat wil zeggen dat zijzelf moeten aangeven wanneer de ruimtelijke keuzevrijheid in het geding raakt. Indien dat het geval is, dan zouden zij het beleid moeten kunnen aanspreken en kunnen zij op hun beurt door het beleid aangesproken worden.

#### **1.4 Verschillen in ruimtelijke keuzevrijheid**

Zoals gezegd, gaan we er in deze studie vanuit dat met name de basiswaarde 'ruimtelijke keuzevrijheid' (en het erbij behorende sociaalruimtelijk isolement) de leefbaarheid van het platteland bepaalt. Aan ruimtelijke keuzevrijheid zijn de volgende aspecten gekoppeld: de keuze door de verschillende bevolkingsgroepen van woonlocatie en woonmilieu, de keuze van de werklocatie, de bereikbaarheid en toegankelijkheid van noodzakelijke voorzieningen en recreatiemogelijkheden en de mogelijkheden om aan het sociaal verkeer deel te nemen en te participeren in beleid (betrokkenheid bij de lokale besluitvorming).

Op het platteland zijn niet overal dezelfde omstandigheden aanwezig waarbinnen keuzen met betrekking tot de gewenste leefomgeving te maken zijn, dat wil zeggen dat de leefbaarheid niet overal hetzelfde ervaren wordt door de verschillende groepen bewoners. Bovendien vinden er verschuivingen ten aanzien van het al dan niet kunnen kiezen van de verschillende aspecten in de tijd plaats en is er sprake van een verschil in sociaalruimtelijk isolement, al dan niet door de betreffende groep als zodanig ervaren. De kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving voor groepen bewoners in lokale milieus wordt bepaald door het oordeel dat bewoners hebben over de in hun lokale situatie ervaren ruimtelijke keuzevrijheid.

De beoordeling van de lokale situatie door bewoners wordt daarnaast beïnvloed door in een democratische samenleving overeengekomen politieke waarden: bijvoorbeeld afspraken, voortgekomen uit de politieke besluitvorming, over de bereikbaarheid van voorzieningen, in concreto met betrekking tot de maximale afstand naar een voorziening als bijvoorbeeld basisonderwijs. Ook kan een beoordeling plaatsvinden op meer kwalitatieve normen. Het ontwikkelen van kleine kernen als pure woonmilieus voor gezinshuishoudens zonder het aantrekken en stimuleren van werkgelegenheid, kan op grond van emancipatiedoelstellingen afgewezen worden. Immers voor een moeder met kleine kinderen is het pas mogelijk te participeren op de arbeidsmarkt wanneer de reistijden binnen de perken blijven en het werk in deeltijd gedaan kan worden. Zeker wanneer



kinderopvang onvoldoende aanwezig is of de partner geen taken in de kinderverzorging en huishouden overneemt.

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1991) wordt benadrukt dat de leefomgeving op het platteland aantrekkelijk is vanwege de ruimte, de rust en het landschap. Structurele veranderingen zoals schaalvergroting en bevolkingsuitdunning hoeven op zichzelf niet negatief uit te werken op de aantrekkelijkheid van de leefomgeving. Maar deze ontwikkelingen kunnen wel leiden tot verminderde bereikbaarheid van voorzieningen en het teruglopen in aantallen voorzieningen, waardoor vervoersarme, sociaal zwakkere groepen ruimtelijk geïsoleerd kunnen raken. Dat zou kunnen leiden tot een "neerwaartse spiraal". Dat betekent dat zich in bepaalde regio's en dorpen *zichzelf versterkende negatieve ontwikkelingsprocessen* voordoen. Dit kan tot gevolg hebben dat bewoners deze dorpen of regio's niet meer als een zinvolle woonomgeving ervaren of dat zich anderszins maatschappelijk ongewenste situaties voordoen.

Kortom, de feitelijke (ruimtelijke) situatie en het oordeel van de bewoners hierover hebben beide gevolgen voor de mate van ervaren ruimtelijke keuzevrijheid van de bewoners. Zoals gezegd ligt 'achter' de verschillende aspecten van leefbaarheid de ruimtelijke keuzevrijheid verscholen<sup>1</sup>. Ten aanzien van de aspecten van leefbaarheid vallen twee niveaus van ruimtelijk gedrag te onderscheiden. Ten eerste, *de keuze van een vestigingsplaats* (woning en woonlocatie) door een bewoner. En te tweede, *het ruimtelijk gedrag vanuit een vestigingsplaats* (keuze werkplaats en bereikbaarheid en toegankelijkheid voorzieningen en sociale relaties). Een bepaalde keuze van vestigingsplaats kan voor een bewoner betekenen dat hij moet verhuizen (of forenzen tussen werk en woning). Als een

---

1 Ruimtelijke keuzevrijheid heeft betrekking op 4 van de 5 aspecten van leefbaarheid namelijk, de keuze van woonlocatie en woonmilieu; de keuze van werk locatie; de bereikbaarheid en toegankelijkheid van noodzakelijke voorzieningen en de mogelijkheid te recreëren en tot slot, de mogelijkheden aan het sociaal verkeer deel te nemen. Men zou de ruimtelijke keuzevrijheid ook bij de keuze met betrekking tot de betrokkenheid bij de lokale besluitvorming kunnen betrekken.

bewoner eenmaal ergens woont en niet wil of kan verhuizen is het van belang dat hij in staat is (of wordt gesteld) de "uiteengelegde functies" in het dagelijks leven weer aan elkaar te knopen. Dat betekent dat bezoek aan voorzieningen, werken en wonen in de "tijdruimte" dicht genoeg bij elkaar moeten liggen. In ons onderzoek besteden we aandacht aan het tweede niveau.

### **1.5 Het platteland: definities en schaalniveaus**

Dit rapport gaat over het platteland. Maar, mede gelet op de urbanisatiebenadering ervan in de VINEX rijst de vraag: wat wordt er precies bedoeld met "het platteland"? De algemeen gangbare omschrijvingen als "gebieden die buiten de steden liggen" zijn op zichzelf genomen helder maar voldoen niet voor onze zoektocht omdat ze ons niet helpen de te beschrijven ontwikkelingen te plaatsen en te bezien als "typisch plattelands". We benaderen het thema "platteland" op twee manieren. Eerst gaan we na wat nu typisch platteland is, gelet op de economische kernfunctie ervan. De tweede manier houdt verband met de mate van verstedelijking die we kunnen aantreffen.

De hiervoor genoemde algemene omschrijvingen gaan vaak vergezeld van opsommingen van zaken die kenmerkend zijn voor het platteland, waarin het zich dus onderscheidt van de stad. Dergelijke kenmerken zijn: het gebied is dunbevolkt, de bevolking is overwegend werkzaam in de agrarische sector, de onderlinge verbondenheid is groot, de bevolking is overwegend gelovig, conservatief en hecht veel waarde aan tradities, het leven is er relatief goedkoop. Veel van deze kenmerken zullen heden ten dage in het leven op het platteland nog steeds terug te vinden zijn. Echter, dat neemt niet weg dat er regionale verschillen aan te wijzen zijn en ook niet dat door het proces van verstedelijking een aantal ervan onder druk staan.

Vanuit zijn agrarische kernfunctie bezien -de functie van het platteland als producent en leverancier van

voedingsmiddelen- is er sprake van drie verschillende soorten platteland: *preagrarisch platteland*, *agrarisch platteland* en *postagrarisch platteland*. Het laatste moet overigens niet verward worden met verstedelijkt platteland; daarover straks meer. Deze typologie is van betekenis voor de duiding van economische en ruimtelijke ontwikkelingen. De aard en intensiteit van de ontwikkelingen is verbonden aan telkens een van de drie typen.

Onder preagrarisch platteland verstaan we min of meer bewaard gebleven oorspronkelijke natuurgebieden van enige omvang, die niet of nauwelijks beroerd zijn door agrarische bedrijvigheid of enige andere vorm van bedrijvigheid. Het laatste dan hooguit met uitzondering van beheersactiviteiten en toeristische bedrijvigheid. Voorbeelden zijn grote delen van de Veluwe en de Biesbosch.

Als tegenhanger is er het agrarisch platteland. Dit type platteland laat zich waarschijnlijk nog het meest omschrijven aan de hand van de bovengenoemde kenmerken als de onderlinge verbondenheid en het vasthouden aan tradities. Agrarisch platteland betreft gebieden die door de eeuwen heen in cultuur gebracht zijn ten behoeve van de voedselproductie. Dit proces heeft zich in ons land voortgezet tot in de tweede helft van de twintigste eeuw, met als hoogtepunten de drooglegging van de omvangrijke plassen- en merengebieden in Noord en Zuid Holland, de ontginning van de hoogveengebieden in het oosten van ons land en tenslotte de inpoldering van het IJsselmeer, in het bijzonder de Noord-Oostpolder en Flevoland. Met name de laatste beoogde het winnen van landbouwgrond voor boeren die elders door het ontnemen van agrarische bestemmingen van gronden geen emplooi meer vonden. Tot dit type platteland behoort iets minder dan de helft van de totale oppervlakte van ons land.

Een relatief modern type platteland is het zo te noemen 'postagrarisch platteland'. Modern, omdat het pas de laatste decennia van zich doet spreken en dat staat voor de ruimtelijke en sociale functieverhuizingen die zich op het platteland voordoen. Het gaat om gebieden die door regionale specialisatie als gevolg van marktgericht landbouwbeleid en door het versterken van de niet-agrarische structuur van het

landelijk gebied onttrokken worden aan de agrarische productie en daarvoor in de plaats een andere bestemming krijgen. In omvang is de hiermee gemoeide oppervlakte tussen 1985 en 1996 toegenomen met ruim 37000 ha. In feite staat het postagrarisch platteland voor een omgekeerde beweging ten opzichte van het agrarisch platteland. In dit type staan de algemeen geldende plattelandskenmerken het meest onder druk.

Voor de duiding van sociale en culturele ontwikkelingen hebben we nog een andere typologie gebruikt, namelijk een die de mate van verstedelijking aanduidt. Landelijk gezien is Nederland onder te verdelen naar gebieden die meer of minder verstedelijkt zijn. Bij Huigen (a.w.) vinden we een indeling die zich globaal genomen baseert op de centrumzone Randstad en overig Nederland. Op regionaal niveau telt het onderscheid tussen stadsgewesten en extra-urbane of landelijke gebieden, terwijl op lokaal niveau het onderscheid tussen de dorpen naar inwonertal van betekenis is.

Een stadsgewest bestaat uit een stedelijke agglomeratie of stedelijk centrum met een bijbehorend peri-urbaan gebied. Dit peri-urbane gebied is gelegen binnen de dagelijkse invloedssfeer van de stedelijke arbeids- en woningmarkt. Of een gebied peri-urbaan is kan worden vastgesteld op basis van forensenstromen. Tot de peri-urbane gemeenten worden gerekend die gemeenten waarvan meer dan 50% van de woonforensen werkzaam is in de kernstad (Statistisch jaarboek CBS, 1997).

In de extra-urbane gebieden is de invloed van de stedelijke agglomeratie beduidend minder dan in de (gemeenten van) de peri-urbane gebieden. Het verschil tussen een peri- en een extra-urbaan (=landelijk gebied) gebied ligt dus in de mate van verstedelijking.

Volgens Huigen telt Nederland 45 stadsgewesten (en dus 45 stedelijke agglomeraties met bijbehorende peri-urbane gebieden) en 13 landelijke gebieden. Binnen de landelijke gebieden maakt deze auteur een onderscheid naar grote dorpen (5.000-10.000 inwoners), middelgrote dorpen (2500-

5.000 inwoners), kleine dorpen/kernen (500-2500 inwoners) en kleinste kernen (<500 inwoners).

Van belang voor ons onderzoek is dat zich op nationaal, regionaal en lokaal niveau "selectieve ontwikkelingen" voordoen die verband houden met de mate van verstedelijking. Bijvoorbeeld dat op nationaal en regionaal niveau door demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het terrein van wonen, werken en verzorging een versterking te constateren valt van de al dominante positie van het westen van Nederland en de stadsgewesten. Binnen die stadsgewesten vindt een versterking plaats van de stedelijke agglomeraties. Niet alleen ruimtelijk economisch gezien -de versterking van postagrarisches platteland- maar vooral ook in sociaal en psychologisch opzicht. Met dit laatste doelen we op het fenomeen dat het leven op het platteland steeds meer stedelijke kenmerken vertoont. Dit impliceert dat het wonen, werken, leren en leven op het platteland op landelijk niveau steeds meer een afgeleide wordt van de activiteiten in het westen en op regionaal niveau van die van de stedelijke gebieden. Daarop aansluitend kunnen we vervolgens een onderscheid maken tussen selectieve ontwikkeling *van* landelijke gebieden en selectieve ontwikkeling *binnen* landelijke gebieden.

De selectieve ontwikkeling van landelijke gebieden resulteert in landelijk gebied waar de woon- en werkfuncties dominant zijn, waar geen afname van de bevolkingsgroei plaatsvindt en daardoor ook geen afname van de voorzieningen. Dit betreft landelijke gebieden binnen de nationale en regionale (stedelijke) concentratiegebieden van woon- en werkfuncties: de peri-urbane gebieden. Daarnaast is er sprake van extra-urbane gebieden: landelijke gebieden gelegen buiten de stedelijke uitstralingsgebieden met een aantrekkelijke woonomgeving vanwege compenserende functies als recreatie en toerisme, waardoor ook hier geen afname van de bevolkingsgroei zal plaatsvinden. Als laatste hebben we te maken met extra-urbane gebieden buiten de uitstralingsgebieden die door een minder aantrekkelijke woonomgeving bevolking, werkgelegenheid en voorzieningen zullen verliezen.

Selectieve ontwikkelingen binnen landelijke gebieden resulteren in het ruimtelijk gescheiden voorkomen van typen huishouden. In nederzettingen binnen landelijke gebieden zal een zekere homogenisering van de bevolkingssamenstelling optreden. Deze homogenisering treedt op als gevolg van twee tendensen:

1. in de landelijke gebieden met perspectieven en een aantrekkelijke woonomgeving (dat wil zeggen binnen de uitstraling van de concentratiegebieden) treedt homogenisering op door een selectief vestigingsproces.
2. in de landelijke gebieden met minder perspectieven treedt homogenisering op als gevolg van het wegtrekken van bevolkingsgroepen.







## **2 ECONOMISCHE EN RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN**

### **2.1 Modernisering en leefbaarheid**

Leefbaarheid en de daarmee verband houdende sociale en culturele ontwikkelingen, vormen een rivier met stromingen, neren, kolken en stroomversnellingen. Dijken, overloopbekkens en kanalisering in de vorm van maatschappelijke initiatieven en beleid moeten die rivier in goede banen leiden. De stroomsterkte ervan wordt beïnvloed door een krachtige onderstroom. Die bestaat uit economische en ruimtelijke ontwikkelingen (Beckers en Van de Poel, 1992; Kroon e.a., 1994). Economische en ruimtelijke ontwikkelingen kennen een eigen logica en dynamiek maar kunnen tegelijk niet los gezien worden van de logica en dynamiek van sociale en culturele ontwikkelingen. Als aspecten van het moderniseringsproces maken ze tegelijk onlosmakelijk deel uit van het sociale en het culturele; ze vormen er de voorwaarde voor en worden er door gereproduceerd (Beck, 1986; Giddens, 1984; 1990).

Deze dualiteit uit zich op het platteland op een specifieke wijze. Het gaat om de betekenissen van het economische voor het sociale en van het sociale voor het economische, gedragen door tradities en rituelen. De sociale en culturele ontwikkelingen op het platteland kunnen daarom niet goed begrepen worden zonder ze in het licht te plaatsen van de betekenis en invloed van economische en ruimtelijke ontwikkelingen. In dit hoofdstuk nemen we deze aan de hand van vier thema's onder de loep. Dat zijn: rationalisatie en economisering van de landbouw, regionalisering van economie, verschuivingen in de functies van het landelijk gebied en trends in de bebouwing.

In onze beschouwing ruimen we een centrale plaats in voor de ontwikkelingen en de effecten hiervan in de agrarische sector. De reden hiervoor is dat deze sector nog steeds een belangrijke beeldbepalende drager is van het landelijk gebied,

zij het dat die betekenis afneemt. Terwijl de agrarische sector in ons land nog altijd 65% van het grondoppervlak in beslag neemt - waardoor de sector zich in ieder geval fysiek nog sterk manifesteert - neemt het nog maar 20% van de investeringen en 25% van de werkgelegenheid voor zijn rekening. Dat is ooit anders geweest: zowel de investeringen als de werkgelegenheid op het platteland kwamen nagenoeg geheel van de sector of hielden daar in ieder geval mee verband.

Vandaag de dag staan de agrarische sector en haar beroepsbeoefenaars economisch en maatschappelijk onder grote druk. De bestaansonzekerheid onder de agrarische plattelandsbewoners neemt toe, evenals de maatschappelijke kritiek op het agrarisch handelen, in het bijzonder op de aard en wijze van bedrijfsvoering. De impact hiervan is van grote invloed (geweest) op de leefbaarheid van het platteland. De ontwikkelingen in deze sector vormen een belangrijke impuls voor plattelandsvernieuwing en de hernieuwde aandacht voor leefbaarheid. In dit verband zijn de gevolgen van die ontwikkelingen voor de boeren zelf tot op zekere hoogte exemplarisch te noemen voor de plattelandsbevolking als geheel. Bovendien nemen we daardoor veel van het abstracte karakter van de term "plattelandsbewoner" weg; we transformeren deze tot een zichtbare figuur, overigens zonder daarmee alle plattelandsbewoners natuurlijk te willen reduceren tot de boerenbevolking.

Modernisering in de vorm van rationalisatie en economisering van het agrarisch handelen en de daarmee samenhangende kritiek trekken hun sporen, niet alleen in de gezinnen van agrariërs maar evenzeer in het aangezicht van het platteland. De ontwikkelingen in de agrarische sector van de afgelopen 30 jaar vormen in feite de belangrijkste aanleiding voor de leegloop van grote delen van het platteland. Voormalige landarbeiders en kleine boeren vonden onvoldoende emplooi in de landbouw en zochten nieuwe bestaansbronnen in de steden. Hun kinderen hebben ontdekt dat de wereld meer te bieden heeft dan koeien, varkens, kippen of bieten- en aardappelvelden. Door onder meer hun langere scholing en opleiding ontwikkelen zij andere beroepsperspectieven en leefpatronen.

Deze keerzijde van modernisering vormt tegelijk een impuls voor vernieuwing en het benutten van kansen. Als zodanig zijn de moderniseringstendensen in de agrarische sector tot op grote hoogte illustratief voor de teloorgang van het oude en de opkomst van een nieuw modern platteland. De impuls komt onder meer tot uitdrukking in de verschuivingen in de functies van het landelijk gebied. Als voorbeelden geven we de opkomst van de biologische landbouw weer. Telden we in 1986 nog slechts 278 bedrijven met een totale oppervlakte van 2724 ha. in de biologische landbouw, in 1995 is dat aantal gestegen tot 521 bedrijven met een totale oppervlakte van 12789 ha. Opmerkelijk is dat in de provincie Flevoland absoluut en relatief gezien het grootste deel van de oppervlakte landbouwgrond biologisch bewerkt wordt.

Daarnaast kunnen we constateren dat de laatste twee jaar het aantal meewerkende echtgenotes op bedrijven in de land- en tuinbouw gedaald is van 47 duizend naar 41 duizend. Voor een belangrijk deel is dit een rechtstreeks gevolg van het aangaan van maatschappen, waarbij echtgenotes in medebedrijfshoofden veranderen. Daarnaast speelt bedrijfsbeëindiging een rol en hebben boeren- en tuindervrouwen, vaker dan vroeger, een werkring buiten het eigen bedrijf. Met name een werkring buiten het eigen bedrijf is illustreert de noodzaak zich bestaanszekerheid te verwerven in andere werksoorten die het platteland in toenemende mate gaat en moet gaan bieden.

De exploratie en exploitatie van die functies kenmerken de ontwikkeling van het platteland tegen het einde van de 20e eeuw. Naast de oude functies op het gebied van de voedselvoorziening (nationaal en internationaal) gaat het in toenemende mate om recreatieve functies, om functies in de sfeer van natuurbeheer en -ontwikkeling en om woonfuncties. De dynamiek geeft zowel kansen als bedreigingen voor de leefbaarheid.

## **2.2 Rationalisatie en economisering van de landbouw**

*Ontwikkelingen in de landbouw in vogelvlucht*

Sinds de Tweede Wereldoorlog kenmerkt de agrarische sector zich door toenemende rationalisering, in het bijzonder door mechanisering en (bijgevolg) door schaalvergroting. Wanneer we kijken naar de oppervlakte van de land- en tuinbouwbedrijven, dan zien we dat vanaf 1985 tot 1997 er een afname plaatsvindt van het aantal bedrijven tot 30 ha, en een toename van het aantal bedrijven dat meer dan 30 ha grond bezit. Tussen 1985 en 1997 is er een sterke afname geweest van bedrijven van 10-15 ha (-40,7%), van 15-20 ha (-39,7%) en van 20-30 ha (-22,6%). Daarentegen nam het aantal bedrijven van 30-50 ha met 10,3% toe, van 50-100 ha met 58,4% en viel er een ruimschootse verdubbeling (110,8%) te constateren van bedrijven die groter zijn dan 100 ha (in absolute aantallen gaat het om 465 bedrijven in 1985 en 980 bedrijven in 1997). Ook wat het aantal dieren per bedrijf betreft is het aantal per bedrijf enorm toegenomen. Zo is bijvoorbeeld het aantal melk- en kalfkoeien in 1975 nog 24 per bedrijf, in 1995 al 46 per bedrijf. Die groei gaat gepaard met een economisering van de bedrijfsvoering. De modernisering van deze sector komt in vergelijking met andere productiesectoren echter pas laat op gang. De melkmachine bijvoorbeeld bestaat al ruim vijftig jaar voordat deze in de jaren vijftig in het boerenbedrijf gemeengoed wordt. Hetzelfde geldt voor veel andere machines en werktuigen en ook voor nieuwe inzichten met het oog op de bedrijfsvoering. Maar dan is de "vooruitgang" ook onstuitbaar. In een kleine halve eeuw tijds heeft de agrarische sector een complete inhaalslag geleverd en zich met een snelheid die geen historisch precedent kent ontdaan van haar ketens van eeuwenoude productiewijzen welke overgeleverd werden van vader op zoon. Er voor in de plaats treden echter nieuwe ketens, namelijk die van kapitaal, markt, regelgeving en bureaucratie, gedreven door de vlucht van wetenschap en techniek. Niet de natuur met haar grillen en goedgeefsheid maar Wageningen, Den Haag en Brussel bepalen meer en meer het leven op het platteland. Niet alleen op de boerderij, maar bijgevolg ook in de dorpen en buurtschappen.

Wat, meer fundamenteel gezien, niet verandert en waardoor het boerenbedrijf zich onderscheidt van de overige

productiesectoren, is het doel van de producenten en daarmee de motieven die daaraan bij hen ten grondslag liggen. Daarin ligt de economische betekenis van het sociale en de sociale betekenis van het economische. Betekenissen die tot voor kort bij elkaar gehouden werden door de cultuur van tradities en rituelen. Niet het maken van winst maar de continuïteit van het bedrijf stond en staat voorop. En dat laatste niet als doel op zich maar om de bestaanszekerheid van hen die daar afhankelijk van waren. Dit doel kan daarom ook gezien worden als de oorzaak waarom de rationalisering van de landbouw in de tijd gezien zo laat op gang kwam en tegelijk waarom die in een relatief korte spanne tijds zo'n hoge vlucht heeft genomen. Immers, investeren in vernieuwingen betekent risico's nemen en het nemen van risico's is in strijd met zekerheid, althans met de zekerheid van het oude en het vertrouwde.

Pas toen die zekerheid onder toenemende druk kwam te staan ontstond de noodzaak tot modernisering van de landbouw. Die noodzaak deed zich voor doordat er ten aanzien van de productiedoelen een niet onaanzienlijke verschuiving optrad. Het boerenbedrijf gaat vanaf ongeveer het begin van deze eeuw steeds meer voor de markt produceren. De bedrijfscontinuïteit en dus de bestaanszekerheid wordt in toenemende mate afhankelijk van de markt. Die verschuiving leidt tot nieuwe maar diep ingrijpende afhankelijkheden. Tot die tijd was een groot deel van de bevolking direct afhankelijk van wat het land en het vee voortbracht. De boerengemeenschap was in hoge mate zelfvoorzienend; wat niet zelf geproduceerd kon worden werd verworven via een ingewikkeld systeem van ruil van goederen en diensten, gedragen door eeuwenoude sociale structuren en verbanden. Niet zelden was daar nagenoeg het hele dorp bij betrokken.

Het steeds meer moeten produceren voor de markt die mede door de trek naar en de groei van de steden rond de laatste eeuwwisseling ontstond en tegelijk het, eveneens door de trek naar de steden, steeds minder kunnen beschikken over goedkope of zelfs gratis arbeidskracht is een krachtige impuls gebleken voor de modernisering van de landbouw. Dat deze niettemin nog enige decennia op zich liet wachten wordt verklaard doordat er in eerste instantie nog voldoende arbeids-

kracht beschikbaar bleef om in drukke tijden te voorzien in de behoefte eraan. Een tweede golf van leegloop, in de jaren na de Tweede Wereldoorlog maakt ook daar een eind aan.

Specialisatie, schaalvergroting, economisering en professionalisering zijn het gevolg. Ingegeven door het naoorlogse Europese en Europese landbouwbeleid vormen ze de lijnen waarlangs de modernisering zich voltrekt. Tegelijk ontpoppen ze zich als de wankele peilers waarop de bestaanszekerheid, dat wil zeggen de continuïteit van het bedrijf vanaf dan berust. Op de zandgronden bijvoorbeeld maakt het traditionele gemengde bedrijf steeds meer plaats voor "mono-productiebedrijven": bedrijven die zich specialiseren in één bepaalde bedrijfstak, zoals de varkenshouderij in Noord-Brabant en de melkveehouderij in Twente en de Achterhoek. Ligboxenstallen en grote varkenschuren, omgeven door silo's voor de opslag van veevoer en mest, evenals 's nachts helverlichte kassencomplexen in het westen, bepalen meer en meer het beeld in de landelijke gebieden. Op de klei- en weidegebieden zien relatief grote boeren zich in luttele jaren tot de kleintjes gerekend wanneer ze niet mee gaan in de stroom van vernieuwing en uitbreiding. Het boerenbedrijf van vandaag is een miljoenenbedrijf. De boer evolueert tot agrarisch ondernemer. Die ontwikkeling verandert ook de bedrijfsstructuur.

Het traditionele gezinsbedrijf - het boerenbedrijf waarin alle gezinsleden, niet zelden meerdere generaties omvattend, via een door tradities bepaalde rolverdeling een bijdrage leveren aan de productie - verdwijnt meer en meer van het toneel. Daarvoor in de plaats treedt het eenmansbedrijf of de maatschap. Het edele handwerk is steeds meer overgenomen door machines en computers, met als laatste noviteit de melkrobot. Er is sprake van een toenemende verzakelijking en professionalisering van het "boer zijn". Waar zijn kennis en kracht tekort schiet roept hij de hulp in van de loonwerker, de veearts of de voorlichter. Werk en privé raken ook in het boerenbedrijf steeds meer gescheiden van elkaar. De noodzaak van het nemen van ondernemersrisico ingegeven door de dynamiek van de markt is iets wat de moderne boer

leert op de Middelbare Agrarische School in de lessen  
Bedrijfseconomie

*De keerzijde van modernisering en grootschaligheid*

De bovenbeschreven ontwikkelingen hebben geleid tot een ander aanzicht van de landbouw en daarmee ook van het platteland. De agrarische productie is in hoge mate geïndustrialiseerd. Banken oefenen grote invloed uit op de bedrijfsvoering, wat niet zonder gevolgen blijft voor de bestaanszekerheid van boeren en hun gezinnen. Investeren in grond en nieuwe machines kost veel geld. Vaak moet er nieuw gebouwd worden omdat de klassieke grupstal niet meer voldoet. Steeds vaker moet daarvoor geleend worden.

Begin jaren tachtig keert het tij. De modernisering neemt steeds meer de gedaante aan van een ratrace die weliswaar overlevens kent, maar of ze ook winnaars telt is steeds meer de vraag. Wel zijn er talloze verliezers. Het brengt veel boeren op de rand van hun bestaan en niet zelden er over heen. Modernisering en schaalvergroting vinden steeds vaker hun keerzijde in bedrijfsbeëindigingen om economische redenen. Op dit moment ligt het aantal bedrijfsbeëindigingen in de land- en tuinbouw op zes tot acht bedrijven per dag. Naast (bijna) faillissementen gaat het daarbij ook om het ontbreken van een financieel draagkrachtig opvolger. Bedrijfsovername is een kostbare zaak geworden welke jonge boeren veelal opzadelt met torenhoge schuldenlasten. Dat is temeer het geval als er sprake is van broers en zussen waarvan het ouderlijk erfdeel afgekocht moet worden.

In dit verband laten ook het Europees en nationaal landbouwbeleid hun invloed gelden. Dat beleid is nodig om de productie in de landbouw beheersbaar te maken. De modernisering heeft geleid tot een enorme toename van de productie en zelfs tot overproductie. In de jaren zeventig en begin tachtig zijn de daardoor dreigende dalingen van de prijzen voornamelijk tegengegaan door het toepassen van prijssubsidies. Daardoor konden de prijzen voor veel landbouwproducten op peil gehouden worden en de

boerengezinnen zich van een bestaan verzekerd weten. Dit ondersteunend beleid is inmiddels op zijn retour; in de jaren tachtig breekt Brussel met de eenzijdigheid van dit beleid. Prijssubsidiëring blijft als beleidsinstrument weliswaar nog gehandhaafd, maar tegelijk richt het beleid zich, met het stellen van productiequota, meer en meer op het terugdringen van de productie. Bovendien moet de agrarische sector meer marktconform gaan produceren.

Tegelijk blijft de prijsontwikkeling van landbouwproducten achter bij de ontwikkeling van de productiekosten. De komst van het melkquotum, bedoeld om de melkproductie aan banden te leggen, betekent ook een forse investeringspost en jaagt daarom de kosten van overname op. Het melkquotum wordt net als grond een essentieel productiemiddel. Zonder quotum kan (mag) de boer geen liter melk produceren. Meer recentelijk waren het de varkenspest en gevallen van gekkekoeienziekte die tot grote onrust leidden. De varkenspest heeft onder meer geleid tot een drastische maatregel voor de varkensboeren in ons land. Onlangs is de zogeheten Varkenswet aangenomen. Daarmee wordt de varkensstapel in twee stappen met 20% te verminderen. De standsorganisatie LTO rekent voor dat dit leidt tot een inkomenverlies van 15% voor de gemiddelde varkenshouder<sup>2</sup>.

Een ander aspect dat bijdraagt in de stijging van de productiekosten betreft het milieu. In dezelfde periode dat de modernisering van de landbouw zijn vlucht neemt, groeit ook de aandacht voor het milieu en de rol van de landbouw daarbij. De maatschappelijke kritiek op de wijzen van produceren die voortvloeien uit die modernisering neemt toe. Met name de bio-industrie en de daaruit voortvloeiende mestoverschotten moeten het ontgelden. De geproduceerde, maar nauwelijks nog verwerkbare hoeveelheden mest betekenen, vanwege de enorme uitstoot aan ammoniak en fosfor, een grote aanslag op het milieu. Het verminderen van die uitstoot vereist nieuwe

---

<sup>2</sup> Vlak voor het ter perse gaan van dit rapport is toepassing van de Varkenswet door de rechter opgeschort in verband met onduidelijkheden in de plicht van de overheid tot schadeloosstelling van gedupeerder varkenshouders.



investeringen die de productiekosten verder opjagen. Investerings schuiven op die manier steeds meer op in de richting van milieu-investeringen zonder productieve waarde voor het bedrijf.

Deze ontwikkelingen kunnen diep ingrijpen in het bestaan van boeren en hun gezinnen, zowel in sociaal-economisch als sociaal-maatschappelijk opzicht. Steeds vaker is dat ook het geval. Sociaal-economisch gezien neemt de bestaansonzekerheid op de korte termijn toe. Geschat wordt dat zeker een derde van alle boeren op of onder het bestaansminimum leeft. In hoeverre daarbij sprake is van structurele armoede is niet duidelijk. Een in opdracht van onder ander het Kritisch Landbouw Beraad door de Wetenschapswinkel in Wageningen uit te voeren onderzoek zal hierover uitsluitel moeten geven. Onderzoek van het Landbouw Economisch Instituut naar armoede onder 32.000 melkveehouders wijst uit dat ongeveer 15% van hen onder of net op de grens van het bestaansminimum leeft als het gaat om het besteedbaar inkomen (De Bont e.a., 1997). Zij zien zich geconfronteerd met chronische armoede, die bovendien in stilte beleden wordt. Praten over je problemen doe je niet.

De onderzoekers namen voor hun berekeningen het totaal besteedbaar gezinsinkomen als uitgangspunt. Dat is het inkomen uit het bedrijf eventueel aangevuld met inkomen dat door de gezinsleden elders verdiend wordt. Niet zelden zijn bij het uit het bedrijf gewonnen inkomen meerdere gezinsleden betrokken, wat betekent dat het inkomen per meewerkend gezinslid beduidend lager kan liggen dan het individuele bestaansminimum. Opmerkelijk is dat het bij deze inkomensgroep voor het grootste deel gaat om kleinere bedrijven die duidelijk niet tot de starters behoren en waarvan mag worden aangenomen dat ze nog langer voortgezet worden. Met name voor die groepen boeren lijkt het ontstaan van duurzame armoede een reëel vooruitzicht.

Voor de langere termijn is de sociaal-economische positie diffuser omdat dan het opgebouwde eigen vermogen een rol kan gaan spelen vanwege de (on)mogelijkheden om dit aan te wenden voor niet bedrijfsgebonden bestedingen. Dit vermogen komt vrij na bedrijfsbeëindiging, doordat de jaarlijks vrijkomende

afschrijvingen niet gereserveerd worden voor investeringen of door verkoop van activa, zoals grond, vee en melkquota. Het biedt in voorkomende gevallen een alternatieve inkomensbron. De Bont c.s. concluderen in hun onderzoek dat in dit verband er objectief gezien geen sprake is of hoeft te zijn van armoede. Het aanwezige eigen vermogen lijkt voor de lange termijn voldoende te zijn om armoede te ontlopen. De onderzoekers wijzen er wel op dat dit uitsluitend opgaat voor oudere boeren die op termijn over zullen gaan tot bedrijfsbeëindiging, waardoor dat vermogen vrij komt.

Anders is dat voor jonge boeren en boeren met opvolgers. Bij hen is sprake van een gemiddeld lager eigen vermogen, een solvabiliteit die gemiddeld 50% lager ligt en bovendien een vermogen dat verankerd is in het bedrijf. Van deze bedrijven stellen De Bont c.s. vast dat daardoor deze boeren in een positie van voortijdige en vooral ongewilde bedrijfsbeëindiging kunnen komen. Het lijkt ons evident dat deze kwestie eveneens onmiddellijk de economische bestaanszekerheid van boeren raakt.

Hoe dit ook zij, armoede lijkt niet de enige en zeker niet de belangrijkste bedreiging voor agrarisch Nederland. Dat lijkt veel meer van toepassing op de maatschappelijke bestaanszekerheid. In meer directe zin betreft dit de onzekerheid over de toekomst voor de landbouw en in het verlengde daarvan die van het eigen bedrijf. Wel of niet uitbreiden, of juist omzien naar andere middelen van bestaan is een vraag waar steeds meer boeren zich mee geconfronteerd zien. Bedrijfsbeëindiging is echter niet altijd de oplossing; integendeel, het brengt vaak nieuwe, onvoorziene problemen met zich mee, juist vanwege het voor boeren zo ingrijpende karakter ervan. Bovendien rust er een tamelijk groot taboe op (Giesen, 1991; De Jaeger, 1998).

Welzijnsinstellingen als het Algemeen Maatschappelijk Werk en de Telefonische Hulpdienst voor Agrariërs, maar ook de organisaties van boeren en tuinders signaleren in dit verband een toename in psychosociale problemen en hulpvragen onder boeren. Bij alle hulpvragen is er wel een verband met het bedrijf. De gesignaleerde problemen lijken aldus nauw verbonden aan het "agrariër zijn", dus met de

leefwijze en levensinstelling van de hulpvrager als boer of tuinder, maar ook met de druk die de omgeving - het eigen sociale netwerk en "de maatschappij" - uitoefent. Boeren weten vaak niet meer waar ze aan toe zijn, ook niet wanneer ze beschikken over een gezond bedrijf. Dat leidt niet zelden tot stress en andere psychosociale problematiek, welke bovendien alle gezinsleden raken. Er ontstaan tal van spanningen tussen echtparen en tussen ouders en kinderen. Onderzoek naar deze kwestie is echter nog summier en komt pas van de grond (Giesen, 1991 en 1993).

### *Nieuwe kansen*

Voornoemde ontwikkelingen hebben geleid tot een forse afname van het aantal bedrijven en van het aantal personen dat direct werkzaam is in de landbouw. Van de werkzame beroepsbevolking is voor heel Nederland tussen 1991 en 1994 de werkgelegenheid gedaald met 12%. Voor verschillende Rba-gebieden (oude regeling) ziet dat cijfer er veel lager uit. De werkgelegenheid in de agrarische beroepen is in Groningen (-20,0%), de IJssel/Vechtstreek (-40,0%), Arnhem/Oost-Gelderland (-25,0%), Flevoland (-14,3%), West-Utrecht (-16,7%), Noord-Holland Noord (-12,5%), de Rijnstreek (-18,8%), Zeeland (-20%), Noord-Oost Brabant (-21,4%) en Noord- en Midden-Limburg (-12,5%) nog sterker verminderd dan voor Nederland als geheel<sup>3</sup>.

De blijvers zoeken hun kansen in een doorgaande implementatie van (bio-)technologische vernieuwingen: de zogeheten koplopers of groeiers. Voor hen gaat de ratrace van steeds meer en groter onverminderd door. Kansen zijn er nog steeds, maar nemen af. Toenemende regelgeving en gezondheidsrisico's voor mens en dier stellen steeds vaker grenzen aan de groei.

---

<sup>3</sup> Werkzame beroepsbevolking: alle mensen van 15-64 jaar die tenminste 12 uur per week werken (werknemers, zelfstandigen, meewerkende gezinsleden).

Anderen keren echter de ratrace de rug toe en zoeken de voortzetting van hun bedrijf in een andere bedrijfsvoering, bijvoorbeeld op basis van biologische of biodynamische landbouw, gepaard aan een intensivering van de arbeid, of in de productie van "nieuwe", voor ons land exotische, producten zoals struisvogelboerderijen. Zij worden de "vernieuwers" genoemd. In de plattelandsvernieuwing spelen ze hun eigen rol.

Een relatief nieuwe ontwikkeling in dit verband is de opkomst van het nieuwe gemengde bedrijf. Daaronder verstaan we multifunctionele bedrijven waar naast agrarische ook andere soorten van bedrijvigheid in exploitatie genomen zijn. Daarin wijkt dit type gemengde bedrijf af van het traditionele gemeente bedrijf. Een al wat oudere variant vinden we in bedrijven met een agrarische en een recreatieve productie ten behoeve van het zogeheten agrotourisme, zoals kampeerboerderijen (Geschiere e.a., 1994; Kroon e.a., 1994; Commissie Langman, 1997). Andere voorbeelden zijn het zelf bereiden en verkopen van agrarische producten als kaas en boter, verhuur van grond voor beweiding of van opstallen voor caravanstalling. Het gaat vaak om relatief kleinere bedrijven waarbij meestal de man de agrarische tak exploiteert, terwijl de vrouw de andere tak voor haar rekening neemt. Nieuw is ook de zogeheten zorgboerderij: een agrarisch bedrijf waar mensen uit de intramurale zorg opgevangen en begeleid worden. Ze kunnen op die manier (sociale) vaardigheden opdoen om zo maatschappelijk te kunnen functioneren. De verwachting is dat het aantal agrariërs, vernieuwers genoemd, dat op één van die manieren een inkomen verdient de komende tien jaar zal stijgen van nu 10% naar 30%.

Tot het nieuwe gemengde bedrijf dienen we ook de bedrijven te rekenen die in natuurgebieden liggen en waarvan de productie voor een deel bestaat uit het (re)produceren van natuur en natuurwaarden. Dit brengt eveneens neveninkomsten in de vorm van vergoedingen voor productiederving voort. Een voorbeeld is een rundveehouderij in waardevolle veenweidegebieden, waarvan de bedrijfsvoering mede tot doel heeft de instandhouding en het onderhoud van die gebieden. Het bijzondere daaraan is dat de tweede tak, die van natuurproductie, een dempende werking uitoefent op de

modernisering van de eerste tak. Modernisering is mogelijk, maar in beperkte mate en tot bepaalde door de natuurproductie bepaalde grenzen.

Zo gezien bieden deze ontwikkelingen voor een deel van agrarisch Nederland en voor het platteland nieuwe kansen. De vraag is echter welke betekenis aan in het bijzonder de recreatieve en ecologische perspectieven verleend moet worden gelet op de grenzen die aan het effectueren van deze mogelijkheden verbonden zijn. De transformatie van cultuur- in natuurgebieden bijvoorbeeld is een uitermate conjunctuurgevoelige aangelegenheid. De kosten zijn hoog en moeten opgebracht worden door de economie, voornamelijk in de vorm van belastingen en andere heffingen of door donaties aan fondsen die op dit gebied actief zijn. De kansen in het recreatieve domein lijken eveneens beperkt, want afhankelijk van de vraag naar dergelijke functies. Bovendien zijn de kansen op beide terreinen afhankelijk van gebiedsgebonden factoren.

De opkomst van het nieuwe gemengde bedrijf is dus te zien als een modernisering van het traditionele gemengde bedrijf en als een mogelijk alternatief voor de ratrace. Het geeft mee vorm aan plattelandsvernieuwing. Echter, dit fenomeen wordt niet alleen verklaard vanuit de perspectieven op continuïteit die betrokken boeren voor zichzelf zien. Ruimtelijke factoren en in het bijzonder het toegenomen beroep op landelijke ruimte vanuit recreatieve factoren, maar ook de toegenomen aandacht voor natuur en milieu liggen daaraan evenzeer ten grondslag: ze scheppen mee de voorwaarden voor deze vormen van modernisering. Maar dat betekent dat het individuele boeren in hun oriëntaties op continuïteit niet geheel vrij staat om de richting te kiezen die hen het meest aanstaat. De aard en, wellicht meer nog, de regio waarin het bedrijf uitgeoefend wordt spreken eveneens een woordje mee.

## 2.3 Regionalisering van bedrijvigheid

### *De agroketen*

Niettegenstaande de afname van het aantal agrarische bedrijven neemt de totale productiecapaciteit door de schaalvergroting en moderne fok- en teeltwijzen fors in omvang toe. De melkproductie per lactatieperiode per koe bijvoorbeeld heeft zich in twintig jaar tijd nagenoeg verdubbeld, terwijl tevens het aantal stuks rundvee per bedrijf en per hectare landbouwgrond een forse stijging laat zien. De tuinbouw, akkerbouw en vleesproducerende sectoren laten een vergelijkbaar beeld zien. Het daardoor toegenomen aanbod aan producten stelt hoge eisen aan de verwerking ervan. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de lokaal gesitueerde en kleinschalig georganiseerde, toeleverende en verwerkende industrie. Melkfabrieken bijvoorbeeld zien zich geconfronteerd met grote hoeveelheden door tankwagens aangevoerde melk die om een snelle en accurate verwerking vragen. Tegelijk versterkt deze ontwikkeling de verdere mechanisering en meer nog de automatisering van het landbouwbedrijf. Moderne productiewijzen in toeleverende en verwerkende industrie verlangen ook een grote en constante aanvoer. Die is alleen te verzekeren door bedrijven van voldoende omvang.

Deels door de mechanisering en schaalvergroting, maar niet minder door intrinsieke productiefactoren, zoals de voortgaande rationalisering van productieprocessen en de noodzaak om steeds efficiënter te produceren, komt vanaf het eind van de jaren zestig een voortgaande regionalisering schaalvergroting op gang van de toeleverende en verwerkende industrie. Het gaat om, via fusies en overnames, samenvoegingen van veelal bedrijven die tot dan een voornamelijk lokale functie hadden. Waar vroeger elk dorp een eigen melkfabriek bezat is de verwerking van melk tot melkproducten nu geconcentreerd in enkele fabrieken die in grote (soms provincieoverschrijdende) regio's de melk afnemen en verwerken.

Deze vorm van economische regionalisering grijpt diep door in het dagelijks leven van de autochtone bevolking. Het

betekent vaak een aanslag op de lokale werkgelegenheid. Seizoenarbeid biedende werkgelegenheid, zoals de oogstverwerkende industrie, kenmerkt zich door voortgaande automatisering van het productieproces gepaard aan een afnemende behoefte aan ongeschoolde krachten. Het algemene beeld is dat daardoor de traditionele lokale werkgelegenheid voor een belangrijk deel verdwijnt, terwijl er tegelijk vanwege specialisering en voortgaande rationalisering steeds hogere eisen gesteld worden aan de beroepsbevolking. Met name in het noorden en noordoosten van het land leidt tot een explosief stijgende werkloosheid die alleen in de achterstandswijken in de grote steden wordt geëvenaard.

De provincie Groningen heeft al jarenlang de hoogste werkloosheid in ons land. In 1997 was in deze provincie 9,3% van de beroepsbevolking werkloos. Dat is veel hoger dan het gemiddelde van 6,4% voor heel Nederland. Friesland had in 1997 een werkloosheidspercentage van 8%. Ook in Friesland is de werkloosheid al jarenlang hoger dan het landelijk gemiddelde. Vorig jaar daalde de werkloosheid in de beide noordelijke provincies wel, maar niet meer dan in de rest van het land. De verschillen met de andere provincies werden dus niet kleiner. De hoge werkloosheid in de provincie Groningen gaat gepaard met een lage arbeidsparticipatie. In 1997 had 55% van alle 15-64 jarigen in deze provincie een baan van 12 uur of meer per week. Landelijk lag dit percentage op 61. Friesland had een arbeidsparticipatie van 57%.

Vervangende werkgelegenheid is zeker op het platteland niet vanzelfsprekend direct voorhanden. Zij die daartoe de mogelijkheid hebben trekken daarom weg en zoeken elders emplooi. Voor anderen doemt het spook van de werkloosheid. Plattelandsgemeenten begeven zich op de bedrijvenmarkt om bedrijven naar hun gemeenten te lokken. Eventuele nadelen als de afstand tot de economische centra en de relatief slechte verbindingen worden gecompenseerd met bijvoorbeeld het hanteren van minder scherpe vestigingseisen. Mede door de economische recessie in de jaren tachtig slagen ze daar in die periode maar ten dele in (De Leede, 1993).

#### *Regionalisering van de niet-agrarische werkgelegenheid*

De economische regionalisering beperkt zich niet tot de agrarische sector alleen. Ook de productie van niet agrarische goederen en diensten en daarmee van de werkgelegenheid vertoont in het algemeen een tendens naar een grotere concentratie. Landelijk gezien is er sprake van een versterkte concentratie van bedrijvigheid in met name de randstedelijke regio's. Deze regionalisering is echter niet evenredig verdeeld over alle sectoren (de Leede, 1993). Gelet op de sectoren van werkgelegenheid zien we een ruralisatie van de industrie optreden. Dat wil zeggen: terwijl nationaal gezien het aandeel van de industriële werkgelegenheid afneemt, neemt de werkgelegenheid in die sectoren in de landelijke gebieden toe. Was in 1989 in heel Nederland nog 21,6% van de totale beroepsbevolking in de industrie werkzaam, in 1994 is dat percentage gedaald tot 19,5 procent.

Wanneer we kijken naar de RBA-regio's, zien we een gedifferentieerder beeld: de werkzame beroepsbevolking in de beroepstakken ambachts- en industrieberoepen daalde voor heel Nederland in de periode 1991 tot 1994 met 6%. In Friesland (-1,6%), IJssel-Vecht/Twente (4,9%), Flevoland (16,7%), Noord-Holland Noord (1,7%), Haaglanden (0%), Zeeland (-4,5%) en Noord-Oost Brabant (8,3%) nam de groei veel minder af of nam zelfs toe. Bij de nationaal groeiende sector diensten is het beeld omgekeerd: de landelijke gebieden buiten het westen van het land zien hun aandeel in die sector juist afnemen. Die afname betreft in het bijzonder de niet lokaal/regionaal gebonden dienstverlening. De detailhandel is eveneens bezig uit het dorpsbeeld, voornamelijk de kleine dorpskernen, te verdwijnen (Van Dam, 1991 in Rijnvos red.).

Door de nationale versterking van de economie en de opkomst van deeltijdbanen neemt landelijk gezien de werkgelegenheid de laatste jaren weer toe. Daarvan profiteren ook de landelijke gebieden. Het algemene beeld is dat die gebieden in gelijke mate profiteren van de groeiende economie en van de toegenomen werkgelegenheid als de stedelijke regio's. De Commissie Langman (1997) stelde vast dat zich, naast de agro-nutrisector, gunstige ontwikkelingskansen voordoen voor de chemische,- de elektrotechnische-, en



metaalindustrie. In dit verband constateerde de commissie enkele ernstige belemmeringen, zoals een dunne economische structuur. De regio Noord Nederland (dat is Groningen, Friesland en Drenthe) kenmerkt zich door grote spreiding van activiteiten en een relatief slechte aansluiting op de verbindingssassen.

De groei aan werkgelegenheid en de perspectieven hierop nemen niet weg dat die vooralsnog onvoldoende zijn om het relatief hoge niveau van werkloosheid op korte termijn drastisch terug te dringen. Dit niveau lijkt dus vooralsnog onveranderlijk hoog te blijven. De gesignaleerde hoge werkloosheid geldt zeker niet voor alle landelijke gebieden in gelijke mate, maar varieert sterk per regio. De drie noordelijke provincies en de provincie Flevoland spannen hier de kroon met gemiddeld 9,5% werkloosheid (CBS, 1997). Ook is er op het platteland sprake van een wat grotere verborgen werkloosheid, doordat vrouwen zich wegens gebrek aan vooruitzichten niet laten inschrijven als werkzoekende. Op termijn en bij blijvende groei van de werkgelegenheid voorziet de Commissie Langman een "coming out" van verborgen werkloosheid welke heel goed kan leiden tot het (opnieuw) achterop raken van het platteland in het profiteren van de groei.

Kenmerken die nauw samenhangen met de werkgelegenheidssituatie op het platteland zijn de inkomenssituatie, het opleidingsniveau, het werkloosheidscijfer en het forensen. Uit gegevens van het SCP blijkt bijvoorbeeld dat de inkomens in de Randstad hoger zijn dan daarbuiten, maar ook dat de inkomens in de kleine gemeenten buiten de randstad hoger zijn dan in de grote gemeenten buiten de randstad (de Leede, 1993). In een recente publicatie wijst het CBS op een toename in de migratie onder de hogere inkomensgroepen in de grote en middelgrote steden naar het platteland (CBS, 1997).

Algemeen gesteld blijkt de regionale werkgelegenheidssituatie een belangrijke verklarende factor te zijn voor bevolkingsontwikkelingen in het landelijk gebied. In het bijzonder jongeren verlaten het platteland omdat zij, al of niet na een eventuele hbo of universitaire studie, elders werk vinden. Het gaat om werk dat beter bij hun opleiding en mogelijkheden

past; werk ook dat vaker in de randstedelijke regio geconcentreerd is en daarmee vaak op grote afstand van de geboortegrond. Met name studenten, die afkomstig zijn van het platteland in de noordoostelijke regio's en de Zeeuwse eilanden en vanwege hun studie naar de randstad trekken, keren daarom na hun afstuderen vaak niet meer terug naar hun geboortestrekken.

Wat betreft het forensisme lijkt het contrast stedelijk-landelijk gebied sterker te worden. Niettegenstaande de groei van de werkgelegenheid in de landelijke gebieden is er onmiskenbaar sprake van een verscherping in de taakverdeling tussen de stedelijke gebieden als werkcentra en de landelijke gebieden als woongebieden (en bijgevolg als rekruteringsveld voor arbeidskrachten). Die ontwikkeling mondt uit in een versterkte toename van forensische mobiliteit. De enorme stijging van forensisme binnen en vanuit de landelijke gebieden geeft aan dat voor bewoners van die gebieden werken steeds meer een regionale aangelegenheid wordt. Over het algemeen leidt minder dan vroeger het ontbreken van lokale werkgelegenheid tot het nemen van een beslissing om te verhuizen. In bepaalde regio's, met name het oosten van het land, lijkt zelfs sprake te zijn van een tegenbeweging; die gebieden kennen een vestigingsoverschot. Werken op grote afstand van de landelijk gelegen woonplaats neemt toe en daarmee de toename van het forensisme. Deze ontwikkeling duidt erop dat het aspect "werk en inkomen" voor de leefbaarheid van minder betekenis lijkt te worden. Daarvoor in de plaats treedt een toenemend belang van mobiliteit. Deze verschuiving staat haaks op het rijksbeleid, waarin het terugdringen van de mobiliteit nagestreefd wordt.

## **2.4 Verschuivingen in de functies in het landelijk gebied**

*Crisis in de landbouw*

Wie aan het eind van de 20e eeuw Nederland kriskras doorkruist van noord naar zuid en van oost naar west, komt nog steeds een keur aan overwegend agrarische landschappen tegen. Echter, hoewel de landbouw fysiekruimtelijk het aangezicht van het platteland nog altijd domineert, moet ze die positie meer en meer delen met andere vormgevers. Natuurbeheerders en projectontwikkelaars, om er enkele te noemen, leggen in toenemende mate hun claims op het ruimtelijk gebruik van het platteland. Dergelijke claims wijzen op een verschuiving in de functies van het platteland. De kansen voor de functieverhuizingen hangen samen met een tweevoudige crises welke de landbouw aan het eind van deze eeuw belast. Die opent de weg voor de claims van andere vormgevers.

De eerste crisis betreft een economische crisis, veroorzaakt door de groeiende productieoverschotten als gevolg van de modernisering. Die heeft, naast een historisch ongekende afname van de behoefte aan menselijke arbeidskracht, vooral geleid tot een enorme stijging van de productiviteit. De modernisering van de landbouw heeft, naar het zich laat aanzien, zijn grenzen bereikt. Tegelijk wordt duidelijk dat de moderne productiewijzen een milieubedreigende impact hebben. Die impact staat aan de basis van de tweede crisis.

De tweede crisis is sociaal-maatschappelijk te duiden, maar hangt dus samen met de economische crisis. Het betreft de maatschappelijke positie en rol van de landbouw. Door de toenemende productieoverschotten verliest de agrarische sector aan belang voor de voedselvoorziening; een belang dat na de Tweede Wereldoorlog de belangrijkste impuls vormde voor de modernisering. Daardoor is de legitimatie van de rationalisering en daarmee de legitimitieit van de sector sinds het begin van de jaren tachtig steeds meer onder druk komen te staan. Het maatschappelijk bewustzijn dat zich vanaf de jaren tachtig met betrekking tot het milieu ontwikkelt, de beweging die hieruit ontstaat brengt de sector en haar beroepsbeoefenaars in diskrediet. Functionele specialisatie in termen van accenten op natuur, landbouw, recreatie en wonen in rust, ruimte en groen doet haar intrede.

### *Uitdagingen en kansen*

Een zich steeds verder rationaliserende landbouw heeft dus niet langer meer de toekomst. Dat heeft in de jaren tachtig en negentig vanuit verschillende invalshoeken maatschappelijk en op het niveau van de politiek geleid tot een bezinning op het ontwikkelen en vormgeven van zowel de landbouw als van andere economische peilers op het platteland. Daarbij spelen ook andere factoren een rol. Het zoeken naar mogelijkheden voor plattelandsvernieuwing vindt zijn oorsprong tevens in de relatief hoge werkloosheid en de daarmee samenhangende achterstandsproblematiek die grote delen van het platteland in hun greep hebben.

De analyses en oriëntaties die uit de bezinning voortvloeien brengen nieuwe uitdagingen aan het licht, welke zijn verbonden aan een differentiatie van functies van (en op) het platteland (Borgstein e.a., 1997). Die dienen onder de bredere noemer van plattelandsvernieuwing vorm te krijgen. De mogelijke functies vormen de economische en ruimtelijke peilers van de vernieuwing. De uitdagingen hangen samen met de verschillende, elkaar voor een deel beconcurrerende, aanspraken op de ruimte vanuit landbouw, natuur en recreatie, maar ook met aanspraken op ruimte voor bewoning. Tenslotte zijn er nog de aanspraken op ruimte door het personen- en goederentransport, zoals voor de aanleg van snelwegen, spoorlijnen en landingsbanen, waarvan de ruimtelijke impact op de leefbaarheid vele malen groter is dan de feitelijke ruimte waar ze beslag op leggen.

Zo gezien is plattelandsvernieuwing ook het zoeken naar evenwicht tussen de realisering van de verschillende claims. Richtinggevend is het gegeven dat de leefbaarheid en de kwaliteit van het platteland onder druk staan. Die druk vloeit voort uit de verschillende claims die op de ruimte gelegd worden. Waar die druk het grootst is ontstaat een basis voor spanningen en conflicten.

Met name de aanspraken vanuit natuurbeheer en recreatie nemen aan betekenis toe. Debet hieraan zijn respectievelijk de

groeierende maatschappelijke aandacht voor kwaliteit van de natuur en de toegenomen vrije tijd die leidt tot een vraag om een brede variatie aan recreatieve mogelijkheden. De inrichting van Nederland, in het bijzonder het platteland wordt in relatie tot wonen, werken en recreëren daarom steeds meer bepaald door, dan wel onderworpen aan eisen voor natuurbehoud en de vraag naar recreatieve voorzieningen. Natuurbehoud en -beheer komen in toenemende mate op gespannen voet te staan met de voortgaande rationalisering van de landbouw, de vestiging van industriële bedrijvigheid, inclusief recreatieve voorzieningen en bedrijvigheid, en met de ontwikkelingen in de behoefte aan betaalbare woningen. Die spanning komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de aantrekkelijkheid die natuurgebieden op mensen uitoefent als woongebied of voor (dag)recreatie. Een restrictief bouwbeleid (zie verder 2.4) en het beperken van recreatieve functies van natuurgebieden tot dagrecreatie moeten die spanningen in goede banen leiden.

Esthetische en ecologische waarden winnen dus aan betekenis: natuur, cultuurhistorie en landschap wil men het liefst in onmiddellijke nabijheid en in een eindeloze variatie. De structuur van parken, lanen, plassen en bossen wordt net zo bepalend voor de ruimtelijke inrichting van Nederland als de "harde" infrastructuur van wegen, spoorlijnen, vliegvelden en kanalen.

De trend in specialisatie naar ruimtelijke eenheden en het beter benutten van regionale kwaliteiten houdt agrarische en structurele diversificatie in. Onder agrarische diversificatie wordt het verrichten van activiteiten gerelateerd aan de landbouw verstaan, zoals het telen van andere voedselgewassen of van niet-voedselgewassen en het integreren van activiteiten hoger in de productiekolom op het landbouwbedrijf. Onder structurele diversificatie valt het verrichten van activiteiten als het bieden van recreatie of beheer van landschap en natuur of het aanbieden van zorg. Er treedt ook diversificatie in de rurale economie op. Naast of in plaats van landbouw, komen andere functies, als wonen, recreatie en toerisme en ook natuur en landschap als economische dragers in landelijke gebieden op.

De toegenomen aandacht voor natuur en recreatie en voor het ruimteprobleem bij wonen, werken en mobiliteit zijn inmiddels voor een belangrijk deel politiek vertaald en inzet van het debat over leefbaarheid. Daarbij wordt dan niet in één groot ruimtelijk concept voor heel Nederland gedacht, maar dienen juist de regionale kwaliteiten beter ontwikkeld worden om ruimte voor verscheidenheid te laten ontstaan. Daarmee treedt specialisatie van ruimtelijke eenheden (regio's, nederzettingen) op, meer samenhangend met 'site'-factoren dan met 'situatieve' factoren. Het ministerie van VROM zet platteland vernieuwing, maar dan nog beperkt tot economische en ruimtelijke vernieuwing, met de Vierde Nota Extra (VINEX, 1991) op de beleidsagenda. Een vergelijkbare indeling wordt gehanteerd door het ministerie van LNV (Structuurschema Groene Ruimte (SGR), 1993; maar zie ook: Geschiere, e.a., 1994).

Driessen e.a. (1995) schetsen in dit verband enkele toekomstperspectieven voor de ontwikkeling en vernieuwing van het platteland. Die perspectieven hebben eveneens betrekking op de verdere afname van agrarisch grondgebruik, de toenemende aandacht voor natuurbehoud en ontwikkeling, het streven naar duurzame rurale ontwikkeling en het platteland als aantrekkelijk woongebied. De auteurs koppelen de perspectieven aan een typologie van het landelijk gebied, welke ten dele ook te lezen is als een kritiek op de VINEX. In de laatste wordt, volgens de auteurs, niet of nauwelijks een verband gelegd tussen de fysieke omgeving en leefbaarheid, inclusief de sociaal-economische functie. De auteurs maken een onderscheid in een vijftal typen, te weten: "parkplatteland", "suburbplatteland", "museumplatteland", "modern platteland" en "natuurplatteland". Samengevat laten ze zich als volgt omschrijven:

- *Parkplatteland*; sturende kracht is het streven naar het behoud van karakteristieke landschapswaarden, het openhouden van het landschap en het voorzien in recreatiemogelijkheden in landelijke gebieden onder stedelijke invloedssferen;

- *Suburbplatteland*; centraal staat het opvangen van de stedelijke druk - in de vorm van het ruimtelijk richting geven aan uitbreiding voor wonen, bedrijvigheid en de daarmee verbonden infrastructuur -, waarbij die gebieden meer als onderdeel van het grotere stadsgewest worden beschouwd;
- *Museumplatteland*; een cultuurecologisch conservatisme onder invloed van het streven naar duurzaamheid is hier de sturende kracht, wat kan leiden tot een idealisering van het landelijk leven in het verleden. Ver doorgetrokken komt het beeld van het landelijk gebied als een museum naar voren: het "museumplatteland". Het is het land van kleinschalige agrarische bedrijven in een natuurlijke omgeving, waarbij bedrijfsstijlen vooral in de richting van verbreding gaan. Recreatie, ambachtelijke verwerking en landschapsbeheer worden als elementen in de bedrijfsvoering opgenomen. De problematiek betreft hier vooral functieverandering waarbij de klassieke, voornamelijk visuele, karakteristieken van het landelijk gebied niet aangetast worden;
- *Modern platteland*; kenmerkend voor dit type is dat het streven gericht is op het handhaven, dan wel het tot stand brengen van "complete regio's": streken waarin met betrekking tot alle aspecten van het menselijk bestaan een zinvol bestaan kan worden opgebouwd. Rust en ruimte om te wonen, een tamelijk solide economische basis en een redelijk gevarieerd aanbod aan maatschappelijke en recreatieve voorzieningen vormen de elementen binnen deze problematiek. Het handhaven of verbeteren van de leefbaarheid heeft hier vooral betrekking op het aanwezig zijn van perspectieven voor een (beperkte) ontwikkeling van die voorzieningen. Het toekomstbeeld voor 'modern platteland' is vooral het beeld van een veelzijdig landelijk gebied. Sommige regio's kenmerken zich door groot-schalige en internationaal competentatieve agrarische productie; in andere staan wonen, bedrijvigheid en recreatie meer centraal;

- *Natuurplatteland*; in gebieden waar natuur- en landschapswaarden als ontwikkelingsdoelstellingen hoog in het vaandel staan, zal de problematiek in eerste instantie vooral de confrontatie tussen landbouw en natuur betreffen. Centraal staat het saneren en extensiveren van de landbouwfunctie in die gebieden. Bij een zwaar accent in de ontwikkelingsdoelstelling op de handhaving en ontwikkeling van alleen natuurwaarden past geen permanent ruimtebeslag door residentiële en/of economische functies. Er zullen afwegingen tussen verschillende functies gemaakt moeten worden. De bredere sociaal-economische situatie alsook algemene maatschappelijke ontwikkelingen geven hiertoe aanleiding. Op zoek naar nieuwe economische dragers zal in deze gebieden natuurontwikkeling afgewogen of gecombineerd moeten tegen/met economische ontwikkeling. De toename van de sector recreatie verhoudt zich ook lang niet altijd goed met de doelstelling van natuurontwikkeling. De natuurontwikkeling zal geïntegreerd met andere functies moeten geschieden.

Twee van deze typen, het museumplatteland en het modern platteland behoren tot het agrarisch platteland (zie 1.4). Tot het postagrarisch platteland is te rekenen het parkplatteland, suburbplatteland en natuurplatteland. Wat het laatste betreft lijkt het ons evident dat dit alleen gebieden betreft die, onttrokken aan hun agrarische bestemmingen, heringericht zijn of worden als natuurgebieden zoals de Blauwe Kamer en de Gelderse Poort in het stroomgebied van de Rijn.

In feite zijn Van Driesen c.s. uit op het ontwikkelen van strategieën voor platteland vernieuwing. De verschillende typen zijn even zo vele al of niet gewenste soorten landschappen die resulteren uit de mogelijke strategieën. De auteurs werken hun typologie dan ook uit in toekomstscenario voor beleid en in benodigde sturingsmodellen. In hoofdstuk 5 komen we hierop nog uitgebreid terug. Dat neemt niet weg dat de typen, evenals die in de VINEX en de SGR, nu reeds op de kaart van Nederland aan te wijzen zijn. Sterker nog, ze vallen grotendeels samen met wat er bijvoorbeeld al is.



De typologieën vertonen onderling veel overlap. Daaruit leiden we af dat de verschillende maatschappelijk-ruimtelijke analyses die ten grondslag liggen aan de typologieën een grote mate van onderlinge consistentie bevatten. De jaren negentig laten zich in dit verband meer dan de periode daarvoor kenmerken door een (beleidsmatig) streven naar functiedifferentiatie van het landelijk gebied. De differentiatie wordt gestuurd door de potenties en kwetsbare plekken van de verschillende regio's. Wat daarbij opvalt is dat met name in de SGR nauwelijks nog plaats (aandacht) is voor de zogeheten "groeiers"; agrarische bedrijven die doorgaan op de ingeslagen weg van modernisering en rationalisering. In feite is er in de SGR sprake van een streven naar de-modernisering ten gunste van andere functies en van de leefbaarheid. Pikant detail is dan dat de SGR afkomstig is van hetzelfde ministerie dat met haar vroegere beleid een belangrijke impuls bood en biedt voor het ontstaan van groeiers. Hoe dit ook zij, de SGR markeert definitief een omslag in het beleid bij dit ministerie.

## **2.5 Trends in bebouwing en het wonen**

Het aanzicht (bebouwing) van dorpskernen, in het bijzonder de kleine kernen en het landelijk gebied, kenmerkt zich door een hoge mate van continuïteit, in de zin dat het gaat om veelal oude bebouwing. Veel van de woningen bijvoorbeeld voldoen daarom niet meer aan de moderne wooneisen.

De Leede (1993) wijst in dit verband op kwantitatieve en kwalitatieve problemen ten aanzien van woningen en woningbehoefte die gaandeweg zijn ontstaan. Het betreft zaken als beperkte bouwmogelijkheden, een afnemende woningbehoefte, leegstand, relatief hoge bouwkosten en kwalitatieve problemen als gebrekkige woningkwaliteit, vestiging van niet lokaal gebonden, gebruik als tweede woning, illegale permanente bewoning (recreatiebungalows) en achterstanden in de woonomgeving. Terwijl de ene kern geconfronteerd wordt met leegloop en leegstand heeft de andere te maken met de komst van nieuwe vestigers. De leegloop, respectievelijk

vestiging worden voornamelijk veroorzaakt door economische en sociale ontwikkelingen (VROM, 1993).

Kernen van het eerste type vinden we voornamelijk in de extra urbane gebieden in het noorden van ons land. Er is sprake van afnemende woningbehoefte, die leidt tot lagere koopprijzen en tot leegstand in delen van de woningvoorraad. Nieuwbouw is voor sociale verhuurders, noch voor particulieren aantrekkelijk. Deze ontwikkeling wordt nog versterkt door het feit dat de bouwkosten in de landelijke gebieden in het algemeen wat hoger zijn. Doordat er weinig nieuwbouw plaats zal vinden wordt het belang van woningverbetering groter. Leegstand kan wellicht voorkomen worden door in gebruikneming als tweede woning.

Het tweede type kernen treffen we vooral in de randstedelijke regio's aan. De relatief ontspannen markt voor deze woningen berust primair op de woonbehoeften van "welgestelde stedelingen op zoek naar rust, ruimte en het authentieke van het landelijk leven". Waar sprake is van druk op de woningmarkt wordt deze veroorzaakt door de aanwezige werkgelegenheid en de daaruit voortvloeiende vestigingsbehoefte. Het laatste doet zich eveneens vooral voor in de kleine kernen in de randstedelijke regio.

De groei van de woningvoorraad is in de landelijke gebieden het geringste en neemt af (Atzema en Huigen 1989, maar zie: De Leede, 1993). Nieuwbouw vindt over het algemeen dan ook slechts mondjesmaat plaats. Oorzaken zijn economische en demografische ontwikkelingen en het rijksbeleid, gericht op beperking van nieuwbouw in het landelijke gebied. Door provincies en gemeenten wordt gestreefd naar concentratie van de nieuwbouw in enkele grote kernen. De niet als zodanig aangemerkte woonkernen hebben te maken met een terughoudende, of zelfs uitgesproken restrictieve overheid als het gaat om nieuwbouw, ofwel het op peil houden van de woningvoorraad.

Het grootste deel van de woningvoorraad bestaat uit koopwoningen. Het vinden van betaalbare huisvesting is daardoor voor veel met een wooncarrière startende autochtone jongeren in de kleine kernen steeds meer een probleem. Mede daardoor trekken die jongeren weg en treedt er vergrijzing op.

Er is sprake van een eenvormigheid: dorpen gaan in hun bebouwing steeds meer op elkaar lijken. Vernieuwing van dorpskernen kenmerkt zich steeds meer door bebouwing met stedelijke allure. Aan de randen is sprake van het ontstaan van de zogeheten "witte schimmel": een band van veelal lichtgekleurde nieuwe woningen van het type bungalow.



### 3 PARTICIPATIE, VERGRIJZING EN EMANCIPATIE

#### 3.1 Individualisering en regionalisering

##### *De opkomst van de risicomaatschappij*

De hoogmoderne westerse samenleving wordt, volgens de Duitse socioloog Beck (1986), onder meer gekenmerkt door het uiteenvallen van sociale structuren en het in betekenis afnemen van sociale verbanden. De centrale concepten en sociale structuren - gezin en familie, klasse en religie, arbeid en wetenschap, staat en democratie - die ten grondslag liggen aan de moderne samenleving komen onder druk te staan. Ze verliezen hun vanzelfsprekendheden, eroderen en worden zelf het object van modernisering. De ontwikkelingen in de landbouw vormen daar een sprekend voorbeeld van. Beck noemt dit proces "reflexieve modernisering". Onder die noemer brengt hij een groot aantal trends met elkaar in verband, zoals automatisering en technologisering, individualisering en decentralisering, maar ook de zorg voor het milieu.

De onderlinge samenhang tussen deze trends en de effecten ervan duidt Beck als een nieuwe fase in het moderniseringproces, ofwel het ontstaan van de "risicomaatschappij". De door Beck geanalyseerde trends dragen nieuwe risico's in zich, zoals ecologische risico's, beheerrisico's en individualiseringsrisico's. In feite zijn dus de ontwikkelingen die we in 2.2 en 2.3 beschreven te zien als uitingen van ecologische en beheerrisico's. De drijvende kracht is de enorme ontwikkeling van wetenschap en techniek.

Moderne productietechnieken en consumptiepatronen vormen in toenemende mate een bedreiging voor het milieu en de natuur, maar ook voor de gezondheid. Exemplarisch is de jongste varkenspestepidemie welke veel boeren in Noord Brabant en andere delen van het land trof. Als belangrijkste oorzaak voor de epidemische vormen ervan wordt algemeen

gezien de enorme concentratie van varkens in dat gebied. Allerlei afdoende geachte maatregelen bleken plots niet meer te werken, soms door onachtzaamheid van een derde, zoals vervoerders die hun vrachtwagens onvoldoende ontsmetten.

Beheerisico's doen zich voor op het vlak van politiek en bestuur. De bestaande sturingsconcepten van nationale overheid en parlementaire democratie staan, volgens Beck, onder druk. Debet daaraan zijn onder andere internationaliseringstendensen en de fragmentatie van de politieke cultuur. Het eerste is gelegen in de internationalisering van de productie. Er ontstaan multinationals met een omzet die niet zelden de begroting van een nationale staat overtreft en waarvan het beleid zich onttrekt aan de controle van de nationale overheid. Het tweede voert terug op het ontstaan van nieuwe relaties tussen burger en politiek. Het ontstaan van nieuwe, niet klassegebonden sociale bewegingen, zoals de emancipatiebeweging en de milieubeweging. Nieuw is ook dat de burger steeds vaker zijn politieke gelijk wil halen via de rechter.

Kenmerkend voor de risicomaatschappij is, volgens Beck, ook dat de nieuwe moderniseringsrisico's zich niet langer beperken tot of eigen zijn aan een bepaalde stand of klasse, zoals armoede en werkloosheid, een slechte huisvesting en gebrek aan opleidingsmogelijkheden kenmerken waren van de arbeidersklasse, maar iedereen aangaan. Milieurampen bijvoorbeeld hebben grensoverschrijdende effecten die iedereen, rijk en arm, in gelijke mate raken. Vrijwel niets of niemand is in staat zich te wapenen tegen deze effecten en zich er zo aan te onttrekken. Wel is het zo dat de "rijkeren" vaker over middelen beschikt om de gevolgen te reduceren. Terwijl aids over de hele wereld en in alle rangen en standen slachtoffers maakt, is het met name het rijke westen dat het meest profiteert van de ontwikkelingen in de bestrijding ervan en daar weer de rijkere lagen van de bevolking.

Voor het beschrijven en duiden van de sociale en culturele ontwikkelingen op het platteland nemen we "individualisering" als vertrekpunt en verbinden dit aan de processen van "regionalisering". Die laatste vloeien voort uit het

individualiseringsproces en beïnvloeden de leefbaarheid. Naast de economische ontwikkelingen, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, zien we in individualisering en regionalisering de belangrijkste krachten achter de sociale en culturele veranderingen. In dit hoofdstuk kijken we naar de sociale aspecten en effecten, terwijl in het volgende de culturele aspecten en effecten centraal staan

### *Individualiseringsrisico's*

Een van de wellicht meest markante trends in de hoogmoderne samenleving is, wat algemeen geduid wordt als het "individualiseringsproces", al was het maar omdat dit het meest ingrijpend is voor de mens in zijn dagelijks bestaan. Individualisering uit zich bij het individu onder meer in het ontwikkelen van een grote verscheidenheid aan oriëntaties op en eisen aan maatschappelijke arrangementen, verbonden aan een toegenomen zelfbewustzijn en mondigheid. Dit gaat gepaard met, of wordt veroorzaakt door, een ontcollectivering van belangen en behoeften en het vervagen van traditionele sociale verbanden, organisatievormen en waardenstelsels. De mogelijkheden daartoe ontstaan onder meer door de toegenomen welvaart, waardoor de onderlinge afhankelijkheid en solidariteit afnemen. De kansen en mogelijkheden voor maatschappelijke participatie en zeggenschap raken geïndividualiseerd. Het individu beschikt daardoor, veel meer dan vroeger, over een grote keuzevrijheid. Tegelijk echter is hij ook steeds meer zelf verantwoordelijk voor de invulling en kwaliteit van het eigen bestaan. Hij is, zogezegd, ook steeds meer gedwongen tot het maken van keuzes en draagt daar zelf de verantwoordelijkheid voor.

In feite is er sprake van twee tegenstrijdige tendensen. Enerzijds is er de ontmanteling van de traditionele sociale verbanden, wat het individu nieuwe mogelijkheden verschaft zijn leven naar eigen opvattingen en inzichten in te richten. Anderzijds is er sprake van een toenemende afhankelijkheid van maatschappelijk georganiseerde arrangementen en het ontstaan van nieuwe maar ook veel lossere of vluchtige sociale

verbanden, zoals sociale bewegingen, sociale netwerken en vriendenkringen. Stuurman (1985) formuleert het eerste aspect als volgt: "De moderne gezinspolitiek van de Keynianse verzorgingsstaat werkt niet door verboden en bevelen maar laat het "vrije individu" door middel van psychologische en agogische technieken zelf "verantwoordelijkheid" nemen voor de juiste invulling van de norm." Zo gezien is er sprake van een paradox: terwijl enerzijds de individuele keuzevrijheid toeneemt wordt deze anderzijds door vermaatschappelijking en verzakelijking van het sociale verkeer ingeperkt.

Volgens Beck heeft de individualisering geleid tot het ontstaan van allerlei nieuwe risico's die de bestaanszekerheid bedreigen. Deze risico's zijn echter niet gelijk verdeeld. Voor veel mensen biedt de individualisering tal van kansen die onbekend waren aan hun ouders en grootouders. Zij weten hun toegenomen keuzevrijheid adequaat te benutten. Dit betreft vooral degenen die over voldoende middelen beschikken; die over voldoende sociale "koopkracht" en vaardigheden beschikken. Voor anderen echter, leidt individualisering tot het ontstaan van nieuwe onzekerheden en bedreigingen, juist omdat de oude structuren van onderlinge hulp en solidariteit wegvallen. Voor hen neemt daardoor de bestaansonzekerheid toe. Met name betreft dit mensen die in een afhankelijkheidssituatie verkeren, zoals kinderen en jeugdigen, zorgbehoevende volwassenen, uitkeringsgerechtigden, vrouwen - vooral zij die nog in een traditionele rolverdeling leven - en ouderen.

Een van de kwesties die hier in het geding is en vooral voor de plattelandsbewoners verstrekkende betekenis heeft, is de invloed van individualisering op de levensloop. Broens c.s (1991) spreken in dit verband van een "transformatie van de levensloop". De levensloop van de (autochtone) plattelandsbevolking was nog tot na de Tweede Wereldoorlog nauw verbonden met de agrarische productie. Tot dan verloopt het leven volgens vaste patronen en heeft het daardoor een grote mate van voorspelbaarheid. Daaraan is de laatste decennia definitief een eind gekomen. Naast economische oorzaken maakt het individualiseringsproces daar voorgoed een eind aan. De levensloop wordt in toenemende mate bepaald



door keuzes die op relevante momenten in het leven gemaakt (moeten) worden. Die beginnen vaak al met de schoolkeuze van ouders ten aanzien van de basisschool voor hun kinderen. Deze keuze is bepalend voor de indrukken en ervaringen welke het kind opdoet en gaan een meer of minder grote rol vervullen in het verdere verloop van zijn leven.

Hoe dit ook zij: oud worden, ofwel je hele leven wonen, werken en leven in het geboortedorp is niet meer vanzelfsprekend. Evenmin is het nog langer vanzelfsprekend dat je burens van morgen nog dezelfde zijn als die van gisteren en waardoor je bijvoorbeeld niet langer nog kunt rekenen op de vertrouwde systemen van sociale contacten en burenhulp. De vertrouwde heelheid van het bestaan is verbroken en verbrokkeld. Dergelijke kwesties treffen we aan onder de boerenbevolking, maar evenzeer onder de oorspronkelijke burgerbevolking in de dorpen en het landelijk gebied. In feite is ieders persoonlijke levensloop ontdaan van haar continuïteit en collectiviteit. Daarvoor in de plaats treden discontinuïteit en zelfverantwoordelijkheid.

Individualisering en de transformatie van de levensloop staan niet op zichzelf. Ze hangen, zoals we zullen aangeven, wederkerig samen met een differentiatie in tijd en ruimte van het dagelijks handelen van individuen in het sociale domein. Het sociale domein fragmentariseert in een mate die specifiek is voor de risicomaatschappij en komt naar voren in alle gebieden waarin mensen handelen. Voor de leefbaarheid is die samenhang van bijzonder belang. Individualisering, transformatie van de levensloop en de verschillende handelingsgebieden hebben zo hun effecten op de kwaliteit van leefbaarheid en de ruimtelijke keuzevrijheid van het individu. De mate waarin het individu is komen te beschikken over ruimtelijk keuzevrijheid maakt hem meer of minder afhankelijk van de lokale gemeenschap.

*Nogmaals: handelende actoren en leefbaarheid*

De Britse socioloog Giddens (1984) verstaat onder 'regionalisering': de afbakening in betekenisvolle tijd- en ruimtecontexten van het dagelijkse routinematig handelen. Die betreft zowel een afbakening binnen een gegeven lokale ruimte als tussen verschillende lokale ruimtes. Een voorbeeld ter verduidelijking: het bekende Twentse Löss Hoes staat voor een boerderijtype waarin mens en dier in een omsloten ruimte gezamenlijk naast elkaar leefden. Dit gezamenlijk leven moet echter niet al te letterlijk worden opgevat. Hoewel er vrijwel geen fysieke afscheidingen bestonden was die ruimte wel degelijk opgedeeld in subruimtes of regio's voor mens en dier. Zo waren de slaappleaatsen wel degelijk gescheiden van het gedeelte waar gekookt en gegeten werd. En die delen van de delen waar het vee stond.

Zo gezien is er binnen een ogenschijnlijk ongedeelde lokale ruimte wel degelijk sprake van een regionale indeling. Op het niveau van het handelen was dus het Löss Hoes opgedeeld in aan bepaalde routines verbonden regio's. Als de koe gemolken moest worden gebeurde dat in het stalgedeelte. De boer of arbeider die het in zijn hoofd haalde die koe daar weg te halen om haar naast de kookpot te gaan melken kon rekenen op hoon en afkeuring. Een regio is dus een in tijd en ruimte afgebakende plaats waar routinematig de voor die plaats kenmerkende handelingen plaatsvinden: werktijd is iets anders dan vrije tijd, een fabriek is geen sportpark, een woonhuis geen akker of stal. Tegelijk wordt de regio gereproduceerd door de routines die in het handelen besloten liggen.

In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven dat leefbaarheid een aantal aspecten kent welke betrekking hebben op de kwaliteit van leefbaarheid. Elk van die aspecten slaan op een bepaald sociaal domein, bijvoorbeeld bestaanszekerheid en arbeid. In aansluiting op de zienswijze van Giddens zijn die domeinen verbonden aan bepaalde routines, zoals beroepsvaardigheden, die kenmerkend zijn voor dat domein.

Hier is de toevoeging die Giddens geeft op zijn handelingsconcept van belang: "an important notion in counterbalancing the assumption that societies are always homogeneous, unified systems" (1984, p. 376). Gemeenschappen zijn dus niet alleen heterogeen en

gedifferentieerd, ze zijn ook voortdurend aan verandering onderhevig. Die veranderingen houden verband met de voortgaande 'regionalisering' van het dagelijks handelen, bijvoorbeeld zoals dat zichtbaar wordt in de voortgaande arbeidsdeling of in het gebruik van voorzieningen. En bovendien dat die regionalisering resulteert uit het intentionele handelen van actoren. Door regionalisering te verbinden aan het handelen van sociale actoren verleent Giddens een extra dimensie aan het concept van regionalisering. Regionalisering is niet iets dat zich buiten het handelen van betrokken actoren maar juist door dat handelen ontstaat en gereproduceerd wordt. Routine en regio's verhouden zich als de appel tot de boom.

Van Dam (1995) verbindt bereikbaarheid van voorzieningen met schaalvergroting. Concreet houdt dit in, dat als gevolg van individualisering- en regionaliseringstendensen er zowel een daling als een verschuiving van de vraag naar bepaalde voorzieningen optreedt en er daardoor mogelijk sprake is van een aantasting van het draagvlak van deze voorzieningen. Bedenken we dat daarnaast in de landelijke gebieden het ruimtelijke patroon van veel kleine kernen niet meer met actuele maatschappelijke en economische processen spoort, dan wordt duidelijk dat de traditionele kleinschalige samenleving zoals die in het nederzettingenpatroon wordt weerspiegeld is ingehaald door processen als individualisering en regionalisering.

We hebben nu drie factoren afgebakend die van belang zijn voor het begrijpen van de sociale ontwikkelingen op het platteland en voor het bepalen van de wijze waarop die ontwikkelingen de leefbaarheid beïnvloeden. Het gaat om individualisering, regionalisering van het handelen en schaalvergroting. De combinatie van deze factoren komt bij het individu naar voren in zijn ruimtelijke keuzevrijheid. Bovendien hebben we de kwestie van leefbaarheid nu ingeperkt tot de vraag naar mogelijkheden voor participatie in de verschillende sociale domeinen en daarmee ook tot het bijbehorende risico op uitsluiting. Uitsluiting vatten we op als een van de individualiseringsrisico (Van der Veen, 1996).

Participatie en het risico van uitsluiting zijn op hun beurt verbonden met aanwezigheid en bereikbaarheid van participatiemogelijkheden op lokaal, regionaal of nationaal niveau. Van de eerste twee aspecten denken we dat ze, geconcentreerd in de factor "mobiliteit", vanwege de ruimtelijke spreiding van participatiemogelijkheden steeds meer een spelfunctie zijn gaan vervullen in de leefbaarheid van het platteland. Met andere woorden in de relatie tussen leefbaarheid en ruimtelijke keuzevrijheid vervult de mobiliteit van het individu een sleutelrol. Na een meer algemene verkenning van de sociale ontwikkelingen inzake achtereenvolgens participatie en mobiliteit, zoomen we in op de betekenis hiervan voor twee groepen bewoners: ouderen en vrouwen. Zij vormen onder de huidige moderniseringstendensen op het platteland twee van de meest kwetsbare groepen.

### **3.2 Participatie en uitsluiting**

#### *Participatie en ruimtelijke keuzevrijheid*

De ontwikkelingen op het platteland in de laatste decennia betreffen onder meer een voortgaande afname van participatiemogelijkheden op het lokale niveau. Die afname ontstaat door regionalisering en schaalvergroting van die mogelijkheden. Ze is kenmerkend voor alle sociale domeinen. Daardoor komt de leefbaarheid van de lokale ruimte op het platteland onder druk te staan, maar in het bijzonder is dat het geval in de extra-urbane gebieden. Algemeen gesteld betreft dat de participatie van plattelandsbewoners aan zowel het maatschappelijke, als het (lokale) sociale leven. Dus om de participatiemogelijkheden op het gebied van betaalde arbeid, onderwijs, culturele-, zorg- en hulpvoorzieningen, politiek, vrijwilligersorganisaties, sport- en ontspanningsverenigingen en familie- en buurtnetwerken. De afname vloeit, vanuit de lokale gemeenschap gezien, deels voort uit schaalvergroting, ofwel de concentratie van mogelijkheden op een regionaal niveau. Voor een ander deel wordt de afname echter veroorzaakt door het

verdwijnen van bestaande mogelijkheden, zoals door het wegtrekken van bewoners, waardoor sociale netwerken van familie en vrienden, zoal niet feitelijk verdwijnen, dan toch hun lokale rol verliezen.

Het lijkt ons evident dat de participatie op elk van die gebieden verbonden is aan specifieke behoeften, belangen en interesses. De relatie tussen participatie enerzijds en behoeften en belangen anderzijds komt tot uitdrukking in het begrip 'ruimtelijke keuzevrijheid'. Bij een grote mate van ruimtelijke keuzevrijheid is de kans op consistentie tussen enerzijds de individuele behoeften en anderzijds de participatie groot. Is de ruimtelijke keuzevrijheid daarentegen beperkt dan zal eerder het omgekeerde het geval zijn, tenzij de mogelijkheden daartoe op lokaal niveau aanwezig en bereikbaar zijn.

In een verleden, dat overigens nog niet eens een zweem van grijs vertoond, vielen die mogelijkheden op het platteland niet alleen voor een belangrijk deel samen; ze kenmerkten zich ook door een grote mate van collectiviteit en continuïteit. De onderscheiden sociale domeinen vormden nog één geheel. De daaraan verbonden behoeften en belangen werden collectief gedeeld en waren grotendeels door tradities bepaald. Alles stond primair in het teken van collectieve bestaanszekerheid, waarbij de behoeften van het individu samenvielen met die van het collectief: de boerderij, de familie, de buurtschap, het dorp. Er was sprake van een grote onderlinge verbondenheid en verantwoordelijkheid, bijeengehouden door de banden met de agrarische productie en religie: het schip en het kompas waarop de dorpssamenleving voer. Daardoor was, omgekeerd, het individu beperkt in zijn (ruimtelijke) keuzevrijheid, maar ook verzekerd van een bestaan, althans niet minder dan de anderen uit zijn dorp en stand of klasse. Voor zover die bedreigd werd, werd dit veroorzaakt door misoogsten, ziekten bij mens en dier en ander niet beïnvloedbaar kwaad van buitenaf.

Het moderniseringsproces heeft deze bestaanswijze grotendeels ingehaald. In de eerste plaats is de plattelandsbewoner, net zoals de stedeling, voor het zeker stellen van zijn bestaan op zichzelf teruggeworpen. Daarnaast zijn de bronnen daartoe op het lokale niveau veelal zo niet verdwenen, dan toch aanmerkelijk gereduceerd. Voorts heeft

het lokale leven veel van haar kwalitatieve samenhang verloren. Het sociale domein heeft haar eenheid verloren en is uiteengevallen in verschillende domeinen; ieder met een eigen dynamiek en autonomie. De betrokkenheid bij en deelname aan het maatschappelijke en sociale leven is door dit proces eveneens gefragmentariseerd geraakt.

Bovendien is er binnen de verschillende sociale domeinen sprake van toegenomen complexiteit. Er zijn nieuwe, vaak complexere routines ontstaan. De meeste in het oog springende zijn wellicht die welke verband houden met het arbeidsproces op het gebied van scholing en opleiding.

Participatie stelt daardoor steeds hogere eisen aan de kennis en vaardigheden van mensen, maar ook aan hun houding. Dit brengt met zich mee dat sommige bevolkingsgroepen op het platteland een relatief groot risico lopen op uitsluiting en isolement in een of meerdere van de sociale domeinen. Vanuit verschillende invalshoeken en achtergronden treft dit met name de agrarische bevolking, ouderen en vrouwen met jonge kinderen. Die risico's hangen samen met de verschillende aspecten van leefbaarheid. In dit verband hebben we in de vorige paragraaf die aspecten verbonden aan sociale domeinen. Op het platteland zijn de daaraan verbonden routines derhalve sterk aan verandering onderhevig, veroorzaakt door moderne regionaliseringstendensen en schaalvergroting. De uitwerking hiervan lichten we toe aan de hand van de veranderingen in de participatie in de zorgstructuur, maar ze doen zich ook voor in de andere sociale domeinen. Dat lichten we toe aan de hand van een voorbeeld (maar zie ook 2.3).

#### *Participatie in de zorgstructuur: een voorbeeld*

In de traditionele situatie bestond de zorgstructuur voornamelijk uit burenhulp. Deze vorm van hulp vormde een basis en was in het handelingsrepertoire van mensen routinematig aanwezig in alle facetten van het leven, van geboorte tot dood. Ze was wederkerig van aard, had een sterk verplichtend karakter, maar was ook vanzelfsprekend. Er hoefde zagezegd niet om

gevraagd te worden. Ze werd gegeven en kon worden gegeven omdat ze gefundeerd was in een hecht systeem van sociale controle (in de positieve betekenis van het op elkaar letten) en wederzijdse afhankelijkheid. De rol van professionele hulp, zo die al bestond, was daarom marginaal en veelal specialistisch van aard.

Hoewel de traditionele zorgstructuur vrijwel overal op het platteland nog bestaat, staat ze door het uiteenvallen van de sociale verbanden onmiskenbaar onder druk. Zorgbehoevenden, kort of langdurend, moeten steeds meer vragen om hulp en zorg. Bovendien lijkt er sprake te zijn van het ontstaan van problemen waar een taboe op rust of waar het systeem van burenhulp geen uitkomst kan bieden. Dat vereist dat men dient te beschikken over andere routines of anders deze moet ontwikkelen.

Dit laatste komt bijvoorbeeld naar voren bij de toenemende intensivering van de zorg door enerzijds de vergrijzing en anderzijds de toegenomen levenskansen van prematuren. Daardoor dient zich steeds meer de noodzaak aan van participatie in de professionele zorgstructuur. Overigens verschillen plattelandsbewoners hierin niet met stedelingen. Die intensivering van de zorgbehoefte is een algemeen verschijnsel dat voortvloeit uit de sterke verbetering van de levenskansen en levensverwachting. Echter, voor het platteland is het probleem dat de daarmee gemoeide zorgverlening vaak niet (meer) op het lokale niveau voorhanden is. Daardoor lopen bepaalde groepen bewoners een verhoogd risico op uitsluiting. Dat treft groepen die niet over de vereiste routines beschikken om een voor hen adequaat beroep op de zorgstructuur te kunnen doen. We komen op dit aspect nog terug bij de vraagstukken mobiliteit (3.3), vergrijzing (3.4) en emancipatie (3.5).

Anders ligt dat met problemen waar een taboe op rust. In feite gaat het hier eveneens om het probleem van mobiliteit, maar dat is dan eerder mentaal van aard. We doelen hiermee op het perspectief dat mensen hebben op problemen en hun mogelijkheden om deze aan te pakken. Dat perspectief mobiliseert het individu wel of niet tot het zetten van stappen. Waar dat niet het geval is kunnen we spreken van mentale immobiliteit. Met name de agrarische bevolking heeft hiermee te

maken. Giesen (1991) wijst in dit verband op het ontstaan van een veelvoud aan problemen waarmee agrariërs zich geconfronteerd zien als gevolg van het moderniseringsproces.

De neerwaartse spiraal van (bedrijfs)schulden en inkomensverlies waar veel boeren mee te maken hebben leidt niet zelden tot een neerwaartse spiraal van stress en gezondheidsklachten. Het praten daarover en hulp zoeken in de eigen kring van familie en buren is echter een taboe, omdat het hebben van dergelijke problemen wordt beleefd als falen. Ook de door veel boeren ervaren verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het bedrijf draagt hieraan bij.

Het gevolg is dat deze boeren niet of veel te laat hulp zoeken. Echter, die "nalatigheid" wordt ook veroorzaakt doordat boeren juist vanwege het taboe geen routines hebben ontwikkeld voor het zoeken van hulp bij dergelijke problemen. En dus ook niet weten hoe ze hulp moeten zoeken; niet in de eigen vertrouwde kring, maar ook niet in de professionele circuits. Daar komt bij dat deze vaak evenmin over routines beschikten waarmee de impasse doorbroken kan worden. Op die manier lopen boeren een groot risico op uitsluiting en isolement. Uitsluiting van hulp bij problemen en isolement in de sociale gemeenschap.

De laatste jaren lijkt hierin schoorvoetend verandering te komen. Dit blijkt uit twee ontwikkelingen. In de eerste plaats is er sprake van het ontstaan van een nieuwe vorm van zelforganisatie: de Zelforganisatie BedrijfsBeëindigers (ZBB). Deze organisatie is een initiatief van bedrijfsbeëindigers uit de agrarische sector en biedt boeren hulp en steun bij de beslissing tot bedrijfsbeëindiging en de verwerking van die (ingrijpende) stap in de periode daarna. Daarnaast lijkt ook de professionele hulpverlening meer oog te krijgen voor de "boerenkwestie" (zie ook 2.2.). In het bijzonder het Algemeen Maatschappelijk Werk op het platteland ontwikkelt een oog voor deze problematiek en voor de benodigde deskundigheidsbevordering hierop. De zogeheten Groene Volkshogescholen hebben onder meer een cursusaanbod voor agrariërs die kampen met deze en vergelijkbare problemen ontwikkeld. Een voorbeeld is ook het oprichten van de Telefonische Hulpdienst voor Agrariërs in Zwolle. Deze



hulpdienst werkt met vrijwilligers, afkomstig uit de sector zelf, en biedt vooral een luisterend oor en zo mogelijk advies. Dit beperkt zich overigens niet tot problemen in verband met bedrijfsbeëindiging maar ook andere zaken (zie de publicatie "Een luisterend oor", 1998). Opmerkelijk is dat de traditionele standsorganisaties als de LTO zich vooralsnog sterk lijken te verzetten tegen deze "bemoeienissen van buitenaf".

### **3.3 Mobiliteit**

#### *Participatie en mobiliteit*

Participatie en het risico op uitsluiting ofwel de ruimtelijke keuzevrijheid, zijn op het platteland tegenwoordig sterk afhankelijk van de mate van mobiliteit. De relatief grotere afstanden op het platteland stellen van oudsher specifieke eisen aan de mobiliteit van plattelandsbewoners. Echter die eisen zijn met de tijdruimtelijke regionalisering van het sociale domein explosief toegenomen. Wonen, werken, recreëren en het gebruiken van voorzieningen vragen om steeds meer verplaatsingen en tijd. Tegelijk blijven de mogelijkheden hiertoe, in vergelijking met de stad, beperkt. Illustratief is de dichtheid van het openbaar vervoer.

Over de te verwachten ontwikkelingen hierin is weinig optimisme. Dreigende sluiting van onrendabele spoor- en busverbindingen staan in schril contrast met de toenemende mobiliteitseisen die de arbeidsmarkt stelt, maar ook met het mobiliteitsbeleid van de overheid (meer reizen per openbaar vervoer). Participatie zonder eigen vervoer, in het bijzonder in de vorm van het beschikken over een auto, is op en vanuit het platteland welhaast een onmogelijkheid geworden.

Niet in de laatste plaats is dat veroorzaakt door de fragmentatie van de leefwereld, waar de verschillende taken die binnen een huishouden verricht moeten worden in ruimte en tijd, steeds verder uit elkaar komen te liggen. De kinderen moeten hier naar school gebracht, de boodschappen daarginds gedaan, de dokter weer elders bezocht en de

bibliotheekboeken nog weer ergens anders teruggebracht. De vergadering in het dorps huis en het voetballen van de kinderen vragen ook weer om het incalculeren van reistijd.

De toegenomen (eisen aan) mobiliteit dient niet alleen in verband gebracht te worden met factoren als economische groei, bevolkingstoename en suburbanisatie. Belangrijk is ook de invloed geweest van veranderende leefpatronen in onze samenleving. Batenburg en Knulst (maar zie: Van Dam, 1995) concluderen dat vier aspecten van een modern leefpatroon, te weten de huishoudensverdunding, de emancipatie van vrouwen, het combineren van uiteenlopende taken en de diversiteit van het vrijetijdsgedrag een grote invloed heeft gehad op de mobiliteitstoename van laatste jaren.

De Leede (1993) wijst expliciet op de relatie tussen het afnemende niveau van voorzieningen in de landelijke gebieden en een toenemende behoefte aan mobiliteit. De enorme schaalvergroting in het ruimtelijk gedrag van individuen is een gevolg van de toegenomen automobilititeit. De schaalvergroting in het aanbod van voorzieningen en de schaalvergroting in het ruimtelijk gedrag zijn sterk met elkaar verweven. De gevolgen zijn tweeslachtig. De schaalvergroting in het ruimtelijke gedrag heeft geleid tot een verminderd gebruik van de lokaal nog aanwezige voorzieningen. Tegelijkertijd heeft de schaalvergroting in het aanbod van voorzieningen geleid tot een grotere door de bewoners van landelijke gebieden af te leggen afstand tot die voorzieningen. Vaak is de auto de meest comfortabele, maar vooral snelste vervoerswijze om deze voorzieningen te bereiken. Niet in de laatste plaats omdat het openbaar vervoer onder meer door privatisering aangemoedigd wordt de (afnemende) vraag te volgen.

Deze ontwikkeling leidt tot een neerwaartse spiraalbeweging: tot het punt dat de vraag onder een minimum komt en de voorziening wordt opgeheven. Ondanks de groeiende mobiliteitsbehoefte daalt met name in de extra-urbane gebieden het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer. De consequentie hiervan is dat het streven van het rijk naar vermindering van het autoverkeer op gespannen voet komt te staan met een beleid dat zich richt op behoud en versterking

van de leefbaarheid in landelijke gebieden. Een gelijktijdige vermindering van de automobilititeit en van het openbaar vervoer betekent voor de inwoners van landelijke gebieden dat zij beperkt worden in hun activiteiten.

### *Bereikbaarheid en voorzieningen*

De afgelopen decennia heeft zich onder invloed van de markt en het beleid een concentratie van voorzieningen op tal van terreinen voltrokken. De concentratie betreft de samentrekking van die voorzieningen op een regionaal niveau. Er ontstaan regio's die gedefinieerd kunnen worden door het grote verzorgingsgebied van een voorziening. Daardoor omvat een regio, met name in de perifere gebieden geografisch gezien een uitgestrekt gebied. Met name voor het platteland heeft deze regionalisering voor de leefbaarheid van gebieden verstrekkende gevolgen. Het vertrek van voorzieningen uit de kleinere gemeenschappen heeft effecten op de bereikbaarheid ervan voor specifieke bevolkingsgroepen.

Van Dam (1995) stelt dat de bereikbaarheid van voorzieningen in landelijke gebieden geen statisch gegeven is. Zij is om een drietal redenen aan veranderingen onderhevig. In de eerste plaats is er het gevolg van demografische processen (vertrekoverschotten, selectieve migratie, vergrijzing). Daardoor treedt er mogelijk een daling, maar in elk geval een verschuiving van de vraag naar bepaalde voorzieningen op. Er is sprake van een aantasting of wijziging van het (lokale) draagvlak van deze voorzieningen, die bovendien over een relatief groter gebied gespreid zijn dan in stedelijke gebieden. Als tweede reden noemt Van Dam dat wijzigingen in het spreidingspatroon van voorzieningen van invloed (kunnen) zijn op de bereikbaarheid van deze voorzieningen. Tot slot is er het gegeven dat het openbaar vervoer op het platteland onder druk staat. Het toenemend autobezit heeft de vraag naar en het door de lage bevolkingsdichtheid van het landelijke gebied toch al relatief lage gebruik van het openbaar vervoer, drastisch verder doen afnemen.

De toegenomen automobilititeit heeft geleid tot een verminderd gebruik van de lokaal aanwezige voorzieningen. In dit verband kunnen we spreken van een schaalvergroting in het ruimtelijk gedrag. Maar deze schaalvergroting gaat niet voor alle bevolkingsgroepen in gelijke mate op. De bereikbaarheidsproblematiek kent drie componenten: kenmerken van de voorzieningengebruikers, de voorzieningen en de verbindingen tussen beide (Moseley, 1977 maar zie: Van Dam, 1995). Schematisch is dat als volgt weer te geven:

People-----link-----Activity

Elk bereikbaarheidsprobleem is volgens Van Dam met behulp van dit schema te beschrijven. Centraal staat dat mensen met behulp van, dan wel door middel van verbindingen bepaalde activiteiten willen bereiken (of hierdoor bereikt willen worden). Veranderingen in elk van deze drie elementen leiden tot wijzigingen in de bereikbaarheidssituatie van een bepaalde voorziening en daarmee tot veranderingen in de mogelijkheden voor bepaalde individuen om van bepaalde voorzieningen gebruik te maken. Ook de mogelijkheden die bepaalde individuen hebben om gebruik te maken van bepaalde voorzieningen zijn aan veranderingen onderhevig. Verschillende groepen voorzieninggebruikers ervaren uiteenlopende gevolgen van dergelijke veranderingen.

De term *bereikbaarheid* heeft betrekking op een bestemmingslocatie. Het is een eigenschap van die locatie of vestiging. De tegenhanger ervan is *bereik*, wat een eigenschap is van individuen. "Bereik" kan worden omschreven als de mogelijkheden van het individu om aan bepaalde activiteiten deel te nemen. Vanuit zijn kritiek op het traditionele bereikbaarheidsonderzoek legt Huigen (1989) juist de nadruk op het bereikconcept in plaats van op bereikbaarheid. Daartoe voert Huigen vier interessante punten op die voor ons handelingsperspectief van belang zijn.

Het eerste punt is dat het traditionele onderzoek meer gericht is op waargenomen, dan op mogelijk gedrag. Waargenomen (gemanifesteerd) gedrag is volgens Huigen

aangepast gedrag, aangepast aan de beperkingen waaraan het individu onderhevig is. Hoewel Huigen zich hierbij beperkt tot de fysieke belemmeringen, gaat het in feite ook om gedrag, respectievelijk mogelijkheden die verband houden met wat we eerder geduid hebben als 'mentale mobiliteit'. Als tweede punt voert hij op dat in het onderzoek naar bereik en bereikbaarheid een onderscheid tussen actor en activiteit moet plaatsvinden: specificeer dus wat bereikbaar is, op welke manier en voor wie. Ten derde wordt de tijdsdimensie verwaarloosd. Besteed dus aandacht aan de vraag wanneer en hoelang een bepaalde activiteit bereikbaar is en of de betrokken persoon op dat tijdstip daar wel kan komen. Ten slotte stelt Huigen dat het in bereikbaarheidsmetingen niet zou moeten gaan om de bereikbaarheid van één voorziening, maar om een verkenning van de mogelijkheden van individuen om, binnen een bepaalde tijd, bepaalde (ruimtelijk gescheiden) activiteiten te ontplooiën.

Het bereik- en bereikbaarheidsprobleem in landelijke gebieden verschilt dus per bevolkingsgroep. Het probleem speelt met name bij diegenen die niet de beschikking hebben over een auto, zoals het grootste deel van de scholieren (hoewel het ruimtelijk isolement van deze groep wel meevalt, ze hebben immers wel de beschikking over de fiets of de brommer), een deel van de niet-werkenden en een deel van de ouderen. De bereikbaarheid van voorzieningen wordt dus steeds meer een probleem voor nederzettingen waar een oververtegenwoordiging optreedt van vervoersarme groeperingen, waarmee het probleem verschuift van "de bereikbaarheid van voorzieningen" naar "het bereiken van voorzieningen door vervoersarme groeperingen".

Samenvattend:

1. het bereikbaarheidsvraagstuk is een (inherent) probleem van landelijke gebieden;
2. de bereikbaarheid van voorzieningen staat onder invloed van trends als individualisering, een toenemende individuele mobiliteit en een terugtrekkende overheid.
3. het bereikbaarheidsvraagstuk dient uiteengelegd te worden naar specifieke bereikbaarheidsproblemen, die

gelden voor bepaalde voorzieningen en voor bepaalde voorzieninggebruikers.

In navolging van Huigen (1986) en van Van Dam (1995) beschouwen we bereikbaarheid beschouwd als een eigenschap van een bepaalde locatie (activity). Of individuen een bepaalde activiteit daadwerkelijk kunnen bereiken hangt af van hun bereik. De tijdruimte benadering stelt het handelende individu centraal: het ondeelbare individu dat niet over onbegrensde mogelijkheden beschikt maar in zijn tijdruimtelijke keuzegedrag gebonden is aan beperkingen van mentale, fysieke, sociale en juridische aard.

Een bepaald spreidingspatroon van voorzieningen (in tijd en ruimte) impliceert een bepaalde set van gedragsopties ten aanzien van het bezoek aan deze voorzieningen. Een verandering in dit spreidingspatroon zou deze set kunnen wijzigen. Hierbij speelt niet alleen de ruimte maar ook het tijdaspect een belangrijke rol. Het feitelijk gedrag, het tijdruimtelijk keuzegedrag is slechts een waarneembare deelverzameling van het mogelijke gedrag in tijd en ruimte. Tussen het waargenomen gedrag en het geprefereerde gedrag is in het algemeen sprake van een discrepantie. Het tijdruimtelijk keuzegedrag kan dus gezien worden als 'constrained preference'. De keuzevrijheid van individuele actoren is per definitie ingeperkt door beperkingen opgelegd door de tijdruimtecontext en daarnaast door beperkingen die het individu zichzelf oplegt. Hetzelfde geldt voor verschillende bevolkingsgroepen zoals bijvoorbeeld ouderen en vrouwen. In het hiernavolgende besteden we expliciet aandacht aan deze beide groepen.

### **3.4 Vergrijzing**

In een debat met als onderwerp "Drenthe, Florida van Nederland", op 1 mei 1998, stelt Van Engelsdorp Gastelaars dat pensioenmigratie een verschijnsel is dat zich al langere tijd in Nederland voordoet (in het Gooi, de Utrechtse Heuvelrug en

de Veluwezoom) (aangehaald in: Binnenlands bestuur, 18, 1 mei 1998). De ene generatie ouderen wordt daar opgevolgd door de volgende. Landelijke gebieden, dat wil zeggen landschapskarakteristieken en kenmerken van de woonomgeving, spelen bij deze pensioenmigratie een belangrijke rol.

Terwijl Van Engelsdorp Gastelaars voor de plaatselijke samenleving voordelen waarneemt voor de werkgelegenheid - per huishouden levert het 0,3 tot 0,4 arbeidsplaats op -, ziet hij voor de ouderen zelf meer problemen ontstaan. Op het moment dat ze zich in Drenthe vestigen zijn ze nog zeer mobiel en vinden ze het niet erg wanneer de dichtstbijzijnde supermarkt kilometers verderop ligt. In de loop van de tijd wordt de mobiliteit echter minder. Vooral vrouwen krijgen hiermee te maken, omdat ze in de meerderheid van de gevallen hun man overleven. Van Engelsdorp Gastelaars wijst dan ook op het belang van voldoende vervoersmogelijkheden in de vorm van taxi's en minibusjes. In een notendop is hiermee aangegeven welke problemen zich kunnen voordoen bij de vestiging van ouderen op het platteland. In het hiernavolgende werken we dit verder uit.

Ouderen zien we als één van de groepen die mogelijk te maken hebben met een beperkte ruimtelijke keuzevrijheid, waardoor zij niet in een voor hen optimale leefomgeving zouden kunnen of blijven wonen. De vraag die we ons daarbij stellen is of er een verschil tussen regio's en typen dorpen aan te wijzen is als het gaat om het risico op sociaalruimtelijk isolement. Voordat we die vraag beantwoorden willen we de aandacht op twee verschijnselen richten: de dubbele vergrijzing en het gevoerde ouderenbeleid. Beide vormen ze het kader waarbinnen sociaalruimtelijk isolement en ruimtelijke keuzevrijheid zijn te plaatsen.

In Nederland doet zich het verschijnsel van de "dubbele vergrijzing" voor. De ouderen worden steeds ouder, waarbij er tegelijkertijd sprake is van een steeds langere fase waarin de ouderen samen (de kinderen zijn het huis uit) kunnen beslissen om puur op woning- en woonomgevingsargumenten te verhuizen. Rekening moeten houden met de werkplek of de

school voor de kinderen is voorbij. Dit heeft gevolgen voor het nederzettingen- en ouderenbeleid (Musterd, 1988). Het ouderenbeleid grijpt in op de woonsituatie van ouderen:

- Er wordt naar gestreefd het percentage onzelfstandig wonende ouderen (in verpleeg- en verzorgingstehuizen) te beperken.
- Men probeert de kosten voor een groot aantal voorzieningen -van belang voor zelfstandig wonende ouderen- te beperken. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat de (plaatselijke) samenleving een eerste vraag aan zorg kan en zal opvangen.

Ook De Leede (1993) wijst erop dat het Rijk ernaar streeft ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Daarnaast geeft hij aan dat het voor ouderen in het landelijk gebied moeilijk is om in de kern waar ze al jaren wonen passende woonruimte te vinden wanneer zij hulpbehoevend worden. Vaak zijn bejaardenwoningen alleen in grotere kernen aanwezig. Wanneer er geschikte woningen aanwezig zijn, is de voorraad betaalbare huurwoningen die goed toegankelijk zijn heel beperkt. Slechts incidenteel zal nieuwbouw mogelijk zijn en moet dus de toegankelijkheid door verbouw opgelost worden. In kleine kernen is de ligging van de woningen ten opzichte van voorzieningen vaak een probleem.

Nu het kader geschetst is, presenteren we de resultaten van het voor onze vraagstelling relevante onderzoek "Ouderen op het Drentse platteland" (Droogleever-Fortuijn, Ostendorf, Thissen, 1993). De vraag was welk type dorp, voor welk type oudere het meest geschikt is. Grote nadruk wordt gelegd op het sociale netwerk waarover de oudere beschikt. Het type netwerk zou één van de verklarende factoren van het activiteitenpatroon van ouderen zijn; het type dorp zou een meer of minder gunstige voedingsbodem voor lokale integratie vormen. De vijf typen netwerken zijn:



1. *Het lokaal familieafhankelijke netwerk (38%)*<sup>4</sup>. Dit netwerk is vooral gericht op vlakbij wonende directe verwanten, meestal kinderen. Daarnaast heeft men weinig contacten.
2. *Het lokaal geïntegreerde netwerk (30%)*. Ouderen met dit netwerk onderhouden nauwe betrekkingen met vlakbij wonende familieleden, maar ook met buren en vrienden die in de buurt wonen.
3. *Het lokaal ingehouden netwerk (30%)*. Wordt gekenmerkt door een onregelmatig contact met een of enkele familieleden die niet al te ver weg wonen. Voor noodgevallen vertrouwt men op de buren. Maar in het algemeen is men wat meer op zichzelf.
4. *Het netwerk gericht op de bredere samenleving (7%)*. Ouderen met dit netwerk onderhouden een actieve relatie met verwanten die op enige afstand wonen (meestal de kinderen). Men heeft daarnaast uitstekende relaties met vrienden en buren.
5. *Het op privacy gerichte netwerk (8%)*. Sterk onafhankelijke stellen vertonen dit netwerk, maar ook zeer afhankelijke ouderen die al veel langer erg teruggetrokken wonen; zij hebben geen verwanten in eigen dorp, het contact met buren is minimaal.

Daarnaast werden in het onderzoek in Drenthe vier typen woonmilieus onderscheiden:

1. *Communistes*. Betrekkelijk traditionele en autonome dorpen met een hoge autochtoniteit van de bevolking.
2. *Bemiddelde dorpen*. Aantrekkelijke vestigingsplaatsen, onder meer voor (jongere) ouderen van elders om woningen en woonmilieuredenen (prototype vormen de aantrekkelijke esdorpen).
3. *Minder bemiddelde dorpen*. Dorpen die binnen een gewestelijk kader het karakter hebben van een 'low-choice' gebied (kleine inwoneraantal stagnerende dorpen, veelal weg- of kanaaldorpen).

---

<sup>4</sup> Het percentage ouderen in Drentse dorpen met dit type netwerk

4. *Groeidorpen*. Veelal het hoofddorp van een gemeente met een bovenlocale huisvestingsfunctie, waardoor uiteenlopende (ook zwakkere) groepen op de woningmarkt (starters, ouderen, minderheden) daar worden gehuisvest. Deze dorpen hebben daarmee het meest verstedelijkte karakter.

In de kleinere dorpen wordt het verdwijnen van diverse lokale voorzieningen als problematisch beschouwd. Regelmatig wordt geconstateerd dat de informele sociale relaties en het bloeiende gemeenschapsleven een belangrijke compensatie vormen voor de verschraving van het voorzieningenniveau. De sociale relaties en het bloeiende gemeenschapsleven vormen de basis voor een hechte gemeenschap in de dorpen is de gedachte. Toch kan niet iedere oudere hiervan evenveel gebruik maken of profiteren. Niet iedere oudere is dus even sociaal geïntegreerd. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat het lokaal geïntegreerde netwerk en het netwerk gericht op de bredere samenleving, in vergelijking met de andere netwerken, "robuuste netwerken" zijn en die voorkomen dat ouderen in een sociaal isolement raken.

Droogleever c.s. (1993) maken in dit verband een onderscheid in "pensioenmigranten", "dorpsautochtonen" en een derde groep van ouderen, die wel Drents zijn, maar pas sinds kortere of langere tijd in het dorp wonen. De verschillen tussen deze drie groepen met betrekking tot de mate van sociaal of ruimtelijk isolement, zijn in de eerste plaats terug te voeren op de sociaal-economische positie van de verschillende groepen. Bij de ouderen is de sociaal economische status dus belangrijker voor het voorspellen van sociaalruimtelijk isolement dan de mate van deelname aan het sociale leven in het dorp en het aanbod van stedelijke en niet stedelijke voorzieningen.

Pensioenmigranten hebben zich in Drenthe gevestigd vanwege de woning en de fysieke kwaliteiten van de woonomgeving. Ze hebben een hoger inkomen en een hogere opleiding, beschikken over een auto; ze leiden een actief bestaan, maar ze ondernemen niet veel in hun eigen woonplaats en bemoeien zich weinig met hun dorpsgenoten. De kwaliteit van het leven dat ze leiden geeft weinig reden tot

zorg; *van ruimtelijk isolement is geen sprake*. Hun mobiele manier van leven zorgt daar wel voor. Er is wel sprake van een zeker sociaal isolement, dat wil zeggen ten opzichte van hun directe woonomgeving. Het vormt op het moment geen al te groot probleem. In de toekomst, bij verminderde mobiliteit en vitaliteit bij de pensioenmigranten kan het wel een probleem opleveren wanneer zij een beroep moeten doen op de lokale samenleving. Het maatschappelijk middenveld in het dorp zal niet een effectieve opvang verzorgen voor een groep die in sociaal opzicht weinig in de lokale sociale samenleving heeft geïnvesteerd. Wellicht dat pensioenmigranten elkaar kunnen opvangen, maar misschien hebben ze het minder nodig omdat ze met hun financiële middelen andere ondersteuning kunnen regelen.

Dorpsautochtonen zijn ter plaatse geboren en getogen. Zij vergelijken de fysieke kwaliteiten van de woonomgeving niet met die van andere plaatsen, maar zijn er van oudsher aan gewend en op betrokken. In sociaal opzicht zijn zij dus sterk aan hun woonomgeving gebonden. Ze hebben geen hoge opleiding, geen hoog inkomen en beschikken in veel gevallen niet over een auto. Zij leiden een minder actief leven dan pensioenmigranten maar dit is geen reden tot zorg. Dorpsautochtonen zijn sterk lokaal geïntegreerd, op het agrarisch leven betrokken, hebben een uit familie, burens en dorpsgenoten bestaand netwerk en komen geholpen door en samen met leden van dit netwerk aan een bevredigend activiteitenpatroon toe. Stedelijke voorzieningen spelen een minder belangrijke rol, sociale gebeurtenissen zijn relatief belangrijker. Niet het moderne leven maar betrokkenheid op de lokale samenleving is uitgangspunt van handelen. *Van sociaal isolement is hier geen sprake*. Van ruimtelijk isolement kan wel enige sprake zijn, maar hun sociaal netwerk kan dit compenseren. In feite is het maatschappelijk middenveld hier in vol bedrijf.

Dan de derde groep ouderen. Deze onderscheidt zich van de pensioenmigranten en de dorpsautochtonen. Ze zijn wel Drents, maar wonen pas sinds kortere of langere tijd in het dorp. Ze wonen in de grotere en kleinere dorpen, hebben minder inkomen (dan de pensioenmigranten) en zijn sociaal

minder geïntegreerd (dan de dorpsautochtonen). Wanneer ze in de grotere dorpen wonen is er geen sprake van een gebrek aan voorzieningen, wanneer ze in de kleinere dorpen wonen *is er sprake van ruimtelijk isolement* (minder hoog inkomen, ingetogen netwerk). Maar ook bij deze laatste groep moet een afweging gemaakt worden tussen het behoud van het netwerk tegenover de betere bereikbaarheid van voorzieningen als ze gaan verhuizen.

Kijken we naar het activiteitenpatroon van de ouderen, dat wil zeggen, hun deelname aan stedelijke<sup>5</sup> of niet-stedelijke activiteiten<sup>6</sup>, dan zien we dat er aanwijzingen zijn dat het sociaal klimaat in de 'groeidorpen' en in de 'communities' relatief wat beter is om activiteiten te ontplooien: beide woonmilieus zijn relatief geschikt voor de meer sociaal getinte niet-stedelijke activiteiten. Tevens bleek dat in deze woonmilieus ouderen zonder een auto toch redelijk frequent aan deze activiteiten deelnemen indien ze een robuust sociaal netwerk (lokaal geïntegreerd netwerk, netwerk gericht op de bredere samenleving) hebben. In de andere twee typen dorpen biedt een robuust netwerk veel minder compensatie voor het gemis van een auto.

Het type netwerk vormt volgens de onderzoekers de belangrijkste verklaring voor de mate van deelname aan niet-stedelijke activiteiten. Wat dat betreft ligt een 'actief' sociaal netwerk (lokaal geïntegreerd en gericht op de bredere samenleving) in het directe verlengde van een actieve deelname aan deze activiteiten.

Lokaal geïntegreerde ouderen en ouderen gericht op de bredere samenleving verschillen van elkaar in hun deelname aan stedelijke activiteiten. De oudere met een netwerk gericht

---

5 het doen van inkopen (niet dagelijkse goederen), marktbezoek, het bezoek van een restaurant, museum, bioscoop, theater, cursus, beoefenen van sport in clubverband, kijken naar sportwedstrijden

6 bezoek aan bos- of natuurgebied, vrijetijdsclub, belangenvereniging, café, sport buiten clubverband en vrijwilligerswerk

op de wijdere samenleving kenmerkt zich door aan een groot aantal activiteiten deel te nemen; het lokaal geïntegreerde type richt zich op een kleiner aantal activiteiten, maar neemt daar frequenter aan deel.

Bij het familieafhankelijke netwerk en het lokaal geïntegreerde netwerk valt op dat voor hulp bij huishoudelijke bezigheden kinderen en burens van grote betekenis blijken te zijn. Het familieafhankelijke netwerk gaat samen met een relatief grote mate van onzelfstandigheid van deze ouderen. Ouderen met een op privacy gericht netwerk en een op de wijdere samenleving gericht netwerk doen veel vaker een beroep op formele, betaalde hulp.

Het ligt voor de hand lokale netwerken van ouderen te ontzien, sterker nog, er gebruik van te maken door er bij projecten van sociale vernieuwing op aan te sluiten. Het ligt bijvoorbeeld niet voor de hand de dorpsautochtone bewoner snel te laten verhuizen als zijn/haar afhankelijkheid toeneemt. Weliswaar komt de oudere dicht bij allerlei voorzieningen te wonen, maar daar staat verlies van een efficiënt netwerk tegenover.

Het onderzoek in Drenthe sluit wat het handhaven van netwerken betreft aan bij een eerder verricht onderzoek in Zuid-Limburg. Breemhaar e.a. (1989) concludeerden op basis van een onderzoek naar het gebruik van professionele hulp door zelfstandig wonende ouderen op het platteland in Zuid-Limburg, dat wanneer de woon- en leefomstandigheden bevorderd worden, het gebruik van professionele hulp beperkt wordt. Dat wil zeggen dat maatregelen gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de sociale contacten en het beperken van eenzaamheidsgevoelens bijdraagt tot het verminderen van het gebruik van professionele hulp. Het gaat er dan bijvoorbeeld om ouderen te stimuleren elkaar te ontmoeten en gelegenheden hiertoe te verschaffen. Of het bevorderen van de uitwisseling van diensten en vaardigheden waardoor kinderen en anderen uit de directe omgeving van ouderen contacten met hen onderhouden. Verder draagt het stimuleren van informele hulp aan ouderen bij aan het beperken van het gebruik van

professionele hulp. Een belangrijke rol is weggelegd voor het stimuleren van vrijwilligerswerk.

Ook kan gedacht worden aan het beter beschikbaar stellen van voorzieningen in de woonomgeving, bijvoorbeeld door het vergroten van het aantal rijdende winkels, mobiele postkantoren, meer huisbezoeken van de huisarts of geestelijke verzorger. Verder is het van belang ouderen goede voorlichting te geven omtrent voorzieningen die hen ter beschikking staan en wat die kunnen betekenen, waardoor crisissituaties kunnen worden vermeden.

De in het rapport van Leede en Ensink (1993) genoemde oplossingsrichtingen voor de zorg voor ouderen sluit aan bij de bovengenoemde suggesties om de sociale contacten in stand te houden. Drie oplossingsrichtingen voor de zorg voor ouderen worden her en der in Nederland toegepast, namelijk: het creëren van steunpunten, de afstemming van thuiszorg en intramurale zorg en de dorpshulp.

Een steunpunt biedt een flexibel geïntegreerd aanbod van huisvesting en zorgverlening voor ouderen en vormt een voorziening die tussen zelfstandig wonen en een opname in een verzorgingshuis ligt. Steunpunten zijn vooral interessant voor kleine gemeenten met een te geringe bevolkingsomvang voor de bouw van een verzorgingshuis of een dependance daarvan. Een steunpunt omvat dan bijvoorbeeld een ontmoetingsruimte, een gezondheidscentrum, een zieken- en logeerkamer, en 11 woningen die via een overdekte gang met het steunpunt zijn verbonden. Dergelijke projecten zijn in Noord Brabant en Limburg opgezet.

De afstemming van thuiszorg en intramurale zorg vond in projectvorm plaats in het substitutieproject in de ouderenzorg op Noord- en Zuid-Beveland. Al is het project mislukt als gevolg van belangentegenstellingen, moeizame interne communicatie, gebrek aan overeenstemming over de uitvoering van maatregelen en het vasthouden van instellingen aan hun autonomie, toch is het vermelden waard. De doelstelling was substitutie in de zorgverlening te bereiken door ouderen langer thuis te verzorgen en te behandelen, waardoor zij minder snel in een intramurale voorziening hoeven. Door middel van één lokaal en één regionaal coördinatiepunt is getracht één brede

indicatiestelling te organiseren voor zowel thuiszorg als intramurale zorg.

Een dorpschulp moet samen met vrijwilligers voor ouderen de rol gaan vervullen van "ideale zoon of dochter". De dorpschulp regelt hulp bij bezoek aan artsen of het ziekenhuis, bij het ophalen van medicijnen, het regelen van post- en bankzaken. Hij zorgt voor vervoer als het openbaar vervoer daar niet in voorziet, en zorgt voor hulp bij bepaalde huishoudelijke werkzaamheden. De dorpschulp komt van tijd tot tijd bij alle 60-plussers langs om op de hoogte te blijven van ieders situatie. Bij wijze van experiment is er een dorpschulp aangesteld in de kernen Haskerdijken en Nieuwebrug in Friesland (samen 500 inwoners). Deze dorpschulp wordt betaald via subsidie van de gemeente en ondersteuning van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV). Na een jaar is het project geëvalueerd. Het blijkt dat het hulp vragen aan "anderen" door ouderen niet gemakkelijk is. Het informele circuit is nog levend. Daar staat tegenover dat velen te kennen geven de oude sociale structuur te missen. Men kent niet meer iedereen en de dokter, onderwijzer en verpleegster zijn anoniemer geworden.

Musterd (1988) bestudeerde in Zeeuwsch Vlaanderen de opzet en uitvoering van het ouderen- en nederzettingenbeleid. Hij stelde dat de ontwikkeling van een 'vrijtijdsmilieu' een verdere ontwikkeling van toerisme, recreatie en woonfunctie voor mobiele en bemiddelde ouderen betekende. Daarbij is het van belang dat aandacht wordt besteed aan de vraag in hoeverre in de Zeelandse woonmilieus van een 'plaatselijke zorgzame samenleving' kan worden gesproken en in hoeverre dit de woonvoorkeur van ouderen beïnvloedt. Waar Droogleever-Fortuijn het belang van verschillende typen netwerken en nederzettingenvormen betreft bij het vaststellen van de mate van sociaal ruimtelijk isolement, gaat Musterd meer expliciet in op het beleid dat het sociaalruimtelijk isolement van ouderen vermindert, dan wel bevordert.

Het nederzettingen- en ouderenbeleid was in Zeeuwsch Vlaanderen lange tijd centrumdorpenbeleid. Langzamerhand kreeg men meer aandacht voor de kleine kernen, wat leidde tot

het 'streekplan Zeeland' van de provincie, gebaseerd op woonvoorkeuren en de concurrentiekracht van woonmilieus. Deze aanpak volgt in feite de 'natuurlijke ontwikkeling' van nederzettingen zoals die zich sinds het begin van de jaren tachtig in Zeeland voordoet: de grotere plattelandskernen met een relatief gunstige ligging (ten opzichte van regionale centra en infrastructuur) hebben een positieve bevolkingsontwikkeling. De aanpak past ook goed bij de ontwikkelingen op de woningmarkt richting vragersmarkt. Indien de provincie de woonfunctie van Zeeland voor ouderen wil versterken, dan kunnen de grote plattelandskernen in het aantrekken van ouderen een rol spelen. Een combinatie van attractief wonen en een zorgaanbod is wellicht mogelijk door een attractief woonaanbod gericht op ouderen in de regionale centra te creëren, of het bieden van mogelijkheden om twee woningen in de regio te bewonen (woning op het platteland voor de zomerperiode, een serviceflat in Goes voor de winter).

Het bevorderen van de woonfunctie van kleine kernen voor ouderen ligt volgens Musterd niet voor de hand. Zelfs voor vroegere bewoners loopt terugkeer op een teleurstelling uit. Er wonen echter wel veel ouderen in de kleine kernen met een sterke lokale oriëntatie. Die is verbonden aan het streven om zolang mogelijk een rurale leefwijze in stand te houden. Met betrekking tot deze groep moet het beleid rekening houden met de bereikbaarheid van de voorzieningen. Een rol speelt de mate van sociaal isolement. Dit betekent dat deze problematiek ook in het ouderenbeleid aandacht verdient. Daarbij springen twee aandachtspunten naar voren:

1. Aandacht voor regionale centra met de bereikbaarheid van voorzieningen in alle wijken. Wijkgerichte organisatie van formele hulpverlening is essentieel.
2. Aandacht voor de kleine kernen. De afnemende mantelzorg kan in deze dorpen tot bereikbaarheids- en bereikproblemen bij ouderen aanleiding geven, omdat een deel van deze ouderen sterk lokaal is georiënteerd. Onder invloed van bezuinigingen vindt een substitutiebeleid ten aanzien van de formele en informele hulp plaats, maar de mogelijkheden daarvoor zijn beperkt omdat formele en



informele hulp ieder een eigen karakter hebben. Bovendien zijn ouderen die zich vestigen in kleine kernen relatief vaak sociaal geïsoleerd, zodat er extra voorwaarden moeten worden geschapen om eventuele vrijwilligersorganisaties een rol te kunnen laten spelen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het ontvangen van formele hulp een samenhang vertoont met een kritisch oordeel over de woonsituatie. Het ontvangen van informele hulp gaat samen met een positief oordeel over de huidige woonsituatie; het maakt namelijk deel uit van de sociale contacten. Informele hulp is echter wel omvangrijk. Het perspectief van de 'zorgzame samenleving', verwijzend naar een hernieuwde betekenis van verwantschapsrelaties en sociale relaties lijkt echter achterhaald. Demografische factoren, een grote mobiliteit en een groeiend belang van andere samenlevingsvormen, tot uitdrukking komend in het begrip individualisering, maken een hernieuwde betekenis van verwantschapsrelaties onwaarschijnlijk. Ook lokale relaties bieden onvoldoende perspectief.

Een 'zelfzorgende samenleving' gebaseerd op vriendschapsrelaties, naast partner- en verwantschapsrelaties biedt echter op termijn mogelijk wel perspectieven. Hulp van ouderen aan elkaar vanuit georganiseerde vormen van hulpverlening (zoals vrijwilligersorganisaties en bonden) is op dit moment echter niet omvangrijk. Nieuwe vormen van ouderenhuisvesting en een proces van sociale veranderingen waarbij andere dan partnerschapsrelaties ruimte wordt geboden en 'zorg' een maatschappelijk groter aanzien krijgt, kunnen een nieuwe 'zorgzame samenleving' dichterbij brengen. Ouderenemancipatie is daarbij een belangrijke voorwaarde.

Op grond van een toenemende ruimtelijke uitsortering van woonbevolking naar levensfase en sociaal-economische status kan men verwachten dat ouderen in de toekomst in het eigen dorp of in de eigen buurt steeds meer zijn aangewezen op contacten met en informele hulp van leeftijdgenoten. Naast partner en familieleden worden andere relaties in toenemende mate van belang voor de 'zorgzame samenleving', zeker bij een verschrallend voorzieningenaanbod.

### 3.5 Emancipatie

Zoals we al eerder vaststelden, is er zeker in kleine dorpen sprake van functievershraling: het dorp beperkt zich steeds meer tot de woonfunctie. Voor veel vrouwen in de landelijke gebieden doet zich daardoor een paradoxale situatie voor. In dezelfde periode dat hun maatschappelijke participatie is toegenomen, zijn de mogelijkheden daarvoor in de naaste woonomgeving afgenomen. Daarmee is de ruimtelijke keuzevrijheid in het geding (Thissen, 1991).

Voor het emancipatieproces is de functiescheiding tussen wonen en werken een grote belemmering (SEIROV, 1990). De directe woonomgeving is van niet te onderschatten belang voor de realisering van een 'geëmancipeerd' activiteitenpatroon. Een gebrekkige bereikbaarheid van werkgelegenheid en allerhande voorzieningen maken een efficiënte combinatie van taken in de landelijke gebieden voor vrouwen zo goed als onmogelijk. Voor vrouwen die belast zijn met de zorg voor kinderen of het huishouden betekent de toenemende functievershraling in de landelijke gebieden een taakverzwaring. Zeker gezien het feit dat zij vaak naast de zorg voor het eigen gezin ook sociale verplichtingen ten aanzien van de dorpsamenleving op zich nemen. Daarmee houden zij via allerhande vrijwilligerswerk de leefbaarheid mede in stand. Wanneer echter eventuele emancipatie alleen los van het eigen dorp gerealiseerd kan worden, is het helpen bevorderen en instandhouden van de leefbaarheid voor deze vrouwen geen reële optie. Zodoende dreigt een verdergaande ruimtelijke uiteenlegging van functies in landelijke gebieden tot een sociaal-cultureel isolement van vrouwen te leiden.

Kortom: de organisatie en de ruimtelijke spreiding van werkgelegenheid en scholing in de landelijke gebieden belemmeren vrouwen niet alleen fysiek, maar leiden er ook toe dat emancipatie sociaal gezien uit het zicht raakt.

De Sectie Emancipatie in de Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (SEIROV) gaat ervan uit dat emancipatie voor

alle vrouwen in de landelijke gebieden binnen bereik moet komen te liggen. Dat wil zeggen dat vrouwen binnen de eigen fysieke en sociale omgeving aanknopingspunten voor maatschappelijke participatie moeten kunnen vinden. De eerste stappen in dit proces moeten daarom in een lokaal kader gezet kunnen worden, waarna een vanzelfsprekende doorstroming naar regionale activiteiten mogelijk moet zijn. Op lokaal niveau moeten de voorwaarden aanwezig zijn voor een toekomstig regionale oriëntatie.

Heel concreet werd dit verder uitgewerkt door de Nederlandse Bond voor Plattelandsvrouwen op het Nationaal Kennisfestival "Voedsel & Groene Ruimte" op 17 april 1998 in Wageningen. Deze Bond telt 700 plaatselijke afdelingen, die op de lange termijn strategieën kunnen ontwikkelen om de leefbaarheid in de eigen omgeving vorm te geven. De vrouwen van de plaatselijke bonden weten wat er onder de achterban leeft aan ideeën en kunnen zo, wanneer ze plaatsnemen in gemeenteraden en politieke partijen "plattelandsvernieuwing" omzetten in "plattelandsversterking". De plaatselijke afdelingen kunnen ook coalities sluiten om met de beweging "Lokale Agenda 21"<sup>7</sup> om op lokaal niveau aan een duurzame samenleving te bouwen.

De knelpunten die door de SEIROV uit de groepsgesprekken met vrouwen in landelijke gebieden uit verschillende kleine dorpen in Friesland, in Zuid-Limburg en Brabant naar voren werden gehaald, zijn onder te brengen een zestal thema's: woning, woonomgeving, voorzieningen, werkgelegenheid en scholing, bereikbaarheid en mobiliteit,

---

7 Lokale Agenda 21 heeft onder andere als onderwerp de rol van vrouwen in het duurzaamheidsbeleid van hun eigen gemeenten. LA 21 is een instrument om vrouwen de kans te geven zich in hun gemeenten samen met andere organisaties te laten horen. Het gaat bij LA 21 om dialoog en dat is een geheel nieuw aspect. Het is nu niet de burger die naar de gemeente toe stapt om te klagen; nee, het is de burger die de gemeente aanbiedt om samen een aantal knelpunten te gaan oplossen. Met LA 21 is een instrument gecreëerd waarbij het initiatief ook van de burger kan komen. Maar liefst 170 gemeenten werken in Nederland met LA 21.

verkeers- en sociale veiligheid. Deze thema's en de ermee verbonden knelpunten zijn van algemeen belang voor het eigen dorp. Dit wordt door de vrouwen juist benadrukt omdat zij zich betrokken voelen bij en verantwoordelijkheid voelen voor het behoud van een leefbaar dorp. Dat wil zeggen het sociale leven in het eigen dorp, waarbij een winkel, een dorps huis, en vooral de basisschool een belangrijke rol spelen. Voorwaarden voor leefbaarheid worden geschapen door via woningbouw een heterogene bevolkingsopbouw te stimuleren, een minimum aan voorzieningen binnen het dorp te behouden en verbeteringen aan te brengen in de mobiliteit.

Daarnaast is er een onderscheid te maken tussen de vrouwen die de zorgarbeid de eerste prioriteit geven en zij die dat niet doen. De eerste groep is veelal voor activiteiten buitenshuis afhankelijk van de directe woonomgeving; de eigen wijk of het eigen dorp. Vrouwen die activiteiten buitenshuis centraal stellen en daarmee een ruimere oriëntatie hebben, zijn bereid grotere afstanden af te leggen. De directe woonomgeving heeft voor hen een functionele waarde; de voorwaarden voor een efficiënte combinatie van taken moeten er te vinden zijn. Vrouwen ervaren daarin op de volgende gebieden verschillende knelpunten:

#### Woning en woningmarkt:

- Gebrek aan woningen voor de 'eigen' dorpsgerichte bevolking.
- Te weinig goedkope kleine woningen.
- Te weinig specifieke bejaardenwoningen in het centrum van het dorp.
- Gebrek aan inzicht in en invloed op het woningtoewijzingsbeleid.
- De woningen zijn niet aanpasbaar aan de verschillende levensfasen.
- Er is te weinig aandacht voor de ligging van de woningen ten opzichte van de openbare weg.
- Gebrek aan voorlichting over planvorming en de mogelijkheid daar invloed op uit te oefenen.

#### Woonomgeving.

- Gebrek aan georganiseerde recreatieve voorzieningen, dicht bij huis.
- Gebrek aan inzicht in en invloed op het gemeentelijk beleid ten aanzien van de openbare werken.
- Afhankelijkheidsrelaties binnen de onderlinge hulpverlening.
- Steeds minder ontplooiingsmogelijkheden binnen het dorp.

#### Scholing en werkgelegenheid.

- Te weinig werkgelegenheid, vooral (hoog)geschoold.

- Slechte arbeidsvoorwaarden.
- De combinatie van zorgarbeid en betaald werk is onmogelijk door het gebrek aan kinderopvang en de slechte bereikbaarheid van voorzieningen, scholing en werkgelegenheid.
- Bij vrijwilligerswerk, te weinig waardering, geen onkostenvergoeding en weinig ontplooiingsmogelijkheden.
- Aanbod cursussen, opleidingen en werkgelegenheid is wat betreft tijd, plaats en inhoud niet afgestemd op de mogelijkheden van vrouwen.

#### Voorzieningen.

- De concentratie van voorzieningen in regionale verzorgingscentra betekent een grote aantasting van de leefbaarheid in de kleine kernen.
- Een basisschool wordt vooral vanwege de bindende kracht als onmisbaar beschouwd.
- De laatste winkel is van groot belang wegens de sociale functie en als noodzakelijke voorziening voor minder mobiele dorpsbewoners.
- Jongeren zijn voor vermaak te veel afhankelijk van de auto van hun ouders.
- Het gebrek aan medische voorzieningen of formele hulpverlening heeft vooral gevolgen voor ouderen.

#### Bereikbaarheid en mobiliteit.

- Boodschappen, kinderclubs, gezondheidszorg; alles vraagt om een overbrugging van steeds grotere afstanden en de auto is feitelijk het enige functionele vervoermiddel. Maar die wordt door mannen gebruikt voor het woon-werkverkeer.
- De plaats van bushaltes is te ver van de woning en sociaal onveilig en verkeersonveilig.
- Gebrek aan bushokjes.
- De kosten te hoog vanwege zone-indeling.
- Slechte aansluiting, routes, frequenties van openbaar vervoer.
- In de avonden helemaal geen openbaar vervoer.

#### Verkeersveiligheid (Oorzaken toenemende onveiligheid).

- Alle soorten verkeer maken gebruik van dezelfde weg.
- De wegen zijn smal en bochtig, zonder markering.
- Er zijn veel uitritten en zijwegen en er is slecht zicht.
- Slecht onderhoud.
- Te hoge snelheden.
- Slechte verlichting.
- Te weinig gehoor bij het gemeentebestuur.

#### Sociale veiligheid.

- Te weinig verlichting.
- Afgelegen bushaltes.
- De afstanden te groot om 's avonds te fietsen
- Fietsroutes achter hoog struikgewas
- Gebieden aan de rand van steden waar men doorheen moet om in het centrum te komen, zoals sportvelden of industrieterreinen
- Fietspaden onder tunnels of viaducten

Het SEIROV vat de problemen van vrouwen in landelijke gebieden als volgt samen:

1. De toenemende afstanden naar en tussen de verschillende functies en voorzieningen betekenen een verzwaring voor zorgverantwoordelijkheden, zowel ten aanzien van het eigen gezin, als de dorpsgemeenschap. Zorgarbeid vergt steeds meer tijd; een efficiënte organisatie van huishoudelijke taken is technisch bijna onhaalbaar.
2. Het sociale leven in de dorpen zelf neemt af en daarmee het zicht op activiteiten buiten de zorgarbeid. Stimulansen hiervoor, zoals informatie over mogelijke activiteiten, bereiken vrouwen niet meer.
3. Activiteiten buitenshuis worden steeds moeilijker bereikbaar of toegankelijk. De belemmeringen worden steeds groter. Een combinatie van taken zoals wonen, werken en zorgen is in de landelijke gebieden nauwelijks realiseerbaar.

Ondanks de bovengenoemde ervaren knelpunten ontdekte deze emancipatieorganisatie dat de attitude van de vrouwen was de tering naar de nering zetten. Niet de idealen van de emancipatie, maar de realiteit van hun leefomgeving blijkt de leidraad voor hun gedragingen en opvattingen. De mate van tevredenheid met de ruimtelijke inrichting blijkt enigszins te verschillen tussen dorpsautochtone en allochtone vrouwen; de dorpsautochtone vrouwen hadden wat meer de neiging de aanwezige situatie als gegeven feit te accepteren.

Het gegeven dat de vrouwen zich over het algemeen schikten in de situatie om maatschappelijk te functioneren, verwijst naar de eerder genoemde factoren "ruimtelijke keuzevrijheid" en "sociaalruimtelijk isolement".

Het begrip "ruimtelijke keuzevrijheid" kent twee dimensies, namelijk:

1. de feitelijke maatschappelijke participatie van de individuen en de mogelijkheden die het woonmilieu daarvoor biedt

2. het oordeel dat men heeft over het woonmilieu en met name over de lokale mogelijkheden om aan allerlei activiteiten deel te nemen.

'Het tering naar de nering zetten' heeft betrekking op de laatste dimensie: Uitgaande van het hebben van een woning in een bepaald woonmilieu, kiezen vrouwen voor al dan niet (voltijds)werken, maken ze al dan niet gebruik van bepaalde voorzieningen en nemen ze deel aan bepaalde vormen van sociaal verkeer.

Wanneer we ons realiseren dat de belemmeringen in de ruimtelijke keuzevrijheid niet overal dezelfde zijn omdat het Nederlandse platteland geen homogene ruimte is, kunnen we een onderscheid maken tussen de dorpen op het platteland. Dorpen verschillen van elkaar in de mate waarin zij over werkgelegenheid en voorzieningen beschikken of hebben uitsluitend een woonfunctie. Dorpen verschillen ook van elkaar in de mate van bereikbaarheid van activiteitenplaatsen elders. En last but not least, dorpen verschillen van elkaar in de wijze waarop zij sociaal functioneren. De uiteinden van de range worden gevormd door dorpen die een gestage bevolkingsgroei en een grote instroom van mensen van elders hebben en dorpen die met een verouderende bevolking en een stagnerende bevolkingsgroei te maken hebben. Het wonen in een bepaald type dorp beïnvloedt zodoende in meerdere of mindere mate de ruimtelijke keuzevrijheid van vrouwen.

In het onderzoek van Droogleever-Fortuijn (1994) naar de mate van ruimtelijke keuzevrijheid en ruimtelijk isolement van vrouwen in de verschillende fasen van hun leven (leren, werken, rusten) kwamen bovenstaande gradaties duidelijk naar voren. Zij waarschuwt dat de verschillen in sociaalruimtelijk isolement echter minder te maken hebben met de mate van arbeidsparticipatie dan met de mate van automobilititeit en het opleidingsniveau van de vrouwen.

Droogleever-Fortuijn maakt een onderscheid naar vier typen dorpen in de landelijke gebieden van Friesland:

1. De grote dorpen, dicht bij het stedelijk centrum hebben een enigszins 'stedelijk' profiel met relatief weinig twee-oudergezinnen en veel jonge senioren die met hun partner

samenwonen. De grote goed bereikbare dorpen hebben het meest een stedelijke profiel. Er is sprake van grote arbeidsparticipatie van vrouwen en een grote wens om te werken. Werken gebeurt vooral in vrouwenberoepen. Het aandeel op hoger beroepsniveau is groot. De vrouwen werken in omvangrijke deeltijdbanen, ver van huis. Ze zijn ontevreden met de mogelijkheden om dichtbij huis werk te vinden, maar hun automobilititeit maakt het voor hen mogelijk om elders werk te vinden.

2. In de grote, ver afgelegen dorpen is een oververtegenwoordiging van oudere gezinnen en van oudere senioren die alleen wonen. De oriëntatie op betaald werk door vrouwen is in de ver afgelegen grote dorpen kleiner. De wens om te werken is onder de niet-werkenden klein. De vrouwen in deze dorpen hebben een laag beroepsniveau, zijn veel in vrouwenberoepen werkzaam, op traditionele werktijden en werken dichtbij. Ze willen weinig verandering in de werksituatie en zijn tevreden met de mogelijkheden die hun omgeving voor betaald werk biedt.
3. De kleine, goed bereikbare dorpen hebben vooral een 'suburbaan' profiel met een oververtegenwoordiging van vrouwen in de werkfase. De gezinshuishoudens bestaan daar vooral uit gezinnen met jonge kinderen in de basisschoolleeftijd. In deze kleine goed bereikbare dorpen - de suburbane kernen bij Leeuwarden - werken vrouwen vooral in kleine deeltijdbanen in vrouwenberoepen dichtbij huis. Zij werken vaak buiten normale kantooruren en kunnen vaak hun werktijden zelf bepalen en aanpassen aan huishoudelijk werk en zorg voor kinderen.
4. De kleine verafgelegen dorpen ten slotte, zijn naar levensfase gemengd en hebben vrij veel twee-oudergezinnen met schoolgaande kinderen. In de kleine, verafgelegen dorpen is de arbeidsparticipatie onder de vrouwen iets kleiner dan elders. Er wordt verhoudingsgewijs veel fulltime gewerkt in niet-traditionele vrouwenberoepen en beroepen van een hoog niveau, mogelijk door de automobilititeit van de vrouwen.



Het is van belang dat, wanneer vrouwen op het platteland als doelgroep van beleid gezien worden, er een onderscheid gemaakt wordt naar de verschillende levensfasen (leren, werken, pensioen) en naar de kenmerken van de leefomgeving/kenmerken van het dorp waar de vrouwen wonen. Wanneer arbeidsparticipatie gezien wordt als middel om mee te kunnen doen aan de samenleving, zijn de grote dorpen dicht bij een stedelijk centrum en de kleine goed bereikbare dorpen een goede plek om te wonen. Legt men niet zo'n accent op arbeidsparticipatie, dan komen de beide andere typen in het vizier. De vrouwen in de grotere verafgelegen dorpen, zien meer kans om vrijwilligerswerk ten behoeve van de ook in deze dorpen meer dan elders woonachtige senioren te doen en zo maatschappelijk te participeren. Wanneer vrouwen in de verafgelegen dorpen op de arbeidsmarkt willen participeren is echter een goede infrastructuur van belang. Participatie op verschillende terreinen is pas goed mogelijk als die vrouwen over een auto beschikken. Wanneer daaraan is voldaan, is de regio waar het (verafgelegen kleine) dorp in ligt goed te bestrijken in het dagelijkse leven waar werk, scholen, winkels, kinderopvang, de huisartsenpraktijk en bibliotheek bezocht moeten worden.



## **4 CULTURELE MODERNISERING, LOKAAL BEWUSTZIJN EN DE ROL VAN WELZIJN**

### **4.1 De-traditionalisering**

In de vorige hoofdstukken hebben we aan de hand van verschillende thema's de economische en sociale ontwikkeling op het platteland beschreven. Die ontwikkelingen houden nauw verband met culturele ontwikkelingen. De laatste staan centraal in dit hoofdstuk. In onze beschrijving van de culturele ontwikkelingen nemen we de-traditionalisering van het dagelijks leven als punt van vertrek. In aansluiting op De Haan (1996) verstaan we daaronder een proces waardoor, als gevolg van moderniseringstendensen, bestaande tradities verdwijnen en plaats maken voor nieuwe. We sluiten aan op de ontwikkelingen die in de vorige hoofdstukken staan weergegeven. Van daaruit zoomen we in op het proces van, wat we willen noemen, "de voortgaande ontmanteling van het patriarchaat". Daarna staan we stil bij de ontwikkelingen die zich voordoen op het gebied van dorpsbinding. We sluiten dit hoofdstuk af met een beschouwing van de rol van het welzijnswerk op het platteland.

Het sociologisch begrip 'cultuur' betreft de opvattingen en gedragingen van mensen in hun maatschappelijke context. Opvattingen en gedragingen van mensen zijn uitingen die deel uitmaken van een afgebakende samenleving in de breedste zin van het woord. Het cultuurbegrip is dan geworteld in de materiële omstandigheden van het bestaan. Ook het ontwerp dat mensen van hun bestaan maken behoort tot de cultuur. Eveneens betreft dat het beeld dat zij van zichzelf en anderen hebben inclusief hun verhouding tot tijd en ruimte. Ten slotte ligt er een relatie tot techniek en economie, niet alleen omdat ze voorwaardenscheppend zijn voor het (voort)bestaan van de

beschaving, maar ook omdat zij als uitingsvormen van het ontwerp van die beschaving kunnen worden beschouwd.

Kuypers (1996) gebruikt in zijn verkenning van de vraag of de maatschappij haar koers naar de toekomst ongewijzigd kan blijven vervolgen, twee begrippen: 'de cultuur van de vooruitgang' en de 'cultuur van het overleven'. De vraag die hij stelt is of de veranderingen in de cultuur en het sociale leven zich op het platteland in hetzelfde tempo voortzetten. Kuypers signaleert dat er zich geen eensluitende werkelijkheid meer voordoet: we moeten ons tevreden stellen "met de ongewisheid van uiteenlopende gezichtspunten, die niet alleen een gemeenschappelijke noemer missen maar die zelfs niet langer naar elkaar verwijzen. Wat we te zeggen hebben over de werkelijkheid is vaak al achterhaald op het moment dat we het uitspreken en het wordt bovendien gerelativeerd door andere zienswijzen, die met evenveel recht aanspraak maken op een plaats in het vocabulaire waarmee we over de wereld spreken."

Het gaat dus om ontwikkelingen in het geheel van waarden en normen, kennis en kunnen, tradities, gewoonten en gebruiken zoals die het leven op het platteland structureren en zin geven. Dat geheel is vanuit het nationale niveau gezien niet homogeen, maar wordt gekenmerkt door regionale en lokale verscheidenheid. Bovendien staat de laatste decennia dit geheel, onder invloed van het moderniseringsproces, onder druk. In algemene zin wordt in dit verband wel gesproken over het proces van *de-traditionalisering* (De Haan, 1996).

Onder 'traditie' wordt over het algemeen verstaan: het culturele erfgoed van een specifieke bevolkingsgroep waarmee de eigen identiteit van generatie op generatie in stand gehouden wordt. Dat erfgoed, die identiteit staat onder druk: er is sprake van de-traditionalisering. Gewoonlijk wordt de-traditionalisering gekoppeld aan integratie in de verstedelijkte samenleving. Van oudsher gaat het om "de unificerende werking van het beschavingsoffensief en de de-lokalisering van de cultuur; de opkomst van de wetenschappelijke kennis, toenemende welvaart, onderwijs en infrastructuur hebben tot gevolg gehad dat het 'traditionele' denken en de bijbehorende praktijken en rituelen voor een belangrijk deel verloren zijn

gegaan" (De Haan, 1996). Als zodanig betreft dit een wereldwijd proces dat bovendien al enige eeuwen oud is.

Dat neemt niet weg dat het platteland lange tijd achter leek te lopen en ook in dit verband de laatste decennia een inhaalslag lijkt te maken. Die slag wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de rationalisering van de landbouw en de verschuivingen in het gebruik van de lokale ruimte. Enerzijds botsen de nieuwe productiemethoden met de oude denkwijzen over produceren. Veel van de oude door tradities geleide productiewijzen zijn als inefficiënt overboord gezet. Tegelijk verdwijnt met de ontvolking van het platteland ook een groot deel van de dragers van het erfgoed. Anderzijds dringen met de stedelijke migranten ook nieuwe denkwijzen en opvattingen de lokale gemeenschappen binnen en veranderen deze definitief van aanzicht.

Beck (1994) stelt dat de-traditionalisering niet alleen betekent dat tradities verdwijnen. Daarvoor in de plaats treden nieuwe routines, gewoonten en vanzelfsprekendheden. Zij geven evenzeer zin en richting aan het (dagelijks) leven als de vroegere tradities. Zo gezien is de-traditionalisering gelijk ook een proces van re-traditionalisering. Giddens (1994) constateert in dit verband een opleving in de belangstelling voor tradities en duidt dit als een reactie op de unificering en globalisering: mensen gaan op zoek naar inspiratie, belevingen en zekerheden van vroeger. Tradities, ook verloren gewane, worden in een nieuwe context geplaatst om zo gebruikt te kunnen worden voor zingevingsvraagstukken, maar ook voor politieke en commerciële doeleinden. Een voorbeeld van het laatste vinden we terug in de belangstelling voor oude ambachten en beroepen tijdens braderieën en andere evenementen. Maar ook de belangstelling voor streek-eigen producten (of wat daar voor door moet gaan) toont de opleving van tradities.

De-traditionalisering kan niet los gezien worden van de individualisering waarover we aan het begin van het vorige hoofdstuk spraken. Dit verklaart meteen ook de door Giddens gesignaleerde opleving van aandacht voor "het oude". Negatief gesteld heeft de individualisering de mens zijn alledaagse

zekerheden en vanzelfsprekendheden ontnomen. Teruggeworpen op zichzelf, is hij tegelijk stuurloos geraakt in een supersnel veranderende wereld. Wat vandaag modern is, is morgen hopeloos achterhaald. Die mens is ontvankelijk voor de betovering van de landelijke idylle. Gewoonten en gebruiken die, ontdaan van hun existentialistisch betekenis, tot voor kort een kwijnend bestaan leidden als museale artefacten en als folklore, worden hernomen als bronnen voor zingeving.

Binnen deze ontwikkeling is er nader bezien sprake van twee aan elkaar tegengestelde bewegingen. Elke beweging is, grof gezegd, verbonden aan een bepaalde bevolkingsgroep. Aan de ene kant bevinden zich de autochtone plattelandsbewoners die zich in rap tempo ontdoen van de kluisters waarmee de traditie hen bond. Aan de ander kant staan de al of niet op het platteland wonende stedelingen, op zoek naar nieuwe waarden die zekerheid moeten verschaffen in het hectische moderne leven.

Er is nog een belangrijk verschil. Dat is dat met het onbetwifelbare karakter van tradities de *vanzelfsprekendheid* van het hanteren van die gebruiken en gewoonten voorgoed verdwenen is. Twijfel aan de traditie stond in de traditionele samenlevingen gelijk aan ketterij en blasfemie. Niets daarvan echter in de moderne samenleving, waarin de traditie juist het object van modernisering is geworden. Het gebruik van tradities, zowel van oude als van nieuwe, is (bijgevolg) in de moderne maatschappij per definitie aan reflectie onderworpen, want altijd een bewuste keuze die bovendien steeds opnieuw gemaakt moet worden. Tradities zijn inwisselbaar geworden.

Bovendien is er sprake van selectief gebruik. Er wordt slechts geappelleerd aan tradities die het leven veraangenamen, althans die een belofte in zich dragen. Daarop wijst onder meer de opleving van dorpsfeesten (evenals overigens de buurtfeesten in de steden). Tegelijk verlangt niemand terug naar de oude gezagsstructuren en omgangsvormen die evenzeer als traditioneel gekenschetst kunnen worden. Zij gaven het leven van vroeger zin en richting gaven, maar worden meer en meer door de steeds mondiger wordende burger als betuttelend en knellend ervaren. Hetzelfde geldt de daaraan verbonden sociale controle die ervoor zorgde

dat iedereen in het gareel bleef lopen. De plattelandsbewoner is gehecht (geraakt) aan zijn individuele vrijheid en zelfbeschikkingsrecht.

De aan elkaar tegengestelde bewegingen zijn ook zichtbaar in de ontwikkelingen binnen de landbouw. Deze raakt in een crisis als de beschermende grenzen rond Europa wegvallen en de internationale markt zich niet meer laat wegdrücken achter de tolmuren (Kuypers, 1996). Ook de externe effecten van het milieu kunnen niet meer genegeerd worden. De publieke steun voor subsidies en steunmaatregelen vallen weg. Zoals in het tweede hoofdstuk al aangeduid is, wordt het landbouwbeleid genormaliseerd. Het wordt in beginsel op dezelfde leest geschoeid als het beleid voor andere sectoren. Het Ministerie van Landbouw is niet langer de sluitsteen van een corporatistische organisatie, zoals die in de landbouw voorkwam en -komt.

In het zoeken naar een uitweg uit de crises tekenen zich volgens Kuypers twee lijnen af. De eerste lijn gaat in de richting van een acceleratie van het moderniseringsproces, met een versterking van de oriëntatie op de globale markt en de daarbij behorende concentratie- en uitvalsverschijnselen.

Toch is de landbouw, aldus Kuypers, niet alleen een sector van verlies en afbraak, want er zijn tevens overal nieuwe initiatieven en praktijken. Kenmerkend voor de nieuwe praktijken, de tweede lijn, is de combinatie van techniek en traditie. Deze beweging kiest voor de lokale context en maakt een terugtrekkende beweging in de richting van de kleine schaal. Wat men ziet is het ontstaan van een nieuwe praktijk, waarin het 'andere', dat wat buitengesloten was in de moderne agrarische technostructuur, zich losmaakt en een verbinding aangaat met moderne productiewijzen. De combinatie manifesteert zich in productie en organisatie, in teeltwijze en bedrijfsvoering, in afzet en verwerking. Men vindt in de hier bedoelde praktijken elementen die deel uitmaken van de eerder genoemde 'cultuur van het overleven': een welwillende houding tegenover de natuur en het milieu, een kritische verhouding met de techniek, een oriëntatie op de lokale en regionale markt en

een benutting van de specifieke mogelijkheden van het streekeigene.

#### **4.2 De voortgaande ontmanteling van het patriarchaat**

Met hetgeen we stelden aan het slot van de vorige paragraaf raken we wat wellicht als een van de meest in het oog springende culturele ontwikkelingen op het platteland gezien kan worden: de ontmanteling van het patriarchaat. We doelen hiermee op het verdwijnen van de oude gezagsstructuren en de daarmee verband houdende en aan betekenis verliezende organisaties. Die gezagsvorm was in alle segmenten van de plattelandsgemeenschappen aanwezig in kerk en overheid en al of niet aan kerkelijke gezindten gelieerde organisaties, maar ook in de gezagsstructuren en verhoudingen binnen de privé-sfeer en in de verhoudingen tussen de seksen. De basis van het patriarchaat is het gezag dat berust bij het oudste mannelijke lid van de familie.

Niet in de laatste plaats vanwege het steeds mondiger worden van mensen, maar ook ingegeven door de ontcollectivering van belangen en behoeften en niet minder door het democratiseringsproces, is die gezagsstructuur steeds meer in diskrediet geraakt en nagenoeg geheel uit het beeld verdwenen of heeft op z'n minst aan betekenis ingeboet. Algemeen gesteld betreft dat in ieder geval het openbare leven en de politiek. Wat overigens niet wegneemt dat er op de kaart van Nederland nog steeds gebieden zijn aan te wijzen die meer behoudend zijn ingesteld en waar nog sprake is van een sterke patriarchale onderstroom. Maar ook hier is met name onder jongeren eerder sprake van een bewuste keuze dan van een overgeleverde alledaagse vanzelfsprekendheid.

In dit verband hebben zich in de plattelands- en agrarische organisaties ingrijpende ontwikkelingen voorgedaan. Enerzijds hebben die te maken met de al langer in gang zijnde ontzuiling (Kuppens, 1992; Veldman, 1996). Anderzijds komt dit naar voren in een vernieuwing van de programma's van die organisaties (Roerhorst, 1995).



Wat de ontzuiling betreft, heeft begin jaren negentig de toenmalige minister van wat toen nog het Ministerie van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur heette, de verschillende zuilgebonden organisaties opgedragen om meer samenwerking en afstemming te ontwikkelen. Die opdracht sloot overigens aan bij de oriëntaties van die organisaties zelf, in het bijzonder bij die van de algemene en katholieke plattelandsorganisaties die gericht waren op vergaande vormen van samenwerking. In feite was er bij die organisaties al sprake van een op handen zijnde ontzuiling. De opdracht ging vergezeld van een forse vermindering van de subsidies. Overigens gold deze maatregel niet alleen voor plattelandsorganisaties maar ook voor gehandicaptenorganisaties (Veldman, 1996). Het streven van de minister in deze was een eind te maken aan de bestaande verscheidenheid aan subsidies en daarvoor te komen tot een subsidiaire per type organisatie, de zogeheten clustering van organisaties met min of meer dezelfde doelgroepen. In feite betekende dit het einde van de identiteitsgebonden plattelandsorganisaties. Exemplarisch hiervoor is de ontwikkeling die de plattelandjongerenorganisaties doormaakten.

In een onderzoek naar de geschiedenis van de drie landelijke plattelandjongerenorganisaties - de Katholieke Plattelands Jongeren Nederland, de Plattelands Jongeren Gemeenschap Nederland en de Nederlandse Christelijke Plattelandsjongeren - toont Veldman ons de lange weg tot samenwerking. Opvallend daarin is de al genoemde voorhoederol van met name de PJGN. Deze organisatie maakte zich al langer sterk voor vergaande vormen van samenwerking. Het heeft uiteindelijk geresulteerd in een fusie tussen de KPJN en de PJGN welke in 1993 opgingen in de nieuwe organisatie Plattelands Jongeren Nederland (PJN). De NCPJ is in sterk afgeslankte vorm zelfstandig verder gegaan. Een nagenoeg identiek proces zien we bij de organisaties van plattelandsvrouwen. Ook hier is sprake van een mede door het 'clusterbeleid' aangestuurde ontwikkeling naar samenwerking en fusie (Kuppens, 1992).

In aansluiting op het protest van jonge boeren tegen het regeringsbeleid over bedrijfsovernames in 1976, is in het

daaropvolgende jaar het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt opgericht; een samenwerkingsverband van de drie plattelandsjongerenorganisaties waarin de belangen van jonge boeren worden behartigd. Een aanleiding voor de oprichting is ook de behoefte aan een eigen belangenorganisatie voor jonge boeren en tuinders die zich in de traditionele standsorganisaties niet thuis voelden.

Met deze ontwikkeling werd een periode bekrachtigd van een voortschrijdende scheiding tussen het algemeen jongerenwerk van de drie organisaties en werk voor agrarische jongeren met name belangenbehartiging. Die scheiding kwam ook tot stand omdat de drie jongerenorganisaties zich programmatisch steeds minder gingen richten op (de belangen van) agrarische jongeren en steeds meer op het algemene jongerenwerk. Momenteel, per 1 juli 1997, zijn op landelijk niveau twee onafhankelijke organisaties, te weten het Algemeen Plattelands Jongeren Werk (APJW) en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK). De PJN, het subsidieadres voor VWS, fungeert als facilitair bureau voor beide organisaties.

Uit een recente, gezamenlijk notitie van het APJW en NAJK worden we ook iets gewaar van de programmatische doelen en de invulling ervan. Het APJW richt zich op het bevorderen van de sociale samenhang op lokaal niveau via het bevorderen van de deelname van jongeren aan de lokale samenleving. Ook het bereiken en activeren van niet-leden staat daarbij hoog in het vaandel. Het NAJK bijvoorbeeld richt zich specifiek op agrarische jongeren, enerzijds door het behartigen van hun belangen en anderzijds met vorming, bewustwording en scholing. Een voorbeeld van het laatste is het organiseren van cursussen waarin jongeren bewuster leren kiezen voor wel of geen bedrijfsovername. Maar ook thema's als 'milieu' en 'Europa' staan hoog op de agenda. Specifieke aandachtsgroep betreft jongeren die na school aan het werk gaan op het ouderlijk bedrijf. Zij neigen ertoe zich op te sluiten in het bedrijf en het werk dat daar te doen valt, maar dreigen daardoor in een isolement terecht te komen. Door zich specifiek op deze jongeren te richten, sluiten de jongerenorganisaties aan bij het

participatieconcept van welzijn (Engbersen, 1995; zie ook 3.6). Op dit moment rondt de Wetenschapswinkel van de Landbouw Universiteit Wageningen een onderzoek af naar methoden waarmee deze jongeren bereikt kunnen worden.

Met deze gedeeltelijke ontzuiling volgen de plattelandsjongerenorganisaties soortgelijke organisaties in de steden, zij het later en minder volledig. Sterker nog, de ontzuiling heeft in bovenbeschreven vorm alleen betrekking op de landelijke organisaties. Op provinciaal en nog meer op lokaal niveau, is het beeld diffuser. De reden voor deze partiële ontzuiling wordt ons uit het beschikbare onderzoek niet geheel duidelijk. Wel is het zo dat de overheid, onbedoeld door haar wijze van subsidiëring, zelf lange tijd het voortbestaan van identiteitsgebonden organisaties in de hand heeft gewerkt (Veldman, 1996). Onbedoeld, omdat ze zelf daarmee allesbehalve gelukkig was, maar lange tijd zoekende was naar een geschikte subsidievorm. Maar ook de sterkere binding met geloof en kerk speelt naar het zich laat aanzien een rol. Een aanwijzing hiervoor is dat met name het christelijk deel van de natie nog sterk hecht aan identiteitsgebonden normen en gewoonten. Deze behoedzaamheid vinden we ook terug in de standsorganisaties van boeren en tuinders met een soortgelijke uitkomst: het gezamenlijk opgaan van de katholieke en algemene organisaties in de Land- en Tuinbouw Organisatie en een zelfstandig verdergaan van de christelijke organisaties.

Gevoel voor traditie en conservatisme lijken ook hun rol te spelen in het bestaan en de duurzaamheid van de verscheidenheid aan jeugdculturen. Uit een onderzoek uit 1987 van Ter Bogt naar het bestaan van jeugdculturen in Groenlo blijkt dat de jeugdculturen op het platteland een afspiegeling vormen van die in de steden. Hoe zich dat in de laatste 10 jaar heeft ontwikkeld is niet geheel duidelijk, althans niet uit onderzoek. De media -kranten en televisie- tonen ons evenwel het beeld dat dit nog steeds zo is. Met de komst van kabel en satelliet is MTV en TMF, als verspreiders van culturen, ook op de beeldbuis in de dorpen en het buitengebied te ontvangen. Plattelandsjongeren zijn door de massamedia niet minder in

staat kennis te nemen van de wereld om hen heen dan hun leeftijdgenoten in de steden. Hoe dit ook zij, de opkomst van de verschillende jeugdculturen vanaf de jaren 50 en 60 zien we in de eerste plaats als het definitieve einde van de patriarchale structuren. Ze staan voor een eigen wereldbeleving van jongeren met eigen stelsels van waarden en normen. In het bijzonder komen die tot uitdrukking in muziekbeleving, in kleding en soms ook in politieke beschouwingen.

Hoewel de verscheidenheid aan jeugdculturen over het algemeen op het platteland niet onder doet voor die in de steden, zijn er belangrijke verschillen aan te wijzen. Die houden verband met de duurzaamheid en de intensiteit in de beleving ervan. Nieuwe stromingen en bewegingen dringen relatief gezien laat door onder plattelandsjongeren maar, eenmaal wortel geschoten, houden ze ook langer stand. Het lijkt er dus op dat ze minder gevoelig zijn voor de waan van de dag. Bovendien krijgen ze niet zelden een eigen 'plattelandsinvulling'. Een voorbeeld is het fenomeen 'plattelandsrock' in de muziek met bands als de Achterhoekse formatie Normaal. Bands met een relatief grote en vaak ook trouwe aanhang onder met name plattelandsjongeren. Aansluitend bij dominante muziekstromingen vervlechten zij diverse plattelandsthema's in hun repertoire. Meestal zijn ze gematigder in hun uitdrukking ervan.

Ook lijken de grenzen tussen de verschillende culturen minder strak getrokken dan in de steden het geval is; men lijkt zich minder van elkaar af te zonderen, dan wel tegen elkaar af te zetten. Wel is er blijkens het onderzoek van Ter Bogt de gedeelde ervaring dat de oudere generaties in het dorp de verschillende groepen met argusogen bekijken, zeker wanneer die groepen zich in bijvoorbeeld kleedgedrag sterker onderscheiden van wat als laakbaar wordt gezien.

Deze verschillen met stedelijke jongeren lijken zich met name bij jongeren in de extra-urbane gebieden voor te doen. Hun uitgaansleven is minder op dat in de stad gericht dan dat van de jongeren in de peri-urbane gebieden. De lokale situatie (horeca) biedt te weinig gelegenheid voor diversiteit in ontmoetingsplekken. Uitgaan vindt op regionaal niveau plaats in gemadiscotheken met verschillende zalen waarin even zovele

verschillende muziekstromen ten gehore gebracht worden. Uit een onderzoek van De Boer e.a. (1992) blijkt dat ongeveer 90% van de jongeren te kennen geeft buiten de eigen woonplaats uit te gaan.

De verstedelijking van de plattelandsjongeren heeft ook zijn keerzijde in alcohol- en drugsgebruik, in vandalisme en in toenemende overlast en gevoelens van onveiligheid (De Leede, 1993). Het laatste valt zowel onder jongeren als onder de oudere generaties aan te treffen. Winants (1997) geeft een voorbeeld van hoe dit op dorpsniveau door alle betrokkenen tezamen (politie, bewoners, organisaties en, niet in de laatste plaats, de jongeren zelf, aangekaart en aangepakt wordt.

### **4.3 Van dorpsbinding naar lokaal bewustzijn**

#### *Effecten van ontwikkelingen op “dorpsbinding”*

In de jaren zeventig viel op het gebied van voorzieningen, werkgelegenheid en wonen het dreigende verlies aan functies van het dorp op. Dit verlies was een onderdeel van een proces van verdunning: het proces van afnemende of stagnerende groei van de bevolking, werkgelegenheid en voorzieningen. Het tekent zich in enkele meer perifeer gelegen plattelandsgebieden binnen Nederland af. Ook de bedreiging van de sociale samenhang in het dorp viel op door het optreden van snelle veranderingen in de bevolkingssamenstelling: plattelandskernen raken betrokken in processen van suburbanisatie.

Deze ontwikkelingen werden gezien als een aantasting voor de sociale cohesie van het dorp. Het dorp als ruimtelijke en sociale habitat bij uitstek van de plattelandssamenleving voer immers wel bij een sterke binding van de bewoner met zijn dorp. Dorpsbinding werd door Groot (in: Huigen, 1989) in 1972 gedefinieerd als het verschijnsel dat mensen zich emotioneel verbonden voelen met de lokale samenleving, hetgeen met zich meebrengt dat zij zich met deze samenleving identificeren. Dat

houdt ook in dat de bewoners gezamenlijk betekenis geven aan "objecten van lokale aard", zoals aan diverse voorzieningen of plaatsen waar ze elkaar kunnen ontmoeten. Verzwakking van de dorpsbinding kan verwacht worden wanneer de sociale interacties die nodig zijn om een emotionele lading te geven aan deze voorzieningen en ontmoetingsplekken, minder worden of verdwijnen (Groot, 1972: in Huigen, 1989).

Hoe sterker de dorpsbinding van bewoners van een klein dorp, des te meer zij van de in hun dorp aanwezige voorzieningen gebruik maken. Een sterke dorpsbinding hadden dorpsbewoners op oudere leeftijd, mensen die reeds lange tijd in hun dorp wonen, bewoners die een klein dorp als vorige woonplaats hadden, personen die geen voortgezet onderwijs hadden genoten bewoners met een traditionalistische instelling en mensen die uitsluitend omgaan met mensen in hun woonplaats.

In de jaren tachtig werd erkend dat de problemen waar kleine kwijnende kernen mee worden geconfronteerd, zoals een teruglopend voorzieningenapparaat, op het niveau van de afzonderlijke kernen vaak niet of nauwelijks zijn aan te pakken. Oplossingen werden gezocht op regionaal niveau. Omdat evident is dat niet iedereen zijn gedrag moeiteloos aan kan passen aan dit proces van verwijding van de dagelijkse leefomgeving, was bereikbaarheid een belangrijk onderwerp van zorg. Het inzicht groeide dat leefbaarheidsvraagstukken nauw samenhangen met vraagstukken van regionaal-economische ontwikkeling. Tegen die achtergrond werden in toenemende mate oplossingen gezocht in stimulering van de regionale ontwikkeling.

In de jaren negentig wordt gezocht naar nieuwe perspectieven voor de regio. Wat daarin opvalt is dat het primaat niet eenzijdig meer ligt bij het ontwikkelingspotentieel van de grotere kernen wat betreft werkgelegenheid in industrie en diensten. Het zoeken naar nieuwe economische dragers richt zich in toenemende mate ook op het landelijk gebied zelf. De zorg voor leefbaarheid raakt daarmee nauw verbonden met het streven naar 'plattelandsvernieuwing'.

Door deze ontwikkelingen zijn, vrijwel overal in Nederland, plattelandskernen inmiddels sterk geïntegreerd in een ruimere omgeving. Nieuwkomers zijn tot een vertrouwd verschijnsel geworden; bewoners van kleine kernen hebben via activiteiten in de sfeer van arbeid, vrijetijdsbesteding en scholing deel aan sociale verbanden die de schaal van het dorp soms ver overstijgen (Boomars en Hidding, 1997).

Dorpsbinding verandert van karakter en heeft onder dergelijke omstandigheden steeds meer te maken met waardering voor de eigen sociale en fysieke 'identiteit' van het dorp of de regio, ook door hen die daar oorspronkelijk niet vandaan komen. Ook volgens Groot (in: Huigen, 1989) beoordelen de bewoners van kleine dorpen hun leefsituatie minder in het licht van de traditionele dorpsbinding. Andere aspecten van leefbaarheid komen naar de voorgrond, met name de lokale en regionale voorzieningsituatie (bereikbaarheid van voorzieningen) en het fysieke woonklimaat. De sociale structuur en cultuur in de kleine dorpen is zeker niet in mindere mate dan in de grote plaatsen beïnvloed door de krachten werkzaam in de samenleving daarbuiten. Volgens Groot houdt dat in dat in de dorpen en de steden als gevolg van massaproductie, massacommunicatie, het onderwijs, de bureaucratisering, de structurele schaalvergroting, de toegenomen verkeersmobiliteit etcetera, een sterke nivellering plaats vindt van de fysieke en sociale structuur en allerlei aspecten van cultuur.

De nieuwe boerderijen met ligboxenstallen, nieuwe woonbebouwing, ruilverkaveling van het buitengebied, inrichting van een nieuw bestemmingsplan in de dorpskom, het oude centrum na reconstructie, de inrichting van huizen en tuinen, lijken in verschillende dorpen erg veel op elkaar. Ook de inrichting van de samenleving (verwantschapsstructuur, samenstelling van de huishoudens, de wijze waarop de verschillende huishoudens met elkaar omgaan, de inrichting van het onderwijs, de economische structuur, de politieke verhoudingen) is in vrijwel alle dorpen gemoderniseerd.

Daarnaast en tegelijkertijd is de ligging van het dorp ten opzichte van het werk of het aantal voorzieningen minder belangrijk geworden. Dit heeft als gevolg dat zelfs meer

afgelegen dorpen met goede woon- en omgevingskwaliteiten, maar met bijvoorbeeld weinig voorzieningen, het goed doen, terwijl andere dorpen met soms meer voorzieningen stagneren.

Een gevolg van de verschuiving in het waarden van de leefomgeving in dorpen is, dat een dorp niet langer meer 'evenwichtig' is samengesteld: oud en jong, landbouwers, middenstanders en werknemers, hogere en lagere inkomens enzovoort. Er vindt een demografische verschuiving plaats naar verschillende typen dorpen, namelijk dorpen waar jonge gezinnen met kinderen zich toe aangetrokken voelen, dorpen waar rijkere gezinnen een woning vinden of dorpen waar opvallend veel ouderen wonen.

Met de overgang van de dorpsgemeenschap als werkgemeenschap naar woongemeenschap veranderen ook de sociale netwerken (Elerie 1998). In de periode dat deze verandering optrad, kwamen de dorpsbelangenorganisaties op en namen de plaats in van de traditionele belangenkaders. Het dorpsbelang viel namelijk niet langer meer samen met het boerenbelang. In de afgelopen jaren is door verstedelijking de omvorming van de dorpen naar woongemeenschappen in een stroomversnelling terecht gekomen. Wonen is nu een van de belangrijkste dragers van leefbaarheid geworden. In het gevarieerde aanbod van diverse woonmilieus scoren kleine dorpen hoog. En dat is niet alleen maar een kwestie van rust en ruimte, maar ook van sociale identiteit.

Dat neemt niet weg dat er zich, doorweven met het woonlandschap, een nietlokaal gebonden werklandschap ontwikkelt in de vorm van een regionaal systeem van vervlechtingen en relatiepatronen. Dat betekent ook dat er, parallel aan de ontwikkelingen in het keuzeprocess van wonen, ontwikkelingen zijn waar te nemen in het activiteitenpatroon van de bewoners van de verschillende typen dorpen. Dit patroon wordt steeds 'regionaler'. Voor het bezoeken van voorzieningen, recreatiemogelijkheden, werk, sociale contacten is men niet meer afhankelijk van het eigen dorp. De activiteitenschaal waarbinnen de dagelijkse activiteiten van plattelandsbewoners zich afspelen wordt steeds groter. Bewoners voelen zich in dit verband steeds minder gebonden door wat in het dorp of de



gemeente zelf wordt aangeboden en ze voelen zich zeker niet meer verplicht om hiervan gebruik te maken.

De huidige dorpsamenleving heeft een aantal bijzondere sociale kenmerken en kwaliteiten die kansrijke aanknopingspunten kunnen bieden voor vernieuwing en die een aparte dorpslandschappenbenadering rechtvaardigen (Elerie, 1998). Het gaat om de volgende kenmerken:

- Steeds meer inwoners kiezen bewust voor het wonen op een klein dorp. Mensen die in het verleden moeite hadden met de bereikbaarheid van voorzieningen zijn verhuisd naar elders.
- De keuzevrijheid en vrijwilligheid zijn vergroot door gebruik van de auto en de diepvries. Er is een nieuw lokaal bewustzijn ontstaan omdat mensen sociaal en financieel veel meer investeren in de woning en woonomgeving. Werken op een andere plek in het land maakt het niet altijd noodzakelijk om te verhuizen, mede vanwege goede verbindingen en nieuwe communicatietechnieken.
- Het platteland is naast productieruimte een belangrijke consumptieruimte geworden. In de woongemeenschap heeft het een belevingswaarde en een recreatieve functie gekregen.
- Cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische waarden in de nabije woonomgeving spelen daarbij een belangrijke rol.

Een gevolg van bovenstaande kenmerken is dat de dorpsbinding ("sociaal-economische binding gefundeerd in wederzijdse afhankelijkheid") met het dorp meer een lokaal bewustzijn ("hechting") wordt. Het samengaan van productie- en consumptiefunctie maakt het platteland tot een aantrekkelijk woonklimaat.

De regionale oriëntatie van de huidige bewoner met betrekking tot werk en schoolmogelijkheden illustreert dat het behoud van een voorziening op zich niet meer voorop staat, maar de kwaliteit ervan. Daardoor is vooral de laatste jaren te zien dat in de belangenbehartiging een verschuiving is

opgetreden van een behoudstrategie naar een kwaliteitstrategie.

Het dorp van de woongemeenschap is in cultureel opzicht heterogeen geworden door een interessante mengeling van rurale en urbane levensstijlen. De dorpsbelangenorganisaties, gesteund door de provincie, geven door de nieuwe betekenis en inhoud van de lokale autonomie en de zelfredzaamheid, de dorpslandschappen een nieuwe taak als bewaker van de identiteit van de leefomgeving. Er treedt een "lokaal bewustzijn" op, waar de afgedwongen saamhorigheid van de werkgemeenschap geleidelijk aan plaats maakt voor een meer vrijblijvend gemeenschapsgevoel dat meer dan voorheen gericht is op vrijwilligheid en persoonlijke voorkeur.

#### *Lokaal bewustzijn en de veranderde rol van de organisaties voor Dorpsbelangen*

De jaren zeventig en tachtig vormen de bloeitijd voor de organisaties voor Dorpsbelangen. Dorpen gingen zich intern organiseren tegen de afkalving van hun voorzieningen en de terugloop van de bevolking. Het proces van maatschappelijke schaalvergroting en concentratie van voorzieningen werd door de provinciale overheid gesanctioneerd. De acties tegen de afzonderlijke gemeentes werden in Drenthe, Friesland en Groningen, bijvoorbeeld, gebundeld tegen een herkenbaar doel op provinciaal niveau. Zo ontstond de Vereniging Brede Overleggroep Kleine Dorpen (BOKD) die de problematiek van de kleine dorpen als maatschappelijk feit naar voren bracht.

In de jaren negentig is de rol van dorpsbelangenorganisaties in het officiële plattelandsbeleid op de achtergrond geraakt. Het begrip leefbaarheid was versmald tot een voorzieningen- en bereikbaarheidsvraagstuk. Het sociale netwerk kwam buiten spel te staan. Het kleine kernenbeleid werd gewijzigd in een regionaal beleid, waardoor de relatie gemeente-dorp uit beeld raakte. Door de regionale invalshoek verschoof het accent in beleid naar intergemeentelijke samenwerking, wat een zeer tijdrovende constructie bleek. Daardoor bleef er weinig tijd over voor

vernieuwing van en communicatie met het (dorpsbelangen)netwerk. Het gevolg hiervan was dat de overkoepelende provinciale belangenorganisaties min of meer buiten het officiële plattelandsbeleid werden geplaatst.

De BOKD is zich in de jaren negentig vooral gaan oriënteren op projecten die vallen in de sfeer van de woonomgeving. De keuze om in een klein dorp te gaan wonen heeft steeds meer te maken met een bepaalde levensstijl die voortkomt uit een behoefte aan "hechting" of zoals in dit onderzoek: uit "lokaal bewustzijn". Hechting is veel vrijblijvender dan "dorpsbinding". Men is enerzijds op zoek naar de sociale identiteit van de overzichtelijke en geborgen dorpsamenleving, en anderzijds speelt ook de herkenbare verschijningsvorm van het dorpslandschap een rol: het dorpslandschap als een culturele ruimte met kleinschalige woonmilieus die divers zijn qua cultuurhistorie, landschap en ecologie en qua sociale identiteit een veelheid aan mogelijkheden bieden om een passende woonomgeving.

De dorpslandschappenbenadering die het begrip leefbaarheid vertaalt naar concrete acties op het dorpsniveau kan echter alleen slagen wanneer de overheid het sociale netwerk dat hierop betrekking heeft faciliteert. Dus wanneer de vernieuwde dorpsbelangenorganisaties weer teruggeplaatst worden in het officiële plattelandsbeleid, waarbij acties plaatsvinden als het handhaven van het oude dorpsgezicht, de restauratie van karakteristieke bebouwing, het verzet tegen het rooien van bomen en het dempen van waterlopen, om de aantrekkelijke woonomgeving in stand te houden.

#### **4.4 Sociale cohesie en leefbaarheid; de rol van welzijnswerk**

Zoals reeds aan het slot van paragraaf 3.3 is vermeld is de keuzevrijheid van individuele actoren per definitie ingeperkt door de tijdruimte context en door beperkingen die het individu zichzelf oplegt, bijvoorbeeld vanwege zijn percepties op zijn keuzevrijheid. Deze beperkingen verschuiven in de loop van

een mensenleven. Daarnaast zijn de beperkingen bij de ene groep duidelijker te bespeuren dan bij de andere groep. Daarbij komt dat men zich moet realiseren dat het gebruik maken van (professionele) hulp of ondersteuning afhangt van welke betekenis men geeft aan welzijnswerk. In samenhang met processen van individualisering en de-traditionalisering doen zich daarin verschillende ontwikkelingen voor. Die hebben echter één ding met elkaar gemeen: ten aanzien van 'leefbaarheid' vragen ze om maatwerk van welzijnsorganisaties, zowel van professionele, als van vrijwilligersorganisaties. Hoe dat het werk van de vrijwilligersorganisaties beïnvloed heeft lieten we zien in paragraaf 4.2. We sluiten dit hoofdstuk af met een beschouwing van de consequenties in deze voor het professionele welzijnswerk.

Engbersen (1995) stelt in dit verband dat het bieden van hulp en ondersteuning aan kwetsbare groepen afhangt van de betekenis die welzijnswerk heeft. Welzijn is dan de resultante van nauw met elkaar samenhangende zaken op de terreinen arbeid, gezondheidszorg, sociale zekerheid, veiligheid, onderwijs en de inrichting van de bebouwde omgeving. Deze auteur onderscheidt drie concepten van welzijn.

De klassieke invulling van welzijn houdt in dat er gewerkt wordt aan *sociaal-culturele vorming en emancipatie* van burgers. Daar worden begrippen gehanteerd als 'zelfontplooiing', 'ontmoeting', 'recreatie' en 'educatie'. Deze klassieke definitie richt zich op iedereen en gaat uit van een breed vormingsbegrip.

Een pragmatische invulling van welzijn houdt in dat de gemeente welzijn eenvoudigweg tracht te bevorderen door *voorzieningen* in stand te houden/te creëren op de terreinen zorg, educatie en recreatie.

Wanneer het welzijnsaccent ligt op kunnen meedoen met de samenleving - denk vooral aan arbeidsparticipatie - wordt zelfredzaamheid gestimuleerd. Het welzijnswerk richt zich in dat geval op het bevorderen van *maatschappelijke participatie* van kwetsbare groepen en is betrokken bij allerlei initiatieven in het kader van individuele trajectbegeleiding naar scholing en (vrijwilligers)werk.

Hoewel op het platteland nog vaak gewerkt wordt vanuit de klassieke definitie, maakt deze steeds meer plaats voor de participatiebenadering. Dat houdt ook in dat het welzijnswerk op het platteland zich steeds meer richt op groepen in een achterstandspositie. Daarmee raakt het werken aan de sociale cohesie niet uit beeld. Integendeel, het stimuleren van de maatschappelijke participatie bij groepen die uit de boot dreigen te vallen, wordt belangrijk gevonden voor het in stand houden en versterken van sociale cohesie. Voorbeelden hiervan vinden we in de manieren waarop sociale activering in gemeenten als Aalburg en Opsterland gestalte krijgt (Lammerts, 1998; Swinnen, 1998).

Wat uit deze beschrijvingen verder naar voren komt is de specifieke rol voor opbouwwerk in plattelandsgemeenten. Die bestaat uit het ondersteunen van initiatieven van brede plattelandsvernieuwing en leefbaarheid. Om die rol gestalte te kunnen geven is versterking van het opbouwwerk op het platteland nodig. In veel plattelandsgemeenten gemeenten is het opbouwwerk echter onvoldoende gefaciliteerd of zelfs helemaal verdwenen. Op andere plaatsen voert het opbouwwerk nog in hoofdzaak een doelgroepenbeleid (Joosten, Fiselier en Stengs, 1997).



## **5 BELEID VOOR PLATTELANDSVERNIEUWING**

### **5.1 Beleid en leefbaarheid**

Zoals eerder gezegd, werd in het verslag van de expertmeeting in februari 1997 een brief van de staatssecretaris opgenomen, waaruit af te leiden valt dat plattelandsvernieuwing opgevat kan worden als sociale vernieuwing in de voor het platteland geldende economische en ruimtelijke context.

De term plattelandsvernieuwing blijkt moeilijk te vangen in een sluitende definitie. Het begrip dient alle aspecten van leven, wonen en werken te bevatten. Het betekent de voorbereiding op een nieuwe toekomst met betrokkenheid van de bevolking. Het verbeteren van de leefbaarheid komt nadrukkelijk naar voren, waarbij "essentieel is dat de mensen vertrouwen hebben in de toekomst van hun gebied". Plattelandsvernieuwing gaat de hele bevolking aan; plattelandsvernieuwing is met de streek om tafel gaan zitten, problemen analyseren, oplossingen zoeken en samen aan de slag gaan. Verder is een 'offensieve en integrale' aanpak van alle functies noodzakelijk: landbouw, economie, toerisme, cultuur, natuur en milieu. De verwevenheid van functies dient centraal te staan bij een duurzame instandhouding van het platteland.

De verschillen tussen de regio's met betrekking tot de ruimtelijke keuzevrijheid en ervaren leefbaarheid worden beïnvloed door economische, sociaal-culturele, technologische en demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in het overheidsbeleid. Welke ontwikkelingen hebben zich nu voorgedaan in het overheidsbeleid met betrekking tot de leefbaarheid op het platteland?

Het rijks-, provincie- en gemeentelijk beleid wil het in toenemende mate mogelijk maken dat de verschillende participanten (partners) over (de richting van) de ontwikkeling van het platteland meebeslissen. Feitelijke ontwikkelingen

waarbij meerdere actoren actief zijn bij het vormgeven van het platteland werden en worden ondersteund door beleid. Deze ontwikkeling gaat daarbij gepaard met een 'terugtrekkende overheid'. Twee vormen van terugtrekken zijn te onderscheiden:

1. Liberalisering en privatisering, waarbij meer zal worden overgelaten aan het particulier initiatief (bedrijfsleven).
2. Decentralisering, waarbij lagere overheden (provincies en gemeenten) meer middelen en bevoegdheden zullen krijgen dan vroeger.

De liberalisering en decentralisering kan men in het verlengde zien van een 'bottom-up' benadering van beleid: plattelandsontwikkeling is een beweging van mensen om de eigen toekomst vorm te geven, het is een autonoom proces dat duidelijk te onderkennen historische wortels heeft en een eigen dynamiek kent. Het concept *lokale zelfregulering* past hierbij. Anderen zien plattelandsontwikkeling echter als een bestuurlijk proces dat is gericht op het versnellen en vereenvoudigen van bestaand rijksbeleid voor het landelijk gebied (topdown).

De terugtrekkende overheid en het concept van lokale zelfregulering komen naar voren in de ontwerpen en uitvoering van regionale ontwikkelingsplannen (ROP's). In de VINEX is geconstateerd dat de leefbaarheid op het platteland onder druk staat door de terugloop van de (agrarische) werkgelegenheid, door de afname van het inwonertal en door de verslechterde bereikbaarheid van de dagelijkse voorzieningen. Het rijk wil provincies en gemeenten helpen om met een regionale aanpak deze negatieve ontwikkelingen waar mogelijk bij te sturen. Het perspectief richt zich op ondersteuning van de economische ontwikkeling en op een zekere concentratie van voorzieningen, in combinatie met aanvullende maatregelen om de voorzieningen bereikbaar te houden (VINEX, deel III, p.148). De aandacht van de regering gaat vooral uit naar de gebieden waar de bevolkingsterugloop leidt tot een negatieve spiraalbeweging. (VINEX, deel 1, p.100).

De volgende gebieden zijn aangewezen als 'aandachtsgebieden': Oldambt, Noord-Oost-Friesland/Noordwest-Groningen, Noord-West-Friesland, de Kop



van Noord-Holland, Zeeuwsch-Vlaanderen, het Drentse Oostermoergebied, Noord-Overijssel en de Peel. Deze gebieden hebben ontwikkelingsplannen opgesteld. In alle gebieden is, onder verantwoordelijkheid van de provincie, een regionale stuurgroep ingesteld, die tot taak heeft een regionaal ontwikkelingsplan op te stellen. De stuurgroepen zijn verantwoordelijk voor de besteding van de toegekende middelen en de voortgang van de uitvoeringsprojecten. Tevens dragen zij zorg voor en geven zij vorm aan de betrokkenheid van de bevolking en het bedrijfsleven bij het opstellen en uitvoeren van het ontwikkelingsplan. Inhoudelijk gaat het om de volgende punten:

- perspectieven creëren, rekening houdend met maatschappelijke trends;
- alternatieve functies voor het gebied of andere bestaansbronnen in het gebied of in de omgeving daarvan analyseren;
- het ontwikkelen van een duurzame, ruimtelijke structuur;
- speciale aandacht besteden aan die bewoners die (onder meer ten gevolge van functieveranderingen) het meest kwetsbaar zijn;
- speciale aandacht besteden aan het behoud van de voorzieningen voor het gebied als geheel en de bereikbaarheid ervan;
- regionale samenwerking bevorderen bij het benutten van de mogelijkheden van de sociale vernieuwing (Werkgroep Leefbaarheid Platteland, 1995).

Bij de aanpak wordt een aantal punten scherp in het oog gehouden:

- Het regionale niveau wordt benadrukt.
- Op basis van relatief sterke eigenschappen van het gebied wordt gezocht naar nieuwe of betere bestaansbronnen.
- De positie van minder kansrijke groepen wordt verbeterd. Het beleid dient gericht te zijn op volwaardige deelname aan het maatschappelijk leven van deze groepen.

De regionale ontwikkelingsplannen zijn zo het 'voertuig' geworden van het sociale vernieuwingsbeleid op het platteland. Om regionale ontwikkelingsplannen te maken werden leefbaarheidsconvenanten afgesloten tussen het rijk (VROM en VWS) en de provincie en gemeenten, waardoor gedurende vier jaar (1991 t/m 1994; (1992 t/m 1994 Noord Overijssel en de Peel)) financiële ondersteuning kon worden gegeven voor onderzoeks- en plankosten en uitvoeringsprojecten, die niet met bestaand beleid te realiseren waren.

## **5.2 Reactie van het beleid op ontwikkelingen.**

Duurzame instandhouding van het platteland en plattelandsontwikkeling, roepen de vraag op hoe de (handelings)vrijheid van het individu samen kan gaan met door de staat bepaalde regels. Hoe is een politiek van onderop samen te brengen met politiek van bovenaf? Eén opvatting is dat de politiek alleen de randvoorwaarden en kwaliteitsregels aan zou moeten geven. Beleid is namelijk pas effectief als er voldoende draagvlak is: wanneer de mensen in hun omgeving het nut zien en de effecten van het beleid accepteren (Prof. dr. A.J.G.M. Bekke, hoogleraar bestuurskunde, Rijksuniversiteit Leiden, tijdens de Wageningse Kennisdagen, april 1998).

Bekke bepleit veranderingen in de wijze waarop het beleid tot stand komt en uitgevoerd wordt. Hij wijst erop dat sturing door centrale planning en beheersing verleden tijd is. Daarnaast geeft hij de noodzaak aan van het wisselen van sturingsinstrumenten. De tot nu toe gehanteerde juridische instrumenten zijn passé. Centrale maatschappelijke waarden zijn passé; er is een enorme pluriformiteit van meningen. De overheid werkt(e) van buiten naar binnen, had een gesloten karakter. Dat is voorbij. De aandacht wordt meer gericht op een goede probleemdefiniëring en het erbij betrekken van alle groepen.

Sturing, zegt hij, is niet langer meer het exclusieve domein van de overheid, Er moet een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden in de samenleving plaatsvinden. Maar

tegelijkertijd moet het primaat van de politiek versterkt worden door overheveling van taken van rijk naar provincie en gemeente. De overheid als facilitator voor plattelandsvernieuwing. Bekke's argumenten zijn:

1. Duurzame benutting van de ruimte is duurzame ontwikkeling van de ruimte. Dus niet statisch. En de ontwikkeling staat ter discussie.
2. Top-down naast bottom-up. Top down-sturing: de burger wordt zeer laat bij het besluitvormingsproces betrokken, wanneer de verschillende geledingen binnen het overheidsapparaat al een moeizame consensus hebben bereikt. De staat hakt bij verschillende interpretaties de knoop door. Politiek van onderop: een op de 'agora' plaats vindende dialoog over ervaringen en waarnemingen van betrokken burgers.
3. Maatschappelijke groeperingen zijn medeverantwoordelijk: samen komen tot afspraken en convenanten, toetsing door de overheid. Wanneer we kleinschalig willen beheren is zelfsturing een mogelijkheid. Daarbij worden doelen en condities door het rijk gecreëerd (terwille van zelfsturing).

Ook de nota 'Buiten Leven in Nederland' (1995) van de Werkgroep Plattelandsvernieuwing<sup>8</sup> stelt dat in het proces van plattelandsvernieuwing veel rollen te vervullen zijn die inherent zijn aan een bottom-up benadering en medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke groeperingen voor het beleid. De bestuurlijke vernieuwing, die binnen dit rollenspel op gang komt, wordt door het rijk als belangrijke motor van plattelandsvernieuwing gezien. De werkgroep acht het van belang dat de volgende drie keuzen voor strategisch beleid gemaakt worden:

---

8 Hierin hebben naast een aantal onafhankelijke leden, vertegenwoordigers van zes ministeries zitting: Binnenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

1. *Ruimte voor de regio.* De overheid biedt de regio ruimte om haar problemen en kansen zelf te definiëren, uitgaande van het inzicht dat ondersteuning van de vele ideeën over versterking van de sociaal-economische structuur en over de realisering van overheidsbeleid de meeste kans van slagen heeft. De overheid mobiliseert en stimuleert overleg tussen partijen en belanghebbenden op het platteland. Op die wijze ontstaat een breed draagvlak voor effectief en te handhaven beleid. De sturingsambitie van de overheid richt zich meer op het strategische, kaderstellende niveau.
2. *Verschillen toelaten.* Nederland kent een rijke en gevarieerde regionale cultuur met typerende, geheel eigen ruimtelijke en sociaal-economische kenmerken. Een succesvol vernieuwingsbeleid erkent de specifieke belevingswereld van de verschillende regio's en biedt derhalve maatwerk. Dit betekent voor de overheid, waar mogelijk, het loslaten van dwingende uniformiteit van regelgeving en het toelaten van verschillen in oplossingen: verschillen zowel tussen regio's onderling als binnen regio's.
3. *Samenhang tot stand brengen.* Het begrip kwaliteit van het platteland duidt op een samenhangend geheel van sociaal-culturele, economische, recreatieve, ecologische, milieuen

4. landschappelijke waarden. Een belangrijk aandachtspunt bij plattelandsvernieuwing is dat het overheidsoptreden voortspuit uit een afweging van al deze waarden.

Het huidige, soms departementaal verkokerde beleid wordt in een te groot aantal gevallen gezien als verwarrend, onnodig uniform en onvoldoende effectief. Uniform in de zin dat over verschillende regio's hetzelfde beleid wordt gelegd. De uitdaging voor de overheid is integratie tot stand te brengen in een bestuurlijk model dat tegelijkertijd diversiteit in stand houdt. Als voorbeeld nemen we de aanpak in de notitie "Nieuwe kwaliteiten op het platteland, plattelandsbeleid voor de jaren 1997-2002" nemen. De provincie Friesland heeft in hoofdlijnen de rollen als volgt onderscheiden (Nieuwe kwaliteiten 1997):

- Rijk  
Bestuurlijke vernieuwing en sociaal-economische versterking zijn voor het Rijk de belangrijkste peilers voor plattelandsvernieuwing. Bestuurlijke vernieuwing wordt vooral gezien als het vergroten van het zelforganiserend vermogen van plattelandsgebieden. Sociaal-economische versterking is vooral het herstructureren van de landbouw, vergroting van het perspectief voor niet-agrarische nevenactiviteiten en de ontwikkeling van nieuwe economische dragers in het landelijk gebied.
- Provincie  
De strategische overwegingen waardoor de provincie zich zal laten leiden:
  - de provincie zal regio's en gemeenten stimuleren tot het ontwikkelen/indienen/uitvoeren van plannen voor plattelandsontwikkeling en plattelandsvernieuwing
  - samen met regionale en lokale partijen zal de provincie zorg dragen voor de noodzakelijke samenhang tussen de projecten en programma's
  - de provincie zal zorgen voor co-financiering uit eigen provinciale middelen
  - de provincie is bereid medeverantwoordelijkheid te dragen waar gebiedsgerichte projectorganisaties nodig zijn
  - de provincie zet zich in om bestuurlijke en administratieve belemmeringen bij regionale en lokale initiatieven op te heffen.
- Gebiedsgerichte organisaties (LEADER, ROM, WCL (Waardevol Cultuurlandschap ZW Fr.)  
Waar een gebiedsgerichte organisatie zich nu nog vrijwel uitsluitend op één onderdeel van het plattelandsbeleid richt (bijvoorbeeld met betrekking tot het landelijk gebied) zal de provincie Friesland met deze organisaties in overleg treden om na te gaan of er aanleiding en bereidheid is voor het voeren van flankerend plattelandsbeleid.
- Gemeenten
  - voor gebieden waar geen gebiedsgerichte organisaties aanwezig zijn, moet de gemeente een actieve rol spelen (met de actieve maatschappelijke organisaties ter plaatse)
  - voor het regiogericht beleid moeten gemeenten actief deelnemen in de organisaties van gebiedsgerichte projecten
  - de gemeenten moeten doorgaan met het voeren van een specifiek beleid voor de kleine kernen. Ze moeten zelf een werkwijze bepalen om in de toekomst in te kunnen spelen op de vragen en knelpunten die vanuit de kleine kernen naar voren worden gebracht.
- Verenigingen van plaatselijk belang  
Ook voor de verenigingen van dorpsbelangen is er een belangrijke rol bij het initiëren en uitvoeren van zowel provinciale als regionale projecten. Vertegenwoordiging in de projectorganisaties is daarvoor noodzakelijk.
- Plattelandsorganisaties

Het Friese kleine kernenbeleid wordt traditioneel gekenmerkt door veel initiatieven en betrokkenheid vanuit de dorpen. De inzet is om deze betrokkenheid ook binnen een meer regiogericht plattelandsbeleid te realiseren. In de LEADER-gebieden wordt dit geprobeerd door de streekbewoners op alle niveaus bij de projecten te betrekken: op bestuurlijk niveau in de stuurgroep; op uitvoerend niveau door het instellen van adviesgroepen (met bewoners uit de streek) ten aanzien van de verschillende thema's; door het organiseren van ondernemers in bestaande of nieuwe netwerken.

Van groot belang voor het realiseren van de bottom-up benadering zijn de plattelandsorganisaties zoals Feriening Lytse Doarpen, Stifting Doarpshuzen Fryslan, Doarp en Bedriuw Fryslan, Stichting Kultuer en Toerisme yn Fryslan, Landschapsbeheer Friesland, Stichting Katalysator en andere.

Plattelandsvernieuwing veronderstelt ook veranderingen in de gedragingen van de overheid. Het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) heeft in 1996 een studiemiddag georganiseerd over bestuurlijke problemen in het landelijk gebied. Bestuurders en wetenschappers uit diverse disciplines confronteerden hun ideeën en oplossingen over dit onderwerp met elkaar. Het bleek niet mogelijk om *het* probleem te benoemen; de definitie van het probleem hangt samen met de positie van de bestuurder. Als bestuurlijke problemen aan posities gebonden blijken, geldt hetzelfde voor kennis daarover: de oplossing voor de ene betrokkene is het probleem voor de andere.

Wanneer door bestuurders erkend wordt dat problemen en oplossingen in het landelijk gebied 'sociale constructies' zijn, is de conclusie dat ze die problemen en oplossingen gezamenlijk met de betrokkenen moeten bepalen. En wanneer de gedachte is dat de maatschappij als geheel een relatief autonome ontwikkeling kent die nauwelijks maakbaar lijkt in termen van concrete doeleinden, maar wel op een abstracter niveau in termen van missies, waardenoriëntaties en idealen, dan is het voor de overheid mogelijk de nieuwe rol van slechts één van de spelers in het spel van besluitvorming aan te nemen. Daarbij gaat het voor de centrale overheid primair om het formuleren van waarden. Bij de precieze invulling van bijvoorbeeld een waarde als 'in het landelijk gebied moet iedereen toegang hebben tot de groene ruimte', kan de overheid zich op de achtergrond houden (Van den Eeden, De Groot, 1996).

De regio's hebben op hun beurt behoefte aan een overheid die oog heeft voor hun specifieke problemen en die maatwerk in oplossingen accepteert, vooral ook als die oplossingen zich vanuit particuliere vindingrijkheid aandienen. Tegelijkertijd wordt om duidelijke leiding gevraagd bij het bepalen van de grenzen van het speelveld, het vaststellen van hanteerbare regels en het reguleren van conflicten. De overheid heeft op haar beurt gezocht naar sturingsconcepten waarin een grotere rol voor belanghebbenden is weggelegd en waarbij erkend wordt dat plattelandsontwikkeling vraagt om een actieve overheid en bestuurlijke vernieuwing. Broekhuizen (1997) wijst erop dat bottom-up processen gefaciliteerd en ondersteund moeten



worden. Zwakkere groepen en functies zullen altijd een zekere bescherming behoeven en een goede afstemming tussen bestuurslagen is en blijft een belangrijke voorwaarde voor vernieuwing in de praktijk.

### **5.3 Het beleidsvraagstuk en drie sturingsstrategieën**

Driessen c.s. (1995) heeft het beleidsvraagstuk inzake het landelijk gebied de volgende karakteristieken:

1. Vanuit diverse publieke en private actoren worden verschillende aanspraken gemaakt op de bestemming, inrichting en het beheer van het landelijk gebied.
2. De gefragmentariseerde beleidsvoering. Het landelijk gebied is het domein van verschillende publieke en private actoren. Ze kunnen elk op grond van de hun ter beschikking staande middelen invloed uitoefenen op bestemming, inrichting en beheer. Het gefragmentariseerde probleemoplossend vermogen leidt tot competentiediscussies en afstemmingsproblemen (LNV, VROM, VWS, EZ). Daarnaast leidt het tot coördinatieproblemen en tot een vergroting van de kloof tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering: de noodzakelijke coördinatie wordt doorgeschoven naar de beleidsuitvoering, waarvoor de lagere overheden zorg dragen, die minder instrumentele en financiële mogelijkheden hebben om beleidscoördinatie effectief vorm te geven.
3. Er is behoefte aan voortdurende vernieuwing. Behoeftte aan dynamiek en ontwikkeling wordt overal gevoeld en dat heeft te maken met het karakter van het landelijk gebied in Nederland dat sterk onder invloed staat van de stedelijke problematiek. Er is door de drang naar voortdurende vernieuwing minder behoefte aan sturing in de richting van 'eindsituaties'. Sturing zou veeleer het karakter moeten hebben van een continue, procesmatige activiteit.

4. Er is behoefte aan regionaal gedifferentieerd beleid. De constellatie aan functies in het landelijk gebied differentieert sterk. Het is onmogelijk om met een landelijk uniform beleid ("generiek" beleid) op deze differentiatie in te spelen. Er is een vraag naar maatwerk op regionale schaal. De vraag om regionaal gedifferentieerd beleid moet niet vanzelfsprekend worden verbonden met een vraag van decentralisatie van rijkstaken naar het regionale bestuursniveau. De geografische schaal waarop de problemen manifest worden zegt iets over de wijze waarop inhoudelijke samenhang moet worden bereikt en minder over instrumentele en bestuurlijk organisatorische samenhang. Bij de aanpak van complexe problemen in het landelijk gebied zullen actoren op verschillende bestuursniveaus en private actoren een bijdrage dienen te leveren.

De te hanteren vormen van sturing zouden volgens hen in elk geval gericht moeten zijn op het aanbrengen van meer samenhang in het beleid - inhoudelijk, instrumenteel en bestuurlijk/organisatorisch - en moeten inspelen op de behoefte aan voortdurende vernieuwing (sturing met een procesgericht karakter) en regionale differentiaties in het beleid mogelijk moeten maken.

Driessen onderscheidt drie sturingsstrategieën (hiërarchische sturing, netwerk- en zelfsturing) waarbij steeds andere actoren centraal staan:

- Overheden bij hiërarchische sturing.
  - Relaties tussen actoren worden geregeld via formele regels die in de wetgeving zijn vastgelegd.
  - Nationale doelen staan centraal; de overheid ziet zich in staat om op basis van deze doelen autonoom beleid te formuleren en uit te voeren. Dit geldt voor generiek beleid en voor gebiedsspecifiek beleid.
- Overheden werken samen met private organisaties bij netwerksturing.
  - Relaties tussen actoren worden vastgelegd via informele regels die de betrokkenen zelf bepalen. Via

- convenanten en onderlinge afspraken probeert men de onderlinge binding te verstevigen.
- Het gaat om de aanpak van de problematiek van een sector of een gebied binnen de randvoorwaarden van het nationale beleid.
  - Samenwerking tussen bijvoorbeeld agrariërs die eenzelfde doel nastreven bij zelfsturing.
    - Net als bij netwerksturing spelen in de interacties tussen de actoren overleg en onderhandelingsprocessen om tot afspraken te komen een rol.
    - Het gaat voornamelijk om de verlichting van de sociaal-economische problemen van de agrarische doelgroep. De agrariërs proberen beleid uit te voeren binnen de randvoorwaarden van het nationale beleid. De aanpak is bovenlokaal.

#### **5.4 Sturingsstrategieën en een gebiedsgerichte aanpak.**

In een tijd waarin problemen steeds complexer worden en de dynamiek binnen de verschillende ruimtelijke functies hoog is, zal aan het noodzakelijke vernieuwingsproces in het landelijk gebied vanuit het hoogste bestuursniveau sturing moeten worden gegeven (inhoudelijk, instrumenteel en bestuurlijk-organisatorisch). Ook zullen er algemeen geldende normen voor de kwaliteit van de leefomgeving nodig blijven en wettelijke kaders om deze normen te implementeren en te handhaven.

Met alle drie de sturingsstrategieën is een gebiedsgerichte aanpak van de problemen in het landelijk gebied mogelijk. Die mogelijkheden zijn het sterkst bij netwerksturing en zelfsturing. Deze concepten bieden bovendien de meeste mogelijkheden voor een procesgerichte sturing, waarmee kan worden ingespeeld op de behoefte aan voortdurende vernieuwing. Maar daarnaast blijft hiërarchische sturing noodzakelijk waarmee de rijksoverheid het algemene beleid tot uitdrukking brengt (waarin

de waarden vastgelegd zijn die kaderstellend zijn voor het handelen van de participanten).

Driessen c.s. maken een typologie van gebieden en formuleren over specifieke beleidsdoelen voor een gebiedsindeling van Nederland.

Er zijn vijf typen (probleem)gebieden te onderscheiden (op basis van de toekomstige problematiek in de landelijke gebieden; zie ook 2.3):

1. Het parkplatteland.
2. Het suburbplatteland.
3. Het museumplatteland.
4. Het modern platteland.
5. Het natuurplatteland.

Elk van deze typen platteland kent een richtinggevend beleidsdoel waarbij één of meer functies een centrale rol spelen, maar ook rekening gehouden moet worden met andere functies. Welke sturingsstrategieën of combinaties ervan zijn voor welke typen probleemgebieden geschikt?





### *Parkplatteland*

Beleidsdoel: behouden van openheid en bieden van ruime recreatiemogelijkheden voor de stedelijke bevolking.

Locatie: ligt binnen de directe invloedssfeer van het stedelijk gebied en vormt een buffer tegen verdere verstedelijking.

Methode voor bereiken van het doel: delen krijgen natuurfunctie, stringente eisen aan milieukwaliteit. Dat betekent hobby- en nevenberoepslandbouw. Restrictief beleid voor wonen en bedrijfsontwikkeling.

Sturing: hiërarchische vorm van sturing, waarbij de overheid vanuit het oogpunt van nationale ruimtelijke ordening de openheid van het landschap als norm heeft verheven. Daarnaast netwerksturing binnen de overheidsgeledingen gericht op het verkrijgen van consensus over de wijze waarop het centrale beleidsdoel in tijd en ruimte kan worden gerealiseerd met de ter beschikking staande middelen.

### *Suburb-platteland*

Beleidsdoel: ten bate van handhaven van een mooie woonomgeving geleiden van de druk op het gebied door het bestaan van meerdere functies: recreatie, bedrijvigheid, wonen, landbouw en natuur.

Methode voor bereiken van het doel: wonen en bedrijfsontwikkeling wordt in meerdere of mindere mate mogelijk gemaakt. Milieubelasting drastisch inperken.

Sturing: netwerksturing omdat er steeds weer moet worden gezocht naar evenwicht tussen de verschillende soorten functies. De dynamiek is hoog, terwijl de afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende ruimtelijke functies groot zijn.

### *Museumplatteland*

Beleidsdoel: behoud van het kleinschalige landschap met karakteristieke natuurgebiedjes en traditionele agrarische kwaliteiten. Cultuurhistorische kwaliteiten van het landschap staan op de voorgrond.

Methode voor het bereiken van het doel: diversificatie van activiteiten en ambachtelijke verwerking. Landbouwkundige activiteiten vinden plaats om de recreatie in stand te houden. Behoudend ruimtelijk beleid en strikte milieukwaliteitseisen.

Sturing: Zelfsturing in de vorm van bovenlokale samenwerkingsverbanden waarbij agrariërs een 'recro-agro complex' verder uit kunnen werken (professioneel en gedifferentieerd landschapsonderhoud en -beheer, creëren van een markt voor alternatieve

landbouwproducten.

#### *Modernplatteland*

Beleidsdoel: vooral gericht op regionaal-economische ontwikkeling en minder op een afstemming van landbouw-natuur of landbouw-milieu. Het beleid is gericht op het aanbrengen van meer dynamiek waarbij het gaat om een vorm van plattelandsvernieuwing met een gedifferentieerd karakter. In delen van het gebied grootschalige agrarische productie (internationaal competitief), in andere delen wonen, bedrijvigheid en recreatie.

Methode voor bereiken van het doel: zoeken naar nieuwe economische dragers en verbetering van leefklimaat in achterstandsgebieden. Ook verbetering landbouwkundige structuur (productvernieuwing, vernieuwing agrarische bedrijfsstijlen, technologische vernieuwing).

Sturing: netwerksturing wanneer de regionaal-economische structuur moet worden aangepast.

#### *Natuurplatteland*

Beleidsdoel: Natuur- en landschapsbehoud en natuurontwikkeling. Handhaven en verder ontwikkelen natuurlijke ecosystemen

Methode voor bereiken van het doel: Landbouwgronden uit de productie nemen en landbouwactiviteiten extensiveren (biologische landbouw, natuurboeren, hobbyboeren).

Sturing: Overheid zoekt actief naar vormen van alternatieve werkgelegenheid voor agrariërs. Daarnaast is aandacht nodig voor de gevolgen voor het leefklimaat in de omliggende dorpen. Daarom naast hiërarchische sturing om de natuurbeschermings- en natuurontwikkelingsgebieden aan te kunnen wijzen, ook netwerksturing om natuurbeleid te realiseren, maar ook agrariërs nieuwe perspectieven te bieden. Wanneer de boeren hun activiteiten afstemmen op natuurbeheer of overgaan op biologische landbouw is zelfsturing mogelijk.

Volgens Driesen c.s. is in alle gevallen een vorm van hiërarchische sturing nodig. In het parkplatteland, het museumplatteland en het natuurplatteland is deze vorm van sturing meer nadrukkelijk aanwezig dan in het suburb-platteland en het motenplatteland. Kortom, de toepassingsmogelijkheden zijn voor een belangrijk deel situationeel bepaald. Welke sturing het best ingezet kan worden is volgens deze auteurs dus afhankelijk van de kansen die daarmee worden geschapen om beleidsdoelen te realiseren. Daarbij geldt dat de strategieën steeds ook in elkaars verlengde liggen. Netwerksturing en zelfsturing zijn aanvullend op hiërarchische sturing. De resultaten uit consensuele sturingsprocessen moeten altijd na



verloop van tijd worden geformaliseerd in de bestaande besluitvormingskaders (Driessen e.a., 1995).

## 5.5 Ruimte voor actoren.

In diverse plannen en gedachten wordt de ruimte die het beleid geeft aan actoren, vorm te geven. Een voorbeeld uit de hoek van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is een combinatie van de markt- en ketenbenadering met een netwerkgerichte benadering (Borgstein, 1997).

In de *markt- en ketenbenadering* gaat het bij het bedrijfsleven om de gedachte dat men de consument de geëiste kwaliteit en het gewenste assortiment op een efficiënte wijze levert en dat ook in de toekomst doet. Zeker wanneer er sprake is van het ontwikkelen van nieuwe economische dragers op het platteland zouden de bedrijven onderzoek moeten doen om consumentengroepen, inclusief hun wensen te identificeren. Er moet nagedacht worden over te leveren producten en diensten, in relatie tot de consumentenwensen en eigen productiemogelijkheden. De vraag moet beantwoord worden hoe de te leveren producten en diensten met een zo groot mogelijke toegevoegde waarde kunnen worden voortgebracht. De profijtelijkheid van de samenwerking met toeleveranciers en afnemers (verticale samenwerking) en samenwerking met producenten die dezelfde of verwante producten leveren (horizontale samenwerking) moet bekeken worden. Voor een succesvolle toepassing van ketenkennis op het platteland is volgens Borgstein ook inzicht nodig in de sociale en communicatieve netwerken, naast kennis van economische netwerken.

Elke organisatie functioneert namelijk bij de gratie van het feit dat ze relaties onderhoudt met haar omgeving, met name met andere organisaties en instituties. Ze functioneert altijd binnen een netwerk van relaties met kopers, verkopers, partners, overheden enz. De term omgeving heeft betrekking op de horizontale en verticale markten. Daarnaast is er ook nog de invloed van de machtsverhoudingen (macht, conflict en

coöperatie) die zich tussen de interacterende partijen ontwikkelen en de invloed hiervan op het interactieproces.

Voordat men de gecombineerde markt- en ketenbenadering en netwerkbenadering toepast op de nieuwe functies voor de landelijke gebieden lijkt het van belang zich te realiseren dat op het platteland de producten vaak immobiel zijn (grondgebonden) en dus de consumenten naar het product toegebracht moeten worden. Verder is het zo dat op het platteland 'publieke' goederen voorkomen. Er is daarbij sprake van gebruik in plaats van verbruik van deze goederen. Van belang is dat men zich daarbij realiseert dat lang niet altijd producten gecombineerd kunnen worden: intensieve veehouderij verhoudt zich slecht tot recreatie. Aangezien de overheid op het platteland een belangrijke actor is, zal ze dus actief in een op te zetten keten, in een aparte vorm van PPS (Publiek Private Samenwerking) moeten participeren.

Een ander voorbeeld vormt het door VROM geïnitieerde project 'Nederland 2030'. Het project is gebaseerd op gedachten die bij de burgers leven over de toekomstige inrichting van Nederland. Over dertien discussiescenario's zijn in werkconferenties, workshops en rondetafelgesprekken met andere overheden, belangenorganisaties, wetenschap en vakgemeenschap, vrijuit gesprekken gevoerd. De discussie over de scenario's heeft inzichten opgeleverd voor de convergentie van nieuwe ideeën en prikkelende toekomstbeelden met betrekking tot de perspectieven (streefbeeld). Ook gaat het om het zichtbaar maken van keuzen voor beleidsvernieuwing (Nederland 2030 - Eindspel, 1997). Opvallend bij de conclusies op de slotbijeenkomst is, naar ons idee, dat de onderliggende opvattingen over hoe besluitvorming tot stand moet komen, naadloos sporen met de trend van besluitvorming op het platteland:

Conclusies op de slotbijeenkomst van het project 'Nederland 2030', geformuleerd door directeur-generaal Ruimtelijke Ordening C.J. Vriesman (Staatscourant 69, 9 april 1998):

- Het gaat bij de discussie (over mobiliteit) niet meer zozeer om hoe het probleem opgelost moet worden, maar hoe er draagvlak kan ontstaan voor wenselijke en uitvoerbare oplossingen.

- De toenemende vraag naar ruim en groen wonen vraagt om een (door het rijk?) te formuleren beleidsdoel. Niemand is gelukkig met de spanning tussen de individuele voorkeuren van mensen om ruim en groen te wonen, en de collectieve waarden van rust, ruimte en een open landschap. Duidelijk is geworden dat de instrumenten om dit soort ontwikkelingen in goede banen te leiden ontbreken.
- Met alleen nieuwe economische dragers komen we niet tot een bloeiend landelijk gebied. De landbouw zelf moet ook een sterke economische factor blijven en daarmee een goede beheerder van het landelijk gebied.
- Prioriteit van velen is meer en beter toegankelijke natuur en water dichtbij de steden.
- De relatie tussen het beleid voor de woonomgeving en de samenstelling van de bevolking moet steviger worden aangehaald (in een volgende beleidsnota), om de sociale diversiteit te handhaven.
- Uit de discussie blijkt dat één generiek, ruimtelijk beleid voor heel Nederland niet kan volstaan. De deelnemers aan de discussie over Nederland in 2030 verwachten een sturingsbenadering die ruimte geeft aan de specifieke regionale situatie. Het rijk moet daarbij meer op afstand en op hoofdlijnen sturen, de andere overheden en private partijen moeten meer mogelijkheden krijgen om de kaders in te vullen.

## 5.6 Nieuw beleid nodig voor een leefbaar platteland?

De Werkgroep Leefbaarheid Platteland (1995) is in opdracht van VROM en VWS ingegaan op de in de Vierde Nota Extra aan de orde gestelde vraag of een specifiek beleid voor leefbaarheid platteland op nationaal niveau nodig is. De Werkgroep stelt twee belangrijke condities voor vernieuwing van het platteland:

1. Een *brede aanpak*. Plattelandsbeleid moet zo breed mogelijk worden opgepakt. Problemen zijn met elkaar verweven. Het vinden van een antwoord op de toenemende behoefte aan zorg voor ouderen bijvoorbeeld kan niet los worden gezien van 'vormen van (openbaar) vervoer op maat'. Het stimuleren van boeren/bewoners om nieuwe kansen te benutten, kan in samenhang worden bekeken met het zoeken van alternatieven voor het grondgebruik. Naar de mening van de werkgroep levert dit doorverbinden van ruimtelijke, economische en sociale en culturele aspecten, 'integrale meerwaarde' op. Essentieel is daarbij dat ook op gemeentelijk en provinciaal niveau de plannen door alle sectoren worden gedragen en in de reguliere plannen doorwerken. De werkgroep is van mening dat het om

de volgende redenen van belang is dat gemeenten samenwerken:

- De samenhang tussen problemen vraagt om samenwerking tussen gemeenten.
- De problemen en oplossingen op het platteland overstijgen vaak de gemeentegrens; een breed draagvlak is dan noodzakelijk om oplossingen te bereiken.
- Toenemende decentralisatie legt steeds vaker de verantwoordelijkheid voor de oplossing bij de gemeenten.

De provincie kan de samenwerking tussen gemeenten stimuleren en meehelpen samenhang te brengen tussen plannen en activiteiten van afzonderlijke gemeenten. Het rijk kan een faciliterende en stimulerende rol spelen bij het oplossen van problemen en het ontwikkelen van nieuwe perspectieven. Het vastleggen van afspraken in convenanten is een goed hulpmiddel bij de horizontale en verticale afstemming tussen de overheden.

In de organisatiestructuur die in de meeste aandachtsgebieden (Noord-Friesland, Noord-Groningen, het Oldambt, Zeeuwsch-Vlaanderen, de kop van Noord-Holland) is gecreëerd zijn de drie overheidslagen vertegenwoordigd en in de meeste gebieden is een klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers vanuit de bevolking, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De projectleiders hebben hierin een cruciale functie.

2. Er moet *geen scheiding* worden gemaakt tussen plattelandsvernieuwing in termen van veranderend grondgebruik en het zoeken naar nieuwe economische dragers enerzijds en het begrip leefbaarheid als term of verzamelnaam voor overige problemen in het landelijk gebied anderzijds. Plattelandsvernieuwing moet beide elementen in zich bergen.

Uit het feit dat gemeenten in de meeste gebieden bereid zijn samen te werken op basis van een regionale aanpak, leidt de werkgroep af dat aan een belangrijke voorwaarde voor het streven naar regio's op eigen kracht wordt voldaan. Een duidelijk merkbaar resultaat van de projecten is in ieder geval

dat er nieuw elan in de gebieden begint te ontstaan. Het gevoel van malaise wordt doorbroken. Het geloof in eigen kunnen is gegroeid. De beleving van het dorpsbelang is veelal wat verschoven naar het gezamenlijke regionale belang.

De werkgroep is op basis van de ervaringen in de VINEX-aandachtsgebieden tot de conclusie gekomen dat een structureel, specifiek leefbaarheidsbeleid met afzonderlijke regelgeving op rijksniveau niet nodig is. Wel blijft aandacht van het rijk nodig. Het geven van een tijdelijke (financiële) impuls is een goed middel om gebieden te prikkelen tot het nemen van nieuwe initiatieven (Werkgroep Leefbaarheid Platteland, 1995).

Zoals in paragraaf 1.2 al is aangestipt, zijn in het regeerakkoord van Paars II, de aanzetten uit Paars I verder uitgewerkt. Richtinggevend zijn de uitspraken over plattelandsbeleid en bestuurlijke verhoudingen. Vier aandachtsvelden vragen om deze nadere uitwerking:

- Bij het regionale perspectief moet 'een betrouwbare overheid' het plattelandsvernieuwingsbeleid doorzetten nu er dynamiek ontstaan is: dus behoud en versterk dynamiek van het proces. De vernieuwing zal positieve resultaten opleveren waarmee de doelstellingen die de verschillende partners hebben in het landelijk gebied, dichterbij gebracht kunnen worden.
- Vanuit dit regionale perspectief mogen de verschillende partners in dit proces dan ook aangesproken worden op hun bijdrage aan het behoud en versterking van het op gang gekomen proces.
- Daarbij worden nieuwe accenten gelegd:
  - gezamenlijke visie in de vorm van regionale streefbeelden
  - van sectoraal naar meer integraal
  - van individueel naar meer collectief
  - van lokaal naar meer regionaal.
- Vanuit landelijk perspectief wordt aandacht gevraagd voor facilitering en stimulering door het rijk zoals het bevorderen van instrumenten- en methodiekwisseling, het verbetering van communicatie en uitwisseling van

ervaringen, het ontwikkelen van vaardigheden met betrekking tot participatief werken en managen van projecten. Daarnaast moet het rijk ook gericht zijn op naast het ontwikkelen van innovaties, zorg dragen voor de verspreiding ervan.

Voor de volgende eeuw en de komende generaties blijft een leefbaar platteland van groot belang, waarbij in het regeerakkoord aandacht is voor het niveau van voorzieningen op het gebied van onderwijs, gezondheids- en ouderenzorg, de waarde van het platteland voor recreatie en toerisme genoemd wordt, het aanbrengen van meer maatwerk in het openbaar vervoer om de bereikbaarheid van de kernen op het platteland te verbeteren en gepleit wordt voor een samenhangende benadering van de inrichting van Nederland: compacte stedelijke netwerken met een beheerste ontwikkeling van corridors en een uitruil van functies in het landelijk gebied: Ecologische Hoofdstructuur, duurzame landbouw, agrarische industrie, en recreatie- en toerismegebieden.

### **5.7 De effecten van het beleid op de leefbaarheid.**

Binnen het hierboven beschreven kader van verantwoordelijkheden passen de door de Ministeries van VROM en LNV gestimuleerde voorbeeldprojecten plattelandsvernieuwing. Ze vormen een illustratie van de uitkomsten van beleid dat gericht is op het vergroten van de leefbaarheid op het platteland. Daarbij wordt, zoals we zagen, gemikt op twee pijlers: bestuurlijke vernieuwing en sociaal-economische versterking. Het laatste richt zich op herstructurering en versterking van de landbouw, vergroting van het perspectief voor niet-agrarische nevenactiviteiten binnen de landbouw alsmede ontwikkeling van nieuwe economische dragers in het landelijk gebied.

In de Atlas van het Vernieuwend Platteland (1997) staan zo'n 200 voorbeelden van projecten waardoor de leefbaarheid van het platteland een impuls krijgt. Ze zijn ondergebracht in

een viertal categorieën: nieuwe producten, nieuwe vormen van recreatie en toerisme, nieuwe vormen van zorg, en nieuwe vormen van milieuvriendelijk produceren.

In het rapport 'Fietsen of vernieuwen' van De Groot (1997) worden 120 projecten plattelandsvernieuwing besproken. De projecten betreffen een coproductie van het rijk, provincies, gemeenten en lokale initiatiefnemers. De projecten kenmerken zich als inhoudelijk en bestuurlijk vernieuwend, waarin bestuurlijke vernieuwing tot uiting komt in nieuwe rollen voor het rijk, provincies en gebiedsgerichte organisaties.

De projecten zijn sectoroverstijgend, al overstijgen zij niet de groene sectoren landschap, natuur, landbouw en recreatie. De volle breedte van plattelandsvernieuwing (vervoer, welzijn, emancipatie) komt weinig aan bod. De regierol van de provincie lijkt nog niet geheel uit de verf gekomen. De "regisseur" speelt zelf nog mee. Bestuurlijke vernieuwing komt wel uit de verf voorzover dit betekent dat er op lokaal niveau gebiedsgerichte organisaties van de grond komen en dat provincies, naar aanleiding van plattelandsvernieuwing, regionale structuren opzetten ter facilitering van bottom-up processen. Echter, het beoogde bottom-up karakter van plattelandsvernieuwing komt nog niet echt van de grond: slechts bij 10% van de projecten nam een lokale organisatie het initiatief. Daarentegen zijn ze bij 75% van alle projecten betrokken bij de uitvoering. Voor wat betreft de bijdrage van de verschillende overheidslagen valt op dat:

- De rol van de gemeenten bij de uitvoering sterker was dan bij de indiening van projecten.
- De provincies hun regierol veelal invulden door projecten te initiëren als partner bij een project, door te bemiddelen en door projecten te ondersteunen (dit laatste domineerde bij de uitvoering van projecten).
- Het rijk voornamelijk als adviseur werd beschouwd.

Uit bovenstaande 'evaluatie' van De Groot blijkt dat in de toekomst - om bij plattelandsvernieuwing het bottom-up karakter tot zijn recht te doen komen - de overheid de ondersteuning toe moet spitsen op de facilitering van projecten en niet zozeer richt op het steunen van de projecten zelf. Extreem gesteld kunnen

echt vernieuwende projecten het ook zonder de overheid. Om daarentegen deze projecten van de grond te krijgen, is steun nodig. Ofwel: de regierol van de overheid zou zich eerder moeten richten op het ondersteunen en faciliteren van processen dan van projecten.

Bij de dorpslandschappen - al eerder onder 4.3 besproken - ligt met betrekking tot het proces van ruimtelijke inrichting het accent vooral op het lokale initiatief en de bewonersparticipatie. De bottom-up strategie is daarbij een logisch gevolg van de wijze waarop de huidige plattelandssamenleving zich heeft georganiseerd. Bijna alle dorpen in het noorden hebben een eigen bewonersorganisatie in de vorm van een dorpsbelangenorganisatie. Op provinciaal niveau hebben ze zich weer verenigd en zo dankzij professionele ondersteuning al sinds de jaren '70 ervaring met het opzetten en uitvoeren van diverse projecten. Dit rurale netwerk kan een interessante voedingsbodem vormen voor vernieuwing. De breedte en de diepte van de dorpslandschappenbenadering vereist echter een nieuw bewustzijn en een omslag in het denken. De huidige belangenbehartiging leunt nog teveel op de notie van de werkgemeenschap waarbij groei en behoud van voorzieningen voorop staan. Daartegenover is er de beschreven duidelijke trend tot rurale vernieuwing, met een groeiende kritiek op standaardisering en eenzijdig functionalisme die te zien is als een voorbode voor een nieuw lokaal bewustzijn waarop de dorpslandschappenbenadering geënt kan worden. In deze zin zou de belangenbehartiging verbreed kunnen worden. Daarbij kan – waar deze bestaan - ondersteuning gevraagd en gegeven worden door provinciale organisaties.

Elerie (1998) stelt dat lokaal bewustzijn, initiatief en kennis belangrijke bouwstenen vormen van de dorpslandschappenbenadering, maar daarmee is het bouwwerk nog lang niet compleet. Veel veranderingen op lokaal niveau kunnen alleen begrepen worden vanuit de veel bredere regionale context, zoals de ontwikkeling en realisering van een Ecologische Hoofdstructuur, een waterwinningsproject of een verstedelijkingsopgave. Op dit bovenlokale niveau moeten nieuwe methodieken worden ontwikkeld die de



maatschappelijke participatie in het planningsproces garanderen en die aansluiten bij de pluriforme behoeften van de moderne plattelandssamenleving: participerend ontwerpen, met scenario's en ontwerpvisies is een veelbelovende methodiek die zich bij uitstek leent voor de aanscherping van het streekdebat. Wanneer dit debat neergelegd is in een regionale ontwerp- of structuurvisie, kan op lokaal niveau een inzichtelijk beeld ontstaan van de te verwachten veranderingen en de betekenis daarvan voor de toekomstige woon- en leefomgeving. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft het initiatief genomen voor de uitwerking van een methodiek voor gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied. Het succes ligt in een goed geoliede intergemeentelijke samenwerking en de acceptatie van een provinciale regisseursrol. De uitwerking van een gebiedsgericht beleid is ook essentieel voor een opwaardering van de fysieke kwaliteit op dorpsniveau. De lokale kwaliteiten zijn immers ingebed in een regionaal raamwerk met een grote diversiteit aan woonmilieus die zich onderscheiden in functie, vorm en ontstaanswijze. Adequaat anticiperen op ontwikkelingen als de ingrepen op de 'rode, blauwe en groene infrastructuur' is alleen mogelijk in een regionale context.

Onderstaande tabel geeft de verschillende aspecten weer van de regierol van de overheid (De Groot, 1997):

Processen Regierol	Het vinden van mensen	Inventarisatie van problemen en kansen	Gebruik van kennis	Maken van afspraken	Creëren van (bestuurlijk) draagvlak
Activeren	-communiceer over mogelijkheden -benader reeds actieve mensen	-breng discussie op gang	-stimuleer onderzoek en advies	-wijs op het belang van afspraken	-informeer de verschillende afdelingen/organisatie over wat er speelt.
Faciliteren	-breng partijen bij elkaar	-breng partijen en standpunten bij elkaar	-organiseer kennis- en ideeënmarkten	-treedt op als intermediair bij conflicten	-ontwikkel modellen van participatieve besluitvorming -creëer permanent platform voor ideeënuitswisseling
Subsidiëren	-financier gespecialiseerde bureaus om partijen tot elkaar te brengen	-financier gespecialiseerde bureaus om tot consensus over problemen en kansen te komen	-financier onderzoek	-financier organisaties en juridische bijstand	- financier participatieve besluitvorming

Onderzoek naar de effecten van het beleid op de leefbaarheid van het platteland is nog niet vaak uitgevoerd; een eerste aanzet van hoe dat zou moeten gebeuren geeft Beeksma (1995). Zij ontwikkelde een instrument, een zogeheten "leefbaarheidseffectrapportage" die het mogelijk maakt om de effecten op het welbevinden van de mens, op een systematische wijze in de besluitvorming te betrekken. Wat het landelijk gebied betreft gaat het dan om de effecten van het beleid op de leefbaarheid. De uitgewerkte variant van Beeksma

is een ex-ante evaluatie. Deze kan dus geïntegreerd worden in het lopende reguliere proces van plan- en besluitvorming. Daarnaast - en dat is van belang wanneer bottom-up gewerkt gaat worden met netwerk- of zelfsturing - kan het dienst doen als instrument voor belangenbehartiging.

Het instrument biedt individuen en belangengroeperingen de mogelijkheid om hun belangen op systematische wijze aan de orde te stellen; dit in reactie op voorgenomen activiteiten en overheidsbeslissingen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de leefbaarheid. Het starten van de leefbaarheidseffectrapportage door provinciale verenigingen voor kleine kernen of lokale verenigingen voor dorpsbelangen geeft hen de kans om systematisch na te denken over de door hen vermoede gevolgen van beleid. Zij kunnen dat afzetten tegen een situatie waarin geen beleid gevoerd zou worden. Als hulpmiddel voor het beschrijven van effecten heeft Beeksma, op basis van een literatuurstudie, een globale lijst met te beschouwen leefbaarheidsaspecten opgesteld:

- 1. Effecten op de bereikbaarheid**
  - fysieke barrières
  - openbaar vervoersituatie
  - infrastructuur (kwantiteit en kwaliteit)
- 2. Effecten op het woonklimaat**
  - woningmarkt (vraag, aanbod, prijzen/woonlasten van woningen)
  - kwaliteit van de woningvoorraad
  - vestigingsmogelijkheden voor mensen van binnen en buiten
  - belevingswaarde van het woonklimaat
  - toegankelijkheid van de woonomgeving
  - bereikbaarheid (werk- en voorzieningencentra)
- 3. Effecten op de bestaanszekerheid**
  - arbeidsmarkt (vraag en aanbod omtrent arbeid; zowel kwantitatief als kwalitatief)
  - inkomen
  - (economisch) ontwikkelingspotentieel
  - vestigingsmogelijkheden voor bedrijvigheid
  - bereikbaarheid

#### **4. Effecten op de verzorgings situatie**

- draagvlak voor voorzieningen
- aanbod van voorzieningen (kwantitatief en kwalitatief)
- vraag naar voorzieningen
- bereikbaarheid van voorzieningen
- toegankelijkheid van voorzieningen

#### **5. Effecten op het sociale klimaat**

- aansluiting van de preferenties van de lokale gemeenschap
- toekomstperspectief van de lokale gemeenschap
- oriëntatie op de kern of de regio
- kwetsbare groepen
- sociale veiligheid
- bereikbaarheid

#### **6. Effecten op het bestuurlijk klimaat**

- continuïteit van het bestuur
- mogelijkheden voor de (lokale) bevolking om invloed uit te oefenen op het beleidsproces
- ondersteuning van lokale/regionale initiatieven.

Daarnaast heeft Beeksma een lijst samengesteld van de groepen 'producenten' en consumenten', waarbij per producentgroep de effecten op de betreffende consumentengroepen zijn weergegeven:

#### **Producenten:**

- de toeristische-recreatieve sector (in verband met de in het plan voorgenomen versterking van recreatie en toerisme)
- de natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties (in verband met het sterke accent op de ontwikkeling van natuur en landschap)
- de Waterleiding Maatschappij Overijssel (in verband met de voornemens om te komen tot grootschalige winning van oppervlaktewater binnen het plangebied)
- vestigers van buitenaf (in verband met de verhoging van de aantrekkelijkheid van het gebied voor deze categorie via het creëren van kwaliteitslocaties voor woningbouw).

#### **Consumenten**

- bewoners van het projectgebied (omdat zij de gevolgen van diverse veranderingen in de leefomgeving het meest direct ondervinden)
- agrariërs (deel uitmakend van de bewoners, maar als groep te onderscheiden, aangezien zij het meest direct de effecten van grootschalige natuurontwikkeling op hun bedrijfsvoering ondervinden)
- toeristen/recreanten van buiten het projectgebied (in verband met te nemen maatregelen ten behoeve van toerisme en recreatie).

De toeristisch-recreatieve sector licht Beeksma eruit om inzichtelijk te maken hoe voor deze producentengroep nagegaan kan worden wat de partners (overheden en betrokken burgers) verwachten van het gebiedsgerichte beleid (GGB) voor de toekomstige leefbaarheid van het gebied voor de consumenten (de bewoners, de agrariërs en de toeristen). De volgende tabel laat zien wat de gevolgen voor de leefbaarheid voor Noord-West Overijssel van een GGB zijn in vergelijking met wanneer er geen beleid op het gebied gericht zou worden.



Gemeenschap	Variabele	Vergelijking autonome ontwikkeling met het GGB (=Gebiedsgericht Beleid NW. Overijssel).	
		Autonome ontwikkeling	GGB
Producenten			
Toeristisch recreatieve sector	groei toeristisch recreatieve sector	0/+	++
Consumenten			
Bewoners	a. openbaar vervoerssituatie	-	+
	b. verkeersdrukte	0	-
	c. aanbod werkgelegenheid dienstensector	0/+	+
	d. voortbestaan/aanwezigheid voorzieningen	-	+
	e. aanwezigheid toeristisch-recreatieve mogelijkheden	0/+	++
0	f. mate van dorpsbinding	0	-
	g. positie van bewoners	0	-
Agrariërs	a. mogelijkheden voor ontwikkeling toerisme	0/+	+
Toeristen/recreanten	a. toeristische/recreatieve mogelijkheden	0/+	++

In de toeristisch recreatieve sector is bij de autonome ontwikkeling sprake van een geleidelijke groei (0/+). Door de verschillende maatregelen in het GGB kan de sector zich alleen nog maar meer ontwikkelen (++).

Wat de consumentengroep 'bewoners' betreft laat in het middengebied van Noord-West Overijssel de openbaar vervoerssituatie sterk te wensen over; de bereikbaarheid en de interne ontsluitingen zijn onvoldoende en de verwachting is dat deze nog meer zullen verslechteren bij de autonome ontwikkeling (-). De groei van de toeristische sector kan naar de verwachting van de partners, voor de bewoners als gevolg van het GGB een gunstige invloed hebben op de openbaar vervoerssituatie (+).

We hebben de leefbaarheidseffectrapportage van Beeksma tamelijk uitgebreid besproken, omdat de diverse aspecten van leefbaarheid zoals die uit de literatuur naar voren komen, bij elkaar gezet, zeer bruikbaar zijn om overleg en discussie tussen de diverse groepen bewoners, gebruikers en beleidsmakers (overheden), goed te structureren. Daarnaast worden op deze manier de gevolgen van beleid zichtbaar, voorzover de bewoners, gebruikers en beleidsmakers dat van te voren kunnen inschatten.







## **6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES**

### **6.1 Het platteland in de jaren negentig**

Tien jaar na het verschijnen van "De achterkant van verstedelijkt Nederland", een sociaal-geografisch onderzoek naar maatschappelijke ontwikkelingen op het platteland, doet zich de vraag voor naar de stand van zaken in de sociale en culturele ontwikkelingen op het platteland. Deze vraag vloeit voort uit een expertmeeting in februari 1997 over die ontwikkelingen met het oog op te ontwikkelen beleid voor plattelandsvernieuwing. We hebben plattelandsvernieuwing opgevat als sociale vernieuwing in de voor het platteland geldende economische en ruimtelijke context. Aan het begin van de jaren negentig verschijnen 'leefbaarheid' en 'plattelandsvernieuwing' op de politieke agenda van de nationale overheid. Aan het eind van dat decennium is er sprake van interdepartementale samenwerking en het zoeken naar adequate sturingsconcepten. Dit rapport doet verslag van een in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verrichte literatuurstudie naar deze ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar.

Ontwikkelingen op de genoemde gebieden zijn geworteld in omvattende ontwikkelingen als de globalisering van de economie, de fragmentarisering van het sociale domein en de individualisering van het bestaan. Gerelateerd aan leefbaarheid gaat het in het bijzonder om de leegloop van het platteland, de verschraling van voorzieningen op lokaal niveau en de regionalisering van bedrijvigheid en werkgelegenheid en van andere maatschappelijke activiteiten. Op deze gebieden is er voornamelijk sprake van een doorzetten van reeds eerder in gang gezette trends. Daarnaast en voor een deel als gevolg van die ontwikkelingen, doen zich ook enkele nieuwe trends voor. Andere raken in een stroomversnelling. Hoewel het wat

betreft de laatste eveneens gaat om ontwikkelingen die zich al voor 1990 voordeden, zien we ze als typisch voor de jaren negentig omdat ze zich in dit decennium belangrijk sterker lijken voor te doen, dan wel zich lijken te consolideren.

In dit rapport hebben we aandacht besteed aan achtereenvolgens de ontwikkelingen en de gevolgen daarvan in de agrarische sector, de regionalisering van de economie, ruimtelijke en sociale functieverhuizingen op het gebied van wonen, werken en recreëren. Voorts stonden we stil bij ontwikkelingen in de sfeer van de individualisering van het bestaan en de kwestie van ruimtelijke keuzevrijheid, de emancipatie van vrouwen en de vergrijzing, maar ook bij de de-traditionalisering van het bestaan, de ontzuiling van het maatschappelijk leven en de opkomst van het lokaal bewustzijn als moderne vorm van dorpsbinding. Alvorens onze conclusies uit de literatuurstudie te geven, vatten we onze bevindingen nog eens samen.

## **6.2 Afnemende betekenis van de agrarische sector**

Hoewel de agrarische sector op het platteland nog steeds nadrukkelijk aanwezig is, neemt het economische belang ervan sinds enkele decennia af. Dit verschijnsel uit zich in een tweevoudige crisis: een economische en een sociale crisis. De economische crisis vloeit voort uit de voortdurende overproductie als gevolg van een ver doorgevoerde rationalisering en kapitalisering van de landbouw. Diverse maatregelen als het invoeren van productiequota hebben geleid tot een ratrace onder de agrarische ondernemers. De continuïteit van het bedrijf moet worden verzekerd door te investeren in een nooit eindigende stroom van innovaties. Het aantal mensen dat direct emploi vindt in de landbouw neemt verder af.

Tegelijk wijst de milieubeweging op een ontoelaatbare druk die fosfaten en bestrijdingsmiddelen enerzijds en de intensivering van de landbouw in de ruilverkavelingsprojecten en de bio-industrie anderzijds, op het milieu uitoefenen. Zij

boekt daarmee succes. De blijvers zien zich in toenemende mate geconfronteerd met ambivalente productie-eisen, zoals schaalvergroting versus productie-inperking vanwege het milieu.

De ecologische impact van de modernisering brengt de agrarische sector in diskrediet en in een maatschappelijk isolement. De sector raakt daardoor tevens in een sociale crisis. Maatschappelijk gezien worden er steeds meer vraagtekens gezet bij het Europese prijsbeleid voor landbouwproducten (prijsshandhaving door middel van subsidiëring). De invloed van de standsorganisaties neemt af ten gunste van een op moderne ecologische inzichten gestoeld beleid. De crisis in de landbouw geeft de burger die het platteland "consumeert" bij monde van bijvoorbeeld de milieubeweging en het beleid steeds meer macht en een daaraan ontleend recht van spreken.

De basis daarvoor is te vinden in het verlies van de band tussen de agrarische sector en de burgers. De verstedelijkte samenleving lijkt de band met haar fundament, de voedselvoorziening, kwijt te zijn geraakt. Verreweg het grootste deel van de bevolking heeft geen voeling meer met de agrarische productie. Het dagelijks op tafel verschijnen van door de sector voortgebrachte levensmiddelen is een vanzelfsprekendheid geworden. Het sociale en maatschappelijke aanzien van de boerenstand neemt drastisch af.

De vlucht aan beleidsmaatregelen leidt onder de boeren tot een sociaal-economische tweedeling. Enerzijds zijn er de groeiers, vaak met tamelijk riant inkomens, die over voldoende liquiditeit beschikken om steeds weer nieuwe investeringen te plegen. Hun aantal neemt echter af. Anderzijds staan de kleine(re) boeren die door de maatregelen op zijn best op het bestaansminimum kunnen leven, maar niet zelden op een negatief inkomen terugvallen. De bestaanszekerheid is met name voor de laatste categorie dramatisch afgenomen. Armoede is het gevolg.

De traditionele sociale structuur van burenhulp biedt juist in die gevallen geen of nauwelijks uitkomst (opvang). Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt door het feit dat de

armoede een vorm van stille armoede is. De stilte betreft niet alleen de buitenwereld maar vaak ook het eigen gezin. Mede daardoor zijn de mogelijkheden voor professionele hulp beperkt. Niettegenstaande de (telefonische) hulpdiensten die tijdelijk of permanent opgezet zijn, is over het algemeen de maatschappelijke hulpverlening onvoldoende op de hoogte met de problematiek en bekend met het specifieke karakter ervan, inclusief de vereisten waarop de te verlenen hulp geboden kan worden.

In dit verband is het verontrustend dat lokale bestuurders, al of niet in navolging van boerenbestuurders, een sterk vertrouwen lijken te hebben in de kracht van de sociale structuur. Ervan uitgaan dat de sociale structuur in staat is de problemen die voortvloeien uit armoede adequaat op te vangen, is echter niet van gevaar gespeend.

In feite is tijdige bedrijfsbeëindiging de enige adequate oplossing. Maar hier ligt in wezen ook de kern van het probleem. Dat valt te duiden als een mentaliteitsprobleem. In de beleving van de boer is alleen bedrijfsbeëindiging bij ontstentenis van een feitelijke opvolger legitiem. Daarentegen rust op beëindiging op bedrijfseconomische factoren een groot taboe. Dergelijke vormen van beëindiging staan in de beleving van de boer gelijk aan gefaald hebben. Die beleving ligt ten grondslag aan de stille armoede in het buitengebied. Er wordt eenvoudig niet over gepraat.

De zogeheten "groene Volkshogescholen" spelen hier reeds op in. Bijvoorbeeld door het bieden van cursussen die verband houden met de problematiek en door boeren en hun verwanten steun te bieden bij het beëindigen van het bedrijf en in de verwerking van de gevolgen daarvan. Onduidelijk is echter in hoeverre hier gebruik van wordt gemaakt en wat de effecten daarvan zijn.

Een toenemend aantal boeren zoekt een uitweg in een andere bedrijfsvoering, zoals biologische landbouw of het telen van andere gewassen. Anderen vinden een perspectief in het opnemen van een tweede, veelal niet-agrarische bedrijfstak zoals het bieden van toeristische activiteiten, verkoop aan huis

van agrarische producten en zorgboerderijen. Met name de tweede groep van oplossingsrichtingen is te zien als lokale initiatieven voor plattelandsvernieuwing. Ze lijken nieuwe perspectieven te bieden maar zijn niettemin gebonden aan ruimtelijke en maatschappelijke beperkingen, zoals de inpasbaarheid van de tweede tak in bijvoorbeeld bestemmingsplannen of gebiedskenmerken, maar ook met het oog op het maatschappelijk draagvlak.

### **6.3 Vernieuwing van ruimtelijke functies**

Het belang van de groene ruimte voor de agroketen is beperkter dan ooit. Binnen de sector en vooral in de bio-industrie is er sprake van steeds meer niet-grondgebonden productie. Mede als gevolg daarvan komt er ruimte beschikbaar voor andere doeleinden. Deze roepen claims op die voornamelijk uitgaan van stedelijke belangen. In dit verband spreekt men van *postagrarisch platteland*: landelijke gebieden waarvan de oorspronkelijke agrarische functie plaats maakt voor andere functies. Gelijktijdig vindt er daardoor een grote, sluipende verstedelijking plaats. Voorbeelden zijn: het platteland als areaal voor woningbouw en industriële werkgelegenheid, het ontstaan van verstedelijkte enclaves en assen tussen stedelijke gebieden (dorpen en autosnel- en spoorwegen omzoomd door bedrijvenparken), de inrichting van parklandschappen met een hoogwaardige recreatieve functie en de (her)inrichting van delen van het platteland tot natuurgebied. Het aandeel van handel, verwerking en marketing neemt verder toe. Andere bewoners- en gebruikerscategorieën dringen de autochtone gemeenschappen binnen, inclusief de daarvan deelsuitmakende maatschappelijke organisaties.

Het platteland wordt door hogere inkomensgroepen en mobiele ouderen meer en meer gezien als een aantrekkelijke woonplaats. De jongeren vertrekken naar de stad voor een

opleiding om lang niet altijd weer terug te keren naar de vroegere woonplaats. Het midden- en kleinbedrijf en de bewoners zijn qua herkomst steeds vaker 'dorpsallochtoon' en niet-agrarisch.

De sociaalruimtelijke situatie in landelijke gebieden is in samenhang met de ontwikkeling in bevolkingssamenstelling, wonen, werken en verzorging steeds meer een afspiegeling geworden van het westen (op landsdeelniveau) en van de stedelijke gebieden (op regionaal niveau). Dit proces van verstedelijking heeft zich in de laatste tien jaar onverminderd voortgezet. Vanaf het begin van de jaren negentig zien we in dit verband verschillende typen landelijk gebied (regio's) ontstaan. Die zijn ruwweg te onderscheiden in perifeer-urbane gebieden, ofwel dorpen die binnen de invloedssfeer van stedelijke agglomeraties liggen, en extra-urbane gebieden, dorpen die buiten stedelijke invloedssferen vallen.

De sociaalruimtelijke problematiek van landelijke gebieden is eveneens steeds meer verweven geraakt met algemene (stedelijke) maatschappelijke ontwikkelingen. Bovendien is de plaats die een landelijk gebied inneemt binnen zijn ruimtelijke context veranderd en verbonden met de landelijke en Europese regelgeving. De functie van het landelijk gebied is eveneens veranderd, dat wil zeggen, de rol die het landelijk gebied vervult op basis van de sociaalruimtelijke activiteiten die er plaatsvinden zoals wonen, werken, verzorging, recreatie en toerisme, natuur- en landschapsbeheer is aan het verschuiven.

De in toenemende mate door het beleid bevorderde functieverschuiving op en van het platteland, maakt het platteland interessant voor verschillende groepen "nieuwkomers". In dit verband zet de trend door om de steden te verlaten en te gaan wonen in suburbane gebieden. Voor het bepalen van de vestigingsplaats nemen de 'harde' rendementseisen aan belang af ten gunste van 'zachte' factoren zoals woonomgeving, mate van milieuverontreiniging en recreatievoorzieningen. Economische activiteiten die hun toegevoegde waarde vooral ontleen aan de inzet van hoogwaardige kennis stellen hoge eisen aan de leefomgeving.



De kwaliteit van de leefomgeving is een steeds belangrijker vestigingsfactor voor bedrijven. Tijdens de discussie over de inrichting van Nederland in 2030 bleek dat het groen, het cultureel erfgoed en de open ruimte veel aandacht kregen.

De verschillende functieverhuizingen veronderstellen en stimuleren elkaar: het gegeven dat meer mensen op het platteland een aantrekkelijke woonomgeving vinden, stimuleert het ontstaan en onderhouden van recreatievoorzieningen of het aanleggen en onderhouden van natuurgebieden. De aanwezigheid, bijvoorbeeld, van een goed geoutilleerd fietspadennet stimuleert op zijn beurt weer horeca en toerisme en bevordert onderhoud van het cultuurlandschap. En dit landschap is een aantrekkelijke vestigingsplaats voor woningzoekenden en hoogwaardige bedrijven. De eisen die aan het milieu- en natuurbeheer ten aanzien van de woonomgeving worden gesteld, worden steeds hoger.

Dergelijke ontwikkelingen bepalen meer en meer de leefbaarheid van het platteland. Daarbij speelt steeds sterker mee dat leefbaarheid een complex begrip is en verbonden is geraakt met een even complex systeem van belangen en belangentegenstellingen. Een voorbeeld is het restrictieve woningbouwbeleid ten aanzien van kleine kernen. Met dit beleid poogt men de authenticiteit van het dorpsgezicht te handhaven. Voor de levensvatbaarheid van kleine kernen vormt dit beleid echter een ernstige bedreiging. Nieuwbouw en dan in het bijzonder sociale woningbouw vindt slechts mondjesmaat plaats. Het vinden van betaalbare huisvesting wordt voor veel autochtone jongeren in de kleine kernen een probleem. Mede daardoor trekken die jongeren weg en treedt er in die gebieden vergrijzing op.

#### **6.4 Effecten van individualisering: ruimtelijke keuzevrijheid**

We hebben ervoor gekozen om de leefbaarheid op het platteland te benaderen vanuit de invalshoek 'ruimtelijke keuzevrijheid'. Ruimtelijke keuzevrijheid ligt besloten in diverse leefbaarheidsaspecten: de waardering van het hebben van werk en inkomen, de waardering van woning en woonomgeving, de waardering van de sociale contacten en de aard en de aanwezigheid van voorzieningen en de mate waarin het mogelijk is aan (lokaal) bestuur deel te nemen. Al deze aspecten zijn gerelateerd aan de door de gebruikers en bewoners van het gebied ervaren leefbaarheid.

Het optimaal kunnen benutten van de ruimtelijke keuzevrijheid vraagt van het individu een afstemming van de verschillende aspecten van leefbaarheid op elkaar. Door regionalisering zijn deze aspecten steeds minder binnen de lokale gemeenschap gelijktijdig aan te treffen. Daar staat tegenover dat door de over het algemeen toegenomen mobiliteit het zoeken naar werk en scholing op grotere afstand van de woning is vergemakkelijkt. Zo is het belang van lokale werkgelegenheid als banenverschaffer voor de lokale bevolking sterk afgenomen. De aanwezigheid van werkgelegenheid, tot in de jaren tachtig nog het belangrijkste criterium voor leefbaarheid, speelt daarom vandaag de dag een minder grote rol in de ruimtelijke keuzevrijheid. Woonkwaliteit, met name de woonomgeving, en de aanwezigheid van voorzieningen staan nu bovenaan.

Al langere tijd is er sprake van een schaalvergroting in allerlei maatschappelijke voorzieningen en activiteiten. Het gaat om het vanwege beleidsmaatregelen op regionaal niveau clusteren van aanverwante voorzieningen, maar ook om het vervangen van de buurtwinkel door een supermarkt, waardoor er minder nodig zijn. Maar ook wordt schaalvergroting in de hand gewerkt door een grotere actieradius in kilometers van het individu als gevolg van het gebruik van de auto. De supermarkt in de naburige stad of het grote dorp is dan zo bereikt. Deze trend beïnvloedt zowel de bereikbaarheid van voorzieningen, als het bereik van individuen en is illustratief voor de vergroting van de ruimtelijke keuzevrijheid van het individu. De aandacht van beleidsmakers verschuift daardoor van *behoud en bereikbaarheid van*

*voorzieningen naar mobiliteit van bevolkingsgroepen en het bereik van deze groepen.* De individuele mobiliteit is toegenomen, maar tegelijk ook vereist om de verworven ruimtelijke keuzevrijheid ten volle te kunnen benutten.

Wanneer individuen te zeer in hun keuzegedrag ten aanzien van bijvoorbeeld het bepalen van woon- of werklocatie beperkt worden en ze genoeg moeten nemen met 'minder', neemt de door hen ervaren leefbaarheid van de plek waar ze wonen af. De ondervonden beperkingen zijn echter voor iedereen verschillend. In dit verband zijn er enkele bevolkingsgroepen aan te wijzen die meer in hun ruimtelijke keuzevrijheid beperkt worden dan andere. Het probleem houdt echter niet zozeer verband met de aanwezigheid van voorzieningen en als wel met de lagere mobiliteit van de groepen. Dit probleem betreft vooral jeugdigen, vrouwen met kleine kinderen en ouderen in kleine kernen, groepen die veelal niet beschikken over adequaat vervoer. Het probleem strekt zich uit naar de verschillende maatschappelijke voorzieningen en activiteiten. Een treffend voorbeeld is het emancipatieproces; de overheid die het werken door vrouwen stimuleert. Hun ruimtelijke keuzevrijheid wordt daarmee gewijzigd, neemt zagezegd toe. Maar dat roept voor veel vrouwen ook nieuwe problemen op. In met name kleine dorpen is sprake van functieverandering, bijvoorbeeld doordat de werkgelegenheid verdwijnt en het dorp zich steeds meer beperkt tot de woonfunctie. Voor vrouwen in die gebieden betekent dit, dat in dezelfde periode dat globaal genomen hun mogelijkheden voor maatschappelijke participatie zijn toegenomen, de concrete mogelijkheden daarvoor in de naaste woonomgeving zijn afgenomen. De mate van mobiliteit bepaalt dan de mate waarin zij de verworven mogelijkheden ook daadwerkelijk kunnen benutten.

Mensen kunnen gezien de hoeveelheid middelen die ze tot hun beschikking hebben om bepaalde activiteiten te ontplooiën, beperkt zijn in het gebruik van voorzieningen. Naast tijd speelt afstand hierbij een belangrijke rol. Dat wil zeggen, dat het tijdruimtebudget (de hoeveelheid tijd die men op een dag tot zijn beschikking heeft en de afstand die men in die tijd kan

afleggen) niet voor iedereen hetzelfde is, en dat dit budget varieert naar levensfase. De ruimtelijke keuzevrijheid raakt daarmee aan steeds weer andere onderwerpen: schoolkeuze voor de kinderen, keuze van het werk, keuze van ondersteunende voorzieningen wanneer men ouder wordt. Deze kwestie neemt aan betekenis toe door de ontwikkelingen in de sociale structuur op het platteland.

Een belangrijk aspect van leefbaarheid vormt de mate waarin men in staat is sociale contacten te onderhouden en de betekenis ervan. Dit impliceert van oudsher een zich met elkaar verbonden weten en daardoor een gemeenschap vormen. Op het platteland is wederzijdse hulp de drijvende kracht daarvan. Het vormt de kern van de sociale structuur op het platteland. Door die hulp weten de mensen zich met elkaar verbonden, maar zijn ze ook tot elkaar 'veroordeeld'.

De sociale samenhang op het platteland, gedragen door onderlinge verbondenheid van en wederkerige hulp door bewoners, is over het algemeen nog krachtig te noemen. Dat neemt echter niet weg dat deze traditionele sociale structuur steeds meer onder druk komt te staan. De betekenis ervan neemt onder invloed van de individualisering en de fragmentarisering van het bestaan - het uiteenvallen van wonen, werken, leren en recreëren - af. De 'heelheid' is definitief verbroken. Dit verschijnsel en de gevolgen daarvan komen op verschillende manieren naar voren bij de plattelandsbewoners, zowel individuen als groepen.

De fragmentarisering van het bestaan leidt tot een versnippering van sociale netwerken en daarmee uiteindelijk tot een 'verstedelijkte' sociale structuur. Het netwerk dat verband houdt met werken is voor steeds meer mensen een ander dan dat van het wonen of van het recreëren. De netwerken van plattelandbewoners vertonen dus steeds meer de kenmerken van die van de stedeling. Deze ontwikkeling staat haaks op het beeld van de traditionele sociale structuur waarin de netwerken van wonen, werken, leren en recreëren min of meer met elkaar samenvallen.

Het verlies aan betekenis van de traditionele sociale structuur wordt aldus direct veroorzaakt door de toegenomen ruimtelijke keuzevrijheid. De toename ervan maakt op lokaal niveau mensen minder afhankelijk van elkaar. Deze 'ontcollectivering van belangen en behoeften' uit zich op twee manieren, elk met hun eigen invloed op de afnemende betekenis van de traditionele sociale structuur. Enerzijds is dat de komst van (welvarende) stedelingen die op het platteland de verlangde woonkwaliteit hopen te vinden. Zij komen niet zozeer af op de sociale structuur, als wel op de fysieke kwaliteiten van de woonomgeving. Tegelijk blijven zij niet zelden voor hun sociale leven voor een belangrijk deel georiënteerd op de stad, niet in de laatste plaats ook vanwege hun relatief grote mobiliteit. Anderzijds is er het vertrek van met name jongere autochtone dorpingen. Met name dit laatste doorbreekt de continuïteit van de traditionele sociale structuur, zoals van oud op jong werd overgedragen.

Het door het emancipatiebeleid gevormde kader waarbinnen ruimtelijke keuzevrijheid geplaatst is, vormt voor het ouderenbeleid juist een belemmering. Is er een netwerk dat de hulpbehoevende oudere kan opvangen? Vroeger kon de buurvrouw of een familielid ingeschakeld worden om de oudere te steunen in het zolang mogelijk een zelfstandig bestaan leiden. Het tijdruimtebudget van die zorgverleners is nu zodanig gewijzigd, dat er veel minder hulp geboden kan worden. De ouderen zijn daardoor in de toekomst in het eigen dorp steeds meer aangewezen op leeftijdgenoten (naast partner en familieleden).

Armoede en de bestrijding ervan staan sinds enige jaren weer op de beleidsagenda, zowel van de nationale overheid, als van de lokale overheden. Armoede komt in ons land niet alleen voor in de steden, maar evenzeer op platteland. In dit hoofdstuk gingen we al in op de dreigende armoedeproblematiek onder de agrarische bevolking. Het is evident dat armoede op het platteland zich niet beperkt tot de boerenbevolking. Al langer is dit fenomeen een kenmerk van delen van de autochtone burgerbevolking in en rond de dorpen.

Wat het platteland in dezen onderscheidt van de stad is dat de (im)materiële gevolgen ervan nog steeds goed opgevangen lijken te worden door de aanwezige sociale structuur. Niettemin beginnen zich ook hier de eerste scheuren en barsten te vertonen. Terwijl het ontstaan van omvangrijke schulden mede door die structuur nog lang tegengehouden kon worden, zijn er aanwijzingen dat meer en meer bewoners die op het minimumniveau leven te maken krijgen met schulden. Ook het kunnen (blijven) deelnemen aan het maatschappelijk- en gemeenschapsleven staat voor deze mensen onder druk en neemt af. Sociale en maatschappelijke participatie kost geld dat er vaak niet meer is. Bijstand door familie en buurt neemt af, evenals het ten dele kunnen voorzien in de eigen levensbehoeften.

Deze problematiek krijgt naar het zich laat aanzien langzamerhand de volle aandacht van lokale bestuurders, ook in gemeenten die relatief rijk zijn maar zich niettemin geconfronteerd zien met het probleem onder bepaalde delen van de bevolking. Dat neemt niet weg dat het ontwikkelen van beleid en van adequate sociale voorzieningen problematisch is. In de eerste plaats is er het probleem van de schaarste. In absolute aantallen gaat het om geringe groepen. Bestaande voorzieningen hebben, mede daarom, veelal een regionale functie. Dat belemmert een lokale aanpak. Dit kwantitatieve probleem heeft bovendien te maken met de beleving. Het benutten van voorzieningen wordt belemmert door het stille karakter van de armoede die verbonden is met schaamte. Men gaat eenvoudig niet snel op zoek naar professionele hulp. Dat vereist hulpverlening met een meer out-reachend karakter.

Het verlies aan betekenis van de sociale structuur mist ook op het gebied van de socialisatie zijn uitwerking niet. De traditionele sociale structuur heeft betekenis voor de regulering van het dagelijkse sociale leven maar ook voor de socialisatie. Door enerzijds de individualisering en anderzijds de fragmentatie van het dagelijks leven, is die vorm van socialisatie inmiddels nagenoeg geheel verdwenen. Dat geldt ook de sociale controle die daar onverbreekelijk mee samenhangt.

Plattelandsorganisaties richten zich met hun activiteiten vooral op bewustwording en het bevorderen van de maatschappelijke participatie. Daarmee spelen ze in op de beleidsdoelen van de overheid met betrekking tot organisaties voor sociaal-cultureel werk. Bovendien vervullen ze meer en meer functies in de politieke arena. De ontzuiling bijvoorbeeld van de plattelandsjongerenorganisaties en het ontstaan van een zelfstandige belangenorganisatie van jonge agrariërs en hun partners, alsmede de thema's die deze organisatie exploreert, zien we als exemplarisch voor deze ontwikkeling. Die thema's sluiten aan bij maatschappelijke kwesties, in het bijzonder die welke verband houden met de agrarische sector. Op die manier worden jongeren in staat gesteld eigen keuzes te maken, zelf richting aan hun bestaan te geven en zich te ontworstelen aan de oude patriarchale structuren.

Dit proces komt ook naar voren in de weerspiegeling van jeugdculturen op het platteland. Plattelandsjongeren onderscheiden zich, evenals jongeren in de steden, door een diversiteit aan jeugdculturen, verbonden aan stromingen in de popmuziek. Dat neemt niet weg dat er zich verschillen voordoen. Zo hebben de jeugdculturen op het platteland, als ze wortel schieten, vaak een duurzamer karakter en worden ze minder intens beleeden. Bovendien wordt er vanuit het dagelijks leven op het platteland een 'eigen' draai aan gegeven.

## **6.5 Vernieuwingen in beleid en bestuur**

De leefbaarheidsproblematiek komt zowel voor in landelijke gebieden binnen de sociaal-economische concentratiegebieden als die daarbuiten. De huidige en te verwachten economische ontwikkelingen duiden op een concentratie van functies, zowel op nationaal als regionaal niveau. De concentratiegebieden hebben een fors uitstralingsgebied. Ondanks het feit dat veel rurale regio's positieve effecten van deze concentratiegebieden zullen ondervinden, zal er een uitsortering van functies kunnen optreden (bijvoorbeeld locaties met voornamelijk een

woonfunctie). De heterogeniteit verdwijnt daarmee op lokaal niveau. Op regionaal en nationaal niveau blijft die gehandhaafd.

Lokale initiatieven treden voornamelijk op als reactie op ontwikkelingen op het gebied van landbouw en milieu en de veranderingen in de dorpsstructuur. Agrarische bedrijven moeten in toenemende mate investeren in het halen van natuur- en milieunormen en milieuvriendelijke productiewijzen. Via een lokaal initiatief zijn bijvoorbeeld landbouwers beter in staat zich collectief te manifesteren met betrekking tot de invulling van bijvoorbeeld natuurbeleid. Het lokale initiatief wordt gezien als een private variant op het gebiedsgerichte beleid. De dorpslandschappenbenadering kan eveneens gezien worden als een lokaal initiatief dat de aandacht vestigt op het zich als dorpsbelangenorganisatie manifesterende sociale netwerk dat het begrip leefbaarheid vertaalt naar concrete acties ten behoeve van het behoud van een aantrekkelijke woonomgeving. Bij de dorpslandschappen ligt met betrekking tot het proces van ruimtelijke inrichting het accent dus vooral op het lokale initiatief van bewoners en op bewonersparticipatie.

Mede vanwege de functiedifferentiatie op het platteland - recreatie, woonmilieu, werken in natuurgebieden, agrarische activiteiten - ontstaan er samenwerkingsverbanden tussen de Ministeries van VROM, LNV en VWS om een samenhangend plattelandsbeleid te ontwikkelen. Daarbij valt de aandacht voor een bottom-up benadering op (tot uitdrukking komend in bijvoorbeeld gebiedsgerichte benadering). De rijksoverheid beperkt zich tot het opstellen van grote, algemene plannen. Plattelandsvernieuwing betekent bestuurlijke vernieuwing en sociaal-economische versterking van het platteland. Plattelandsvernieuwing impliceert dus dat belangengroeperingen en overheid elkaar als partners benaderen in discussies over veranderend grondgebruik, het zoeken naar nieuwe economische dragers en het vergroten van de leefbaarheid. Maar ook dat de verschillende overheden (Rijk, provincie en gemeente) en departementen zelf elkaar vinden als gelijkwaardige partners in complementair bestuur.



Opgemerkt kan worden dat daarbij de zeggingskracht van eigenaren en oorspronkelijke gebruikers van het platteland (m.n. agrarische sector) meer en meer aan banden wordt gelegd, ten faveure van collectief gebruik en bewustzijn. Naast de maatschappelijke beïnvloeding via wet- en regelgeving, vindt beïnvloeding plaats door in te spelen op het "bewustzijn van de burgers". De bestuurlijke vernieuwing betekent dat het beleid op lager niveau van een gerichtheid op doelen wordt omgezet naar een gerichtheid op het proces.

Problemen en oplossingen op het platteland overstijgen vaak de gemeentegrenzen. Zoals gezegd treedt er een regionale differentiatie op in bestemmings- (wonen, werken, landbouw, recreatie, natuur en water), inrichtings- en beheervraagstukken. Er zijn "overdrukgebieden" en "onderdrukgebieden" ontstaan: dichtbij de stedelijke agglomeratie, ver er vandaan, met navenante ontwikkelingsperspectieven. De verschillende functies van het platteland beconcurreren elkaar naarmate ze verder van de stad liggen op een andere manier dan dichterbij. De ontwikkelingen kunnen zodanig worden gestuurd, dat aan de verschillende grondgebruikfuncties recht wordt gedaan, binnen de randvoorwaarden van een goede ruimtelijke en milieukwaliteit en een gezonde sociaal-economische basis. Daarbij is er sprake van drie modellen van sturing die de overheid zou kunnen toepassen om regionale vraagstukken op het gebied van ruimte en milieu aan te pakken: 'hiërarchische sturing', 'netwerksturing' en 'zelfsturing'. De bestuurlijke problematiek heeft daarbij betrekking op de vele publieke en private actoren die zich in het landelijk gebied manifesteren, met hun divergerende probleempercepties, belangen en mogelijkheden tot gerichte beïnvloeding.

## 6.6 Conclusies

*Terug naar de vraagstelling*

De algemene vraagstelling voor ons onderzoek was:

***Wat is de stand van zaken op het platteland inzake de ontwikkelingen op sociaal en cultureel gebied zoals die zich sinds 1989 hebben voorgedaan?***

Deze vraag is vervolgens uiteengelegd in vier onderzoeksvragen:

- 1 *Welke sociale en culturele ontwikkelingen hebben zich de laatste tien jaar voorgedaan op het platteland?*
- 2 *Zijn er regionale verschillen in sociale en culturele ontwikkelingen waarneembaar?*
- 3 *Welke samenhangen (dwarsverbanden) tussen sociale en culturele ontwikkelingen enerzijds en economische en ruimtelijke ontwikkelingen anderzijds doen zich voor?*
- 4 *Welke potenties en tekorten van (regio's in) het platteland worden in het licht van de sociale en culturele ontwikkelingen waarneembaar?*

In het onderzoek hebben we deze vragen verbonden aan het begrip 'ruimtelijke keuzevrijheid', omdat we het accent willen leggen op de bewoner/gebruiker van het platteland en de wijze waarop deze als actor zijn leven vorm geeft. Als zodanig waardeert hij of zij de leefbaarheid van zijn omgeving en geeft van daaruit op meer of minder actieve wijze vorm aan die omgeving. De plattelandsbewoner van de jaren negentig ziet zich daarbij geconfronteerd met een drietal ontwikkelingen:

1. De (politiek-)economische ontwikkelingen, die geleid hebben en leiden tot een schaalvergroting van bedrijven en voorzieningen.
2. De individualisering en zelfbeschikking, met de diversificatie van het bestaan en risico's op uitsluiting.

3. De regionalisering van maatschappelijke activiteiten zoals die tot uitdrukking komt op terreinen als het aanbod en bereikbaarheid van werkgelegenheid en voorzieningen, de omvang en institutionalisering van netwerken.

Deze drie ontwikkelingen zijn een gevolg van en leiden op hun beurt tot sociale en culturele veranderingen. De sociale en culturele ontwikkelingen zijn dus verbonden met veranderingen in de maatschappij en in het menselijk samenleven. In het oog springen de effecten van de voortgaande individualisering en mobiliteit, naast een toenemende vergrijzing van de bevolking.

#### *Sociale en culturele ontwikkelingen*

Op het platteland manifesteren de sociale en culturele ontwikkelingen zich vooral in de vorm van verstedelijkingstendensen. Dergelijke tendensen beïnvloeden in hoge mate de leefbaarheid in de dorpen en het buitengebied. Uit het onderzoek komt naar voren dat de leefbaarheid op het platteland voornamelijk bepaald wordt door de mogelijkheid tot participatie in de verschillende sociale domeinen, in samenhang met de bereikbaarheid van voorzieningen.

De sociale domeinen - op het platteland nog tot in de jaren vijftig en zestig vaak één geheel - zijn gefragmenteerd geraakt. Elk van die domeinen heeft een eigen dynamiek en relatieve autonomie. Dat komt tot uitdrukking in een grote spreiding van de verschillende participatiemogelijkheden in het maatschappelijke en het (lokale) sociale leven. De mogelijkheden op het gebied van betaalde arbeid, van onderwijs, op het terrein van culturele - en zorgvoorzieningen, in de politiek, met betrekking tot deelname aan vrijwilligersorganisaties of aan sport- en ontspanningsverenigingen en de deelname aan familie- en buurtnetwerken, concentreren zich steeds meer op een (inter)regionaal niveau.

De ruimtelijke keuzevrijheid van de plattelandsbewoner - het daadwerkelijk kunnen benutten van de mogelijkheden voor participatie - hangt in toenemende mate samen met de mobiliteit van iedere bewoner afzonderlijk. Op haar beurt wordt die mobiliteit voornamelijk bepaald door de beschikbare vervoersvoorzieningen. Op het platteland vormt automobiliteit in letterlijke zin en als zodanig meer dan in de stad, een belangrijke schakel tussen leefbaarheid en sociale en culturele ontwikkelingen enerzijds en de economische en ruimtelijke ontwikkelingen anderzijds. De mate waarin het individu is komen te beschikken over ruimtelijke keuzevrijheid maakt hem meer of minder onafhankelijk van de lokale gemeenschap.

Voor veel plattelandsbewoners brengt de fragmentatie van het sociale domein nieuwe kansen en mogelijkheden voort. Anderen echter, met name vrouwen met kinderen, jeugdigen, ouderen en uitkeringsgerechtigden, dreigen daardoor aan de kant te komen staan. Zij vormen de risicogroepen. Ten aanzien van deze groepen plattelandsbewoners doen zich enkele specifieke, maar meer of minder met elkaar samenhangende kwesties voor: armoede, maatschappelijke uitsluiting en isolement. Sommige groepen, bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden en delen van de agrarische bevolking, hebben te maken met alle drie tegelijk.

Participatie en het risico op uitsluiting, ofwel de ruimtelijke keuzevrijheid zijn op het platteland tegenwoordig sterk afhankelijk van de mate van mobiliteit. Dit wordt veroorzaakt door het uiteenvallen van het sociale domein. Participatie zonder eigen vervoer, in het bijzonder in de vorm van het beschikken over een auto, is op en vanuit het platteland welhaast een onmogelijkheid geworden.

Tegengesteld aan de groeiende mobiliteitsbehoefte is de daling van het voorzieningenniveau in het openbaar vervoer. Met name is dat het geval in de extra-urbane gebieden. Het streven van het rijk naar vermindering van het autoverkeer komt daardoor op gespannen voet te staan met een beleid dat zich richt op behoud en versterking van de leefbaarheid in landelijke

gebieden. Een gelijktijdige vermindering van de automobilititeit en van het openbaar vervoer betekent voor de inwoners van landelijke gebieden dat zij beperkt worden in hun activiteiten.

Voor sommige risicogroepen doet zich de paradoxale situatie voor dat, terwijl de mogelijkheden voor maatschappelijke participatie op zich genomen zijn toegenomen, zij door ruimtelijke factoren als afstand, bereikbaarheid en mobiliteit niet of onvoldoende van deze mogelijkheden gebruik kunnen maken. Zo zijn de mogelijkheden voor deelname aan het arbeidsproces voor vrouwen de laatste jaren aanmerkelijk verruimd. Kinderopvang, de mogelijkheden van deeltijdarbeid, een beter opleidingsniveau zijn voorbeelden van factoren die de toegang tot de arbeidsmarkt voor vrouwen sterk verbeterd hebben. Dat betreft echter in minder mate vrouwen op het platteland, zeker voor zover zij aangewezen zijn op het openbaar vervoer. De beperkte mobiliteit die daarmee samenhangt verhindert hen optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden. Vrouwen die dit betreft zullen de aanknopingspunten in de eerste plaats in de directe omgeving moeten kunnen vinden. Haar eerste stappen van maatschappelijke participatie moeten dus in een lokaal gedefinieerd kader gezet kunnen worden. Aansluitend moeten dan de voorwaarden voor doorstroming naar het regionale niveau gecreëerd worden.

Oorzaken voor uitsluiting en isolement zitten dus voornamelijk in de schaarste aan voorzieningen in combinatie met onvoldoende mobiliteit. Die schaarste bestaat in de eerste plaats uit een tekort aan feitelijke, of fysieke mobiliteit: het niet beschikken over adequate vervoermiddelen. Daarnaast speelt ook een gebrek aan een 'mentale mobiliteit', die verhindert dat sommige plattelandsbewoners evenzeer gebruik te maken van maatschappelijke hulpbronnen, ook wanneer ze binnen hun bereik liggen. Zij verlaten zich nog sterk op de eigen sociale netwerken in het dorp en van familie.

De betekenis en de rol van sociale netwerken op het platteland neemt sluipenderwijs af. De oorzaak is dat de dagelijkse

menselijke activiteiten steeds meer buiten de woonlocatie ontplooid worden. Daarmee neemt het risico op isolement onder met name ouderen op het platteland extra toe en meer in het bijzonder de dorpsautochtone ouderen. De eerste ring van opvang en steun valt weg. Bovendien kan die niet zomaar vervangen worden door de tweede ring van professionele zorg, gelet op de wachtlijsten die overal voorkomen. Wel ontstaan her en der initiatieven om de wegvallende steun op te vangen, zoals dorps hulpprojecten.

De sociaal-economische positie en de daarmee samenhangende mobiliteit blijkt in dit verband een wezenlijke factor als het gaat om het voorspellen van het risico op uitsluiting en isolement. Algemeen gesteld beschikken pensioenmigranten vanwege hun sociaal-economische positie over een beter perspectief.

Het bereik- en bereikbaarheidsprobleem in landelijke gebieden verschilt dus per bevolkingsgroep. Echter, meer algemeen is de bereikbaarheid van voorzieningen steeds meer een probleem voor nederzettingen waar vervoersarme groeperingen oververtegenwoordigd zijn.

Onduidelijk is de spreiding en de ernst van deze problemen in relatie tot de mate van verstedelijking. Dit betreft zowel de fysieke, als de mentale mobiliteit. Met name blijft onduidelijk welke strategieën bewoners hanteren in peri-urbane en extra-urbane gebieden. Het beschikbare onderzoek beperkt zich tot enkele specifieke regio's in voornamelijk extra-urbane gebieden.

Een aparte aandachtscategorie vormt in dit verband de agrarische bevolking. Naast de toenemende armoede, zien zij hun bestaanszekerheid ook op andere manieren bedreigd. Die betreft met name de toekomst van het bedrijf. Stress en andere psychosociale problemen zijn het gevolg. De benodigde hulpverlening op dit gebied komt langzaam op gang. Wat in dit verband ook speelt is 'zelfcensuur' bij het uitspreken van problemen. Daarop berust nog steeds een groot taboe dat

menig agrariërs of zijn gezinsleden in een isolement drukt. Dat leidt tot een neerwaartse spiraal in het ontstaan van psychosociale problemen. Op dit vlak biedt de telefonische hulpdienst voor agrariër vaak een eerste stap in het zoeken van hulp.

Nauw verbonden aan de sociale ontwikkelingen zijn de culturele ontwikkelingen. Ontzuiling, het doorbreken van traditionele gezagsverhoudingen en het ontstaan van nieuwe verhoudingen, verbonden aan een nieuw bewustzijn van de dorpsbewoner met zijn dorp, zijn uitingen van de culturele ontwikkelingen op het platteland.

De (ver)houding van de bewoner tot zijn dorp slaat op de factor 'dorpsbinding'. De traditionele betekenis van dorpsbinding - een cultuur van samenleven verbonden met een agrarische samenleving waar alle bezigheden zich als het ware ongedeeld in een lokaal begrensde tijdruimte continuüm afspeelden - is door de opsplitsing van het sociaal en maatschappelijk handelen en de individualisering van het bestaan, doorbroken. In dit licht evolueert dorpsbinding naar lokaal bewustzijn, waarbij het gaat om een nieuw soort verbondenheid met het dorp, gebaseerd op andere waarden dan vroeger.

Lokaal bewustzijn staat voor een 'moderne' identificatie met het dorp waarin gerefereerd wordt aan het cultuur en ruimtelijk 'eigene', ofwel de culturele historiciteit van het dorp. Vooral nog is deze vorm van bewustzijn vooral aan te treffen onder nieuwkomers en dorpsbewoners die voor hun dagelijkse behoeften minder afhankelijk zijn van lokale voorzieningen. Verenigingen die bestuurd worden door deze bewoners zouden daardoor meer geneigd zijn zich bezig te houden met onderwerpen die het uiterlijk van het dorp aangaan. Maar daarmee plaatsen zij zich wel tegenover de dorpsbewoners die beperkt zijn in hun keuzevrijheid. Deze categorie hecht om die reden nog veel belang aan de 'oude' informele netwerken en aan het voortbestaan van voorzieningen als de dorpswinkel, de basisschool, de kerk of het dorps huis. De recente studie

“Dorpslandschappen” wijst echter op een kentering die zich in deze opstelling aan het ontwikkelen is.

Het sociaal-culturele welzijnswerk in de jaren negentig kenmerkt zich in het algemeen door een verschuiving in functie. De brede functie 'vorming en emancipatie' is in toenemende mate ingeperkt tot het bevorderen van maatschappelijke participatie onder achterstandsgroepen. Het accent komt meer te liggen op het voorkomen van uitsluiting en isolement van deze groepen. Die ontwikkeling doet zich inmiddels ook voor op het platteland. Dat geldt zowel het professionele welzijnswerk, als het werk van vrijwilligersorganisaties. Deze verschuiving is op het platteland echter minder 'radicaal' dan in de steden.

Een belangrijk deel van het welzijnswerk wordt uitgevoerd binnen de kaders van de plattelandsorganisaties die zich in hun programma's blijven richten op vorming en ontplooiing. Naast typische plattelandsthema's is er ook aandacht voor andere maatschappelijke thema's. Daarmee komen ze tegemoet aan de wensen en behoeften van hun leden. Daarnaast erkennen zij het probleem van isolement en uitsluiting en richten zij zich met een deel van hun activiteiten op de groepen die dit betreft.

Voor het opbouwwerk dient zich een rolvernieuwing aan. Gelet op de veranderingen en verschuivingen die zich op sociaal en cultureel gebied in samenhang met economische en ruimtelijke ontwikkelingen voordoen, betreft die rol het ondersteunen van lokale initiatieven op het gebied van plattelandsvernieuwing en leefbaarheid. Die rol wijkt af van de 'oude' rol zoals die vervuld wordt vanuit het doelgroepenbeleid. Primair is aandacht geboden voor de ondersteuning van de verenigingen van dorpsbelangen.

### *Regionale verschillen*

Nederland is sociaal-geografisch op te delen in stedelijke agglomeraties met peri-urbane gebieden en in extra-urbane gebieden. Met de laatste worden bedoeld gebieden of regio's



die buiten de onmiddellijke invloedssfeer van een stad (stedenband) liggen, zoals grote delen in het Noorden en Noordoosten van ons land. In dit verband heeft verstedelijking in dit onderzoek te maken met de mate waarin de stedelijke cultuur uitwaaiert over het platteland en de consequenties daarvan. De mate van verstedelijking van regio's staat niet op zichzelf maar is verbonden aan ontwikkelingen in de bevolkingssamenstelling van een regio. We zien dan dat er binnen Nederland regio's ontstaan met meer of minder perspectieven.

Algemeen gesteld blijkt de regionale werkgelegenheidssituatie een belangrijke verklarende factor te zijn voor bevolkingsontwikkelingen in het landelijk gebied. Jongeren verlaten het platteland omdat zij elders werk vinden dat beter bij hun opleiding en mogelijkheden past. Het gaat om werk dat vaker in de randstedelijke regio geconcentreerd is en daarmee vaak op grote afstand van de geboortegrond. Dit gegeven is vooral aan te treffen onder jongeren met een HBO- of universitaire opleiding.

Regio's met meer perspectieven, bijvoorbeeld met meer werkgelegenheid of een betere infrastructuur zijn met name aantrekkelijk voor huishoudens waarvan één of meer leden werken. Regio's die in dit opzicht over minder toekomstperspectieven beschikken, maar zich kenmerken door een aantrekkelijke woonomgeving zijn daarentegen meer gewild bij zogeheten 'pensioenmigranten'. Er is sprake van homogeniseringstendensen in de bevolkingssamenstelling die samenhangt met de kwaliteiten van de regio waarop die tendensen betrekking hebben.

In deze ontwikkeling lijkt zich een kentering af te tekenen. Jonge gezinnen uit de hogere inkomensgroepen zoeken de rust, de ruimte en de veiligheid van het platteland in ruil voor een grotere woon-werkafstand. Kenmerken als een ongunstige werkgelegenheidssituatie en lage inkomens kunnen daardoor in sommige regio's gecompenseerd worden door toenemende migratie naar het platteland door de hogere inkomensgroepen

uit de grote en middelgrote steden. Onduidelijk is nog in hoeverre de lokale en regionale economie van deze verhuisbeweging profiteert.

Het forensisme (mobiliteit) speelt een specifiek eigen rol bij de diversificatie naar regio's. Met name op het platteland wordt werken steeds meer een regionale en zelfs een interregionale aangelegenheid. Vooral in de extra-urbane regio's vindt er een schifting plaats in regio's naar wonen of werken.

Door deze ontwikkelingen wordt het steeds duidelijker dat de regionale verschillen een specialisatie naar ruimtelijke kwaliteiten oproepen, maar daar ook juist door gedefinieerd worden. In die zin zijn er op de sociaal-geografische atlas van Nederland eveneens verschillende regio's aan te wijzen die als het ware "natuurlijk" naar voren treden met een verscheidenheid aan kwaliteiten.

#### *Samenhang met economische en ruimtelijke ontwikkelingen*

De voornoemde sociale en culturele ontwikkelingen en regionale verschillen worden niet alleen verklaard door de verstedelijking van het platteland, maar hangen ook samen met economische en ruimtelijke ontwikkelingen. De rol van de agrarische sector is de laatste decennia sterk in betekenis afgenomen. Daarvoor in de plaats komen andere functies naar voren. Die ontwikkeling is kenmerkend voor het platteland tegen het einde van de 20e eeuw.

Naast de oude functies op het gebied van de voedselvoorziening (nationaal en internationaal) gaat het in toenemende mate om recreatieve functies, om functies in de sfeer van natuurbeheer en -ontwikkeling en om woonfuncties. Ieder voor zich kenmerken ze zich door een dynamiek die zowel kansen als bedreigingen bevatten voor de leefbaarheid.

De verschillende 'oude' en 'nieuwe' functies van het platteland beconcurreren elkaar anders naarmate zij dichterbij de stad

(binnen de stedelijke invloedssfeer) liggen. Op basis van deze verschillen valt er als eerste een onderscheid te maken naar "overdrukgebieden" en "onderdrukgebieden". Die gebieden zijn vervolgens elk voor zich weer te onderscheiden in typen platteland.

De landelijke gebieden in de buurt van de steden behoren tot de overdrukgebieden. Ze worden in toenemende mate "geconsumeerd" door de stedelijke bevolking. Er is sprake van het ontstaan van postagraris- of suburbplatteland rond stedelijke agglomeraties. Tegelijk proberen de plattelandsbewoners, zoals boeren, in die gebieden door toevoeging of door het inwisselen van functies, tegemoet te komen aan de (vrijtijdsbestedings)wensen van de stedeling. Wat dan ontstaat is te benoemen als parkplatteland of museumplatteland.

In de gebieden verder verwijderd van de grote steden is de druk minder groot. Maar ook daar ontkomt de plattelandsbevolking er niet aan zich steeds te moeten heroriënteren op de gevolgen van maatschappelijke en demografische ontwikkelingen. De 'leegloop van het platteland' bijvoorbeeld drukt uit, dat er in sommige van die regio's sprake is van een zichzelf versterkende, negatieve spiraal, waarbij bevolkingsgroepen achter blijven die in een sociaalruimtelijk isolement dreigen te raken.

In sommige onderdrukgebieden kan zich de schaalvergroting in de agrarische sector doorzetten in de richting van zeer grote agrarische ondernemingen. Wat dan ontstaat wordt in de literatuur geduid met de term 'modern platteland'. Dat is evenwel niet altijd het geval, bijvoorbeeld in gebieden met leegloop en weinig groeiperspectieven voor de agrarische sector. Als voorbeeld noemen we het Brabantse extra-urbane gebied waar de moderne varkenshouderij een grote vlucht heeft genomen. Deze bedrijfstak ziet zich echter in toenemende mate geconfronteerd met allerlei productiebepalingen, terwijl het gebied 'van nature' verder weinig groeipotentieel bevat. Dat is afhankelijk van eventuele investeringen en de soort ervan.

Voor beide types van drukgebieden, maar in het bijzonder voor de onderdrukgebieden ontwikkelt de overheid samen met het maatschappelijk middenveld beleid om de economische en daarmee de sociaal-culturele draagkracht van die regio's te versterken. Niet alleen de overheid neemt initiatieven in deze, maar ook bewonersgroepen (Dorpsbelangen en boeren).

Nieuwe peilers voor de economische en ruimtelijke ontwikkeling worden gestimuleerd. Initiatieven in de sfeer van recreatie en toerisme, het bevorderen van de productie van streekeigen producten, bedoeld om "breder" een inkomen te vergaren, en natuurbouw ontstaan en worden vaak ontwikkeld in een nieuwe sfeer van overleg tussen overheden en plattelandsbewoners. Deze nieuwe functies compenseren het verlies van de oude en dragen zo bij aan het behoud of het verbeteren van de leefbaarheid. Maar ook komt het voor dat ze daarmee op gespannen voet staan.

#### *Potenties en tekorten*

Plattelandsvernieuwing en de kaders daarvoor, houden verband met de potenties en tekorten van de verschillende regio's. Voor het beantwoorden van de vraag welke potenties en tekorten van regio's in het platteland in het licht van de sociale en culturele ontwikkelingen waarneembaar zijn, sluiten we aan bij de hiervoor gegeven gebiedsindelingen. Gerelateerd aan elkaar levert dit de volgende tabel op:

potentie- gebied	park- platteland	suburb- platteland	museum- platteland	natuur- platteland	modern platteland
landelijk gebied					
Peri-urbaan	X	X	X	X	

Extra-urbaan			X	X	X
--------------	--	--	---	---	---

De tabel geeft weer waar de verschillende soorten platteland naar potentieel zich ten opzichte van de stedelijke gebieden bevinden.

Het potentieel van het 'parkplatteland' zit in de openheid van het gebied en de mogelijkheden tot het bieden van ruime recreatiemogelijkheden voor de stedelijke bevolking. Deze potentie kan versterkt worden door delen van het gebied een natuurfunctie te geven. Dat betekent voor de landbouw een verschuiving naar hobby- en nevenberoepslandbouw.

Het 'suburbplatteland' vindt zijn potentieel in de goede infrastructuur, van belang voor de woonfunctie en de bedrijven in het gebied. De potentie kan versterkt worden door het zo geleiden van de druk op het gebied dat de reeds aanwezige infrastructuur ten behoeve van bedrijvigheid en landbouw enerzijds en wonen, recreatie en natuur anderzijds, zich zowel voor het wonen en de recreatie, als voor de bedrijvigheid laten benutten.

Het 'museumplatteland' heeft als potentie de kleinschaligheid van het landschap, waarin de cultuurhistorische waarden duidelijk zichtbaar zijn. Het benutten en versterken van dit potentieel vereist een verbreding van agrarische bedrijfsstijlen verbonden aan het handhaven van strikte milieueisen, mede om het er eveneens voorkomende karakteristieke natuurgebied te handhaven. De boer wordt "natuurboer", bedrijft biologische landbouw of is een "hobbyboer".

De potenties van het 'natuurplatteland' liggen in de aanwezige natuur- en landschapswaarden. Het ontwikkelen en instandhouden daarvan vraagt van de agrarische sector het meest: landbouwgronden moeten uit de productie genomen worden en overblijvende landbouwactiviteiten worden geëxtensiverd. Het gaat om natuur- en landschapsbehoud en

het ontwikkelen van natuurlijke ecosystemen, met name in het extra-urbane gebied.

Bij het 'modern platteland' ligt de potentie in de afstemming op de nationale en internationale agrarische productie. Hier vindt primair grootschalige agrarische productie in delen van het gebied plaats, met daarnaast wonen, bedrijvigheid en recreatie. Het gaat dus om het verbeteren van het leefklimaat in achterstandsgebieden waarbij gezocht wordt naar nieuwe economische dragers in samenhang met een verbetering van de landbouwkundige structuur (product vernieuwing, vernieuwing van de agrarische bedrijfsstijlen, en technologische vernieuwing).

Deze potenties kunnen verder uitgewerkt worden wanneer belangengroepen, (lagere) overheid en individuen samen de leefbaarheid van een regio onder de loep nemen. In een "ex-ante evaluatie", zoals in de leefbaarheidseffectrapportage van Beeksma naar voren komt, kunnen de belangen van de verschillende groepen in de regio systematisch aan de orde komen. Daarbij komen de vermoede gevolgen van beleid, gericht op de versterking van de potenties van een regio, aan de orde. Op die manier kan blijken of het potentieel door de gebruikers en bewoners van de regio ook uitgewerkt en uitgevoerd gaat worden. De basis van de leefbaarheidseffectrapportage is het meten van de effecten van beleid op de leefbaarheid *zoals de gebruikers en bewoners van het gebied die ervaren*.

In dit kader krijgt plattelandsvernieuwing twee betekenissen. Naast het tot stand brengen van nieuwe economische impulsen, betreffen die het beroep op de plattelandsbewoner om mee te werken aan een nieuwe manier van het tot stand brengen en uitvoeren van beleid. Het bedenken van de grote kaders is nog steeds werk voor de rijksoverheid, maar er vindt in toenemende mate decentralisatie van de besluitvorming en uitvoering plaats. Het streven wordt de laatste jaren steeds meer om de overheid te zien als de begeleider en facilitator van de processen van vernieuwing. De burger en het

maatschappelijk middenveld komen 'bottom-up' met hun ideeën in het vizier. Plattelandsvernieuwing is ook bestuurlijke vernieuwing.

### *Slotconclusie*

Samenvattend luidt onze slotconclusie dat het platteland in Nederland steeds verder verstedelijkt. Het onderscheid tussen stad en platteland vervaagt. Dit betreft niet alleen het leven van de plattelandsbewoner. Verstedelijking heeft ook betrekking op de differentiatie van het platteland in verschillende typen. De typen zijn gekoppeld aan functies. Het platteland bestaat niet meer, niet in economisch en sociaal opzicht, noch als een ruimtelijk-ecologisch geheel. Regionalisering wint het van uniformiteit. Elk van de typen heeft een eigen toekomstperspectief. Dat perspectief wordt bepaald door de kracht van de regio, maar is tegelijk ook bepalend voor die kracht. Voor sommige typen is dat nog een min of meer 'klassiek' perspectief als het gaat om de kernfunctie van voedselvoorziening. Voor andere typen geldt een meer stedelijk perspectief: het platteland als speeltuin voor de stedeling of als groene long voor verstedelijkt Nederland. Hoe dit ook zij, de perspectieven hangen onvermijdelijk, goed- of kwaadschiks, samen met het te ontwikkelen beleid voor elk van die typen afzonderlijk op basis van reeds gesignaleerde en te verwachten trends voor het landelijk gebied. De uitdaging is dan het totstand brengen van integratie in een bestuurlijk model dat tegelijkertijd de diversiteit in stand houdt.

Wat daarbij van belang is, is dat de verschillen tussen de landelijke gebieden onderling de bewoner van de regio's meer of minder kansen geven om het door hem (of haar) gewenste ruimtelijk gedrag vanuit zijn vestigingsplaats uit te voeren. Anders gezegd: de regionale verschillen op het platteland, zoals die tot uitdrukking komen in verschillen met betrekking tot de nabijheid van werk, nabijheid van recreatiemogelijkheden, aanwezigheid van voorzieningen en de mate van mobiliteit van de bewoner, bepalen in belangrijke mate de door de bewoner zelf ingeschatte mogelijkheden om het dagelijks leven

bevredigend vorm te geven. Maar omgekeerd betekent dit tevens, dat de plattelandsbewoner ook zelf invloed uit kan oefenen en uitoefent op de inrichting van een voor hem leefbaar platteland. In de wijze waarbij hij dat doet speelt diens beleving of bewustzijn van het platteland een grote, zo niet doorslaggevende rol. Daarmee zal het te ontwikkelen beleid rekening moeten houden. Het zal er met name om gaan het lokale niveau te betrekken bij de ontwikkelingen in de regio. Dit vereist een cultuuromslag bij de overheid

Twee actorgroepen komen daarbij in het vizier. Dat zijn de plaatselijke verenigingen voor dorpsbelangen en het plaatselijk opbouwwerk. De eerste in de rol van direct betrokkene en van belangenbehartiger van het dorp en als partner van de overheid, waarbij de tweede een ondersteunende rol dient te vervullen. De gebiedsgerichte benaderingen kenmerken zich door hun regionale oriëntaties. In dat gebied bevinden zich veelal verschillende gemeenten, die op hun beurt niet zelden bestaan uit meerdere dorpen. Een bepaalde gebiedsgerichte benadering kan voor die gemeenten en meer nog voor de dorpen een heel verschillende impact hebben. Daarom dient de overheid het zelfoplossend vermogen van dorp en regio te ondersteunen en te faciliteren. Daarnaast dienen de verenigingen voor dorpsbelangen intensief betrokken te worden bij de plannenmakerij. Alleen op die manier kan de overheid zich verzekeren van voldoende draagvlak onder de bewoners met het te voeren beleid en weten de bewoners dat hun belangen gehoord worden.

Een mogelijk probleem is hier dat er niet onbelangrijke verschillen (kunnen) bestaan in daadkracht en slagvaardigheid tussen de verschillende verenigingen voor dorpsbelangen. Dat behoeft aandacht. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor het plaatselijk opbouwwerk. Die rol is vergelijkbaar met de rol van het opbouwwerk in de ondersteuning van bewonersorganisaties in de steden. Maar dat vereist ook een zekere herprofilering van het opbouwwerk op het platteland.



## **THE LIVEABILITY OF RURAL AREAS: SUMMARY**

### **Rural areas in the nineties**

Ten years after the “De achterkant van verstedelijkt Nederland” (‘Behind the scenes of the urbanised Netherlands’), a social-geographic study into social developments in rural areas was published, demand has again arisen for a social and cultural determination of developments in rural areas. This report details a study of reference material carried out for the Ministry of Health, Welfare and Sport into these developments over the past ten years.

The principal question for this study was:  
‘What is the state of affairs rurally with regard to social and cultural developments as these have manifested themselves since 1989?’

This question was then sub-divided into four queries:

1. Which social and cultural developments have taken place in rural areas over the past ten years?
2. Can regional differences be discerned between social and cultural developments?
3. Which relationships (interconnections) exist between social and cultural developments on the one hand, and economic and spatial developments, on the other?
4. Which potentials and deficits of (regions) in rural areas can be discerned in the light of social and cultural developments?

### **Decreasing importance of the agricultural sector**

Although, in rural areas the agricultural sector is still a dominant presence, its economic importance has been

decreasing for several decades now. Farmers are confronted with production limiting policy measures, on the one hand, and the criticism of the environmental movement which isolates them socially, on the other. Moreover, a social-economic schism is developing among them: on the one hand there are the successful farmers who have sufficient liquidity to keep making new investments. However, their number is decreasing. On the other hand, there are the small(er) farmers whom the measures have left at or under subsistence level. They are often faced with poverty, but it is hidden poverty which makes social work difficult. A taboo rests on closing the farm for economic reasons: the farmers experience that as failure.

An increasing number of farmers are switching to other forms of farming such as organic farming or the cultivation of other crops. Others have started secondary work such as selling agricultural products from home or setting up a sheltered farm for the mentally handicapped. The latter can be seen as a local initiative for rural redevelopment, but this initiative also encounters spatial limitations such as compliance with zoning plans and area characteristics, and is limited by the fact whether there is sufficient social support for it.

Incidentally, it is unclear how the distribution and gravity of these problems relate to the level of urbanisation. In particular, it remains unclear which strategies inhabitants use in rural areas which are urbanised to a greater or lesser extent.

### **Redevelopment of spatial functions**

The importance of greenery for the agricultural sector and particularly for intensive farming are less crucial than ever; production is increasingly not soil-bound and this frees up land

for other purposes. Due to this, more and more housing is being built and industrial employment being created in rural areas. Urbanised enclaves and axes between urbanised areas are developing, park landscapes with recreational functions are being laid out and parts of the countryside are being redeveloped as nature preserves. Trade, processing and marketing make increasingly large claims on the rural landscape.

All these factors lead to large-scale, encroaching urbanisation. The social-spatial situation in rural areas increasingly echoes the western urban conurbation in the Netherlands (at a geographical level) and urban areas (at a regional level). Due to this various types of rural area have developed since the start of the nineties i.e. peripheral-urban areas (areas inside the influence of urban areas) and extra-urban areas (outside the influence of urban areas) such as large parts of the north and north-east. The level of regional urbanisation is linked to developments in a region's *population structure*. That is why, regions with more or fewer opportunities are developing in the Netherlands. Regions with more opportunities have a substantially larger supply of employment or better infrastructure. They are particularly interesting to households in which one or more of the members work. On the other hand, regions characterised by an attractive living environment are more popular with so-called pension migrants. A new group relocating to rural areas are young, upper income bracket families in search of peace and quiet, space and safety, who view the increased commuting distance as the price they have to pay. Work is increasingly regional or even interregional in nature.

The quality of the living environment is an increasingly important location factor for high-quality companies, for people from the upper income bracket and the more mobile elderly. There is an exchange going on in rural areas. As far as origin is concerned, small and medium sized businesses and inhabitants are more often than not immigrants from non-agrarian backgrounds. However, their presence stimulates the

arrival or maintenance of facilities such as nature preserves and recreation areas, the hotel and catering industry and tourism thereby improving liveability.

On the other hand, large numbers of young people are leaving for the cities because there is work for them there or higher education. Quite often, they do not return to their old village. This is partly to do with the fact that the small villages sometimes have restrictive housing policies with which they try to protect the authenticity of the village's appearance. This makes finding affordable housing a problem for young native inhabitants and leads to ageing in those areas.

### **The effects of individualisation: spatial freedom of choice**

This report approaches liveability in rural areas from the perspective of 'spatial freedom of choice'.

Spatial freedom of choice is linked to various liveability aspects, such as the value attached to having work and income, the appreciation of the dwelling and living environment, the value placed on social contacts, the nature and presence of facilities and the extent to which it is possible to participate in (local) government. The level of liveability is dependent on the extent to which the individual is able to harmonise the various aspects. Due to regionalisation and increase in scale in all manner of social facilities and activities, these aspects are increasingly less likely to be present simultaneously within local communities. The attention of policymakers is therefore shifting from the maintenance and accessibility of facilities to the mobility sections of society and their range.

When individuals are too limited in their freedom of choice with regard to, for example, determining their living or working location, the liveability of their place of residence decreases in their eyes. The problem is not so much a lack of facilities, but a lack of mobility. The time-space budget (the amount of time

people have at their disposal on any given day and the distance they can travel within that time) is not the same for everyone and varies per stage in life. For example, not all sections of society are equally mobile. Young people, women with young children and the elderly in small villages often do not have adequate transport. This has led to the paradoxical situation that although opportunities for women to participate in the employment process have increased due to measures such as child care and part-time work, women in rural areas cannot participate because of their lack of mobility. The risk of exclusion and isolation is largest in those areas in which groups with low access to transport are over-represented.

An important aspect of liveability is the extent to which people are able to maintain social contacts. However, as a result of the increase in spatial freedom of choice, the traditional social structure – in which the networks of living, learning and recreation are more or less identical – are losing ground. Wealthy urbanites are relocating to rural areas, but they are not dependent on the social structure, young native villagers are leaving. The networks of rural inhabitants are increasingly akin to those of urbanites.

The emancipation policy has altered the time-space budget of those who used to be part of the network of aid workers surrounding elderly people in need of help to such an extent that much less help can be provided. In future, these elderly people will therefore increasingly have to rely on their peers (besides their partner and family) in future. Due to the waiting lists, professional care can no longer replace volunteer aid outright.

Rural poverty is not just prevalent among farmers. Native citizens in and around the villages can also be affected. The social structure is increasingly incapable of accommodating the (im)material consequences of poverty. Extensive debt sometimes develops and participation in social and community life is hampered as this also requires money. Help from family

and the neighbourhood decreases as does being able to partially pay for the necessities in life.

Although local administrators are becoming increasingly aware of these problems, it is difficult to actually tackle them. On the one hand, because of the low number of people affected. That is partly why many facilities have been organised at a regional level. On the other hand, there is what could be termed a lack of mental mobility: due to embarrassment, rural inhabitants affected by poverty are less likely to seek professional help. This requires aid of an 'outreach' nature.

The decrease in social structure also has effects on the socialisation of young people and the accompanying social control. Rural organisations try to accommodate this by aiming their activities at raising consciousness and promoting social participation, which is also the core of socio-cultural welfare in rural areas. Moreover, rural organisations are increasingly gaining political importance. Examples include the de-stratification of the traditionally religious rural young people's organisations and the creation of an independent interest group for young farmers and their partners. The themes dealt with here allow young people to make their own decisions, to control their lives and to escape from the traditional patriarchal structures. This process also expresses itself in rural youth culture which has a different character and develops differently to that in urban areas.

Native village inhabitants with limited choice differ from the newcomers and the village inhabitants who are less dependent on local facilities for their daily needs as far as their relationships and attitudes towards the village they live in are concerned. Whereas the former are still attached to the 'old' informal networks and to the maintenance of facilities such as the village shop, the church or the village hall, the latter category have a new local consciousness and appreciate the cultural historicity of the village as a characteristic of liveability. In recent years, a change seems to be taking place. Social

and economic aspects are once again becoming important aspects of liveability.

### **New developments in policy and administration**

The problem of liveability occurs both in rural areas within the socio-economic concentration areas and further afield. Economic developments lead to a concentration of developments both at a national and a regional level. This can lead to the disappearance of heterogeneity at a local level. Problems and solutions in rural areas often exceed municipal boundaries because regional differentiation as far as zoning (residential, employment, agricultural, recreational, natural and water areas) regional layout and management problems are concerned. The developments can be controlled in such a way that the various land-use functions are treated with equanimity within the prerequisites for good spatial and environmental quality and a sound socio-economic basis. The government has a choice of three models of control to tackle these regional problems: hierarchic control, network control and self-control. The administrative problem pertains to the many public and private players in the rural areas with their divergent perceptions of the problem, interests and opportunities for influence.

Partly as a result of the function differentiation in rural areas (recreation, residential environment, employment in nature preserves, agricultural activities) cooperations develop between the Ministries of Housing, Spatial Planning and the Environment, Agriculture, Nature Management and Fisheries and Transport, Public Works and Water Management to develop a coherent rural policy. This makes use of a bottom-up approach, which is expressed in, for example, an area-oriented approach. The government limits itself drawing up large, general plans. Furthermore, interest groups and the government and the various authorities (national, provincial and local) and the departments will have to view one another as complementary, equal partners.

Local initiatives occur as a response to the developments in the field of agriculture and the environment. For example, farmers are organising to collectively be better able to provide content to nature policy. The local initiative is seen as a private variant of the area-oriented policy.

### **Regional differences**

Social and cultural differences and regional differences cannot just be explained by the urbanisation of rural areas, but are also connected to economic and spatial developments.

The various 'old' and 'new' functions of the rural areas compete differently the more they are in close proximity to the cities (under the urban influence). A distinction can be made on the basis of these differences between high-pressure and low-pressure areas.

The rural areas near the cities are high-pressure areas. They are increasingly being consumed by the urban population. Rural inhabitants including farmers are trying to accommodate the (recreational) desires of the urbanites by adding or altering functions: this creates so-called suburban countryside, park-like countryside or museum countryside.

Low-pressure areas are those which are further removed from the major cities. Here you can encounter the modern countryside and the natural countryside. But here too, the rural population cannot escape the consequences of social and demographic developments. Due to the 'exodus' from rural areas, those who remain behind threaten to become socio-spatially isolated. On the other hand, increase in scale in the agricultural sector can continue there.

The government, together with the social sector are developing policy to reinforce the economic and thereby socio-cultural support in both types of pressure area. This takes place by reinforcing initiatives in the field of ecological



engineering, recreation and tourism and by promoting the production of regional produce. These new functions compensate for the loss of the old functions, thereby contributing to the promotion of the liveability. But they can also be at odds with it.

Rural redevelopment is linked to the potentials and deficits of an area. Each type of region has different potentials and deficits. The potentials can be detailed further if interest groups, (local) government and private individuals join forces and examine the liveability of a region. The various interests of the various groups in a region can be systematically dealt with in an ex-ante evaluation. The objective of such a liveability report is to measure the effects of policy on liveability as the users and inhabitants of the area experience it.

This method calls on the rural inhabitant to cooperate in a new method of policy making and implementation. Besides bringing about new economic impulses, such an administrative redevelopment is an important form of rural redevelopment. The government still determines the larger framework, but the decision making and implementation of policy is increasingly becoming a matter for private citizens and the social sector.

Two groups have an important role to play in this process. In an area-oriented approach, policy is targeted at an area which contains various municipalities, which in turn consist of various villages, all with their own, sometimes conflicting, interests. The associations which represent village interests must therefore be intensively involved in policy making. Only in that way can the government ensure sufficient support among inhabitants.

A possible problem is the difference in decisiveness between the various associations which represent village interests. In that case, local community work has a role to play supporting these associations. In this way, the community work can support and stimulate local initiatives in the field of rural redevelopment and liveability.



## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Beck, U. 1986. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

Beck, U. 1994. The reinvention of politics: Towards a theory of reflexive modernization. In: U. Beck, A. Giddens en S. Lash, *Reflexive modernization, politics: Tradition and aesthetics in the modern social order*, p 1-55. Cambridge: Polity Press.

Beckers, Th. & H. van der Poel, 1992. *Vrijetijd tussen Vorming en Vermaak, een inleiding tot de studie van de vrijetijd*. Stenfert Kroese Uitgevers. Leiden/Antwerpen.

Beeksma, A. 1995. *Naar een leefbaarheidseffectrapportage*. OVKK, Zwolle; Wetenschapswinkel, Wageningen; Vakgroep Ruimtelijke Planvorming, Wageningen.

Bezemer, V. en A. Stegeman 1995. *Een leefbaar perspectief voor NW-Overijssel? Een leefbaarheidseffectrapportage*. Landbouwuniversiteit, Wageningen.

Biessum, R. van 1997. Burgers platteland verdienen actief welzijnsbeleid. In *Contact LCGW*, nr.4, p.8-9.

Boer, H. de, J. de Feyter, J. Suurmond 1992. *Jongeren moeten hier zelf de toekomst maken*, een onderzoek naar de leefbaarheid op het Gelderse platteland, gehouden onder plattelandsjongeren. Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit, Wageningen.

Bogt, T. ter 1987. *Opgroeien in Groenlo*, jongeren, zingeving en levensbeschouwing. Academische Uitgeverij Amersfoort, Amersfoort.

Bont, K. de, G. Venema en W. van Everdingen 1997. *Armoede in de Nederlandse melkveehouderij?* In: AGRI-MONITOR, nr. 3.6, december 1997. LEI/DLO, Den Haag.

Boomars, L. en M. Hidding 1997. *Leefbaarheidseffectrapportage*. Leefbaarheid niet langer een blinde vlek in de besluitvorming. L.U.W., Wageningen.

Borgstein, M. H., e.a. 1997. *Ketens en Plattelandsontwikkeling*, markt-, keten- en netwerkkenis toegepast op het landelijk gebied: een programmeringsstudie. NRLO-rapport nr. 97/34, Den Haag.

Breemhaar, B e.a. 1989. *Gebruik van professionele hulp door zelfstandig wonende ouderen in een plattelandsregio*. De woon- en leefsituatie van zelfstandig wonende ouderen in Zuid-Limburg in relatie tot het gebruik van professionele hulp. Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht ; Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Zuidelijk Zuid-Limburg, Gulpen.

Broeke, N.M.G.M. 1996. *Werk in uitvoering met lokale initiatieven*, sturing van integratie en vernieuwing in het landelijk gebied, afstudeeronderzoek Milieukunde. Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Utrecht, Utrecht.

Broekhuizen, van R., J,D, van der Ploeg 1997. *Over de kwaliteit van plattelandsontwikkeling, opstellen over doeleinden, sociaal-economische impact en mechanismen*. Circle for Rural European Studies, Landbouwniversiteit Wageningen.

Broens, M., T. Jansen, R. van der Veen 1991. *Herprofilering van het vormingswerk*, in het perspectief van risicomaatschappij en individualisering. VUGA, 's-Gravenhage.

Burgman, M. 1997. Plattelandsvernieuwing en sociaal beleid. In *Contact LCGW*, nr.4, p.1-3.

*Convergentie of divergentie*, sociale en culturele ontwikkelingen in stedelijke en landelijke gebieden 1989. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk; Alphen aan den Rijn, Samsom.

Dam, F. van 1995. *Meer voor minder, schaalveranderingen en bereikbaarheid van voorzieningen in landelijke gebieden in*

Nederland. Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap; Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht, Utrecht.

Dam, F. van 1991. De laatste winkel uit het dorp? De dorpswinkel als verdwijnend fenomeen. In: Prof. dr. C.J. Rijnvos (red.) *De verbeelding van het platteland*, de mens, zijn werk en zijn leven op het platteland van de toekomst. Kluwer, Deventer.

*De aantrekkingskracht van kleine kernen*, samenvatting 1993. Directoraat-generaal van de Volkshuisvesting Directie Onderzoek en Kwaliteitszorg, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

Disselhorst, F. 1990. *Kleine kernen in Achterhoek en Liemers*, een onderzoek naar de leefbaarheid van kleine kernen. Stichting Gelderland, Arnhem.

Driessen, P.P.J...[et al.] 1995. *Vernieuwing van het landelijk gebied*, een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak. VUGA, 's-Gravenhage.

Droogleever Fortuijn J., W. Ostendorf, F. Thissen 1993. *Ouderen op het Drentse platteland, het activiteitenpatroon van ouderen, hun oordeel over het woonmilieu en de rol van het sociale netwerk*. Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Droogleever-Fortuijn, J., W. Ostendorf, F. Thissen 1994. *Vrouwen op het Friese platteland*, de maatschappelijke participatie van vrouwen in Boarnsterhim en Littenseradiel. Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Eeden, N. van den, T. C. de Groot (red.)1996. *Bestuurlijke problemen in vogelvlucht*, de problematiek van bestuurders in het landelijk gebied. Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.

Elerie, H. 1998. "Dorpsbelangen tussen traditie en vernieuwing." In: Elerie e.a. (red.) *Dorpslandschappen* deel 2, Noordebreedte Groningen.

Engbersen, R., 1995. *Op de schaal van Grave*. Lokaal welzijnsbeleid en sociaal-cultureel werk op het platteland van Brabant. NIZW, Utrecht.

Engbersen R.J.M., J.J.M. Eggermont, A.M.M. Sprinkhuizen, 1996. *Welzijn op eiegn wijze*: Tytsjerksteradiel. NIZW, Utrecht.

Geschiere, K., J. van der Straaten en T. Beckers 1994. *Het toeristisch-recreatief medegebruik van het landelijk gebied*. Een vooronderzoek in opdracht van de Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij. Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.

Giddens, A. 1984. *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Polity Press, Cambridge.

Giddens, A. 1990. *The consequences of modernity*. Polity Press, Cambridge.

Giddens, A. 1994. Living in a post-traditional society. In: U. Beck, A. Giddens en S. Lash, *Reflexive modernization, politics: Tradition and aesthetics in the modern social order*, p 1-55. Cambridge: Polity Press.

Giesen, C. 1993. *Crisis op de boerderij*, de boer: géén slachtoffer, maar realist. Bruna Uitgevers B.V., Utrecht

Giesen, C.W.M. 1991. *Werkverhoudingen en stress op het boerenbedrijf*. Proefschrift. Landbouwniversiteit Wageningen, Wageningen.

Gotink, A.K. 1991. *Sterkte-zwakte analyse en ontwikkelingsmogelijkheden van NO-Friesland en NW-Groningen*, rapport in opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Burie Onderzoek en Advies BV, Nijeholtpade.

Groot, T.C. de 1997. *Fietsen of vernieuwen*. De projecten plattelandsvernieuwing (Cluster III) in evaluatie. LEI-DLO, Wageningen.

Haan, H. de 1996. *De betekenis van traditie op het platteland*. In: Sociale Gids 96/1, jg. XLIII.

Huigen, P.P.P., M.C.H.M. van der Velden 1989. *De achterkant van verstedelijkt Nederland*: de positie en functie van landelijke gebieden in de Nederlandse samenleving. Nederlandse geografische studies 89, Uitg. KNAG/Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.

Jaeger, P. de 1998. *Hoe verder boeren*: twaalf gesprekken met wijkers, groeiers en vernieuwers. De Geus, Berchem.

Joosten, R., S. Fiselier en I. Stengs 1997. *Opbouwwerk in Friesland*. Een inventarisatie. Noordelijke Hogeschool Leeuwarden, Leeuwarden.

Kroon, H.J.J.P e.a. 1994. *Toekomstig recreatiegedrag bij veranderend grondgebruik*. Een verkennende studie voor onderzoek naar recreatie en duurzaamheid. (concept) DLO-Staring Centrum, Wageningen.

Kuppens, J. 1992. *Kiezen voor samenwerken?* Plattelandsvrouwenorganisaties maken analyse en willen perspectief. Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit, Wageningen.

Kuyper, H. de en E. de Roos 1997. *Project leefbaarheid Sint Anthonis*, Eindrapport. PON, Tilburg.

Kuypers, P. 1996. *De cultuur van het overleven*, een essay over verlies en vooruitgang. De Balie, Amsterdam.

Lammerts, R. 1998. *Niemand aan de kant in Opsterland*, Evaluatie van sociale activering. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Langman, H. Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland, 1997. *Ruimtelijk-Economisch perspectief*. Noord-Nederland. VROM, Den Haag.

Leede J.J. de, E. Ensink (1993), *Leefbaarheid in landelijke gebieden*, een kwestie van aandacht. VNG, 's-Gravenhage.

Mak, G. 1996. *Hoe God verdween uit Jorwerd*. Atlas, Amsterdam, Antwerpen.

Musterd, S., F. Thissen 1988. *Ouderen in rurale woonmilieus*, het sociale netwerk, de hulpverlening en het oordeel over het woonmilieu van ouderen in Noord- en Zuid-Beveland. Instituut voor sociale geografie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

*Nieuwe kwaliteiten op het platteland*, plattelandsbeleid voor de jaren 1997-2002. Provincie Friesland.

*Plattelandsvernieuwing*, sociale en culturele ontwikkelingen 1997. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Sociaal Beleid, Rijswijk.

Roerhorst, M.J.B. 1995. *Tentfeest of thema-avond*, een onderzoek naar vormende activiteiten en maatschappelijke betrokkenheid bij leden van de plattelandsjongerenorganisatie. Wetenschapswinkel Sociale Wetenschappen, Utrecht.

Rongen W.M.G.M. 1994. *Leefbaarheid kleine kernen De Peel*. 1e Rapportage, onderzoeksplan en beschrijving van de eerste resultaten. PBW, Maastricht.

Rongen W.M.G.M. en W.C.C. van Galen 1995. *Tussenreportage evaluatie-onderzoek project leefbaarheid kleine kernen in de Peelregio*. PBW, Maastricht.

Rongen W.M.G.M., D. Micevic en H.J.L. Fijen 1996. *Leefbaarheidsproject kleine kernen Peelgebied*. Eindrapportage evaluatie-onderzoek. PBW, Maastricht.



Rongen, W.M.G.M. Rongen, H.J.L. Fijen 1996. *Leefbaarheid onder druk?* Inventarisatie van aandachtspunten voor het kleine kernenbeleid t.b.v. project kleine kernen provincie Limburg. PBW, Maastricht.

Schonewille, J. 1997. Deskundigen ontmoeten elkaar rond plattelandsvernieuwing. In *MO/Samenlevingsopbouw*, jrg. 16, nr.148/149, p.18-19.

Sectie Emancipatie in de Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (SEIROV) (1990), *Vrouwen in landelijke gebieden*, emancipatie binnen bereik. NIROV, Den Haag.

*Structuurschema Groene Ruimte* : ontwerp-planologische kernbeslissing :het landelijk gebied de moeite waard, 1992. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 's-Gravenhage.

Stuurman, S. 1985 *De labyrintische staat*. Over politiek, ideologie en moderniteit. Amsterdam, 1985.

Swinnen, H. 1998. *Stille armoede in stilte opgelost*, sociale activering in Aalburg: evaluatie. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Thissen, F. 1991. *Ruimtelijke keuzevrijheid op het platteland*, een onderzoek naar de deelname van bewoners aan maatschappelijke activiteiten en het voorkomen van sociaalruimtelijk isolement in Oost Zeeuwsch-Vlaanderen. Instituut voor Sociale Geografie, Amsterdam.

Veen, R.G. v.d. 1996. "Economische, sociale en culturele uitsluiting. Een verklaringsmodel en consequenties voor beleid" in *Sociale Interventie* 1996/1, pp. 23-28.

Veldman, F. L. 1996. *Drie is te veel*, hoe de centrale overheid de drie landelijke plattelandsorganisaties tot samenwerking dwong. Eindscriptie

*Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra: deel 1 : ontwerp-planologische kernbeslissing : op weg naar 2015, 1990.* Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, SDU, 's-Gravenhage.

Vijgen, J. en R. van Engelsdorp Gastelaars, 1986. *Stedelijke bevolkingscategorieën in opkomst.* Stijlen en strategieën in het alledaags bestaan. Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap Instituut voor Sociale Geografie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Werkgroep plattelandsvernieuwing 1995. *Buiten leven in Nederland, Deel 1: plattelanders aan het woord.* Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 's-Gravenhage.

*15 voorbeeldprojecten Plattelandsvernieuwing (deel 1): Nieuwe Kansen Voor De Regio.* 1996. Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing. Uitgave: STIRT/Fonds DuurSaam/Redactie R&T, Den Haag.

*De Westhoek, op weg naar nieuwe tijden* 1997. Provincie West-Vlaanderen.

Winants, B. 1997. *Gewoon doen, het verhaal van Tijnje.* Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

## **BIJLAGE 1: BESCHRIJVING VAN DE ZOEKACTIE NAAR RELEVANTE LITERATUUR.**

### **Zoektermen**

Na enig uitproberen van geschikte zoektermen en de bestudering van de respons die dat opleverde hebben we ervoor gekozen om met de volgende termen te zoeken:

- platteland\*
- kleine kern\*
- landelijk\* gebied\*
- dorp\*

(n.b. een \* betekent dat de term getrunceerd is, d.w.z. dat niet alleen naar de term zelf, maar ook naar alle termen die met dat woord beginnen wordt gezocht: b.v. plattelandsvernieuwing, kleine kernen, dorpshuis, enz.)

Met name in enkele ministeriële bestanden en dat van het NIWI leverde deze zoekactie grote aantallen documenten op.

Om die respons te verkleinen hebben we de vier bovenstaande termen (soms) gecombineerd met:

- onderzoek\* of
- research\* of
- beleid\* of

### **Zoekperiode**

We hebben naar publicaties gezocht die vanaf 1989 zijn verschenen. Dat is het jaar waarin het boek 'De achterkant van verstedelijkt Nederland' van P.P.P. Huigen en M.C.H.M. Van der Velden is gepubliceerd.

## **Zoekvraag**

Als dat mogelijk was hebben we de volgende zoekvraag gebruikt:

(platteland\* of kleine kern\* of landelijk\* gebied\* of dorp\*) en (onderzoek\* of research\* of beleid\*) en >1988.

Waar het op een andere manier is gedaan wordt dat bij de desbetreffende bestanden aangegeven.

De zoekvraag is dus tamelijk algemeen en we hebben (behalve bij het ministerie van LNV) niet gezocht met meer specifieke termen als bijvoorbeeld leefbaarheid of ouderen of sociaal-culturele ontwikkelingen.

Bij de selectie uit de resultaten van de zoekacties is gekeken of de documenten relevant waren in het licht van het onderzoeksvoorstel en daarbij kwamen die meer specifieke begrippen natuurlijk wel aan de orde.

## Literatuurbestanden

We hebben gezocht in de volgende literatuurbestanden:

\* De catalogus van de bibliotheek van het Verwey-Jonker Instituut zelf.

Resultaat zoekactie: 44 documenten.  
Geselecteerd: 14 documenten.

\* De documentatiebestanden van vier ministeries:

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Resultaat zoekactie: 73 documenten.  
Geselecteerd: 18 documenten.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer (VROM)

Hier leverde de zoekvraag 360 documenten op. De zoekactie is toen herhaald zonder de 'beleidstermen', dus alleen met de beperking "onderzoek of research".

Resultaat zoekactie: 159 documenten.  
Geselecteerd: 30 documenten.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Resultaat zoekactie: 32 documenten.  
Geselecteerd: 3 documenten.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)

Dit literatuurbestand bestaat uit twee onderdelen, nl.:LNV-beleidsinfo en LNV-literatuurinfo.  
Bij het eerste bestand heeft de beperking met 'beleid' geen zin.  
Bij de beperking met 'onderzoek of reserach' bleef er te weinig

over. Omdat een zoekactie met alleen het eerste deel van de vraag veel te veel opleverde is hier verkleind met (leefbaarheid\* of socia\* cultu\*).

Resultaat: 72  
Geselecteerd: 3

Bij het tweede bestand is in eerste instantie alleen verkleind met 'onderzoek of research'. Omdat dat ook teveel opleverde is hier het resultaat eveneens verkleind met (leefbaarheid\* of socia\* cultu\*).

Resultaat: 97  
Geselecteerd: 18

\* De Sociaal-Wetenschappelijke Literatuur-databank (SWL) van het Nederlands Instituut voor Wetenschappelijke Informatiediensten (NIWI)

Resultaat zoekactie: 162 documenten  
Geselecteerd: Geselecteerd 17 documenten

\* Twee bestanden met lopend of recent afgesloten onderzoek:  
Nederlandse Onderzoek Databank (NOD)  
Systematische Indeling Welzijns Onderzoek (SIWO)

Bij deze bestanden heeft het uiteraard geen zin om de termen onderzoek of research te gebruiken want het is allemaal onderzoek. Ook de beperking met de 'beleidstermen' is hier niet gebruikt.

Resultaat NOD: 190 onderzoeken.

De meeste van deze onderzoeken kwamen uit Wageningen en de meeste daarvan waren toch niet relevant voor ons. Uiteindelijk hebben we zes onderzoekers gebeld om te vragen of er publicaties voorhanden waren. Bij vier onderzoeken was nog niets voorhanden en bij twee bleken we de publicaties al elders gevonden te hebben.

Resultaat SIWO: 16 onderzoeken  
Dit leverde na telefonisch contact met vier onderzoekers drie publicaties op.

\* De catalogi van een aantal universiteitsbibliotheken:  
Wageningen, Utrecht, Maastricht, Groningen, Amsterdam en Nijmegen. Met Tilburg lukte het niet om verbinding te krijgen.

Omdat de "zoektaalen" in de universiteitscatalogi beperkter zijn is hier breder gezocht met alleen het eerste deel van de zoekvraag. Bij het doorkijken van de documenten hebben we zelf de beperkingen naar onderzoek en/of beleid aangebracht.

Resultaat Wageningen: 357  
Geselecteerd: 50 documenten

In Wageningen hebben we ook gezocht in "The Home Economics database".

Resultaat: 88 (zonder beperking op jaar van uitgave).  
Geselecteerd: 8

Resultaat Nijmegen: 43  
Geselecteerd: 8

Resultaat Maastricht: 35  
Geselecteerd: 2

Resultaat Groningen: 12  
Geselecteerd: 0

Resultaat Amsterdam UVA: 16  
Geselecteerd: 0

Resultaat Amsterdam VU:76 (zonder beperking op jaar van uitgave)  
Geselecteerd: 0

Resultaat Utrecht: 355 (zonder beperking op jaar van uitgave)

Geselecteerd: 0

\* Omdat wij geen on-line verbinding hebben met de bibliotheek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is hen verzocht een zoekactie voor ons te verrichten. Zij hebben gezocht met het eerste deel van de zoekvraag en dat gecombineerd met de term leefbaarheid of de term welzijn.

Resultaat: 41

Geselecteerd: 14

\* Daarnaast hebben we een aantal verwijzingen naar boeken of artikelen gevonden in de literatuurlijsten van geraadpleegde publicaties. Rechtstreekse contacten met het 'veld' hebben ongeveer 10 publicaties opgeleverd.

We hebben uiteindelijk ongeveer 200 publicaties bekeken. In de literatuurlijst staan alleen die publicaties waar in de tekst naar wordt verwezen. Daaronder bevinden zich ook titels welke niet uit de zoekactie naar voren kwamen, maar waar we op andere wijze de hand op konden leggen, bijvoorbeeld door contacten met plattelandsorganisaties of via artikelen in dagbladen.