



Onze klok wijst nieuwe tijden aan
Krimp op de agenda van regionale gebiedsontwikkeling

Helma Born, augustus 2009

Onze klok wijst nieuwe tijden aan

Onze klok wijst nieuwe tijden aan

Joeli Kim (1937),
dichter uit Wit-Rusland

Krimp op de agenda van regionale gebiedsontwikkeling

Onderzoek naar de wijze waarop agenda's in regionale gebiedsontwikkeling tot stand komen

Eindschrijving master of city developer
drs. Helma Born – Procap adviseurs en projectmanagers
MCD 5, studentnummer: 317334
augustus 2009

Voorwoord

Veel componisten schreven een Opus 1. Vaak is dat niet het eerste stuk dat zij componeerden, maar wel het eerste stuk dat zij toevertrouwden aan het grote publiek. Zo voelt dat bij deze scriptie ook. Het is niet mijn eerste scriptie, wel mijn eerste wetenschappelijke bijdrage aan het vakgebied waarin ik inmiddels 12,5 jaar werkzaam ben. Het voltooiën van deze scriptie heeft voor mij dan ook een extra lading, het is mijn Opus 1.

In de maanden dat ik met de scriptie bezig was, kwam het onderwerp krimp steeds vaker in het nieuws, was het onderwerp op congressen, maakte minister Van der Laan het tot een van zijn beleidsspeerpunten en verschenen er 'plotseling' scripties over dit onderwerp.

Ik heb me gaandeweg wel eens afgevraagd of ik niet ingehaald werd door de agenda die ik zelf aan het onderzoeken was. Toen ik hier met Wim Derks over sprak tijdens de presentatie van het ontwerplab krimp op 13 mei 2009 in Rotterdam, gaf hij aan dat ik vooral door moest gaan. Want hoe meer er wordt geschreven over krimp, des te beter zijn we erop voorbereid.

Doorgaan dus. Dat leidde tot deze scriptie waarin ik ontrafel hoe agendabepaling werkt in regionale gebiedsontwikkeling en die van krimp in het bijzonder. Er gebeurt veel, de context van het vak verandert: 'onze klok wijst nieuwe tijden aan'. Ook na mijn afstuderen ga ik verder met het onderwerp krimp, met de regionale context en met gebiedsontwikkeling ná de groei.

Met veel plezier heb ik twee jaar lang de MCD-opleiding gevolgd. De tijd nemen én krijgen om wetenschappelijke vakkennis op te doen, te discussiëren over het vak en nieuwe mensen te ontmoeten, kan ik iedereen aanraden. Dat het schrijven van een scriptie een pittige – en soms eenzame – afronding is van zo'n interessante opleiding, veronderstel ik als bekend. En toch: je weet het als je er aan begint, maar dan nog...

Ik dank de mensen die bereid waren mij te woord te staan over krimp in hun regio: Peter Bertholet, Antoine Dierikx, Sebastiaan Ruddijs en Thijs Terlouw.

Dank ook aan Agnes Franzen voor haar begeleiding vanuit de MCD-opleiding bij het tot stand komen van dit onderzoek: de inhoud én het proces.

Opnieuw is bewezen dat Procap een geweldig bureau is: dank aan alle Procappers voor begrip, energie, ideeën en vriendschap. Speciale dank is er natuurlijk voor mijn kritische meelespanel: Brechtje, Coen en Roland én voor het stylingteam: Brigit en Suzanne.

Tomas, dit is voorlopig de jongste mijlpaal in een lange reeks. Het is hoog tijd voor een periode 'ganzumsonst' op ons mooie landgoed.

Helma Born
Utrecht, augustus 2009

Samenvatting

Inleiding

In de komende decennia neemt de omvang van de Nederlandse bevolking af: de bevolking krimpt. Volgens de regionale bevolkingsprognose van het centraal bureau voor de statistiek (CBS) en het Ruimtelijk planbureau (RPB) zal deze demografische krimp in de komende jaren in verschillende regio's en gemeenten doorzetten of intreden. Naar verwachting neemt vanaf 2035 het inwonertal van Nederland als geheel zelfs langzaam af. Ruim de helft van de Nederlandse gemeenten krijgt in de komende jaren te maken met een dalend aantal inwoners.

Op zich is krimp geen probleem, dat was groei ook nooit, maar het is wel een nieuwe context. Groei is niet langer het uitgangspunt en dat vraagt om een verandering in denken en in handelen ook als het gaat om ruimtelijke ordening. De gevolgen en de oorzaken van krimp kunnen heel verschillend zijn dat betekent dat per krimpgebied maatwerk nodig is in het analyseren van de situatie en in het ontwikkelen van oplossingen. Het tweede belangrijke aandachtspunt is wie de regie heeft in dit proces: welke partijen zijn aan zet en over welke instrumenten beschikken zij? Voor dat nagedacht kan worden over de oplossingen, is het belangrijk om krimp op de agenda te krijgen. Dat is niet eenvoudig. In de afgelopen jaren is gebleken dat de natuurlijke reflex van lokale overheden, politici en plannenmakers, is dat zij krimp in eerste instantie krimp ontkennen. Er worden plannen gemaakt om krimp te keren, maar dat is geen lange termijn oplossing.

Dit onderzoek gaat over krimp en gebiedsontwikkeling. Immers: krimp heeft onvermijdelijk ook gevolgen voor de ruimte in Nederland. Anderzijds zijn er binnen de theorieën van gebiedsontwikkeling mogelijk handvatten en oplossingen te vinden voor de aanpak van krimp.

De onderzoeksvraag die aan de basis van dit onderzoek ligt is: Hoe krijgt het onderwerp krimp een plaats op de agenda van regionale gebiedsontwikkeling? In het onderzoek wordt eerst kort ingegaan op het ontstaan van krimp. Krimp komt in ons land vooral voor aan de randen van het land en staat niet op zichzelf. Bevolkingsdaling komt voor in de hele wereld, maar Europa loopt daarin voorop. Dichtbij huis zie je met name ook in Duitsland krimpgebieden. Krimp wordt veroorzaakt door een hoog sterftcijfer, een laag geboortecijfer én door een negatief migratiecijfer. In ons land zie je grote verschillen tussen groeigebieden en krimpgebieden. In de komende decennia zullen die verschillen alleen maar groter worden. Het is het verschil tussen steden die economische centra zijn en de steden in de luwte.

Gebiedsontwikkeling

Integrale gebiedsontwikkeling biedt allerlei handvatten om de krimpproblematiek integraal op te pakken. Het is een methode van werken die oog heeft voor de *inhoud* (het beleid vanuit facetten en sectoren), die rekening houdt met de verschillende *actoren*, die zicht houdt op de beschikbare *middelen* en die rekening houdt met de *context* (in dit geval krimp). De schakel tussen deze vier ingrediënten is het *proces*. De manier van sturen bepaalt in belangrijke mate het succes van gebiedsontwikkeling. Om die reden is er veel aandacht voor organiserend vermogen binnen gebiedsontwikkeling. De aspecten leiderschap, visie, strategie, het vermogen om netwerken en draagvlak op te bouwen, bepalen de 'lenigheid' van organisaties om in een veranderende omgeving duurzame beslissingen te nemen en slagvaardig te handelen. Organiserend vermogen is ook nodig voor het agenderen van en anticiperen op krimp.

Urgentie en arena's

Voor het tot stand brengen van gebiedsontwikkeling is altijd urgentie nodig. Zonder een gevoelde sense of urgency bij de betrokken partijen komt geen project van de grond. Dat geldt ook voor het doel om krimp op de agenda te krijgen. Krimp toont zich in allerlei (kleine en grote) problemen op lokaal niveau. Die problemen op zich, zorgen nog niet voor een gevoel van urgentie. Om krimp op de agenda te krijgen is óf een bundeling van problemen nodig waardoor de impact van de problematiek zichtbaar wordt óf er is een persoon of organisatie nodig die het onderwerp urgent maakt. Dat urgent maken gebeurt in de arena's. Arena's zijn netwerken van personen, organisaties die eenzelfde doelstelling hebben. Bij het gemiddelde ruimtelijke project in Nederland zijn meer dan elf verschillende organisaties betrokken, organisaties die regelmatig contact hebben met elkaar. Deze partijen vormen een arena. Tot die arena's behoren overheden, marktpartijen, woningcorporaties en andere partijen die actief zijn in gebiedsontwikkeling. Als het gaat om krimp zijn er meer partijen aanwezig in de arena's. Dan is ook het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigd met het onderwijs, de zorg en het MKB.

De definitie van urgentie: Een gevoel van urgentie ontstaat wanneer de vanzelfsprekende continuïteit van de financiële, politieke en sociaal economische systemen en waarden in gevaar komt. Wanneer onze waarden - waar we zo aan gewend en gehecht zijn - aan het schuiven gaan, worden we alert en vervolgens ontstaat de bereidheid om te veranderen en te komen tot een nieuw paradigma met afspraken over een nieuwe context en nieuwe waarden.

Agendasetting en agenda

Als in de arena('s) de urgentie van krimp wordt ervaren, is er een kans dat het onderwerp op de agenda komt. De aandacht die er is voor een onderwerp bepaalt over het algemeen de snelheid waarmee het op de beleidsagenda komt. Veel aandacht in de media voor een onderwerp zorgt er niet alleen voor dat veel mensen met het onderwerp in aanraking komen, maar bepaalt ook hoe we over een onderwerp denken. Natuurlijk speelt ook de politieke agenda een belangrijke rol. Nu minister Van der Laan met grote regelmaat in het nieuws is en vertelt dat krimp bovenaan zijn lijst van aandachtspunten staat, staat krimp ook sneller op de beleidsagenda. De drie agenda's beïnvloeden elkaar over en weer.

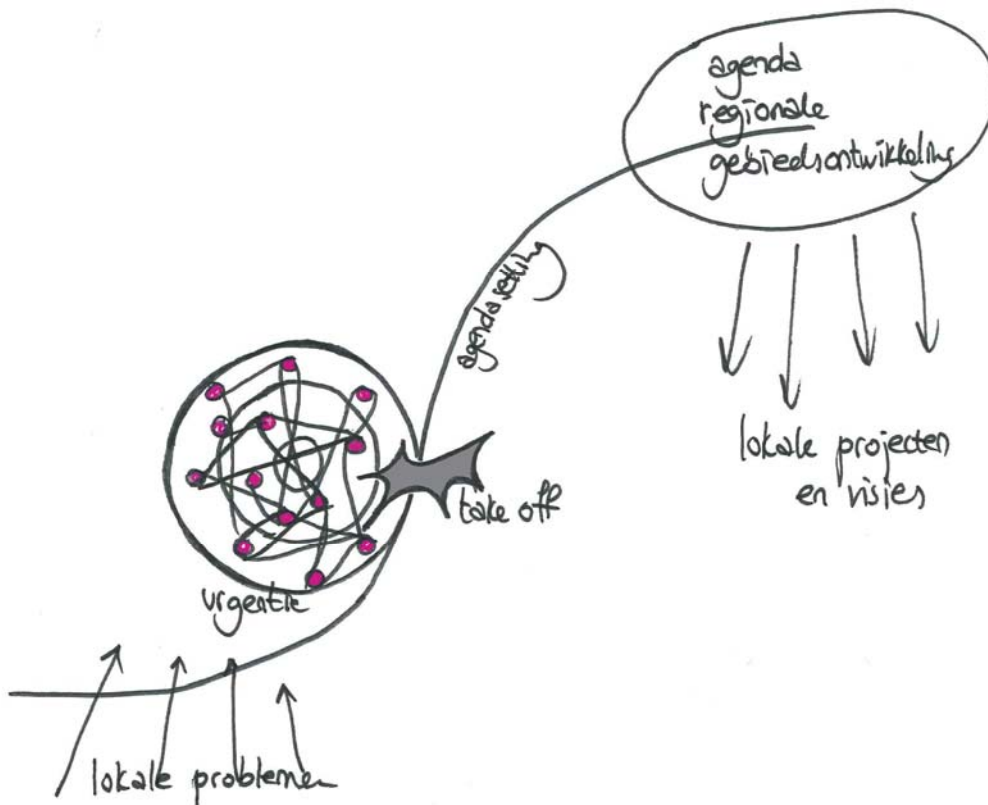
De agenda die hier wordt bedoeld is de agenda van de regionale gebiedsontwikkeling. De omvang en complexiteit van krimp – ook al manifesteert die zich het eerst op lokaal niveau – vereist regionale samenwerking en afstemming. De agenda is een samenhangende (ruimtelijke) aanpak voor de regio waarin op de verschillende aspecten van krimp wordt ingesprongen. Deze aanpak heeft de vorm van een integraal ontwikkelingsprogramma, gebaseerd op een gezamenlijke visie waaronder de verschillende deelprogramma's en deelprojecten vorm krijgen.

Transitie

Om krimp op de agenda te krijgen, is het voelen van urgentie alleen (nog) niet genoeg. In dit geval is urgentie de drijfveer voor de arena('s) om een denkomslag te maken én in actie te komen om nieuwe afspraken en plannen te maken. Die denkomslag is de start van een transitie. Een voorwaarde voor transities is dat basiswaarden van een systeem op de helling gaan en er innovaties plaatsvinden op het niveau van maatschappelijke systemen. De arena's vormen een systeem waarin zich een verandering moet voltrekken. Die veranderingen zijn terug te zien in de opgave, de (bestuurlijke) structuur en het proces. (Minnesma en Rotmans, 2007, p.83)

Een transitie bestaat uit vier fasen: de voorontwikkeling, de take-off, de versnelling en de stabilisatie.

Theoretisch model



Dit model laat zien hoe een onderwerp (dat zijn urgentie in de verschillende arena's nog moet bewijzen) op de agenda komt door transitie te bewerkstelligen. Met dit model maak ik duidelijk wat nodig is om de ruimtelijke effecten van demografische krimp te agenderen op regionaal niveau. Op lokaal niveau doen zich problemen voor die veroorzaakt worden door bevolkingskrimp. Deze problemen (weergegeven als pijlen) "vuren" noodsignalen af op de direct betrokken organisaties in de arena's. In de arena's worden deze problemen opgemerkt door verschillende actoren, maar dat maakt die problemen nog niet direct urgent. Er zijn meer problemen en meer deelurgenties (de kleine bijeffecten van krimp) nodig om te zorgen voor een verweving van urgentie, die daardoor breed gevoeld wordt.

Op het moment dat de pijlen (die bestaan uit argumenten, cijfers enzovoort) door verweving van urgenties voldoende sterk zijn en daarmee duidelijk maken dat de continuïteit van bestaande kaders en waarden in gevaar komen (en dat over die waarden dus nieuwe afspraken gemaakt moeten worden) komen de arena's in beweging. Deze gedeelde (en gevoelde) urgentie leidt tot het inzetten van een transitieproces. Er is sprake van een take-off fase. De lijn van de arena's naar de regionale gebiedsontwikkelingsagenda staat voor de transitiebeweging: de take-off fase vindt plaats binnen de arena's daarna gaat de transitiebeweging (de versnellingsfase uit het transitieproces) naar de agenda. Als krimp op de agenda staat, is er oog voor de problematiek en is er denkkracht en capaciteit vrijgemaakt om op de effecten van krimp te anticiperen en te sturen. Dat is af te zien aan de onderwerpen op de regionale agenda's en aan de bestuurlijke verankering van die agenda's. Uit die agenda's die ook door lokale besturen zijn vastgesteld, komen lokale projecten en visies voort, die nogmaals

een bevestiging zijn van het ingezette (of doorlopen) transitieproces.

Op basis van de theorie en het theoretisch model zijn drie casestudies uitgevoerd. Er is gekeken naar de praktijk van krimp in Parkstad Limburg, in Zeeland (Zeeuws-Vlaanderen) en in Groningen. Het doel van deze casestudies was om in de praktijk te toetsen of het theoretisch model werkt en of binnen de cases sprake is van een transitie. Of dat laatste het geval is, is getoetst aan de instrumenten inhoud (de strategische opgave), structuur (de keuze voor een adequate wijze van besturen in de regio), proces (de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de samenwerking) en emotie (de emotie die zich voordoet bij het accepteren van krimp)

Conclusies uit de casestudies

In Parkstad Limburg is de strategische opgave voor krimp integraal verankerd in regionale stukken en veelal ook in lokale plannen en visies. Gaandeweg is ook de bestuursstructuur van het samenwerkingsverband Parkstad Limburg versterkt en met het Pact van Parkstad Limburg wordt er verder gewerkt aan versterking van de samenwerking en het mandaat. Limburg springt er uit als het gaat om de publiciteit rond de ontwikkelingen. Op een slimme manier – met een heldere boodschap en een beeldmerk - heeft Parkstad Limburg in tien jaar tijd de inwoners aan zich weten te binden en is er een goed netwerk ontwikkeld, naar Maastricht, maar ook naar Den Haag en naar Europa. De volgende stap in het agenderingsproces van krimp in Limburg, is het investeren in het samenwerkingsverband, in de relatie met de Provincie en het Rijk en in de relatie met partners in Aken en andere Europese samenwerkingsverbanden. In tegenstelling tot Groningen en Zeeland is in Limburg de Provincie minder 'aanwezig' in de opgave, maar ook in de overeengekomen bestuursstructuur. Al heeft de Provincie uiteraard wel haar instemming gegeven aan de WGR-plus status.

In Groningen is de strategische opgave van krimp opnieuw geagendeerd. De problematiek is voor Groningen niet onbekend, maar wordt nu structureel in Oost- en Noord-Groningen. In Groningen heeft de Provincie de leidende rol. De Provincie heeft een analyse gemaakt van de impact die krimp op de Provincie heeft in de komende decennia en werkt daar in eerste instantie aan vanuit de bestuurlijke structuur. Van daaruit zet men gemeenten en regio's aan tot actie en intergemeentelijke samenwerking. Waar nodig grijpt de provincie in met bijvoorbeeld een gedwongen gemeentelijke herindeling. Het nieuwe omgevingsplan van Groningen (POP 2009-2013) zet in op het krimpproof maken van Groningen. De volgende stap zal zijn dat ook de leefbaarheidsplannen van de gemeenten ingepast worden in het provinciale beleid. In Delfzijl en omgeving is men toe aan de fase van investeren.

Zeeland loopt achter op Groningen en Limburg, maar is er verhoudingsgewijs heel vroeg bij. Zeeland heeft net als Limburg veel oog voor publiciteit en uitstraling, met name binnen de Provincie. De Provincie heeft zich in eerste instantie vooral op accepteren gericht. Het is interessant of en op welke manier deze publiciteit leidt tot reframen. In de komende maanden wordt het project Nieuw!Zeeland afgerond en start de fase van anticiperen: dan staat krimp op de agenda. In Zeeland is het opvallend dat ook in de gemeenten waar krimp al jaren speelt (in Zeeuws-Vlaanderen) krimp nu pas op de agenda komt. Dat is een groot verschil met Groningen, waar Delfzijl al een revitalisering met een forse sloop-nieuwbouw opgave achter de rug heeft.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de gepresenteerde theorie en de casestudies kan de onderzoeksvraag beantwoord worden. Wat is nodig om (het onderwerp) krimp op de agenda te krijgen van regionale gebiedsontwikkeling? Om krimp te agenderen op regionaal niveau is noodzakelijk:

- dat er sprake is van heldere analyse van lokale problemen: formuleren van de (strategische) opgave;
- dat er actoren in de arena's zijn die probleemeigenaar zijn en die urgentie ervaren bij de ontstane situatie en die in beweging komen in het netwerk;
- dat er sprake is van urgentie en van het verwerven van urgentie, zodat een take-off haalbaar is;
- dat een omslagpunt plaatsvindt: het take-off moment dat gepaard gaat met een visie, doelstelling en heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- dat er versnelling ontstaat en partijen komen tot plannen en visies waar besluitvorming over plaatsvindt, waarvoor voldoende draagvlak bestaat binnen de regionale samenwerking en steun van de betrokken lokale overheden.

Krimp staat op de agenda als binnen de regionale context besluitvorming heeft plaats gevonden over: (1) de strategische opgave die gezamenlijk opgepakt wordt en de verschillende deelaspecten daarin; (2) over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen samenwerkingspartners in de samenwerking en (3) over de manier waarop partijen samenwerken, over wie – afgezien van de structuur – leidend is. Daarmee hebben de betrokken partijen aangegeven bereid te zijn voldoende tijd, aandacht en energie in de samenwerking en de problematiek te stoppen. Heldere procesafspraken leiden, tot 'lenigheid' om in te kunnen springen op de veranderende context.

Agenderen van krimp vindt plaats in drie fasen: accepteren, anticiperen en investeren. De acceptatiefase is van cruciaal belang om een omslag in denken te bewerkstelligen. Stoppen met groeidenken – ook in ruimtelijke ontwikkelingen – kan niet een beetje. Het moet definitief en volledig. Het vraagt om een omslag: erkennen, keuzes maken, plannen en samenwerken.

Aanbevelingen

1. Benut datgene wat we hebben geleerd uit de herstructureringsopgaven ook voor de krimpopgaven. Daar heb ik nu niet naar gekeken – het wijkt immers teveel af van mijn onderzoeksvraag – maar het is wel van belang als het gaat om financiering, terugverdienkansen, verevening en sociale aanpak.
2. Laat je niet in slaap sussen door de economische situatie van het moment. Dat leidt tot achterover leunen. Alle lokale overheden die het verhaal van krimp toch nog niet echt geloofden, wijten leegstand en teruglopende verkoop van woningen aan de economische krimp: overall in Nederland gaat het slecht met de verkoop van woningen.
3. Ontken onder invloed van de komende gemeenteraadsverkiezingen niet dat krimp een issue is of snel wordt. De reflex van veel lokale bestuurders is om toch vooral weer iets te doen wat hun eigen kiezers bevalt en niet zo zeer dat wat een langere termijnvisie vraagt.
4. Zorg voor duidelijke regie. Bij groei is regie gewenst, maar bij krimp is regie noodzakelijk. In het interview in Buitenhof zegt Friso de Zeeuw: de regels werken aanpak krimp tegen. De regels moeten aangepast worden en de spelers moeten zich aanpassen. Immers: de systemen van krimp zijn anders dan de systemen van groei.
5. Organiseer je op een niveau waar de lokale problemen nog gevoeld worden, maar waarop je wel overzicht hebt over de effecten van krimp. Dat niveau wordt begrensd door economische, landschappelijke en sociale verbanden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	15
1.1	Aanleiding.....	15
1.2	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	15
1.3	Probleemstelling.....	16
1.4	Doelstelling.....	16
1.5	Vraagstelling.....	16
1.6	Opzet scriptie en onderzoeksmethode.....	17
1.7	Casestudies.....	17
1.8	Documenten.....	18
1.9	Interviews.....	18
1.10	Structuur van deze scriptie.....	20
2	Krimp	21
2.1	Inleiding.....	21
2.2	Wat is krimp?.....	21
2.3	Waar is krimp?.....	22
2.3.1	Oorzaken.....	22
2.3.2	Gebieden in de luwte.....	22
2.4	Hoe manifesteert krimp zich?.....	23
2.5	Welk effect heeft krimp op regionale gebiedsontwikkeling?.....	24
2.5.1	Semantiek.....	24
2.6	Conclusie.....	25
3	De theorie: agendasetting in gebiedsontwikkeling	27
3.1	Regionale gebiedsontwikkeling.....	27
3.1.1	Wat is (regionale) gebiedsontwikkeling?.....	27
3.1.2	Gebiedsontwikkeling op de schaal van de regio.....	28
3.1.3	Ontwikkelingsplanologie en krimp.....	29
3.2	Governance en arena's.....	29
3.2.1	Wat zijn arena's?.....	29
3.2.2	Arena's en governance.....	30
3.2.3	arena's en gebiedsontwikkeling.....	30
3.2.4	Waar in de arena's speelt krimp zich af?.....	31
3.3	Agendasetting.....	31
3.3.1	Wat is agendasetting.....	31
3.3.2	De agenda voor gebiedsontwikkeling.....	33
3.3.3	agenderen en gebiedsontwikkeling.....	33
3.4	Urgentie.....	34

3.4.1	Wat is urgentie?.....	35
3.4.2	Hoe manifesteert urgentie zich?	35
3.4.3	Hoe komt urgentie tot stand, hoe wordt urgentie opgebouwd?	35
3.4.4	Conclusie ten aanzien van urgentie en krimp	36
3.5	Transitie	36
3.5.1	Wat is transitie?	37
3.5.2	Welke fasen zijn te onderscheiden in een transitie?	37
3.5.3	hoe herken je een transitie?	40
3.6	Theoretisch model	41
3.6.1	Analysekader voor casestudies	42
4	De praktijk: staat krimp op de agenda?	45
4.1	Verslaglegging	45
4.2	Case Parkstad Limburg	47
4.2.1	Parkstad Limburg en bevolkingskrimp.....	48
4.2.2	Toetsing van het model.....	50
4.2.3	Conclusies voor casus Limburg.....	52
4.3	Zeeland	57
4.3.1	Zeeland en bevolkingskrimp.....	58
4.3.2	Toetsen van het model.....	59
4.3.3	Conclusies voor casus Zeeland	62
4.4	Groningen	65
4.4.1	Groningen en de ervaringen met krimp	67
4.4.2	Toetsen van het model.....	69
4.4.3	Conclusies voor casus Groningen.....	71
5	Conclusies en aanbevelingen	73
5.1	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	73
5.2	beknopte Crosscaseanalyse	74
5.3	Functioneren model:	75
5.4	Aanbevelingen	76
5.5	Mogelijkheden voor vervolgonderzoek.....	76
6	Een tiental adviezen	77
7	Bijlagen.....	77
	Geraadpleegde literatuur	79
	Gegevens van geïnterviewde personen.....	84

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de theorieën over (modern) stedelijk management wordt veel gesproken over organiserend vermogen. Het succes van stedelijk management wordt – zo zegt ook de literatuur uit het MCD-curriculum - in grote mate bepaald door het vermogen van een stad of stadsbestuur om in te spelen op een veranderende omgeving. De aspecten leiderschap, visie, strategie, het vermogen om netwerken en draagvlak op te bouwen, bepalen de 'lenigheid' van een bestuur om in een veranderende omgeving duurzame beslissingen te nemen. Op dat vermogen en die lenigheid - op alle beleidsniveaus - wordt nu en in de komende jaren een stevig beroep gedaan met de komst van bevolkingskrimp in een groot aantal regio's in Nederland.

Maar met organiserend vermogen alleen ben je er niet. Zonder een gezamenlijk ervaren 'sense of urgency', het gevoel en besef dat er écht iets moet gebeuren, komt een opgave niet van de grond. Dat geldt voor iedere ruimtelijke opgave, maar zeker voor de effecten van bevolkingskrimp. De effecten van krimp zie je in sommige gebieden pas ná 2025. Dat is alsof je een pleidooi houdt voor het werken aan een beter milieu omdat in 2150 alle steden ten westen van Nederland onder water liggen. Een ver van mijn bed show, waar je nu het programma voor moet maken.

Nadenken over en anticiperen op de effecten van bevolkingskrimp vraagt om een fundamentele omslag in denken. Die denkomslag, die transitie, moet hoog op de agenda komen van beleidsmakers en plannenmakers.

Mij interesseert het in hoge mate hoe de agenda voor gebiedsontwikkeling wordt bepaald. Wie hebben invloed op die agenda? Hoe wordt het spel van agendabepaling in gebiedsontwikkeling gespeeld? En: hoe kan ik als adviseur binnen de gebiedsontwikkeling invloed uitoefenen op het ontstaan van urgentie of het tot stand komen van de denkomslag die nodig is voor de opgaven die er liggen ten aanzien van bevolkingskrimp?

Procop adviseert veel kleinere gemeenten in en over gebiedsontwikkelingen. Onder die gemeenten bevinden zich ook gemeenten die te maken hebben met een krimpende bevolking. De effecten van krimp manifesteren zich in eerste instantie als lokale problemen. Die problemen vragen om een oplossing die binnen gebiedsontwikkeling regionaal opgepakt moet worden. Immers, de woningmarkt, de markt voor bedrijfsterreinen, maatschappelijke voorzieningen overstijgen veelal het lokale niveau. Er is regionale afstemming nodig over beslissingen die op een hoger schaalniveau worden genomen: eenvoudigweg omdat daar meer overzicht is over de lokale problemen. Gemeenten hebben behoefte aan gedeeld (probleem)eigenaarschap. Het hebben van een gemeenschappelijke agenda, regionaal agenderen, wordt daarmee nog belangrijker. Hoe kunnen lokale overheden sturen op een regionaal programma waarin voldoende oog is voor de lokaal gevoelde problemen?

Mijn onderzoek richt zich op de manier waarop de regionale gebiedsontwikkelingsagenda vorm krijgt en de invloed van lokale overheden op die agenda. Ik gebruik de problematiek van bevolkingskrimp om het onderwerp agendabepaling bij gebiedsontwikkeling te verklaren.

1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van mijn scriptie is dat ik de kennis over het agenderen in gebiedsontwikkeling wil vergroten. Hoe gaat dat in zijn werk, wie zijn de spelers en hoe spelen zij het spel? De maatschappelijke relevantie van mijn onderzoek is gericht op het agenderen van krimp: hoe krijg je dat onderwerp (en vergelijkbare ingrijpende maatschappelijke veranderingen) tijdig op de regionale en lokale agenda van gebiedsontwikkeling? In Nederland hebben we

minstens 35 jaar lang op alle niveaus over duurzaamheid gesproken voordat er écht iets gebeurde, duurzaamheid op de agenda stond en (integraal) onderdeel uitmaakte van de opgave. We hebben niet voor ieder onderwerp zolang de tijd. Zeker niet voor het thema krimp. Krimp is urgent en manifesteert zich al in verschillende regio's. Hoe krijg je vanuit die urgentie een denkomslag, een transitie, voor elkaar die leidt tot een regionale agenda?

Experts wijzen erop dat er in Duitsland veel tijd verloren is gegaan omdat men de urgentie van het onderwerp krimp niet erkende. Terwijl krimp al begin jaren '80 als 'probleem' werd erkend door wetenschappers en ambtenaren, duurde het nog zo'n 20 jaar voor het onderwerp politieke aandacht kreeg. (Gerrichhausen, 2007, p.13) Cruciaal is of overheden en ruimtelijke planners in staat zijn en de lenigheid hebben om de transitie zelf vorm te geven. Gaan we voor een transitie 'by design' of wachten we tot dat die transitie ons overkomt: een transitie 'by disaster'? (Bierman, 2009).

1.3 Probleemstelling

Wat is nodig om (het onderwerp) krimp op de agenda van regionale gebiedsontwikkeling te krijgen?

1.4 Doelstelling

Mijn onderzoek heeft de vorm van een scriptie en daarmee is het een leeronderzoek (Verschuren, 1994, p. 41-56). In een leeronderzoek zijn twee soorten doelen te onderscheiden: een kennisdoel en een leerdoel. Het leerdoel van deze scriptie is het verwerken van de MCD-studiestof en mijn praktijkervaring in de opzet en uitvoering van dit onderzoek.

Het kennisdoel van deze scriptie is: het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop agenda's in regionale gebiedsontwikkeling tot stand komen en te beïnvloeden zijn door te kijken naar de manier en het moment waarop het fenomeen bevolkingskrimp aandacht krijgt in de regionale gebiedsontwikkeling. Dit inzicht komt tot stand door het uitvoeren van een explorerend onderzoek.

Voor mijzelf heeft dit onderzoek ook nog derde doel: namelijk een praktijkdoel. Met deze scriptie wil ik een advies neerleggen waarmee ik gemeenten of andere lokale bestuurseenheden laat zien hoe zij het onderwerp 'krimp', een gebiedsontwikkelingsvraagstuk dat zich nadrukkelijk lokaal manifesteert, op de regionale agenda kunnen krijgen zodat vanuit regionale programma's duurzame (lokale) ontwikkelingen ontstaan.

1.5 Vraagstelling

Uit de probleemstelling en doelstelling zoals die hierboven zijn geformuleerd, volgt de volgende onderzoeksvraag: Hoe krijgt het onderwerp krimp een plaats op de agenda van regionale gebiedsontwikkeling?

Aanvullende vragen:

- In hoeverre is er sprake van een agenda bij gebiedsontwikkeling?
- Waar wordt de agenda van gebiedsontwikkeling bepaald?
- Hoe wordt de agenda van gebiedsontwikkeling bepaald?
- Welke arena's zijn te herkennen rond gebiedsontwikkeling?
- Waar in de arena's speelt het onderwerp krimp zich af?
- Wat is urgent?
- Welke rol speelt de 'sense of urgency' binnen de arena's?
- Hoe komt urgentie tot stand / wordt urgentie opgebouwd?
- In hoeverre wordt de agenda door urgenties(s) bepaald?
- In hoeverre zijn transitie en urgentie aan elkaar gelinkt?

- Wat is transitie (wanneer is er sprake van transitie) in het denken over krimp?
- Wanneer staat krimp op de agenda? (Wanneer is het doel bereikt en: Waar blijkt dat uit?)

1.6 Opzet scriptie en onderzoeksmethode

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek en het is explorerend van aard. Het is explorerend te noemen omdat over het agenderen van krimp en over de combinatie van agendasetting en gebiedsontwikkeling nog weinig bekend is. (Baarda, 2005, p.6) De ontwikkeling van hypothesen ten aanzien van aandachtsvorming voor krimp in de arena's van gebiedsontwikkeling staat hierbij voorop. Om mijn onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, heb ik gebruik gemaakt van verschillende gegevens en bronnen.

- (actuele) artikelen en beschouwingen over (bevolkings)krimp;
- literatuur over gebiedsontwikkeling, agendasetting, urgentie en transitie, waaronder ook de literatuur uit het MCD-curriculum;
- het combineren van bestaande theorieën en inzichten;
- praktijktoets (3 casestudies met daarin open interviews);
- mijn begeleidingsgroep en docent vanuit de MCD-opleiding;
- mijn 'meeleespanel' vanuit Procap;
- de dagelijkse gesprekken thuis over krimp en ons vak.

Een cruciaal onderdeel van mijn scriptie is het schetsen van het referentiekader waarin mijn onderzoek zich bevindt. Ik heb met veel plezier een overzicht gemaakt de huidige status-quo van onderzoek op het gebied van gebiedsontwikkeling, transitie en krimp. Het gevaar van zo diep in de theorie duiken, is dat de afstand tot een helder advies voor de praktijk van alledag heel groot wordt. De casestudies en gesprekken met betrokkenen in de krimpregio's – die dagelijks worstelen met agendabepaling - hebben me geholpen om ook de praktijk een logische plaats te geven in deze scriptie.

1.7 Casestudies

Om te kunnen onderzoeken hoe aandachtsvorming voor bevolkingskrimp ontstaat in het proces van gebiedsontwikkeling, heb ik er voor gekozen om dit in drie praktijksituaties te onderzoeken. Omdat nog weinig informatie te vinden is over agendavorming (aandachtsvorming en het ontstaan van transitie), voor bevolkingskrimp in gebiedsontwikkeling en het verschijnsel in de 'natuurlijke context onderzocht is', is er sprake van een casestudie (Baarda, 2005, p.113-114). Het doen van onderzoek met behulp van een casestudie wordt ook wel kwalitatief onderzoek genoemd. De reden is dat in de casestudies een verschijnsel onderzocht wordt dat relatief nieuw is met even zo nieuwe problematiek: bevolkingskrimp en de effecten daarvan op gebiedsontwikkeling. Ook de door mij geformuleerde onderzoeksvragen zijn kwalitatief van aard.

In deze scriptie heb ik drie casussen onderzocht: Parkstad Limburg, Zeeland (Zeeuws-Vlaanderen) en Noord-Oost Groningen. Waarom heb ik voor deze drie gebieden gekozen?

Parkstad Limburg wordt in alle literatuur en in alle interviews en stukken genoemd als dé Nederlandse proeftuin voor krimp. De provincie Limburg heeft het in beleidsstukken over de demografische voorsprong van Limburg, waarvan Parkstad dan ook nog eens de voorloper is. Het zou heel raar zijn om bij het onderzoeken van de agendavorming van krimp niet naar Parkstad Limburg te kijken.

De keuze voor Groningen komt voort uit het feit dat het probleem van krimp daar ook al jaren speelt, maar het lijkt een soort vergeten gebied in de actuele discussie. De omgeving van Groningen en de problematiek van leefbaarheid in de kleine kernen is in heel veel opzichten onvergelykbaar met wat er gebeurt in Parkstad Limburg. Maar, juist om dat de verschillen tussen deze gebieden zo

groot zijn, vind ik ze interessant voor mijn onderzoek. Waarom Noordoost Groningen? Omdat ik ook een gebied wilde aanstippen waar met name de problematiek van het platteland en de kleine kernen speelt. Ik kijk naar de vier Eemsdelta-gemeenten: Delfzijl, Eemmond, Appingedam en Loppersum.

Mijn derde casus is Zeeland. Ook Zeeland kent weer een andere problematiek en staat – op Zeeuws Vlaanderen na – nog aan de vooravond van krimp. De provincie Zeeland is zeer actief in het agenderen van krimp en het tussen de oren krijgen van de problematiek. Daarmee sluit deze casus goed aan bij de probleemstelling van mijn onderzoek.

1.8 Documenten

Voor de drie onderzoeksgebieden heb ik door bestudering van besluitvormingdocumenten (regionaal en provinciaal) onderzocht in hoeverre zichtbaar was dat agendasetting plaats vond. Ik heb bekeken of er sprake was van een transitie in denken en handelen die of zich vertaalde in een concreet bewijs (een vastgestelde agenda). Daarbij heb ik gekeken naar visies, projectplannen, wijzigingen in de organisatiestructuur of andersoortige beslissingen die betrekking hebben op aanpassingen in de ruimtelijke programma's om te anticiperen op krimp. Vervolgens heb ik op lokaal niveau gekeken naar de besluitvorming en uitwerking van de genoemde regionale programma's in lokale programma's of projecten in de periode 2000 tot en met 2009.

Om structuur aan te kunnen brengen in de verzamelde gegevens en documenten, heb ik gebruik gemaakt van een vereenvoudigde versie van de analysemethode (op basis van labeling) van Baarda. Gelezen literatuur heb ik gelabeld. In eerste instantie met algemene labels: ik heb gekozen voor de manier van labelen die Baarda de template-benadering noemt (Baarda, 205, p. 319). Dat wil zeggen dat ik naga of het proces dat ik zie, aansluit op het theoretisch model dat ik presenteer aan het eind van hoofdstuk 3.

Voordat ik startte met mijn labeling, heb ik mijn literatuur en bronnen in de eerste selectie bekeken op relevantie. Vervolgens heb ik me gericht op alle trefwoorden die te maken hebben met ruimtelijke inrichting zoals: wonen (woningmarkt, woonomgeving), mobiliteit (infrastructuur en ov), open ruimte (groen en water), werk (kantoren en bedrijfsterreinen) en voorzieningen (winkels, zorg, recreatie en onderwijs). Deze trefwoorden heb ik ontleend aan het schema van Marleen Knol. (Knol, 2006) Vervolgens ben ik met de stukken die aansloten op deze labels aan de slag gegaan en heb ik de volgende stappen doorlopen:

- Stap 1: Het toekennen van labels gebaseerd op mijn model (de template)
- Stap 2: Het verder uitsplitsen van het model door het toekennen van sublabels.
- Stap 3: Het interpreteren en benoemen van de structuur: maken chronologisch overzicht
- Stap 4: Het beantwoorden van de vraagstelling en onderzoeksvragen (o.a. door het maken van een tijdlijn en het schetsen van de werking van het model in de betreffende casus)

Vanuit de chronologie heb ik per modelaspect gekeken vanuit de 4 invalshoeken inhoud, proces, structuur en emotie. Daarmee krijg ik zicht op de werking van het model en de aspecten van organiserend vermogen daarbinnen. De volgorde waarin ik mijn labeling toepas sluit aan op de gefundeerde- theorie- benadering want mijn volgorde is coderen, analyseren en opnieuw analyseren. (Baarda, 2005, p. 319)

1.9 Interviews

Ik heb mijn bevindingen (per casus) voorgelegd aan vertegenwoordigers van de betreffende regio's die werkzaam zijn op regionaal niveau en in staat zijn het speelveld (de arena's) en de inhoud zoals die in de afgelopen jaren hebben gefunctioneerd te overzien. Per regio heb ik één gesprek gevoerd.

Met deze interviews is niet geprobeerd om het onderzoek en het model te toetsen, dat zou een te 'smalle' en lichte toets zijn. De enige reden om deze gesprekken aan te gaan is om mijn bevindingen te spiegelen. Het interviewen van een representatief aantal vertegenwoordigers in de regio's vanuit de diverse arena's zou te veel tijd hebben gekost. Bovendien ben ik van mening dat een representatief aantal vertegenwoordigers zou betekenen dat zeker 8 tot 10 personen van de diverse arena's benaderd zou moeten worden om recht te doen aan de diversiteit van de arena's. Bij de keuze van bijvoorbeeld vijf vertegenwoordigers, zou – naar mijn mening - het beeld nog steeds te smal zijn. Het interviewen van zo'n grote groep mensen zou de omvang en insteek van dit onderzoek te boven gaan.

Mijn interviews zijn te typeren als open interviews: het *zijn gespreksonderwerpen gestructureerd om te kijken hoe de geïnterviewde tegen bepaalde dingen of personen aankijkt*' (Baarda: 2005, pp. 233-234). Het open interview is min of meer gestructureerd aan de hand van een lijst met topics; *'de bevragingmethode is open, maar de onderwerpen die aan bod komen liggen min of meer vast'* (Baarda: 2005, p. 234). Ik heb gekozen voor een open interview omdat ik van mijn gesprekpartners hun eigen visie wilde horen over cruciale momenten van agendavorming van krimp en de start van het transitieproces, maar ook over de manier waarop de besluitvorming is verlopen. Deze scriptie richt zich op de regionale agenda, maar kijkt ook naar de manier waarop lokale overheden binnen de arena's acteren en reageren.

Voor het bespreken (bespiegelen) van de uitkomst van mijn bevindingen heb ik gesproken (face-to-face gesprekken gevoerd) met informanten: de directeur van Parkstad Limburg, de persoon die binnen de provincie Zeeland projectleider is van 'Nieuw!Zeeland', het agenderingsprogramma, de projectleider van het leefbaarheidsonderzoek in de gemeente Sluis en het afdelingshoofd ruimtelijke projecten van de provincie Groningen

1.10 Structuur van deze scriptie



figuur 1: structuur scriptie

2 Krimp

2.1 Inleiding

In de komende decennia neemt de omvang van de Nederlandse bevolking af: de bevolking krimpt. Volgens de regionale bevolkingsprognose van het centraal bureau voor de statistiek (CBS) en het Ruimtelijk planbureau (RPB) zal deze demografische krimp in de komende jaren in verschillende regio's en gemeenten doorzetten of intreden. Het CBS verwacht dat vanaf 2035 het inwonertal van Nederland als geheel langzaam zal afnemen. Ruim de helft van de Nederlandse gemeenten krijgt in de komende jaren te maken met een dalend aantal inwoners.

In 'Ruimte maken voor krimp' concluderen ontwerpers: dat "krimp op zichzelf beschouwd geen probleem is, net zoals ook groei dat nooit is geweest. Krimp is vooral een andere en nieuwe context." (BNA, 2009, p.11) Onze samenleving is ingesteld op groei en zal zich moeten aanpassen aan de situatie dat groei niet langer het uitgangspunt is. In hetzelfde rapport worden twee belangrijke conclusies uit de theorievorming van krimp naar voren gebracht. De eerste is dat de gevolgen en ook de oorzaken van krimp heel verschillend kunnen zijn. Dat vraagt per situatie om maatwerk in de analyse en in het ontwikkelen van oplossingen. De tweede conclusie is dat naast de wat-vraag ook de hoe-vraag van groot belang is. Welke partijen zijn aan zet, welke instrumenten kunnen worden ingezet en hoe moet een en ander gefinancierd worden? (BNA,2009)

Dit hoofdstuk beschrijft wat bevolkingskrimp is, op welke manier krimp zich toont en wat krimp betekent voor de Nederlandse situatie.

2.2 Wat is krimp?

De Nederlandse bevolking gaat krimpen. Die terugloop wordt veroorzaakt door twee processen die zich gelijktijdig voltrekken. Het eerste proces is de demografische verandering die plaatsvindt. De samenstelling en omvang van de bevolking veranderen: het aantal geboortes neemt af, er overlijden meer mensen en er komen minder mensen bij als gevolg van een negatief migratiesaldo. Het tweede proces is het vertrek van huishoudens uit de perifere gebieden van ons land.

Huishoudens vertrekken naar steden en plaatsen met (meer) voorzieningen.

Dat de bevolking krimpt, is niet uniek. Bevolkingsdaling is een verschijnsel dat zich voordoet in de hele wereld, maar Europa loopt daarin voorop. Voorbeelden van krimpregio's in Europa die net op ons voor lopen, zijn te vinden in Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk.

In Europa zijn de laatste honderd jaar vier ontwikkelingen zichtbaar die bevolkingsafname tot gevolg hadden:

- De de-industrialisatie vanaf 1930. Dit effect was vooral zichtbaar in sterk geïndustrialiseerde gebieden;
- De ontwikkelingen van urbanisatie en vervolgens suburbanisatie. Dit leidde tot een afname van de bevolking op het platteland en vervolgens in de stad.
- Het wegvallen van het ijzeren gordijn eind jaren '80, begin jaren '90. De hereniging van Oost- en West-Europa had een migratiebeweging van oost naar west tot gevolg en een sterke afname van de bevolking in steden en gebieden in het oosten (Oost-Duitsland).
- De demografie. Tot 2050 is Europa het enige continent met een afnemende bevolking. Er sterven meer mensen dan er mensen bijkomen door geboortes of migratie. (Knol, 2006, p.6)

De verschillen tussen deze vier oorzaken zijn terug te brengen tot het onderscheid wat in Duitsland wordt gemaakt tussen krimp als gevolg van demografische ontwikkeling een zogenaamd 'Wohngebiet in Wandel' en krimp als gevolg van een economische ontwikkeling een 'Stadt im

Strukturwandel'. Je zou kunnen zeggen dat aan de ontwikkelingen 1, 2 en 3 economische oorzaken ten grondslag liggen en aan 4 demografische. Van Dam voegt aan de economische en demografische oorzaken nog planologische oorzaken toe, zoals de groeikernen en Vinex-opgaven. (Van Dam, 2006, p.6)

2.3 Waar is krimp?

2.3.1 Oorzaken

Krimp wordt het meest aangetroffen in gebieden waar het economisch minder goed gaat, terwijl in meer welvarende regio's de bevolking groeit. Van Dam analyseert hoe de oorzaak – gevolg relatie van die twee in elkaar zit: 'people follow jobs' of 'jobs follow people'. Hij geeft aan dat daar niet een eenduidig antwoord op te geven is. (Van Dam, 2006, p.30) Duidelijk is wel dat het (massaal) verdwijnen van arbeidsplaatsen in een gebied en als gevolg daarvan het vertrekken van inwoners uit datzelfde gebied, vaak het gevolg is van het verdwijnen van een bedrijfstak die een drager was van de regionale economie: bijvoorbeeld de auto-industrie in Detroit, de zware industrie in Pittsburgh en bij ons de textielindustrie in Twente, de mijnbouw in Zuid-Limburg. Bertholet (Parkstad Limburg) noemde in dit kader krimp de reactie op een transitie.

Op dit moment zijn er vooral krimpgemeenten te vinden in de regio's aan de randen van ons land: in Noord-Nederland, in Oost-Nederland, in Limburg, in Brabant en in Zeeland. De verschillen tussen regio's in ons land, maar ook tussen de gemeenten binnen die regio's, worden steeds groter. In het programma Buitenhof van 21 december 2008 waarin naast Marc Calon, Jack Gorgels ook Friso de Zeeuw te gast was om te spreken over krimp, gaf De Zeeuw aan dat de economische kernzone over een aantal jaren nog meer dan nu ligt op de as Amsterdam – Utrecht - Den Bosch – Eindhoven. Het projectbureau voor de leefomgeving (PBL) en het CBS wijzen als grote groeigebieden de noordvleugel van de Randstad inclusief Almere aan. Maar ook het gebied rondom Den Haag, de stad Utrecht en omgeving, de stad Groningen, het gebied Arnhem-Nijmegen en de Brabantse stedenrij springen er uit als het gaat om groei.

De economische as zoals De Zeeuw die schetst, wordt nog versterkt door de internationalisering van de economie. Die internationalisering vraagt om bedrijvigheid op goed bereikbare locaties, bij luchthavens en hogesnelheidslijnen. Persoonlijk contact (face-to-face contacten), concentratie van werk en voorzieningen blijven – ondanks alle mogelijkheden van internet en telefoon – heel belangrijk. Het gevolg hiervan is dat banen voor hoogopgeleiden zich concentreren in stedelijke gebieden. (Zie hierover ook: Van den Berg, 1999, p.9-15). Zo ontstaat een beweging met krimp in de perifere gebieden tot gevolg: jongeren zoeken na hun opleiding een baan in de stedelijke gebieden en vertrekken uit de regio's.

Naast de verstedelijking door internationalisering van onze economie spelen ook andere manieren van leven een rol. Zo wonen mensen vaker alleen (singles), leven ze langer en hebben ze vaker geen kinderen. Dat maakt dat er een grote diversiteit is ontstaan in leefstijlen. Mensen bezoeken vaker voorzieningen in een stedelijke woonomgeving met een hogere 'quality of life'. (Van den Berg et al., 1999, p.1)

2.3.2 Gebieden in de luwte

Steeds meer gemeenten komen door de bovenstaande oorzaken in de economische luwte terecht: de bevolkingsomvang komt daardoor tot stilstand of krimpt. Jonge mensen (hoogopgeleiden) trekken weg. Het effect voor de steden en regio's waar zij vandaan komen, is dat deze gebieden meer rust en ruimte bieden voor wie zich kan terugtrekken uit de dynamiek. Deze nieuwe verdeling van de bevolking leidt tot een andere economische structuur van het land met grotere

contrasten in bijvoorbeeld inkomens, sociale opbouw, leeftijd en dynamiek. Grensstreken hebben vanwege hun decentrale ligging ten opzichte van centra van nationale economie (zie hierover ook de vorige paragraaf) vaker te maken met bevolkingskrimp dan centraler gelegen gebieden. Voorbeelden hiervan zijn de gebieden die ik onderzoek in mijn casestudies: Noordoost Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Parkstad Limburg. Deze gebieden liggen simpel gezegd te ver weg van centra van de nationale economie.

2.4 Hoe manifesteert krimp zich?

Krimp doet pijn zo blijkt uit het artikel in NRC Handelsblad van 16 juni 2009: “Bevolkingsdaling heeft voor de betrokken gemeenten grote gevolgen, vooral financieel. Groeigemeenten kunnen geld verdienen met de verkoop van bouwgrond, krimpgemeenten niet. Inkomsten uit onroerendezaakbelasting nemen bij krimpgemeenten af omdat huizen minder waard worden. Verder werkt de verdeling van rijksgeld vaak in het nadeel van krimpgemeenten. Zo krijgen scholen geld op basis van het leerlingenaantal. Minder leerlingen: minder geld. Daarnaast is de uitkering uit het gemeentefonds deels gebaseerd op inwonertal. Ook particulieren voelen de consequenties. De waarde van hun woning daalt, verkoop ervan duurt langer of blijkt onmogelijk. Corporaties zien leegstand en verpaupering ontstaan. Kortom: in krimpgemeenten dalen de inkomsten, terwijl de uitgaven hetzelfde blijven of zelfs toenemen, bijvoorbeeld omdat leegstaande gebouwen en huizen gesloopt moeten worden.” (Vermeer, 2009)

Krimp heeft invloed op allerlei beleidsterreinen. Ik richt mij in deze scriptie op de ruimtelijke gevolgen van krimp (waaruit overigens de sociaal maatschappelijke gevolgen afleesbaar zijn). Voordat ik dieper inga op die gevolgen is het van belang onderscheid te maken tussen het dalend aantal inwoners en het dalend aantal huishoudens. Een effect van krimp is in eerste instantie dat het aantal inwoners weliswaar daalt, maar dat door de veranderende samenstelling van onze bevolking (kwalitatieve daling) het aantal huishoudens de komende jaren nog wel toe zal nemen. De vergrijzing leidt tot verdunning: het aantal personen per woning daalt. Bovendien neemt ook de komende jaren de welvaart en daarmee de koopkracht per persoon nog toe en dat kan leiden tot een toename van het ruimtegebruik per persoon. (Derks, Hovens en Klinkers, 2008, p.29). Pas als het aantal huishoudens in een regio afneemt, wat bijvoorbeeld in Groningen en Limburg al het geval is, neemt de vraag naar woningen af en dat zie je – als het op grote schaal gebeurt – terug in het straatbeeld. Woningen staan leeg en er vallen ‘gaten’ in buurten en wijken.

Deze lokale effecten zijn afleidbaar uit de ruimtelijke gevolgen die Van Dam, de Groot en Verwest laten zien als gevolg van economische, sociaal culturele en demografische oorzaken.

Krimp heeft in meer en mindere mate effecten op de volgende ruimtelijke aspecten: de woningmarkt, de leefomgeving, voorzieningen, mobiliteit, regionale economie, milieu, bestuur, ruimtevraag en ruimtegebruik. Van Dam, de Groot en Verwest geven van de negen ruimtelijke aspecten weer wat de gevolgen van krimp zijn (zowel positief als negatief) en wat mogelijke oplossingen of nieuwe strategieën zijn. (Van dam, de Groot en Verwest, 2006, p. 119). Op de punten woningmarkt, woonomgeving, mobiliteit, milieu en regionale economie, kan ik me in grote lijnen vinden in hun analyse en handreikingen. Van wonen en de woonomgeving schetsen ze de directe gevolgen van krimp voor burgers, zoals leegstand en verpaupering en ze reiken daarbij ook oplossingen aan. Voor de regionale economie, milieu en mobiliteit geven ze aan dat van beiden lastig aan toonbaar is dat de effecten die optreden, direct afleidbaar zijn van krimp. Of die relatie er is hoe de wederzijdse afhankelijkheid, weten we pas over enkele jaren.

Als het gaat om de effecten op voorzieningen, bestuur, ruimtegebruik en ruimtevraag deel ik hun analyse niet. De effecten van krimp op deze vier aspecten zijn ingrijpend op lokaal niveau en vragen ook om forse aanpassingen in beleid, visie en financiële aansturing van de lokale overheid

die de drie auteurs over het hoofd zien. Uit de recente artikelen over krimp blijkt dat voor het overeind houden van het voorzieningenniveau, het kiezen voor de juiste bestuursvorm en het op een goede manier plannen van de ruimte cruciaal is om op krimp te anticiperen. Maar ook dat juist het anticiperen door lokale overheden op deze aspecten heel moeilijk is.

2.5 Welk effect heeft krimp op regionale gebiedsontwikkeling?

Krimp zet het groeidenken waarin onze maatschappij - en daarbinnen onze ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling – is 'opgegroeid' onder druk. Het automatisch denken vanuit groei waarop onze planningsinstrumenten zijn gebaseerd (BNA, 2009, p.47) werkt niet meer.

Dat vraagt om ontwikkelingsplanologie met vrijheid om per regio en per gemeente maatwerk te kunnen leveren, maar – en dat lijkt misschien tegenstrijdig – dat vraagt ook om stevige regie en een integrale en zorgvuldige procesmatige aanpak op een hoger schaalniveau. De aanpak zoals die gebruikt wordt bij (stedelijke) gebiedsontwikkeling, denkend vanuit organiserend vermogen, sluit daar op aan. Het gaat om schakelen en schaken binnen en buiten de arena's, om samenwerking op verschillende niveaus, om het toepassen van procesmanagement en om te zorgen voor een gevoel van urgentie.

Krimp heeft in eerste instantie geen ruimtelijke, maar juist sociaal en economische gevolgen: ontgroening en vergrijzing behoren samen met de terugloop van de beroepsbevolking tot de eerste effecten van krimp. Hierdoor wordt de fysieke component niet leidend zoals bij groei, maar juist volgend. Je kunt wel proberen voor de groei uit te bouwen, maar je kunt niet voor de krimp uit slopen. Bovendien heeft de groei nog een lange remweg. Plannen die in 2004 en 2005 werden opgestart zijn in veel gevallen pas in 2010 of 2011 afgerond.

Dit heeft tot effect dat de agenda van regionale gebiedsontwikkeling in eerste instantie niet meer ruimtelijk gestuurd is, maar sociaal en economisch. Ruimtelijke instrumenten zijn bij krimp dus veel meer faciliterend (ze staan veranderingen toe) dan sturend¹. Dat past in de algemene trend waarin ontwikkelingsplanologie de plaats inneemt van toelatingsplanologie. In het ontwerpplan krimp wordt dit 'onderzoekend ontwerpen' gestimuleerd. Het gaat om het sturen op de groei van verschillende ruimtelijke activiteiten op zo'n manier dat de activiteiten elkaar niet in de weg zitten, maar elkaar juist versterken.

2.5.1 Semantiek

Een goed voorbeeld van de manier waarop de ruimte volgt zie je in de kantoorontwikkeling: er wordt bij economische groei gebouwd voor de groeiende vraag naar kantoor m². Ontwikkelaars bouwen op risico nog voordat er m² zijn verhuurd. In de praktijk worden deze m² op gewilde locaties snel verhuurd na oplevering. Slaat de groei om in krimp dan volgen nog wat 'trage' ontwikkelingen en ontstaat er leegstand. Bij krimp trekken bedrijven weg, maar slechts uiterst zelden worden leegkomende gebouwen en terreinen direct gesloopt, leeggeruimd en ingericht om niets te doen. In ons groeiland bestaat niet voor niets geen term voor het tegenovergestelde van bouwrijpmaken. (Of het moet het terug geven van grond aan de natuur zijn...) Terreinen die wachten op functieloosheid liggen niet braak. Braakliggen is immers wachten op een toekomstige functie. Moeten we niet toe naar nieuwe woorden?

¹ In 'ruimte maken voor krimp, ontwerpen voor minder mensen', wordt dit ook geconstateerd: het gaat om onderzoekend ontwerpen. Ontwerpers moeten de sociale, economische en ruimtelijke dynamiek en potenties van gebieden bloot leggen en in een beeld vatten. De beelden en kaarten vormen vervolgens het afwegingskader om te bepalen waar wel en niet in geïnvesteerd moet worden. Rotmans geeft aan dat om te komen tot een omslag in denken – een transitie in te zetten - heldere eindbeelden nodig zijn om met elkaar te kunnen discussiëren. Zeker als het gaat om meerdere gemeenten.

2.6 Conclusie

“Krimp heeft negatieve associaties met achteruitgang, gebrek, verlies aan kracht.[...]Maar nu de financiële crisis iedereen in zijn belangen dreigt te raken, lijkt het denken in groei al even problematisch geworden. Achter groei kunnen ook zeepbellen schuil gaan en scheefgegroeide verhoudingen. Misschien dat de financiële toestand in de wereld ons de ogen opent voor de notie dat het groeidenken niet langer vanzelfsprekend is, zeker niet als het gaat om demografische ontwikkelingen.”(Klinkers, 2008)

Het effect dat krimp teweeg brengt is niet het probleem: dat heeft zowel negatieve als positieve effecten. Veel belangrijker is dat de oplossing voor krimp alleen te vinden en op te vangen is, wanneer we accepteren dat het een verschijnsel is dat vraagt om een 180° omslag in het denken. Groeidenken heeft ook decennialang ons denken over ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling bepaald. En die manier van denken werkt de komende jaren niet meer. In veel actuele artikelen en discussies wordt steeds de vraag voorgelegd of krimp een probleem is of een kans. Naar mijn idee zou het daar niet om moeten gaan. Veel belangrijker dan die vraag beantwoorden is het aan de slag gaan met krimp als opgave. Hoe komt het op ons af? Wat is de betekenis van krimp voor onze vertrouwde structuren in zorg, onderwijs, ruimte en infrastructuur? Hoe kunnen we op een duurzame manier anticiperen op krimp? Dat te kunnen, vraagt om een toekomstvisie of ontwikkelingsvisie op regionaal niveau. Alleen dan kunnen op lokaal niveau de negatieve gevolgen van krimp worden beheerst. Voordat het zover is, moet krimp op de agenda staan van lokale en regionale gebiedsontwikkeling.

In het komende hoofdstuk onderzoek ik in hoeverre de aanpak van regionale gebiedsontwikkeling, het functioneren van de arena's, de principes van organiserend vermogen en agendasetting en het aspect urgentie leiden tot een aantal aangrijpingspunten en mogelijkheden om een transitie te bewerkstelligen en de effecten van krimp op een goede manier te sturen.

3 De theorie: agendasetting in gebiedsontwikkeling

3.1 Regionale gebiedsontwikkeling

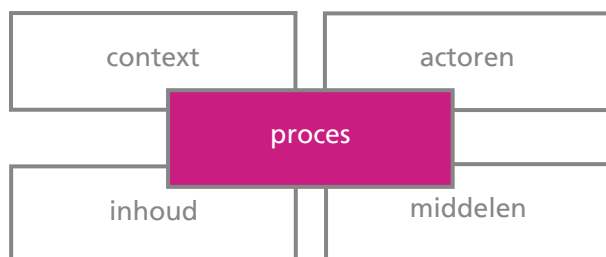
In deze paragraaf geef ik een omschrijving van regionale gebiedsontwikkeling, ik leg uit wat de kenmerkende elementen zijn van gebiedsontwikkeling, wat ontwikkelingsplanologie is en waarom ik in het kader van de krimpproblematiek nu juist kies voor de regionale schaal.

3.1.1 Wat is (regionale) gebiedsontwikkeling?

Regionale gebiedsontwikkeling is dé manier om “bestuurlijke en sectorale grenzen te doorsnijden en de ontwikkeling van gebieden te versterken. Daar gaat het om bij gebiedsontwikkeling. Samenhangende en gelijktijdige initiatieven op het terrein van woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water, voor sociaaleconomische vitaliteit en voor infrastructuur. Gebiedsontwikkeling betekent ook het versterken van slagvaardigheid, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het ontwerpen van financieringsstrategieën, het genereren van snelheid, het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen en het realiseren van concrete resultaten”. (Bakker, 2007, p.3)

Dit citaat uit ‘Maak meer van Nederland’ geeft naar mijn mening in slechts een paar goed leesbare zinnen aan waarom regionale gebiedsontwikkeling en de integrale manier van werken die daarin wordt voorgeschreven de enige manier is om voor krimp (met alle gevolgen en effecten daarvan) een duurzame en integrale aanpak te ontwikkelen. Ik heb overwogen om uitgebreid de verschillende uitgangspunten van beleidsontwikkeling te beschrijven en verschillende theorieën de revue te laten passeren, maar in dit citaat komen ze in feite allemaal samen. Natuurlijk is gebiedsontwikkeling geen wondermiddel en zoals Bakker zegt geen ‘panacee’ voor alle kwalen, (Bakker, 2007, p.3), maar de integrale aanpak en het werken en schakelen tussen verschillende schaalniveaus is de enige manier om de effecten van krimp op een goede manier ‘op te lossen’. Het gaat immers om een grootschalige en complexe opgave die naar inhoud en capaciteit veel van de betrokkenen vergt en die onmogelijk vanuit één sector adequaat aangepakt kan worden.

De theorie van gebiedsontwikkeling is opgebouwd volgens de volgende ingrediënten: context, inhoud, actoren, middelen en proces.



figuur 2: ingrediënten gebiedsontwikkeling

De *context* waarin gebiedsontwikkeling zich afspeelt, is bepalend voor de wijze van handelen. Daar is weinig invloed op uit te oefenen: het is een gegeven. De context bestaat uit maatschappelijke ontwikkelingen, sociaal economische omstandigheden en de beleidscontext. Krimp bepaalt in dit onderzoek in belangrijke mate de context. De *inhoud* van gebiedsontwikkeling richt zich op een samenhangende oplossing voor opgaven waarbinnen verschillende functies, zoals woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water, voor sociaaleconomische vitaliteit en voor infrastructuur om een plaats vragen in het citaat van Bakker. Het gaat bij gebiedsontwikkeling niet alleen om de

ruimtelijke ontwikkeling, maar om de combinatie van ruimtelijke, economische, sociale en andere maatschappelijke ontwikkelingen. Van 't Verlaat maakt binnen gebiedsontwikkeling onderscheid tussen sectorale aspecten en facetmatige aspecten en geeft aan dat beiden een rol spelen bij ontwikkelingen. (Van 't Verlaat, 2005, p.20)

Gebiedsontwikkeling is het speelveld – de arena – van diverse *actoren* die op allerlei manier invloed uitoefenen op de ontwikkeling en daar verantwoordelijk voor zijn. Deze actoren en hun arena('s) worden beschreven in paragraaf 3.2.

Tenslotte zijn er *middelen* (grond, geld, kennis en kunde) die op een juiste manier aangewend moeten worden om tot een goed resultaat te komen. Deze vier elementen komen samen in het *proces* van gebiedsontwikkeling. Door het inzetten van adequaat procesmanagement moet dat tot een zorgvuldig proces leiden met het gewenste eindresultaat. Goed procesmanagement bestaat uit een doordachte en passende procesarchitectuur en de juiste samenwerkingsoriëntatie die leidt tot slagvaardig handelen. (Schapendonk, 2007, p.22-23)

Een belangrijke succesfactor van gebiedsontwikkeling is het organiserend vermogen binnen een opgave. De aspecten leiderschap, visie, strategie, het vermogen om netwerken en draagvlak op te bouwen, bepalen de 'lenigheid' van een bestuur om in een veranderende omgeving duurzame beslissingen te nemen en slagvaardig te handelen. Dat is ook wat de Zeeuw naar mijn idee bedoelt met 'de kunst van verbinden'. (De Zeeuw, 2007, p.7) De aanwezigheid van organiserend vermogen bepaalt of er sprake zal zijn van succes. Dat geldt zeker ook voor het slagen van het agenderen van en anticiperen op krimp. Bruil onderscheidt verschillende gezichtspunten die met de beleidsvorming van integrale gebiedsontwikkeling samenhangen. Voor dit onderzoek vind ik daarvan gebiedsontwikkeling als maatschappelijke opgave en gebiedsontwikkeling als managementopgave interessant. (Bruil, 2004, p. 18 en 19). Ik kom daar in mijn analysekader op terug.

3.1.2 Gebiedsontwikkeling op de schaal van de regio

In de MCD-theorie is sprake van verschillende 'soorten' (schaalniveaus) van gebiedsontwikkeling. Zo wordt er gesproken over bijvoorbeeld stedelijke gebiedsontwikkeling, integrale gebiedsontwikkeling, integrale herontwikkeling en binnenstedelijke herontwikkeling. Ik beperk me in deze scriptie tot de regionale gebiedsontwikkeling. Ik kies voor dit hoge(re) schaalniveau omdat voor het bespreken en analyseren van bevolkingskrimp een hoger schaalniveau dan het lokale niveau de enige manier lijkt om te komen tot een "samenhangende ondernemende aanpak voor sociaaleconomische opgaven, woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling, infrastructuur, de transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsontwikkeling en de wateropgave in een duidelijk afgeperkt gebied." De regionale schaal biedt bovendien mogelijkheden voor:

- gemeentegrensoverschrijdende initiatieven op een schaalniveau dat voor burgers en volksvertegenwoordigers herkenbaar is en waarvoor bereidheid kan worden verkregen om te investeren in ontwikkelingen die het directe eigenbelang overstijgen;
- samenwerking tussen enkele gemeenten onderling en met de provincie;
- samenwerking met private partijen en met maatschappelijke organisaties;
- financiële constructies die de sectorale en gemeentelijke grenzen overschrijden.

(Bakker 2005, p. 3 en 4)

Regionale gebiedsontwikkeling is functioneel en contextgebonden. De praktische uitwerking kan per regio of gebied verschillen. Essentieel voor gebiedsontwikkeling is dat de ruimtelijke dynamiek aansluit bij de economische en ecologische dynamiek en deze in goede banen leidt en benut. Een regio heeft qua schaalgrootte idealiter een omvang die ligt tussen een gemeente en een provincie in. (Minnesma en Rotmans, 2007, p.33) Die schaal valt als het gaat om krimp vaak samen met de

indeling in corop-regio's.² Bij de keuze om samen een regio (of andere bestuurlijke eenheid) te vormen zullen gemeenten elkaar (bij voorkeur) vanzelfsprekend opzoeken vanwege overeenkomsten in de situatie en problematiek. Zo ontstaat genoeg draagvlak voor stedelijke activiteiten en blijft de bestuurlijke regie binnen een bepaald gebied behouden. Tegelijkertijd staat de regio dicht genoeg bij de samenleving om ook de details niet uit het oog te verliezen. (Knol, 2006) Dat dit goed werkt is zichtbaar aan het onderwijsveld, bij zorginstellingen en bij woningcorporaties die al veel op regionaal niveau opereren.

3.1.3 Ontwikkelingsplanologie en krimp

Ik concentreer mij in deze scriptie op de regionale gebiedsontwikkeling. De omvang en complexiteit van krimp –ook al manifesteert die zich het eerst op lokaal niveau– vereist regionale samenwerking en afstemming. De aanpak van (stedelijke) gebiedsontwikkeling zie ik als de (enige) manier om de complexe ruimtelijke effecten van demografische krimp op te vangen. Het schakelen en schaken tussen verschillende schaalniveaus, het verbinden van de verschillende arena's en de toepassing van procesmanagement en het zorgen voor een gevoel van urgentie (het inzetten van de versnelling in een transitie) zijn onontbeerlijk om op lokale en regionale schaal de oplossingen te vinden.

De manier om met krimp om te gaan binnen ons systeem van de ruimtelijke ordening is het werken vanuit ontwikkelingsplanologie en -dus- gebiedsontwikkeling. De definitie van de VROM-raad voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek is "het geheel van publieke interventies in het fysieke domein, -planvorming daaronder begrepen- dat gericht is op de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen." (VROM-raad,2004). Ontwikkelingsplanologie is een actieve vorm van ruimtelijke planning. Een product komt tot stand door medewerking en samenwerking van verschillende partijen. Dat geldt ook voor de agenda. Ontwikkelingsplanologisch beleid is gebiedsgericht en integraal, biedt ruimte voor dynamiek en richt zich vooral op regionale en lokale visievorming. (Knol, 2006.) Naar dat samenspel en die dynamiek kijk ik in deze scriptie.

3.2 Governance en arena's

"Strategische netwerken zijn binnen het organiserend vermogen van het grootste belang: de kwaliteit van netwerken is voorwaardelijk en bepalend voor het draagvlak van beleid en de mogelijkheid tot implementatie (hb: en het zorgen voor een denkomslag). In strategische netwerken ontmoeten de moderne overheid en haar professionals de burgers, het bedrijfsleven en het niet-commerciële middenveld elkaar." (Davelaar et al.,2001,p.11)

In deze alinea geef ik aan wat arena's zijn, hoe ze functioneren en wat arena's te maken hebben met gebiedsontwikkeling.

3.2.1 Wat zijn arena's?

Besluitvorming over (ruimtelijke) beleidsvraagstukken vindt plaats binnen platforms of netwerken van actoren. Deze netwerken worden ook wel arena's genoemd waar gelijkgestemden, gelijkgerichten of organisaties met eenzelfde doelstelling of zelfde reden van bestaan elkaar treffen. Kenmerkend voor arena's is dat ze gedurende langere tijd kunnen bestaan, kunnen

² Naast de indeling van Nederland in 12 provincies is er een indeling in 40 Corop-regio's. De naam COROP komt van Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma. Dit was de naam van de commissie die in 1971 de indeling van Nederland in COROP-gebieden ontwierp. Provincies bestaan uit één of meer Corop-regio's. Met inachtneming van de provinciegrenzen zijn de Corop-regio's afgebakend op basis van een onderlinge samenhang op onder andere de arbeidsmarkt. (Derks, Hovens en Klinkers, 2006, p. 6) Deze indeling wordt gebruikt voor analytische doeleinden.

uitbreiden, maar ook weer kunnen veranderen of verdwijnen. Soms zijn arena's themagebonden, andere arena's hangen samen met bestuurlijke niveaus en verhoudingen.

Arena's manifesteren zich op concrete dossiers (de woningmarkt, het onderwijs, de arbeidsmarkt) en in bepaalde besluitvormingsprocessen (bijvoorbeeld RO-procedures). In die arena's beïnvloeden actoren beleidsissues en herinterpreteren ze (met elkaar) beschikbare informatie en eerder gevormde informele of formele regels. (Klijn, 2008) In het geval van krimp kun je zeggen dat die formele en informele regels (en waarden) op sommige punten aangepast moeten worden.

3.2.2 Arena's en governance

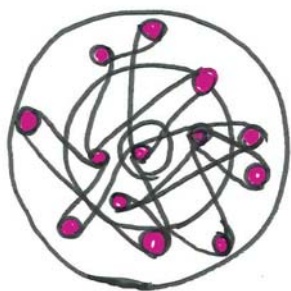
Het sturen op arena's met hun netwerkachtige karakter is complex. (Klijn, 2008, p.9) Het vraagt specifieke vaardigheden en bestuurlijke (netwerk)slimheid om daar invloed op uit te oefenen. Om te sturen op arena's heeft een overheid anderen nodig. Daarom wordt naast het klassieke idee van government (een overheid die bepaalt, voorschrijft en regisseert) steeds meer gekeken naar flexibele netwerkkarrangementen die zowel publieke als private actoren omvatten. Dat heet governance.

Governance processen zijn complex door enerzijds de grote hoeveelheid betrokken actoren en anderzijds de complexiteit van problemen. De Bruin geeft aan dat deze complexiteit vooral sociale complexiteit is omdat er sprake is "van veel betrokken die ten opzichte van elkaar niet hiërarchisch zijn geordend. Mensen en organisaties leren, veranderen en reageren op elkaar." (De Bruin, 1999 in: Bruil, 2004, p.264). Netwerkmanagement is een belangrijk aspect van het organiserend vermogen zoals ik dat beschreef in de vorige paragraaf. Goed netwerkmanagement verbindt visie, netwerken en draagvlak en vraagt om leiderschap binnen en tussen de arena's. Klijn beschrijft het politieke karakter van arena's (governancenetwerken). Uit de casestudies in de krimpregio's moet blijken hoe politiek het spel in de krimparena's is. De denkomslag van groeidenken naar krimpendenken is immers een politiek besluit: het is "een strijd tussen waarden" (Klijn, 2008, p. 14).

3.2.3 arena's en gebiedsontwikkeling

Binnen gebiedsontwikkeling zijn verschillende arena's te benoemen. Als Wolting de term arena's gebruikt, onderscheidt hij twee arena's: de (semi)publieke arena en de private arena. Voor mijn scriptie is die omschrijving te smal: ik splits de arena's van Wolting uit, laat ze meer door elkaar heen lopen dan hij doet en introduceer daarnaast een aantal nieuwe (sub)arena's.

De arena's in figuur 3 bestaan uit alle partijen, organisaties en netwerken die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de agendasetting van krimp op regionaal niveau. Daarin kun je de grove indeling gebruiken van de publieke sector en de private sector en de schaalindeling van gemeente, provincie en Rijk. Die indeling is voor mijn onderzoek relevant, maar niet doorslaggevend.



figuur 3: de arena's bij gebiedsontwikkeling

Belangrijker is de grote verscheidenheid aan arena's die te maken hebben met bevolkingskrimp en de manier waarop partijen en arena's samenwerken en (gelegenheids)allianties aangaan. Te verwachten partijen in de arena's van gebiedsontwikkeling en krimp zijn vanuit de publieke sector: gemeenten, deelgemeenten, provincies, stadsregionale organen, nationale overheid, ministeries, overige overheidsorganisaties, vervoersautoriteiten, volksvertegenwoordigers, professionals op het gebied van onderwijs, wonen, werken, recreëren, ruimte, vrije tijd, welzijn en zorg. Vanuit de private sector zijn dat projectontwikkelaars, beleggers, bouwers, architecten, de ro-vakwereld, vastgoedeigenaren, makelaars, woningcorporaties, eindgebruikers, onderwijsinstellingen, zorginstanties, de Kamer van Koophandel, belangenorganisaties, natuur- en milieu organisaties en burgers.

Ik verwacht dat in het geval van krimp arena's veel meer door elkaar zullen lopen en er veel geschakeld wordt tussen de schalen. Waarschijnlijk zullen het ook andere partijen (dus niet de overheden of ontwikkelaars) zijn die het initiatief nemen in agenderen of het urgent maken van onderwerpen.

3.2.4 Waar in de arena's speelt krimp zich af?

Krimp manifesteert zich – naar verwachting - in eerste instantie op lokaal niveau.

Krimpverschijnselen komen op in wijken en buurten. Dat betekent dat lokale overheden er mee te maken krijgen, maar ook partijen die in die wijken actief zijn: zoals corporaties, scholen, zorginstellingen, ondernemers, enzovoort. De partijen die in de wijken actief zijn, zullen zich waarschijnlijk in eerste instantie richten tot de lokale overheid om melding te doen van de situatie en te overleggen over oplossingen. Krimp speelt zich dus af op lokaal niveau. In figuur 3 is dat de kern van de arena's. Later in het proces zal de urgentie -de behoefte om iets aan krimp te doen- zich naar de periferie bewegen. Daarmee krijgen steeds meer partijen weet van de urgentie. (De regio, de provincie en het Rijk liggen in mijn plaatje steeds verder van de kern af.)

De arena's zijn een afspiegeling van de maatschappelijke dynamiek die ontstaat. (Minnesma en Rotmans, 2007, p.32). In mijn casestudies ga ik na of de beweging binnen de arena's verloopt zoals ik zojuist schetste.

3.3 Agendasetting

In deze paragraaf beschrijf ik wat agendasetting is. Ik geef aan hoe de start van een gebiedsontwikkeling in elkaar zit: wie zijn daarbij betrokken en op welke manier stellen zij de agenda voor de ontwikkeling op.

3.3.1 Wat is agendasetting

Agendasetting is de wijze waarop agenda's tot stand komen. Er zijn verschillende theorieën over de toename en afname van aandacht voor bepaalde problemen binnen de politiek. Ik sluit me aan bij het citaat van Hoogerwerf en Herweijer in het onderzoek van Dircks: agendabepaling kan

omschreven worden als 'het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek of de beleidsbepalers krijgen.' In andere woorden: er is sprake van aandacht voor een bepaald onderwerp als het op de politieke agenda belandt. (Hoogerwerf en Herweijer in: Dircks, 2009, p.30) In relatie met wat ik in de vorige paragraaf schreef over governance en arena's, wil ik benadrukken dat het agenderen van een bepaald onderwerp in de meeste gevallen een heel proces doormaakt door verschillende arena's heen vóór het op de politieke agenda staat.

De Vries en Van Dam geven vier benaderingen van agendavorming: de barrièrebenadering de stromenbenadering, de instituties benadering en de benadering van retoriek en politieke manipulatie.(De Vries en Van Dam, 1998, p.99 en 100). Ik ga in deze paragraaf in op de stromenbenadering (benadering 2) en in de paragraaf over urgentie komt de barrière benadering terug. De andere twee benaderingen vind ik voor de situatie die ik beschrijf te veel gericht op politieke agendavorming.

Beleidsagenda

Hoogerwerf en Herweijer onderscheiden drie soorten agenda's: de beleidsagenda, de politieke agenda en de publieke agenda. (Hoogerwerf en Herweijer in: Dircks, 2009, p.31). Ik richt mij in eerste instantie op de beleidsagenda. Om te anticiperen op krimp is het van belang dat het onderwerp op de beleidsagenda belandt en gedragen wordt door de verschillende arena's. Het komt dan vanzelf ook op de politieke agenda. Ik ga in de casestudies na of politieke aandacht helpt om het agenderingsproces te versnellen.

Uit de theorie van Kingdon '*agendas, alternatives, and public policies*' uit 1984 wordt duidelijk dat agendavorming niet tot stand komt volgens een vast stramien. Kingdon laat zien dat agenda- en beleidsvorming het resultaat zijn van het verloop van drie relatief autonome processen, te weten: veranderende probleempercepties, de ontwikkeling van beleidsalternatieven en (significante) politieke gebeurtenissen. (Dircks, 2009, p.30). Wanneer deze drie stromen op een bepaald moment (toevallig) samenvallen, ontstaan kansen om initiatieven te realiseren. Het openen van een 'policy window' gebeurt door een verandering in de politieke stroom of in de problemenstroom. Kingdon beschrijft dat je entrepreneurs nodig hebt om op het moment dat het beleidsraam zich voordoet, de drie stromen aan elkaar te knopen. Deze entrepreneurs stoppen tijd, geld en energie in het koppelen van de verschillende stromen. (De Vries en Van Dam, 1998, p.108)

Deze theorie van Kingdon is bekend binnen de gebiedsontwikkeling. Het grijpen van een kans binnen de drie stromen wanneer zich een 'doorwaadbare plaats' voordoet, wordt binnen de MCD-opleiding niet zo zeer gepresenteerd als een theorie uit de agendasetting, maar als kansenmanagement. Als de drie stromen samenkomen doet zich de gelegenheid voor om belangen te verbinden en een versnelling in het proces te maken. Die gelegenheid doet zich – dus – ook af en toe voor in agendasetting. (Bruil et al., 2004, p.272; Dircks, 2009, p.30) Op het moment dat verknoping tussen de drie stromen plaatsvindt, staat een onderwerp op de agenda en treedt versnelling op. Ik gebruik de theorie van Kingdon bij mijn casestudies als illustratie om te kijken naar de kracht van verbinden door entrepreneurs bij agendasetting én het in gang zetten van een denkomslag.

De publieke agenda

De publieke agenda heeft invloed op zowel de beleids- als de politieke agenda. Om die reden is het belangrijk om te weten hoe de publieke agenda tot stand komt. Agendasetting van de publieke agenda vindt plaats wanneer (nationaal of internationaal) de media opmerkelijk veel aandacht besteden aan een onderwerp. Als er in de media veel over een onderwerp wordt gezegd en geschreven, raakt vanzelf ook de grote massa over het onderwerp in gesprek. De invloed van de

media is niet zozeer de directe beïnvloeding van de gewoonten en het gedrag van mensen. De media hebben invloed op de onderwerpen die mensen belangrijk vinden, waarover ze hun gedachten laten gaan en zich een mening vormen. Natuurlijk spelen de werkelijke gebeurtenissen ook een rol in de beïnvloeding van mensen, maar de selectie die de media maken en de manier waarop dat gebeurt, spelen een belangrijke rol.

Interessant is dan ook het onderzoek naar de verschijnselen *priming* en *framing*. Bij *priming* gaat de invloed van de media verder dan alleen het agenderen van een onderwerp. De manier waarop nieuws wordt gebracht, gebeurt op een zodanige subtiele manier, dat mensen niet alleen denken en praten over een bepaald onderwerp, maar dat ook de manier waarop ze over het onderwerp denken beïnvloed wordt. Bepaalde aspecten van een onderwerp worden er meer uitgelicht dan andere. Dat uitlichten gebeurt zó subtiel dat je het als kijker of lezer niet in de gaten hebt. Het ontdekken van deze 'systemen' heeft ertoe geleid dat de rol die aan de media wordt toegeschreven in agendasetting is toegenomen. Dit werd nog sterker toen de agendasettingtheorie werd uitgebreid met *framing*. Framing is een soort agendasetting op het tweede niveau. De manier van berichtgeving heeft invloed op *de mainframes*, en die beïnvloeden "de interpretatiekamers van het publiek". Priming en framing zijn naar mijn idee ook interessant als het gaat om het agenderen van krimp. De media bepalen immers niet alleen of en over welke aspecten van krimp wordt gedacht en gesproken, maar ook hoe men erover denkt: welke interpretatiekaders men gebruikt en welke causale relaties men legt bij het nadenken over krimp. (De Boer, 1999, p.81)

Als je agendasetting verbindt aan media-aandacht dan zou je met het televisieoptreden van minister van der Laan in Nova en Netwerk binnen één week over het onderwerp bevolkingskrimp, kunnen zeggen dat krimp op de agenda staat. In de afgelopen jaren heeft het onderwerp krimp vaak het nieuws gehaald. Maar niet op een manier waaruit bleek dat er sprake was van een omslag in denken. De berichtgeving over Ganzedijk in het najaar van 2008 is daarvan een mooi voorbeeld: het was altijd berichtgeving over krimp met een negatieve bijklank, geen feitelijke weergave. Als je de theorie van framing en priming erbij pakt, vind ik het voor mijn onderzoek van belang om in beeld te brengen, waar (in welke arena en door welke actoren) en op welke manier het onderwerp zó geframed wordt dat ook uit media-uitingen blijkt dat een transitie noodzakelijk is, of in gang is gezet. Actoren zijn uit hun eigen 'frame' gestapt en werken gezamenlijk aan een nieuw perspectief door te reframe. (Pelders,2008)

3.3.2 De agenda voor gebiedsontwikkeling

In dit onderzoek bedoel ik met *de agenda* een samenhangende (ruimtelijke) aanpak voor de regio waarin op de verschillende aspecten van krimp wordt ingesprongen. Deze aanpak heeft de vorm van een integraal ontwikkelingsprogramma, gebaseerd op een gezamenlijke visie waaronder de verschillende deelprogramma's en deelprojecten vorm krijgen. Daarmee sluit ik aan op Van 't Verlaat die aangeeft dat een integrale ontwikkelingsvisie geen intergemeentelijk en geen intern-publieke aangelegenheid is. (Van 't Verlaat, 2005, p.14 en 23). Ik concentreer me daarbij specifiek op het ruimtelijk facet van gebiedsontwikkeling en de sectorale aspecten binnen het ruimtelijk facet.

3.3.3 agenderen en gebiedsontwikkeling

Agenderen speelt zich af in de voorverkenningfase met een doorkijk naar de verkenningsfase. In de methodiek strategievorming, staat weergegeven welke route gevolgd wordt in de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling. (NLBWWiki,2009) De fasen voorverkenning, (open) verkenning en planstudiefase verlopen in 5 stappen:

1. urgenties: welke opgaven ervaren we?

2. doelen en kaders: wat willen we bereiken en binnen welke grenzen
3. oplossingsstrategieën: welke oplossingen zijn denkbaar?
4. beoordeling oplossingsstrategieën: hoe beoordelen we de oplossingen?
5. besluitvorming: wat besluiten we

Ad 1: *Urgenties*: In deze stap worden de gebiedsurgenties en beleidsurgenties voor een bepaalde regio in beeld gebracht. Gebiedsurgenties staan voor de gevoelde opgaven in een gebied en beleidsurgenties staan voor meer algemene ontwikkelingen die uitwerking kunnen hebben op het betreffende gebied. Agendering vindt plaats door de overheden en ook door private en particuliere partijen. Essentieel is dat er een gedeelde opvatting ontstaat van de opgaven in een gebied. In het geval van krimp kun je zeggen dat de gebiedsurgentie ervaren wordt door lokale overheden en door de private en particuliere partijen die te maken hebben met de woningmarkt, het onderwijs, de zorg, de regionale economie, enzovoort. (NLBWWiki, 2009)

Ad 2: *Doelen en kaders*: Na het inventariseren van de urgenties worden vervolgens doelen en publieke kaders geformuleerd die richtinggevend zijn voor de gebiedsontwikkeling. De doelen kunnen worden ontleend aan ofwel de beleids- of wel de gebiedsurgenties. De op te stellen kaders doen uitspraken over de reikwijdte van de opgave (inhoud) en over de manier waarop partijen gaan samenwerken (proces). (NLBWWiki, 2009)

Ad 3: *Oplossingsstrategieën*: In de derde stap wordt met alle betrokken verkend welke oplossingsstrategieën denkbaar zijn, die aansluiten bij de geformuleerde doelen en kaders voor de gebiedsontwikkeling. (NLBWWiki, 2009).

De gedachte achter deze opzet van strategievorming is dat in elke gebiedsontwikkeling een route wordt afgelegd van opgave naar oplossing. Deze route is open, interactief en experimenteel en om die route toch in goede banen te leiden en er op te kunnen sturen, is een structuur nodig. De vijf gegeven stappen bieden per fase die structuur.

Stap 1 en 2 en een deel van stap 3 zijn van belang voor mijn onderzoek. Op de vraag wanneer een onderwerp in mijn optiek op de agenda staat, zou ik op basis van het bovenstaande antwoorden: als de doelen en kaders uit stap 2 zijn vastgelegd in een regionale aanpak die verankerd is in de lokale collegeprogramma's, als onderzoeksopdrachten zijn verstrekt of wanneer programmadefinities zijn vastgesteld.

Na de bestuurderstop over krimp op 17 juni 2009 wordt langzaam meer bekend over de manier waarop het Rijk met krimp aan de slag gaat. Vooralsnog zet minister Van der Laan in op vooral een faciliterende rol vanuit het ministerie: voorstellen voor financiering, mogelijkheden tot verevening en opzet voor een rolverdeling, tussen rijk, gemeenten en corporaties. Dat vraagt ook om een aanpassing van de wetgeving. De manier waarop het ministerie aan de slag wil gaan met de krimpgebieden toont overeenkomsten met de manier waarop het rijk voorschrijft dat herstructureringsopgaven aangepakt moeten worden. Herstructurering begint ook met urgenties op wijk- en buurniveau, die vragen om afspraken op stads- en regioniveau en vervolgens biedt het Rijk vereveningsmogelijkheden en schrijft het Rijk voor wat de rol van gemeenten en corporaties is in deze trajecten.

3.4 Urgentie

“Gebiedsontwikkeling is een goed instrument voor dynamische gebieden met complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen, waarvan de **urgentie** als hoog wordt ervaren en die een lange doorlooptijd kennen. In deze gebieden is het van belang dat met name bestuurders vanuit een **gedeelde urgentie** gezamenlijk aan de slag gaan, op een ontwikkelingsgerichte wijze.” (Bakker, 2007, p.3)

In deze paragraaf beschrijf ik wat urgentie is en ik geef aan waarom het hebben van een sense of urgency belangrijk en soms zelf cruciaal is. Ik ga na hoe urgentie ontstaat en in hoeverre agenda's bepaald worden door urgentie. Tot slot kijk ik naar de samenhang tussen urgentie en transitie. Ik maak in deze paragraaf veel gebruik van de scriptie van Ernest Pelders die in 2008 binnen de MCD-opleiding afstudeerde op urgentie.

3.4.1 Wat is urgentie?

De term urgentie komt steeds weer terug in de theorie van gebiedsontwikkeling. Het ervaren van een 'sense of urgency' in projecten wordt cruciaal genoemd, een succesfactor om actoren en belangen in beweging te krijgen. Niet voor niets is de eerste stap in de voorverkenning bij gebiedsontwikkeling (zie § 3.3.) het in kaart brengen van *urgenties*. Dat sluit aan bij de moeten-kunnen-willen analyse van Nederland-Boven-water. Urgentie staat daarin voor het *moeten*. Urgentie hangt samen met de maatschappelijke notie dat er snel iets *moet* gebeuren, wil de ontstane situatie niet verder verergeren. (NLBWWiki/Moeten-Willen-Kunnen) De beslissende actoren in de arena's moeten de noodzaak van handelen voelen voor zowel beleidsurgenties als gebiedsurgenties. Het voelen van de noodzaak tot handelen leidt tot het maken van keuzes en regie voeren. Bakker benadrukt dat het cruciaal is dat er in gebiedsontwikkeling sprake is van een gedeeld gevoel van urgentie en perspectief. Er ontstaat binding tussen actoren als ook de doelen gemeenschappelijk zijn. Omdat gebiedsontwikkelingen vaak jaren duren (van initiatief tot en met uitvoering soms wel dertig jaar....) bestrijken ze verschillende bestuursperioden. "Dat maakt het van belang om door het gehele traject heen het perspectief helder en de maatschappelijke doelen scherp te formuleren". (Bakker, 2007, p.31).

Pelders vertaalt sense of urgency als "de beleving van urgentie: die sense of urgency is voor een deel ook gevoel, het ervaren." (Pelders, 2008, p.10). Ik leg het accent in aansluiting op Pelders ook op het (gedeelde) gevoel te moeten handelen. Het gaat mij om de notie dat de verwachte problematiek van de middellange toekomst zo ernstig en ingrijpend is (en dus gevoeld wordt!) dat er nú iets moet gebeuren ook al gaat het over een urgentie waarvan de effecten pas op de lange termijn zichtbaar zijn. Het gaat me dus om inzetten van de beweging, het in actie komen.

3.4.2 Hoe manifesteert urgentie zich?

Pelders concludeert in zijn scriptie dat naarmate de sense of urgency groter is, opgaven inhoudelijk concreter worden, er specifiek gecommuniceerd kan worden met specifieke doelgroepen en de mogelijkheid bestaat om het proces operationeler in te steken. Als urgentie daarentegen minder aanwezig is, moet de inhoudelijke opgave gezocht worden, wordt de communicatie meer informerend van aard en worden in het proces acties ondernomen op het moment dat er zich kansen voordoen. (Pelders, 2008, p.57). Mijn analyse begint aan de andere kant: Als zich een heel concreet probleem voordoet op lokaal niveau: woningen staan (veel) langer te koop, er is sprake van een braindrain (hoogopgeleiden trekken weg) of de gemeentelijke inkomsten lopen terug, dan is dat een concreet signaal voor actoren in de arena's om urgentie te voelen. Urgentie komt tot stand als er voor de concrete problemen ook duidelijke probleemeigenaren zijn. Zij zijn het immers die urgentie (als eerste) ervaren. (Rotmans, 2006, p.48). Urgentie wordt veroorzaakt door interne en externe verstoringen: de prikkels om in actie te komen. In mijn model (zie § 3.6) zijn de pijlen, de aanjagers van de urgentie.

3.4.3 Hoe komt urgentie tot stand, hoe wordt urgentie opgebouwd?

Onderwerpen krijgen aandacht in de arena's als er een koppeling plaatsvindt van feitelijke urgentie en gevoelde urgentie. Pelders laat zien dat door een stapeling van urgentiesporen (een weefproces) een momentum gecreëerd wordt waardoor voldoende partijen inzien dat een probleem alleen

oplosbaar is door samen op te trekken. (Pelders, 2008, p.18) In zijn analyse maakt Pelders onderscheid tussen *sense of urgency*, *search for urgency* en *lack of urgency*. Ik houd het bij de 'sense of urgency' – omdat ik van mening ben dat alleen de *sense of urgency* voldoende is om een denkomslag te maken - en ik kijk welk weefproces zich afspeelt tussen de actoren in de arena's. Het gaat mij om het momentum dat leidt tot het agenderen van krimp.

3.4.4 Conclusie ten aanzien van urgentie en krimp

In het rapport bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën wordt een aantal signalen opgesomd – in het rapport waarschuwingssignalen genoemd - die laten zien dat de onvermijdelijkheid van krimp nog niet is doorgedrongen in de arena's en niet zijn vertaald naar concrete acties: er worden geen keuzes gemaakt. De waarschuwingssignalen zijn:

- De gevolgen van bevolkingsdaling worden niet beleidsmatig of financieel vertaald.
- Er is sprake van wensdenken: men maakt gebruik van beleidsafhankelijke prognoses voor inwonersaantallen en/of woningbouwbehoeften.
- Beslissingen ten aanzien van voorzieningen worden uitgesteld. Bestuurders verschuiven keuzes naar de toekomst.
- Ramingsgrondslagen worden niet aangepast. De meerjarenraming (inkomsten en uitgaven) worden niet aangepast op een dalend aantal inwoners.
- De financiële problemen worden niet opgelost, maar naar de toekomst verschoven, bijvoorbeeld door bepaalde reserves in te zetten of te bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte. (letterlijk citaat uit Rob en Rfv, 2008, p.36)

Deze waarschuwingssignalen laten zien wat De Vries en Van Dam in hun theorie van agendavorming de eerste benadering noemen, die van de barrières. Ze beschrijven dat de politiek en bestuurders bij problemen en veranderingen niet zo zeer zitten te wachten op het oplossen van problemen en het nemen van beslissingen, maar met het ontkennen en negeren van die problemen. Ze willen rust in de tent. Bewust of onbewust mobiliseren ze vooroordelen. Om een onderwerp écht op de agenda te krijgen moeten drie (politieke) barrières beslecht worden. (De Vries en Van Dam, 1998, p. 100-105). Politici en bestuurders zullen dus ook niet zomaar krimp erkennen en zien als een urgentie. Het rapport van Rob en Rfv spreekt over een noodzakelijke paradigmaverandering die nodig is in denken van groei naar krimp. Het paradigma is een lens die bepaalt hoe bepaalde informatie wordt gezien en geïnterpreteerd. Reframing van informatie is noodzakelijk. Omdat voor elkaar te krijgen is het ervaren van urgentie alleen niet genoeg: het gaat om het erkennen van krimp, het maken van keuzes en het bieden van een nieuw perspectief. Samengevat: erkennen, keuzes maken, plannen en samenwerken. (Rob en Rfv, 2008, p. 37)

Mijn definitie van urgentie: Een gevoel van urgentie ontstaat wanneer de vanzelfsprekende continuïteit van de financiële, politieke en sociaal economische systemen in gevaar komt³. Wanneer onze waarden - waar we zo aan gewend en gehecht zijn - aan het schuiven gaan, worden we alert en vervolgens ontstaat de bereidheid om te veranderen en te komen tot een nieuw paradigma met afspraken over een nieuwe context en nieuwe waarden.

3.5 Transitie

Om krimp te agenderen in gebiedsontwikkeling is het voelen van alleen urgentie niet voldoende om het onderwerp ook daadwerkelijk op de agenda te krijgen. Krimp wordt in eerste instantie

³ Onder systeem versta ik hier het geheel van normen en waarden.

ontkend en weggewuifd. Derks noemt het accepteren van krimp het accepteren van een verlies waar een rouwproces bij hoort. Krimp accepteren is afscheid van de groei. Afscheid nemen van groeidenken betekent een omslag maken in onze manier van denken, plannen en handelen in ruimtelijke ontwikkelingen. We moeten onze ontwikkelingen anders financieren, anders omgaan met voorzieningen, er is sprake van andere sociale structuren en er is een veranderende ruimtebehoefte. We moeten een transitie doormaken. In deze paragraaf leg ik uit wat een transitie is, hoe je een transitie herkent, uit welke fasen een transitie bestaat en tenslotte wanneer er sprake is van een transitie in het denken over krimp.

3.5.1 Wat is transitie?

Een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur en milieu. (Rotmans, in: Rotmans 2006, p. 14) Transities vergen veel tijd - tenminste één generatie - omdat bestaande grenzen, barrières, verhoudingen moeten worden doorbroken. Een voorwaarde voor transities is dat basiswaarden van een systeem op de helling gaan en innovaties op het niveau van maatschappelijke systemen plaatsvinden in de vorm van structuur en werkwijze. (Minnesma en Rotmans, 2007, p.83) Zo'n systeem is wat ik in deze scriptie de arena's van gebiedsontwikkeling noem. In het geval van krimp is het voelen van urgentie alleen, (nog) niet genoeg om het onderwerp ook daadwerkelijk op de agenda te krijgen. In dit geval is urgentie de drijfveer voor de arena(s) om de denkslag te maken, maar ook om een transitieproces te starten. In het laatste geval worden keuzes gemaakt en processen gestart die leiden tot agendasetting.

3.5.2 Welke fasen zijn te onderscheiden in een transitie?

Transities kennen periodes van snelle en langzame verandering. Rotmans onderscheidt vier fasen. Ik gebruik zijn fase-indeling en fase-uitleg om inzichtelijk te maken waar in het transitieproces de acceptatie van krimp zich bevindt. De tekst die cursief is, is mijn eigen toevoeging waarmee ik aangeef wat de betreffende fase betekent in het denken over krimp.

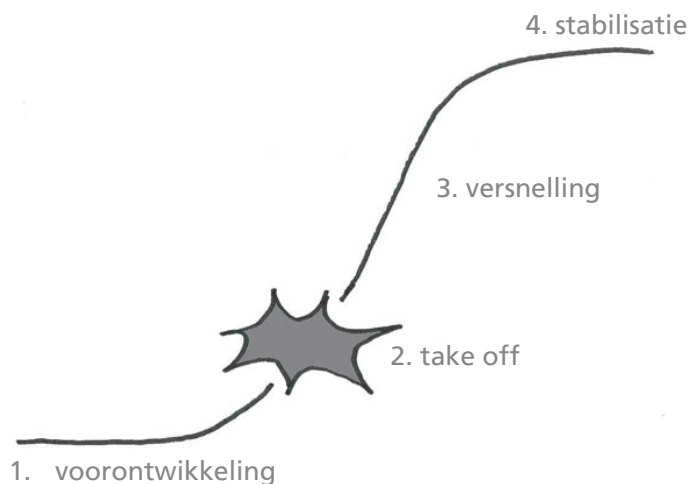
Fase 1: voorontwikkeling: er is nog sprake van een dynamisch evenwicht, al vertoont dat evenwicht wel manco's. Het systeem verandert nog niet zichtbaar, al zijn er wel verstoringen. *In het verlengde van wat ik eerder schreef over krimp en urgentie: in de voorontwikkeling is de urgentie is nog niet doorgedrongen, de arena's zijn zich nog niet bewust van de naderende discontinuïteit van het vertrouwde kader. Dat het systeem hapert wordt gezien als incident. In het geval van bevolkingskrimp: de actoren ontkennen nog dat de krimp die zichtbaar is, structureel van aard is. Ze zien krimpverschijnselen als 'incident' dat bestreden kan worden met de bouw van extra woningen of de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein.*

Fase 2: take off: het maatschappelijk veranderingsproces komt op gang. De take off vindt plaats wanneer een modulatie plaatsvindt: veroorzaakt door een reeks van interne en externe verstoringen. *Binnen de arena's is sprake van groot of doorslaggevend aantal partijen dat de urgentie heeft ervaren: verandering (échte verandering) is noodzakelijk is omdat bestaande waarden en de vertrouwde context niet meer functioneren.*

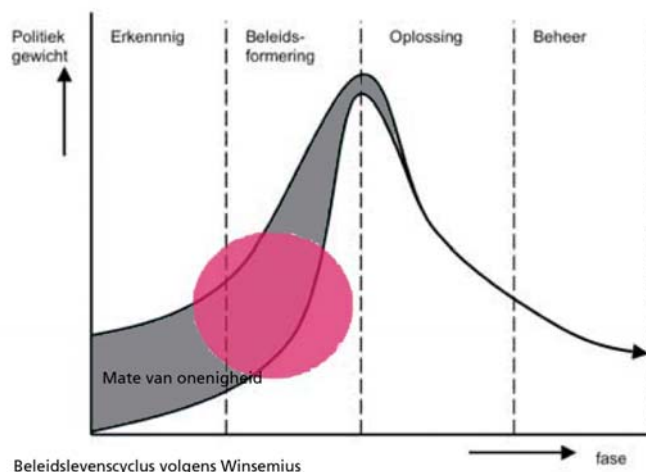
Fase 3: versnellingsfase: structurele veranderingen worden zichtbaar. In de versnellingsfase ontstaat een serie onstuitbare en onomkeerbare ontwikkelingen doordat allerlei krachten met elkaar werken in dezelfde richting. Het regime heeft een faciliterende functie. *Je zou kunnen zeggen: hier sluiten meerdere arena's zich aan bij het transitieproces: de noodzaak om in te zetten op een nieuwe cultuur met nieuwe kaders en waarden wordt geaccepteerd. Gemaakte keuzes zijn zichtbaar, er is sprake van plannen en samenwerken. De regimes – de overheden in de arena's in de persoon van de minister van VROM of de regionale overheden – faciliteren de omgeving van krimp.*

Fase 4: stabilisatiefase: een nieuw dynamisch evenwicht wordt bereikt de versnelling neemt af. De kaders zijn aangepast, afspraken zijn gemaakt en worden uitgevoerd. In de arena's is sprake van business as usual, maar dan wel volgens de nieuwe spelregels.

In figuur 4 zijn drie systeemdimensies van transitie verwerkt: snelheid, omvang en tijd. Dit schema van Rotmans – met de golfbeweging - lijkt op het eerste gezicht een heel algemeen verandermodel, niks bijzonders. Het feit dat Rotmans in zijn model een stabilisatiefase maakt – hoe terecht ook - maakt dat je het gevoel hebt dat dit een reguliere beleidscyclus is en dat je – voor je het weet – weer in een stadium van voorontwikkeling zit. Dat moet dit schema wat mij betreft niet uitdrukken. Ik zie het take off moment als hét momentum in de arena's – dat is veroorzaakt door verweven urgenties.



figuur 4: transitie model van Rotmans



afbeelding 1: beleidslevenscyclus volgens Winsemius (Gerrichhauzen en Dogterom, 2007)

In 'Krimp als kans' wordt de beleidslevenscyclus van Winsemius getoond. (zie afbeelding 1) Deze cyclus bestaat uit de fasen erkenning, beleidsformulering oplossing en beheer. Gerrichhauzen en Dogterom geven aan dat het onderwerp krimp in Parkstad Limburg al wel de erkenningsfase door

is, maar blijft hangen in de fase van beleidsformulering. (Gerrichhauzen en Dogterom, 2007, p.16) Ik kan me dat voorstellen, maar vind ook precies om die reden het model van Rotmans beter bruikbaar om de denkomslag te laten zien. Bij Rotmans moet na de take-off fase een versnelling optreden om tot de oplossing te komen, in de beleidslevenscyclus wordt die fase overgeslagen en kom je direct bij de oplossingen. Dat is te snel in het proces van een transitie. Bovendien geeft Rotmans aan dat transitie plaats moet vinden op 3 verschillende schaalniveaus: macro (politiek, cultuur en wereldbeelden en paradigma's) meso (regimes, regels en belangen die worden gedeeld door groepen actoren) en micro (niches waarbinnen afwijkingen van het bestaande kunnen ontstaan, zoals nieuwe technologieën, nieuwe initiatieven en nieuwe vormen van cultuur en bestuur). (Rotmans, 2006, p.20) Vanuit ruimtelijke ordening en de krimp problematiek kunnen deze niveaus als volgt ingevuld worden:

- macroniveau: verstedelijking, internationale concurrentie, vergrijzing en ontgroening, krimp, klimaatverandering, enzovoort;
- mesoniveau: ministeries, provincies, gemeenten, marktpartijen, bestuurlijke platforms, enzovoort.;
- microniveau: het vakgebied, activiteiten en experimenten. (Minnesma en Rotmans, 2007, p.84)

Op het microniveau ontstaan alternatieven die afwijken van het regime, die in staat zijn op te schalen en zo het regime kunnen veranderen. (Minnesma en Rotmans, 2007, p.83) Om die alternatieven te ontwikkelen heb je – aldus Minnesma en Rotmans - friskijkers en dwarsdenkers nodig. Dat laatste sluit – na alle bestuurskundige en technisch uitleg over transitie – aan op wat ook de (bedrijfskundige)veranderdeskundigen zeggen. John Kotter beschrijft in zijn boeken over verandermanagement drie cruciale fasen die een verandering in gedrag en handelen bij mensen veroorzaken. (Kotter, 2006) Hij noemt: zien, voelen en tenslotte veranderen. Om een verandering voor elkaar te krijgen onderscheidt hij 8 stappen:

1. creëer een gevoel van urgentie;
2. verzamel een leidend team;
3. ontwikkel een visie en strategie voor de verandering;
4. communiceer om draagvlak en betrokkenheid te creëren;
5. maak het anderen mogelijk om te handelen;
6. genereer korte termijn successen;
7. houd het tempo hoog;
8. creëer een nieuwe cultuur.

Voor het in gang zetten van een transitie en agendavorming zou je ook de stappen van Kotter kunnen doorlopen. In de eerste twee stappen spreekt Kotter over urgentie(besef).

1. Creëer een gevoel van urgentie: help anderen inzien waarom verandering noodzakelijk is en waarom het belangrijk is om meteen te handelen en 2. Verzamel een leidend team: zorg dat er een sterke groep is die de verandering stuurt- met leiderschapsvaardigheden, geloofwaardigheid, communicatievaardigheden, autoriteit en urgentiebesef. Deze twee stappen leiden tot de take-off fase in het transitieschema van Rotmans.

Derks sluit in zijn onderzoek in feite ook aan bij de werkwijze van Kotter. In de lijst met aanbevelingen die hij doet, adviseert hij om twaalf van de feiten die hij noemt nader uit te zoeken of nader te onderbouwen om meer draagvlak en geloofwaardigheid te krijgen. (Derks, Hovens en Klinkers, 2006). De krimpconclusies gaan zo in tegen onze groeiopvatting (en groeiwens) dat er veel meer nodig is dan het ene rapport van Derks om beleidsmakers en bestuurders te overtuigen dat er sprake is van discontinuïteit van onze groeikaders. Het rapport van Derks met alle cijfers over krimp is heel belangrijk in de agendavorming van krimp, maar niet genoeg. Cijfers en analyses zijn

belangrijk, maar – praktisch bekeken – niet eens allemaal nodig om krimp onder de aandacht te brengen, bovendien zijn cijfers (zeker demografische) alweer snel achterhaald en ten derde motiveren alleen cijfers mensen maar zelden om achter hun bureau vandaan te komen en écht op een andere manier te werk te gaan. “Motivatie is geen functie van het denken, het is een gevoelskwestie”. (Kotter en Cohen, 2006, p. 27.) Om door te dringen tot het gevoel werkt Kotter met een visie en strategie in stap 3, daarin koppelt hij denkwerk aan daadkracht en zorgt hij voor beweging in de arena’s. Het tempo uit stap 7 komt overeen met de versnelling van Rotmans. Zonder tempo vallen partijen terug in oude patronen. En – als de transitie op gang komt – ontstaat die versnelling van zelf. In stap 8 noemt Kotter de nieuwe cultuur: “Creëer een nieuwe cultuur. Houd vast aan de nieuwe benadering en zorg dat deze resultaten oplevert, veranker ze totdat ze sterk genoeg zijn om oude tradities te vervangen.” (Kotter en Rathgeber, 2006, p.138 – 139). Als dat gelukt is, dan staat het onderwerp op de agenda en kom je uit bij de stabilisatiefase van Rotmans.

3.5.3 hoe herken je een transitie?

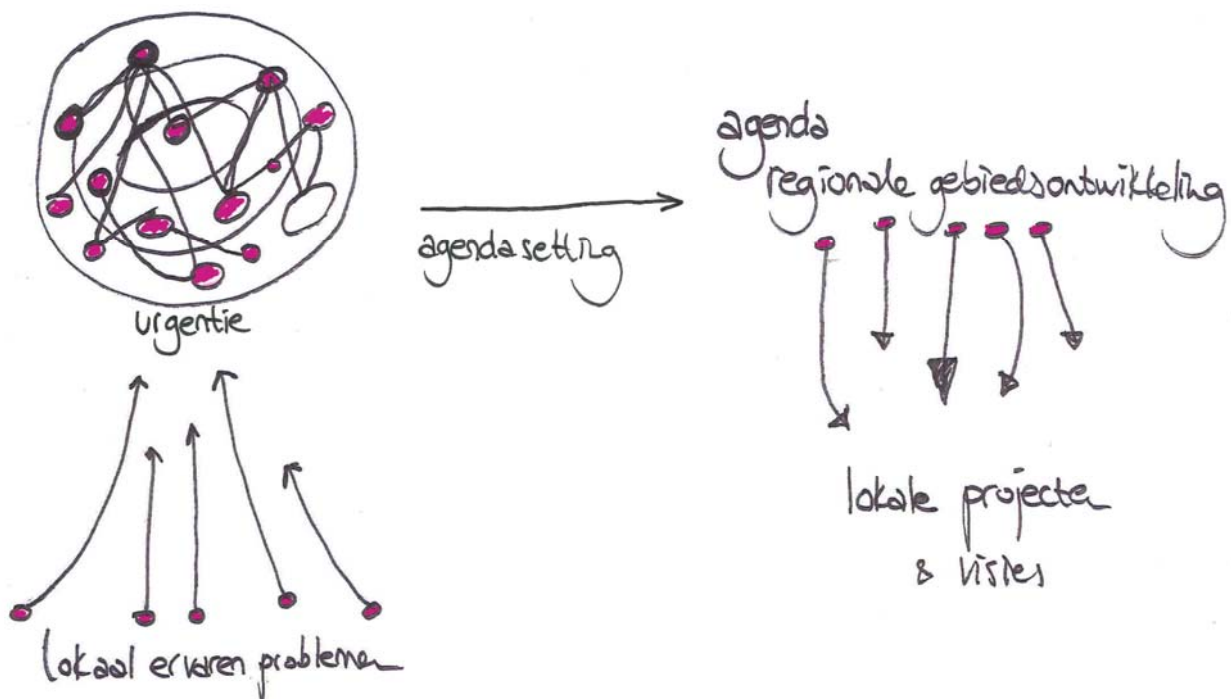
Tijdens een avond van Aedes over krimp op 5 april 2009 in Zwolle werd veelvuldig gesproken over het feit dat we ons in een transitie zouden bevinden. Hoewel ik het gebruik van die term tijdens dit debat op zijn plaats vond, vraag ik me af of veel gebruikers van het woord zich realiseren welke omslag in denken een transitie vergt en of zij zich realiseren op welk punt in het transitieproces ze zich bevinden.

Minnesma en Rotmans onderzochten of er binnen de ruimtelijke ordening zoals we die in Nederland hanteren sprake is van een transitie. Eén van de belangrijkste zaken die ze daarin opmerken is dat een transitie niet zo zeer een plan- of doe-proces is, maar vooral een proces van doelzoeken (Minnesma en Rotmans, 2007, p.36). Waarden en systemen verander je niet van de ene op de andere dag. Ook al zijn er in de gebiedsontwikkeling veel mensen werkzaam van het type ‘mouwen opstropen en aan het werk’, het in kaart brengen van de problemen, het formuleren van nieuwe waarden, visies en alles wat daarbij hoort, vraagt tijd. Dat betekent dat er niet alleen behoefte is aan goedwillende koplopers in de verschillende arena’s, maar ook aan ruimte om een (nieuw) normatief richtinggevend kader te maken op regionaal niveau. Een te stringente visie werkt niet bij transitie: er is ‘ontwikkelruimte’ nodig.

Er is sprake van een op gang zijnde transitie (fase 2 en 3 van Rotmans) als vanuit de gebiedsontwikkelingsarena’s veranderingen zichtbaar zijn in de manier waarop partijen samenwerken en opgaven oppakken. Het in gang zetten van die verandering staat voor de onderkenning dat ingrijpende veranderingen in de ontwikkelingsrichting nodig zijn om een leefbare toekomst te kunnen garanderen. (Kerngroep structuurvisie Parkstad Limburg, 2003, p.7) Die veranderingen zijn merkbaar in de *cultuur* (identiteit, beleving, waarden en percepties), *structuur* (andere inrichting, functies en samenhang) en *werkwijze* (anders met elkaar omgaan: nieuwe allianties, netwerken, coalities) die afwijken van datgene wat we vanuit de bestaande context en waarden gewend waren.

3.6 Theoretisch model

De besproken aspecten in de voorgaande paragrafen heb ik verwerkt in een model. Dit model geeft weer hoe – op basis van de theorie - de denkomslag en de agendavorming ten aanzien van krimp verloopt, welke stappen daarin worden gezet en welke aspecten en factoren invloed hebben. Om preciezer te zijn: dit model laat zien hoe een onderwerp (dat zijn urgentie in de verschillende arena's nog moet bewijzen) op de agenda komt door een transitie in denken te bewerkstelligen. Met dit model maak ik duidelijk wat nodig is om de ruimtelijke effecten van demografische krimp te agenderen op regionaal niveau. In het model keert de terminologie terug zoals ik die in dit hoofdstuk presenteerde.



figuur 5A: van lokale urgentie naar lokale aanpak (zonder Rotmanscurve)

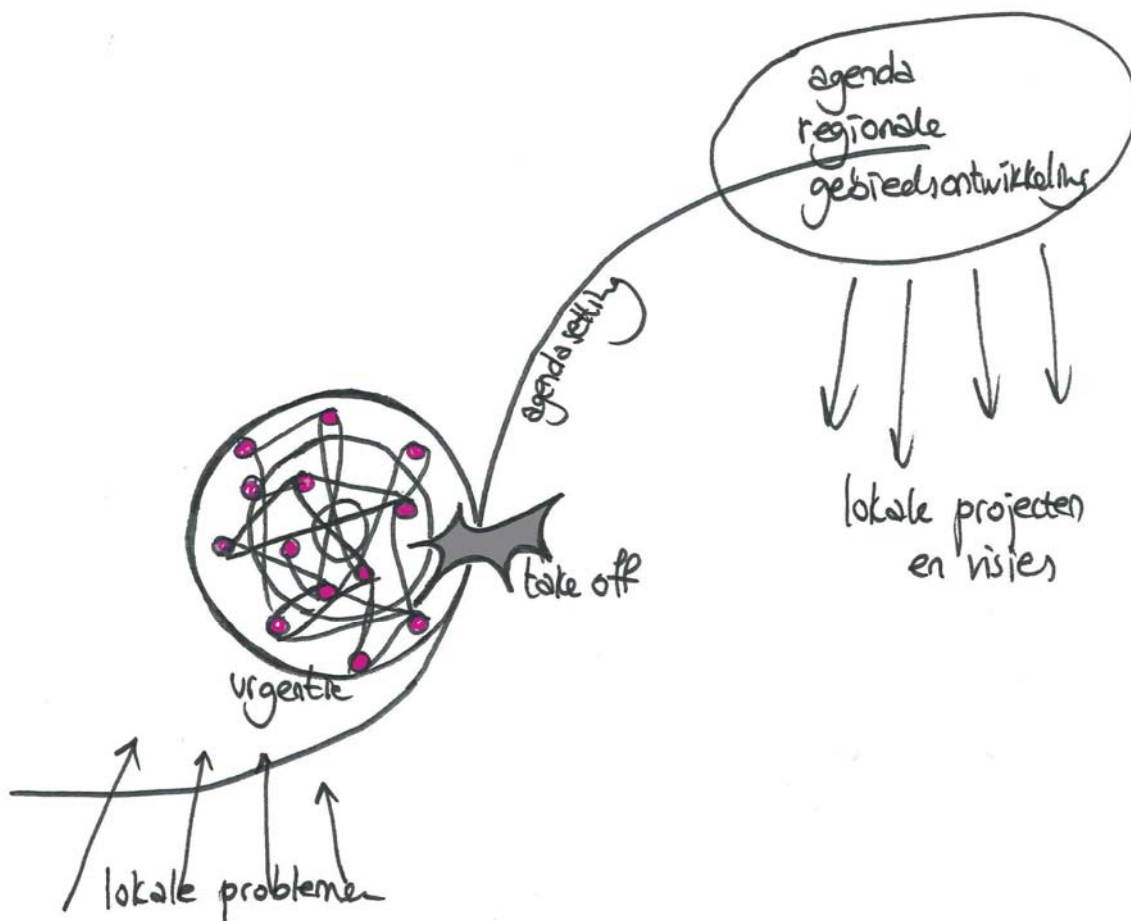
Op lokaal niveau doen zich verschillende problemen voor die veroorzaakt worden door bevolkingskrimp. Deze problemen worden afgevuurd op de direct betrokken actoren en organisaties in de arena's. In de arena's worden deze problemen opgemerkt door verschillende actoren, maar dat maakt die problemen nog niet direct urgent. Er zijn meer problemen en meer deelurgenties (de kleine bijeffecten van krimp) nodig om te zorgen voor een verweving van urgentie, die daardoor breed gevoeld wordt.

De actoren en arena's worden op allerlei manieren beïnvloed en zij hebben zelf invloed.

Voor gebiedsontwikkeling (en dus ook voor de agendavorming binnen gebiedsontwikkeling) is essentieel dat er sprake is van een gevoel van urgentie. Op het moment dat de pijlen (argumenten, cijfers enzovoort) door verweving van urgenties voldoende duidelijk maken dat de continuïteit van bestaande kaders en waarden in gevaar (en dat daar dus nieuwe afspraken over gemaakt moeten worden) komen de arena's in beweging. Deze gedeelde gevoelde urgentie leidt tot het inzetten van een transitieproces.

De horizontale pijl van de arena's naar de regionale gebiedsontwikkelingsagenda staat voor de verandering die leidt tot agendasetting. Als ik de transitiecurve van Rotmans daar in verwerk kom ik uit op figuur 5B, waarin zichtbaar is dat de eerste problemen zich voordoen in de fase van

voorontwikkeling. Als urgentie ontstaat in de arena's en een van de partijen neemt het voortouw, dan komt er een take-off moment. De take off fase vindt plaats binnen de arena's, daarna gaat de transitiebeweging (de versnellingsfase uit het model van Rotmans) richting de agenda. De afronding van fase 3 van dat proces (volgens het model van Rotmans) betekent dat krimp op de regionale agenda staat, het macroverschijnsel krimp is op meso niveau (in de arena's) geaccepteerd. Er is oog voor de problematiek en er is denkkraft en capaciteit vrijgemaakt om op de effecten van krimp te anticiperen en te sturen. Dat is af te zien aan de onderwerpen op de regionale agenda's en aan de bestuurlijke verankering van die agenda's. Uit die agenda's die ook door lokale besturen zijn vastgesteld, komen lokale projecten en visies voort, die nogmaals een bevestiging zijn van het ingezette (of doorlopen) transitieproces.



figuur 5B: van lokale urgentie naar lokale aanpak met geïntegreerde Rotmanscurve

3.6.1 Analyse kader voor casestudies

Een transitie is dus – zo blijkt uit de voorgaande paragrafen – een fundamentele verandering. Hoe kun je meten of die er is?

Pelders introduceert in zijn onderzoek naar urgentie de principes inhoud, proces en communicatie. Dit zijn de principes uit het ontwerp als sturingsinstrument. Pelders gebruikt in navolging van Franzen de drie verschillende dimensies van het ontwerpen: het ontwerp als inhoudelijk product (wat), het ontwerp als communicatiemiddel om samen met de betrokken actoren (wie) nieuwe

inzichten op te doen over zowel de opgave als het besluitvormingsproces (hoe). Pelders laat deze drie aspecten vervolgens aansluiten op hardware (wat), software (wie) en orgware (hoe).

In mijn onderzoek vind ik het werken met de methode van het ontwerp als sturingsinstrument niet logisch. In hoofdstuk 2 gaf ik al aan dat het ontwerp weliswaar behulpzaam kan zijn in het zoeken naar oplossingen voor krimp, maar dat maakt het nog geen logisch instrument om de urgentie te onderzoeken en – dat vooral – te beschrijven. Bovendien sluit het niet aan op mijn betoog dat overheden en andere partijen in arena's problemen alleen dan het hoofd kunnen bieden als ze beschikken over organiserend vermogen. Ik vind het dan ook logischer om aan te sluiten bij de indeling die Teisman en anderen maken in hun rapport "Stagnatie of transitie, evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad". Daarin schrijven de auteurs dat oplossingen voor een probleem altijd bestaan uit drie componenten: inhoud, structuur en proces. Dan kom je opnieuw uit bij het wat, het wie en het hoe, maar nu hebben deze drie een andere lading. Het zijn geen sturingsinstrumenten, maar toetsingsinstrument. Ik realiseer me dat ik met deze keuze bijna vanzelfsprekend kijk naar het functioneren van de krimpgebieden in regionaal verband. Maar op basis van de voorgaande hoofdstukken meen ik voldoende aangetoond te hebben dat dat ook het niveau is waarop successen te behalen zijn. Of dat zo is, onderzoek ik in de casestudies.

WAT? - INHOUD

Het *wat* is de *inhoud*, de 'strategische opgave'. Belangrijk is om na te gaan op welke thema's – voortkomend uit de krimpproblematiek - in de regio wordt samengewerkt. Deze thema's komen voort uit de beleidsurgentie en gebiedsurgentie. Teisman schaaft onder de strategische opgave ook of er op regionaal niveau voldoende prioriteiten zijn gesteld en of 'lusten' en 'lasten' eerlijk gedeeld worden. Dit is wat Bruil integrale gebiedsontwikkeling als maatschappelijke opgave noemt. (Bruil, 2004, p. 18 en 19)

WIE? – STRUCTUUR

Met *structuur* wordt in het rapport de bestuurlijke structuur bedoeld. Is er in de regio gekozen voor een adequate wijze van besturen? Om dat te onderzoeken, is regionaal zowel het bestuurlijk, het ambtelijk als het ondersteunend niveau van belang. In het geval van de krimparena's geldt daarvoor ook dat de gekozen structuur werkbaar moet zijn voor de niet-overheidspartners. De structuur bepaalt als het ware de kansen. Enerzijds heeft dat te maken met de eigen daadkracht (mandaat, legitimiteit) en anderzijds met de ruimte die anderen geven aan de samenwerkingsstructuur. Ik voeg daaraan toe: op welke manier werken partijen in de arena's samen met enerzijds mandaat en legitimiteit en anderzijds vertrouwen en ruimte van anderen in de arena's?

HOE? – PROCES

Het *proces* heeft betrekking op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de samenwerking. Ongeacht welke structuur er ook bestaat, het succes ervan hangt steeds weer af van de energie die erin gestopt wordt. Welke mensen (wie uit de arena's) steken er energie in? Met wie doen zij dat? (Teisman, 2005, p. 6.) Bruil noemt dit integrale gebiedsontwikkeling als managementopgave. (Bruil, 2004, p. 18 en 19).

HOE²? - EMOTIE

Uit de algemene literatuur blijkt dat het accepteren van krimp voor een groot deel *emotie* is: het raakt mensen. Bestuurders maken een rouwproces door. Als er sprake is van een transitie en een duidelijk omslagpunt (de take off) dan kan dat volgens mij niet zonder emotie gebeurd zijn. Kaats en Opheij merken op dat bestuurders persoonlijk van grote betekenis zijn voor allianties en netwerken en dat zij keuzes maken voor initiatieven en samenwerkingsverbanden die voor hen

persoonlijk van belang zijn. Emoties spelen daarbij een belangrijke rol zoals macht, onzekerheid, aandacht, persoonlijke klik en vertrouwen. De beweegredenen voor bestuurders om in een samenwerkingsverband te stappen zijn voor slechts 15% gebaseerd op rationele overwegingen. (Kaats en Opheij, 2008).

In hoofdstuk 4 zal ik in mijn casestudies onderzoeken of er een transitie te zien is. Om preciezer te zijn: ik kijk in hoeverre er sprake is van een zichtbare 'take-off' of een versnelling. Wat gebeurt er? Wie nemen vanuit de gebiedsontwikkelingsarena's het initiatief, wie verweven de urgenties? Hoe doen zij dat? Is daarvan iets zichtbaar in de cultuur, de structuur en de werkwijze dat afwijkt van datgene wat we vanuit de bestaande context en waarden gewend waren? Vervolgens kijk ik welk effect die denkomslag heeft op de agenda.

4 De praktijk: staat krimp op de agenda?

Staat krimp in de drie regio's op de agenda? Dat is de vraag die centraal staat in dit hoofdstuk en die ik onderzoek in drie situaties uit de praktijk. In hoofdstuk 3 is uitgebreid de theorie beschreven, heb ik een theoretisch model gepresenteerd en een analysekader geformuleerd. In §1.6 heb ik aangegeven in hoeverre casestudieonderzoek behoort tot kwalitatief onderzoek en om welke redenen ik voor deze drie krimpregio's heb gekozen. In diezelfde paragraaf komt aan de orde welke onderzoekstechnieken ik heb toegepast bij mijn bronnenonderzoek.

4.1 Verslaglegging

De verslaglegging van de cases vindt plaats volgens de volgende opbouw. Elk deelhoofdstuk start met een korte introductie van de regio. Ik beschrijf daarin de gebiedskenmerken zoals de omvang van het gebied, het aantal inwoners en andere specifieke kenmerken voor de regio. Vervolgens beschrijf ik aan de hand van een tijdlijn de geschiedenis die het gebied heeft met krimp. Wanneer en op welke manier manifesteerde krimp zich én - nog belangrijker - welke reactie volgde daarop.

Na deze beschrijvingen volgen de analyse en de conclusies. Ik toets de werking van het model, zoals ik dat in hoofdstuk 3 heb geschetst, door het stapsgewijs door te lopen en de verschillende elementen in het model te bespreken. Vervolgens ga ik na of krimp op de agenda staat in de betreffende casus en of een transitie heeft plaatsgevonden. Ik beargumenteer mijn antwoord op die vraag, door de aspecten uit mijn analysekader te bespreken en te beschrijven in hoeverre inhoud, proces, structuur en emotie in de verschillende fasen van het agenderen een rol spelen. Door deze vier aspecten langs te lopen, wordt duidelijk óf een transitie heeft plaats gevonden, in hoeverre krimp op de agenda staat en op welke manier die agenda verankerd is in samenwerkingsvormen en lokale projecten en visies.

4.2 Case Parkstad Limburg

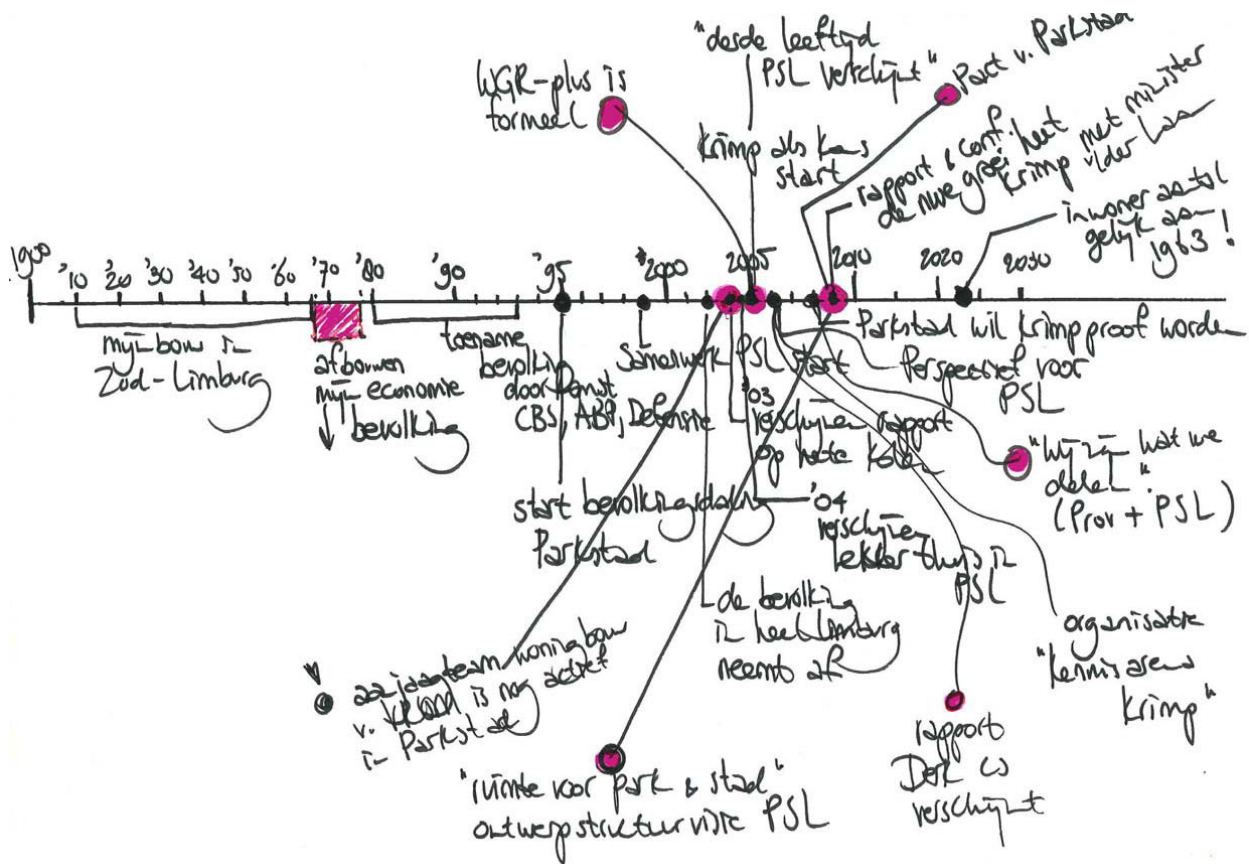
“Zoeken naar een manier om de zon in het westen te laten opgaan”.
(J. Merks, Parkstad Limburg, in: Kooistra, 2009)

Provincie Limburg	
Oppervlakte Provincie:	2209 m2 km inclusief water
Aantal inwoners totaal	1.127.805 inwoners (7% van de Nederlandse bevolking)
Krimp is actueel in:	Heel Zuid-Limburg, maar met name in Parkstad Limburg (Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Nuth, Simpelveld en Voerendaal) en in Maastricht. Deze gemeenten vallen in de Corop-regio Zuid-Limburg.
Omvang van de krimp:	In Zuid-Limburg daalt de bevolking van 623.900 inwoners in 2005 naar 550.100 in 2025. (= -12%) In midden Limburg daalt de bevolking van 234.200 in 2005 naar 225.600 in 2025. (-3%)



Ik richt me in deze casus specifiek op het samenwerkingsverband Parkstad Limburg. Dat betekent dat ik heb gekeken naar krimp in Zuid-Limburg op drie niveaus: op het niveau van de zeven gemeenten die samen het samenwerkingsverband Parkstad Limburg vormen, op het niveau van Parkstad-Limburg (het functioneren van de het samenwerkingsverband) en op het niveau van de Provincie Limburg in relatie tot Parkstad.

4.2.1 Parkstad Limburg en bevolkingskrimp



figuur 6: krimp in Parkstad Limburg

De regio Parkstad Limburg heeft een lange traditie met bevolkingskrimp en de effecten daarvan. Van het begin van de 20e eeuw tot en met eind jaren zestig stond het gebied in het teken van de mijnbouw. Voordat de Regio de naam Parkstad Limburg kreeg, stond het bekend als het streekgewest Oostelijke mijnstreek. Toen de mijnen tussen 1965 en 1975 werden gesloten, verdween een groot deel van de werkgelegenheid uit het gebied. Inwoners vertrokken naar gebieden waar zij wel een baan konden vinden. Tot het begin van de jaren tachtig is deze krimp (de demografische effecten van het sluiten van de mijnen) zichtbaar. Dan vindt een opleving plaats in de groei van het aantal inwoners: een aantal grote rijksdiensten verhuist naar Zuid-Limburg en zorgt voor werkgelegenheid en aantrekkingskracht.

Vanaf 1990 (Kerkrade) neemt het aantal inwoners in Parkstad weer af. De bevolking vergrijsen en ontgroent in hoog tempo en het aantal migranten dat in Parkstad komt wonen, neemt af. De sociaaleconomische problemen nemen toe. Een groep bestuurders slaat de handen ineen en komt tot de gezamenlijke conclusie dat een herstructurering van de regio het beste zou zijn. Uit onderzoek was gebleken dat er in de regio best groeikansen lagen (economische groei), maar dat die onbenut bleven. Om vorm te geven aan de samenwerking werd in 1999 een gezamenlijke agenda opgesteld en opereerden de zeven gemeenten onder de naam Parkstad Limburg.

De eerste jaren na de oprichting was er niet zoveel te merken van de regionale samenwerking. Op verzoek van het bestuur van Parkstad Limburg schreef een groep vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld (de Kerngroep structuurvisie Parkstad Limburg) in 2003 een visie op

Parkstad in 2030. De teneur van het stuk is helder: er gebeurt op dat moment veel te weinig om Parkstad Limburg opnieuw op de kaart te zetten. De kerngroep constateert dat er heldere keuzes gemaakt moeten worden in de positionering van het gebied (ook ruimtelijk) en dat het ontbreekt aan bestuurlijke slagkracht om dat te kunnen. Het bestuur van Parkstad wordt opgeroepen om in actie te komen.

In de jaren daarna is steeds meer zichtbaar van de samenwerking in Parkstad. In 2005 wordt de samenwerking binnen Parkstad formeel geregeld met de status van een WGR-plus regio. Daarmee is Parkstad Limburg een van de acht stadsregio's in Nederland. De zeven gemeenten van Parkstad werken samen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische zaken en milieu. Lokale en regionale belangen worden hierbij tegen elkaar afgewogen. Dat krimp een bepalende rol in Parkstad gaat spelen, dringt in 2005 definitief door. Dat is terug te zien in het rapport 'de derde leeftijd van Parkstad Limburg' over de effecten van ontgroening en vergrijzing, maar nog sterker in het project 'Krimp als kans'.

Als in 2006 het rapport van Derks over de bevolkingsdaling verschijnt, komt dat voor Parkstad Limburg niet als een verrassing. Dat Parkstad zich dan al voorbereidt op de krimp blijkt uit de woonvisie van Parkstad Limburg 2006-2010 waarin het oorspronkelijk aantal van 12.000 geplande woningen met zo'n 10.000 woningen wordt teruggeschoefd. De uitgangspunten van de woonvisie en van de ontwikkelingsvisie die in 2009 verschijnt, is terug te vinden in de bestemmingsplannen en visies voor (deel)plannen in de 7 gemeenten. 2009 is ook het jaar waarin minister Van der Laan Parkstad Limburg bezoekt en aanwezig is bij de conferentie: *'De nieuwe groei heet krimp'*. Parkstad Limburg werkt op dit moment aan de uitwerking van het 'pact van Parkstad Limburg'. Met het ondertekenen van deze overeenkomst geven de aangesloten gemeenten meer bevoegdheden aan de Parkstad organisatie, met een grote financiële verantwoordelijkheid. Daarnaast werkt de Parkstad aan een bestuursconvenant tussen het Rijk, de provincie Limburg en Parkstad Limburg om heldere afspraken te maken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. En als derde werkt Parkstad aan internationale samenwerking, de EGT5. Een verdergaande samenwerking met Aken lijkt veelbelovend op het gebied van kennis, economie en voorzieningen.

4.2.2 Toetsing van het model

1. problemen, aanleidingen tot urgentie

In Parkstad speelt een reeks aan problemen die door burgers en lokale overheden en maatschappelijke organisaties dagelijks worden ervaren: de sociale problematiek is groot, de werkloosheid is hoog, de hoger opgeleide jongeren trekken weg, het regionale inkomen is laag, het draagvlak onder voorzieningen is laag, winkels staan leeg, woningen staan leeg enzovoort. De leefbaarheid van sommige wijken staat onder druk onder andere door het verdwijnen van voorzieningen, de afnemende kwaliteit van de openbare ruimte (als woningen lang leeg staan, treedt verloedering op), afnemende sociale controle in de wijken en het verdwijnen van (sport)verenigingen uit de wijken. In de Parkstadgemeenten is sprake van grootstedelijke problematiek. Het zijn geen kleine, los van elkaar functionerende plattelandskernen die leeg lopen.

2. actoren en arena's

In Parkstad Limburg is een groot aantal actoren betrokken bij de krimpproblematiek: Op het *niveau van de 7 gemeenten* zijn dat de inwoners van de gemeenten, de raadsleden, de gemeenteambtenaren, de lokale bestuurders, de schoolbesturen, zorginstellingen, ondernemers, de corporaties, enzovoort. Wat opvalt op het lokale niveau is de neiging van bestuurders om toch steeds weer terug te vallen op het lokale belang.

Op het *niveau van Parkstad Limburg* zijn dat de medewerkers van Parkstad Limburg, de bestuurders (die dus zowel op parkstad niveau als op lokaal niveau besturen), de partijen die deel uit maken van de kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg 2030 en de actoren en arena's die om deze kerngroep heen hangen, zoals het (voortgezet) onderwijs, de universiteiten, bestuurlijke contacten in Aken, zorginstanties, woningcorporaties, welzijnsorganisaties, het MKB / de ondernemers, milieuorganisaties, organisaties voor toerisme, enzovoort. In verschillende combinaties werken deze partijen ook samen aan initiatieven als de ontwikkelingsmaatschappij Parkstad Limburg, de Zorgvallei parkstad Limburg en de plannen voor het voortgezet onderwijs in Parkstad.

Wat opvalt op het niveau van Parkstad is dat veel van de partners al regionaal georiënteerd zijn, dat er intensieve contacten zijn met Aken en dat binnen de arena's vooral de maatschappelijke organisaties heel actief zijn. Waar de werking van de arena's op lokaal niveau nog heel overzichtelijk is, ontstaat er binnen de regio een spaghetti van samenwerkingsverbanden.

Op het *niveau van de Provincie*, zie je dat de provincie Limburg, zich vanaf 2006 nadrukkelijk laat zien in de arena. Voor Parkstad Limburg is de samenwerking met de provincie de schakel naar de landelijke politiek. De (eind)verantwoordelijkheid voor verkeer en vervoer, maar ook een thema als zorg ligt bij de provincie.

3. het verweven van urgentie: take-off fase

De notitie 'Op hete kolen in 2003' en het formele advies dat daaruit volgt in 2004 zorgt voor een verandering in het functioneren van Parkstad Limburg. De kerngroep structuurvisie somt een hele reeks aan problemen op die de bestuurders niet onbekend zijn. Het zijn deze problemen die de aanleiding vormen voor het ontstaan van Parkstad Limburg. Wat nieuw is, is dat de kerngroep de problemen koppelt aan oplossingen waarvoor niet alleen een duidelijke inhoudelijke koers nodig, maar ook een slagvaardig bestuur met voldoende formeel mandaat: de WGR-plus status.

De kerngroep geeft aan dat ze zonder die bestuurlijke verandering en heldere inhoudelijke koers, geen heil ziet in verdere samenwerking. Van de vijf punten die de kerngroep noemt, is voor de omslag in denken en handelen de belangrijkste: van introvert naar extrovert denken en handelen. Waarmee men bedoelt: "over de grenzen van de eigen gemeente en van de eigen regio durven kijken, maar ook van het eigen terrein, om de betekenis van integraliteit van handelen te onderkennen, o.a. door partnerschappen tussen diverse actoren, zowel publiekpubliek als publiek-

privaat.” (Parkstad Limburg, 2005)

De omslag in denken van de Parkstadbestuurders heeft niet zo zeer te maken met het feit dat krimp zich voordoet. Uit het pamflet van de kerngroep spreekt ongeduld en frustratie, dat geeft de doorslag. Dat in 2005 ook krimp bespreekbaar wordt, is een logisch vervolg op de ingezette veranderingen.

4. de versnelling?

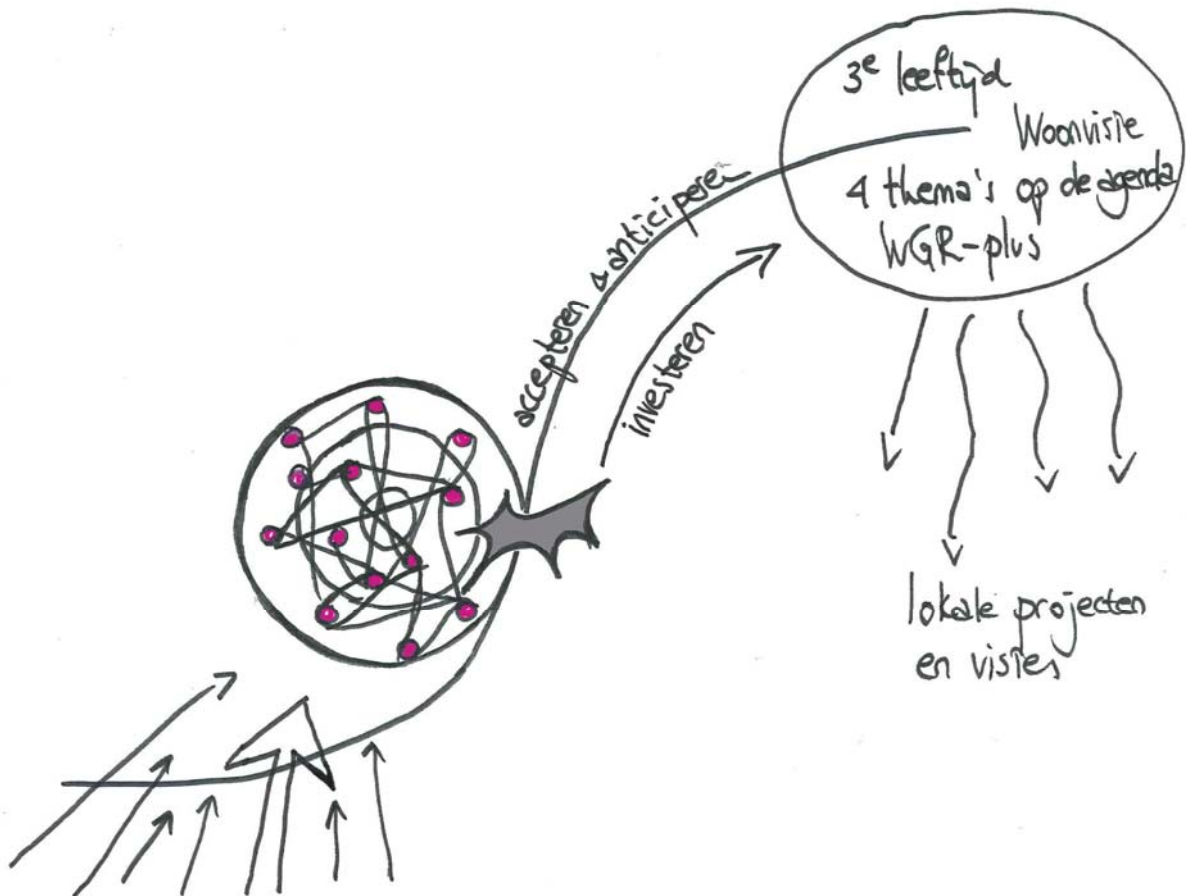
Na het omslagpunt in 2004, treedt in 2005 een versnelling op. Aan de ‘drukte’ op de tijdlijn tussen 2005 en 2010 is dat te zien. Er gebeurt van alles: er verschijnen visies en rapporten en de Parkstadpartners maken afspraken over de vier kernthema’s: economie, ruimte, mobiliteit en wonen. Deze visies worden opgesteld in samenwerking met partners in de arena’s zowel op lokaal niveau als op regionaal niveau, waarover vervolgens op regionaal en lokaal niveau besluitvorming plaats vindt. De WGR-plus status is een feit.

5. de agenda

Als ik vasthoud aan mijn definitie dat een agenda een onomkeerbaar besluit is, dan zijn in Parkstad meerdere agenda’s zichtbaar. Als ik me beperk tot de missie van Parkstad Limburg: “het opheffen van de sociale en economische achterstand ten opzichte van de rest van Nederland en kansen benutten die horen bij een stedelijke regio in een grensstreek [.....] door drie programma’s, Economie, Ruimte & Mobiliteit en Wonen op te stellen.” (Parkstad Limburg, 2009), dan is er op alle drie de thema’s een visie ontwikkeld die door de zeven besturen is vastgesteld. Als het gaat om de ruimtelijke aspecten van krimp dan is het vaststellen van de woonvisie in 2006 een belangrijk agenderingsmoment. Daarin staat immers zwart op wit dat het geplande aantal woningen veel te hoog is, en dat dat fors wordt bijgesteld. En natuurlijk is ook de besluitvorming over WGR-plus status een belangrijk agenderingsmoment.

6. de lokale projecten en visies

Bij de zeven gemeenten zijn de afspraken die op Parkstadniveau gemaakt zichtbaar gemaakt in de projectdocumenten. Die zichtbaarheid zit in het feit dat bijvoorbeeld de woonvisie 2006-2010 expliciet genoemd wordt als een van de documenten die als uitgangspunt fungeren. Of in het document is zichtbaar dat het een verdere uitwerking is van gemaakte afspraken. Voorbeelden van lokale projecten zijn: de structuurvisie Brunssum, het bestemmingsplan Kerkrade centrum, plannen binnenring Parkstad Limburg in de gemeente Landgraaf, Revitalisering Bedrijventerrein Lindelauffer Gewande in Voerendaal, het bestemmingsplan kern Simpelveld en het Masterplan Schinveld in de gemeente Onderbanken.



figuur 7: de werking van het model in Parkstad Limburg

Klopt het model?

Het model voor Limburg wijkt iets af van het basismodel uit hoofdstuk 3. Er is één transitielijn die loopt vanaf de lokale problemen via de gevoelde urgentie in de arena's richting de agenda: dit is de samenwerking tussen de 7 lokale overheden binnen één bestuurlijk kader. Die transitielijn mondt vervolgens uit in verschillende agenda's en programma's die weer leiden tot meerdere lokale projecten. Deze transitielijn is die van acceptatie én anticipatie. In de toekomst is nog één transitie nodig, namelijk de lijn die de fase van investeren nodig maakt. Die transitie (waarvoor een kleinere omslag nodig is dan de eerste) start bij het Rijk, waar in de komende maanden beleid wordt gemaakt om de aanpak van krimp te faciliteren met regelgeving voor ruimtelijke opgaven en financiering.

4.2.3 Conclusies voor casus Limburg

Staat krimp op de agenda in Parkstad? Ja, krimp staat in Parkstad op de agenda. Dat blijkt uit het feit dat voor alle vier de aandachtspunten van Parkstad: economie, ruimte, mobiliteit en wonen, visies en samenwerkingsprogramma's zijn gemaakt en politieke besluiten zijn genomen ter verankering. Parkstad Limburg spreekt zelf van drie fasen in het omgaan met krimp: de fase van het accepteren van krimp, de fase van anticiperen en de fase van investeren. Peter Bertholet, directeur van Parkstad Limburg, gaf aan dat hij vindt dat ze zich nu bevinden in de fase van anticiperen. Parkstad anticipeert op 'oude afspraken' in lopende (gebieds)ontwikkelingen. Waar het kan wordt er bijgestuurd. Maar om langdurig tegen krimp bestand te zijn moet er geïnvesteerd

worden in een nieuw evenwicht waarin het voorzieningenniveau en de leefbaarheid veilig gesteld is

Inhoud / de strategische opgave:

Binnen Parkstad Limburg wordt samengewerkt op de thema's economie, ruimte en mobiliteit en wonen. Waar de opgave van Parkstad in 1999 vooral tot doel had om de economische structuur van het gebied te versterken, is nu krimp het belangrijkste thema, de beleidsurgentie. In de ontwerp structuurvisie Parkstad Limburg 2030 die dit jaar wordt afgerond, staat nogmaals dat Parkstad Limburg voor een enorme opgave staat als gevolg van de demografische ontwikkeling. Maar ook dat "de zeven gemeenten van Parkstad Limburg zich realiseren dat essentiële voorwaarden moeten worden geboden om tot een evenwichtige ontwikkeling van de landelijke en stedelijke gebieden binnen Parkstad Limburg te komen." (Parkstad, 2009, p.11). De verdeling tussen park en stad en tussen centrum en periferie is gemaakt. Er zijn keuzes gemaakt over de verspreiding van functies en voorzieningen. Later dit jaar moet blijken of de zeven gemeenten in zullen stemmen met deze structuurvisie.

In de regio wordt vanuit Parkstad Limburg samengewerkt op de thema's wonen, economie en ruimte en mobiliteit. De belangrijkste gebiedsurgentie is het herijken van het woningbouwprogramma. De Regionale woonvisie op hoofdlijnen 2006-2010 gaat op die urgentie in. Parkstad Limburg kiest ervoor om tot en met 2010 maximaal 2000 woningen netto toe te voegen aan de woningvoorraad. Dat is meer dan volgens rapport van Derks nodig zou zijn, maar ruim minder dan de meer dan 10.000 woningen die (opgeteld) in de verschillende gemeenten gepland stonden. Parkstad bouwt meer dan Derks aangeeft omdat het "niet op slot wil", maar men is zich zeer bewust van die keuze en geeft ook aan dat er een overmaat aan initiatieven, plannen en projecten is. Het accent moet liggen op kwalitatieve verbetering van de woningvoorraad. (Parkstad Limburg, 2006, p. 21 en 22)

Als het gaat om economie (bekeken vanuit de ruimtelijke insteek die deze scriptie heeft) is het bedrijventerreinmanagement van Parkstad Limburg interessant. Vanuit één organisatie wordt voor de zeven gemeenten gestuurd op de bedrijventerreinen. Eén van de aandachtspunten daarin is het revitaliseren van bedrijventerreinen.

Op het gebied van Ruimte en mobiliteit zijn de inspanningen van Parkstad vooral gericht op het realiseren van de binnenring en de buitenring om de bereikbaarheid van Parkstad te verbeteren. Een ander aandachtspunt zijn de fietsverbindingen in het gebied.

In de afgelopen 4 jaar zijn op een aantal thema's beleids- en programma-afspraken gemaakt op Parkstadniveau waar de 7 gemeenten aan mee doen en mee ingestemd hebben. Denk aan WGR-plus status en het woningbouwprogramma tot 2010. De verhouding regionaal-lokaal (= Parkstad vs de gemeenten en Parkstad vs de Provincie Limburg en de afspraken met het Rijk blijven heel belangrijk. Om de volgende fase in te kunnen (de investeringsfase) zijn afspraken nodig tussen de Parkstadgemeenten, tussen Parkstad, de provincie en het rijk en tussen Parkstad en Europa (samenwerking met Aken).

Bestuurlijke structuur:

Parkstad heeft de WGR-plus status. Formeel gezien hebben de zeven gemeenten een besluit genomen over de samenwerking op een aantal thema's. Aan de WGR-plus status vallen twee zaken op: allereerst dat alle besluiten die binnen het Parkstadbestuur zijn genomen nog voor goedkeuring naar de zeven gemeenteraden moeten. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn, maar uit stukken blijkt dat de besluitvormingsronde zeker geen formaliteit is. Lokale bestuurders en raadsleden hebben toch de neiging om als het er op aankomt enigszins protectionistisch te zijn. Dat protectionisme heeft ook te maken met de politieke legitimiteit die ontbreekt op het regionale

niveau. Anderzijds een lokale bestuurder die in het Parkstad bestuur zit en het daar goed doet, levert in zijn eigen gemeente steun op voor het samenwerkingsverband.

De meeste WGR-plus regio's werken samen op basis van het takenpakket ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer en werken. In het geval van Parkstad Limburg zitten de taken vervoer en werken niet in het pakket van Parkstad Limburg. Vervoer zit in het pakket van de provincie Limburg en er is geen Vinex-opgave. Met andere woorden, de verdienopties zijn uit het WGR-plus pakket verdwenen. De samenwerking in Parkstad Limburg in de vorm van de WGR-plus status is, zolang de zeven gemeenten niet voelen voor een herindeling – een adequate bestuursvorm om deze problematiek aan te pakken. De effectiviteit en slagvaardigheid verbetert als de gemeenteraden instemmen met het Pact van Parkstad Limburg waarin nadere afspraken worden gemaakt over (financiële) en bestuurlijke bevoegdheden van het Parkstad Limburg bestuur.

Voor de partners die op regionaal niveau werken, is het functioneren van de regio Parkstad Limburg prettig. Vaak werken woningbouwcorporaties, schoolbesturen en zorginstellingen al op een hoger schaalniveau. De trend van schaalvergroting in die sectoren is al enige jaren aan de gang. Anderzijds zie je ook in Parkstad dat er, vanwege de krimp, fusies plaatsvinden tussen de corporaties om de sloop- nieuwbouw problematiek aan te kunnen. Sinds 2005 is er – voor zover ik heb kunnen nagaan – vanuit de kerngroep structuurvisie geen kritiek meer gekomen op het functioneren van Parkstad Limburg. Wel is het signaal te horen dat men moeite heeft met het protectionisme en het korte termijn denken van de lokale politiek.

Proces: hoe verloopt de samenwerking?

Onder inhoud en structuur heb ik al enigszins aangegeven hoe het proces van samenwerken verloopt. De organisatie van Parkstad Limburg is ambitieus, maar heeft zeker in de periode tussen 2005 en 2008 veel tijd en energie moeten steken in het aangehaakt houden van de 7 gemeenteraden en de bestuurders. Niet voor niets noemde Merks in een interview de bestuurlijke afstemming met de lokale overheden 'zoeken naar een manier om de zon in het westen te laten opgaan'.

Nu de acceptatiefase achter de rug is en de fase van anticiperen halverwege, kun je zeggen dat de kikkers in de kruiwagen zitten. De kunst is nu om meer slagkracht te krijgen met het Pact van Parkstad, maar ook in de samenwerking met provincie en Rijk. Parkstad heeft met een slimme en doordachte pr Parkstad Limburg op de agenda gezet in Maastricht, maar ook in Den Haag. De kunst is nu om dat ook te verzilveren, zodat de investeringsfase kan beginnen. De samenwerking met de gemeente Aken binnen het EGTS verband is daarin ook belangrijk en biedt – als dat eenmaal loopt – ook andere samenwerkingskansen.

Of er sprake is van specifieke personen die je in het proces van agenderen en transitie zou kunnen betitelen als voortrekkers of als de 'friskijkers' en 'dwarsdenkers' uit de transitietheorie, is niet heel duidelijk. De oprichters van Parkstad Limburg zou je friskijkers kunnen noemen. De auteurs van 'Op hete kolen' zijn eerder dwarsdenkers: ze verstaan de kunst om dwars door de verschillende lagen heen te kijken. Dat zie je ook bij de organisaties die in staat zijn eenvoudig door de verschillende schalen (gemeente, Parkstad, Provincie) heen te schakelen en verbindingen te leggen. Zo legden de onderwijsorganisaties de eerste contacten met de provincie over krimp in Parkstad. De 'hybride' organisaties, je zou ze ook entrepreneurs kunnen noemen, zoals onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties en zorginstellingen zorgen eenvoudig voor verbindingen die er anders niet geweest zouden zijn.

Sfeer / Emotie:

De belangrijkste emotie die in Parkstad expliciet te zien is, zit in 'Op hete kolen'. Dit advies heeft de toon van een pamflet. Dat komt aan en maakt ook bij de bestuurders emoties los: hier moeten

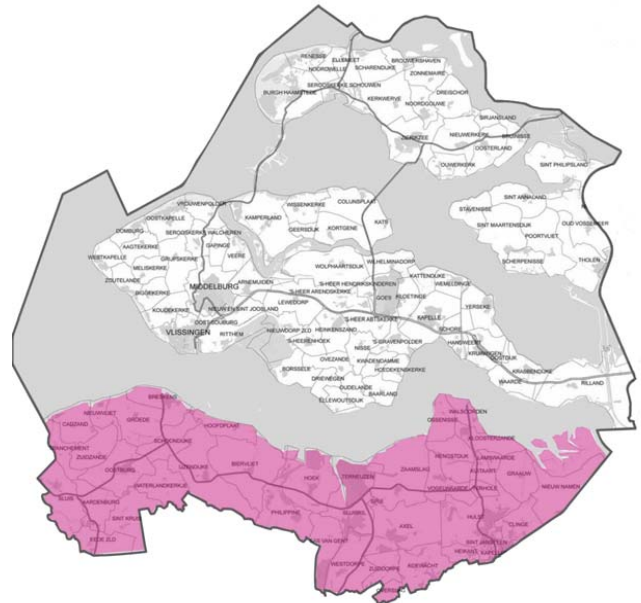
ze iets mee. Een andere opvallende uitspraak is dat als het gaat om krimp, Parkstad Limburg de schaamte voorbij is. Parkstad heeft de krimp geaccepteerd.

Ook emotie: samenwerking met de provincie en spanning in de rolverdeling tussen regio en provincie speelt tóch een rol. De discussie tussen Parkstad Limburg en de Provincie Limburg over de buitenring van Parkstad is daarvan een mooi voorbeeld. En natuurlijk de komst van minister Van der Laan naar Parkstad. Die vervolgens overal waar hij kwam om te spreken over krimp, liet weten geschrokken te zijn van wat hij in Parkstad had gezien.

4.3 Zeeland

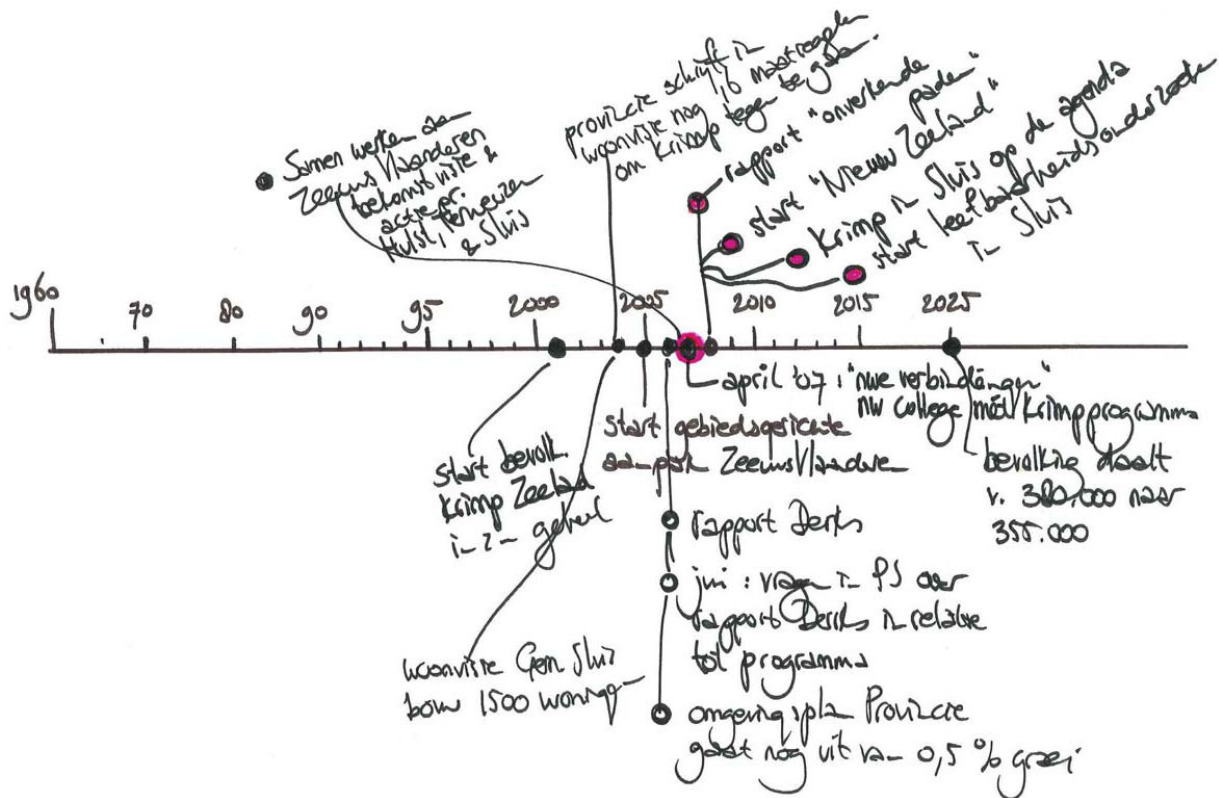
“De arbeidsmarkt is beperkt, er zijn ook weinig opleidingen. En gaan de studenten eenmaal weg, dan vinden ze elders een lief. Er is gewoon sprake van een braindrain uit deze regio.”
(burgemeester Sala van de gemeente Sluis, in: Van Baars, 2009)

Provincie Zeeland	
Oppervlakte Provincie:	2934 m2 km inclusief water
Aantal inwoners totaal	380.497 inwoners, 2,3% van het totaal aantal inwoners in Nederland
Krimp is actueel in:	Zeeuws-Vlaanderen (Hulst, Terneuzen en Sluis). Dit is gelijk aan de indeling volgens de Corop-regio's.
Omvang van de krimp:	In Zeeuws-Vlaanderen daalt de bevolking van 107.800 inwoners in 2005 naar 98.300 in 2025. In de rest van Zeeland daalt de bevolking van 272.110 in 2005 naar 266.800 in 2025.



Ik richt me in deze casus op de manier waarop de provincie Zeeland krimp op de agenda zet. Ik heb daarbij gekeken naar krimp in Zeeland op drie niveaus: op het niveau van de gemeente Sluis, op het niveau van de samenwerking in Zeeuws-Vlaanderen en op het niveau van de provincie Zeeland.

4.3.1 Zeeland en bevolkingskrimp



figuur 8: krimp in Zeeland

Het bijzondere aan de krimpproblematiek in Zeeland is dat Zeeuws-Vlaanderen al volop krimpt, de structurele krimp is begonnen in 2002, maar dat de rest van de provincie pas structureel begint te krimpen vanaf 2011. En de krimp in de andere delen van Zeeland verloopt ook nog eens in een veel lager tempo dan in Zeeuws-Vlaanderen. Zeeuws-Vlaanderen staat op alle krimplijstjes bijna bovenaan (daling aantal inwoners, daling aantal huishoudens, daling beroepsbevolking, ontgroening, vergrijzing). In veel stukken over krimp wordt tegelijkertijd geschreven dat de gevolgen van krimp in Zeeland als geheel mee zullen vallen. Het is interessant om te zien welke (re)acties die tegenstelling oplevert bij de bestuurders in Zeeland, in Zeeuws-Vlaanderen (als regio) en in de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen. Net als in veel andere krimpregio's kun je van Zeeuws-Vlaanderen zeggen dat het sociaaleconomisch niet goed gaat in deze 'rand' van Nederland. Die situatie was ook voor de krimp al moeizaam. Verhoudingsgewijs is er in dit gebied net als in Oost-Groningen sprake van een lage arbeidsparticipatie en een hoge werkloosheid. In Zeeuws-Vlaanderen hoopte men dat met de opening van de Westerschelde tunnel de aansluiting met Brabant en Zuid-Holland gemaakt was en een ommekeer te weeg zou brengen, maar dat effect van de tunnel bleef uit. Zeeuws-Vlaanderen, met name de gemeenten Sluis en Terneuzen krimpen fors in de komende decennia.

Tot 2006 zie je in Zeeland niets wat wijst op het agenderen van krimp. De omslag in denken komt vrij abrupt. De provincie zet in 2004 nog in op 16 maatregelen om krimp tegen te gaan. De woonvisie van de gemeente Sluis in 2005 zet nog in op de bouw van 1500 nieuwe woningen. In de provinciale stukken van 2006 zet de provincie nog steeds in op een bevolkingsgroei van 0,5 % per

jaar. Een paar maanden daarna stellen Statenleden van GroenLinks vragen over die voorgestelde groei, omdat ze twijfelen aan de haalbaarheid na het lezen van het rapport van W. Derks. Gedeputeerde Staten (hierna GS) weerleggen die zorg. GS geven aan zich ervan bewust te zijn dat op termijn de (beroeps)bevolking van Zeeland zal dalen. Door het in gang zetten van een aantal acties wil men proberen het moment van structurele krimp uit te stellen door bijvoorbeeld in te zetten op immigratiebeleid. Tot 2012 zien GS nog geen gevaar.

In april 2007 treedt het nieuwe college van GS aan met een collegeprogramma waarin krimp één van de thema's is waarmee GS aan de slag gaan. Dat is het startsein voor een reeks aan activiteiten. In 2008 verschijnt de notitie 'onverkende paden'. Een notitie die bedoeld is om de dialoog aan te gaan, met burgers, bestuurders en allerlei belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties. Vanuit de provincie wordt de dialoog Nieuw!Zeeland gestart waarmee een ronde gemaakt wordt door de hele provincie om ideeën en reacties te verzamelen op krimp. Op een speciale website kunnen burgers meepraten, wordt de stand van zaken bijgehouden en is het programma en doel zichtbaar. Het belangrijkste doel van Nieuw!Zeeland is om krimp bij alle inwoners en alle organisaties en bestuurders in Zeeland tussen de oren te krijgen.

In september 2009 vindt een bijeenkomst plaats waarin de uitkomsten aan de deelnemers worden gepresenteerd en bovendien de richting wordt gepresenteerd die de Provincie Zeeland op wil. In juli 2009 verscheen een brochure "De scoop op Zeeuwse verbindingen, vijf bijzondere projecten" waarin de provincie Zeeland aan de hand van vijf voorbeeldprojecten laat zien wat de meerwaarde is van wat zij noemen slimme dwarsverbanden tussen verschillende beleidsterreinen in de 13 Zeeuwse gemeenten. Deze slimme verbindingen moeten leiden tot meer dynamiek en creativiteit voor het oplossen van de problemen waar de provincie voor staat: demografie, klimaat en economische ontwikkelingen. De Provincie trekt daarin – net als bij het traject Nieuw!Zeeland – de rol van verleider naar zich toe. (Scoop en Provincie Zeeland, 2009, p. 2 en 4)

Ook in Sluis staat krimp in 2008 op de agenda. In 2007 verscheen de toekomstvisie Zeeuws-Vlaanderen waarin de drie gemeenten nog allerlei acties hadden gepland om de krimp om te buigen. In 2008 durven de bestuurders uit Sluis hardop te spreken over krimp. Sluis start samen met de woningbouwcorporatie een leefbaarheidsonderzoek in 10 van de 17 kernen die bij de gemeente horen. Vertegenwoordigers van de gemeenten en van de corporatie gaan met buurt- en dorpsraden en burgers in gesprek over leefbaarheid, andere effecten van krimp en verwachtingen voor de toekomst. In het najaar van 2009 worden de resultaten gepresenteerd. Ze zijn de input voor het beleid van de gemeente Sluis voor de komende jaren. Naar verwachting zal de koers van de gemeente Sluis ook zichtbaar worden in de samenwerkingsprogramma's met Terneuzen en Hulst.

4.3.2 Toetsen van het model

1. problemen, aanleidingen tot urgentie

De drie gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen noemen als lokale problemen de achterblijvende economische ontwikkeling en een stagnerende bevolkingsomvang, inclusief ontgroening en vergrijzing. Antoine Dierickx (projectleider leefbaarheidsonderzoek van de gemeente Sluis) noemde de braindrain (het vertrekken van hoogopgeleide jongeren) een van de grootste problemen. Binnen de provincie Zeeland wordt als het gaat om krimp veel in algemene termen over krimp gesproken. Een specifiek probleem in de leefbaarheid van kleine kernen is het hoge aantal tweede woningen in Zeeland. Dat levert zeker in de kernen soms spookstraten op. In de maatregelen op Provinciaal niveau, maar ook in het leefbaarheidsonderzoek in Sluis is dit een onderwerp wat besproken wordt in het kader van 'deeltijdwonen'.

2. actoren en arena's

In Zeeland zijn de volgende actoren betrokken bij de krimpproblematiek:

Op *het niveau van Sluis* zijn dat de inwoners van de kernen en buurtschappen, de leden van de stads- en dorpsraden, de raadsleden, de gemeenteambtenaren, de bestuurders, de schoolbesturen, zorginstellingen, de corporatie, enzovoort. Sluis is een gemeente met heel veel kernen. Je ziet dat de gemeente en het gemeentebestuur al moet functioneren als een regionaal bestuur. De gemeente Sluis heeft een oppervlakte van 1,5 keer Rotterdam, maar dan met 24.000 inwoners. Dat is een lastig bestuursniveau.

Op *het niveau van Zeeuws-Vlaanderen* werken de gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen samen met het waterschap. De drie gemeenten hebben samen met organisaties uit de gezondheidszorg, de GGD en het onderwijs een notitie gemaakt over het regionale gezondheidsbeleid. De gemeente Sluis is ook nog betrokken bij de gebiedsgerichte aanpak Zeeuws Vlaanderen. Daarbij zijn betrokken de provincie Zeeland, de natuur- en milieuorganisaties, de kamer van koophandel, het waterschap Zeeuws-Vlaanderen, Rijkswaterstaat en de dienst landelijk gebied.

Op *het niveau van de Provincie*, zie je dat de provincie Zeeland zich vanaf 2007 laat zien in de arena en zich ten doel stelt om het onderwerp krimp te agenderen. Alle partijen die daarbij betrokken moeten en willen zijn, worden daarbij betrokken. Wat hier aan opvalt, is dat de provincie zoals gezegd graag iedereen in Zeeland wil voorbereiden op krimp en daar ook op inzet. Maar uit de ronde van Nieuw!Zeeland blijkt dat – als de horizon van krimp zó ver weg ligt en inwoners en lokale overheden nog niets merken van de krimpproblematiek – ze die zorg van de Provincie maar moeilijk aannemen. Blijkbaar moeten inwoners en bestuurders op lokaal niveau zelf in aanraking komen met krimp – of de effecten lokaal op zich af zien komen – om urgentie te voelen. De vraag is of de route door de arena's van de provincie naar de lokale overheden (in plaats van andersom) niet de verkeerde volgorde is. Het is interessant om te weten welke strategie de Provincie Zeeland daar in september 2009 voor presenteert. En minstens zo interessant is of de verleidingsstrategie van de provincie Zeeland werkt.

3. het verweven van urgentie: take-off fase

Een plausibele verklaring voor de omslag in het denken bij de Provincie start bij het aantreden van een nieuw college van GS. In het bestuursprogramma Nieuwe verbindingen staat krimp op de actielijst van het college. GroenLinks (voorvechter van dit onderwerp in 2006) heeft zitting genomen in het college en heeft het als punt blijkbaar op de actielijst van het nieuwe college gekregen. In het collegeprogramma staat dat dit college de mens centraal stelt en dat men zich om die reden nadrukkelijk heeft beraden op de demografische ontwikkeling en kansen voor Zeeland. En hoewel de demografische prognoses voor Zeeland in kwantitatief opzicht voorlopig stabiel zijn, zijn de verschillen per regio en/of gemeente groot. Men ziet als grootste bedreiging voor Zeeland de veranderende bevolkingssamenstelling, met name de afnemende beroepsbevolking. De provincie zet in op het monitoren van en het inspelen op de demografische trends voor Zeeland in het beleid voor wonen, werken en regionaal beleid. (Gedeputeerde Staten provincie Zeeland, 2007). De laatste zin duidt op wat men in Limburg het anticiperen noemt. Of dit nu een nadrukkelijke take-off fase is? Het lijkt niet een abrupte denkomslag – meer een eerste stap in acceptatie – maar het is wel het startsein voor beleid dat rekening houdt met krimp.

4. de versnelling?

Nog geen jaar na het aantreden van het nieuwe college verschijnt het boekje 'Onverkende Paden' waarin de provincie schetst op welke manier en met welke intensiteit de provincie met krimp te maken krijgt. De provincie wil dat iedereen – gemeenten, burgers, ondernemers en het maatschappelijk middenveld - zich daar goed op voorbereiden en start een dialoog door alle dorpen heen. Deze notitie fungeert als een soort leidraad in alle gesprekken over krimp. De start

van Nieuw!Zeeland is de volgende in de reeks die zorgt voor brede verspreiding en communicatie over de krimp van de Zeeuwse bevolking en de effecten daarvan. Het doel is bewustwording creëren bij alle betrokkenen. Of dit versnelling oplevert is nog maar de vraag: de gemeenten waar krimp zich pas na 2020 voordoet, doen nu nog niets concreets. Zij wachten op de verdere uitwerking van de Provincie in het najaar van 2009.

De gemeente Sluis maakt plannen voor versnelling. De acceptatie van krimp wordt zichtbaar in 2008 met onder andere de start van het leefbaarheidsonderzoek. De gemeente Sluis heeft de provincie Zeeland nodig om hun beleid verder vorm te geven en sturing te krijgen op bijvoorbeeld het gebied van het woningbouwprogramma.

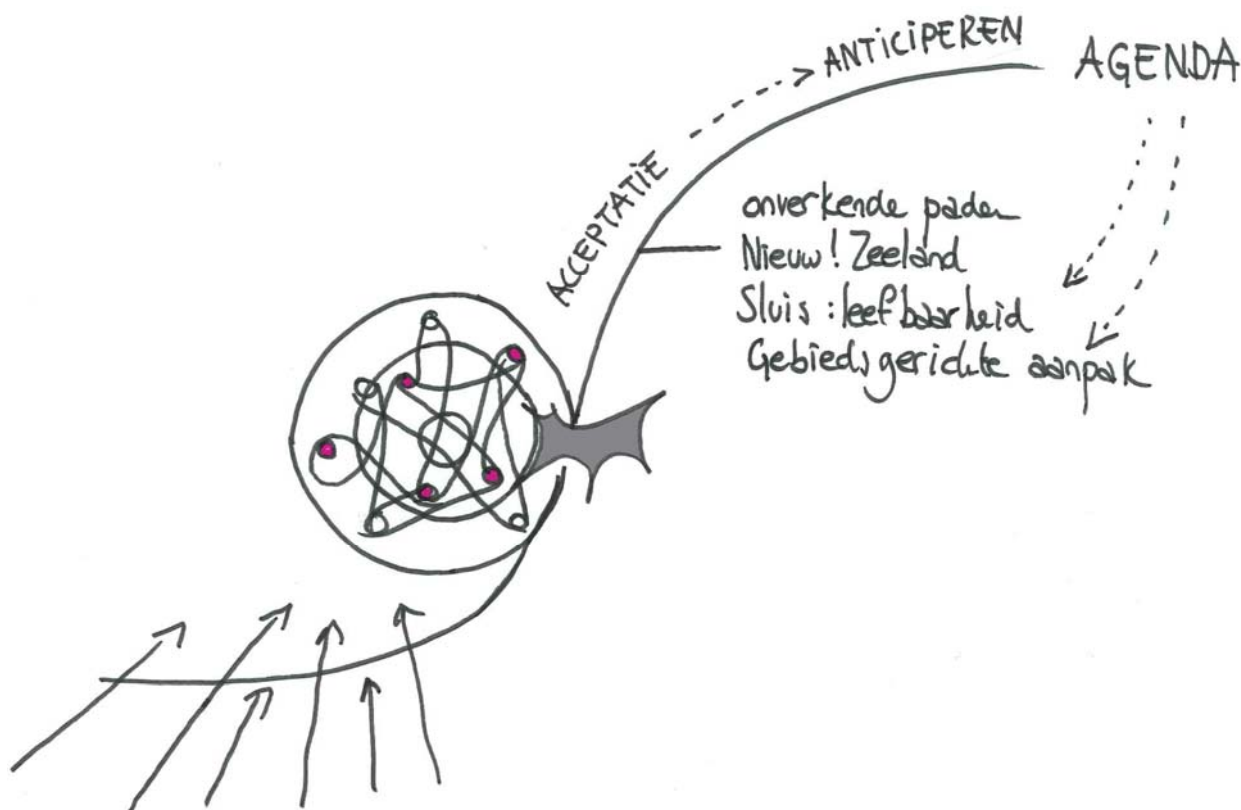
5. de agenda

In Zeeland staat krimp hoog op de lijst van aandachtspunten, maar – als ik vasthoud aan mijn definitie dat een onomkeerbaar besluit is genomen – dan staat krimp niet op de agenda. Naar verwachting is dat later dit jaar wel het geval. De route daarnaar toe is in ieder geval uitgestippeld met het collegeprogramma 2007-2011 'nieuwe verbindingen', met 'Onverkende paden' en met 'Nieuw!Zeeland'. Als de uitkomsten daarvan bekend zijn en er wordt beleid op gemaakt, dan staat het onderwerp definitief op de agenda. Bovendien staat in 'de scoop op Zeeuwse verbindingen' dat de provincie in de samenwerking streeft naar bestuurlijke vernieuwing. Daarin klinkt de belofte door dat men ook streeft naar nieuwe (bestuurlijke) samenwerking(en).

In Sluis staat krimp ook hoog op de lijst van aandachtspunten, door het starten van het leefbaarheidsonderzoek. Maar pas als daar de uitkomsten van bekend zijn, zal het beleid aangepast en vastgesteld worden. Voor zowel de gemeente Sluis, als voor Zeeuws-Vlaanderen, als voor de provincie Zeeland, worden 2009 en 2010 belangrijke jaren. De provincie zal resultaten willen behalen voor het einde van de collegeperiode in 2011. De gemeenteraadsverkiezingen in 2010 kunnen in het geval van Sluis ook enige druk uitoefenen; omdat men zal willen laten zien dat de gemeente het proces en de aanpak voor krimp onder controle heeft. Immers, in de afgelopen jaren - na de laatste herindeling van 2003 - stond de betrouwbaarheid van het gemeentebestuur van Sluis nogal eens onder druk.

6. de lokale projecten en visies

Van Sluis zijn er nu nog geen concrete, actuele projecten te noemen waar de krimpopvatting van 2008 in verwerkt is. Belangrijk is de start van het leefbaarheidsonderzoek dat de gemeente Sluis uitvoert met Woongoed Zeeuws-Vlaanderen. Men doet onderzoek naar de volgende onderwerpen: voorzieningenniveau, wonen, bereikbaarheid (mobiliteit), zorg en welzijn, openbare ruimte en tweede woningen.



figuur 9: de werking van het model in Zeeland

Klopt het model?

Het model voor Zeeland functioneert volgens het principe in het basismodel. Het grote verschil met Limburg is dat er in de arena's veel minder gebeurt: de gereguleerde hiërarchie tussen provincie, regio en gemeenten functioneert als in iedere andere situatie. Als de transitielijn in het model staat voor de acceptatiefase, dan zijn er wel agenda's te benoemen.

4.3.3 Conclusies voor casus Zeeland

Staat krimp op de agenda in Zeeland? Nee, krimp staat op dit moment nog niet op de agenda in Zeeland. Maar, als ik de indeling aanhoud zoals die in Parkstad Limburg is genoemd met de drie fasen van accepteren, anticiperen en investeren, dan heeft Zeeland de acceptatiefase zo ongeveer afgerond. Op basis van het beleid dat in de komende jaren gemaakt wordt, kan anticipatie vrij snel vorm krijgen.

Inhoud / de strategische opgave:

De provincie Zeeland zet in op samenwerking met de 13 gemeenten en maatschappelijke organisaties op de thema's demografie, klimaat en economische ontwikkelingen. Men zet in op leefbaarheid in de vele kleine kernen.

De gemeente Sluis zet ook in op leefbaarheid. In het leefbaarheidsonderzoek doet men onderzoek naar een groot aantal onderwerpen die samen hangen met leefbaarheid in kernen en dorpen. Er zijn voor de aanpak van krimp geen nieuwe formele samenwerkingsvormen afgesproken tussen Provincie en regio of tussen provincie en gemeenten waarin andere afspraken gemaakt worden over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De provincie geeft aan wel open te staan voor bestuurlijke vernieuwing om de 'Zeeuwse verbinding' vorm te geven.

Bestuurlijke structuur:

De bestuurlijke structuur in Zeeland laat geen bijzonderheden zien. Zoals ik hierboven beschreef zou de bestuurlijke structuur in de komende jaren op bepaalde thema's best aangepast kunnen worden. Kijkend naar de problematiek waar de gemeente Sluis voor staat, is het functioneren van een gemeente van 17 kernen, enigszins vergelijkbaar met het aansturen van een regio. Het is begrijpelijk dat een gemeentelijk apparaat dat is gebaseerd op een gemeente met 24.000 inwoners zijn handen vol heeft aan de aansturing van deze kernen, zeker als daar krimp ook nog eens een grote rol gaat spelen. Dat zet de regionale samenwerking met Terneuzen en Hulst – hoe belangrijk ook – toch op het tweede plan.

Proces: hoe verloopt de samenwerking?

Over de samenwerking tussen de gemeente Sluis en de provincie Zeeland en binnen Zeeuws-Vlaanderen, zijn geen bijzonderheden te melden. Naar verwachting zal de samenwerking tussen de twee niveaus in de komende jaren geïntensiveerd worden.

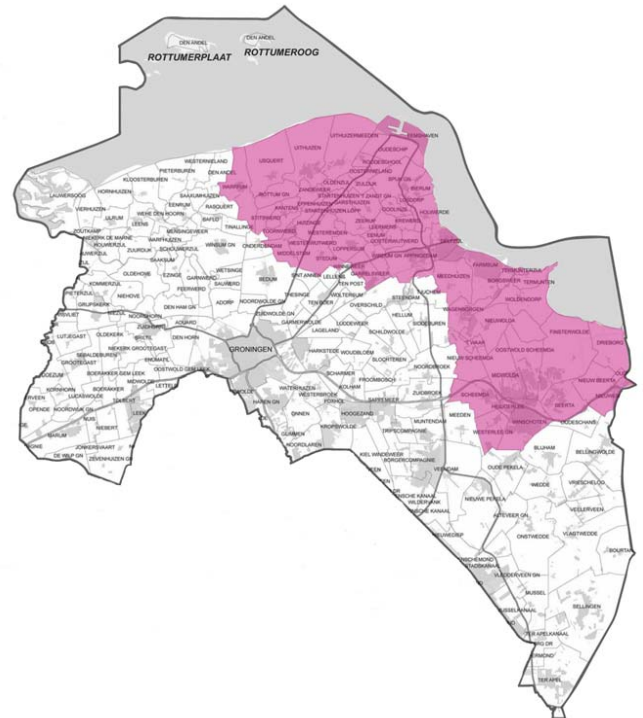
Sfeer / Emotie:

In Zeeland heb ik de manier waarop de aandacht gaandeweg op krimp gericht is en de manier waarop het beschreven is, vooral als heel rationeel ervaren. Het is interessant om na te gaan of later in de eindrapportage van Nieuw!Zeeland in september en uit de leefbaarheidsonderzoeken in de kernen van de gemeente Sluis wél emotie naar voren komt.

4.4 Groningen

“We kunnen samen met projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties de kleine, slecht geïsoleerde huizen, waarmee het gebied vol staat, vervangen door ruime, energiezuinige woningen. We dwingen gemeenten om regionale plannen op te stellen voor woningbouw. Zo lopen we niet het risico dat er te veel huizen worden gebouwd die naderhand leeg blijven staan.” (Marc Jager, gedeputeerde van Groningen in: VROM 2009)

Provincie Groningen	
Oppervlakte Provincie:	2968 m2 km (inclusief water)
Aantal inwoners totaal	573.614 inwoners, 3,5 % van het totaal aantal inwoners in Nederland
Krimp is actueel in:	Noordoost Groningen: Eemsum, Loppersum, Appingedam, Delfzijl, en de nieuwe gemeente Oldamt (Reiderland, Scheemda en Winschoten). Vanuit de Coropindeling zijn dit de gebieden: Delfzijl en omstreken en het noordelijke een deel van de Corop-regio Oost-Groningen.
Omvang van de krimp:	Oost-Groningen krimpt van 154.000 (2005) inwoners naar 145.000 inwoners in 2030. Delfzijl en omgeving krimpt van 51.000 inwoners in 2005 naar 45.000 inwoners in 2030.

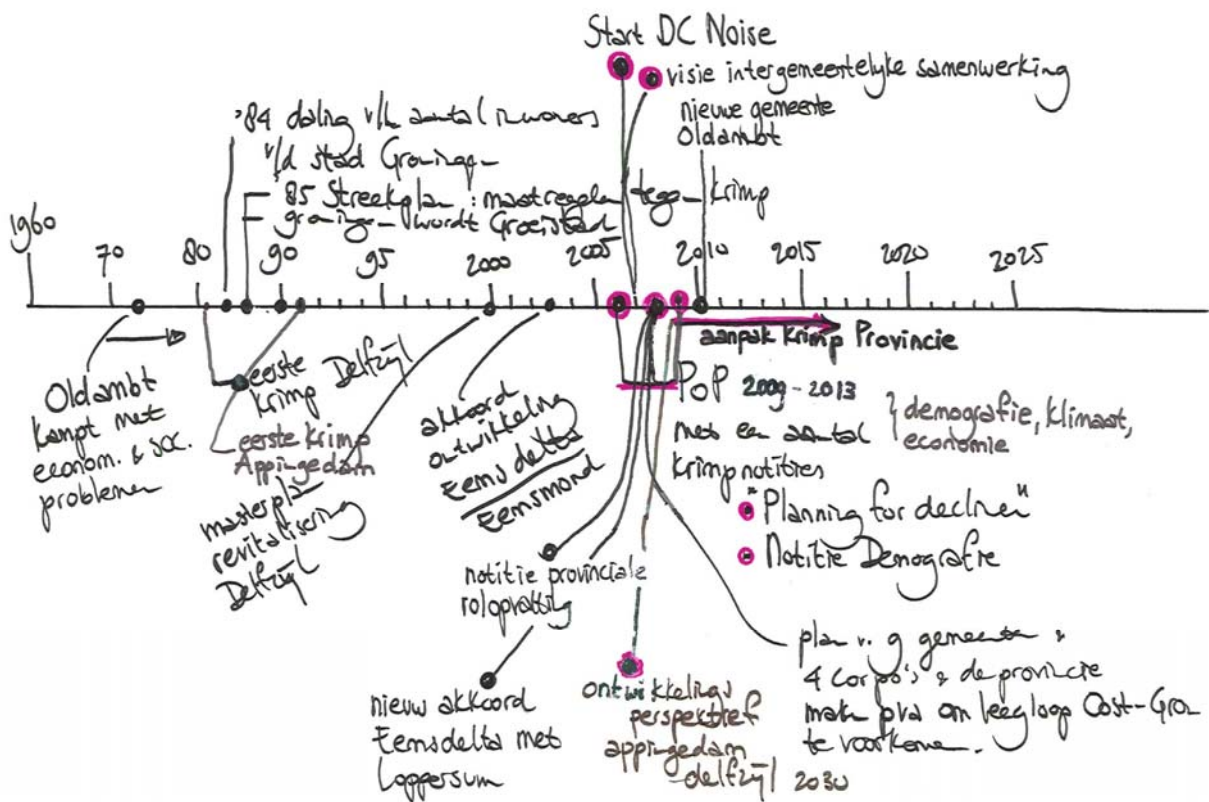


Ik richt me in deze casus op de manier waarop de provincie Groningen krimp op de agenda zet. Ik heb daarbij gekeken naar krimp in Groningen op drie niveaus: op het niveau van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten (samen de nieuwe gemeente Oldambt), op het niveau van Delfzijl (en de omgeving van Delfzijl) en op het niveau van de provincie Groningen.

Wat opvalt bij het lezen van stukken over de Provincie Groningen dat steeds weer de twee gezichten van de Provincie benadrukt worden. In iedere provincie doen zich verschillen voor op het gebied van demografie, economie en voorzieningen (zie de analyses van Parkstad Limburg en Zeeland), maar zo groot als in Groningen, is die tweedeling nergens. In het ene deel dat gevormd wordt door Centraal Groningen en West-Groningen gaat het veel voorspoediger dan in het oostelijke en noordelijke deel: (delen)van Oost-Groningen en Noord- Groningen. Waar in Noordoost Groningen de economie achter blijft, vergrijzing en krimp hun intrede doen en het draagvlak voor voorzieningen verdwijnt, ontwikkelen Centraal en West-Groningen zich verder. Het ziet er naar uit dat het verschil tussen de twee delen van Groningen de komende jaren nog groter wordt.

Aan krimp in Groningen hangt ook onlosmakelijk de discussie over de (sociaaleconomische) positie van de drie noordelijke provincies. Een van die discussies werd gevoerd naar aanleiding van het rapport van de commissie Langman "Ruimtelijk-Economisch perspectief Noord-Nederland". Het tijdschrift Noorderbreedte knipte het debat hierover in twee kampen: zij die aanhangers waren van de overloopstrategie (waarin het noorden fungeert als de overloop van economische activiteiten van de overbelaste Randstad) en de identiteitsstrategie die inzet op de sterke punten van de noordelijke periferie en die richting moet geven aan een kwaliteitsdiscussie. (Abrahamse, Elerie en Foorthuis, 1997, p. 38). De drie noordelijke provincies kiezen op basis van het Langmanrapport voor een driesporenbeleid: ze zetten in op een dynamische economie en sterke steden in een aantrekkelijke omgeving. Die uitwerking is ook terug te zien in het document Kompas voor het Noorden, ruimtelijk-economische ontwikkelingsprogramma Noord-Nederland 2000 t/m 2006. In dit programma noemen de auteurs de kernzones - de mal - en het landelijk gebied, de contramal. Ze geven daarmee aan dat de gebieden in een wederzijdse afhankelijkheid verkeren. (Alders, 2008) Het landelijk gebied heeft een zelfstandige waarde (in het kader van toerisme en recreatie), maar is ook essentieel voor de leefbaarheid van de kernzones en de steden in het bijzonder. Omgekeerd zijn het voorzieningenniveau van de steden en de economie van de kernzones van grote betekenis om het landelijk gebied overeind te kunnen houden. Alders geeft aan dat het maken van keuzes (de verdeling welke gemeente de mal mag behoren en welke tot de contramal) tot behoorlijk wat spanningen leidde. Dat lijkt op wat ik in hoofdstuk 2 beschreef over economische centra: hoor je erbij of hoor je er niet bij? Alders geeft aan dat een tweede belangrijke conclusie van het Langman rapport was dat - ook al hoort het Noorden dan niet bij de economische kerngebieden - aansluiting op de economische kerngebieden wel heel belangrijk is. Dit argument is een belangrijk punt geweest in de discussie over de Zuiderzeelijn. Die zou twee economische kerngebieden op Europese schaal met elkaar verbinden, Amsterdam geen eindstation laten zijn in het Europese hogesnelheidsnet en het Noord-Nederland mogelijk maken het gewenste beleid uit te voeren. Dat is niet gebeurd. (Alders, 2008) Een van de taken van de provincie Groningen is om die aansluiting of een vervanging daarvan op een goede manier op te vangen.

4.4.1 Groningen en de ervaringen met krimp



figuur 10: krimp in Groningen

De provincie Groningen heeft al een lange krimptraditie. Krimp komt al sinds 1981 voor in Groningen, dat was de eerste krimp van Delfzijl. Iets later in 1984 deed de krimp zich ook voor in de stad Groningen. In het streekplan werden maatregelen genomen om de krimp tegen te gaan: de omvang en de differentiatie van de woningbouw werd afgestemd op de plaatselijke behoefte en men probeerde met aantrekkelijke woningen de hogere inkomensgroepen aan de stad te binden. In de derde nota ruimtelijke ordening (1985) werd Groningen groeistad. Daarmee was het krimpprobleem in de stad Groningen van de baan. (Van Dam, Verwest en de Groot, 2006, p.131). Groningen heeft met deze jarenlange ervaring met krimp, aan den lijve ondervonden dat je het in een combinatie van economische teruggang in combinatie met ontgroening en vergrijzing, niet redt met een groeistrategie. Sinds de jaren '80 is het inwonertal in de regio's Noord- en Oost-Groningen met ruim 10.000 inwoners gedaald (een daling van 5%). Opvallende uitschieters zijn daarin de plaatsen Delfzijl en Winschoten die al een bevolkingsdaling kenden van 20% en 13% sinds 1980. En ze zijn er nog niet: ook de komende jaren krijgen deze regio's nog volop met krimp te maken. (Krimp van case tot case, p. 5)

In eerste instantie werd krimp in Groningen aangepakt op het niveau van de (kleine) kernen. Deze aanpak was vooral gericht op het overeind houden van het voorzieningenniveau en het omgaan met bevolkingskrimp. Langzamerhand werden de effecten van krimp zichtbaar op een grotere schaal en – daarmee werd ook het beleid op een hogere schaal aangepakt. De tweedeling in de provincie Groningen tussen Zuid/West en Noord/Oost wordt door de krimp verder versterkt, de verschillen in welvaart worden groter. In sommige stukken wordt zelfs gesproken van dreigende segregatie. Men noemt het de taak van de provincie om dat te voorkomen. In Oost-Groningen zal

de krimp zich vooral voordoen in het Oldambt gebied. Daar zal Winschoten worden geconfronteerd met een daling van 20% tot 2030. Daarmee horen de krimpgebieden in Groningen bij de zwaarste krimpgebieden van Nederland. In 2000 verschijnt het Masterplan revitalisering Delfzijl. Delfzijl kiest voor grootschalige herstructurering en sloop van verouderde woningen als strategie om de bevolkingskrimp aan te pakken. In totaal zullen vier wijken in twee fasen geherstructureerd worden. Daarbij worden 1.650 woningen gesloopt en vervangen door zo'n 1.200 nieuwe woningen. In 2002 wordt op initiatief van de corporatie, de gemeente Delfzijl en de provincie Groningen de ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl opgericht waarin bouwende partijen samen optrekken om de grootschalige herstructurering in Delfzijl op te pakken.

Opvallend in de geschiedenis van krimp in Groningen is de rol die de provincie invult. Van het begin af aan combineert de Provincie het zicht houden op de problematiek met het nadenken over de eigen rol richting gemeenten. Waar nodig stapt de Provincie in samenwerkingsverbanden en initiatieven. In 2006 verschijnt een notitie waarin wordt weergegeven op welke manier de Provincie wil sturen op intergemeentelijke samenwerking. De Provincie zet in op sterke gemeenten die slagvaardig en krachtadig zijn. Men respecteert het takenveld van de gemeente. Tegelijkertijd signaleert men toenemende druk van gemeenten door ingewikkelde dossiers waar mogelijk ondersteuning vanuit de provincie voor nodig is. In het onlangs vastgestelde omgevingsplan POP 2009-2013 bevestigt de Provincie die richting. De Provincie ziet de opgave van krimp in Noordoost en Oost-Groningen en geeft aan dat er "een meer offensieve krimpstrategie nodig is" in de komende periode waarvoor een brede integrale aanpak nodig is. In het POP worden de problemen en aandachtsgebieden genoemd waarvan leefbaarheid een van de voornaamste is. De Provincie schetst daarbij de rolverdeling tussen gemeenten en provincie met de gemeente als primair verantwoordelijke leefbaarheid in de brede zin van het woord ook het betrekken van ander partners daarbij is een taak van de gemeenten. De Provincie is op de achtergrond aanwezig voor kennis en advies en - als dat nodig is - voor een ondersteunende en facilitaire rol.

Delfzijl heeft op basis van het masterplan van 2000 een grote herstructurering- en revitalisatieopgave. Die opgave is in 2010 afgerond. Ook met deze aanpassingen zal de gemeente Delfzijl zich voorbereiden op een nog verdere terugloop van de bevolking. De gemeente zoekt voor deze opgave partners in de vorm van de DEAL-gemeenten (Delfzijl, Appingedam, Loppersum en Eemsmond). De samenwerking richt zich onder andere op de onderwerpen wonen en voorzieningen en arbeidsmarktbeleid. In het kader van deze samenwerking is afgesproken dat Appingedam en Delfzijl een gezamenlijke uitgewerkte visie ontwikkelen op de ontwikkeling van het stedelijk gebied en het platteland.

De gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten hebben in de afgelopen jaren hun samenwerking geïntensiveerd en per 1 januari aanstaande gaan zij samen verder onder de naam gemeente Oldambt. Het besluit van de drie gemeenten komt voort uit de notitie "Bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen". In die notitie geven Gedeputeerde Staten van Groningen aan dat zij, mede door de ontwikkeling van Blauwestad, een noodzaak zagen tot samenvoeging van de drie gemeenten. De gemeenten voegen daar zelf nog aan toe dat ook de maatschappelijke ontwikkelingen in het gebied (waaronder krimp, ontgroening en vergrijzing) en de slechte financiële situatie van de drie gemeenten (met name van de gemeente Reiderland), samenwerking noodzakelijk maken om de toekomstige ontwikkeling van het gebied vorm te kunnen geven. Als de fusie een feit is, is de gemeente Oldambt qua omvang de tweede gemeente van Groningen.

4.4.2 Toetsen van het model

1. problemen, aanleidingen tot urgentie

Delfzijl en Appingedam worstelen met leegstand van woningen, het gemiddelde inkomen daalt, er is weinig werkgelegenheid, jongeren en jonge gezinnen vertrekken en de kwaliteit van de voorzieningen zoals basisonderwijs en gezondheidszorg staat onder druk. De gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten noemen het leefbaar en vitaal houden van de dorpen en wijken in hun gemeenten en de financiële positie van de gemeenten de belangrijkste problemen die een aanleiding zijn voor samenwerking.

2. actoren en arena's

Op *het niveau van Delfzijl en omgeving* werken de DEAL-gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum samen met de Provincie aan het actieplan Eemsmond waarin ze afspraken maken over onder andere grensoverschrijdende samenwerking, de toeristisch-recreatieve infrastructuur, ruimtelijke ontwikkeling van de stedelijke gebieden Delfzijl en Appingedam en de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de haven- en bedrijventerreinen. Per genoemd onderwerp zijn weer andere actoren betrokken.

Voor Delfzijl geldt dat er met Appingedam intensief wordt samengewerkt in het ontwikkelen en doorontwikkelen van de ruimtelijke visie. Bij de herstructurering van Delfzijl werkt de gemeente al jaren samen met de provincie Groningen, de woningcorporaties en een aantal bouwende partijen om de sloop / nieuwbouw opgave voor elkaar te krijgen.

Op *het niveau van de nieuwe gemeente Oldambt* werken de drie gemeenten samen (onder toezien oog van de provincie Groningen) aan de herindeling. Het voorbereiden van die herindeling wijkt niet af van andere herindelingen. Bijzonder voor de gemeente Oldambt is het project Blauwestad. De provincie Groningen heeft een belangrijke rol gespeeld in de vormgeving van de plannen. Bij dit project zijn uiteraard veel actoren betrokken.

Op *het niveau van de Provincie*, zie je dat de provincie Groningen op allerlei niveaus (binnen gemeenten, op regionaal niveau en binnen andere samenwerkingsverbanden) en rond allerlei thema's steeds partijen aan elkaar verbindt. Als het nodig is, stapt de Provincie als partner in een subarena. Als het niet nodig is om actief te sturen, vervullen zij de rol van actor op afstand. De Provincie heeft bewoners, belangenorganisaties en gemeenten actief betrokken bij het tot stand komen van POP 2009-2013. In het uitvoeringsplan bij de POP staat voor ieder programma(onderdeel) aangegeven welke partijen bij de uitvoering betrokken zijn.

3. het verweven van urgentie: take-off fase

In Groningen is als het gaat om krimp niet een nadrukkelijke take-off fase te benoemen. De urgentie om met krimp aan de slag te gaan is er zeker in Delfzijl en Oost-Groningen. Voor Delfzijl is de grote revitalisering bijna klaar. De samenwerking met Appingedam duidt op de start van een nieuwe fase, maar is geen (nieuwe) denkomslag.

Een omslag in handelen en een startteken voor actie is de notitie van de provincie Groningen over de intergemeentelijke samenwerking. Met die notitie (2006 en 2007) bevestigt de Provincie haar beleid voor de vorming van sterke gemeenten die nodig zijn in de opgaven waar Groningen de komende jaren voor staat, ook als het gaat om krimp. Sinds een aantal jaren gebruikt de provincie ook vaker het woord krimp in haar stukken. De reden daarvoor is niet dat krimp nu ineens op de agenda staat in Groningen, maar omdat het woord nu overal in het land gebruikt wordt en het handig is om dan dezelfde terminologie te gebruiken, zodat aansluiting ontstaat bij de landelijke discussie. In het nieuwe POP benadrukt de Provincie dat voor krimp een meer offensieve aanpak

nodig is. Dat geeft aan dat –net als in Delfzijl – voor de provincie Groningen ook een nieuw fase van krimpaanpak start.

4. de versnelling?

In Groningen is niet zo zeer een versnelling zichtbaar in beleid en visies rondom het probleem krimp. Wel is een versnelling zichtbaar in het handelen van gemeenten in samenwerkingsverbanden naar aanleiding van de notitie intergemeentelijke samenwerking. Door de helderheid die de Provincie geeft over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen provincie en gemeenten is zichtbaar dat gemeenten in actie komen. Ze kiezen voor samenwerking en stemmen in met de fusie om te laten zien dat ze in staat zijn om zelf de regie in handen te houden (gemeente Oldambt).

5. de agenda

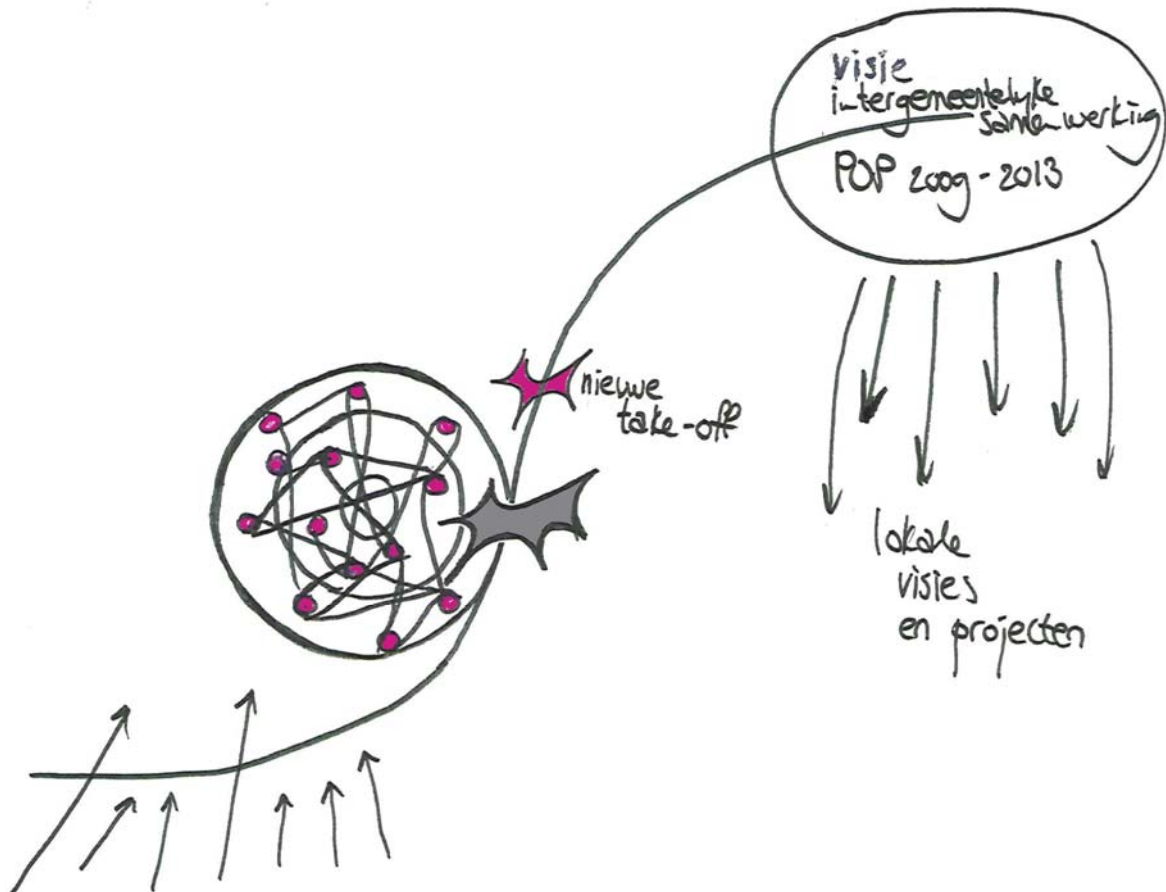
In Groningen staat krimp op de agenda. Bij de Provincie in het beleid en zeker ook in de manier waarop de Provincie de verschillende gemeenten aanzet en stimuleert om in actie te komen, soms door zelf heel acties deel te nemen aan Blauwestad, de ontwikkelingsmaatschappelijk Delfzijl, enzovoort. Allemaal acties die wijzen op anticiperen op krimp. Uit het POP 2009-2013 blijkt dat de provincie verder inzet op leefbaarheid in de gemeenten en in de gebieden waar krimp zich voordoet en dat men wil aansturen op een offensieve houding. De Provincie bedoelt daarmee geen acties om krimp te keren, maar juist om – in analogie van Parkstad Limburg – te investeren en de leefbaarheid in de gemeenten op niveau te houden of te verbeteren.

In de gemeente Oldambt staat het onderwerp krimp niet met naam en toenaam op de agenda, maar de fusie leidt tot bestuurlijke en financiële slagkracht om de maatschappelijke ontwikkelingen, waartoe ook krimp behoort, het hoofd te bieden.

In Delfzijl staat krimp op de agenda. De voltooiing van de revitalisering is een tastbaar voorbeeld van anticiperen op krimp. In de visie die Delfzijl met Appingedam opstelt wordt de fase van investeren voorbereid.

6. de lokale projecten en visies

Zoals hierboven genoemd is de belangrijkste lokale visie voor Delfzijl het ontwikkelingsperspectief Appingedam-Delfzijl. Voor de gemeente Oldambt is dat het herindelingsadvies van de drie gemeenten, maar ook de kadernota bestemmingsplan buitengebied Reiderland Scheemda Winschoten waarin de drie gemeenten vooruitlopend op de fusie het belang van hun samenwerking laten zien.



figuur 11: de werking van het model in Groningen

Klopt het model?

Ja, de werking van het model verloopt volgens het principe van het basismodel. Het verschil met Limburg en Zeeland is dat Groningen de problematiek van krimp al heel lang kent, daar ook al 'low profile' op anticipeerde, maar dat nu grondiger en bestuurlijker aanpakt. Krimp wordt als het ware opnieuw op de agenda gezet door de Provincie. Niet door beleid voor te schrijven, maar door gemeenten aan te zetten tot het maken van plannen.

4.4.3 Conclusies voor casus Groningen

Staat krimp op de agenda in Groningen? Ja, krimp staat op de agenda. Opnieuw en vooral vanuit de basis: de bestuurlijke structuren worden er op aangepast. Als ik de indeling aanhoud zoals die in Parkstad Limburg is genoemd met de drie fasen van accepteren, anticiperen en investeren, dan zijn Delfzijl en de provincie Groningen toe aan het afronden van de acceptatiefase en het opstarten van de investeringsfase. De gemeente Oldambt heeft door het aangaan van de fusie onder andere krimp geaccepteerd als een van de zaken die men gezamenlijk op moet pakken. De acceptatie van

krimp is (impliciet) geagendeerd, men moet er mee aan de slag. Na de start van de gemeente Oldambt op 1 januari 2010 moet blijken in hoeverre de gemeente inzet op anticiperen.

Inhoud / de strategische opgave:

De provincie Groningen ziet de bevolkingsdaling in de Eemsdelta en Oost-Groningen als een forse opgave om de leefbaarheid in deze regio's in stand te houden. (Provincie Groningen, 2009, p. 189). Het is een opgave in ruimtelijk, sociaal en economisch opzicht en dat vraagt om aandacht voor de aspecten volkshuisvesting, arbeidsmarkt, onderwijs en mobiliteit. De echte opgave is daarin weggelegd voor sterke gemeenten (zij zijn verantwoordelijk) die zorgen voor verbetering van de leefbaarheid in bestaande wijken, buurten en dorpen en de bijbehorende sociale infrastructuur. Zij zijn het ook die zorgen voor samenwerking met andere partijen zorgen ervoor dat maatschappelijke instellingen en andere betrokkenen hiermee aan de slag gaan. De Provincie ziet het als haar taak om te zorgen dat die sterke gemeenten ontstaan.

Binnen de Eemsdelta samenwerking zijn verdergaande afspraken gemaakt over een vernieuwde aanpak van gebiedsontwikkeling, waarbij de verschillende overheden en maatschappelijke organisaties hun krachten bundelen. Ze stellen de problematiek van het gebied centraal (dat krijgt een zwaarder gewicht dan het handelen vanuit het eigen gemeentelijke domein) en men gaat voor gezamenlijke regie en gerichte samenwerking.

Bestuurlijke structuur:

De bestuurlijke structuur in Groningen is zoals ik hierboven beschreef. De taakverdeling tussen Provincie en gemeenten is verder uitgewerkt. Sterke gemeenten hebben een grote mate van zelfstandigheid en de Provincie vertrouwt hen de taken en verantwoordelijkheden toe die hen behoren. Waar die slagkracht ontbreekt, grijpt de provincie in door bijvoorbeeld herstructurering of andere intergemeentelijke samenwerking op te leggen of door samen op te trekken met de betreffende gemeente(n) op een aantal thema's.

Delfzijl wil een zelfstandige gemeente blijven, maar kiest wel voor - op specifieke onderwerpen - een verdergaande samenwerking met Appingedam, Loppersum en Eemsum en de overige Eemsdelta partijen. De Eemsdelta gemeenten werken vanuit één organisatorische basis voor de samenwerkingsonderdelen. Besluitvorming en kaderstelling vindt plaats in een stuurgroep onder voorzitterschap van de gemeente Delfzijl. Daaronder hangt een (gezamenlijk) managementteam.

Proces: hoe verloopt de samenwerking?:

De samenwerking tussen de gemeente Delfzijl, de andere Eemsdelta gemeenten en de Provincie loopt goed. De herijking van het akkoord in 2008 waarin ook de gemeente Loppersum nu definitief deelneemt, is daar een bevestiging van. De gemeenten hebben in aanvulling op eerdere afspraken afgesproken dat zij het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nadrukkelijk willen betrekken bij de gebiedsontwikkeling. De gebiedsontwikkeling is aan de gemeenten; de Provincie speelt een faciliterende rol. Naar verwachting zal de samenwerking op de twee niveaus in de komende jaren geïntensiveerd worden.

Sfeer / Emotie: Net als in Zeeland is in Groningen niet zoveel te merken van emotie rond het onderwerp krimp. Krimp is niets nieuws onder de zon. Dat het gemeenten moeite kost om autonomie op te geven over verdergaande samenwerking aan te gaan, kan niet anders. Maar dat is niet uit de besluitvormingsstukken te halen. De emotie is wel leesbaar in het verslag 'de provincie op pad in Delfzijl', maar ook daarin is te lezen en te merken dat Groningers gewend zijn aan het wonen in de periferie en impliciet rekening houden met de minder leuke effecten daarvan.

5 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken ben ik uitgebreid in gegaan op krimp, op de theorieën van gebiedsontwikkeling, agendasetting en transitie. Met die theoretische bagage heb ik naar drie cases gekeken. In dit hoofdstuk beantwoord ik de onderzoeksvraag, vermeld ik de belangrijkste resultaten uit hoofdstuk 4 aan de hand van een crosscase analyse en trek ik conclusies over de werking van het model.

5.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Wat is nodig om (het onderwerp) krimp op de agenda te krijgen van regionale gebiedsontwikkeling?

Om krimp te agenderen op regionaal niveau is noodzakelijk:

- dat er sprake is van heldere analyse van lokale problemen: formuleren van de (strategische) opgave;
- dat er actoren in de arena's zijn die probleemeigenaar zijn en die urgentie ervaren bij de ontstane situatie en die in beweging komen in het netwerk (ze zijn entrepreneurs);
- dat er sprake is van urgentie en van het verweven van urgentie, zodat een take-off haalbaar is;
- dat een omslagpunt plaatsvindt: het take-off moment dat gepaard gaat met een visie, doelstelling en heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- dat er versnelling ontstaat en partijen komen tot plannen en visies waar besluitvorming over plaatsvindt, waarvoor voldoende draagvlak bestaat binnen de regionale samenwerking en steun van de betrokken lokale overheden.

Krimp staat op de agenda als binnen de regionale context besluitvorming heeft plaats gevonden over: (1) de strategische opgave die gezamenlijk opgepakt wordt en de verschillende deelaspecten daarin; (2) over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen samenwerkingspartners in de samenwerking en (3) over de manier waarop partijen samenwerken, over wie – afgezien van de structuur – leidend is. Daarmee hebben de betrokken partijen aangegeven bereid te zijn voldoende tijd, aandacht en energie in de samenwerking en de problematiek te stoppen. Heldere procesafspraken leiden, tot 'lenigheid' om in te kunnen springen op de veranderende context.

Agenderen van krimp vindt plaats in drie fasen: accepteren, anticiperen en investeren. De acceptatiefase is van cruciaal belang om een omslag in denken te bewerkstelligen. Stoppen met groeidenken – ook in ruimtelijke ontwikkelingen – kan niet een beetje. Het moet definitief en volledig. Het vraagt om een omslag: erkennen, keuzes maken, plannen en samenwerken. Accepteren en anticiperen liggen direct in elkaars verlengde: de acceptatiefase wordt afgesloten met plannen die gericht zijn op anticiperen. Dat is nodig omdat ruimtelijke projecten een 'lange remweg' hebben met doorlooptijden van gemiddeld tien jaar. Een belangrijke vraag in de anticipatiefase is welke plannen en visies (en de bijbehorende contracten) om te buigen zijn naar de nieuwe context.

De investeringsfase van krimp staat in het teken van het toekomstproof maken van krimpgebieden en het borgen van leefbaarheid. Deze fase zal naar verwachting in het najaar van 2009 van start kunnen gaan als helder is wat het aanvalsplan is van het Rijk ten aanzien van krimp. Cruciaal hierin zijn de financierings- en vereveningsvoorstellen (rolverdeling Rijk, provincies, gemeenten en corporaties) en de wijze waarop die afspraken zich verhouden tot afspraken die zijn gemaakt voor de Prachtwijken.

De regionale schaal is de schaal tussen provincie en gemeente in. Het is het schaalniveau waarop de problematiek van krimp aangepakt kan en moet worden. Die schaal levert overzicht op over de opgave en staat nog dicht genoeg bij het lokale niveau om de leefbaarheid van kernen te kennen. Het is cruciaal om te zorgen voor voldoende mandaat voor en legitimiteit van de regionale samenwerking. Dat bepaalt de slagkracht en handelingsruimte. In sommige gevallen betekent dat dat een herindeling van gemeenten de logische oplossing is. In andere gevallen is het voldoende om een convenant af te sluiten tussen de betrokken samenwerkingspartners. Uit de casestudies blijkt dat de provincies in het tot stand komen van samenwerking op regionaal niveau een sturende rol (kunnen) hebben. Voor lokale overheden en regionale samenwerkingsverbanden is het prettig om terug te kunnen vallen op een provincie in de rol van facilitator, bruggenbouwer of regievoerder. Wat nodig is, hangt af van de sterkte van de individuele gemeenten en het functioneren van intergemeentelijke samenwerking.

5.2 beknopte Crosscase analyse

In deze paragraaf vergelijk ik de drie cases met elkaar. Ik doe dat aan de hand van de vraag óf krimp op de agenda staat in de drie regio's, in hoeverre ze afwijken van elkaar voor wat betreft inhoud, structuur en proces en of de werking van het model in alle drie de gevallen gelijk is.

Staat krimp op de agenda?

Ja, in Groningen en Limburg staat krimp op de agenda. In Zeeland zal dat naar verwachting eind dit jaar het geval zijn.

In Limburg is de strategische opgave voor krimp integraal verankerd in regionale stukken en veelal ook in lokale plannen en visies. Gaandeweg is ook de bestuursstructuur van het samenwerkingsverband Parkstad Limburg versterkt en met het Pact van Parkstad Limburg wordt er verder gewerkt aan versterking van de samenwerking en het mandaat. Limburg springt er uit als het gaat om de publiciteit rond de ontwikkelingen. Op een slimme manier – met een heldere boodschap en een beeldmerk - heeft Parkstad Limburg in tien jaar tijd de inwoners aan zich weten te binden en is er een goed netwerk ontwikkeld, naar Maastricht, maar ook naar Den Haag en naar Europa. De volgende stap in het agenderingsproces van krimp in Limburg, is het investeren in het samenwerkingsverband, in de relatie met de Provincie en het Rijk en in de relatie met partners in Aken en andere Europese samenwerkingsverbanden. In tegenstelling tot Groningen en Zeeland is in Limburg de Provincie minder 'aanwezig' in de opgave, maar ook in de overeengekomen bestuursstructuur. Al heeft de Provincie uiteraard wel haar instemming gegeven aan de WGR-plus status.

In Groningen is de strategische opgave van krimp opnieuw geagendeerd. De problematiek is voor Groningen niet onbekend, maar wordt nu structureel in Oost- en Noord-Groningen. In Groningen heeft de Provincie de leidende rol. De Provincie heeft een analyse gemaakt van de impact die krimp op de Provincie heeft in de komende decennia en werkt daar in eerste instantie aan vanuit de bestuurlijke structuur. Van daaruit zet men gemeenten en regio's aan tot actie en intergemeentelijke samenwerking. Waar nodig grijpt de provincie in met bijvoorbeeld een gedwongen gemeentelijke herindeling. Het nieuwe omgevingsplan van Groningen (POP 2009-2013) zet in op het krimpproof maken van Groningen. De volgende stap zal zijn dat ook de leefbaarheidsplannen van de gemeenten ingepast worden in het provinciale beleid. In Delfzijl en omgeving is men toe aan de fase van investeren.

Zeeland loopt achter op Groningen en Limburg, maar is er verhoudingsgewijs heel vroeg bij. Zeeland heeft net als Limburg veel oog voor publiciteit en uitstraling, met name binnen de Provincie. De Provincie heeft zich in eerste instantie vooral op accepteren gericht. Het is interessant of en op welke manier deze publiciteit leidt tot reframen. In de komende maanden wordt het

project Nieuw!Zeeland afgerond en start de fase van anticiperen: dan staat krimp op de agenda. In Zeeland is het opvallend dat ook in de gemeenten waar krimp al jaren speelt (in Zeeuws-Vlaanderen) krimp nu pas op de agenda komt. Dat is een groot verschil met Groningen, waar Delfzijl al een revitalisering met een forse sloop-nieuwbouw opgave achter de rug heeft.

5.3 Functioneren model:

In deze paragraaf schets ik nogmaals kort de werking van het model en pik ik uit dat model de onderdelen: problemen en urgentie, arena's en de take-off fase.

Lokale problemen en urgentie:

Lokale problemen leiden alleen dan tot urgentie wanneer er sprake is van een heldere analyse van die problemen: te weinig arbeidsplaatsen, wegtrekken van hoogopgeleiden, leegstaande woningen, verpaupering. Het zijn veelal sociaal-economische problemen die vervolgens leiden tot het afnemen van de leefbaarheid in gebieden omdat er in krimpende gemeenten te weinig draagvlak overblijft om het voorzieningenniveau op peil te houden. De aanpak van krimp begint met het formuleren van de strategische (ruimtelijke) opgave.

De relatie tussen lokale problemen en het ontstaan van urgentie is niet zo zeer dat er heel veel problemen tegelijk op de actoren afkomen. Belangrijker is dat er verweving van urgentie plaatsvindt: de problemen die zich voordoen zijn allemaal effecten van krimp. Je moet dus anticiperen op krimp en niet alleen op de afgeleide effecten daarvan.

Iets anders opvallends bij het ontstaan van urgentie zie je in Zeeland. De Provincie is geschrokken van de situatie in Zeeuws-Vlaanderen, is de krimpdialog door de hele provincie heen gestart (ook in die delen van Zeeland waar krimp nog niet actueel is) en slaat daarmee de discussie over die nog op lokaal niveau gevoerd moet worden. Een deel van die discussie zal men – dus – over moeten doen wanneer krimp zich daar ook voordoet. Dan kan het proces ongetwijfeld sneller doorlopen worden, maar nu 'missen' burgers en politici de lokale problemen en vindt er geen verweving plaats.

Arena's:

In de arena's bij krimp zijn meer partijen actief dan bij reguliere gebiedsontwikkeling. Het maatschappelijk middenveld zoals ik dat eerder in mijn scriptie omschreef, speelt een belangrijke rol in met name de acceptatiefase van krimp: zij kunnen krimp urgent maken. En vervolgens zijn deze partijen weer hard nodig bij de investeringsfase. De fase van anticiperen, is er vooral een van de overheden in de arena's. Een paar dingen vallen op.

Allereerst dat de hiërarchie tussen overheden een belangrijke rol speelt, ook zeggen (en schrijven) overheden dat ze zich als gelijkwaardige partners opstellen. Er vindt veel verkeer plaats tussen de schaalniveaus in overheden. Het tweede dat opvalt is de rol van wat ik 'hybride' organisaties noem die zich eenvoudig tussen de niveaus (de ringen in het plaatje van arena's) bewegen. Het lijkt alsof zij het zich kunnen permitteren om schakels over te slaan. Dat zijn de zorginstellingen, het onderwijsveld en de corporaties. Zij vormen blijkbaar geen bedreiging voor de verschillende bestuurlijke niveaus en kunnen als een soort hybride organisaties – de entrepreneurs van Kingdon - tussen de schalen en grenzen heen en weer springen en voor verbindingen zorgen. Dat soort verbindende en hybride partijen heb je altijd wel in gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld marktpartijen die niet aan lokale of regionale grenzen vastzitten), maar in het proces van agendasetting bij krimp zijn het andere organisaties.

In de theorie van agendasetting heb ik benadrukt dat ik onderzoek hoe krimp op de beleidsagenda te krijgen. Ik heb daarbij opgemerkt dat de publieke agenda (en de politieke agenda) kunnen helpen om die beleidsagenda te versnellen. Sinds november vorig jaar is de aandacht voor krimp in de media enorm toegenomen. De teneur van de berichtgeving verandert daarin wel enigszins. Het gaat nog vaak over leegstand en verpaupering, maar de vraag hoe je het voorzieningenniveau op peil houdt, wordt steeds vaker belicht. Dat is een verschil in framing, maar het levert nog geen reframing op. Na de komst van minister Van der Laan in februari naar Limburg, heeft krimp ook nadrukkelijk de aandacht in Den Haag. De mainframes op het ministerie zijn veranderd, niemand komt meer op het idee aanjaagteams naar Limburg en Zeeland te sturen om de woningbouw te versnellen.

Bemoeienis van het Rijk in de arena's is hard nodig, maar diezelfde bemoeienis legt nu ook alles stil. Sinds februari van dit jaar kijkt iedereen naar minister Van der Laan en wachten ze op het krimpaanvalsplan van het Rijk. Dat legt in ieder geval de start van de investeringsfase op een aantal plaatsen helemaal stil.

Het proces van agenderen en dooragenderen is veel politieker dan ik had gedacht. Zorgdragen voor een goede samenwerking op de vier politieke niveaus (lokaal, regionaal, provincie en rijk) en het aangaan van coalities is écht cruciaal.

5.4 Aanbevelingen

- Benut datgene wat we hebben geleerd uit de herstructureringsopgaven ook voor de krimpopgaven. Daar heb ik nu niet naar gekeken – het wijkt immers teveel af van mijn onderzoeksvraag – maar het is wel van belang als het gaat om financiering, terugverdienkansen, verevening en sociale aanpak.
- Laat je niet in slaap sussen door de economische situatie van het moment. Dat leidt tot achterover leunen. Alle lokale overheden die het verhaal van krimp toch nog niet echt geloofden, wijten leegstand en teruglopende verkoop van woningen nu aan de economische krimp: overal in Nederland gaat het slecht met de verkoop van woningen. En straks dan?
- Ontken onder invloed van de komende gemeenteraadsverkiezingen niet dat krimp een issue is of snel wordt. De reflex van veel lokale bestuurders is om toch vooral weer iets te doen wat hun eigen kiezers bevalt en niet zo zeer dat wat een langere termijnvisie vraagt.
- Zorg voor duidelijke regie. Bij groei is regie gewenst, maar bij krimp is regie noodzakelijk. In het interview in Buitenhof zegt Friso de Zeeuw: de regels werken aanpak krimp tegen. De regels moeten aangepast worden en de spelers moeten zich aanpassen. Immers: de systemen van krimp zijn anders dan de systemen van groei.
- Organiseer je op een niveau waar de lokale problemen nog gevoeld worden, maar waarop je wel overzicht hebt over de effecten van krimp. Dat niveau wordt begrensd door economische, landschappelijke en sociale verbanden.

5.5 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

- 1 De krimp wordt in Zeeland anders ervaren dan in Limburg. De ervaring in Groningen wijkt daar weer van af. Wat is de achtergrond van deze verschillen en zijn deze historisch verklaarbaar? Sociologisch / historisch onderzoek
- 2 Belemmert het feit dat krimp zich vooral in de grensregio's afspeelt het vinden van goede oplossingen? bestuurskundig onderzoek
- 3 Is het ruimtelijk instrumentarium geschikt en toereikend om de (ruimtelijke) gevolgen van krimp aan te pakken? planologisch juridisch onderzoek

6 Een tiental adviezen

In deze paragraaf geef ik een aantal adviezen voor lokale overheden die te maken hebben met krimp. Deze adviezen worden buiten de context van deze scriptie verder uitgewerkt.

- 1 Maak een scherpe analyse van de krimpproblematiek in de gemeente. Wat is de strategische opgave en wie is probleemhouder?
- 2 Hoe hard gaat de krimp, wat zegt de prognose? Maak op basis van de tijd die je hebt een indeling volgens het principe accepteren → anticiperen → investeren.
- 3 Zoek samenwerking op, met buurgemeenten en andere regionale partners. Doe dat vanuit eigen kracht. Wees niet protectionistisch: het slechtste wat gemeenten elkaar aan kunnen doen is elkaar de vliegen afvangen in woningbouw, bedrijfsterreinen en voorzieningen. Maak afspraken over de verdeling van functies en voorzieningen.
- 4 Zoek altijd samenwerking: de afgeleide effecten van krimp vragen om capaciteit (geld, overzicht, mandaat en expertise) waarover je als gemeente niet of onvoldoende beschikt. Je hoeft het niet alleen te doen.
- 5 Begin de samenwerking bij de hybride organisaties (onderwijs, zorg, woningcorporaties) die veel makkelijker kunnen schakelen in het veld en ervaring hebben op het hogere schaalniveau.
- 6 Spreek een bestuursstructuur af: zorg voor voldoende mandaat bij de regionale organisatie.
- 7 Schakel de provincie in als je er niet uitkomt. De provincie heeft het overzicht en kan optreden als facilitator, bruggenbouwer of regisseur.
- 8 Wacht niet met handelen totdat het Rijk met een actieplan komt. Dat actieplan zal niet meer zijn dan flankerend en kaderstellend beleid dat anticiperen op en investeren voor krimp mogelijk maakt. Leefbaarheid in wijken en kernen blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente.
- 9 Zorg voor onomkeerbare besluiten die bestuurstermijnen van vier jaar overstijgen.
- 10 Trek je niets aan van de komende gemeenteraadsverkiezingen en alle onrust rond kiezers en verwachtingen. Krimp trekt zich daar ook niets van aan.

Bijlagen

Geraadpleegde literatuur

- X, 2009, *Krimp van case tot case, van regio Twente via de Provincie Groningen naar de gemeente Delfzijl*, z.p., afkomstig van de website www.krimpalskans.nl.
- X, 2009, *Krimp in Groningen vraagt om onmiddellijke investeringen*, *Nieuwsbrief Duurzame Verstedelijking op maat*, juni 2009, nummer 4, Ministerie van VROM.
- Abrahamse, J., Elerie, H. en Foorthuis, W., 1997, *De paradox van Langman*, in: *Noorderbreedte, breed tijdschrift over Noord-Nederland*, jaargang 21, nummer 5, 1997 Groningen, Stichting Noorderbreedte.
- Alders, H., *Hans Alders kijkt kritisch om*, in: *Noorderbreedte, breed tijdschrift over Noord-Nederland*, 2008, nummer 4, Groningen, Stichting Noorderbreedte.
- Baarda, D.B, Goede, M.P.M. de, Theunissen, J., 2005, *Basisboek kwalitatief onderzoek, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, tweede geheel herziene druk, Groningen/Houten, Stenfert Kroese.
- Van Baars, L., 2009, *Sluis ziet zijn bevolking krimpen*, in: *Trouw* van 26 mei 2009, Amsterdam, PCM.
- Bakker, R., 2005, *'Ontwikkel Kracht'*, *eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*, Amersfoort, Lysiasgroup.
- Bakker, R., 2007, *'Maak meer van Nederland'*, *eindrapport adviseur gebiedsontwikkeling*, Amersfoort, Lysiasgroup.
- Bakker, R. 2008, *Het oog van midden Limburg*, Regiovisie 2008 – 2028, Atelier Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg, z.p.
- Berenschot, 2008, de *Krimpkansenkrant*, z.p.
- Van den Berg, L., Van der Meer, J. en Otgaar, A.H.J., 1999, *De aantrekkelijke stad, Katalysator voor Economische Ontwikkeling en Sociale Revitalisering. Een internationaal vergelijkend onderzoek naar de ervaringen van Birmingham, Lissabon en Rotterdam*. Rotterdam, Euricur.
- Bestuurscommissie gebiedsgerichte aanpak West-Zeeuwsch-Vlaanderen, 2008, *Visie op West Zeeuwsch- Vlaanderen*, nieuwsbrief nummer 25, juli 2008, Middelburg, Bestuurscommissie gebiedsgerichte aanpak West-Zeeuwsch-Vlaanderen.
- Bierman, M, 2009, *"Welkom"*. in: *Triodosnieuws*, zomer 2009, nummer 107.
- BNA, 2009, *Ruimte maken voor krimp, ontwerpen voor minder mensen, resultaten en aanbevelingen uit Ontwerplab Krimp*, Amsterdam, BNA.
- Boeckhout, S., Holt, D. en Vos, W., 2007, *Samen Werken aan Zeeuws-Vlaanderen, Toekomstvisie & Actieprogramma*, Rotterdam, Ecorys.
- De Boer, C., 1999, *Media en publiek, werkboek met vragen en opdrachten*, z.p., uitgeverij Boer.
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J. en Wigmans, G., 2004, *Integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's-Hertogenbosch*, Amsterdam, SUN.
- Dam, Frank van, Carola de Groot, Femke Verwest, 2006, *Krimp en ruimte, bevolkingsafname ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam, NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.
- Davelaar, M., Duyvendak, J.W., Swinnen, H. en Van der Graaf, P., 2001, *Good governance en de sociale pijler in het grote steden beleid. Kenmerken en kwaliteiten van een succesvolle lokale overheidsstrategie*, z.p.
- Derks, W., Hovens, P. en Klinkers, L., 2006, *Structurele bevolkingsdaling, Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag.

- Derks, W., Hovens, P. en Klinkers, L., 2007 *Structurele bevolkingsdaling, Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers, powerpointpresentatie bij presentatie rapport op 21 februari 2007 in Hoogeveen.*
- Derks, W., Hovens, P. en Klinkers L. *Bevolkingsdaling, van ontkenning naar beleid, in: in: Christen Democratische Verkenningen, herfst 2008, Amsterdam, Boom.*
- Derks, W., P. Hovens, L. Klinkers, 2006, *De krimpende stad, Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie, Den Haag, SDU.*
- Dircks, S., 2009, *Bevolkingskrimp en kantelende kaders. Onderwijs op lokaal niveau onderzocht in Zuid-Limburg, Tilburg.*
- Van Doorn, R., 2007, *Een – tweetje Een proces naar een Tweede gemeente in de provincie Groningen, Eindrapport Fase 1 Vooronderzoek fusie van de gemeenten Reiderland – Scheemda – Winschoten, Amersfoort.*
- Eemsdelta, 2008, *Bestuursakkoord juni 2008, Loppersum.*
- Feddes, F. e.a., 2006, *Krachtenfusie in de inrichting van Nederland (Fysica van samenwerking II), Diemen, Uitgeverij Veen Magazines b.v.*
- Gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten, 2008, *herindelingsadvies, z.p.*
- Gemeente Sluis, 2008, *Startdocument leefbaarheidsonderzoek kernen gemeente Sluis, Sluis.*
- Gerrichhauzen, L. en Dogterom, J., 2007, *Krimp als Kans, Dordrecht, Gerrichhauzenenpartners.*
- Gladwell, M., 2009 (4e druk), *Het beslissende moment. Hoe je nét het verschil kunt maken, z.p., uitgeverij Contact*
- Gresel, T., 2009, *Inleidende toespraak op de conferentie “de nieuwe groei heet krimp”, op 11 februari 2009.*
- Harms, E., 2008, *Het rijk gaat voorbij aan de gevolgen van een krimpende bevolking, in: Het Experiment, nummer 4/2008, Rotterdam, SEV.*
- Hinszen, J.P.P. en Derks, W., 2008, *Afkicken van de groei. Bestuurlijke reflexen bij het verschijnsel demografische krimp, in: Bestuurswetenschappen, 2008, nummer 6, 15 december 2008, SDU.*
- Kaats, E. en Opheij, W., 2008, *Allianties en bestuurders: het gaat om de klik, afkomstig van de website: <http://digitaalbestuur.nl/opinie>, geraadpleegd op 27 juli 2009.*
- Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg, 2003, *Op hete kolen, Een visie op de toekomst Parkstad Limburg, z.p.*
- Kernteam regiodialoog Parkstad, 2008, *Wij zijn wat we delen: wij zijn Parkstad! Regiodialoog Rakstad Limburg – Provincie Limburg, z.p., Provincie Limburg.*
- Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives and public policies, 2003 (2e druk), Addison-Wesley Educational Publishers Inc.*
- Klijn, E.H., 2008, *'It's the management, stupid!'* *Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken, Den Haag, Lemma.*
- Klinkers, L., Prij, J. en Verbon H., 2008, *Een ander Nederland vergt nieuw rentmeesterschap, in: Christen Democratische Verkenningen, herfst 2008, Amsterdam, Boom.*
- Knol, M., 2006, *Krimp als kans, een verkenning binnen de grenzen van de ruimtelijke ordening, masterscriptie Planologie, stageverslag VROM-raad 2006, z.p.*
- Kooistra, S., 2009, *Met krimp verdien je niets, Parkstad zoekt visie en financiële steun van Rijk, in: VNG Magazine, nummer 13/14 mei 2009, Den Haag, VNG.*
- Kotter, J.P., 2009 (15e druk), *Leiderschap bij verandering, Den Haag, SDU.*

- Kotter, J.P. en Rathgeber, H., 2007, *Onze ijsberg smelt! Succesvol veranderen in moeilijke omstandigheden*, Amsterdam, Business Contact.
- Latten, J. en Musterd, S., 2009, *De nieuwe groei heet krimp, een perspectief voor Parkstad Limburg*, Den Haag, Nicis Institute.
- Loeber, A. en Joustra, D.J. 2004, *Transitie en 'systeem': de eenheid van verandering*, Transitiepaper 5, Den Haag, VROM.
- Ministerie van VROM, 2009, *Krimp in het groene hart, toespraak van minister Van der Laan bij het slotsymposium krimp in het Groene Hart te Woerden op 14 mei 2009*, Den Haag, VROM.
- Minnesma, M. en Rotmans, J., 2007, *Systeem ruimtelijke orde vanuit transitieperspectief*, z.p., Drift.
- Parkstad Limburg, 2004, *Op hete kolen. De beloftes voor 2030. Eindadvies van de Kerngroep Structuurvisie Parkstad Limburg*, z.p.
- Parkstad Limburg, 2006, *Regionale woonvisie op hoofdlijnen 2006-2010, Parkstad Limburg geeft ruimte*, z.p. Parkstad Limburg;
- Parkstad Limburg, 2009, *Ontwerp-structuurvisie 2030, ruimte voor park en stad, populaire versie*, Heerlen, Parkstad Limburg;
- Pelders, E., 2008, *De geboorte van een project, een onderzoek naar de sense of urgency in de regionale gebiedsontwikkeling*, Utrecht, AT Osborne.
- De Poel, W., Van Nieuwkoop, T. en Wagenveld, T., 2008, *Literatuurscan bevolkingskrimp. Ruimtelijke gevolgen, oplossingen en strategieën*, Den Haag, Ministerie van VROM.
- Provinciale Staten Groningen, *diverse verslagen van Provinciale Staten in de periode 2005 – 2009*, geraadpleegd via de website: <http://www.provinciegroningen.nl>
- Provincie Groningen, 2006, *Conceptvisie op de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen, met name op het punt van de intergemeentelijke samenwerking*, Groningen.
- Provincie Groningen, 2007, *Provincie op Pad in Delfzijl, discussie in het kader van het POP, verslag bijeenkomst in Delfzijl op 12-11-2007*.
- Provincie Groningen, 2008, *Uitwerkingsnotitie provinciale rolopvatting*, Groningen.
- Provincie Groningen, 2009, *Krimp in Groningen*, Groningen.
- Provincie Groningen, 2009, *Uitvoeringsprogramma POP 2009-2013*, Groningen.
- Provincie Limburg, 2006, *Demografische voorsprong Limburg, sonderende nota, Provincie Limburg*.
- Provincie Limburg, 2006, *Tendrapport Provincie Limburg, inspiratie voor de bestuursperiode 2007-2011*, Maastricht.
- Provincie Limburg, 2008, *Demografische Proefregio Limburg: Ruimte voor vernieuwing, over de vernieuwingsvraagstukken die demografische veranderingen in Limburg met zich mee brengen*, Maastricht, 2008.
- Provincie Zeeland, 2007, *Nieuwe Verbindingen, Collegeprogramma van CDA, SGP, ChristenUnie en GL in Zeeland, 23 april 2007*, Middelburg, Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland, 2008, *Onverkende paden, uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*, Middelburg, Provincie Zeeland.
- Provinciale Staten Zeeland, *diverse verslagen van Provinciale Staten in de periode 2005 – 2009*, geraadpleegd via de website: <http://www.zeeland.nl>
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), 2008, *Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën*, z.p.

- RO groep, 2007, *Limburg transforMEERt onderzoek naar de maatschappelijke opgave in de komende 10 jaar voor de Limburgse woningcorporaties, gegeven de bijzondere demografische ontwikkelingen in en de grensligging van Limburg*, z.p., RO-groep.
- Van Rooy, P.T.J.C., Van Luin, A.B. en Dil. E., 2006. *NederLandBovenWater. Praktijkboek Gebiedsontwikkeling*. Gouda, Uitgave Habiforum.
- Rotmans, J., 2006, *Transitiemanagement, sleutel voor een duurzame samenleving*, Assen, Van Gorcum.
- Schapendonk, M, 2007, *Sturen op stromen*, scriptie MCD 3.
- Schrijnen, JM, 2005, *Land en stad : de creatie van een opgave, inaugurale rede*, Delft, Technische Universiteit Delft.
- Scoop en provincie Zeeland, 2009, *De Scoop op Zeeuwse verbindingen, vijf bijzondere projecten*, Middelburg, Scoop.
- Stipo consult, 2005, *Regionaal Structuurplan Parkstad Limburg toekomstbeeld, Van Brongebied naar Tuinstad, van Stad en Park tot Netwerkstad*, z.p.
- Stuurgroep Eemsdelta, 2004, *Actieprogramma 2005/2006*, z.p.
- Teisman, G., 2005, *Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag, SDU.
- Teisman, G. et all., 2005, *Stagnatie of Transitie evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*, Den Haag.
- Teisman, G.R., Buunk, W. & Ree, P. van (2007). *Verbindend vermogen en leiderschap in stadsregio's en stedelijke netwerken*. In J. Brouwer & [et al.] (Eds.), *De Grenzeloze Regio: praktijkboek regionale strategieën*. Den Haag, SDU.
- Van Til, R.J., e.a., 2007, *Bijdrage POP Provincie Groningen, Discussienota Planning voor decline*, Delft.
- Van Til, R.J., e.a., 2007, *Bijdrage POP Provincie Groningen, Notitie demografie, samenvatting*, Delft.
- Transitienetwerk, 2008, *Grensverleggend vernieuwen: weerbarstige praktijken*, Utrecht.
- Trim, A., 2009, *De noodzaak van een integraal krimpbeleid*, www.archined.nl/nieuws/juni, geraadpleegd op 5 juni 2009.
- Van 't Verlaat, J., 2005, *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, dr. J. Van 't Verlaat, 2e druk, Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- Vermeer, O., 2009, *Een nationaal probleem in de uithoeken van Nederland*, in: NRC Handelsblad van 16 juni 2009.
- Verschuren, P.J.M., 1994, *De probleemstelling voor een onderzoek*, Utrecht, Het spectrum.
- Visser, A.J, 2009, 2009, *Doet krimp pijn? Goedkope koopwoning te koop in Oost-Groningen*, in: *Het experiment*, jaargang 25, nummer 1, maart 2009, Rotterdam, SEV.
- Van Vliet, R. en Dijkstra, J., 2009, *Ontwikkelingsperspectief Appingedam / Delfzijl, Appingedam / Delfzijl*.
- Van Vliet, R. en Dijkstra, J., 2009, *Ontwikkelingsperspectief Appingedam / Delfzijl Participatienota*, Appingedam / Delfzijl.
- De Vries, J. en Van Dam, M., 1998, *Politiek bestuurlijk management een blik achter de gouden muur*, Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Wolting, B., 2006, *PPS en Gebiedsontwikkeling*, Den Haag, SDU.
- De Zeeuw, F., 2007, *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*, Delft, Technische universiteit Delft.

- <http://www.bevolkingsdaling.nl>, diverse keren geraadpleegd tussen mei en augustus 2009.
- <http://www.gebiedsontwikkeling.net/government.html>, geraadpleegd op 24 mei 2009.
- <http://www.marketingportaal.nl/pagina/92/agenda-setting-theorie>, geraadpleegd op 30 mei 2009.
- <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg>, geraadpleegd op 15 juni 2009.
- <http://www.wonenindelfzijl.nl/default.aspx>, geraadpleegd op 1 juli 2009.
- <http://www.vandale.nl>; geraadpleegd op 23 mei 2009.
- http://www.xpin.nl/expertise/artikel_taalhoek.php?id=3, geraadpleegd op 22 mei 2009.
- <http://traverse.sharepointsite.net/NLBWWiki/Wikipagina%27s/Methodiek%20Strategievorming.aspx>, geraadpleegd op 3 mei 2009.
- [http://traverse.sharepointsite.net/NLBWWiki/Wikipagina%27s/Methodiek%20Systeemanalyse%20\(Moeten-Willen-Kunnen\).aspx](http://traverse.sharepointsite.net/NLBWWiki/Wikipagina%27s/Methodiek%20Systeemanalyse%20(Moeten-Willen-Kunnen).aspx), geraadpleegd op 3 mei 2009;
- <http://www.youtube.com/watch?v=U5802FBaMSI> Bij een bijeenkomst bij AT Osborne op 23 april 2009 over een nadere uitwerking van hetgeen hij onderzocht in zijn scriptie, liet E. Pelders het genoemde filmpje van Kotter zien.
- <http://nl.wikipedia.org/wiki/Transitie>, geraadpleegd op 30 april 2009.

Gegevens van geïnterviewde personen

De heer Peter Bertholet,
directeur van Parkstad Limburg, secretaris bestuur Parkstad Limburg
het gesprek vond plaats op 14 juli 2009;

De heer Antoine Dierickx,
coördinator bij de sector bestuur, verantwoordelijk voor het leefbaarheidsonderzoek en het
onderwerp bevolkingskrimp binnen de gemeente Sluis
het gesprek vond plaats op 16 juli 2009;

De heer Sebastiaan Ruddijs,
afdelingshoofd ruimtelijke plannen bij de Provincie Groningen
het gesprek vond plaats op 6 juli 2009.

De heer Thijs Terlouw
projectleider Nieuw!Zeeland bij de provincie Zeeland
het gesprek vond plaats op 15 juli 2009.

*We beginnen pas
We beginnen nu pas echt*

H. van der Lubbe

Bestandsnaam: 090901 scriptie verbeterde versie _definitief
Map: C:\Documents and Settings\Brigit\Mijn documenten
Sjabloon: C:\Documents and Settings\Brigit\Application Data\Microsoft\Sjablonen\Normal.dotm
Titel: "Uiteindelijk gaat het om het samenspel tussen enkele mensen
en
Onderwerp:
Auteur: Helma
Trefwoorden:
Opmerkingen:
Aanmaakdatum: 31-8-2009 14:21:00
Wijzigingsnummer: 5
Laatst opgeslagen op: 31-8-2009 15:25:00
Laatst opgeslagen door: administrator
Totale bewerkingstijd: 27 minuten
Laatst afgedrukt op: 31-8-2009 15:45:00
Vanaf laatste volledige afdruk
Aantal pagina's: 84
Aantal woorden: 32.024 (ong.)
Aantal tekens: 176.138 (ong.)