

De Veenkoloniën: heroverweging van kwaliteiten

DIRK STRIJKER
Bijzonder hoogleraar
Plattelandsontwikkeling
-de S.L. MANSHOLTLEERSTOEL-

Voorwoord

De provincie Groningen is momenteel bezig met de voorbereiding van een nieuwe Provinciaal Omgevingsplan (POP). In de startnotitie POP III zijn enkele aandachtsgebieden aangegeven. Een daarvan is het Groningse deel van de Veenkoloniën.

In dat kader is mij verzocht een notitie op te stellen waarin aangegeven wordt hoe een omslag in het gebied bereikt kan worden, van naar binnen gekeerd naar creatief en innovatief.

Dirk Strijker

Groningen, 7 februari 2007

Inleiding

De provincie Groningen is bezig met de voorbereiding van een nieuw POP. Daartoe is ze geïnteresseerd in de mogelijkheden die er wellicht zijn om in het gebied Veenkoloniën een omslag te bewerkstelligen van in zichzelf gekeerd naar creatief en innovatief. Aangegeven moet worden aan welke voorwaarden voldaan moet worden om zo'n omslag te bereiken. Deze notitie bouwt voort op een interne analyse van het provinciale apparaat over de uitgangspunten en mechanismen van eerdere plannen (Van Hilten, Analyse Veenkoloniën. Probleemgebied of land van beloften, dec. 2006). Tenzij anders aangegeven heeft het navolgende betrekking op zowel de Groningse als de Drentse Veenkoloniën. De reden is dat de beide delen van de Veenkoloniën landschappelijk, sociaal en economisch een eenheid vormen.

In deze notitie wordt eerst een aantal 'waarnemingen' geformuleerd. Vervolgens wordt aangegeven welk ontwikkelingsmodel het meest voor de hand ligt voor een gebied als de Veenkoloniën. Vastgesteld wordt dat de omslag het best bereikt kan worden door te streven naar nieuwe inwoners, afkomstig van elders. Vervolgens komt aan de orde hoe dat bereikt kan worden. Voorgesteld wordt een aantal kerngebieden binnen de Veenkoloniënblijvend te beschermen en te restaureren. In andere gebieden, wellicht tweederde van het geheel, zou de rigide bescherming van lintbebouwing en openheid losgelaten kunnen worden. Op die wijze kunnen nieuwe, aantrekkelijke woonmilieus ontstaan.

1 De rode draad van eerdere plannen

In de interne analyse zijn plannen tegen het licht gehouden die in de periode 1980 tot heden ontwikkeld of geopperd zijn ter bevordering van de sociaal-economische positie van de Veenkoloniën. Dat doel gold al bij de Herinrichting van 1977 en is opnieuw geagendeerd via het rapport van de commissie-Hoekstra (Van afhankelijkheid naar kracht, 2001). De daaruit ontstane Agenda voor de Veenkoloniën is de beleidsmatige vertaling ervan. Een ander belangrijk uitgangspunt van veel plannen, en ook van het heersende ruimtelijke beleid in het gebied, is dat de landschappelijke karakteristieken en kwaliteiten van de Veenkoloniën behouden moeten blijven en waar mogelijk versterkt moeten worden. Het gaat dan om zowel de grootschalige openheid en de lintbebouwing, als om rust en ruimte. Ook krijgt de landbouw, in het bijzonder de akkerbouw, veelal een belangrijke positie toegekend. De bestuurlijke verbrokkeling komt in verschillende plannen en studies naar voren als deel van het veenkoloniale probleem. Ten slotte blijkt dat veel plannen als uitgangspunt hebben dat er onder de bevolking een ondernemende pioniersgeest heerst.

Vervolgens blijkt (zie Conclusie van Analyse Veenkoloniën) dat in het verleden nogal verschillende recepten voor verbetering voorgelegd zijn. Het belangrijkste onderscheid is dat een deel van de voorstellen vooral uit wil gaan van de eigen kracht en kwaliteiten van het gebied, een ander deel gelooft daar niet in en verwacht meer van externe impulsen. Over de vorm van die externe impulsen lopen de meningen dan echter weer uiteen.

2 De eigen onderlegger

Het lijkt me goed om, los van wat door anderen in eerdere studies en voorstellen als uitgangspunt gekozen is, mijn eigen waarnemingen vast te leggen. De Veenkoloniën hebben door de jaren heen veel karakteristieken van een grootschalig agrarisch ontginningsgebied behouden. Wel is met de Herinrichting een belangrijk deel van het watertransportsysteem - het mondenstelsel - vervangen door wegverbindingen. De infrastructuur- en bebouwingslijnen van voor de Herinrichting zijn echter nog goed herkenbaar, en een belangrijk deel van het gebied is nog immer in gebruik voor akkerbouwdoeleinden. Bestuurlijk is het gebied nogal verbrokkeld: twee provincies, en negen gemeenten. De Drentse gemeenten hebben van oudsher hun bestuurlijke prioriteit niet bij het veenkoloniale gebied liggen, maar bij het welvarender zanddeel van die gemeentes. De provincies zijn zich bewust van de ontwikkelingsproblemen, besteden er heel wat bestuurlijke aandacht aan, werken ook samen, maar tegelijkertijd blijven het twee verschillende jurisdicties. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat de procedures voor de Provinciale Omgevingsplannen van Groningen en Drenthe in de tijd niet parallel verlopen.

Het watersysteem

Ook al zijn veel waterwegen vervangen door wegverbindingen, toch is er nog heel wat zichtbaar van het oorspronkelijke systeem. In een aantal gevallen, zoals in de Pekela's en in Wildervank, is onderhoud en restauratie gepleegd, in het bijzonder in het kader van de Herinrichting. In andere gevallen, zoals bijvoorbeeld in Nieuw Weerdinge en op Ommelanderswijk, verkeert het systeem in een deplorabele staat. Omdat de meeste verbindingen niet meer als vaarverbinding gebruikt worden, hebben sluizen, bruggen en losplaatsen hun oorspronkelijke functie verloren. Daarmee is vaak ook de aandacht voor dergelijke elementen weggeëbd. Soms zijn ze geheel verdwenen, en als ze nog bestaan zijn ze verwaarloosd of bijvoorbeeld vervangen door, of verbouwd tot, stuwen en dammen. Soms is de waterverbinding vernauwd tot een sloot of een waterlossing. Daar waar plaatselijk wel goede zorg aan het waterstelsel

verleend is, is de landschappelijke continuïteit vaak afwezig. Een goed onderhouden stuk kan een eindje verder heel goed gedempt of afgedamd zijn. De recente poging sommige kanalen weer bevaarbaar te maken biedt kansen op verbetering, want het blijkt te leiden tot hernieuwde aandacht, herstel en onderhoud.

De bebouwing

Er is nog veel zichtbaar van de lintbebouwing van eerder. Wel zijn in de grotere dorpen en plaatsen nieuwe woonwijken en centra aangelegd buiten het lint, om de woon- en werkbehoefte te accommoderen (Pekela, Stadskanaal, Nieuw Buinen). Op de vele plekken waar de lintbebouwing nog beeldbepalend is, levert zij niet altijd een fraai beeld op. Langdurig gebrek aan publieke, maar vooral ook aan private middelen is zichtbaar in de vorm van slecht verbouwde of slecht onderhouden gebouwen (zoals langs Wildervank, langs het Stadskanaal en op veel plaatsen langs de Drentse monden). De veelgeroemde lintbebouwing is daarmee in de praktijk vaak een slecht onderhouden samenraapsel van oude en nieuwere gebouwen, soms slecht onderhouden, fout verbouwt of totaal verkrot. En overigens zijn er ook mooie stukjes lintbebouwing te bewonderen, waarbij bijvoorbeeld stukjes Oude Pekela, Ter Apel, Tripscompagnie en Borgercompagnie genoemd kunnen worden.

Het landschap

Een groot deel van de Veenkoloniën is nog steeds open. Gaandeweg krijgt de melkveehouderij vaste voet aan de grond. Dit proces van ‘vergrassing’ (weiland, snijmaïs en de bijbehorende koeien en stallen) vordert langzaam, maar gestaag. De planologische inpassing hiervan heeft tot op heden de openheid niet aangetast. De openheid van het landschap en de lintbebouwing worden in het beleid nadrukkelijk gekoesterd. Dit staat soms op gespannen voet met de dynamiek van de agrarische sector (grote gebouwen, energiemaïs, windmolens, zwaar transport) en met de eisen die aan een aantrekkelijk ‘woon-platteland’ gesteld worden (beschutting, beslotenheid, afwisseling). Het ligt voor de hand dat met dat planologische beleid in de voorbije decennia economische en sociale kansen gemist zijn.

De economische en de sociale structuur

De economische structuur van de Veenkoloniën wijkt minder af van het Nederlands gemiddelde dan vaak gedacht wordt. Ook de Veenkoloniën is een derde generatie economie, een diensteneconomie. Ruim tweederde van de toegevoegde waarde wordt door de breed gedefinieerde dienstensector gevormd, zo’n kwart door de industrie en minder dan tien procent door de landbouw en agro-industrie. Per saldo is de veenkoloniale economie veel minder afhankelijk van de landbouw dan vaak wordt gesuggereerd. Binnen de dienstensector is de commerciële dienstverlening ondervertegenwoordigd, en zijn de publieke diensten (overheden, werkvoorziening etc.) oververtegenwoordigd. Daarnaast is het gebied tot op zekere hoogte een woongebied voor pendelaars op met name de stad Groningen, maar veel minder gewaardeerd dan bijvoorbeeld Noord-Drenthe.

Door sectorstructuur, onderwijsvoorzieningen en andere oorzaken is het gemiddelde gezinsinkomen en het opleidingsniveau wat lager dan gemiddeld in Nederland. De werkloosheid en het beroep op sociale uitkeringen is wat groter, er zijn gebiedjes met een notoir sociaal zwakke structuur, en er is een kern van persistente inactieven. In het rapport van de commissie Hoekstra is duidelijk geworden dat het in delen van het gebied aan sociaal kapitaal ontbreekt. Er zijn naar verhouding weinig mensen die het voortouw in de verdere ontwikkeling kunnen nemen, die nieuw elan en nieuwe ideeën kunnen ontwikkelen, die het verenigingsleven op

sleeptouw kunnen nemen, of die in het lokale bestuur een belangrijke rol kunnen vervullen. Uit recent, nog niet gepubliceerd onderzoek van de UvA blijkt dat jongeren met goede kansen op de onderwijs- en arbeidsmarkt het gebied verlaten, en dat de minder kansrijken overblijven. Die negatieve uitsortering bestaat al lang, en niet alleen onder jongeren, en is een belangrijke oorzaak van het zwak ontwikkelde sociaal kapitaal, omdat ze maar ten dele gecompenseerd wordt door terugkeer op latere leeftijd.

De landbouw

De landbouw, en daarbinnen de akkerbouw, is de grootste grondgebruiker van de Veenkoloniën. Sinds de jaren tachtig staan de traditionele akkerbouwteelten onder druk. De belangrijkste teelten in de Veenkoloniën bleken sterk afhankelijk te zijn van Brusselse marktordeningen. Die marktordeningen zijn inmiddels versoberd, waardoor de verdien capaciteit van de veenkoloniale akkerbouw verminderd is. Ook de positie van AVEBE bleek problematisch. Te verwachten verdere aanpassingen van de Europese marktordering voor fabrieksaardappels maken het bedrijf kwetsbaar. De focus van het bedrijf is in de afgelopen jaren meerdere keren veranderd. Er zijn geen harde aanwijzingen dat AVEBE de komende jaren haar positie belangrijk kan versterken, ook al is men binnen het bedrijf optimistisch. Het gevolg zal zijn dat het benodigde areaal voor fabrieksaardappelen verder zal krimpen. Dat zal overigens vooral buiten de Veenkoloniën gebeuren, want productie dicht bij de fabriek is qua kosten aantrekkelijk.

Er zijn vanaf de jaren tachtig pogingen gedaan nieuwe teelten binnen de akkerbouw te introduceren. Grootschalig succes heeft dat niet opgeleverd. Wel is er enige intensieve veehouderij, vooral als neventak, ontstaan. Daarnaast is er melkveehouderij het gebied ingetrokken, langzaam maar gestaag. Het trage tempo wordt vooral veroorzaakt door het feit dat ook in andere, bodemtechnisch meer aantrekkelijke gebieden (Oldambt, Hogeland, Friesland), vestigingsmogelijkheden waren. Wellicht dat planologische beperkingen ook een rol gespeeld hebben. Een recent overzicht van Alterra laat zien hoe weinig potentiële vestigingsplaatsen er voor veehouderijbedrijven in de Veenkoloniën zijn.

In een eerdere notitie (Strijker, 2003) heb ik aangegeven dat er heel wat akkerbouwgrond ‘latent’ braakligt. De grond is weliswaar in gebruik, maar niet bij bedrijven met ontwikkelingsplannen, en is beschikbaar zodra zich een redelijke koper aandient. Recent zijn er aanwijzingen dat het tij aan het keren is. Door een aantal oorzaken neemt de vraag naar akkerbouwproducten toe, voor menselijke consumptie, voor traditionele industriedoeleinden en voor energie-opwekking wereldwijd. Het meest voor de hand liggend is dat de veenkoloniale akkerbouw gericht zal blijven op de eerste twee typen teelt (vanwege een relatieve voorsprong in kennis, goede infrastructuur, markttoegang, en moderne verwerkende industrie). Toch zijn er heel wat bronnen die aannemen dat teelt voor energieteelt ook in de Veenkoloniën een hoge vlucht zal nemen. Binnen Nederland wordt de Veenkoloniën als het meest kansrijke gebied gezien voor energieteelt, maar het is de vraag of dat in Europees verband ook zo is. Mijn inschatting is dat de Veenkoloniën vooral een gebied zal blijven waar de teelt voor voedingsdoeleinden (aardappels, graan, bieten) en voor veehouderijdoeleinden (maïs, gras) dominant is.

Welke ontwikkeling ook leidend wordt, duidelijk is dat er de komende tijd opwaartse druk op de grondmarkt zal ontstaan. Die opwaartse druk zal de concurrentiepositie van het gebied overigens niet zoveel veranderen, omdat dezelfde ontwikkeling zich ook in concurrerende gebieden voor gaat doen. De druk zal het wel (wat) lastiger maken om grootschalig grond om

te zetten in bijvoorbeeld natuur, waterberging of andere laagrenderende activiteiten. Voor het ontwikkelen van woningbouw, bedrijventerreinen en dergelijke doet het er veel minder toe.

3 Mechanismen voor ontwikkeling, toegespitst op de Veenkoloniën

Globaal worden in de internationale literatuur over regionale ontwikkeling drie mogelijke mechanismen onderscheiden (de Carlino-Mills classificatie JRS 1996, vol. 4; zie ook Hoogstra, Van Dijk en Florax, 2005, die een meta-analyse van regionale ontwikkelingsplannen uitgevoerd hebben). De eerste benadering gaat ervan uit dat het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid de motor is voor verdere ontwikkeling, de tweede zet het aantrekken van nieuwe bevolking centraal, en de derde gaat uit van ontwikkeling van binnenuit: endogene ontwikkeling.

Aantrekken bedrijvigheid

De eerste, het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid, is aan buitenstaanders, zeker in een gebied met een wat hogere werkloosheid, gemakkelijk uit te leggen, en mag zich waarschijnlijk daarom traditioneel verheugen in veel politieke en beleidsmatige belangstelling. Het is de aanpak die in het verleden gevolgd is, zowel voor het Noorden als geheel, als voor de Veenkoloniën. Het verplaatsen van overheidsdiensten vanuit de Randstad (PTT naar Groningen, Kartografische Dienst van Defensie naar Emmen, Rijksdienst Wegverkeer naar Veendam) was er een onderdeel van. Daarnaast zijn het aanleggen van aantrekkelijke en goedkope bedrijventerreinen, het aanbieden van goede overslagpunten (RCC Veendam), het aanbieden van goede infrastructuur (aanpassen wegen en waterwegen, aanleg ethyleenleiding, glasvezelbekabeling), het subsidiëren van nieuwvestigers, en de inspanningen van de NOM, allemaal instrumenten die gericht zijn op het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid. Hoe zeer, gezien de structuur van het arbeidsaanbod, het aantrekken van nieuwe industriële bedrijvigheid ook aantrekkelijk kan zijn, de kansen zijn kleiner dan enkele decennia geleden. De Veenkoloniën moet steeds meer concurreren in een globale wereld, dus met bijvoorbeeld Tsjechië, Oekraïne of China. Behoud van industriële werkgelegenheid is dan al een hele toer. Daarnaast wordt het binnen de EU steeds lastiger om actief via overheidsactiviteiten en subsidies bedrijven aan te trekken; men maakt zich snel schuldig aan concurrentievervalsing.

Als een beleid gericht op het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid al kans van slagen kan hebben, dan moet het vooral om bedrijven in de dienstensector gaan. Voor de goede orde, het moet dan gaan om stuwende dienstverlening: diensten die (vooral) afgezet worden buiten de Veenkoloniën, zoals het geval is met RDW. De ontwikkeling van de wegtransportsector is overigens ook een voorbeeld van groei van stuwende dienstverlening. Er zijn weliswaar goede argumenten waarom bijvoorbeeld sommige Rijksdiensten, zeker nieuwe, beter buiten de Randstad gevestigd zouden kunnen worden, maar die beweging reikt niet zover dat daarmee de Veenkoloniën als vestigingsplaats in beeld komen. Veel stuwende diensten hebben de neiging – ook theoretisch te verklaren - zich in grotere agglomeraties te vestigen (Groningen, Zwolle, Amersfoort).

Voor sommige bedrijven is de beschikbaarheid van ruimte, vaak in combinatie met een goede ontsluiting, een belangrijk aspect (vervoerders, groothandelsbedrijven, de recreatieve sector, de agrarische sector). Ruimte is wel beschikbaar in de Veenkoloniën, terwijl het ook met de bereikbaarheid de goede kant opgaat (A7, N33, A37, Emslandlinie, glasvezelnet). Niet voor niets dat de agrarische en de vervoersector momenteel goed vertegenwoordigd zijn.

Voor het ontwikkelen van de recreatieve sector is er weliswaar volop ruimte aanwezig, maar zijn er andere factoren die tegenwerken, waaronder landschappelijke eenzijdigheid en het negatieve imago.

Endogene ontwikkeling

Een wat ander ontwikkelingstraject is dat van endogene ontwikkeling: het uitbouwen van de eigen sterke punten, van binnenuit. De Agenda voor de Veenkoloniën is vooral op die aanpak gericht. Er is in allerlei onderzoek geprobeerd zicht te krijgen op die eigen sterke punten. Punten die in dat verband naar voren komen zijn: ruimte, grootschaligheid, een bijzonder en leesbaar landschap, bijzondere bebouwingsvormen, en een industriële historie. De vertaling daarvan in ontwikkelingslijnen met perspectief is in de praktijk lastig gebleken. Daar komt bij dat het voor ontwikkeling van binnenuit noodzakelijk is dat er sterke actoren zijn die zo'n proces op gang willen en kunnen trekken. In dat verband is het interessant dat ook uit Europees onderzoek gebleken is dat succesvolle ontwikkelingsregio's gekarakteriseerd worden door de aanwezigheid van sterke en samenwerkende actoren. Bij actoren gaat het zowel om personen, groepen personen en bedrijven. Uit het rapport van de cie-Hoekstra valt te destilleren dat het in de Veenkoloniën nogal ontbreekt aan sterke actoren. Een onderdeel daarvan is dat het lokale openbaar bestuur als zwak wordt gekenschetst. We zijn dan weer terug bij het eerder genoemde probleem van het wat zwakke sociaal kapitaal van de Veenkoloniën. Daar ligt mogelijk een aangrijpingspunt voor het bereiken van een omslag.

Aantrekken extra bevolking, nieuwe actoren/sociaal kapitaal

Het derde ontwikkelingsmodel is dat van het aantrekken van nieuwe bewoners van buiten, waarna (verzorgende) dienstverlenende bedrijvigheid – van garagehouders tot notarissen - zou moeten volgen. In de voorbije decennia is het niet goed gegaan met de bevolkingsontwikkeling. De Veenkoloniën heeft zich, in tegenstelling tot Noord-Drenthe en het Hondsruggebied, niet ontwikkeld tot woon/werk/pendelgebied voor de grotere plaatsen in de omgeving of verder weg. Dat de Veenkoloniën niet gezien wordt als een aantrekkelijk woongebied heeft vele oorzaken. De tot voor kort matige ontsluiting, het industriële imago, het gebrek aan (bijvoorbeeld horeca-) voorzieningen, het eenzijdige aanbod van woningen en woonmilieus (dat is overigens ook aan het veranderen) en het indrukwekkende, maar eenzijdige landschap, spelen alle daarin een rol. Het landschap van de Veenkoloniën mag vanuit cultureel-historisch en – geografisch perspectief zeer interessant zijn, vanuit residentieel of recreatief oogpunt is het minder aantrekkelijk.

Het met succes aantrekken van extra bevolking heeft niet alleen bestedingseffecten, het zal ook het sociaal kapitaal van het gebied versterken.

4 De omslag

Zoals hiervoor beargumenteerd is, is het aantrekken van industriële bedrijven en van stuwende dienstverlenende bedrijven lastig, en het zal zeker niet voor de omslag in het gebied kunnen zorgen.

Het ontwikkelingsbeleid voor de Veenkoloniën (De Agenda) is de afgelopen jaren vooral gericht geweest op endogene ontwikkeling. Om in die richting echt wat te bereiken zijn sterke actoren nodig die de verantwoordelijkheid voor het gebied op zich nemen, en dat ook kunnen waarmaken. Dat geldt zowel voor de Veenkoloniën als geheel, als voor gebieden op kleinere schaal. Het is opvallend dat de inspirators binnen het veenkoloniale bedrijfsleven vaak onder-

nemers van elders lijken te zijn die zich in de Veenkoloniën gevestigd hebben. Dit aspect zou nog eens goed uitgezocht moeten worden.

Daarnaast heb ik mijn twijfel bij de kwaliteit van de sterke en unieke punten van de Veenkoloniën. Zoals gezegd, een deel van de lintbebouwing en infrastructuur is in matige of slechte staat, en met de Herinrichting zijn veel bijzondere, cultuurhistorisch interessante aspecten van de grootschaligheid verdwenen, bijvoorbeeld de wijken, sloten, dijkes en greppels.

Voor het derde geschetste ontwikkelingsspoor, het aantrekken van nieuwe bewoners, komt gaandeweg meer aandacht. De opzet van de Blauwe Stad (net buiten de Veenkoloniën), Meerwijk (aan het randje) en sommige nieuwbouwwijken van Veendam en Stadskanaal passen in dat plaatje. Een nadeel van de ontwikkeling daarvan tot nu toe is dat het min of meer eilandjes gebleven zijn, niet geïntegreerd met de rest van de bebouwing en bevolking. Een reden kan zijn dat dergelijke ontwikkelingen tot op heden vooral geïnspireerd zijn vanuit mogelijke bestedingseffecten, en minder vanuit de gedachte dat het sociaal kapitaal van het gebied versterking behoeft.

Sociaal kapitaal

Het is de moeite waard wat verder na te denken over het aspect van het aanwezige sociaal kapitaal. Er zijn heel wat aanwijzingen in analyses uit het recente verleden dat daar een zwak punt zit van het veenkoloniale gebied. Tegelijkertijd valt theoretisch aan te tonen dat een goed ontwikkeld sociaal kapitaal, waaronder sterke actoren, een bron van regionale ontwikkeling kan zijn.

De bevolkingsdichtheid en de ligging van het gebied is zodanig dat moeilijk te voorkomen is dat jongeren met onderwijspotentie uit het gebied weg trekken. Het noodzakelijke aanbod aan gespecialiseerde opleidingen en arbeidsplaatsen om jongeren vast te houden is in een licht verstedelijkt platteland, met Groningen als urbaan knooppunt in de buurt, niet te realiseren. Iets anders is dat mensen met dergelijke potenties misschien later wel weer naar het gebied (terug) te halen zijn. Daarvoor is het niet altijd noodzakelijk dat er hoogwaardige arbeidsplaatsen ter plaatse zijn. Als de bereikbaarheid maar goed is, kunnen die arbeidsplaatsen ook elders, en zelfs behoorlijk ver weg liggen. Voor mensen die niet sterk in het arbeidsproces betrokken, renteniers, bejaarden, zijn speelt dit vraagstuk nog minder. Om hoger opgeleiden en mensen met meer organisatorische potenties naar het gebied te krijgen is het nodig om een voor hen aantrekkelijk woonklimaat aan te bieden. Daar horen zowel aspecten van woning en directe woonomgeving bij (woningaanbod, kavelgrootte, lokale voorzieningen, kwaliteit van de buurt), als aspecten van het gebied als geheel (recreatiemogelijkheden, voorzieningen, een gebied met uitstraling en een positief imago).

Ombouw tot aantrekkelijk woongebied

Om tot een meer evenwichtige bevolkingsopbouw te komen, vooral vanuit sociaal oogpunt, is het zinvol de Veenkoloniën nader te bekijken als toekomstig, aantrekkelijk woongebied. Parallel daaraan kan dan ook de recreatieve sector ontwikkelingsmogelijkheden krijgen.

Daarvoor is het gewenst af te stappen van de min of meer algemene planologische bescherming van het veenkoloniale landschap en de lintbebouwing. In plaats daarvan is het wenselijk keuzes te maken in wat wel beschermingswaardig is en wat niet. Concentratie van de publieke inspanningen op de delen met kwaliteit zal het ook gemakkelijker maken de veenkoloniale kwaliteiten te vermarkten voor wonen en recreatie. Momenteel is het zo dat van het gehele gebied de kwaliteit beleden wordt, maar dat voor de bezoekers en potentiële vestigers onduidelijk is op welke plekken die kwaliteit te vinden is. Kortom, het geeft de mogelijkheid voor 'meer focus'.

In die gebieden waar waarden beschermd moeten worden, moet een veel actiever beleid gevoerd worden om tot herstel en versterking te komen. Gezien het gebrek aan privaat kapitaal in het gebied ligt hier een actieve rol van de overheid voor de hand. In gebieden die niet voor die positie in aanmerking komen zou ruimte geschapen moeten worden voor diversiteit, om op die manier tot een voor residentieel gebruik meer geschikte invulling te komen. Beplanting, bebouwing, diversiteit en agrarische ontwikkeling kunnen in die gebieden hand in hand gaan. In deze ontwikkelingsgebieden, die wat mij betreft meer dan de helft (tweederde?) van het gebied kunnen beslaan, kan dan afscheid genomen worden van de gedachte dat de eigen sterke punten tot endogene ontwikkeling zullen leiden. De beschermingsgebieden zullen door hun meer beperkte omvang beter te behouden en te herstellen zijn. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat verkrotting en bouwkundige blunders actief tegengegaan of zelfs hersteld kunnen worden. Het doel is op die manier de ontwikkelingskansen maximaal te benutten, en nieuwe soorten bewoners, misschien nieuwe bedrijven en zeker nieuwe actoren met elan aan te trekken. Het is het kader van deze notitie niet mogelijk de gebieden te specificeren waar het beleid actief gericht zou moeten zijn op behoud en herstel, respectievelijk op ontwikkeling. Dat vergt nader onderzoek. Een paar tentatieve opmerkingen zijn echter wel te maken.

1. Om de gedachten te bepalen zou uitgegaan kunnen worden van een tweederde/eenderde verhouding. Eenderde van de Veenkoloniën heeft bijzondere beschermwaardige kwaliteiten, tweederde niet.
2. Bij het selecteren van de beschermingsgebieden gaat het niet alleen om de kwaliteit die nog rest, maar ook om de kosten en mogelijkheden die ontstaan als de kwaliteit moet worden opgekrikt. Daarnaast is het zaak robuuste gebieden aan te wijzen; dus geen parels. Versplintering moet voorkomen worden, want sluit niet aan bij het grootschalige karakter van de Veenkoloniën. Met het oog op het handhaven van (een deel van) de open ruimte is een andere keuze overigens nauwelijks mogelijk.
3. In de beschermingsgebieden ligt een grote beleidsopgave op het gebied van beschermende planologie en de inzet van publieke middelen. In de ontwikkelingsgebieden kan een minder stringent ruimtelijk beleid (een meer ontwikkelingsplanologisch karakter) volstaan, en is veel te bereiken met publiek-private samenwerking. De nadruk kan daar liggen op planologische ruimte, private middelen en particulier initiatief. De wat dirigistische beleidsinstek van de laatste decennia moet daarvoor wel doorbroken worden.
4. Het is gewenst de grotere bevolkingsconcentraties in de Veenkoloniën, zeker Veendam en Stadskanaal, landschappelijk te verbinden met de Drentse zandgebieden. Aanzetten daarvoor zijn er al. De bedoeling daarvan is dat de huidige en de toekomstige bevolking een aantrekkelijk palet aan recreatiemogelijkheden geboden wordt. Zo wordt daarmee het gebied meer geschikt om te fietsen (zie opmerkingen in Strijker et al, 2001 daarover, waar gepleit is voor landschappelijke voor-investeringen in de Veenkoloniën). Daarnaast kunnen die bevolkingsconcentraties dan beter profiteren van het goede imago van Drenthe op het gebied van wonen en recreëren.
5. In aansluiting op de grotere plaatsen, en ook in de ontwikkelingsgebieden moet bij het bieden van woonmogelijkheden gebruik gemaakt worden van dat wat in de Veenkoloniën volop aanwezig is, de beschikbare ruimte. Ruime kavels, particulier initiatief en sub-urbaan wonen past daar in. Voor het versterken van het sociaal kapitaal van het gebied zou 'eilandvorming' voorkomen moeten worden.
6. Om de onder 3 en 4 genoemde ontwikkelingen extra kans te geven is afstemming met het beleid in de rest van de provincies (met name Drenthe) noodzakelijk. Hoe meer mogelijkheden voor het bouwen van woningen, vakantieparken en andere uitingen van de leisure-economy in zand-Drenthe, des te lastiger zal de ontwikkeling van de Veenkoloniën zijn. Overigens, het landschappelijk verknopen van Veendam en Stadskanaal met zand-

- Drenthe vergt dat de regie over het Groningse en het Drentse deel in één hand komt. Dit geheel in lijn met de aanbevelingen van de commissie-Hoekstra.
7. Vanwege de goede infrastructurele verbindingen met Duitsland lijkt de ontwikkeling van verblijfsrecreatie (vakantieparken) gericht op de Duitse markt kansrijk. Daarvoor lenen zich gebieden die goede aansluiting op Duitsland (Ruhrgebied) hebben. Het vestigen van vakantieparken vergt wel een aantrekkelijke omgeving met diversiteit en mogelijkheden voor uitstapjes. Geconcentreerde veenkoloniale schoonheid kan (naast de stad Groningen en de Emmer diertuin bijvoorbeeld) die rol vervullen.
 8. Meer algemeen geldt dat de ontwikkelingsgebieden, waar in de toekomst gewoond en gewerkt gaat worden, goed bereikbaar zijn. Blijvende aandacht voor de ontsluiting en ook voor goed openbaar vervoer vanuit de grotere bevolkingsconcentraties is daarbij van belang.
 9. In de ontwikkelingsgebieden blijft ruimte voor landbouw, en krijgt de (grondgebonden) veehouderij meer ruimte. Bouwen buiten de linten is mogelijk. Ook voor glastuinbouw is er plaats (aansluitend bij de bestaande concentratie). Ook opgaande gewassen (maïs etc., dus ook energiemaïs, alsmede de gebouwen en infrastructuur die daar bij hoort) passen in die gebieden, mits grootschalige monocultuur voorkomen wordt. In de beschermingsgebieden (buiten de beschermingswaardige bebouwingslinten is dat grootschalig open gebied) krijgen akkerbouw, opengrondstuinbouw en melkveehouderij alle kans, mits niet in strijd met het doel van de bescherming. Dus in die gebieden is bouwen buiten het lint niet voor de hand liggend, maar ook met zogenaamde tweederde wegen is het een en ander te bereiken.
 10. In het verlengde hiervan is het wenselijk dat de Veenkoloniën een logische en herkenbare plek krijgt in het regionale en ook nationale ruimtegebruik. Dat betekent dat het nationale ruimtelijke beleid gericht moet zijn op integratie van het Noorden in het Noordwest-Europese ruimtelijke systeem. In de slipstream daarvan kan de Veenkoloniën na de omslag een consistente rol vervullen in het Noordelijke ruimtelijke systeem.
 11. De hier voorgestane ontwikkeling past bij een ontwikkeling van de nationale economie waarbij de welvaart verder toeneemt, en dus de vraag naar woon- en recreatiekwaliteiten verder toeneemt. Kortom, het sluit aan bij de focus voor het Noorden op de leisure-economy, zoals we die vanuit onze faculteit al langer bepleiten (zie LILA, Hermans en De Roo, 2006).
 12. Het is aan de politiek om binnen deze ontwikkeling de keuzes te maken van welke gebieden als Veenkoloniaal landschap of cultuurelement beschermd en bewaard gaan worden, en welke benut gaan worden voor toekomstgerichte ontwikkeling.

Literatuur

Commissie-Hoekstra (Commissie Structuurversterking Veenkoloniën), *Van afhankelijkheid naar kracht – advies*, 2001

Herinrichtingswet Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën, 23 november 1977

Hermans E.W. en G. De Roo (eds), *Lila en de planologie van de contramal*. Assen, In Boervorm Uitgevers, 2006

Hoogstra, G, J. van Dijk en R. Florax, *Do jobs follow people or people follow jobs?* Paper for the ERSA-conference, Amsterdam, 2005

Strijker, D., J.P. Elhorst, J. Oosterhaven en A.S. Zeilstra, *Kompas voor kwaliteit*. REG-publicatie 24, Stichting Ruimtelijke Economie Groningen, 2001

Strijker, D., *Landbouwkundige toekomstvoorspellingen: de Veenkoloniën in 2020 en 2050*. URSI-rapport 301. Groningen, RuG-FRW, 2003

Strijker, D., *Rural dynamics. Of hoe het platteland soms sneller verandert dan de stad*. Inaugurele rede RU Groningen, 2006

Terluin, I.J., *Rural regions in the EU. Exploring differences in economic development*. Thesis University of Groningen, 2001