



# Platteland kiest positie

Toekomstkracht van Overijssel



**Gedeputeerde  
Roy de Witte  
Provincie Overijssel**

## Platteland kiest positie

# Wetenschappelijke kijk op Overijssels platteland

Het platteland kiest positie. En zeker bij ons in Overijssel. Nooit eerder gebeurde er zoveel tegelijk op het platteland. We krijgen de komende jaren te maken met grote opgaven, zoals de energietransitie, de bouw van voldoende woningen, veranderingen in de landbouw, ontwikkeling van kwetsbare naar robuuste natuur en behoud van sociale voorzieningen. In Overijssel zijn we van het aanpakken; we zetten dus samen de koers uit voor een toekomstkrachtig platteland.

Het coalitieakkoord 'Samen bouwen aan Overijssel' onderstreept dat we, als provincie, samenwerken met inwoners, (agrarische) ondernemers en maatschappelijke partners om de leefbaarheid op het platteland te versterken. We beseffen: voor een kansrijke verkenning moet je durven om naast de gebruikelijke partners ook anderen uit te dagen. Scherpe analyses, kritische blikken of ontwapende inzichten is wat we nodig hebben.

Dat lef hebben we in Overijssel! Want we geven ruimte aan initiatiefnemers om eigen ideeën in te brengen en uit te voeren, zoals bijvoorbeeld in Beuningen, Lettele of Buurse nu gebeurt. Ook laten we de documentairemaker en onderzoeksjournalist Geertjan Lassche meekijken en zijn we benieuwd naar zijn observerende kijk. We vroegen drie wetenschappers, Bettina Bock, Gert-Jan Hospers en Koen Saleminck een essay te schrijven hoe zij de toekomst zien van het Overijssels platteland. En dat ook verder te onderzoeken de komende jaren. De zomercolleges van afgelopen zomer en hun wetenschappelijke essays geven een mooi inzicht in de kracht van ons platteland en daagt mij uit om aan de slag te gaan. Ze prikkelen en geven energie. U leest er alles over in deze uitgave.

Ik geloof in de werkwijze waarbij we aan de ene kant de 'kijk van buiten' benutten en aan de andere kant investeren in de aanwezige lokale kracht. Bewoners en ondernemers kennen als geen ander de uitdagingen en kansen op het platteland. Ik vind het mooi als zij zich uitgedaagd voelen na te denken over hun plek, hun thuis en hoe ze daar prettig kunnen blijven wonen en werken in de toekomst. Hun creativiteit, inventiviteit en organisatievermogen versterken de positie van al die ruim 200 Overijsselse dorpen en krachtige kernen.

Ik ben trots op ons platteland en heb de absolute overtuiging dat we de grote opgaven en de lokale ambitie en kansen gaan waarmaken!



# Samenwerken aan een toekomstkrachtig platteland in Overijssel

## Wetenschappelijk kader en aanbevelingen voor verder onderzoek

**Bettina Bock, Gert-Jan Hospers en Koen Salemink**

Het gaat goed met het Overijsselse platteland. Mensen wonen en werken er doorgaans met plezier. De hoge kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving speelt daarbij een belangrijke rol evenals de sterke sociale samenhang die veel lokale gemeenschappen kenmerkt. Echter, de situatie per gebied en per dorp verschilt. Ook liggen er uitdagingen voor de toekomst. Kan de school open blijven? Rijdt de streekbus de komende jaren nog? En is het nog wel mogelijk om een goede baan te vinden? Bij de uitdagingen op het Overijsselse platteland gaat het om niets minder dan de kwaliteit van de materiële en concrete levensomstandigheden van de bevolking, zoals economie en werkgelegenheid, voorzieningen en de beschikbaarheid daarvan, toegang tot onderwijs, zorg en openbaar vervoer, passende woonruimte en de natuurlijke leefomgeving. Om de toekomstkracht van het Overijsselse platteland te behouden en te versterken, is samenwerking volgens ons cruciaal. Samenwerking binnen dorpen en samenwerking binnen gemeenten, maar juist ook tussen dorpen en gemeenten binnen de provincie. Samenwerking over de eigen grenzen heen biedt immers toegang tot nieuwe hulpbronnen en maakt het mogelijk kennis en ervaring uit te wisselen. Samenwerking zet aan tot het smeden van coalities en het bundelen van krachten en voorkomt competitie die nergens toe leidt.

Dit is de algemene lijn die naar voren komt uit de drie verkenningen die in opdracht van de provincie zijn geschreven. Tezamen maken drie wetenschappers de balans op van de staat van het Overijsselse platteland. Ook kijken ze vooruit naar de kansen en opgaven voor de toekomst. Het doel van de wetenschappelijk onderbouwde verkenningen is tweeledig. Het eerste doel is om een wetenschappelijk kader te ontwikkelen dat richting geeft aan het plattelandsbeleid van de provincie Overijssel voor de komende jaren. Het tweede doel is om aanbevelingen voor verder onderzoek te doen om daarmee het beleid doelgericht te kunnen ondersteunen. Maar laten we eerst even terugkijken naar de drie verkenningen en hun belangrijkste conclusies.

## Drie wetenschappelijke verkenningen

De vraag aan de drie wetenschappers was om het Overijsselse platteland vanuit verschillende oogpunten te bezien – vanuit het perspectief van de gemeente, het dorp en de bewoners. Bettina Bock richtte haar blik op de toekomstkracht van de Overijsselse plattelandsgemeenten en de mate waarin zij bewoners, bedrijven en andere instellingen door de geboden levensomstandigheden aan zich kunnen binden. Bocks verkenning laat zien dat de hoge kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving en de sterke samenhang in de lokale gemeenschap tot de specifieke krachten van het Overijsselse platteland behoren. De bewoners voelen zich over het algemeen veilig, gezond en geborgen. Ook economisch staan de Overijsselse plattelandsgemeenten er op dit moment goed voor. Ze presteren echter minder goed voor wat betreft de afstand tot voorzieningen, onderwijs en vervoer. Het is belangrijk om hier aandacht aan te schenken omdat het de aantrekkelijkheid van de gebieden voor met name jonge bewoners bepaalt evenals het vermogen van bedrijven om personeel te vinden.

Gert-Jan Hospers zoomt in op de identiteit van de Overijsselse dorpen. Waardoor kenmerken en onderscheiden deze lokale gemeenschappen zich van elkaar? En wat betekent dat voor hun leefbaarheid? Veel dorpen proberen hun identiteit in te zetten om bewoners te binden of bezoekers aan te trekken. Andere dorpen proberen hun identiteit als kompas voor de toekomst te gebruiken, als richtsnoer voor het ontwikkelen van meer eigenheid – of als basis voor verzet tegen beleidsplannen, zoals een dreigende gemeentelijke herindeling. Ter bepaling van de identiteit van dorpen maakt Hospers een onderscheid tussen de hardware en de software van dorpen. Bij de hardware gaat het om het landschap, de omvang en relatieve ligging van het dorp alsmede de voorzieningen; bij de software spelen de mentaliteit van de bevolking, lokale symbolen en de verbondenheid met de plaats een rol. Samen bepalen de lokale hard- en software hoe een dorp ervoor staat en welke opgaven er liggen voor de toekomst. Inzicht in hun identiteit kan dorpen helpen om een eigen plan van aanpak op te stellen, maakt vergelijkingen met andere dorpen mogelijk en biedt aldus kansen om van elkaars ervaringen te leren.



Koen Salemink onderzoekt de relatie tussen de provinciale overheid en lokale actoren (bijv. bewonersinitiatieven) op het platteland en bespreekt het grote belang van informatie. Vaak weet de provincie volgens hem onvoldoende wat er nu in plattelandsgebieden speelt en wat er in het verleden is gebeurd. Naar zijn mening is het essentieel om rekening te houden met de lokale beleidsgeschiedenis en verschillende ervaringen die bewoners hebben opgedaan in hun samenwerking met beleidsmakers. Deze ervaringen beïnvloeden ook de huidige dynamiek en capaciteiten. Salemink wijst verder op het belang om als provinciebestuur helder te communiceren over de mogelijkheden en beperkingen van provinciaal plattelandsbeleid. Waar kan men lokale wensen tegemoet komen en waar hebben andere doelen of gebieden prioriteit? De komende tijd zullen bovenlokale belangen (bijv. regionale energiestrategieën en natuurontwikkeling) nadrukkelijk hun stempel drukken op het Overijsselse platteland. Het is aan de provincie om hierbij vast te stellen welke actoren, zowel lokaal als bovenlokaal, een belang hebben bij de toekomst van het platteland. Een goede informatiepositie geeft richting aan het eigen handelen, maar is ook de basis voor vertrouwen en zodoende voor blijvende bereidheid tot samenwerking.

## Wetenschappelijk kader

De drie wetenschappers bezien de toekomst van het Overijsselse platteland ieder door hun eigen bril. Tevens richten ze zich elk op een specifiek schaalniveau en op specifieke actoren. Dat komt ook tot uitdrukking in hun individuele conclusies en aanbevelingen. Toch keert een aantal thema's in de verkenningen steeds terug. Dat geldt ook voor aanwijzingen over hoe de verschillende spelers en speelvelden met elkaar samenhangen. Gecombineerd schetsen de drie verkenningen de kaders voor een beleid waarmee een toekomstkrachtig Overijssels platteland ontwikkeld kan worden.

### 1. Een sterk fundament om op te bouwen

Een toekomstkrachtig platteland staat of valt met **materiële levensomstandigheden** die bewoners en bedrijven de mogelijkheden bieden om hun leven en/of onderneming vorm te geven en plannen voor de toekomst te maken. Dat klinkt abstract en algemeen, maar het gaat uiteindelijk om heel basale en concrete zaken, variërend van goede transportinfrastructuur en hoogwaardige digitale faciliteiten tot kwalitatief goed onderwijs van verschillende niveaus en kennisinstellingen die onderzoek en innovatie ondersteunen. Daarnaast is toegang tot goede (gezondheids)zorg essentieel: zij biedt alle bewoners - van jong tot oud - veiligheid en zekerheid. Ook cultuur en recreatiemogelijkheden zijn belangrijk, niet alleen als lokale inkomstenbron, maar ook als voorzieningen die bewoners trekken en binden.

### 2. Werken vanuit netwerken

Aan de basis van een toekomstkrachtig platteland liggen **functionele relaties** binnen en tussen dorpen, gemeenten en de provincie. De relaties tussen deze geografische en bestuurlijke entiteiten bieden toegang tot hulpbronnen, tot uitwisseling van kennis en ervaring en tot samenwerking en het bundelen van krachten, juist over bestaande grenzen heen. Het is dus belangrijk om in relaties te investeren; in het functioneren van bestaande relaties, maar ook in het doelgericht verbeteren van de structuur en omvang van het relationele **netwerk**. Daarom is het zaak om bestaande relaties en **vormen van samenwerking** in kaart te brengen, evenals factoren die samenwerking bevorderen of belemmeren. Zodoende is het ook mogelijk te ontdekken waar netwerken versterkt of verknoopt kunnen worden.

### 3. Trots en kritische zelfreflectie

Werken in netwerken vergt **kennis van de eigen identiteit**. Wat zijn sterke en zwakke punten van een gebied, bestuurlijke partij of stakeholder? Dat vergt ook een kritische reflectie op de eigen waarden, wensen en ambities. Wat bevalt er aan de eigen identiteit en wat roept gevoelens van trots op? Wat zou men eigenlijk willen veranderen? Daarnaast is het belangrijk om te achterhalen welk beeld andere partijen van je hebben, met andere woorden, wat je **imago** is. Dit vergt introspectie, onderzoek en kritische zelfreflectie, op het niveau van de provincie als geheel, maar ook op het niveau van gemeenten, dorpen, bedrijven, maatschappelijke organisaties, bewoners en bewonersinitiatieven. Daarbij is het belangrijk om oog te houden voor de **diversiteit** die er bestaat in wensen, ambities en belangen tussen de verschillende spelers op het Overijsselse platteland, bijvoorbeeld tussen jonge en oudere bewoners, evenals tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden.

### 4. Samen sterk vanuit verscheidenheid

In het vasthouden aan de eigen identiteit en de eigen belangen schuilt het risico van competitie. Leidend zou moeten zijn hoe gemeenschappen elkaar kunnen versterken en samenwerken. Ook vanuit het besef dat de ontwikkelingen hier en daar elkaar wederzijds beïnvloeden. De eigen baten centraal stellen kan bijdragen aan schade elders. Een belangrijke vraag is hoe men gezamenlijk op basis van **wederkerigheid en solidariteit** kan bijdragen aan een toekomstkrachtig Overijssel voor iedereen. Niet elk dorp kan een school voor voortgezet onderwijs hebben, maar alle kinderen uit alle dorpen moeten wel een school kunnen bereiken. Dit betekent dat er ook gewerkt moet worden aan bovenlokale betrokkenheid, aan gezamenlijke doelen en ambitie, met oog voor **samenhang in verscheidenheid**. Zo kan de som meer zijn dan het geheel der delen. Ieder dorp, iedere gemeente en iedere regio draagt een waardevol stuk bij aan de identiteit en de toekomstkracht van Overijssel.

### 5. Met kennis van het verleden onderweg naar de toekomst

Een krachtige toekomst voor het Overijsselse platteland vergt **terug- en vooruitkijken**. Terugkijken is belangrijk om de huidige dynamiek te kunnen begrijpen, zoals de bereidheid van bewoners om initiatieven te ontwikkelen en hun vertrouwen in de overheid. Het verleden geeft tevens zicht op de huidige identiteit, de aard van de lokale woningen en voorzieningen, de bedrijvigheid en de samenstelling van de bevolking. Vooruitkijken is belangrijk om een idee te krijgen van de kansen en bedreigingen voor lokale gemeenschappen, maar ook om hun wensen en ambities te achterhalen. Inzicht in de gewenste toekomst geeft zicht op wat in het hier en nu om aandacht vraagt.

### Aanbevelingen voor verder onderzoek

De hierboven genoemde kaders voor beleid zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis over plattelandsbeleid, aangevuld met een eerste verkenning van het Overijsselse platteland. Op een aantal punten is aanvullende kennis nodig om de beleidskaders verder uit te werken. Daarnaast is het zaak om het beleid dat de provincie Overijssel ontwikkelt en uitvoert te blijven volgen. Op deze wijze is het mogelijk om te leren wat wel en wat niet werkt en om het beleid waar nodig bij te sturen. Onderzoek draagt zodoende bij aan een effectief plattelandsbeleid in Overijssel, waarbij de gevolgde aanpak als voorbeeld kan dienen voor andere provincies.





In het vasthouden aan de eigen identiteit en de eigen belangen schuilt het risico van competitie. Leidend zou moeten zijn hoe gemeenschappen elkaar kunnen versterken en samenwerken.

Hierna volgt een aantal aanbevelingen voor onderzoek, geordend langs de lijnen van het wetenschappelijke kader. We geven ook een voorzet voor een werkwijze en prioritering van onderzoeken. Dit is nadrukkelijk een eerste aanzet, want het uitwerken van een onderzoeksagenda vergt nadere discussie en uitwerking. Daarbij is afstemming met lokale actoren over hun vragen van belang (denk aan de OVKK en Stimuland) evenals een inventarisatie van onderzoek dat elders is of wordt gedaan (bv. De kracht van oost). Ook is het van belang om rekening te houden met het effect van COVID-19. De drie wetenschappers hebben ten tijde van de 'intelligente lockdown' aan hun stukken gewerkt, wetende dat COVID-19 en de daaruit voortvloeiende maatregelen zullen doorwerken in de toekomst. Wat de effecten zullen zijn, is echter ongewis. Het is dan ook raadzaam om bij verder onderzoek nadrukkelijk oog te houden voor de (lange termijn)effecten van COVID-19 op de toekomstkracht van platteland. Hierover wordt al veel in theoretische en hypothetische zin gesproken, maar empirisch onderzoek is nodig om de impact van de pandemie echt te begrijpen.

## 1. Een sterk fundament om op te bouwen

- Een nadere verkenning van de arbeidsmarkt: sectoren, beroepsgroepen en vacatures
- De situatie in het (beroeps)onderwijs:
  - leerlingendaling en toekomst mbo en vwo (vestigingen en richtingen)
  - aansluiting arbeidsmarkt, onderwijsongelijkheid en onder-advisering in het basisonderwijs
- Digitale infrastructuur
- Mobiliteit en infrastructuur voor transport: (inter)nationaal en regionaal openbaar vervoer
- Situatie in de zorg: voortbestaan van vestigingen en bereikbaarheid van voorzieningen
- Aanbod aan cultuur en recreatie
- Verhuisbewegingen binnen en van/naar het platteland, uitgesplitst naar inkomen en opleiding

## 2. Werken vanuit netwerken

- Verkenning van netwerken en verbondenheid van dorpen en gemeenten met de rest van de wereld, mede in relatie tot omvang en relatieve ligging van het dorp t.o.v. de stad en de provinciale en nationale grens
  - via transport (bijv. openbaar vervoer en realiteit/mogelijkheid van forenzen)
  - digitalisering (bijv. zorg op afstand, lifelong learning vanuit huis)
  - mentaliteit en symbolen (bijv. streektaal, mentale verstedelijking)
  - toestroom van buiten (bijv. contacten naar steden, Randstad, buitenland)
- Arbeidsmarkt (bijv. ligging bedrijven, regionale werkgelegenheid)toegang tot en gebruikmaking van contacten en/of hulpbronnen elders, binnen en buiten Overijssel
- Aanwezigheid en spreiding van lokale versus bovenlokale burgerinitiatieven

## 3. Samen sterk vanuit verscheidenheid

- Van lokale rivaliteit naar lokale samenwerking
  - wat voedt rivaliteit tussen lokale gemeenschappen en wat voedt samenwerking?
  - wat zijn de voor- en nadelen van rivaliteit voor de toekomstkracht van dorpen?
  - in hoeverre is het mogelijk dorpen met elkaar te vergelijken (vgl. idee van 'tweelingdorpen')?
- Methoden voor dorpen om van elkaar te leren rond toekomstkrachtvraagstukken
  - wat werkt goed, wat minder: bijeenkomst, excursie, intervisie, visitatie?
  - dorpsintervisie en dorpendialoog: hoe organiseer je dat?
  - welke ondersteuning hebben dorpen nodig en wie is aan zet (provincie, OVVK, Stimuland)?

## 4. Trots en kritische zelfreflectie

- De rol van dorpsidentiteit bij het omgaan met de grote uitdagingen waarvoor het Overijsselse platteland staat
  - lokale identiteit als kompas of barricade?
  - leidt lokale identiteit tot andere oplossingen?
  - in hoeverre verandert lokale identiteit in snel veranderende wereld?

## 5. Met kennis van het verleden onderweg naar de toekomst

- Meer zicht op lokale beleidsgeschiedenis:
  - praktijkvoorbeelden van de relevantie van lokale beleidsgeschiedenis
  - inventarisatie van ervaringen in het verleden: welke instituten en actoren speelden een rol? Wie deed wat waarom? Welke belangen en belangentegenstellingen waren er? Wie werkten er samen en wie waren daartoe minder bereid? Wie had zeggenschap of de meeste invloed? Wat ging er goed/slecht?
- Welke toekomst wordt gezien als wenselijk? Wie wenst wat? Waarheen gaan we op weg? (scenario's van het Overijsselse platteland in 2040)
- Wat zijn de beleidsplannen en voornemens voor Overijssel – ook vanuit de rijksoverheid?
  - wat gaat de RES betekenen – niet alleen landschappelijk, maar ook sociaal?

## **Aanpak onderzoek: prioritering in werkwijze**

Vanuit het perspectief van de drie wetenschappers is een nadere verkenning van de huidige (post-corona) situatie van het Overijsselse platteland van belang. Dat geldt ook voor een verkenning van de gewenste toekomst. Het laatste identificeert een stip op de horizon die richting geeft en tegelijk betrokkenheid en inzet stimuleert. We stellen dus voor om de blik tegelijk op het heden, het recente verleden én de toekomst te richten, door enerzijds een 'dorpenmonitor' te ontwikkelen en tegelijk op (inter)gemeentelijk niveau verkenningen van de toekomst te organiseren.

## **Verkenning van de situatie nu**

De opzet van een 'dorpenmonitor' biedt een goede kans om de huidige situatie in de ca. 200 Overijsselse dorpen in kaart te brengen. Zo'n monitor geeft zicht in relevante zaken als de hardware en de software van dorpen, hun identiteit, netwerken en vormen van samenwerking. Ook is het mogelijk om binnen de monitor gegevens op te nemen over de beleidsgeschiedenis van dorpen, succes- en faalfactoren van initiatieven, de aard van de actuele problematiek en huidige activiteiten en plannen. De uitkomst van deze inventarisatie en ordening zou een Overijsselse dorpendatabase zijn die als een soort datingsite 'dorp zoekt dorp' (of onparlementair uitgedrukt: 'dorpstinder') kan dienen. Doel van dit instrument is de samenwerking en uitwisseling van kennis en ervaring te ondersteunen. De database biedt bovendien de mogelijkheid om de ontwikkeling van dorpen te volgen en het effect van beleid te monitoren. De provincie krijgt tevens inzicht in wat daadwerkelijk bijdraagt aan een toekomstkrachtig platteland in Overijssel wat als voorbeeld en als inspiratie voor provincies elders in het land kan dienen.

## **Het Overijsselse platteland in 2040 – daar wil ik wonen!**

Veel toekomstverkenningen zijn gebaseerd op het doortrekken van trends uit het verleden. Voor het platteland gaat het daarbij veelal om demografische ontwikkelingen die wijzen op bevolkingsdaling en vergrijzing, die beide tot problemen kunnen leiden op gebied van leefbaarheid en economie. Het is natuurlijk belangrijk om een realistisch beeld te hebben van de risico's. Tegelijk weten we dat dromen en verlangens van mensen belangrijke drijfveren zijn voor hun inzet en activiteit. Wij stellen daarom voor om de zaak deze keer eens om te keren en te beginnen bij de gewenste toekomst. Dit wordt ook wel futuring genoemd. Het idee is samen met andere partijen (bijv. stakeholder en bewoners) na te denken over een wenselijke toekomst – over het platteland waarin mensen in de toekomst willen wonen om vervolgens te verkennen welke mogelijke wegen naar de toekomst leiden, wat dat vergt en welke wissels we kunnen verzetten om een ontwikkeling in de gewenste richting te bevorderen. Participatieve scenario-planning dus, die op verschillende niveaus en met verschillende actoren kan worden opgezet. Samen nadenken over een gewenste toekomst stimuleert identificatie en inzet – op individueel en op collectief niveau. Een voordeel van deze methode is dat ze, uitgaande van de toekomstbeelden, ook kan bijdragen aan meer bovenlokale betrokkenheid en samenwerking. Daarnaast geven de verzamelde verhalen inzicht in de wensen en ambities van bewoners evenals het gemis en de problemen die men in het hier en nu ervaart en die de toekomstkracht van het platteland ondermijnen. Dit levert waardevolle inzichten op voor een beleid gericht op een toekomstkrachtig platteland in Overijssel.



# De toekomstkracht van het Overijsselse platteland

Prof. dr. ir. Bettina B. Bock is bijzonder hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid voor Noord-Nederland aan de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast is zij persoonlijk hoogleraar aan de Wageningen Universiteit, waar ze zich richt op vraagstukken rondom inclusieve plattelandsontwikkeling in tijden van verstedelijking.



## 1. De toekomstkracht van het Overijsselse platteland

**Bettina B. Bock**

Nederland is een sterk verstedelijkt land met een hoge concentratie van bevolking, werkgelegenheid en inkomen in de Randstad. De laatste jaren wordt er vaak over de groeiende kloof tussen stad en platteland geschreven, waarbij de stad doorgaans als winnaar of voorloper wordt afgeschilderd en het platteland als verliezer en achterblijver (Bock 2016b; Milikowski 2020). Als welvaart echter meer omvattend gedefinieerd wordt, blijkt dit beeld onterecht te zijn. Op bepaalde onderwerpen loopt het platteland namelijk voor op de stad, zoals ervaren gezondheid en veiligheid, sociale samenhang en kwaliteit van de leefomgeving. Toch is het belangrijk om de aandacht op de toekomst van het platteland te richten. Ten eerste ervaart een aantal plattelandsgebieden grote problemen door een tekort aan werkgelegenheid, vergrijzing van de bevolking, hoge sociale lasten, en verlies aan publieke voorzieningen. Ten tweede, wijzen de meeste toekomstscenario's erop dat de plattelandsbevolking zal blijven afnemen en verouderen, waardoor problemen als de bovenstaande in meer gebieden zullen optreden (Groenemeijer et al. 2018).

Het voorliggende essay verkent de toekomstkracht van het platteland in Overijssel. Het begrip toekomstkracht is bewust verkozen boven het begrip leefbaarheid. Ten eerste vraagt dit essay met het begrip toekomstkracht aandacht voor de specifieke kracht van een landelijke regio die wellicht afwijkt van (groot-) stedelijke krachten. Ten tweede, richt leefbaarheid vooral de aandacht op het platteland als woongebied, terwijl werk en bedrijvigheid zo belangrijk zijn om de publieke voorzieningen in stand te houden en bewoners te binden (Bock 2019a). Wie op het platteland woont is bovendien niet alleen bewoner en consument van de leefomgeving maar ook producent in en van de plattelandssamenleving. Het begrip 'toekomstkracht' wil zicht krijgen op alle actoren en activiteiten die bijdragen aan een vitale, veerkrachtige en van levenslust en levenskracht vibrerende regio<sup>1</sup>. Om deze kracht in beeld te brengen maakt dit essay gebruik van de brede welvaartsindex zoals ontwikkeld en aangeboden door het Planbureau van de Leefomgeving (PBL)<sup>2</sup> en het brede palet aan indicatoren om brede welvaart te meten. Veel van deze indicatoren helpen naar verwachting om inzicht in de toekomstkracht van gebieden te verkrijgen. Het verschil tussen de begrippen leefbaarheid, brede welvaart, en toekomstkracht ligt enerzijds in de inhoud en keuze van indicatoren en anderzijds in het niveau waarop men de indicatoren interpreteert. Waar leefbaarheid en brede welvaart vooral de door inwoners ervaren kwaliteit van leven weerspiegelen, inventariseert toekomstkracht de vitaliteit van een gebied en de voorwaarden voor duurzame sociaaleconomische ontwikkeling. Overigens hoeft ontwikkeling niet altijd gepaard te gaan met economische of demografische groei. Wel is het belangrijk dat een gebied bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven de voorwaarden biedt voor een goed leven en goed functioneren door hun behoefte aan voorzieningen en infrastructuur te vervullen. Idealiter gebeurt dit in samenwerking - tussen gebieden en tussen provincies, tussen stad en platteland, en mogelijk ook over landsgrenzen heen.

Het essay is als volgt opgebouwd: we geven eerst een overzicht van hoe het plattelandsbeleid en het denken erover in de loop van de tijd zijn veranderd. Vervolgens gaat het essay uitvoeriger in op het begrip toekomstkracht. Waaruit bestaat toekomstkracht en hoe is het meetbaar? Voor een eerste verkenning van de toekomstkracht van de Overijsselse plattelandsgemeenten gebruikt dit essay de informatie van de brede welvaartsmonitor en een aantal aanvullende statistieken. Het essay sluit af door vast te stellen welke nieuwe inzichten het oplevert als men door de lens van toekomstkracht naar het Overijsselse platteland kijkt. Daarnaast wordt aangegeven welke aanvullende informatie nodig is om beleid te ontwikkelen dat de toekomstkracht kan versterken.



1. De Europese Commissie gebruikt de term 'vibrant regions' onder ander in een gids voor lokale ontwikkeling [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_en.pdf)
2. De scores zijn te vinden op de website 'Kwaliteit van leven in de regio' [kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=corop&regioncode=10](https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=corop&regioncode=10)

## 2. Beleid voor plattelandontwikkeling: van buitenaf, op eigen kracht of in samenhang?

Het huidige plattelandbeleid bouwt voort op decennia van Nederlands en Europees beleid voor regionale ontwikkeling en plattelandontwikkeling. Als beginpunt wordt doorgaans het gemeenschappelijke landbouwbeleid aangewezen dat in 1962 van kracht werd en aanvankelijk vooral tot doel had om de productie van voldoende voedsel veilig te stellen en een stabiel inkomen voor agrariërs. Met de eerste uitbreidingen van de Europese Unie in de jaren zeventig kwam er meer aandacht voor regionale ontwikkeling, vooral die van de zogenaamde 'minder begunstigde' of 'minder ontwikkelde' gebieden. In 2000 werd plattelandontwikkeling een apart onderdeel van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, de zogenaamde tweede pijler die zich vooral op de niet-agrarische aspecten van plattelandontwikkeling richtte. Leefbaarheid en werkgelegenheid waren centrale thema's, naast de niet-productie-georiënteerde activiteiten van landbouwbedrijven, zoals natuur en landschapsbeheer, educatie en zorg. Deze trend is verder doorgezet. De instandhouding van een vitaal platteland is zelfs aangewezen als een van de negen prioriteiten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor 2021-2027. Belangrijke doelen zijn om een verdere uitstroom van jongeren uit het platteland te voorkomen en te zorgen voor gelijkwaardige levensomstandigheden in stad en platteland. Daarbij is het volgens de Europese Commissie belangrijk om voldoende werkgelegenheid te scheppen door gunstige randvoorwaarden voor nieuwe bedrijvigheid en economische groei te bieden; daarnaast is het volgens de Europese Commissie zaak om basisvoorzieningen in stand te houden en kennisontwikkeling mogelijk te maken.<sup>3</sup>



3. [ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries)



In de loop der jaren verandert het inzicht in hoe plattelandsontwikkeling tot stand komt, welke factoren ontwikkeling al dan niet bevorderen, en hoe beleid ontwikkeling doeltreffend kan stimuleren. Tot aan het eind van de jaren 70 was het idee dat de staat een belangrijke bijdrage moest leveren en de voorwaarden voor ontwikkeling als het ware van buitenaf naar de regio moest brengen (Bock 2019; Terluin 2003). Het klassieke voorbeeld is het overhalen van bedrijven om zich in een bepaald gebied te vestigen en zodoende nieuwe werkgelegenheid mee te brengen. Dit noemt men ook wel het exogene ontwikkelingsmodel, gestoeld op Keynesiaanse principes. De economische crisis van de 70er jaren maakte een einde aan dit beleid (Hoogeboom 2020). Daarbij speelden bezuinigen een belangrijke rol evenals een veranderend politiek klimaat waarin marktdenken en kostenefficiëntie centraal kwamen te staan – het zogenaamde neoliberale model. Er was ook teleurstelling over de duurzaamheid van de bereikte resultaten. Veel van de nieuw gevestigde bedrijven gingen hun productie verplaatsen naar gebieden waar arbeid goedkoper was. Dat was een gevolg van de crisis maar ook onderdeel van een doorzettende mondialisering van de economie.

Meer in het algemeen wees de crisis op de kwetsbaarheid van een gebied dat in zijn ontwikkeling afhankelijk is van externe ondersteuning. Deze erkenning luidde het begin van het zogenaamde endogene ontwikkelingsdenken in. Gebieden moesten van binnenuit ontwikkelen, gebruik makend van hun eigen hulpbronnen, lokale kennis, voortbouwend op hun unieke regionale identiteit. De bewoners zouden daarin een cruciale rol spelen door initiatieven van onderop. Zij kenden hun leefomgeving immers als geen ander, was het idee. Bovendien vond men belangrijk dat ontwikkeling zou aansluiten op de wensen en belangen van bewoners. Het is in die tijd, 1991, dat het LEADER<sup>4</sup> fonds wordt opgericht waar lokale actiegroepen subsidies naar eigen inzicht mogen inzetten. Wat begon als experiment is intussen aangenomen als algemene richtlijn voor plattelandsontwikkeling. Het huidige (Europees, nationaal en provinciaal) plattelandsbeleid (EU programma 2014-2020) dient daarbij de volgende zeven principes voor door de gemeenschap geïnitieerde lokale ontwikkeling te volgen:<sup>5</sup> ontwikkeling van onderop, gebiedsgericht, innovatief, in samenwerking en in netwerken, door middel van lokale publiek-private partnerschappen en op grond van een integrale en multisectoriële strategie.

Wetenschappers wijzen intussen op het belang om niet alleen op endogene krachten te vertrouwen en niet te veel te verwachten van ontwikkeling van onderop (Shortall 2008, Shucksmith 2010). Veel gebieden zijn aangewezen op hulpbronnen van elders en samenwerking over de grenzen van gebieden maakt het mogelijk krachten te bundelen (Bock 2016). Dit werd ook wel het neo-endogene ontwikkelingsmodel genoemd (Salemink & Strijker 2016). Overigens gaan zowel het endogene als het neo-endogene model uit van plaatsgebonden ontwikkeling (place-based development) waarin de inzet van bewoners als de belangrijkste motor wordt gezien en de verwezenlijking van de eigen lokale identiteit als richtsnoer van handelen.

4. Afkorting voor 'Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale' zie ook [netwerkplatteland.nl/leefbaarheid-platteland-leader](http://netwerkplatteland.nl/leefbaarheid-platteland-leader)  
5. [enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/fms/pdf/2B953E0A-9045-2198-8B09-ED2F3D2CCED3.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/fms/pdf/2B953E0A-9045-2198-8B09-ED2F3D2CCED3.pdf)

De basisgedachte is zodoende nog steeds dat elk gebied een eigen ontwikkeling kent, voor zichzelf en op zichzelf. De laatste jaren komt daar steeds meer kritiek op want de ervaring leert dat de ontwikkeling van het ene gebied afhangt van de ontwikkeling elders. Dat geldt voor gebieden die aan elkaar grenzen en buurdorpen, maar ook over grotere afstanden. Veel wetenschappers spreken dan ook van relationele ontwikkeling waarin de netwerkpositie van een gebied als een cruciale factor van ontwikkeling wordt gezien (Bock 2018, 2020). Ontwikkeling vindt immers altijd in samenhang plaats want wat er gebeurt in A heeft consequenties voor B en omgekeerd. Het spoornet kan hier als voorbeeld dienen. Het aanmerken van plaatsen als intercitystation heeft invloed op de ontwikkelingskansen van de omliggende gebieden – die kunnen nieuwe bewoners aantrekken omdat pendelen naar werk op grotere afstand mogelijk wordt, of juist bewoners verliezen als een intercitystation wordt opgeheven en de reistijd ineens toeneemt. Het spoorwegvoorbeeld wijst tevens op het belang van politieke relaties en politieke invloed. Sommige gebieden hebben meer macht of invloed dan andere, zo blijkt uit de aanhoudende onderhandelingen over de Zuiderzee- of Lelylijn, spoorverbindingen naar Duitsland of verbindingen tussen Zeeland en de Randstad.<sup>6</sup> Deze voorbeelden laten zien dat de aard van de (politieke) relaties met andere gebieden van invloed zijn op het vermogen tot gebiedseigen ontwikkeling.

Zeker in tijden van verstedelijking en mondialisering wordt het bovendien steeds moeilijker om de ontwikkeling van plaatsen als op zichzelf staand te beschouwen. De dagelijkse leefwereld is zoveel groter geworden sinds men in verschillende regio's woont en werkt, naar school gaat of winkelt. Nederlandse bedrijven produceren veelal voor markten die veraf liggen en zijn vaak aangewezen op arbeidskrachten van elders. Op regionale schaal geldt dat ommeland en stad niet zonder elkaar kunnen, waarbij ook de grote steden kwetsbaar zijn als ze alleen komen te staan zoals de COVID19 lockdown heeft laten zien.

In de context van plattelandsbeleid en -praktijk is het (neo-)endogene, plaatsgebonden denken echter nog steeds dominant met veel nadruk op het belang van inzet van onderop en binnenuit. Dat blijkt uit de enorme steun voor burgerinitiatieven en het belang dat wordt gehecht van dorpsplannen en gebied-coöperaties. Helemaal terecht overigens. Toch is het belangrijk om meer besef te ontwikkelen van de grote rol die de inbedding van gebieden in een groter netwerk van relaties tussen regio's en plaatsen speelt. Men zou dan namelijk beter kunnen begrijpen welke factoren de toekomstkracht van gebieden bepalen en hoe het mogelijk is om niet alleen de lokale kracht te versterken maar ook onze gemeenschappelijke. Het is immers weinig zinvol om winnaars en verliezer van positie te laten wisselen.

6. [nos.nl/artikel/2336683-provincies-eisen-meer-en-snellere-treinen-naar-duitsland.html](https://nos.nl/artikel/2336683-provincies-eisen-meer-en-snellere-treinen-naar-duitsland.html)

## 3. De toekomstkracht van het platteland

De laatste jaren is er in Nederland vooral aandacht geweest voor het in stand houden van de leefbaarheid van het platteland. De aandacht richtte zich daarbij met name op de tevredenheid met de woonomgeving, sociale contacten en voorzieningen in de buurt.<sup>7</sup> Meer recentelijk is de blik verschoven naar brede welvaart met meer aandacht voor de aantrekkelijkheid van het platteland en de voorsprong die landelijke gebieden kunnen hebben ten opzichte van de stad in bijvoorbeeld veiligheid, groene leefomgeving en schone lucht. Zo blijkt Noord-Drenthe op de eerste plaats te staan voor wat betreft brede welvaart, ondanks een relatief laag inkomen.<sup>8</sup> Het begrip brede welvaart omvat veel meer aspecten dan leefbaarheid en schenkt onder ander uitgebreid aandacht aan economie en bedrijvigheid. Tot nu toe wordt het echter vooral gebruikt om de welvaart van bewoners te monitoren en niet om de vitaliteit van een gebied of regio te bepalen.

### 3.1 Wat is toekomstkracht?

Door het begrip 'toekomstkracht' te gebruiken vraagt dit essay aandacht voor de sociaaleconomische vitaliteit en veerkracht van het platteland (Bock 2019) en de belangrijke rol die werkgelegenheid en vestigingsklimaat voor bedrijven spelen naast infrastructuur voor educatie, transport, gezondheid, en recreatie. Het essay wijst er tevens op dat de keuze om ergens te leven afhangt van het perspectief dat die plek op de lange termijn te bieden heeft: 'Kunnen we er worden wie we willen worden?' Het vertrouwen in de levenskansen die een regio te bieden heeft, bepaalt in belangrijke mate de keuze van mensen én bedrijven om te komen, te gaan of te blijven en om in de eigen toekomst in een gebied te investeren en zodoende ook het gebied zelf. Voor jongvolwassenen spelen overwegingen over hun loopbaankansen een belangrijke rol, evenals die van hun mogelijke partner, en op termijn de kansen voor een plezierige combinatie van werk en gezin. Voor ouderen gaat het om het vooruitzicht op een gezellige en veilige oude dag. Ondernemers en werkgevers stellen zich de vraag of er wel voldoende gekwalificeerde werknemers zijn en hoe de aan- en afvoer van grondstoffen en producten geregeld is. Een regio met veel toekomstkracht is tevens veerkrachtig en heeft een sterke basis met voldoende vermogen om na tegenslag te herstellen (Fisher & Mc Kee 2017).

Het begrip 'toekomstkracht' is geïnspireerd door het Duitse woord "Zukunftsfähigkeit"<sup>9</sup> dat in een onderzoek van Slupina et al. uit 2019 is gebruikt om het sterk uiteenlopend ontwikkelingsvermogen van Duitse regio's te benoemen en te verklaren. Voor dit doel heeft men een index ontwikkeld die aan de hand van 21 indicatoren in kaart brengt hoe een regio ervoor staat voor wat betreft haar demografische ontwikkeling, economische vitaliteit, opleidingsniveau, kansengelijkheid, en 'gezinsvriendelijkheid' (infrastructuur die het gezinsleven inclusief de combi werk/gezin ondersteunt). Nadere analyse geeft aan dat demografische groei en krimp sterk samenhangen met de sociaaleconomische levensomstandigheden. Regio's met een betere sociaaleconomische infrastructuur weten meer jongere en beter opgeleide bewoners aan te trekken en te binden dan regio's met een slechtere infrastructuur. Dat is op zich nog niet zo verbazingwekkend. Interessant is wel om vast te stellen dat naast

7. Zie bijvoorbeeld de leefbaarheidsmonitor van de Noordelijke provincies;

[www.fsp.nl/wp-content/uploads/2018/09/Factsheet-Leefbaarheid-in-Groningen-Fryslan-en-Drenthe.pdf](http://www.fsp.nl/wp-content/uploads/2018/09/Factsheet-Leefbaarheid-in-Groningen-Fryslan-en-Drenthe.pdf)

8. [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/randstad-is-rijker-maar-het-leven-is-mooier-in-noord-drenthe-ba819c63](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/randstad-is-rijker-maar-het-leven-is-mooier-in-noord-drenthe-ba819c63)

9. Letterlijk vertaald 'toekomstvaardigheid'

werkgelegenheid en goede opleidingen, ook een breed aanbod aan cultuur en recreatie belangrijk is, evenals gezondheidszorg en voorzieningen voor jonge gezinnen zoals kinderopvang en scholen. Al deze onderdelen zijn afzonderlijk van belang maar vormen de toekomstkracht van een regio juist in samenhang. Interessant is verder dat de studie op een wedstrijd tussen gebieden wijst – regio's met een bloeiende economie trekken jonge mensen aan mede door een aantrekkelijke infrastructuur (gericht op wonen, educatie, vrije tijd), die zij vervolgens door hun aanwezigheid in stand helpen houden. Andere regio's kunnen die infrastructuur mede door het verlies van belastingbetalende inwoners niet meer behouden en raken steeds verder achterop. Al streeft de Duitse overheid naar gelijkwaardigheid en gelijkheid van kansen, zo verkondigt het rapport dat de werkelijkheid radicaal anders is – de levensomstandigheden verschillen sterk tussen gebieden en die verschillen zullen bij ongewijzigd beleid steeds verder toenemen.<sup>10</sup>

Daarbij zijn het niet alleen stedelijke regio's die het goed doen. Zeker, grote steden zoals München en Berlijn staan voorop, en zelfs in de sterk krimpende Oostduitse regio's steken Dresden en Leipzig als 'vuurtorens' uit boven de rest. In hun kwaliteit van leven is sterk geïnvesteerd na de 'Wende' – er zijn universiteiten die veel jonge mensen trekken, er zijn theaters en operahuizen, hippe bars en restaurants, en veel nieuwe werkgelegenheid. Maar ook een landelijke regio zoals Oost-Friesland doet het goed evenals het landelijk gebied in het Zuiden van Duitsland. Volgens het Duitse onderzoek steunen deze gebieden vooral op het midden- en kleinbedrijf dat door zijn veelzijdigheid en bestendigheid een stabiele basis biedt en zorgt voor een goed functionerende lokale economie. Belangrijk is verder dat nabij gelegen steden toegang bieden tot de voorzieningen die een modern leven mogelijk maken, met goede instellingen voor hoger onderwijs en een ruim cultureel aanbod. Maar ook de goede kansen voor recreatie in de natuur bepalen de aantrekkelijkheid van deze gebieden (Slupina et al.2019),<sup>11</sup>

### 3.2 Hoe meten we toekomstkracht?

De Duitse index bevat 21 indicatoren onderverdeeld in vier domeinen: demografie, economie, onderwijs, en gezinsvriendelijkheid. Op basis van beschikbare statistieken berekenen ze een gemiddelde per domein en geven ze een oordeel op basis van de afwijking van het landelijke gemiddelde. Daarmee wordt de prestatie van een gebied dus relatief ten opzichte van alle andere gebieden bepaald. Vervolgens berekenen ze een totaalcijfer dat de algehele toekomstkracht waardeert (voor meer informatie zie Slupina et al. 2019, 87ff). In Nederland kennen we drie indexen om de regionale kwaliteit van leven te monitoren. Twee indexen gaan met name in op de kwaliteit van de leefomgeving voor de bewoner. Daarbij let de leefbarometer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vooral op bebouwing en de (positieve of negatieve) omgevingskenmerken van het woongenot.<sup>12</sup> De enige sociale indicatoren zijn veiligheid en bevolkingsdemografie. De leefbaarheidsmonitor zoals die in Noord Nederland wordt toegepast, bevat meer sociale indicatoren

10. Overigens heeft de Duitse regering in het najaar 2019 besloten om via gericht beleid voor gelijkwaardige levensomstandigheden in alle Duitse regio's te zorgen. <https://www.bmfsfj.de/blob/137240/e94cf2ffab8768fd37a1e632db3ee51e/schlussfolgerungen-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-langversion-data.pdf>

11. Het is interessant vast te stellen dat het Nationale Programma Groningen op een vergelijkbare manier poogt om het effect van hun investeringsprogramma vast te stellen. Doel is om de relatieve positie van de provincie te verbeteren, gemeten aan de relatieve achter- of voorsprong ten opzichte van landelijk gemiddelde metingen nu en straks ([www.nationaalprogrammagoningen.nl](http://www.nationaalprogrammagoningen.nl)). Het Nationaal Programma Groningen beoogt om grote plannen te maken die "Groningen écht vooruithelpen" door investeringen in leefbaarheid en brede welvaart, de economie en het vestigingsklimaat van bedrijven, de kansen voor werken en leren, de kwaliteit van het landschap en de biodiversiteit, en het imago van de provincie.

12. Leefbarometer van Min BZK (Research en Advies & Atlas voor de gemeenten [doc.leefbaarometer.nl/resources/Leefbaarometer%202.0%20Instrumentontwikkeling%20CONCEPT.pdf](http://doc.leefbaarometer.nl/resources/Leefbaarometer%202.0%20Instrumentontwikkeling%20CONCEPT.pdf))

maar concentreert zich eveneens op de kwaliteit van leven zoals ervaren door de bewoners. De monitor vraagt naar hun oordeel over de beschikbaarheid van werk en de tijd die ze besteden aan verkeer tussen wonen en werk of studie.<sup>13</sup> Verreweg de meeste vragen gaan echter over de kwaliteit van wonen, voorzieningen en de kwaliteit van de lokale samenleving, de ervaren verbondenheid en bereidheid tot actief burgerschap.

Meer recentelijk biedt het PBL de index brede welvaart aan, met metingen op verschillend ruimtelijk niveau.<sup>14</sup> Deze index bevat een breder palet aan indicatoren over inkomen & arbeid, gezondheid & leefomgeving en samenleving & subjectief welzijn. Evenals de Duitse index maakt de index brede welvaart gebruik van bestaande statistieken en bepaalt de relatieve prestatie van een gebied aan de hand van de afwijking van het landelijk gemiddelde. Op een aantal dimensies stemmen de twee indexen overeen. Beide kijken naar economie, waarbij de Duitse index iets dieper ingaat op werk en inkomen en daarbij ook rekening houdt met gelijke kansen op werk voor mannen en vrouwen, en mensen met en zonder migratieachtergrond. De Nederlandse index kijkt daarentegen veel uitgebreider naar wonen en de kwaliteit van de leefomgeving waarbij zowel voorzieningen en milieu aan de orde komen als veiligheid en gemeenschapsleven. Daarnaast houdt de index brede welvaart ook rekening met gezondheid en subjectief welbevinden. Al met al is de brede welvaartsindex een meer omvattende index die zowel inzicht verschaft in het welzijn van bewoners als de sterke en zwakkere punten van de omgeving. De brede welvaartsindex berekent echter geen totaalcijfer en geeft zodoende anders dan de Duitse index geen totaaloordeel over de huidige staat van een gebied of de verwachtingen voor de toekomst. Wel is het mogelijk om te vergelijken hoe gebieden het gemiddeld doen op de verschillende dimensies en daarbij gericht te kijken naar gebieden met een (naar verwachting) dalende bevolking. Een directe vergelijking van landelijke en stedelijke gebieden is niet mogelijk.

Het voorliggende essay onderzoekt of de gegevens die ten grondslag liggen aan de brede welvaartsindex ook gebruikt kunnen worden om de toekomstkracht van het Overijsselse platteland te bepalen. Het grote voordeel is dat het PBL die gegevens al voor veel gebieden heeft verzameld. Via het dashboard Brede Welvaart is te zien hoe een gebied ervoor staat in vergelijking met alle andere gebieden; zo kunnen we bijvoorbeeld zien of het met betrekking tot jeugdwerkloosheid gemiddeld (veel) beter of (veel) slechter presteert. Het dashboard geeft geen toegang tot de statistieken op basis waarvan de gemiddelden bepaald zijn (Nabielek, Thissen & Content 2019). Het is daarom niet mogelijk om een totaalcijfer te berekenen of de prestaties van gemeenten precies te vergelijken. Daar komt bij dat een aantal gegevens op basis van steekproeven is vastgesteld, wat de betrouwbaarheid op gemeenteniveau beperkt.<sup>15</sup> Hier is het dus belangrijk om de situatie ook op hoger schaalniveau te bekijken, zoals bijvoorbeeld het COROP niveau. Meer in het algemeen geldt dat het essay de indicatoren van brede welvaart hier vooral gebruikt om de Overijsselse plattelandsgemeenten onderling te vergelijken, en met een gemiddelde Overijsselse en Nederlandse gemeente. Het doel is om zodoende enig inzicht krijgen in waar het Overijsselse platteland voor wat betreft zijn toekomstkracht op kan bouwen en waar versterking wenselijk is.

13. Leefbaarheidmonitor Noord Nederland [trendbureau@ndre.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/09/vragenlijst-leefbaarheid-in-Noord-Nederland-Drenthe\\_2018.pdf](https://www.pbl.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/09/vragenlijst-leefbaarheid-in-Noord-Nederland-Drenthe_2018.pdf)  
14. <https://www.pbl.nl/brede-welvaart-in-de-regio/brede-welvaart-nader-verkend> voor het dashboard zie <https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/>

15. Dat geldt voor de gegevens over voortijdige schoolverlaters, eindexamencijfer, gezond bewegen, GGZ kosten, woonruimte, de afstand tot secundaire voorzieningen, sociale contacten, subjectief welzijn, tevredenheid met de woning, waargenomen sociale cohesie en ervaren eenzaamheid.

# 4. Wat bepaalt de toekomstkracht van het Overijsselse platteland?

## 4.1 Brede welvaart

Brede welvaartsgegevens zijn er op verschillende niveaus beschikbaar.<sup>16</sup> Voor het doel van dit essay is het interessant om eerst te kijken hoe Overijssel er als geheel voor staat om vervolgens na te gaan waar de Overijsselse plattelandsgemeenten relatief beter of slechter presteren. Om de verschillen nader te duiden is gebruik gemaakt van aanvullende statistische informatie zoals verstrekt door CBS en de provincie Overijssel.<sup>17</sup>

Overijssel staat er in vergelijking met andere provincies goed voor. De provincie presteert beter dan andere provincies voor wat betreft gezondheid, milieu, veiligheid, subjectief welzijn en samenleving, gemiddeld op economie, inkomen, arbeid, onderwijs, wonen, en toegang tot voorzieningen. Op geen enkele dimensie presteert Overijssel minder dan gemiddeld.<sup>18</sup> Binnen de dimensies zijn er wel verschillen, waarbij de provincie het soms (veel) beter maar soms ook slechter doet dan Nederlandse provincies gemiddeld. Zo valt op dat de arbeidsparticipatie hoog ligt in Overijssel en er een groter deel van de beroepsbevolking aan het werk is dan gemiddeld in Nederland. Desondanks ligt het besteedbare inkomen van huishoudens lager, evenals het bruto regionaal product. Daarbij zou de gemiddeld grotere afstand tot treinstations en slechtere aansluiting op hoofdwegen een rol kunnen spelen. Pendelen naar de doorgaans goed betaalde banen voor hoge opgeleiden elders is wellicht geen makkelijk te realiseren optie vanuit veel plaatsen in Overijssel.

Al met al is het opleidingsniveau in Overijssel lager dan gemiddeld en ligt met name het aandeel wetenschappelijk opgeleiden duidelijk onder het Nederlandse gemiddelde. Er zijn wel minder leerlingen die school voortijdig en zonder diploma verlaten. Het gemiddeld lagere opleidingsniveau zou te maken kunnen hebben met de verhuizing van hoger opgeleide bewoners, maar om dat vast te stellen zijn aanvullende gegevens nodig. Een andere oorzaak kan de gemiddeld grotere afstand tot basis- en voortgezet onderwijs zijn in veel Overijsselse gemeenten, met name in de COROP gebieden Noord- en Zuidwest-Overijssel.<sup>19</sup> De afstand tot noodzakelijke en secundaire voorzieningen is voor Overijssel als geheel wel groter dan gemiddeld.

Wie in de provincie Overijssel woont beweegt vaker voldoende, de gezondheidskosten per bewoner zijn lager dan gemiddeld in Nederland. In het noorden en zuidwesten van de provincie komt dit ook tot uiting in een gemiddeld langer leven. Daarbij speelt de gezonde leefomgeving van Overijssel ongetwijfeld een belangrijke rol. De belasting door geluids- en lichthinder ligt relatief laag, er is weinig criminaliteit en er zijn minder verkeersongevallen dan gemiddeld.

16. behalve op provinciaal en gemeentelijk niveau, ook per krimpregio, RES en COROP regio, CBS stadsgewest, arbeidsmarkt-, woningmarkt en GGD regio, veiligheidsregio en MIRT landsdeel.

17. Overijsselse databank [overijssel.databank.nl/?cat=open\\_code=c318&presele\\_code=best2](https://overijssel.databank.nl/?cat=open_code=c318&presele_code=best2); CBS Statline, regionale kerncijfers Nederland [kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=provincie&regioncode=4](https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=provincie&regioncode=4)

18. [kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=provincie&regioncode=4](https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=provincie&regioncode=4) (geraadpleegd in juni/juli 2020)

19. [kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=provincie&regioncode=4](https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=provincie&regioncode=4), zie voor COROP gebieden (geraadpleegd juni/juli 2020)

20. [kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=provincie&regioncode=4](https://kwaliteitvanleven.pbl.nl/content/profieltaart?regionlevel=provincie&regioncode=4), zie verschillende gemeentes (geraadpleegd juni/juli 2020)

Ook wat het functioneren van de samenleving en het subjectief welbevinden betreft presteert de provincie op vrijwel alle onderdelen beter of veel beter dan gemiddeld. Bewoners voelen zich gezond en veilig en waarderen hun woonomgeving meer dan gemiddeld. Veel sociale contacten en een sterke sociale cohesie voorkomen gevoelens van eenzaamheid. De maatschappelijke participatie ligt hoog zoals blijkt uit het relatief grote aantal vrijwilligers en een relatief hoge politieke participatie.

Overijssel kent een aantal gemeenten die op basis van bevolkingsdichtheid en percentage bevolking in niet of weinig stedelijke gebieden als landelijk gedefinieerd kunnen worden. Het gaat hierbij (in alfabetische volgorde) om de volgende gemeenten: Dalfsen, Dinkelland, Haaksbergen, Hardenberg, Hellendoorn, Hof van Twente, Losser, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Rijssen-Holten, Staphorst, Steenwijkerland, Tubbergen, Twenterand, Wierden en Zwartwaterland. Vergelijking van de dimensies waarop deze gemeenten relatief (veel) lager scoren in vergelijking met andere gemeenten wijst op een aantal typische uitdagingen van plattelandsgemeenten.<sup>20</sup> Zo is de afstand tot zowel primaire en secundaire voorzieningen als basis en voortgezet onderwijs vaak groter dan in een gemiddelde Nederlandse gemeente. De op COROP niveau verzamelde data bevestigen dit beeld vooral voor Noord- en Zuidwest Overijssel. De afstand tot het basis- en voortgezet onderwijs zou bij kunnen dragen aan het lagere gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking. Tot slot zijn de gemeenten in vergelijking met andere gemeenten in Nederland minder goed bereikbaar via de trein, alhoewel de aansluiting op hoofdwegen doorgaans goed is.



Het is interessant vast te stellen dat de Overijsselse plattelandsgemeenten het op andere aspecten duidelijk beter doen dan de gemiddelde Nederlandse gemeente. Huishoudens staan er economisch beter voor wat wellicht te verklaren is door de relatief hoge arbeidsparticipatie en relatief lage werkloosheid, ook onder de jeugd. Het relatief lage aantal jongeren dat school zonder diploma verlaat, zowel gemeente- als COROP niveau, zal hier zeker aan bijdragen. De bewoners zijn veelal gezonder, men beweegt vaker voldoende en de gezondheidskosten per persoon zijn lager dan gemiddeld. Ook hier bevestigen de gegevens op COROP niveau de gegevens van de gemeenten. De leefomgeving is eveneens gezonder met minder overlast door geluid of licht, een schonere lucht en minder hittestress. Er komen minder gewelds- en vermogensdelicten voor en er zijn minder verkeersslachtoffers. In veel gemeenten is er wel gebrek aan betaalbare woonruimte (vooral huurwoningen) al zijn woningen groter dan gemiddeld in Nederland. De lokale samenleving functioneert goed met een hoge mate aan maatschappelijke participatie, onderlinge hulp en contact waardoor de bewoners van deze gemeenten zich beter voelen dan gemiddeld voor wat betreft hun gezondheid en veiligheid evenals sociale verbondenheid en geborgenheid.<sup>21</sup>

Over het algemeen verschillen de Overijsselse plattelandsgemeenten nauwelijks in brede welvaart. Sommige gemeenten staan er economisch minder sterk voor dan andere, zoals blijkt uit een gemiddeld lager bruto regionaal product in Dinkelland, Haaksbergen, Hellendoorn, Hof van Twente, Losser, Olst-Wijhe, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden, en meer langdurige werkloosheid dan gemiddeld in Hardenberg. De Twentse gemeenten springen eruit omdat het basis- en secundair onderwijs en andere voorzieningen niet op grotere afstand liggen dan gemiddeld in Nederland zoals wel het geval is in Noord- en Zuidwest Overijssel.



21. Ook dit zien we zowel op gemeente niveau als op het niveau van de COROP regio.



Al met al kunnen we op basis van het voorgaande vaststellen dat het leven in de Overijsselse plattelandsgemeenten welvarend is voor wat betreft gezondheid, milieu, veiligheid, samenleving en subjectief welzijn. Uitdagingen liggen er op het gebied van economie, arbeid en onderwijs, en toegang tot voorzieningen en woonruimte. Voor de toekomstkracht is het vooral interessant om meer inzicht te krijgen in de samenhang tussen economie, arbeid en (toegang) tot onderwijs.

## 4.2 Arbeidsmarkt en bedrijvigheid, opleiding en demografie

De index brede welvaart levert interessante inzichten op maar laat ook een aantal vragen onbeantwoord zoals over de aard van de arbeidsmarkt en de te verwachten ontwikkeling van de bevolking. Er is daarom, mede geïnspireerd door de Duitse index, gezocht naar aanvullende informatie over de samenstelling en ontwikkeling van de bevolking (naar leeftijd en opleiding evenals het migratiesaldo), de aard van de arbeidsmarkt en samenstelling van de bedrijvigheid. Die informatie is gebruikt om meer inzicht te krijgen in de specifieke kenmerken van de Overijsselse plattelandsgemeenten en hun onderlinge verschillen (zie annex).<sup>22</sup>

Overijssel is een provincie met een relatief lage bevolkingsdichtheid en een weinig stedelijke woonomgeving. De bevolking groeit vooral in Noord-Overijssel waar de bevolking relatief jong is, met een gemiddeld hoog aantal geboortes; hier is ook het binnenlands migratiesaldo duidelijk hoger dan elders. Met name in Twente groeit de bevolking nauwelijks en is de bevolking ouder dan gemiddeld in Overijssel. In Twente ligt ook het aantal uitkeringen (tot en boven AOW-leeftijd) hoger dan gemiddeld. Twente heeft dankzij de TU in Enschede weliswaar het hoogste aandeel wetenschappelijk opgeleiden in Overijssel maar een relatief laag aandeel werkende vrouwen en migranten. Op basis van de beschikbare statistieken lijkt de structuur van de arbeidsmarkt en ook het soort bedrijvigheid redelijk homogeen met iets meer banen in nijverheid en energie dan gemiddeld in Nederland en relatief meer bedrijven in zowel landbouw (vooral in Noord-Overijssel) en handel en horeca (vooral in Twente).

Nader onderzoek wijst op enig verschil tussen de Overijsselse plattelandsgemeenten. Zo zijn sommige gemeenten landelijker dan andere. De bevolkingsdichtheid is duidelijk lager in Ommen, Staphorst en Dinkelland en in Tubbergen en Hardenberg ligt het aandeel niet-stedelijke bevolking hoger dan elders. Duidelijke verschillen zijn er ook in bevolkingsomvang, samenstelling en verwachte ontwikkeling. Overijssel heeft geen krimpgebieden, toch zijn er gemeenten waar de bevolking in de toekomst waarschijnlijk zal afnemen. Op dit moment is er nauwelijks sprake van groei in Dinkelland, Hardenberg en Hof van Twente en daalt de bevolking reeds in Haaksbergen en Twenterand. Alle plattelandsgemeenten hebben een relatief oudere bevolking dan gemiddeld in Overijssel en Nederland.

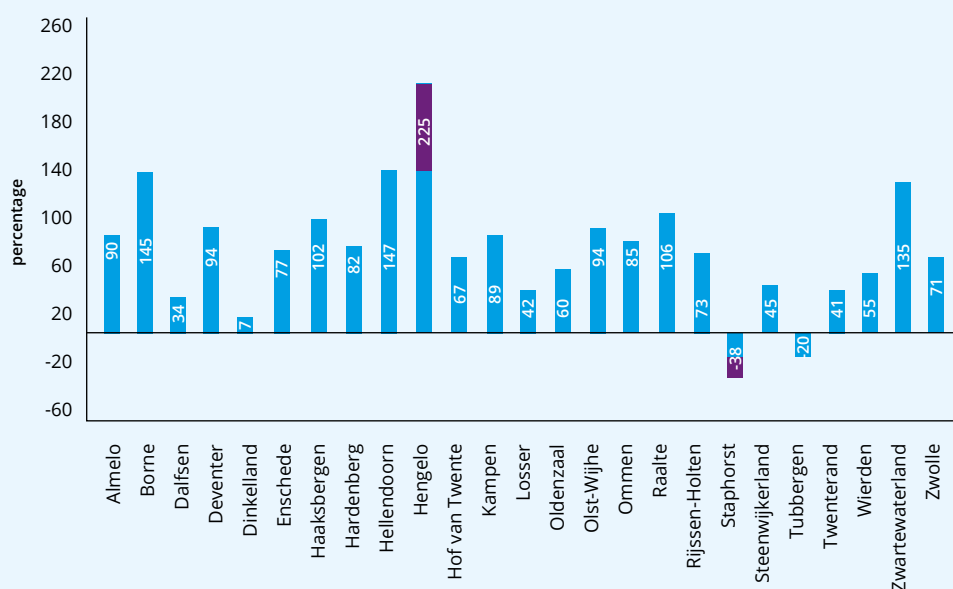
Ook het gemiddelde opleidingsniveau ligt in de plattelandsgemeenten lager dan elders in Overijssel en Nederland. Zo is het aandeel gediplomeerden met een MBO-diploma beduidend hoger, zijn er relatief weinig gediplomeerden met een HBO-diploma en nauwelijks gediplomeerden uit het wetenschappelijk onderwijs. Dinkelland, Hellendoorn, Hof van Twente, Losser en Wierden hebben iets meer afgestudeerden met een wetenschappelijk diploma dan de andere plattelandsgemeenten in Overijssel.

22. Verreweg de meeste gegevens komen voort uit de regionale kerncijfers van CBS en hun online statline; voor de schuldenquote is gebruik gemaakt van Overijsselse databank. ([www.overijssel.databank.nl](http://www.overijssel.databank.nl))

23. [overijssel.databank.nl/?cat\\_open\\_code=c318&preseel\\_code=best2](http://overijssel.databank.nl/?cat_open_code=c318&preseel_code=best2)



Net als in Overijssel als geheel leveren de commerciële en niet-commerciële dienstverlening ook op het platteland de meeste banen; daarnaast is er relatief veel werkgelegenheid in nijverheid en energie. Er werken tevens gemiddeld meer mensen in de landbouw dan elders al is de omvang van de werkgelegenheid in deze sector als geheel klein. Opvallend is dat er in de gemeente Zwartwaterland duidelijk meer mensen in nijverheid en energie werken dan in andere gemeenten, in Wierden duidelijk meer in de commerciële dienstverlening en in Dinkelland in de landbouw. Kijken we naar het aantal bedrijfsvestigingen per sector dan blijken bedrijven in zowel landbouw als nijverheid en energie duidelijk sterker dan gemiddeld vertegenwoordigd te zijn in Overijssel. Twenterand, Wierden en Zwartwaterland hebben duidelijk minder agrarische bedrijvigheid wat Twenterand en Zwartwaterland compenseren met meer bedrijvigheid in nijverheid en energie, en Wierden met bedrijven in de zakelijke dienstverlening. Hellendoorn, Losser en Rijssen-Holten hebben meer bedrijven in horeca en handel dan andere gemeenten. Verder valt op dat er in de plattelandsgemeenten relatief weinig bedrijven gevestigd zijn in de sector cultuur en recreatie evenals vervoer, communicatie en informatie. In totaal zijn de meeste bedrijven gevestigd in Hardenberg, Hof van Twente, Raalte, Rijssen-Holten en Steenwijkerland.



Figuur 1: Schuldenquote 2019<sup>23</sup>

Geïnspireerd door de Duitse index is ook gepoogd enig inzicht in de staat van de gemeentelijke financiën te krijgen. De netto schuldenquote biedt inzicht in de liquiditeit van gemeenten door de verhouding tussen schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen weer te geven (zie figuur 1). De plattelandsgemeenten staan er in dit opzicht relatief gunstig voor waarbij Haaksbergen, Hardenberg, Hellendoorn, Olst Wijhe, Ommen, Raalte en Zwartwaterland relatief hoge schulden hebben in vergelijking met de andere plattelandsgemeenten in Overijssel. De belasting door sociale uitkeringen is in Overijssel niet wezenlijk anders dan gemiddeld in Nederland en in sommige gemeenten zelfs duidelijk lager (Hardenberg, Rijssen-Holten, Staphorst, Tubbergen en Zwartwaterland). In alle Overijsselse gemeenten ligt het aandeel aan uitkeringsgerechtigden boven de AOW-leeftijd wel duidelijk hoger dan gemiddeld in Nederland.

Al met al bevestigen de aanvullende gegevens de indrukken uit de brede welvaartsindex. De plattelandsgemeenten in Overijssel staan er op dit moment relatief goed voor. De arbeidsparticipatie is hoog en er zijn weinig economische problemen, niet op het niveau van de gemeente en ook niet op het niveau van de huishoudens. Voor de toekomst is het wel zorgwekkend dat de bevolking nauwelijks groeit en geleidelijk verouderd. Het gebrek aan betaalbare woonruimte en de relatief grote afstand tot voorzieningen én onderwijs kan er bovendien toe bijdragen dat in de toekomst (nog) minder mensen naar de plattelandsgemeenten verhuizen dan er vertrekken. Het relatief lage opleidingsniveau zou op den duur tot problemen op de arbeidsmarkt kunnen leiden hoewel het MBO-niveau doorgaans goed past bij het soort werkgelegenheid en bedrijvigheid op het platteland. Om hier meer inzicht in te krijgen is het van belang om meer in detail te kijken naar openstaande vacatures en de balans tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten. Daarbij speelt naast niveau ook de richting van de beroepsopleiding een belangrijke rol. Daarvoor is wederom belangrijk meer te weten te komen over de stand van zaken in het voortgezet onderwijs én beroepsonderwijs en dreiging van algemeen dalende leerlingaantallen. Duidelijk is wel dat de plattelandsgemeenten en Overijssel als geheel relatief weinig hoogopgeleide bewoners hebben. Hiervoor zijn twee verklaringen mogelijk. Of de bewoners van Overijssel kiezen minder vaak voor een hogere opleiding dan elders in Nederland, wellicht vanwege de relatief grote afstand tot het voortgezet en hoger onderwijs. Of diegenen die een hogere opleiding volgen, gaan niet in Overijssel wonen en werken. Daarbij speelt naar verwachting de aard van Overijsselse arbeidsmarkt een rol evenals de kwaliteit van de verkeersverbindingen die het pendelen naar banen voor hoger opgeleiden elders makkelijker of moeilijker maken.



## 5. Conclusie - toekomstkracht maak je samen

De bovenstaande inzichten komen voort uit de analyse van lokale en regionale statistieken die laten zien hoe de Overijsselse plattelandsgemeenten presteren in vergelijking met andere gemeenten, in Overijssel en in Nederland. Zo was het mogelijk vast te stellen waarin ze zich onderscheiden en waar hun krachten liggen. Hiertoe behoort zeker de kwaliteit van hun natuurlijke leefomgeving en de sterke samenhang van de lokale gemeenschap. De bewoners voelen zich veilig, gezond en geborgen. Op dit moment staan de gemeenten er ook economisch goed voor. Bij de ontwikkeling van beleid voor een toekomstkrachtig platteland is het wel verstandig om aandacht te schenken aan de bereikbaarheid van voorzieningen, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs, aan mobiliteit en openbaar vervoer, en de aantrekkelijkheid van de gebieden voor jonge bewoners en gezinnen.

De hier gepresenteerde data geven vooral weer hoe de gebieden er ieder voor zich voor staan. Er is nog onvoldoende inzicht in de samenwerking tussen gemeenten en hun relaties met andere landelijke en stedelijke gebieden in Overijssel en daarbuiten. Dat is een belangrijk gemis want de positie van het Overijsselse platteland binnen een provinciaal, nationaal en internationaal netwerk bepaalt de toegang tot hulpbronnen elders, zoals grondstoffen en kennis; het beïnvloedt ook de kansen tot samenwerking tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties, en brengt burgers, dorpen en steden met elkaar in contact. Daarnaast heeft het invloed op de mobiliteit van mensen binnen en tussen de gebieden, evenals van en naar elders. Het belemmert dan wel bevordert zodoende de komst van nieuwe bewoners en bezoekers, en de toegang tot werk en studie.

Volgens een recent rapport van de OESO (OECD 2019) speelt de relatie tussen stad en platteland een steeds belangrijkere rol voor plattelandsontwikkeling. En ook daar heeft dit essay nog nauwelijks aandacht aan besteed. Net als in Overijssel zijn plattelandsgebieden steeds minder goed in staat om allerlei particuliere en publieke voorzieningen in stand te houden. Daarbij speelt de geringe omvang van de bevolking een rol maar ook het veranderende gedrag van de bevolking. Veel inwoners van het platteland willen net als stedelingen gebruik maken van het brede aanbod van een grote supermarkt of verkiezen een sportschool die meer keus biedt boven de turnzaal in het dorpshuis. Velen werken bovendien in de stad en ervaren de stad als onderdeel van hun dagelijkse leefomgeving (Hospers 2019). De toegankelijkheid van de stad bepaalt zodoende in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van een landelijke woonomgeving. Andersom draagt een aantrekkelijk ommeland, met een mooie natuur en veel mogelijkheden tot open lucht recreatie bij aan het woongenot in de stad. Uitgaande van de index voor brede welvaart heeft het Overijsselse platteland juist hier veel te bieden. Het is echter nog onduidelijk hoe men elkaars bereikbaarheid ervaart, hoe men elkaars aantrekkelijkheden inschat en gebruikt, en wat gebruikmaking ervan wellicht belemmert.

Afsluitend is vast te stellen dat het belangrijk is om nader te verkennen hoe en in welke mate landelijke en stedelijke gebieden in Overijssel samenwerken. Die kennis zou inzicht bieden in waar gebieden elkaar door meer samenwerking kunnen versterken en hoe concurrentie te voorkomen is. Bundeling van krachten is essentieel om de toekomst van het Overijsselse platteland als geheel veilig te stellen.



## Referenties

- Bock B.B. 2016a. Rural marginalisation and the role of social innovation; a turn towards nexogenous development and rural reconnection. *Sociologia Ruralis*. 56(4): 552-573
- Bock B.B. 2016b. *Leegte en ruimte, over bevolkingsdaling en leefbaarheid in Noord-Nederland*, Groningen: RUG, [www.rug.nl/staff/b.b.bock/oratie-bettina-bock20092016.pdf](http://www.rug.nl/staff/b.b.bock/oratie-bettina-bock20092016.pdf)
- Bock B.B. 2018. *Rural futures, inclusive rural development in times of urbanisation*, Wageningen: WUR [edepot.wur.nl/465253](http://edepot.wur.nl/465253)
- Bock BB. 2019a. Van leefbaarheid naar toekomstkracht: inspiratie voor een nieuw krimpbeleid. In: V. Beuzenberg & I. Bronsvort (eds). *Land in Samenhang*. Den Haag: Ministerie van BZK/Platform 31, 10-20.
- Bock B.B. 2019b., Changing governance of rural development, : M. Scott, N. Gallent & M. Gkartzios, *Routledge Companion to Rural Planning*. London/New York: Routledge, 103-113
- Bock B.B. 2020. Relational rural development in Europe. In: AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne . Il Mulino
- Brown D. and M. Shucksmith 2017. Reconsidering territorial governance to account for enhanced rural-urban interdependence in America. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 672(1): 282-301
- CBS 2020. *Veiligheidsmonitor 2019*. Den Haag: CBS
- Copus A.K. 2001. From Core-periphery to Polycentric Development: Concepts of Spatial and Aspatial Peripherality. *European Planning Studies*. 9(4): 539-5532. DOI: 10.1080/713666491
- European Commission. 2017. *Seventh report on economic, social and territorial cohesion. My region, my Europe, our future*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy
- European Commission. 2016. Cork declaration 2.0. for "A better life in rural areas". Luxembourg: Office of the official publications of the European Communities
- Fischer A. en A. McKee. 2017. A question of capacities: Community resilience and empowerment between assets, abilities and relationships. *Journal of Rural Studies*, 54: 187-197
- Groenemeijer L., M. Stuart-fox, G. van Leeuwen en D. Omzigt. 2018. *Primos 2018; prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte 2018-2050*, Delft: ABF research
- Hoogeboom B. 2020. *Reviving the Region. Endogenous development in European rural regions, 1975-present*. Groningen: Groningen University (PhD thesis)
- Hospers G.J. 2019. Stad en land samen verder: nieuwe kansen voor rurale krimpregio's. In: V. Beuzenberg & I. Bronsvort (eds). *Land in Samenhang*. Den Haag: Ministerie van BZK/Platform 31, 50-69
- Milikowski F. 2020. *Een klein land met verre uithoeken; ongelijke kansen in veranderend Nederland*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas uitgeverij
- Naiielek K., M. Thissen, J. Content. 2019. Kwaliteit van leven in de regio. Handleiding en achtergrond voor de website 'Hoe is het leven in jouw regio'. Achtergrondstudie. Den Haag: PBL (nr 3783)
- OECD. 2018. Rural 3.0. *A framework for rural development* <http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Rural-3.0-Policy-Note.pdf>
- Raspe O. , J. Content, M. Thissen. 2019. Brede Welvaart en regionale ontwikkelingen. Den Haag: PBL, (nr 3796)
- Salemink K. en D. Strijker. 2016. Rural broadband initiatives in the Netherlands as a training ground for neo-endogenous development. *Local Economy*. 31(7), 778-794
- Shortall S. 2008. Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences. *Journal of Rural Studies*, 24(4): 450-457
- Shucksmith M. 2010. Disintegrated rural development? Neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. *Sociologia Ruralis*. 50(1): 1-14
- Slupina M., S. Döhner, L. Reibstein en R. Klingholz. 2019. *Die demografische Lage der Nation*. Berlin: Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Terluin, I.J. (2003), Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories. *Journal of Rural Studies*, 13: 327-344





# Een dorp is vele dorpen: lokale identiteit op het Overijsselse platteland

Prof. dr. Gert-Jan Hospers is bijzonder hoogleraar Transitie in Stad en Regio aan de Radboud Universiteit in Nijmegen en economisch geograaf aan de Universiteit Twente. Daarnaast zet hij zich via zijn Stichting Stad en Regio in voor stedelijke en regionale ontwikkeling op menselijke maat.



**Gert-Jan Hospers**

## **1. Wat maakt Welsum uniek?**

De essentie van dit essay in twintig seconden:

- Dorpen gebruiken hun identiteit als bindmiddel, uithangbord, kompas en barricade.
- Een discussie over dorpsidentiteit laat zich structureren aan de hand van de lokale hardware (landschap, omvang en relatieve ligging, voorzieningen) en de lokale software (mentaliteit van de bevolking, symbolen en plaatsverbondenheid).
- Toch is dé dorpsidentiteit niet te bepalen: het hangt af van de context, gesprekspartner en doelgroep welke lokale kenmerken als uniek worden beschouwd.
- Ondanks hun verschillen is het zinvol om dorpen met elkaar te vergelijken en met elkaar in contact te brengen, zodat ze van elkaar kunnen leren ('dorpsintervisie').

Op de linkeroever van de IJssel ligt ter hoogte van Olst het dorp Welsum. Op het eerste gezicht is er niet veel te doen, maar achter de dijkhuizen gaat een actieve gemeenschap schuil. Op een bevolking van circa 615 inwoners telt het Overijsselse dorp opvallend veel verenigingen, van het Welsums Cultuur Genietschap tot Stichting Welzijn Ouderen. Welsum heeft diverse symbolen: de Welsumer (een kippenras dat wereldwijd bekend is), de jaarlijkse kermis en een dorpskerk uit 1475. Ook de korenmolen 'Houdt Braef Stant' uit 1856 is een begrip. De naam van deze molen staat eigenlijk voor het hele dorp: in een snel veranderende wereld heeft Welsum zich moedig staande weten te houden. Winkels zijn er niet meer, maar nog wel horecagelegenheden Eet Tapperij Bijsterbosch en Dorpshuis Welsum. Het dorps huis is de plaatselijke ontmoetingsplek: hier komen de verenigingen samen en vinden heel wat lokale activiteiten plaats. Begin 2021 gaat de kleine openbare basisschool van Welsum zelfs naar het dorps huis verhuizen (Nolens, 2020). Voor hun werk en boodschappen zijn de dorpingen aangewezen op omliggende plaatsen, zoals Deventer, Twello en Heerde. Veel inwoners van Welsum zijn er geboren en getogen, maar het dorp is ook in trek bij nieuwkomers – jong en oud – die het plattelandsleven waarderen.

Hoe onvolledig deze typering ook is, ze geeft een indruk van de Welsumse identiteit. Maar tegelijkertijd blijkt hoe lastig het is om het wezen van het Overijsselse dorp te duiden. Want wat maakt Welsum uniek? Wat is er nu zo karakteristiek? Waarin onderscheidt Welsum zich van de vele andere dorpen die Overijssel telt? Blankenham, Luttenberg en Denekamp zijn allemaal dorpen, maar toch heel anders. Er zijn allerlei begrippen in omloop om het 'eigene' van een dorp te omschrijven. Naast het woord 'lokale identiteit' kom je termen tegen als dorpsidentiteit, dorps-DNA, dorpsverhaal of zelfs de ziel van een dorp. In dit essay gaan we op zoek naar de rol van lokale identiteit in relatie tot leefbaarheidsvraagstukken op het Overijsselse platteland. Dat doen we omdat we denken dat dorpen die op elkaar lijken van elkaar kunnen leren, of het nu gaat om de herinrichting van het centrum of ouderenzorg. Want waarom zou een dorp het wiel opnieuw uitvinden als er elders in de provincie al ervaringen zijn opgedaan? Neem de verhuizing van de basisschool naar het Welsumse dorps huis: ongetwijfeld zijn andere Overijsselse dorpen benieuwd wat daar allemaal bij komt kijken. Maar om te voorkomen dat je appels met peren vergelijkt, moet je weten wat typisch Welsums is aan deze case en wat ook in andere dorpen zou kunnen werken. Welsum barst bijvoorbeeld van de vrijwilligers, wat niet per se het geval is in andere Overijsselse dorpen, zeker als ze een stuk groter zijn. Meer inzicht in de lokale identiteit zorgt voor een betere 'match' tussen dorpen, wat de kans op leereffecten vergroot.



## 2. Dorpen in een global village

Maar voordat we verdergaan: wat verstaan we onder een dorp? Afgaande op de fysieke verschijningsvorm, zeg maar het uiterlijk, wordt een dorp meestal gedefinieerd als een kleine plaats met een kerk die geen stad is. Daar kun je alle kanten mee op, want: hoe klein is klein? En is die kerk echt een vereiste? Qua inwoneraantal hanteren dorpenkenners als Frans Thissen voor ons land een bovengrens van 10.000 inwoners (Renard, 2013). Maar een dorp is ook een sociale constructie, het is een gevoelsmatige plek. Dan krijg je vage definities als 'Een dorp is een dorp als de meeste mensen die er wonen zeggen dat het een dorp is' (Daniëls, 2019). Schrijver Lévi Weemoedt brengt het nog mooier onder woorden als hij schrijft dat je in een stad veel mensen weinig ziet en in een dorp weinig mensen veel. Om wat zinnigs over dorpsidentiteit op het Overijsselse platteland te kunnen zeggen, hebben we behoefte aan criteria die duidelijker zijn. Daarom gaan we uit van een telling die gebaseerd is op de Staatsalmanak (Omniboek, 2008). Daaruit blijkt dat Overijssel zo'n tweehonderd dorpen heeft, waarbij ook de buurtschappen worden meegerekend. Dat is een brede en heterogene groep (van Aadorp tot Zuidveen), maar voorkomt dat je in discussies belandt over de vraag of een nederzetting een dorp is of een buurtschap.

Verder is het van belang om te beseffen dat dorpen – en daarmee hun identiteit – sterk zijn veranderd. Soms is dat overduidelijk: wie vanuit het reuzenrad in attractiepark Slagharen uitkijkt op de omgeving, kan zich maar moeilijk voorstellen dat Slagharen een eeuw geleden nog een dorp was waar de bevolking leefde van turfwinning (niet voor niets wordt het dorp tijdens carnaval 'Turfgat' genoemd). Maar eigenlijk hebben alle dorpsgemeenschappen in Overijssel een transformatie doorgemaakt. Tot halverwege de twintigste eeuw waren dorpen relatief geïsoleerd. Dorpelingen kwamen zelden in de stad. Lokale voorzieningen, zoals de bakker, slager en lagere school, waren van grote invloed op de leefbaarheid. Neem Welsum: ooit had het dorp drie bakkers en kruideniers en een postkantoor annex winkel (Steenhoff, 2018). Voor veel dorpen was de stad verderop het einde van de wereld. Geleidelijk werd het platteland echter opgenomen in grotere structuren. Met de toenemende automobilititeit intensiverde het contact met de stad. De opmars van e-mail, internet en mobiele telefonie zorgde ervoor dat dorpen nog verder geëmancipeerd werden – ze werden deel van de *global village*. En met de komst van de e-bike ligt de stad verderop voor het gevoel van veel dorpelingen nog dichterbij. Dankzij het gebruik van de elektrische fiets kunnen forenzen, scholieren en ouderen grotere afstanden afleggen, wat hun actieradius heeft vergroot. Weliswaar ligt het hart van veel inwoners nog in hun dorp, ze komen steeds vaker in de stad, voor hun werk, boodschappen en ontspanning. Ook in Overijssel zijn dorpelingen eigenlijk halve stedelingen geworden.



Met de komst van de e-bike ligt de stad verderop voor het gevoel van veel dorpingen nog dichterbij.

Het zelfvoorzienende dorp is al lang verleden tijd, maar wordt nog vaak beschouwd als een na te streven ideaal. Een dorp, dat zou toch eigenlijk een microkosmos moeten zijn, de wereld in het klein! Die nostalgische visie vinden we vooral bij oudere inwoners die soms al hun hele leven in hetzelfde dorp wonen. Maar ook in boeken, tijdschriften en tv-series wordt het beeld geschetst van dorpen 'waar het leven nog goed is'. In het boek *Het dorp: een geschiedenis* (2019) van schrijver Wim Daniëls druipt de nostalgie er bijvoorbeeld vanaf. Tegen beter weten in houdt hij – en met hem vele anderen – vast aan de droom van het autonome dorp. Want als er weer een winkel of andere voorziening verdwijnt, weten dorpingen maar al te goed: wat weg is, komt nooit meer terug. Dat sentiment verklaart wellicht ook waarom zoveel dorpsraden strijdbaar zijn en pleiten voor het behoud van lokale voorzieningen. Hun argumentatie: voorzieningen zijn nodig voor de leefbaarheid. In veel dorpsvisies vinden we dan ook dezelfde wensenlijstjes: het behoud van de school, het bouwen van starterswoningen om jongeren te binden, handhaving van de pinautomaat en meer aandacht voor sport- en verenigingsaccommodaties. Als je dorpsraden vraagt hoe ze de toekomst van hun dorp zien, dan denken ze doorgaans in termen van stenen. De kleine schaal en de sociale kwaliteit van het dorp ('weinig mensen veel zien') vinden ze min of meer vanzelfsprekend, terwijl daarin misschien juist wel de kracht zit.

Desondanks heeft het dorpsleven toekomst. En je moet altijd rekening houden met onverwachte wendingen. Zo besloten tijdens de coronacrisis sommige stedelingen met connecties op het platteland tijdelijk te verhuizen. Welgestelde Italiaanse, Franse en Amerikaanse stadsbewoners vluchtten naar hun tweede huis, terwijl studenten hun kamer in de stad verruilden voor het ouderlijk adres 'in de provincie'. Weg uit de 'besmettelijke' stad, leve de ruimte van het platteland! Zullen dorpen als gevolg van de coronacrisis bij stadsbewoners meer in beeld komen, mogelijk zelfs als vaste woonplaats? Sommige experts denken dat dit inderdaad het geval zal zijn. Wel zeggen ze er meteen bij dat dit slechts voor een kleine groep zal gelden. Zo verwacht de Amerikaanse stedenexpert Richard Florida (2020) dat mensen op leeftijd en andere kwetsbare groepen met verhuisplannen uit angst voor het coronavirus en toekomstige epidemieën sneller zullen kiezen voor platteland. Ook bij gezinnen zouden dorpen in het groen in de gratie kunnen komen (Van Leeuwen, 2020). Hun motivatie is echter anders: door de coronacrisis heeft het thuiswerken een impuls gekregen, wat langere woon-werkafstanden minder bezwaarlijk maakt.





### 3. Hoe dorpen hun identiteit gebruiken

Veel mensen kennen de Drecht-reclame van Villarriba en Villabajo nog wel: twee fictieve Spaanse dorpen organiseren een feest met als hoogtepunt een massale paellamaaltijd. Na afloop strijden de dorpen met elkaar wie de afwas als eerste aan kant heeft. Dat is een hele klus, want de paellapannen zitten vol vetresten. Als de dorpelingen in Villabajo nog druk aan het schrobben zijn, is het feest in Villarriba alweer in volle gang, want 'hun' Drecht blijkt een 'afwaswonder tegen vet'. De tv-reclame laat een universeel verschijnsel zien: dorpsrivaliteit. Vooral het buurdorp moet het vaak ontgelden. Vroeger had je als plattelandsjongen heel wat uit te leggen als je met een meisje uit het dorp verderop thuiskwam. En nog altijd is een voetbalwedstrijd tegen de ploeg uit het buurdorp de derby van het jaar. Of neem de paasvurencompetitie in de gemeente Rijssen-Holtten, die zelfs is opgenomen op de lijst van Immaterieel Erfgoed Nederland. Vooral de buurtschappen Espelo en Dijkerhoek strijden met elkaar. Wie van de twee slaagt erin het hoogste paasvuur te bouwen?

Waar die rivaliteit tussen dorpen vandaan komt, is niet helemaal duidelijk. In de natuur zien we dat dieren de aangeboren neiging hebben hun territorium af te bakenen. Zou dat ook voor dorpsbewoners gelden? Geografen hebben het in elk geval over *ordering by bordering*: door je als gemeenschap af te grenzen van andere groepen, schep je orde en zorg je voor binding binnen de eigen gelederen (Van Houtum & Van Naerssen, 2002). Dorpsidentiteit werkt dan ook allereerst als **bindmiddel**. Die identiteit is niet alleen een steunpilaar voor inwoners, maar is goed voor het hele dorp. Want wie zich identificeert met de plek waar hij woont, voelt zich thuis en heeft minder reden om naar een andere plaats te verhuizen. Daarom verschijnt het thema 'lokale identiteit' vaak prominent op de agenda als een regio krimpt. Dorpen vragen zich af wat hun sterke punten zijn en hoe ze in de gratie kunnen blijven of komen. Verder gebruiken dorpen hun identiteit als **uithangbord** om recreanten en toeristen te trekken. Denk aan Tubbergen dat zich op basis van zijn verleden profileert met glaskunst, net zoals Ootmarsum – officieel een stad, maar qua omvang een dorp – dat doet met galleries. De plaatsen liggen vlakbij elkaar, dus je zou denken dat ze samenwerken om beter in beeld te komen bij kunstminnende bezoekers. Maar dat valt tegen: buurdorpen hebben het nu eenmaal niet zo op elkaar, ze doen het liever zelf. Dit blijven denken in termen van het eigen dorp zou je 'dorpisme' kunnen noemen (Hospers, 2018).

Dorpen zetten hun identiteit niet alleen in als bindmiddel en als uithangbord, maar ook als *kompas*. De wereld rondom dorpen verandert razendsnel: er is sprake van schaalvergroting, digitalisering en toenemende aandacht voor klimaatverandering. Welke gevolgen hebben die ontwikkelingen en hoe moet een dorp daarop reageren? Om in die onzekere context een koers uit te stippelen, gaan veel dorpen op zoek naar hun eigenheid. Als het goed is, leidt die zoektocht tot zelfkennis, reflectie en een lokale toekomstvisie. Wat zijn, kunnen en willen we als dorp – en wat niet? Zo hebben Plaatselijk Belang Hoonhorst, Duurzaam Hoonhorst en een groep actieve inwoners in 2017 de Dorpsvisie Hoonhorst 2027 het motto ‘groen, gezond, gemeenschappelijk én gezellig’ meegegeven. Dat is een hele mond vol, maar het betekent in elk geval dat de Hoonhorsters mens en omgeving belangrijker vinden dan economie en toerisme. Zo’n visie geeft het dorp houvast en richting. Dat lokale identiteit zelfs als *barricade* kan fungeren zie je in discussies over bestuurlijke schaalvergroting en herindeling. Voorbeeld: Welsum (gemeente Olst-Wijhe) heeft zich altijd verzet tegen herindeling bij de Gelderse gemeente Epe, terwijl de inwoners daar wel hun boodschappen doen. Om te voorkomen dat Welsum Gelders zou worden, heeft het dorp nog beter moeten nadenken over de vraag wat de plek ‘typisch’ Overijssels maakt. In dat verband spreekt geograaf Kees Terlouw (2014) over het ontwikkelen van een ‘verzetsidentiteit’.

De argumenten voor dorpen om hun specifieke kwaliteiten te definiëren lopen dus uiteen. Feit is dat dorpsidentiteit een krachtbron is die de lokale gemeenschap uitdaagt en scherp houdt. Dat betekent niet dat het hebben van een sterke identiteit voor een dorp per se voordelig is: het kan ook leiden tot halsstarrigheid, het afwijzen van vernieuwingen en een gebrek aan veerkracht. Opvallend is dat veel dorpen pas op zoek gaan naar hun karakter als de omstandigheden erom vragen, zoals bevolkingsdaling of bestuurlijke ontwikkelingen. Ook successen in een buurdorp zijn vaak een trigger om met een ‘passende’ lokale reactie te komen. Rivaliteit tussen dorpen zorgt voor veel creativiteit en originaliteit, maar kan op regionale schaal ook leiden tot een ‘race naar beneden’ – dorpen beconcurreren elkaar, maar zijn samen slechter af. Toch zijn er wel degelijk dorpen bereid om bovenlokaal te denken. Vaak gebeurt dat als het niet anders kan of als de baten van samenwerking overduidelijk zijn. Dat zien we zelfs bij dorpsfeesten, traditioneel de methode voor dorpen om zich van elkaar te onderscheiden. Zo werken de bloemencorso’s van de buurdorpen Sint-Jansklooster en Vollenhove in de Kop van Overijssel steeds meer samen. In de laatste week vóór het corso, als de spanning stijgt en het drukker is dan ooit, helpen collega’s van de buurdorpen elkaar met hand- en spandiensten om de praalwagens af te bouwen. Nood breekt wet, zelfs als het om het buurdorp gaat.



## 4. Dorpsidentiteit: de hardware

Elke dorp heeft een mix aan kwaliteiten die samen een uniek profiel opleveren. De Duitse socioloog Martina Löw (2008) heeft het over de 'eigenlogica' van een plek: het geheel van zichtbare en onzichtbare uitdrukkingvormen die een nederzetting en haar inwoners uniciteit verlenen. Löw merkt op het bijzondere van een plek slechts kan bestaan in relatie tot andere plekken. Zo kan Den Ham zich binnen Overijssel als 'brinkdorp' profileren, juist omdat andere dorpen in de provincie dat niet doen. In de veelheid van factoren die de dorpsidentiteit bepalen kunnen we een onderscheid maken in de hardware en de software van een dorp (vgl. Latz, 2011). De hardware omvat 'harde' aspecten die duidelijk zichtbaar zijn als je naar het dorp toegaat en er even rondloopt. Ze laten zich objectief afbeelden, vastleggen, tellen of meten. Het zijn de fysiek-ruimtelijke 'wezenskenmerken' van een plek die centraal staan in essentialistische en positivistische benaderingen (Chilla et al, 2016). Bij de software gaat het om 'zachte' dorps-elementen waarvoor je een laag dieper moet. Je komt ze op het spoor als je bijvoorbeeld activiteiten in het dorp bijwoont, in gesprek gaat met inwoners en kijkt hoe ze zich gedragen. In deze constructivistische discoursbenadering is er vooral oog voor de sociaal-culturele kenmerken van het dorp. Ze zijn minder goed in kaart te brengen, lastig te kwantificeren en deels subjectief van aard.

Laten we beginnen met de hardware van dorpsidentiteit. Vanouds benadrukken geografen de verbondenheid van een dorp met het [landschap](#). In een dorpenatlas uit de oude doos valt bijvoorbeeld te lezen: 'Tot op de dag van vandaag kan men bij de meeste Nederlandse dorpen nog altijd die historisch-functionele relatie met het omgevende landschap onderkennen, ondanks de huidige 'wildgroei' van in feite aan het dorp wezensvreemde stedenbouwkundige elementen' (Bentham, 1983, p. 10). Vanuit deze geodeterministische visie bezien heeft Overijssel verschillende dorpstypen: es- en brinkdorpen, streekdorpen en dorpen langs de rivier. Es- en brinkdorpen vinden we op de Overijsselse zandgronden, vooral in Twente. Vroeger bedreven de inwoners landbouw op hoger gelegen gronden rond het dorp ('es'), terwijl ze woonden rondom een open ruimte ('brink'). Markelo, Stokkum en het al genoemde Den Ham zijn karakteristieke voorbeelden van dit type. In de veengebieden van Overijssel zien we veel lintbebouwing langs een weg of kanaal. Hier zijn de nederzettingen vaak uitgestrekt, wat de aanduiding 'streekdorpen' verklaart. Illustratief zijn Rouveen, De Krim en Vriezenveen. Onder dit dorpstype valt volgens Bentham (1983) ook Giethoorn, al spreekt hij hier liever van een 'waterdorp'. Verder kent Overijssel redelijk wat dorpen langs een rivier, zoals de IJssel en de Vecht. Met Welsum hebben we al kennisgemaakt, maar de dorpen Grafhorst, Wijhe en Vilsteren zijn ook goede voorbeelden.



In de moderne geografie is er minder aandacht voor de inbedding van dorpen in het landschap. Onderzoekers vinden de [omvang en relatieve ligging](#) van dorpen relevanter. Zo onderscheidt het Sociaal en Cultureel Planbureau in het rapport *Dorpsleven tussen stad en land* (2017) vier dorpstypen al naar gelang de grootte en afstand tot de stad: grote dorpen bij de stad, kleine dorpen bij de stad, grote afgelegen dorpen en kleine afgelegen dorpen. Een interessante conclusie van de SCP-onderzoekers is dat de verschillen tussen dorpen in ons land onderling groter zijn dan die tussen de stad en het platteland. Zo zijn dorpen die vlakbij een stad liggen welvarender dan afgelegen dorpen. Wie een kijkje neemt in Boekelo, Windesheim of Diepenveen kan zich daar wat bij voorstellen. Want hier vind je het beste van twee werelden: je woont er in een aantrekkelijke landelijke omgeving, maar de geneugten van de grote stad liggen vlakbij. In afgelegen dorpen leven meer mensen in armoede en zijn de inkomens en het opleidingsniveau lager, aldus het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze dorpen zijn kwetsbaarder, zeker in economisch mindere tijden. Bovendien hebben kleinere afgelegen dorpen vaker te maken hebben met bevolkingskrimp. Ook dat kun je in Overijssel zien, bijvoorbeeld in dorpen die horen bij de gemeente Twenterand en Zwartewaterland. Alle redenen voor beleidsmakers om hier een oogje in het zeil te houden.

Naast het landschap, de omvang en de relatieve ligging beïnvloeden [voorzieningen](#) de lokale hardware. Heeft een dorp bijvoorbeeld onderwijsmogelijkheden en eigen sport- en culturele faciliteiten? Wat is de kwaliteit daarvan? En hoe zit het met het winkelaanbod? Een groot dorp heeft doorgaans meer kwalitatief hoogwaardige voorzieningen dan een klein dorp, terwijl basisvoorzieningen relevanter zijn voor dorpen die ver van de stad liggen. Van alle voorzieningen die dorpingen belangrijk vinden, staat de school met stip op één. Vooral in kleine dorpen is de school een symbool voor de toekomst van het dorp. Als de basisschool sluit, dan kun je eigenlijk het hele dorp wel sluiten, zo is de heersende gedachte. Uit onderzoek in Noord-Nederland blijkt echter dat de leefbaarheid van dorpen niet afhangt van de aanwezigheid van een school (Elshof, 2017). De inwoners van kleine kernen zonder basisschool ervaren een hoge leefbaarheid en verschillen qua bevolkingsontwikkeling niet wezenlijk van kernen die wél een school hebben. Wat geldt voor een school, geldt ook voor andere voorzieningen. Een dorp hoeft niet per se een eigen zwembad of bibliotheek te hebben, zolang deze voorzieningen in de buurt liggen, goed bereikbaar zijn of er alternatieve oplossingen zijn. Zo heeft de bibliotheek van Hardenberg servicepunten in dorpen als Kloosterhaar, Sibculo en Lutten. Via de website kunnen inwoners boeken reserveren en afhalen bij het dorps huis of een andere ontmoetingsplek in het dorp.



## 5. Dorpsidentiteit: de software

Verschillen inwoners van Giethoorn en Geesteren qua volksaard van elkaar? Volgens de traditionele geografie wel, want het eerste dorp ligt in het Noordwest-Overijsselse weidegebied en het andere dorp op de Twentse zandgronden (Keuning, 1970). Met zo'n redenering hoef je in de moderne geografie niet meer aan te komen. Theorieën over de [mentaliteit van de bevolking](#) worden afgedaan als deterministisch, naïef en zelfs gevaarlijk. Daarvoor lopen de persoonlijkheden van individuele dorpsbewoners te veel uiteen, nog afgezien van de vraag of er in deze tijd van sociale mobiliteit en wereldwijde integratie überhaupt nog een relatie bestaat tussen mensen en het landschap waar ze wonen. Neem het 'noaberschap' waar Twentse dorpen zich graag op voorstaan. Vroeger was deze onbaatzuchtige burenhulp binnen afgelegen dorpsgemeenschappen onmisbaar. Dat nabuurschap bestaat al lang niet meer in de oorspronkelijke vorm. Toch duidt het begrip telkens op als dorpelingen in Twente met elkaar samenwerken ('zie je wel, hier leeft het noaberschap nog'). Hoewel de aard van dorpsbewoners vooral sociaal geconstrueerd wordt, ziet het Sociaal en Cultureel Planbureau (2017) wel verschillen in dorpsmentaliteit. Dorpen die vlakbij de stad liggen zijn grotendeels 'mentaal verstedelijkt', terwijl de bevolking in afgelegen dorpen meer vasthoudt aan traditionele normen, waarden en gebruiken. Zo is het kerkbezoek er hoger en spreken mensen er vaker de streektaal.

Hiermee komen we op een ander 'zacht' element van de dorpsidentiteit, namelijk [symbolen](#) waar dorpelingen betekenis ontleenen. Hierbij valt te denken aan lokale producten, tradities en jaarlijks terugkerende festiviteiten, historisch erfgoed, bekende personen, een dialect of een volkslied. Zo noemen inwoners van Welsum steevast de Welsumer kip, kermis en de vergezichten over de IJssel wanneer je ze vraagt naar wat hun dorp typeert (Steenhoff, 2018). Bekende inwoners heeft het dorp ook: voormalig CDA-politica Sabine Uitslag woont er, terwijl Wim Bijsterbosch, ondernemer en naamgever van de plaatselijke horecazaak, een *local hero* is. Welsum heeft zelfs een eigen volkslied. Dat het bij symbolen soms nauw luistert, blijkt uit de 'biergrens' in Overijssel: in Salland drinkt de bevolking meestal Heineken, maar in Twente Grolsch. De grens ligt bij Nieuw-Heeten en Haarle, waar zowel Grolsch als Heineken gedronken wordt (Van Hoorn, 2007). Vanouds zijn tradities een belangrijk samenbindend symbool voor de dorpsgemeenschap. Vroeger ging het om feesten en rituelen ter viering van de seizoenen (denk aan oogstfeesten), christelijke hoogtijdagen en belangrijke momenten in de dorpsgeschiedenis. Tegenwoordig verzinnen dorpen ook nieuwe 'authentieke' festiviteiten. Voorbeelden van deze *invention of tradition*, zoals de Engelsen dit verschijnsel treffend noemen, zijn de mid- en nazomerfeesten. In het dorp Lonneker is bijvoorbeeld het Hill Billy Veldfeest bedacht ter vervanging van verdwenen plaatselijke gebruiken als fladderschieten, paalhangen en ringsteken.

Lokale tradities zijn een uiting van de mate waarin inwoners zich met hun dorp verbonden voelen. Die [plaatsverbondenheid](#) is een belangrijk aspect van de dorpsidentiteit. In dit kader maakt Gieling (2018) een onderscheid tussen emotionele en sociale binding. Bij emotionele binding gaat het om de betrokkenheid van inwoners bij het dorp in algemene zin. Hebben ze veel voor hun dorp over en zetten ze zich in voor de leefbaarheid van het dorp? Denk hierbij aan vrijwilligerswerk voor de dorpsraad, de school en sport- en muziekverenigingen. Sociale binding is veel vrijblijvender, zoals sociale contacten met vrienden, kennissen en het elkaar groeten op straat. Wat blijkt? De emotionele dorpsbinding neemt af: er ligt steeds meer werk op de schouders van minder actievelingen (men spreekt al van 'vrijwilligersburn-out'). Veel dorpelingen, vooral nieuwkomers, willen wel wat doen voor het dorp, maar alleen als ze het 'leuk' vinden.

Dat verklaart de paradox dat in veel dorpen de ene na het andere activiteit wordt georganiseerd, terwijl de dorpsraad moeite heeft om nieuwe leden te krijgen. De plaatsverbondenheid is al met al een stuk selectiever dan vroeger (Strijker, 2018). Toch kunnen ook de 'leuke' activiteiten bijdragen aan dorpsbinding. Neem de dorpsquiz die in navolging van Bathmen in steeds meer Overijsselse dorpen gehouden wordt (Szalata, 2018). Diverse teams strijden met elkaar om de titel 'De slimste inwoners van het dorp'. De deelnemers krijgen een map met opgaven die ze binnen enkele uren moeten beantwoorden. Veel antwoorden, bijvoorbeeld over de dorpsgeschiedenis, zijn niet of nauwelijks via het internet te vinden. Oudere en jongere teamgenoten verdelen de taken onder elkaar, terwijl ze elkaar via de telefoon en app op de hoogte houden. Het winnende team wordt na afloop in het zonnetje gezet, meestal met de nodige feestelijkheden.

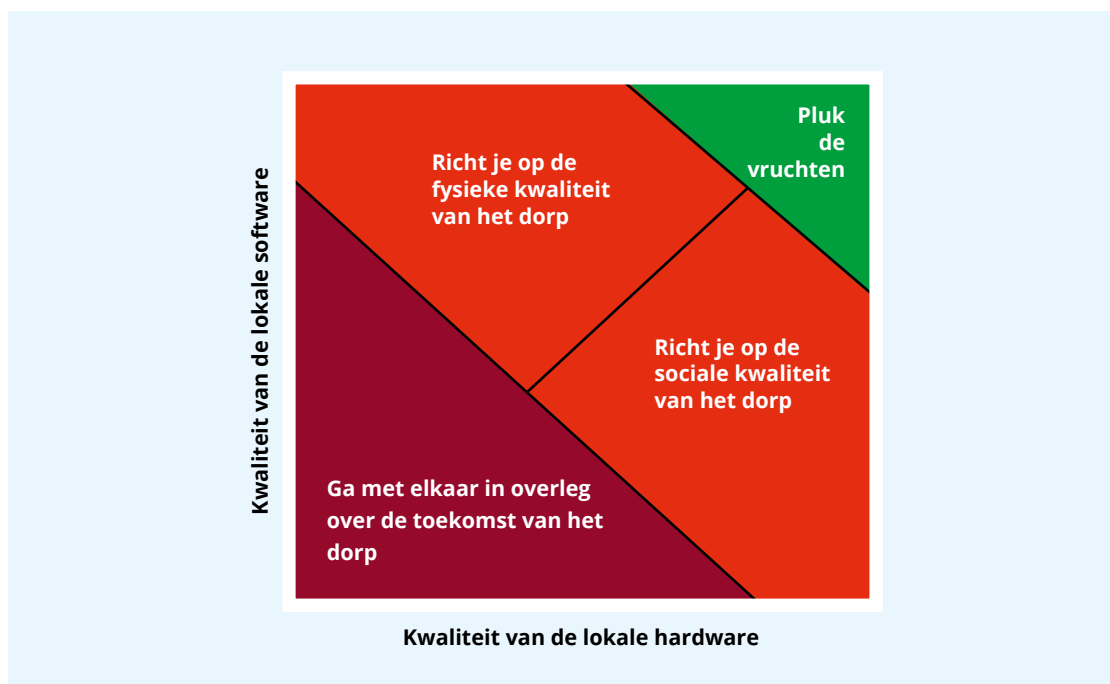
De selectieve dorpsbinding die we tegenwoordig zien is in lijn met de theorie dat territoriale identiteiten voor de meeste Nederlanders meervoudig en dynamisch zijn (Hospers, 2013). Iemand kan zich verbonden voelen met zijn geboortedorp, de stad waar hij werkt en het plaatsje in Oostenrijk waar hij elk jaar in de zomervakantie naartoe gaat. En die identificatie kan in de loop van het leven veranderen, omdat er door verhuizing, opleiding, werk en vrije tijd nieuwe plekken bijkomen. Neem een vrouw die in geboren is in Buurse en nu in Rotterdam woont. In het buitenland zal ze zich waarschijnlijk Nederlander voelen. Maar binnen Nederland identificeert ze zich met Rotterdam en Twente, terwijl ze in Twente zegt dat ze oud-Buursenaar is. En in het dorp Buurse zelf is het weer van belang of je uit het protestantse of katholieke deel komt. Tegelijkertijd kan de vrouw zich identificeren met het Münsterland, omdat haar moeder daar is opgegroeid. Kortom: afhankelijk van onze levensgeschiedenis en de plek waar we zijn, spelen we met geografische schaalniveaus. Wat identiteit betreft zijn we als kameleons: al naargelang de omstandigheden verschieten we van kleur. Ook als je in Welsum woont, kun je tevens wereldburger zijn.



## 6. De hardware en software in beeld

De opsomming van harde en zachte determinanten van dorpsidentiteit hiervoor is natuurlijk verre van compleet. Er zijn ook andere aspecten die de lokale eigenheid beïnvloeden. Neem Lemelerveld dat in feite een 'bedrijfsdorp' is (Daniëls, 2019). Het dorp bij Dalfsen is ontstaan omdat de Overijsselse Beetwortelsuiker Fabriek er in 1854 neerstreek. Lemelerveld ontwikkelde zich tot een centrum van de suikerbietenindustrie en staat nog altijd te boek als suikerbietendorp. Overdinkel ligt pal aan de Duitse grens. En waar grenzen zijn, wordt gesmokkeld. Dat deden de Overdinkellaars vroeger ook, wat het grensdorp ertoe heeft gebracht zich bij bezoekers als 'smokkeldorp' te promoten. Verder geldt dat de hard- en software van dorpsidentiteit met elkaar samenhangen. Aan de omvang en relatieve ligging kan een dorp niets doen – het zijn geografische gegevens. Maar het landschap en het voorzieningenniveau kunnen wel degelijk een relatie hebben met de plaatselijke software. Zo speelt het natuurschoon voor veel nieuwkomers een rol bij hun keuze om in een bepaald dorp te gaan wonen. Die 'omgevingsbetrokkenheid' leidt ertoe dat deze groep zich relatief vaak als vrijwilliger inzet om het lokale landschap te behouden (Gieling, 2018). En volgens geograaf Frans Thissen (2010) zijn steeds meer dorpsvoorzieningen een afgeleide van de sociale vitaliteit. Als bewoners een (verdwenen) voorziening belangrijk vinden, gaan ze vaak zelf aan de slag. Dankzij hun dorpsbinding realiseren ze voorzieningen, of het nu gaat om een coöperatieve supermarkt, lokaal zorgconcept of ontmoetingsplek.

Ook voor de dorpsidentiteit geldt dus: de hardware en de software kunnen niet zonder elkaar, ze hebben elkaar nodig om het dorp 'smoel' te geven. Figuur 1 brengt de harde en zachte dimensies in beeld en laat zien wat de combinatie van beide betekent voor een dorp en zijn inwoners (vgl. Van Scheerdijk et al., 2016). Een dorp zit in een onwenselijke situatie als zowel de fysieke als de sociale kwaliteit lager dan gewenst scoren (het rode vlak). Denk aan een 'kleurloos' dorp dat zienderogen verloedert: inwoners trekken weg, voorzieningen verdwijnen, de leegstand neemt toe – en hoewel er al van alles is geprobeerd, lukt het maar niet om het tijd te keren. De weinige actievelingen die het dorp heeft, leggen het hoofd in de moede schoot. In zo'n geval is het verstandig dat vertegenwoordigers van het dorp – ondersteund door onafhankelijke partijen, zoals de OVKK (Overijsselse Vereniging van Krachtige Kernen) en Stimuland – met elkaar om de tafel gaan om de situatie te analyseren, een plan te maken en dat uit te voeren. Dorpen in één van de twee oranje vlakken staan er beter voor: ze kunnen ofwel de sterke sociale cohesie benutten om het dorp aantrekkelijker te maken ('samen aan de slag voor een mooier dorp'), oftewel de fysieke aantrekkelijkheid van het dorp gebruiken als trigger om bewoners samen te brengen ('dit mooie dorp gaat ons toch allemaal aan'). Dorpen in het groene vlak kunnen de vruchten van hun inspanningen plukken. Ze staan echter voor de uitdaging dat ze niet achterover gaan leunen – de wereld verandert immers continu, waardoor stilzitten geen optie is.



Figuur 1 Scorecard voor een dorp met kwaliteitsdimensies op een schaal van 0 (rampzalig) tot 10 (excellent).  
Bron: gebaseerd op Van Scheerdijk et al. (2016)

Natuurlijk kunnen dorpen van het ene naar het andere vlak opschuiven. Figuur 1 is dan ook vooral bedoeld om bij inwoners of hun vertegenwoordigers te peilen hoe het dorp ervoor staat. Vraag ze welk rapportcijfer ze geven voor de hardware respectievelijk software van het dorp en je krijgt een indruk van wat er goed gaat en wat beter kan. Die analyse kan een startpunt zijn om verder te praten over de lokale identiteit en hoe het dorp daar meer mee kan doen. Met diverse methoden kun je die dorpsidentiteit expliciet maken. Denk aan een 'workshop' waarin bewoners foto's maken van de 'toppers' en 'tobbers' van het dorp. Door die foto's met elkaar te vergelijken, ontstaat er vanzelf een discussie over de vraag wat er moet gebeuren om het dorp aantrekkelijker te maken. Behalve deze 'fotomethode' valt te denken aan een excursie naar een bijzondere plek in het dorp, een speeddate waarbij dorpsbewoners elkaar interviewen of een huiskamergesprek aan de hand van lokale voorwerpen (Aalvanger & Beunen, 2011). In Manderveen (615 inwoners) heeft deze 'op ooghoogte'-aanpak goed uitgepakt. Uit gesprekken bleek dat het credo van het dorp luidt: 'wij doen hier alles samen'. Met de sociale kwaliteit zit het dus wel goed. Wel suggereerden foto's die bewoners maakten dat het dorp een fysieke kwaliteitsimpuls nodig heeft: naast enkele seniorenwoningen voorzieningen, zoals een nieuw fietspad, een speelgelegenheid en een transformatie van het Kulturhus tot Huiskamer. Daar wordt nu hard aan gewerkt dankzij de inzet van vrijwilligers en steun van de gemeente (Gemeente Tubbergen, 2019). Op deze wijze kan Manderveen opschuiven naar de groene kant in de figuur.

## 7. Tot slot: een dorp is vele dorpen

In dit essay hebben we de vraag verkend hoe je de dorpsidentiteit kunt bepalen. Aan de hand van geografische inzichten en Overijsselse voorbeelden komen we tot een enigszins teleurstellende conclusie: dé identiteit van een dorp bestaat niet, er zijn tal van identiteiten. Het hangt af van de context, gesprekspartner en doelgroep welke lokale kenmerken als 'uniek' worden beschouwd. Eigenlijk is dat ook wel logisch: voor een potentiële toerist zijn andere dorpskenmerken van belang dan voor een inwoner, terwijl je niet kunt verwachten dat alle dorpingen – oud, jong, locals, nieuwkomers – op precies dezelfde wijze naar hun woonomgeving kijken. Kortom: een dorp is vele dorpen, of het nu gaat om Heeten, Rheeze of Steenwijkerwold. Toch komen in al die interpretaties van een dorp telkens dezelfde elementen terug. Aan de ene kant is er veel aandacht voor 'harde' factoren (landschap, omvang en relatieve ligging, voorzieningen), aan de andere kant wordt er vaak gewezen op 'zachte' aspecten (mentaliteit van de bevolking, symbolen, plaatsverbondenheid). Een discussie met dorpingen of hun vertegenwoordigers over hun dorp laat zich dan ook goed voeren aan de hand van een indeling in hardware en software.

De uitspraak 'een dorp is vele dorpen' is ook in een andere betekenis relevant. Want al is dé dorpsidentiteit niet te bepalen, het is wel degelijk zinvol om dorpen met elkaar te vergelijken en met elkaar in contact te brengen. Neem dorpen die met een vergelijkbaar vraagstuk worstelen, geïnspireerd willen worden en goede voorbeelden zoeken. Zo wordt in Manderveen het Kulturhus uitgebreid vanuit de gedachte dat de school er ook ooit onderdak kan krijgen (Goorhuis, 2020). In Welsum is men al bezig met de verhuizing van de school naar het dorpshuis. Is het niet nuttig als Dorpsraad Manderveen eens gaat kijken hoe Plaatselijk Belang Welsum het aanpakt? De dorpen liggen weliswaar in andere delen van Overijssel, maar ze hebben veel gemeen, zoals hetzelfde inwoneraantal en een sociale vitaliteit waar andere dorpen alleen maar van kunnen dromen. Zo'n 'dorpsinterview' – ervaringen uitwisselen vanuit een vergelijkbare achtergrond – levert voor beide dorpen wat op. Natuurlijk, het is cruciaal om oog te houden voor de bijzonderheden van tijd en plaats. Generalisaties doen geen recht aan de realiteit, maar blijven hangen in 'elk dorp is anders' is ook een beetje flauw. Het komt aan op het laveren tussen beide extremen, ook voor overheden en instanties die dorpen willen helpen. Het erkennen dat er verschillende identiteiten zijn, haalt de kou al uit de lucht (Cornips & Stengs, 2010). En die erkenning zou zo maar eens het begin kunnen zijn van een vruchtbare dorpendialoog.







## Referenties

- Aalvanger & Beunen (2011), *Dorpsidentiteit: op zoek naar eenheid in verscheidenheid*, Wageningen UR/Wetenschapswinkel, Wageningen
- Bentham, R. (1983), Dorp en landschap, in: K. Woudt (red.), *Spectrum atlas van Nederlandse dorpen*, Immerc, Wormer, pp. 8-45
- Chilla, T., O. Kühne & M. Neufeld (2016), *Regionalentwicklung*, Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart
- Cornips, L. & I. Stengs (2010), Regionale identiteit: lokale beleving van wie we zijn, *Idee*, 31, pp. 10-13
- Daniëls, W. (2019), *Het dorp: een geschiedenis*, Thomas Rap, Amsterdam
- Elshof, H. (2017), (proefschrift), Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Florida, R. (2020), Richard Florida on the future of cities after the Coronavirus (podcast), Centre for Cities City Talks, 24 April 2020
- Gemeente Tubbergen (2019), *Mijn Dorp 2030, het verhaal*, Gemeente Tubbergen, Tubbergen
- Gieling, J. (2018), *A place for life or a place to live: rethinking village attachment, volunteering and livability in Dutch rural areas* (proefschrift), Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Goorhuis, W. (2020), Kulturhus wordt Huiskamer Manderveen; nieuwe seniorenwoningen, *De Twentsche Courant Tubantia*, 10 mei 2020
- Hoorn, P. van (2007), Langs de biergrens van Holten naar Raalte, *Elsevier*, 7 juli 2007, pp. 30-33
- Hospers, G.J. (2013), Geografie en gevoel: wat plekken met ons doen, Van Gorcum, Assen
- Hospers, G.J. (2018), Slimme streken: de kracht van het platteland, Van Gorcum, Assen
- Houtum, H. van & T. van Naerssen (2002), Bordering, ordering and othering, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93, pp. 125-136
- Keuning, H. (1970), *Het Nederlandse volk in zijn woongebied*, Uitgeverij Leopold, Den Haag
- Latz, W. (2011), *Diercke Geographie*, Westermann, Braunschweig
- Leeuwen, E. van (2020), Waardeer de voordelen van stad én platteland, *Trouw*, 13 april 2020
- Löw, M. (2008), *Soziologie der Städte, Suhrkamp*, Frankfurt am Main
- Nolens, P. (2020), Verhuizing 27 leerlingen naar verouderd dorps huis Welsum bijna anderhalve ton duurder, *De Stentor*, 5 juni 2020
- Omniboek (2008), *218 x Overijssel: van Aadorp tot Zwolle*, Omniboek, Kampen
- Renard, P. (2013), Van autonoom dorp naar woondorp (interview met Frans Thissen), *Ruimte*, 4, pp. 224-229
- Scheerdijk, H. van, J. Voss & V. Bulthuis (2016), *Een nieuwe toekomst voor het winkelgebied? Gezamenlijke actie is noodzakelijk!*, Rabobank, Utrecht
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2017), Dorpsleven tussen stad en land: *slotpublicatie, Sociale Staat van het Platteland, Sociaal en Cultureel Planbureau*, Den Haag
- Steenhoff, P. (2018), Welsum: kippen, uiterwaarden en de IJssel, in: Hollands Glorie (red.), *Ons dorp: wel en wee in Nederlands kleinste dorpen*, Unieboek/Het Spectrum, Houten, pp. 151-161
- Strijker, D. (2018), Leefbaarheid op het platteland, *Wijzenlezing Trendbureau Overijssel*, 7 juni 2018
- Szalata, M. (2018), Heel Bathmen leeft voor de *Kwis, Naaber/Noaber*, winter 2018, pp. 42-45
- Terlouw, K. (2014), Lokale identiteit en schaalvergroting, *Openbaar Bestuur*, 24, pp. 2-7
- Thissen, F. (2010), Wat houdt een (krimpend) dorp leefbaar en vitaal?, *Real Estate Magazine*, 13, pp. 23-26



# Vitale informatie voor een vitaal platteland

Dr. Koen Salemink is universitair docent Culturele Geografie aan de Rijksuniversiteit in Groningen. Hij richt zich in zijn onderzoek op inclusieve plattelandsontwikkeling en specifiek op burgerparticipatie en de veranderende overheid.



## Vitale informatie voor een vitaal platteland

**Koen Salemink**

Jarenlang stond het platteland bepaald niet bovenaan de beleidsagenda's. De provincie Overijssel heeft zich echter anno 2020 voorgenomen om zich in te zetten voor een Overijssels platteland met toekomstkracht – een platteland dat zich kan voorbereiden op de toekomst en ontwikkelingen aankan. Om die toekomstkracht te benutten, en waar nodig te versterken, zullen we eerst moeten kijken hoe het platteland zich heeft ontwikkeld. Hoe kunnen burgers en professionals het verleden en de ervaringen gebruiken? In andere gevallen is het meer de vraag hoe burgers en vooral professionals kunnen voorkomen dat het verleden een obstakel vormt voor een gemeenschap met toekomstkracht. In dit essay schets ik beknopt de historische ontwikkelingen achter het veelvoud aan belangen op het platteland. Gebruikmakend van de meest recente wetenschappelijke inzichten over plattelandsontwikkeling zet ik vervolgens uiteen wat de provincie kan doen om inclusief en effectief beleid vorm te geven voor een vitaal platteland. De provincie zal eerst een goede informatiepositie moeten bewerkstelligen. Lokale (beleids)geschiedenis doet ertoe en mag doorwerken in nieuw beleid. Dit betekent dat generiek beleid uiteindelijk lokaal-specifieke uitwerkingen zal hebben – hiervan bewust zijn én hierop inspelen draagt uiteindelijk bij aan beter beleid en effectievere maatregelen. Vitaal plattelandsbeleid erkent en waardeert het verschil tussen lokale gemeenschappen, en het durft er vanuit te gaan dat verschillende benaderingen en maatregelen nodig zijn om uiteindelijk toch hetzelfde doel te bereiken: een platteland dat klaar is voor de toekomst.

Anno 2020 is plattelandsontwikkeling een complexe aangelegenheid geworden, waarbij de belangen van vele verschillende belanghebbenden afgewogen moeten worden. Een blik op enkele (historische) kaarten van één gebied maakt duidelijk hoe deze verschillende partijen als belanghebbende een plek hebben gekregen in het plattelandsbeleid. De geschiedschrijving die ik hierbij presenter is uiteraard niet volledig, maar ik richt me op de gebeurtenissen en veranderingen die ertoe doen voor dit essay.

Hieronder ziet u een kaart uit 1900 van het gebied rondom Nijverdal en Hellendoorn (Kaart 1). De kaart toont een kenmerkend Overijssels landschap: een mengeling van woeste gronden, agrarische gronden, marken, buurtschappen en dorpen, waarvan er één duidelijk industrialiseert en groeit, langs de spoorlijn. Stoomweverijen en -blekerijen worden expliciet aangegeven op de kaart en over de woeste gronden is weinig meer bekend dan enkele grof aangegeven hoogtemeters. Rond 1900 draaide het platteland nog met name om het agrarisch belang. Vele kleinschalige boerenbedrijven bepaalden het landschap, afgewisseld met her en der een privaat landgoed van een industriebaron die al voldoende fortuin had gemaakt voor dergelijk bezit. Er waren weliswaar veel kleine boeren, maar het betrof in ieder geval een grote groep met grotendeels eenduidige belangen; daarbij waren zij vaak pachters en hadden nauwelijks inspraak.



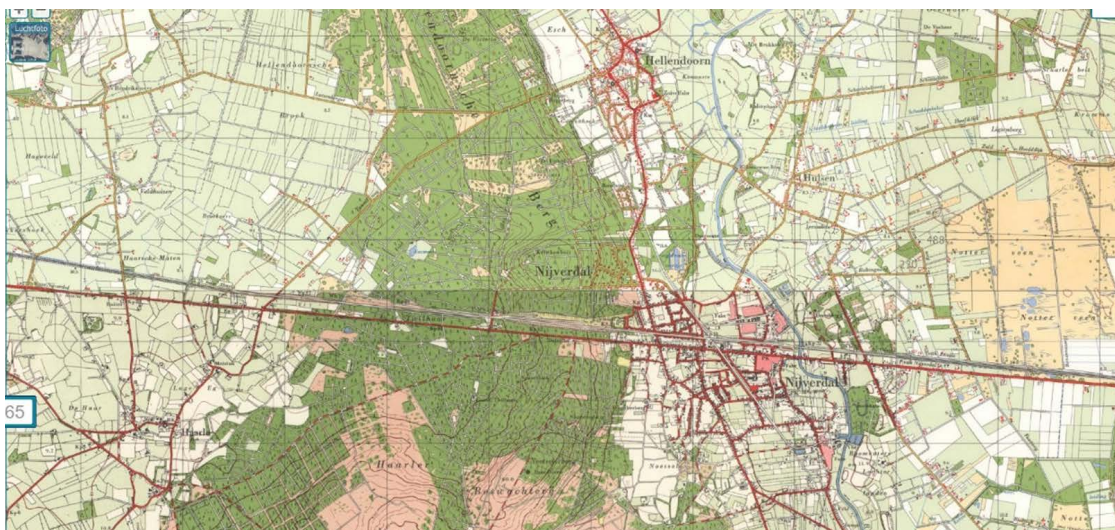
Kaart 1: het gebied rond Hellendoorn, Nijverdal en de Sallandse Heuvelrug in 1900 (Bron: Topo Tijdreis)

Als we vervolgens een reuzensprong maken naar 1965, zien we dat er een ander beeld is ontstaan. Grote delen van de woeste gronden zijn ontgonnen en (her)bebost. Agrarische gronden, zowel weide- als akkergronden, zijn meer aaneengesloten en beslaan een aanzienlijk groter deel van het kaartgebied. Het werk van de Heidemij en de uitwerking van de ruilverkaveling hebben het platteland behoorlijk geordend, en tegelijkertijd opgeschud. Het beleid achter 'Nooit meer honger' en de rationalisering van de landbouw hebben niet alleen landschappelijk grote impact, maar ook economisch, sociaal, cultureel en ecologisch.

De landbouw was in 1965 qua ruimtebeslag de dominantste sector, maar economisch was het zwaartepunt steeds meer aan het verschuiven naar de (grotere) dorpen. Aan de landbouw gerelateerde industrie vestigde zich daar, dienstverlening nam langzaam haar plek in en arbeiders die eerder hun diensten aanboden in de landbouw, vonden steeds vaker werk in de bouwnijverheid.

Nederland groeide en verstedelijkte, ook Overijssel, en de plattelanders zorgden voor het voedsel en bouwden de nieuwe huizen. Op een enkele grote industriebaron na werd het economische landschap steeds meer bepaald door het midden- en kleinbedrijf.

De belangen van plattelanders begonnen inmiddels ook meer uiteen te lopen. Het platteland werd economisch en sociaal steeds minder homogeen, maar het beleid voor het platteland bleef redelijk eenduidig. Rationalisatie en productiviteit voerden de boventoon. Echter, de jaren '60 waren ook een periode van toenemende welvaart en dit leidde onder andere tot de opkomst van het (binnenlandse) toerisme. Veel mensen zagen hun inkomen verbeteren en hadden tegelijkertijd meer vrije tijd. In deze vrije tijd zochten mensen, zowel dorpelingen als stedelingen, steeds vaker de natuur op. Met die groeiende groep bezoekers kreeg het platteland, daar waar de natuur te vinden was, er ook een nieuwe groep belanghebbenden bij: de recreanten.



Kaart 2: het gebied rond Hellendoorn, Nijverdal en de Sallandse Heuvelrug in 1965 (Bron: Topo Tijdsreis)

Een volgende reuzensprong brengt ons bij de kaart uit 2019. In de tussenliggende decennia is zoveel gebeurd dat de enkele zinnen die ik eraan besteed geen enkel recht hieraan doen. Ik doe hierna toch een poging, vooral om het verder toenemende veelvoud aan belanghebbenden te duiden.

Meerdere ruimtelijke ordening nota's van het Rijk hebben in de jaren '70, '80 en '90 gepoogd om geconcentreerde groei mogelijk te maken. Nederlanders moesten in ruim opgezette en groene wijken of dorpen kunnen wonen, zonder daarbij te veel af te snoepen van de schaarse groene ruimte tussen steden en dorpen. Nieuwbouw vond zoveel mogelijk in of direct aan steden en dorpen plaats. Buurtschappen dichtbij de stad, tot kort daarvoor te kenschetsen als 'typisch platteland', kwamen ineens in de stad te liggen. Decennialang was er ook een beweging weg van de grote (Rand)stad, naar groeikernen, maar ook naar goed ontsloten dorpen. Het werd steeds drukker op het platteland, zowel met nieuwe bewoners als met recreanten en toeristen. Het toerisme heeft definitief haar plek ingenomen op het platteland en vormt inmiddels een belangrijke pijler onder de plattelandseconomie.

Boeren werden onderworpen aan de grillen van de wereldmarkt en kregen te maken met credo's als 'up or out'- als je als boer verder wilde ging je óf voor schaalvergroting, óf je verkocht de boerderij en stopte met boeren. Behoudens wat recente natuurontwikkeling blijft de landbouw de grootste grondgebruiker op het platteland, maar deze landbouwgrond wordt beheerd door een steeds kleiner wordend aantal boeren. Deze boeren staan onder toenemende druk om de negatieve effecten van de industrialisatie van de landbouw te beperken. Boeren kunnen inmiddels subsidies krijgen als ze natuur-inclusiever boeren, maar de bijbehorende rekensom valt niet voor iedere boer positief uit.



Kaart 3: het gebied rond Hellendoorn, Nijverdal en de Sallandse Heuvelrug in 2019 (Bron: Topo Tijdreis)

Inmiddels is het platteland een gebied met vele functies en betekenissen. Het platteland in Nederland, ook in Overijssel, is sociaal en economisch gezien steeds meer een spiegel van de stad. In veel gemeenten vormen 'forensen' de hoofdmoot van het inkomen. Verbonden zijn met andere plekken is van vitaal belang voor een leefbaar platteland. Deze verbondenheid zorgt er echter ook voor dat de grens tussen stad en platteland diffuser wordt. Het resultaat is dat het platteland steeds meer belanghebbenden heeft, variërend van lokale belanghebbenden zoals bewoners, boeren, lokale ondernemers, en lokale organisaties, tot externe belanghebbenden zoals toeristen en recreanten, overheden, externe bedrijven en investeerders.

## 2. Eigentijdse benaderingen voor plattelandsontwikkeling

In het hiervoor geschetste complexe speelveld wordt steeds vaker een beroep gedaan op lokale initiatieven en gemeenschappen om zichzelf te organiseren en zelf actie te ondernemen (Gieling, 2018; De Haan, 2019; Ubels, 2020). Soms leveren dergelijke lokale acties mooie resultaten op, maar soms ook niet. In deze sectie zet ik recente wetenschappelijke inzichten uiteen, om zo te komen tot een benadering die recht doet aan de verschillen tussen lokale gemeenschappen. Het is immers verlokkelijk om de succesvolle lokale 'kampioenen' te vieren, maar het is nog belangrijker om oog te hebben voor de gemeenschappen die worstelen met deze roep om zelforganisatie.

Het plattelandsbeleid in Nederland, en gelieerd daaraan het regionale ontwikkelingsbeleid, heeft de afgelopen decennia grote veranderingen doorgemaakt.<sup>1</sup> Grofweg houden deze veranderingen in dat, aanvankelijk, ontwikkelingsmotoren naar achtergebleven regio's werden gebracht (exogene ontwikkeling). Later waren plattelandsregio's juist op zichzelf aangewezen en werden deze, meedeinend op de golf van het marktdenken, geacht om gebruik te maken van hun specifieke competitieve voordelen, en zo hun regionale uniekheid in te zetten ten behoeve van een regionaal-economisch verdienmodel (endogene ontwikkeling). Voortschrijdend inzicht noopte beleidsmakers tot enige aanpassing van dit beleid, aangezien al gauw duidelijk werd dat niet iedere regio in staat was om haar regionale kenmerken te gebruiken voor economisch voordeel – een perifere ligging is economisch immers vooral nadelig, hoe mooi het landschap wellicht ook is. Inmiddels is het nieuwe devies dat regio's, om gebruik te kunnen maken van hun regionale uniekheid, vooral ook goed verbonden moeten zijn met andere plekken en instituties (neo-endogene ontwikkeling). Zo krijgen plattelandsgemeenschappen toegang tot kennis, kunde, advies en financiële hulpbronnen. In haar essay duidt Bettina Bock dit als 'relationele plattelandsontwikkeling' (Bock, 2020).

De veranderende inzichten in, maar vooral opvattingen over, plattelandsontwikkeling zijn er mede debet aan dat de er inmiddels zoveel verschillende belanghebbenden betrokken zijn bij plattelandsontwikkeling. Een leefbaar platteland komt al lang niet meer, en kwam wellicht nooit, tot stand zonder inmenging en ondersteuning van externe actoren. Echter, democratische processen rond plattelandsbeleid, zoals participatie vooraf, tijdens en na de ontwikkeling van beleid, zijn vaak nog gebaseerd op een achterhaalde lijst van belanghebbenden. De neo-endogene en relationele kijk op plattelandsontwikkeling hebben wél oog voor het bredere pallet aan actoren. Een korte kenschets van de achtereenvolgende benaderingen voor plattelandsontwikkeling (exogeen – endogeen – neo-endogeen en relationeel) helpt om een overzicht te creëren van de actoren die door de tijd heen betrokken zijn geraakt.

1. Voor een toegankelijke introductie van het Nederlandse regionale beleid en de uitwerking ervan op plattelandsregio's, verwijst ik naar Milikowski (2020)



In de jaren '60 en '70 was de heersende gedachte dat de economische ontwikkeling van plattelandsregio's op gang gebracht kon worden door er grote werkgevers te vestigen. Het kon hierbij gaan om overheidsdiensten, maar ook om grote bedrijven zoals Philips of DSM. Grote werkgevers zorgden voor werk en moesten de meer perifere regio's aantrekkelijk maken om te wonen. De regionale economie zou in zijn geheel een impuls krijgen (Atzema en Wever, 1999). Een alternatief model was om in perifere regio's hogescholen en universiteiten te stichten (de huidige UT in Enschede is een Overijssels voorbeeld), tevens met het oog op directe werkgelegenheid voor hoogopgeleiden, die dikwijls nog naar de regio moesten verhuizen. Daarnaast was er de bonus van indirecte werkgelegenheid voor middelbaar- en laagopgeleide arbeidskrachten, en er werd gehoopt op regionale economische 'spin-off' door het ontstaan van nieuwe bedrijvigheid.

Dit exogene ontwikkelingsmodel werkt tot op de dag van vandaag door in regio's. Regionale economieën werden hervormd, er werd fors geïnvesteerd in publieke infrastructuur en voorzieningen, en nieuwkomers trokken naar provinciesteden en omliggende dorpen. Echter, deze regio's waren hiermee sterk afhankelijk van besluitvormers en beleidsmakers elders. Reorganisaties bij grote bedrijven of overheidsinstanties leidden al snel tot grote klappen in de regio.

In de loop van de jaren '80 brokkelde het succes van het exogene model al af en de economische en politieke tijdgeesten veranderden. Bezuinigingen op de verzorgingsstaat werden noodzakelijk geacht en de bijbehorende retoriek maakte de burgers duidelijk dat de staat niet meer altijd de aangewezen instantie was om bepaalde problemen op te lossen. Zo bezien zijn de jaren '80 de tijd van de herintrede van zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid als politieke idealen (Verhoeven en Tonkens, 2013; Gieling, 2018). Daarbovenop kwamen de economische klappen in de meer perifere regio's, mede veroorzaakt door een exogene neerwaartse spiraal. Het werd al snel duidelijk dat deze klappen niet opgevangen zouden worden middels een nieuw exogeen ontwikkelingsmodel.

De zelfredzaamheid van regio's kwam hoger op de politieke agenda's te staan. Regionale ontwikkeling zou idealiter uit de regio zelf moeten komen en lokaal geïnitieerd worden. Ondersteund door een steeds verder ontwikkelende Europese agenda voor regionale ontwikkeling, kwam de bal steeds meer bij 'de regio' zelf te liggen. In 1991 deed LEADER (van het Franse 'Liaison entre actions de développement de l'économie rurale') haar intrede. Local Action Groups (LAGs) moesten geformeed worden om zo plattelandsontwikkeling 'van onderop' mogelijk te maken. De aanwezige kwaliteiten en hulpbronnen (natuurlijk, menselijk en cultureel) zouden de basis vormen van de plannen voor een economisch vitaler en leefbaarder platteland (Bosworth et al., 2016; Salemink et al., 2017).

Hiermee verschoof het netwerk van betrokken actoren van overwegend extern en bovenlokaal (grote bedrijven, rijksoverheidsinstellingen) naar overwegend intern en lokaal (lokale bedrijven en -instanties, sleutelpersonen). De eerste twee programma's, LEADER I (1991-1993) en LEADER II (1994-1999), gingen zeer sterk uit van het principe dat lokale actoren moesten bepalen welke maatregelen ontwikkeld en ondersteund zouden moeten worden. Het derde programma, LEADER+ (2000-2006), toonde dat er op Europees niveau wel degelijk geleerd werd van ervaringen in de praktijk, en gaf een aanzet tot erkenning van het belang van externe relaties en verbindingen.<sup>2</sup> Inmiddels is de vernieuwde LEADER-aanpak

onderdeel van een breder Europees programma voor 'community-led local development', oftewel lokale ontwikkeling die in de kern bepaald en geleid wordt door (vertegenwoordigers van) lokale gemeenschappen (zie [enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_en](http://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en)).

Beleidsmakers en wetenschappers hebben de eerdere LEADER-programma's geëvalueerd. Eén van de belangrijkste kritiekpunten is dat het endogene ontwikkelingsprincipe in de praktijk vooral inhoudt dat de verantwoordelijkheid voor ongelijkheid, in de vorm van ongelijke lokale ontwikkelingskansen, naar een lager schaalniveau wordt verplaatst (Bosworth et al., 2016). Immers, als lokale kwaliteiten en hulpbronnen de basis vormen voor nieuwe ontwikkelingen, dan volgt daaruit logischerwijs dat gebieden met minder hulpbronnen ook minder succesvol zullen zijn.

Wetenschappers pleiten dan ook voor erkenning van die regionale verschillen en het belang van toegang tot externe, bovenlokale hulpbronnen (Bock, 2016; Salemink, 2016). Als het einddoel is om in alle plattelandsgebieden de leefbaarheid te verbeteren, dan zal een endogene ontwikkelingsagenda juist leiden tot grotere lokale en regionale verschillen. Toekomstbestendig plattelandsbeleid daarentegen zal uit moeten gaan van de aanwezige lokale capaciteiten (Salemink, 2016; Ubels, 2020). Dit houdt in dat plattelandsbeleid in de uitvoering waar mogelijk faciliteert en lokale gemeenschappen in staat stelt om maatregelen te treffen onder hun voorwaarden. Waar dit niet mogelijk is, oftewel waar de capaciteiten van lokale gemeenschappen tekortschieten, zal externe ondersteuning hard nodig zijn. Eerder onderzoek heeft echter ook aangetoond, dat de erkenning van de voorwaarden van de lokale gemeenschap door overheden lang niet altijd naar wederzijds welbevinden verloopt (De Haan, 2019).

Een bepalende kwaliteit van lokale gemeenschappen is de mate van verbondenheid met bovenlokale hulpbronnen (Hospers, 2019). Uit onderzoek weten we dat relatief hoogopgeleide, welvarende, goed intern verbonden én goed bovenlokaal verbonden gemeenschappen floreren als er door overheden gevraagd wordt om initiatief 'van onderop' (Salemink, 2016; Gieling, 2018; De Haan, 2019; Ubels, 2020). Om als overheid zo goed mogelijk te faciliteren en, waar nodig, te ondersteunen, is het dus essentieel om de lokale gemeenschappen te kennen. Wat zijn hun kwaliteiten en capaciteiten, hoe zijn ze verbonden met andere gemeenschappen en organisaties? Wat zijn hun successen geweest? Maar ook: wat is er in het verleden misgegaan? Voor de beleidsmakende overheid is het vervolgens van belang om te begrijpen wat haar rol is geweest bij zowel het eerdere succes als het eerdere falen. De hierboven geschetste ontwikkelingen zijn immers van invloed (geweest) op hoe lokale gemeenschappen naar overheden kijken.

Een faciliterende overheid beseft dat zij een belangrijke bovenlokale en verbindende hulpbron is voor lokale gemeenschappen (Hospers, 2019). Om zo goed mogelijk te faciliteren moet zo'n overheid begrijpen wat haar rol in eerdere projecten en processen is geweest. Voordat een overheid om actie van onderop kan vragen, zal zij eerst moeten analyseren hoe zij van onderop gezien en beoordeeld wordt.

### 3. Wat u moet weten voordat u om actie van onderop vraagt

De hierboven geschetste ontwikkeling laat zien dat er de laatste decennia steeds meer lokale belanghebbenden betrokken zijn geraakt bij plattelandsbeleid. De mate waarin een beroep werd gedaan op lokale belanghebbenden intensiverde nog eens toen Koning Willem Alexander in 2013 tijdens de troonrede het begrip 'participatiesamenleving' introduceerde. Deze participatiesamenleving was al tijdens werkelijkheid geweest, aldus de koning, maar nu werd het onderdeel van landelijk, regionaal en lokaal beleid. In de praktijk leidde het ertoe dat overheden, op alle niveaus, in toenemende mate opriepen tot burgerinzet en zelfredzaamheid (Salemink, 2016).

De ontwikkelingen rondom deze participatiesamenleving in de daaropvolgende jaren waren bepaald niet onproblematisch, ook niet op het platteland (zie bijv. het werk van Gieling [2018], De Haan [2019] en Ubels [2020]). Ik zal hier niet op alle details ingaan, maar de hoofdboodschap van deze onderzoeken zijn min of meer hetzelfde en luiden als volgt:

- Er is geen sprake van een homogeen platteland – en hier is overigens nooit sprake van geweest;
- Lokale bestuursstijlen en lokaal verenigingsleven zijn bepalende factoren voor hoe de lokale participatiesamenleving uitwerkt;
- Niet alle bewoners van het platteland zijn bereid om zich (onder dezelfde voorwaarden) in te zetten voor hun leefomgeving – er zijn mensen die zich vol overgave inzetten voor alles wat nodig is in het dorp, maar er zijn ook mensen die niet of slechts selectief binden en bijdragen;
- De relatie tussen overheid en burger is steeds meer onder druk komen te staan door de roep om zelfredzaamheid.

Kortom, lokale verschillen doen ertoe en de relatie tussen overheid en burger is een bepalende factor voor succes. Overigens leidt intensievere overheidsbetrokkenheid niet per se tot tevredener burgers. De Haan (2019) concludeert dat actieve bewoners de betrokkenheid van een overheid waarderen als het financiële steun behelst, maar hoe intensiever deze overheidsbetrokkenheid wordt (als faciliteren dirigeren wordt), hoe slechter actieve bewoners de betrokkenheid van de overheid waarderen.

Een veel gehoorde reactie hierop aan de kant van de overheid is dat de overheid meer is dan enkel een 'pinpas van de actieve burger'. Dat lijkt voor de hand liggend – 'wie betaalt, bepaalt' – en overheden zijn dit van oudsher zo gewend. Sterker nog, subsidies en steunregelingen zijn bij uitstek een mogelijkheid om als overheid invloed uit te oefenen. Echter, een faciliterende overheid, die oproept tot burgerinzet, zal moeten betalen en wat vaker de burger moeten laten bepalen. Financiële steun moet dan tot stand komen onder heldere vooraf gestelde voorwaarden en niet, zoals in het verleden vaker gebeurde, onder voorwaarden die in de implementatie pas tot stand komen en gedurende het traject wijzigen. Dit heeft regelmatig geleid tot ernstige verstoring van de relatie tussen overheid en burger (De Haan, 2019; Ubels, 2020).

Daar komt bij dat er veel verschillende overheidslagen betrokken zijn bij plattelandsbeleid. De EU, het Rijk, de provincie, het waterschap en de gemeente; allen zijn betrokken, beschikken over financiële ondersteuningsmechanismen, en hebben een visie op hoe de ander (d.w.z. de andere overheid én de lokale gemeenschap) hun taak zouden moeten opvatten en uitvoeren. Ook in discussies tussen overheden is 'wie betaalt, bepaalt' een terugkerend credo. Ervaren en vaak goed opgeleide actieve burgers weten slim gebruik te maken van dit meerlaagse institutionele systeem (ook zij spreken inmiddels van 'meekoppelkansen'), maar menig goed bedoelende burger raakt erin verdwaald of voelt zich uiteindelijk een speelbal tussen instituties.

Generiek beleid heeft dan ook lokaal totaal verschillende uitkomsten. Iedereen gelijk behandelen leidt juist tot meer ongelijkheid (Foucault, 2011). Om de bestaande ongelijkheid aan te pakken, is het juist nodig om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Dat houdt in dat de faciliterende overheid durft te erkennen dat er verschillen zijn, en vervolgens haar handelen durft te baseren op die verschillen. Dit principe zou niet alleen op moeten gaan voor individuele burgers, maar ook voor groepen burgers en bewonersinitiatieven.

De traditie van provinciaal besturen in Nederland is decennialang anders geweest. Daar waar (grote) bedrijven makkelijk de weg wisten te vinden naar de provinciale burelen om hun zaak te bepleiten – vaak zaken met grote ruimtelijke weerslag – hadden individuele burgers en lokale gemeenschappen meer moeite om als volwaardige partij te participeren. Enigszins gekscherend werd dan vastgesteld dat de provincie geen burgers heeft; treffender is het om te zeggen dat provinciaal besturen recentelijk verrijkt is met de betrokkenheid van lokale bewoners(groepen) (Koster et al., 2015; Salemink & Strijker, 2018).

Een extra complicerende factor van het meerlaagse institutionele systeem is dat beleidsdoelen die gesteld zijn op een hoger overheidsniveau, soms dwars door lokaal beleid en lokale initiatieven heen lopen. Een recent voorbeeld hiervan is het stikstofdossier, waarbij een landelijk beleidsdoel plotseling ook de lokale dynamiek en politiek op scherp zette.<sup>3</sup> Menig lokaal initiatief voor natuurbehoud heeft de lokale uitwerking ervaren van de op landelijk niveau uitgespeelde (schijn) tegenstellingen.

De verwachting is dat in de komende jaren de Regionale Energie Strategie (RES) eenzelfde effect kan hebben in lokale gemeenschappen. Provincies worden geacht een 'bod te doen' naar het Rijk aangaande hoeveel megawatt aan energie duurzaam en hernieuwbaar opgewekt kan worden binnen haar grenzen. Deze energieproductie zal een grote stempel drukken op het fysieke landschap, maar een goede RES zou idealiter wel voor lokaal draagvlak moeten zorgen. Wat dit draagvlak precies inhoudt is echter nog niet uitgemaakt, en overheden en lokale bewoners(groepen) raken steeds meer verwickeld in een (media)strijd rondom de definitie van dat draagvlak. Bij de RES komen dan ook potentieel veel faalfactoren samen: de voorwaarden zijn vooraf niet duidelijk, en een beleidsdoel van een hoger niveau (nationaal en provinciaal) dreigt over langlopende lokale initiatieven heen te walsen.

*3. Meer precies gezegd ging het hier om een rechterlijke uitspraak, die de nationale maatregelen voor een Europees beleidsdoel als onvoldoende beoordeelde. Ondanks de schijnbare tegenstelling is het van belang om voor ogen te houden dat alle betreffende overheidsniveaus uiteindelijk het belang dienen van dezelfde burgers, zij het op verschillende schalen.*

## Box 1: Lokale initiatieven en bovenlokale belangen

In een dorp is al jaren een groep vrijwilligers actief rond het thema duurzame energie. Een kleine groep voorlopers is in 2010 gestart met het organiseren van bijeenkomsten. Na eerst enkele jaren te hebben verkend wat er binnen hun mogelijkheden ligt, besluiten ze in 2013 om met de gemeente in gesprek te gaan. De ambtenaren en de wethouder raken enthousiast – zij zien het als een mooie pilot om te kijken hoe op lokale schaal hernieuwbare energie geproduceerd kan worden, door en voor burgers. De groep vrijwilligers krijgen een kleine subsidie en richten een coöperatie op. Met het 'pilot-geld' op zak lukt het om voldoende deelnemers te vinden om gezamenlijk, met de coöperatieleden, te kunnen investeren in vier windmolens. Maar wel op eigen voorwaarden: het moeten kleine windmolens zijn die het landschap niet verstoren. Begin 2016 krijgen ze de business case rond.

In 2015 is er een nieuw provinciebestuur aangetreden dat voor de opgave staat om een grote hoeveelheid megawatt aan de energietransitie bij te dragen. De provincie gaat op zoek naar 'vehikels' om deze transitie 'vlot te trekken', en komt zo uit bij de lokale initiatieven.

Het overleg start: wat kunnen de initiatieven betekenen voor de provincie?

Het overleg vordert gestaag, maar in de loop van 2017 wordt het provinciebestuur ongeduldig. Er zijn doelen die gehaald moeten worden en de initiatieven blijven vasthouden aan de kleinschalige oplossingen in eigen beheer. De provincie besluit vervolgens om een ingenieursbureau in de arm te nemen dat een provinciale energiestrategie opstelt met als conclusie: om de gestelde doelen te halen, zijn grootschalige projecten nodig die bij voorkeur uitgevoerd worden door professionele commerciële partijen. De lokale initiatieven krijgen in dit geheel ook een rol – zij worden gezien als ideale partners om lokaal draagvlak te organiseren. Het coöperatie voelt zich gepasseerd. Ze gaan nogmaals naar hun gemeente, met de business case uit 2016 in de hand. In 2018 krijgen ze uiteindelijk te horen dat de gemeente, preciezer gezegd de nieuwe wethouder, besluit om verdere acties van de provincie af te wachten. Verdere medewerking aan het lokale initiatief staat 'on hold'. Binnen de coöperatie is inmiddels een richtingstrijd ontstaan over of men wel of niet moet bijdragen aan het provinciale beleid. Er is een valse tegenstelling ontstaan tussen 'lokaal belang' en 'duurzame energiedoelen'. De nieuwe Regionale Energie Strategie (RES) staat voor de jaren na 2020 op het programma, met nog grotere bovenlokale belangen.

(Geconsolideerd voorbeeld gebaseerd op onderzoek op nationale schaal naar lokale initiatieven. Dit voorbeeld is eerder gebruikt door de auteur tijdens de Avond van Wetenschap en Maatschappij 2019 - [www.avondwenm.nl/images/avonden/avond-2019/programmaboekje\\_Avond\\_2019.pdf](http://www.avondwenm.nl/images/avonden/avond-2019/programmaboekje_Avond_2019.pdf))





Verschillen in beleidsdoelen spelen niet alleen tussen maar ook binnen overheidsniveaus. Ook binnen de provincie, en juist rondom het platteland, zijn deze verschillen van belang. Opgaven zijn vaak thematisch afgebakend en verdeeld over verschillende portefeuilles, maar in de praktijk blijken deze thema's en portefeuilles juist samen te komen in de leefomgeving. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar toch leidt het vaak tot beleidsfrictie als dossiers op elkaar ingrijpen. Het stikstofdossier, de RES, natuurontwikkeling, woningbouw, landschap, infrastructurele projecten – ze zijn allemaal van invloed op de leefbaarheid van het platteland. Bovendien zijn het dossiers waarbij de wisselwerking tussen het lokale en het bovenlokale niveau aan de basis staat van de complexiteit.

Een goede informatiepositie, oftewel weten wat waar heeft gespeeld, speelt en gaat spelen, is cruciaal om lokale gemeenschappen in staat te stellen om mee te denken over deze wisselwerkingen, maar ook met hen de blik op de toekomst richten. Een zorgvuldige overheid wil vooraf zo goed mogelijk in kunnen schatten wat de mogelijke afwegingen en wisselwerkingen zijn, en wat haar beleid teweeg zou kunnen brengen.

## 4. Hoe u kunt inspelen op wat er gespeeld heeft

Beleidscoördinatie is essentieel voor goed beleid, ongeacht hoe de betekenis van 'goed beleid' wordt ingevuld. Om te coördineren, en om de leefbaarheid van een specifieke ruimtelijke eenheid zoals het platteland te waarborgen, moet de provincie over de juiste informatie beschikken. De provincie moet weten wat er binnen een bepaald gebied of bepaalde gemeenschap in het verleden heeft gespeeld, welke partijen hierbij betrokken waren, en waar de inspanningen destijds in hebben geresulteerd. Vervolgens moet zij een inschatting kunnen maken wat dit tezamen betekent voor de huidige lokale verhoudingen en de verhouding tussen de lokale gemeenschap en de provincie. Tenslotte moet de provincie ook alle toekomstige relevante maatregelen kunnen schetsen; zowel haar eigen als die van andere overheden. Alleen als de informatiepositie goed is, als de provincie in staat is om de lokale dynamiek te doorgronden, dan is zij in staat om generiek beleid te vervangen door lokaal-specifiek beleid dat uitgaat van aanwezige lokale dynamiek.

Beschikken over de juiste informatie is een voorwaarde voor goed beleid, maar het biedt niet direct een handelingsperspectief. Door een goede informatiepositie kan dit handelingsperspectief echter wel verbreed worden. Overheidsbeleid staat al meer dan een decennium bol van experimenten, pilots, proeftuinen en 'living labs'<sup>4</sup>. Deze worden niet allemaal adequaat geëvalueerd – soms omdat de geboekte resultaten politiek niet gewenst zijn – maar de experimenten die wel geëvalueerd zijn, worden regelmatig gepresenteerd als 'best practice' (Salemink, 2016). Vervolgens dient er 'policy transfer' plaats te vinden, om zo de 'best practices' ook elders te implementeren. Het werkt immers in context A, dus dan heeft context B er vast ook baat bij, zo is de gedachte (De Haan, 2019; Ubels, 2020).



*4. In mijn ogen doet het woord 'experiment' nog het meest recht aan wat er in dergelijke projecten daadwerkelijk plaatsvindt – uitproberen, oftewel experimenteren, wat wel en wat niet goed werkt. Het woord experiment is bepaald niet zonder politieke lading, maar juist omdat het experimenteren plaatsvindt in de maatschappij, met echte burgers, sta ik die politieke lading toe.*

De gedachte achter deze 'policy transfer' behoeft mijns inziens wat meer nuance en diepgang. Acties kopiëren van gebied A naar gebied B omdat het in A heeft gewerkt, veronachtzaamt het belang van lokale context en dynamiek voor het wel of niet slagen van beleid en maatregelen. Om goed in te kunnen schatten of een bepaalde maatregel ook gaat werken in een andere context, moet het mogelijk zijn om een vergelijking te maken tussen die contexten. Zo'n vergelijking vraagt wederom om een goede informatiepositie van de beleidsmakende overheid.

Uitwisseling van goede ervaringen kan heel waardevol zijn, maar deze uitwisseling wint aan waarde als ook succes- en faalfactoren worden meegenomen in de vergelijking. Het kan hierbij gaan om zowel generieke als lokaal-specifieke factoren. Het is voor een overheid vervolgens zaak om in te schatten wat haar rol als bovenlokale hulpbron kan zijn bij het scheppen van de juiste generieke succesfactoren, maar diezelfde overheid moet ook oog hebben voor het lokaal-specifieke. Zo bezien is een oproep aan gemeenschappen om het net zo aan te pakken als in een 'best practice' dorp, niet veel meer dan een holle frase. Het is zinvoller om gelijkaardige gemeenschappen – qua problematiek en manier van (samen)werken – met elkaar in contact te brengen. Dan is het waarschijnlijker dat goede ervaringen elders aangenomen en mogelijk toegepast worden.

Uiteindelijk komt het erop neer dat de beleidsmakende overheid de confrontatie aan durft te gaan met de realiteit in de lokale gemeenschappen. Zo'n realiteitscheck zal bijdragen aan doelmatiger en breder gedragen beleid. Om tot een realiteitscheck en een passend handelingsperspectief te komen, ligt er nog wel een opgave. Wat die opgave inhoudt voor de provincie Overijssel, schets ik hierna.





## 5. Naar een opgave voor de provincie Overijssel

Naar eigen zeggen heeft de provincie Overijssel al geruime tijd geen gericht of specifiek beleid gevoerd voor een leefbaar platteland, maar er zijn concrete plannen in de maak voor de komende jaren. Ingrepen om de leefbaarheid te bevorderen zaten eerder besloten in andere portefeuilles en dossiers, maar nu komt er specifiek een agenda voor een leefbaar platteland. Het is niet aan mij om hier een oordeel te geven over het gereserveerde bedrag, maar het is hoe dan ook raadzaam om als provincie na te denken hoe het budget zo doelmatig mogelijk ingezet kan worden. Dit betekent dat de provincie moet kunnen inschatten hoe de plannen en maatregelen (mogelijk) uitwerken in de gemeenschappen die er baat bij moeten hebben. Om deze inschatting te maken, is kennis over lokale beleidsgeschiedenis, -dynamiek en – capaciteiten onmisbaar.

De informatiepositie die de provincie nodig heeft moet er op gericht zijn om ontwikkelingen uit het verleden en bestaande dynamiek waar mogelijk te benutten, maar ook om, indien nodig, te voorkomen dat pijn en frustratie uit het verleden een betere toekomst in de weg zit.

De benodigde informatiepositie kan de provincie bewerkstelligen als zij:

- Lokale verschillen erkent en waardeert – zoals eerder bepleit in dit essay, leidt generiek beleid juist tot grotere verschillen en ongelijkheid – bereidheid om de verschillen tussen gemeenschappen te erkennen en waarderen, is de aanleiding om de informatiepositie te versterken
- Interne schotten doorbreekt – de provincie zal interne samenwerking tussen afdelingen (ambtelijk) en portefeuillehouders (bestuurlijk) moeten realiseren, om zo tot gedeelde kennis te komen over hoe verschillende beleidsagenda's op elkaar inwerken en beïnvloeden;
- Netwerken met elkaar verbindt – de provincie zal ook externe netwerken van gemeenten, lokale initiatieven, verenigingsleven, lokale ondernemers, kennispartners, sociaal werk, en andere organisaties met een lokaal verleden moeten aanspreken, om zo beter te begrijpen waarop het nieuwe beleid voortbouwt – ook kunnen zo de lokale wensen beter in kaart worden gebracht;
- Een lerende organisatie ontwikkelt – de provincie zal gedurende de beleidsperiode moeten blijven leren, zowel over in welke mate gewenste projectdoelen worden behaald en over hoe het bredere participatieve proces verloopt, en zij moet hierbij oog houden voor de wensen en doelen van lokale gemeenschappen – de lokale gemeenschappen moeten een stem hebben in evaluaties en in het leerproces van de provincie

De bijdrage van de informatiepositie aan een leefbaar platteland hangt verder nog af van een laatste, maar zeer belangrijke voorwaarde: de provincie moet helder communiceren over de mogelijkheden en beperkingen die er zijn. Lokale wensen zullen verschillen, maar tegelijkertijd gaan bovenlokale wensen mede bepalen wat de mogelijkheden zijn. Zo bezien zal er geen sprake zijn van een open gesprek, of een open participatief proces, waarin alles mogelijk is. Vooraf moeten de voorwaarden waarbinnen ontwikkelingen en acties mogelijk zijn, helder worden gecommuniceerd. Wil de provincie deze duidelijkheid kunnen bieden, dan zal zij die informatiepositie zo goed mogelijk moeten waarborgen. Die lokale informatie leidt dan uiteindelijk tot een helder kader waarbinnen aan de leefbaarheid van het platteland gewerkt kan worden. Idealiter is kennis dan eens niet gelijk aan macht; kennis draagt zo bij aan lokale kracht.



## Referenties

- Atzema, O. & Wever, E. (1999) *De Nederlandse Industrie: Vernieuwing, verwevenheid en spreiding*. Van Gorcum, Assen
- Bock, B. (2016) "Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection". *Sociologia Ruralis*, vol. 56(4), pp. 552-573
- Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J. & Shepherd, J. (2016) "Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England". *Sociologia Ruralis*, vol. 56(3), pp. 427-449
- De Haan, E. (2019) *Citizens' initiatives in depopulating rural areas: Understanding success, failure and continuity from multiple perspectives*. PhD Thesis, Rijksuniversiteit Groningen
- Foucault, M. (2011) *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-1979*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK)
- Gieling, J. (2018) *A place for life or a place to live: Rethinking village attachment, volunteering and liveability in Dutch rural areas*. PhD Thesis, Rijksuniversiteit Groningen
- Hospers, G.J. (2019) "Stad en land samen verder: nieuwe kansen voor rurale krimpregio's". In *Land in samenhang: Krimp en regionale kansengelijkheid*, pp. 50-69. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform 31
- Koster, M., Aykaç, R. & Verschuren, O. (2015) *De Provincie en de Burger: Een Spannend Avontuur?* (Monitoring en Evaluatie Pilots Burgerparticipatie, Provincie Noord-Holland). Utrecht: Bestuurs- en Organisationswetenschap / Universiteit Utrecht
- Milikowski, F. (2020) *Een klein land met verre uithoeken: Ongelijke kansen in veranderend Nederland*. Atlas Contact, Amsterdam
- Salemink, K. (2016) *Digital Margins: How spatially and socially marginalized communities deal with digital exclusion*. PhD Thesis, Rijksuniversiteit Groningen
- Salemink, K., Strijker, D. & Bosworth, G. (2017) "The Community Reclaims Control? Learning Experiences from Rural Broadband Initiatives in the Netherlands". *Sociologia Ruralis*, vol. 57(S1), pp. 555-575
- Salemink, K. & Strijker, D. (2018) *Digitaal Platteland: White paper over digitale ontsluiting van het Nederlandse platteland*. Groningen: Urban and Regional Studies Institute / Rijksuniversiteit Groningen
- Ubels, H. (2020) *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance*. PhD Thesis, Rijksuniversiteit Groningen
- Verhoeven, I. & E. Tonkens (2013) "Talking Active Citizenship: Framing Welfare State Reform in England and the Netherlands". *Social Policy & Society*, vol. 12(3), pp. 415-426



# **Toekomstkracht Overijssel**

## Annex

Tabel 1: Overzicht aanvullende kenmerken: provincies Overijssel en COROP gebieden<sup>1</sup>

	Noord-Overijssel	Zuidwest-Overijssel
<b>Bevolking</b>		
Bevolkingsomvang 2019	371.608	155.539
Bevolkingsdichtheid	263	374
% niet stedelijke bevolking 2019	29.6	22.5
% weinig stedelijke bevolking	24.3	23.2
Bevolkingsgroei/1000	7.6	4.6
Geboortes/1000 2018	11.0	9.6
Buitenlands migratiesaldo	1.5	3.4
Binnenlands migratiesaldo	3.3	0.9
Groene druk	43.1	38.5
Grijze druk	30.8	32.8
% 65+ 2019	17.7	19.1
% <= 25	30.8	23.4
% 25- 45	24.6	23.5
<b>Overheidsfinanciën</b>		
Bevolkingsomvang 2018	368.819	153.834
Totaal aantal uitkeringen 2018 (% van bevolking)	89.480 (24%)	41.610 (27%)
%Uitkering tot AOW leeftijd (van totaal uitkeringen)	31%	33%
% Uitkering vanaf AOW leeftijd	69%	67%
% diploma WO van alle diploma's 2016	2.1	2.3
% diploma HBO	14.8	15.8
% diploma MBO	38.7	38.0
% werkende vrouwen	67.7	66.2
% werkende migranten	63.0	62.2
# kinderdagverblijf/3 km 2019	14.0	12.9
<b>Arbeidsmarkt/bedrijvigheid</b>		
% banen werknemers (2018) in:		
Landbouw, bosbouw, visserij	1	2
Nijverheid en energie	17	15
Commerciële dienstverlening	46	57
Niet-commerciële dienstverlening	35	27
% bedrijfsvestigingen (100%) in		
Landbouw, bosbouw, visserij	11	9
Nijverheid en energie	16	12
Handel en horeca	23	23
Vervoer, informatie, communicatie	7	7
Financiële diensten, ontroerend goed	9	9
Zakelijke dienstverlening	22	26
Cultuur, recreatie en overige	12	13

1. CBS statline regionale kerncijfers Nederland [opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1594221436102](https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1594221436102)

## Twente

## Overijssel

## Nederland

	629.284	115.6431	17.282.163
	423	348	513
	18.3	22.5	16.9
	24.0	24.0	17.2
	2.3	4.3	5.9
	8.9	9.7	9.8
	2.8	2.5	5.0
	0.1	1.2	
	39.6	40.6	37.3
	35.1	33.4	32.6
	20.1	19.2	19.2
	19.3	29.6	28.1
	23.0	23.6	24.6
	627.848	1.151.501	17.181.084
	175.820 (28%)	306.901 (27%)	4.912.660 (29%)
	33%	32%	30%
	67%	68%	70%
	4.9	3.7	8.6
	14.4	14.7	15.2
	39.8	39.3	35.0
	63.6	65.3	64.6
	58.9	60.3	64.4
	12.6	13.4	22.5
	1	1	1
	19	18	14
	48	49	53
	32	32	32
	50.060	93.535	1.573.885
	8	9	5
	15	15	15
	26	24	21
	7	7	9
	12	10	10
	22	22	27
	12	12	13

## Annex

Tabel 2: Overzicht aanvullende kenmerken: plattelandsgemeenten

	Dalfsen	Dinkelland	Haaksbergen	Hardenberg
<b>Bevolking</b>				
Bevolkingsomvang 2019	28.499	26.350	24.277	60.574
Bevolkingsdichtheid 2019	173	150	232	194
% niet stedelijke bevolking	47.9	54.4	20.2	54.1
% weinig stedelijk. Bevolking	38.8	38.0	29.8	28.4
% (matig) stedelijke bevolking	(13.4)	(7.8)	(50)	(16.7)
Bevolkingsgroei/1000	1.7	0.9	-0.6	0.6
Geboortes/1000 2018	9.6	8.0	7.6	10.0
Buitenlands migratiesaldo	9.1	2.2	1.8	1.8
Binnenlands migratiesaldo	5.6	2.5	-2.4	-2.4
Groene druk 2019	43.9	40.7	40.2	43.4
Grijze druk	37.5	40.7	43.6	32.3
% 65+ 2019	20.6	21.7	18.3	18.3
% <=25	29.5	28.7	26.7	30.5
% 25-45	20.3	19.8	19.3	22.6
% WO van alle diploma's 2016	2.1	2.2	0	1.5
% HBO	12.2	15.2	14.6	9.6
% MBO	37.3	37.1	38.3	44.9
<b>Gemeentefinanciën</b>				
Schuldenquote 2019	34	7	102	88
Bevolkingsomvang 2018	28.242	26.291	24.291	60.539
Totaal aantal uitkeringen 2018 (% van bevolking)	7.010 (25%)	6.770 (26%)	7.120 (29%)	14.760 (24%)
% Uitkeringen tot AOW 2018	21%	21%	24%	29%
% Uitkeringen va AOW 2018	79%	79%	76%	71%
<b>Arbeidsmarkt/bedrijven</b>				
% werkende vrouwen 2019	68.6	68.4	64.4	66.8
#kinderdagverblijf/3 km 2019	3.9	2.8	6.7	4.9
<b>% banen werknemers (2018) in:</b>				
Landbouw, bosbouw, visserij	4	6	1	1
Nijverheid en energie	25	17	32	21
Commerciële dienstverlening	49	49	47	39
Niet-commerciële dienstverlening	23	27	21	38
Bedrijfsvestigingen (100%) in 2018	2660	2725	2130	4835
Landbouw, bosbouw, visserij	18.7	21.3	13.2	15.9
Nijverheid en energie	14.8	14.1	16.2	18.9
Handel en horeca	21.1	23.1	23.5	24.6
Vervoer, informatie, communicatie	4.7	3.9	4.9	5.4
Financ. Diensten, ontroerend goed	9.4	11.7	17.8	7.9
Zakelijke dienstverlening	20.1	16.0	34.4	16.4
Cultuur, recreatie en overige	10.3	13.4	24.6	10.9



	Hellendoorn	Hof van Twente	Losser	Ommen	Olst-Wijhe	Rijssen-Holten	Raalte
	35.808	34.940	22.622	17.813	18.071	38.300	37.511
	260	164	229	99	159	407	219
	28.7	39.2	34.0	51	49.8	13.8	44.5
	35.6	43.0	40.5	31.9	50.2	33.0	30.4
	(35.7)	(17.8)	9 (5.5)	(17.5)	0	(53.2)	(25.1)
	0.3	0.3	3.3	10.4	2.7	5.3	9.5
	9.4	7.4	7.8	9.3	9.0	11.4	9.2
	0.8	3.1	0.8	2.0	-0.2	2.4	1.4
	1.4	1.2	3.7	8.1	3.2	-0.1	9.2
	41.5	39.6	38.9	41.9	38.9	50.1	39.7
	39.2	46.2	42.2	39.9	37.7	34.0	38.3
	21.8	24.9	23.3	22.0	21.4	18.5	21.5
	28.1	26.3	26.2	28.1	27.2	33.0	27.6
	21.7	19.0	20.0	20.9	19.8	23.1	20.2
	2.6	2.5	2.8	1.7	1.2	1.3	2.2
	12.7	12.8	13.5	13.2	12.8	13.1	16.7
	42.2	41.5	39.5	37.7	39.4	41.3	45.2
	147	67	42	85	94	73	106
	35.796	34.930	22.547	17.630	18.023	38.097	37.158
	9.700 (27%)	10.510 (30%)	6.820 (30%)	4.840 (28%)	4.880 (27%)	8.860 (23%)	9.860 (27%)
	25%	21%	28%	24%	26%	25%	24%
	75%	79%	72%	76%	74%	75%	76%
	66.7	65.2	62.8	64.8	66.2	67.2	68.1
	6.7	4.0	3.1	2.2	1.6	7.5	5.2
	1	2	2	4	2	0	2
	24	28	12	21	25	27	23
	45	45	48	45	38	53	47
	31	25	38	30	35	20	29
	2690	3660	1755	1710	1505	3110	3045
	11.7	16.8	14.2	20.2	18.3	7.1	18.1
	16.4	15.4	14.2	13.7	14.0	8.9	14.1
	26.2	21.5	27.4	24.9	20.3	25.1	22.3
	4.8	4.1	5.1	4.7	6.3	5.3	5.1
	10.8	10.9	10.0	7.6	8.6	14.6	9.4
	18.4	20.1	17.7	19.0	20.3	18.2	19.9
	11.7	11.2	11.4	10.2	12.3	9.2	11.2

## Annex

Tabel 2: Overzicht aanvullende kenmerken: plattelandsgemeenten

	Staphorst	Steenwijkerland	Twenterand
<b>Bevolking</b>			
Bevolkingsomvang 2019	17003	43940	33792
Bevolkingsdichtheid 2019	127	152	318
% niet stedelijke bevolking	62.4	55.1	39.7
% weinig stedelijk. Bevolking	37.2	22.7	52.8
% (matig) stedelijke bevolking	0	(22.2)	(7.5) 0
Bevolkingsgroei/1000	12.3	3.9	-3.3
Geboortes/1000 2018	14.4	9.3	9.9
Buitenlands migratiesaldo	1.8	2.7	0.9
Binnenlands migratiesaldo	3.6	1.7	-4.8
Groene druk 2019	56.8	40.3	45.7
Grijze druk	28.2	39.5	33.4
% 65+ 2019	15.2	21.9	18.7
% <=25	36.5	27.3	30.9
% 25-45	23.0	21.1	22.2
% WO van alle diploma's 2016	1.4	1.5	1.1
% HBO	8.2	10.2	9.9
% MBO	43.2	37.1	46.0
<b>Gemeentefinanciën</b>			
Schuldenquote	-38	45	41
Bevolkingsomvang 2018	16.797	43.768	33.903
Totaal aantal uitkeringen 2018	3.060 (18%)	12.350 (28%)	8.580 (25%)
% Uitkeringen tot AOW	21%	27%	31%
% Uitkeringen va AOW	79%	73%	69%
Arbeidsmarkt/bedrijven	68.5	64.5	64.3
% werkende vrouwen 2019			
#kinderdagverblijf/3 km 2019	4.8	6.8	3.6
<b>% banen werknemers (2018) in:</b>			
Landbouw, bosbouw, visserij	2	1	2
Nijverheid en energie	35	23	25
Commerciële dienstverlening	49	42	44
Niet-commerciële dienstverlening	14	34	29
Bedrijfsvestigingen (100%) in 2018	1.720	4.255	2.510
Landbouw, bosbouw, visserij	23.3	13.7	11.0
Nijverheid en energie	25.0	17.7	23.5
Handel en horeca	20.1	23.7	25.7
Vervoer, informatie, communicatie	4.4	5.3	4.4
Financ. Diensten, ontroerend goed	7.3	8.1	10.2
Zakelijke dienstverlening	14.2	19.5	14.5
Cultuur, recreatie en overige	6.1	11.8	10.8

**Tubbergen**
**Wierden**
**Zwartwaterland**

	21276	24351	22503
	145	257	273
	78.5	25.1	16.8
	21.5	55.7	72.8
	0	(19.3)	(10.4)
	3.0	3.8	1.6
	9.3	10.6	12.5
	0.9	0.9	0.0
	2.1	1.1	-4.0
	43.2	44.1	50.8
	33.4	38.0	30.8
	18.9	20.9	17.0
	30.8	29.4	34.3
	20.4	21.8	23.7
	1.8	3.0	1.1
	14.4	13.5	10.5
	36.5	36.7	39.8
	-20	55	135
	21.213	24.258	22.468
	4.840 (23%)	6.080 (25%)	4.740 (21%)
	23%	21%	25%
	77%	79%	75%
	70.1	67.1	68.6
	2.3	4.8	3.2
	2	1	0
	26	19	47
	47	56	35
	25	25	18
	2.185	2.205	1.970
	24.9	11.8	9.1
	16.5	16.1	22.8
	22.2	24.0	23.9
	3.9	3.9	7.9
	10.1	15.0	13.2
	13.7	20.4	14.0
	8.9	9.8	9.1

