

# De economische vitaliteit van kleine kernen

Diverse media schetsen een beeld van toenemende polarisatie tussen groeiende steden en het platteland waar men wegtrekt vanwege een terugloop in werkgelegenheid en voorzieningen. De economische vitaliteit van kleine kernen in Nederland ligt echter genuanceerd. Zo zijn de voorzieningen vergelijkbaar met de rest van Nederland en is de werkgelegenheid zelfs beter. Wel verschilt de economische kwetsbaarheid van kleine kernen beduidend tussen regio's en van verschillende omvang.

**ARJEN SLAAKWEG**  
Student aan de Vrije Universiteit Amsterdam

**FEMKE DAALHUIZEN**  
Onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving

**ERIC KOOMEN**  
Hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

De populariteit van de stad als woon- en werkplek neemt toe. Deze ligt ten grondslag aan de wereldwijd verdergaande verstedelijking (UNFPA, 2007). Ook in Nederland slaat de bevolkingsgroei voornamelijk neer in de steden, onder meer doordat inwoners van kleinere kernen naar grote steden trekken (Latten en Stoel-draaier, 2014). Dit leidt tot zorgen over de leefbaarheid van kleine kernen. Zo schetst de voorzitter van de Stichting Kleine Kernen een somber beeld van Brabant: "Winkels, kleine scholen, bibliotheken die dichtgaan, een afhaaloket voor paspoorten en rijbewijzen dat wordt opgeheven, kerken – vooral in Oost-Brabant – die dichtgaan" (BNDeStem, 2013). Ook lijken de woningen in Groningen onverkoopbaar omdat ze op de rommelende gasbellen staan te schudden en ontbreekt het in Bergen op Zoom aan nieuw werk voor de sigarettendraaiers van de recent gesloten Philip Morrisfabriek.

Verschuiving van de werkgelegenheid en selectieve migratie van jongeren en jonge gezinnen zouden in sommige regio's leiden tot een leegloop van het platteland. In deze

overwegend landelijke krimpregio's vergrijst de bevolking en neemt leegstand van winkels toe (Van Dam *et al.*, 2013; Buitelaar *et al.*, 2013). Door het afnemend draagvlak en de verscherpte verhouding tussen werkenden en ouderen kan het voorzieningenniveau onder druk komen te staan (Daalhuizen *et al.*, 2013; Buitelaar *et al.*, 2013).

Maar hebben alleen bepaalde plattelandsregio's in steeds grotere mate te kampen met bevolkingskrimp, vergrijzing en vershraling van het voorzieningenniveau? En geldt dit in die regio's voor alle bebouwingkernen, of concentreert dit proces zich in de kleinste kernen, en worden de negatieve effecten ervan in de grotere kernen tot dusver gecompenseerd door een hoge concentratie aan banen en voorzieningen aldaar?

Deze mogelijke veranderingen in de vitaliteit van het platteland worden beschouwd door de ontwikkeling van bevolking, werkgelegenheid en voorzieningenniveau in relatief kleine kernen in heel Nederland over de afgelopen tien jaar te analyseren. Daarbij wordt gekeken naar verschillen tussen grotere en kleinere kernen en naar verschillen tussen regio's binnen Nederland.

De uitkomsten van deze beschouwing zijn relevant voor beleidsmakers omdat ze duidelijk kunnen maken of er daadwerkelijk sprake is van een teruglopende vitaliteit op – delen van – het platteland en of er daar eventueel behoefte is aan specifiek beleid. In eerder onderzoek over de periode 1996–2000 bleek dat de sociaal-economische vitaliteit van stad en platteland zich op zeer vergelijkbare manier ontwikkelde (Smaal *et al.*, 2005; Koomen en Van Wilgenburg, 2006). Het is dan ook interessant om te zien of de ontwikkelingen in de tien jaren daarna anders waren. In hoeverre leiden recente ontwikkelingen van vergrijzing, bevolkingskrimp en een economische crisis tot verschillen in sociaal-economische ontwikkeling, waardoor de positie van de kleine kernen verslechtert ten opzichte van de rest van Nederland, of de meer perifere delen achterblijven bij het westen van het land?

## HET METEN VAN ECONOMISCHE VITALITEIT

Volgens het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit betekent een 'vitaal' platteland: "een platteland waar het in de ogen van bewoners goed werken, wonen en leven is; waar sprake is van een gezonde economische en sociale basis en van een voorzieningenniveau dat is toegesneden op hun behoeften" (Ministerie van LNV, 2004). In opdracht van het toenmalige Ministerie van VROM hebben Smaal *et al.* (2005) deze definitie van vitaliteit geoperationaliseerd in een aantal meetbare sociaal-economische indicatoren: aantal woningen en inwoners, leeftijdsopbouw, banenaantal en aanwezigheid van basisvoorzieningen – zoals winkels, scholen, horeca, huisartsenpraktijken en post- en bankkantoren. Op basis hiervan kon een kwantitatieve analyse worden uitgevoerd van veranderingen in de vitaliteit van het platteland. In deze operationalisatie zijn lastiger te kwantificeren begrippen als 'sociale cohesie' achterwege gelaten. Als 'platteland' is in deze studie het gebied beschouwd met de kleinste bebouwingkernen van het land. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de kleine kernen tot tweeduizend woningen en de wat grotere kernen tot achttuizend woningen. Binnen de groep kleine kernen is weer een verdere onderverdeling in grootteklassen gemaakt om te onderzoeken of er een relatie is tussen vitaliteit en kerngrootte. De grenswaarden voor deze grootteklassen zijn enigszins arbitrair, maar zo gekozen dat binnen elke klasse een voldoende groot aantal kernen – tweehonderd à vierhonderd – beschikbaar is om enigszins robuuste uitspraken over ontwikkelingen te kunnen doen. Samen waren deze kernen goed voor 25 procent van het totale aantal woningen in Nederland in 2000. De kernen zijn gedefinieerd middels een ruimtelijke analyse, uitgevoerd met een geografisch informatiesysteem. Een dergelijk systeem maakt het mogelijk sociaal-economische ontwikkelingen preciezer in de ruimte te plaatsen dan gebruikelijk is in meer geaggregeerde statistische gegevens op bijvoorbeeld gemeentelijk niveau. In deze analyse is gebruikgemaakt van een ruimtelijk bestand met de begrenzing van het bebouwd gebied – gemaakt en beschikbaar gesteld door het voormalige Ministerie van VROM (Odijk *et al.*, 2004) – en gedetailleerde ruimtelijke gegevens over woningaantallen afkomstig van het CBS. In dit minst stedelijke kwart van Nederland zijn de veranderingen in vitaliteit gemeten voor de periode tussen 2000 en 2011 (Slaakweg, 2014), waarbij gebruik is gemaakt van exact dezelfde sociaal-economische indicatoren als Smaal *et al.* (2005) eerder gebruikten. In combinatie schetsen beide studies een beeld van ruim twintig jaar ontwikkeling in de sociaal-economische vitaliteit van het Nederlandse platteland. Het voornamelijk agrarische buitengebied waar nog geen vijf procent van de nationale woningvoorraad staat en dat vrijwel geen voorzieningen heeft, is buiten beschouwing gelaten.

## KLEIN IS FIJN

De groei in wonen en werken is niet alleen scheef verdeeld tussen stad en land, maar ook binnen het minder verstedelijkte deel van het land zijn aanzienlijke verschillen te vinden. In Nederland is het aantal woningen tussen 2000 en 2011 met ruim negen procent uitgebreid en is het aantal banen met veertien procent nog harder gegroeid. Op het platteland groeide de woningvoorraad in de grotere kernen ongeveer even hard met 9,4 procent, maar deze groei was beperkter in

de kleine kernen tot tweeduizend woningen met 4,1 procent. Daar staat tegenover dat in de grotere kernen de werkgelegenheids groei met 9,7 procent achterblijft op het landelijk gemiddelde en dat deze juist hoger is in de kleine kernen tot tweeduizend woningen met 17 procent.

De groei in wonen en werken neemt in de grotere kernen af naarmate ze verder van de Randstad liggen. De ontwikkeling van de kleine kernen toont eenzelfde afstandsverval in de woninguitbreiding, maar een tegengesteld patroon in de werkgelegenheids groei (tabel 1). In kleine kernen binnen de Randstedelijke invloedssfeer is de woningvoorraad met 6 procent toegenomen tegenover een groei van 5 procent in de intermediaire zone en slechts 2,7 procent in de kleine kernen in de periferie. De werkgelegenheids groei in de kleine kernen met 12,5 procent blijft binnen de Randstedelijke invloedssfeer achter op het landelijk gemiddelde. Maar het aantal banen in de kleine kernen in de intermediaire zone is met 14,6 procent toegenomen en in de periferie is het aantal banen met maar liefst 21,8 procent gestegen. De groei in deze kleine kernen is mogelijk gerelateerd aan de populariteit van *cottage industries*. Dat zijn kleinschalige – vaak creatieve – bedrijven aan huis in perifere gebieden, met een veelal bovenlokaal werkgebied. Doordat de zelfstandige ondernemers van *cottage industries* vanuit huis werken en hun voornaamste afzetmarkt bovenlokaal hebben, kan men de bedrijven typeren als krimp-resistent (Bakker, 2012).

Dat de werkgelegenheid sterker uitbreidt in de kleine kernen, komt overeen met de demografische ontwikkeling aldaar. Het aandeel ouderen groeit niet zozeer in de kleinste kernen – naar 15,9 procent ten opzichte van 15,7 procent in Nederland –, als wel juist in de grotere kernen – van 14 procent in 2000 naar 20 procent in 2011. Ook de afname van het aantal jongeren tussen de 15 en 24 jaar voltrekt zich voornamelijk in de grotere kernen, terwijl in de kleine kernen het aandeel jongvolwassenen groeit met 0,4 procent ten opzichte

### Gemiddeld aantal woningen en banen

**TABEL 1**

Regio	N	Woningen		Banen	
		Aantal in 2010	Procentuele groei t.o.v. 2000	Aantal in 2010	Procentuele groei t.o.v. 2000
Kleine kernen (11–2000 woningen)					
Randstad	175	619	6,1	435	12,5
Intermediaire zone	546	574	5,0	470	14,6
Perifere zone	685	492	2,7	309	21,8
Alle kleine kernen	1406	540	4,1	387	17,0
Grotere kernen (2001–8000 woningen)					
Randstad	42	4692	12,3	4052	12,2
Intermediaire zone	117	4499	9,0	4292	9,7
Perifere zone	72	3918	8,3	3675	8,2
Alle grotere kernen	231	4353	9,4	4056	9,7
Heel Nederland	n.v.t.	7.283.581	9,1	8.100.996	14,0

Bron: eigen bewerking op basis van gegevens CBS en LISA.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

### Omvang voorzieningenniveau per duizend inwoners in 2010 en procentuele verandering ten opzichte van 2000

TABEL 2

Kerngrootte	N	Aantal winkels		Aantal scholen		Aantal horecagelegenheden		Aantal huisartsen		Aantal banken	
		2010	Δ	2010	Δ	2010	Δ	2010	Δ	2010	Δ
11-100	172	14,1	2,0	4,1	0,1	12,2	0,4	0,3	0,1	0	-0,4
101-250	333	7,9	-0,9	4,8	-0,1	7,1	-0,3	0,4	0,0	0,1	-0,7
251-500	395	10,2	-1,0	3,4	0,0	7,4	0,0	0,9	0,0	0,3	-1,3
501-1000	291	11,5	-2,4	2,3	-0,1	6,6	-0,6	1,3	0,1	0,5	-1,0
1001-2000	215	13,9	-2,0	1,8	-0,1	5,3	-0,7	1,1	0,1	0,6	-0,6
2001-8000	231	16,3	-2,1	1,8	-0,3	5,0	-0,5	0,9	0,0	0,5	-0,4
11-2000	1406	12,1	-1,7	2,5	-0,1	6,3	-0,5	1,0	0,0	0,5	-0,8
Nederland	n.v.t.	14,0	-2,0	1,8	-0,2	5,4	-0,4	0,2	0,0	0,4	-0,3

Bron: eigen bewerking op basis van gegevens LISA

van 0,6 procent in Nederland. Dus de bevolking in de werkzame leeftijd is in de kleine kernen minder snel gekrompen dan in de sterker vergrijzende grotere kernen.

In de grotere kernen lijkt de voorzieningenstructuur tot dusver aan te sluiten op de demografische ontwikkelingen (tabel 2). Het aantal winkels (16) en huisartsen (1) per duizend inwoners is er hoger dan in Nederland (14 respectievelijk 0,2), al daalt het totale aantal winkels gemiddeld genomen wel meer dan het Nederlandse gemiddelde (tabel 3). De kleine kernen hebben over het algemeen een gemiddeld voorzieningenaanbod, maar wel beduidend meer scholen en horeca per duizend inwoners dan elders in Nederland. Opvallend is dat als zich in de kleine kernen een achteruitgang in het voorzieningenaanbod voordoet, dit vooral de kleine kernen binnen de invloedssfeer van de Randstad betreft. In die kleine kernen is het winkelaanbod gekrompen met dertien procent, in de intermediaire kleine kernen met elf procent en daarbuiten

met zes procent. Hetzelfde patroon doet zich voor in de daling van scholen met acht procent in de Randstedelijke kleine kernen en één procent daarbuiten. Uitgebreidere tabellen met regio-specifieke resultaten zijn op te vragen bij de auteurs.

Een heuse verschraving van het voorzieningenaanbod lijkt zich vooralsnog te beperken tot banken. Zo is het aantal banken in de kleine kernen in de Randstad gehalveerd en in kleine kernen in de intermediaire en perifere zone met respectievelijk 64 en 61 procent afgenomen ten opzichte van gemiddeld 40 procent in Nederland. In de allerkleinste kernen is zelfs het nulpunt bereikt en dat kleurt het debat: “Steeds meer inwoners van kleine kernen moeten volgens de Volkskrant door het dalende aantal geldautomaten en bankkantoren naar een naburig dorp uitwijken. Ouderenorganisatie ANBO vindt dat binnen een straal van 5 kilometer moet kunnen worden gepind en overlegt hierover met de banken” (Van Kampen, 2013). Daarbij hoort de opmerking dat over heel Nederland het aantal vestigingen terugloopt van 0,7 naar 0,4 per duizend inwoners; in de meeste kleine kernen ligt dat aantal nog net iets hoger.

#### GROOT IS ROBUUST

Het voorzieningenniveau in de kleine kernen is tot dusver ongeveer gelijk aan het Nederlandse gemiddelde. En waar een achteruitgang in het totale voorzieningenaanbod optreedt, is dit voornamelijk in de kleine kernen tot tweeduizend woningen (tabel 3). Vooral winkelaantallen nemen twee- tot driemaal zo snel af als gemiddeld in Nederland. Maar de gevolgen voor de hoeveelheid voorzieningen per duizend inwoners blijven vooralsnog beperkt (tabel 2). Toch kan het verdwijnen van een klein aantal voorzieningen wel van doorslaggevende betekenis zijn voor individuele kernen. Naast het eerdergenoemde voorbeeld van postkantoren getuigt ook de verslaggeving over de sluiting van scholen hierover: “Als de school sluit, moeten de kinderen vier kilometer verderop naar een school in Wormer. De ouders zijn vooral bezorgd dat door de sluiting van de school de spil van het dorp verdwijnt. Sommige ouders overwegen zelfs te verhuizen als de school dicht gaat” (RTVNH, 2012).

### Absolute en en relatieve verandering totale voorzieningenniveau in 2010 ten opzichte van 2000

TABEL 3

Kerngrootte	Winkels		Scholen		Horeca		Huisartsen		Banken	
	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%
11-100	25	21	3	8	9	8	2	50	-5	-100
101-250	-62	-12	-8	-3	-21	-5	-1	-4	-41	-97
251-500	-154	-10	-9	-2	-13	-1	4	3	-180	-81
501-1000	-405	-14	-18	-4	-73	-5	19	8	-208	-66
1001-2000	-290	-6	-6	-1	-88	-5	40	13	145	-40
2001-8000	-530	-3	-83	-4	-40	-1	90	11	-313	-37
11-2000	-886	-9	-38	-2	-186	-4	63	9	-578	-61
Nederland	-4906	-5	-196	-1	241	1	153	10	-1802	-40

Bron: eigen bewerking gegevens LISA

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

In tabel 3 is weergegeven in hoeverre het totale voorzieningenaanbod procentueel en absoluut is veranderd tussen 2000 en 2010. Te zien is dat voor de kleinere kernen tot tweeduizend woningen het aantal scholen is afgenomen met 38. Een aanvullende geografische analyse geeft aan dat hiermee in zestien kleine kernen de laatste school sluit. Ook voor de winkels en horecagelegenheden geldt dat respectievelijk 95 en 74 van de kleinste kernen niet meer beschikken over deze voorzieningen. De post- en bankkantoren zijn in 2010 compleet verdwenen uit 366 van de kleine kernen met minder dan duizend woningen. Kortom, waar het gaat om lage aantallen, kunnen kleine veranderingen in absolute zin wel degelijk grote gevolgen hebben. In die zin zijn de inwoners van de kleine kernen, met name nabij de Randstad, eventueel gevoeliger voor verandering dan de inwoners van overige kleine kernen.

### CONCLUSIE EN BELEIDSIMPLICATIES

De economische en demografische ontwikkelingen op het platteland zijn tussen 2000 en 2010 niet zo eenduidig en negatief verlopen als vaak in de berichtgeving over vergrijzing of krimpgebieden naar voren komt. Net als in een eerdere studie over de periode 1996–2000 bleek, wijken ook de ontwikkelingen tot 2010 over het algemeen niet veel af van de landelijke trends. Wel is het zo dat de groei in wonen en werken afvlakt naarmate de kernen verder van de Randstad liggen. Opvallend is het omgekeerde patroon in werkgelegenheids groei in de kleine kernen: juist in de periferie is de werkgelegenheid relatief sterk gegroeid en is er geen sprake van een bovengemiddeld vertrek van jongeren. De grotere kernen blijven in werkgelegenheids groei weliswaar achter op het Nederlandse gemiddelde; ze vergrijzen en zien een deel van de jongeren vertrekken, maar vooralsnog is het aanbod aan winkels en huisartsen per duizend inwoners er hoger dan gemiddeld in Nederland.

Voor zover het voorzieningenaanbod in kwantitatief opzicht door de jaren heen is verschaald, is dat scheef verdeeld naar type voorziening en naar kerngrootte en landsdeel. In de grotere kernen is de relatie tussen demografische ontwikkeling en de voorzieningestructuur vooralsnog robuust gebleken. Alleen de afname in het aantal scholen en horecagelegenheden ligt iets boven het landelijk gemiddelde. In de kleine kernen tot duizend woningen is het voorzieningenaanbod sterk gekrompen, maar dit betreft vooral de kernen binnen de invloedssfeer van de Randstad, en de gevolgen van het aanbod per duizend inwoners zijn gering. Hier lijkt zich een verdergaande schaalvergroting voor te doen, waarbij bepaalde kernen zich ontpoppen als woondorpen waarvan de inwoners vooral andere plaatsen bereizen om te werken en van voorzieningen gebruik te maken. Zo lijkt het *borrowed size*-concept ook toepasbaar op deze kleine kernen.

Wel maken lage dichtheden de kwetsbaarheid voor verandering groot. Met name in krimpregio's kan de opeenstapeling van diverse ontwikkelingen, zoals de verschralling van het voorzieningenaanbod, vergrijzing en bevolkingskrimp, zorgwekkend zijn. Dit geldt in het bijzonder voor bevolkingsgroepen die minder mobiel zijn, zoals de ouderen en kinderen. Maar vooralsnog lijkt de werkgelegenheids groei en het beperkte vertrek van jongeren uit de kleinste kernen hier juist van enige veerkracht te getuigen. Berichtgeving in de media over bevolkingskrimp en het verdwijnen van voorzieningen

dient daarom als serieus signaal, maar toont geenszins een volledig beeld van de vitaliteit van het platteland.

Als overheden overwegen de sociaal-economische vitaliteit in bepaalde plattelandskernen te ondersteunen, doen zij er goed aan eerst de specifieke ontwikkelingen in dat gebied te onderzoeken en na te gaan in hoeverre de lokale veranderingen afwijken van de regionale of landelijke trends. Het lijkt niet heel kansrijk tegen heersende demografische of schaalvergrotingstrends in te gaan. Wellicht is het effectiever eventuele ondersteuning te richten op de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, door bijvoorbeeld inzet van schoolbussen of ambulante dienstverlening aan ouderen.

### LITERATUUR

- Bakker, W. (2012) *Cottage industries. Grensverleggend ondernemen voor een economische vitaliteit en leefbaar platteland*. Groningen: E&E Advies.
- BNDeStem (2014) *Zorgen in Brabantse dorpen om leegloop groot*. Nieuwsbericht op [www.bndestem.nl](http://www.bndestem.nl), 14 mei.
- Buitelaar, E., N. Sorel, F. Verwest et al. (2013) *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten. Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Amsterdam/Den Haag: ASRE/PBL.
- Daalhuizen, F., H. van Amsterdam en C. Huisman (2013) *Tekort aan verzorgers voor ouderen*. ESB, 98(4672), 686–689.
- Dam, F. van, F. Daalhuizen, C. de Groot et al. (2013) *Vergrijzing en ruimte: gevolgen voor de woningmarkt, vrijetijdsbesteding, mobiliteit en regionale economie*. Den Haag: PBL.
- Kampen, A. van (2013) *Geldautomaten verdwijnen uit kleine dorpen*. Nieuwsbericht op [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl), 18 maart.
- Koomen, E. en R. van Wilgenburg (2006) *Platteland en kleine kernen verrassend vitaal; kwantitatieve analyse van de sociaal-economische veranderingen van ruraal Nederland*. In: Schrijnen, P.M. (red.) *Nieuwe economie nieuwe ruimte, nieuwe ruimte nieuwe economie; bijdragen aan de PlanDag*. Amsterdam: Stichting Planologische Diskussiedagen, 85–94.
- Latten, J. en L. Stoeldraijer (2014) *Bevolkingsgroei concentreert zich in de 30 grootste gemeenten*. Artikel op [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), 23 april.
- Ministerie van LNV (2004) *Agenda voor een Vitaal Platteland. Visie; Inspelen op veranderingen*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Odijk, M., B. van Bleek en P. Louwerse (2004) *Begrenzing bebouwd gebied 2000*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- RTVNH (2012) *Dorpsschool Oostknollendam dreigt te verdwijnen*. Nieuwsbericht op [www.rtvnh.nl](http://www.rtvnh.nl), 23 maart.
- Slaakweg, A. (2014) *Vitaliteit van het Nederlandse platteland. Een Kwantitatieve analyse van de verandering in vitaliteit op het Platteland tussen 2000 en 2010*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Smaal, P., J. van de Heuvel, E. Koomen en R. van Wilgenburg (2005) *Vitaal platteland, vitale kleine kernen. Achtergrondrapport bij de evaluatie in het kader van de Nota Ruimte*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- UNFPA (2007) *State of world population 2007. Unleashing the potential of urban growth*. New York: United Nations Population Fund.