
Experimenteren met krimp

Projectcode [5238476]

Experimenteren met krimp

Een analyse van de uitvoering van de experimentenregeling
bevolkingsdaling in 2010

W. Kuindersma, B.C. Breman en I. Coninx

Alterra-rapport 2143

Alterra, onderdeel van Wageningen UR
Wageningen, 2011

**Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties.**

Referaat

Kuindersma, W., B.C. Breman en I. Coninx, 2011. *Experimenteren met krimp; Een analyse van de uitvoering van de experimentenregeling bevolkingsdaling in 2010*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2143. 50 blz.; 3 fig.; 8 tab.; 20 ref.

In het kader van het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling zijn in 2010 22 krimpexperimenten gestart door gemeenten, provincies en andere regionale actoren. De Rijksoverheid faciliteert deze experimenten met kennis. Dit rapport geeft een analyse van de uitvoering van deze experimenten over 2010. De 22 experimenten laten een grote variatie zien aan onderwerpen, methoden, complexiteit en voortgang. Voor een echte beoordeling is het nog te vroeg. Veel experimenten zitten nog in een opstartfase. Het betrekken van publieke en private partijen bij de experimenten kost veel tijd. Hetzelfde geldt voor de bewustwording van het krimpprobleem. Voordat de resultaten in de praktijk zichtbaar worden zullen veel experimenten: (1) concretere eindresultaten moeten benoemen; (2) financiële middelen moeten vinden voor de uitvoering; (3) meer aandacht besteden aan het betrekken van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers en (4) veel van elkaar leren. De Rijksoverheid kan op de korte en langere termijn meer duidelijkheid scheppen over de eigen rol bij de experimenten.

Trefwoorden: Krimp, Experimenten, Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling, Voortgangsrapportage

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2011 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2143

Wageningen, januari 2011

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Van interbestuurlijk actieplan naar experimenten	14
1.3 Onderzoeksopdracht	14
1.4 Methode	15
1.5 Leeswijzer	16
2 Analyse experimenten	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Context	17
2.2.1 Regionale spreiding	17
2.2.2 Achtergrond en thematiek experimenten	20
2.3 Projectorganisatie	24
2.3.1 Trekkers / initiatiefnemers	24
2.3.2 Betrokkenheid stakeholders	25
2.3.3 Projectbudget	26
2.4 Doelstellingen en (beoogde) resultaten	26
2.5 Activiteiten	30
2.6 Succes- en faalfactoren	31
2.7 Leerervaringen	33
2.8 Bestuurlijk commitment	33
2.9 Burgerparticipatie	34
2.10 Ondersteuning van het Rijk	37
2.10.1 Aanvankelijke verwachtingen	37
2.10.2 Daadwerkelijk ondersteuning in huidige situatie	38
2.11 Externe communicatie	40
3 Conclusies en aanbevelingen	43
3.1 Conclusies	43
3.2 Aanbevelingen	46
Literatuur	47
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden	49

Samenvatting

Sinds een aantal jaren staat de krimp van de bevolking in Nederland hoog op de politieke en bestuurlijke agenda van de Rijksoverheid en een aantal provincies en gemeenten. Eind 2009 is het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling 'Krimpen met Kwaliteit' opgesteld door het Rijk, IPO en VNG. In het door het kabinet goedgekeurde Actieplan Bevolkingsdaling is toegezegd dat het kabinet experimenten in de desbetreffende krimp- en anticiperregio's zal ondersteunen met als doel het ontwikkelen van een goede aanpak op het terrein van bevolkingsdaling, waardoor zowel de aanpak van bevolkingsdaling in krimpregio's als in de anticiperregio's wordt gestimuleerd.

Begin 2011 verschijnt een voortgangsrapportage van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling. Het streven is om in deze voortgangsrapportage te komen tot een aangescherpte en geactualiseerde beleidsvisie met daaraan gekoppeld een (interdepartementale) kennisagenda. Deze nulmeting van de voortgang van de krimpexperimenten beoogt aan deze discussie een bijdrage te leveren.

De 22 krimpexperimenten zijn in 2010 gestart als krimpexperiment. Het eigenaarschap van de krimpexperimenten ligt bij (samenwerkende) gemeenten en provincies. Sommige experimenten zijn al veel eerder gestart. Het rijk ondersteunt en faciliteert de experimenten vooral met kennis en expertise. In 2010 zijn in totaal 22 experimenten formeel gestart en zijn daarnaast nog vier experimentvoorstellen ingediend. Deze analyse is gebaseerd op de 22 reeds goedgekeurde experimenten.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Wat is de voortgang van de 22 krimpexperimenten en wat zijn de belangrijkste succes- en faalfactoren bij deze experimenten?

Er is een vragenlijst uitgezet bij de projectleiders van de experimenten. In dit project zijn de ingevulde vragenlijsten (secundaire analyse) geanalyseerd, aangevuld met interviews en documentenanalyse.

Context

Het grootste deel van de experimenten komt voort uit de drie voornaamste krimpregio's: Eemsdelta / Oost Groningen (6), Parkstad Limburg (5) en Zeeuws-Vlaanderen (5). Dat de meeste experimenten uit deze drie krimpregio's afkomstig zijn is niet verwonderlijk, gezien het feit dat deze regio's de afgelopen jaren al geconfronteerd zijn met de gevolgen van krimp en mede daarom ook voorop lopen als het gaat om bewustwording en ervaring. Ook de drie betrokken provincies zijn erg actief rond krimp.

De overige zes bestaande krimpexperimenten zijn afkomstig uit anticiperregio's Noord-Oost (en -West) Fryslân (4), Noord- en Midden-Limburg (1) en het Groene Hart (en Hoeksche Waard) (1). Daarnaast zijn er nog vier voorstellen voor nieuwe experimenten binnengekomen, waarvan één uit de krimpregio Eemsdelta / Oost Groningen en drie vanuit de anticiperregio's Noord- en Midden-Limburg (gemeente Leudal), Noordoost-Fryslân (Schiermonnikoog) en Oost-Drenthe. In de meeste van de tien tot twaalf anticiperregio's lopen dus nog geen krimpexperimenten. Hier ligt nog de nadruk op werken aan bewustwording.

Oorsprong en thematiek experimenten

De 22 experimenten hebben elk hun eigen ontstaansgeschiedenis en verschillen (mede) hierdoor erg van elkaar in voortgang, resultaten en formulering. Sommige experimenten bouwen sterk voort op bestaande projecten, terwijl anderen vrij nieuw zijn. Sommige experimenten maken onderdeel uit van een overkoepelend project of plan, terwijl anderen redelijk op zichzelf staan. En ten slotte zijn sommige experimenten erg breed en complex geformuleerd terwijl andere experimenten vrij smal en concreet zijn (of lijken).

De 22 experimenten kennen een grote variëteit aan thema's en aanpakken. Daarnaast zijn er verschillende experimenten (vaak in verschillende krimpregio's) die ook veel op elkaar lijken en dus mogelijk van elkaar kunnen leren. Veel projecten hebben te maken met de woningmarkt. Andere thema's zijn onderwijs, overige voorzieningen (zoals leefbaarheid en welzijn), burgerbetrokkenheid en herinrichting openbare ruimte. Binnen dit laatste thema zijn recent twee experimenten gestart waar ondermeer stadslandbouw als mogelijke oplossing voor krimpende steden wordt onderzocht. Het aantal experimenten rond de (regionale) arbeidsmarkt is nog vrij beperkt. Verder zijn er nog geen experimenten rondom bedrijventerreinen, mobiliteit & infrastructuur, de gevolgen voor de detailhandel, de vrijetijdssector en de landbouw. Ook zou er nadrukkelijker kunnen worden geëxperimenteerd met nieuwe financiële constructies.

Projectorganisatie

Verreweg de meeste experimenten worden getrokken door een gemeente (8) of een provincie (10). Daarnaast is er een samenwerkingsverband van gemeenten (Parkstad Limburg) dat optreedt als trekker van twee experimenten. Twee experimenten in Fryslân worden getrokken door niet-overheden: stichting Doarpswurk en Flexwurk. De gemeentelijke experimenten zijn relatief concreet en hebben meestal betrekking op een specifiek probleem in een specifieke wijk of dorp. De experimenten van de provincies Limburg, Zeeland, Zuid-Holland, Fryslân en Groningen en ook de twee experimenten van Parkstad Limburg (intergemeentelijk samenwerkingsverband) zijn meestal complexer en hebben een meer regionaal karakter. Gemeenten zijn hier wel actief bij betrokken.

Bij de meeste experimenten zijn veel stakeholders betrokken. Het gaat hierbij ondermeer om provincies, gemeenten, woningbouwcorporaties, externe adviesbureaus, onderwijsinstellingen, organisaties van kinderopvang, zorginstellingen en banken. In sommige gevallen lijkt er sprake van een geformaliseerd samenwerkingsverband, maar vaak is de samenwerking nog vrijblijvend. In de meeste experimenten ligt de regie bij gemeenten of provincies. Daarnaast zijn woningcorporaties en andere (semi)publieke organisaties of private organisaties met een publieke taak actief betrokken bij een groot aantal experimenten. Private partijen als bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn bij veel experimenten vooral informeel betrokken. Gemeenten en provincies hebben wel vaak de intentie om in een later stadium andere partijen (maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers) ook meer formeel bij de experimenten te betrekken. De mate waarin de betrokken partijen erin slagen om hun experimenten daadwerkelijk te financieren door overheden en private partijen zodat deze ook echt uitgevoerd kunnen worden, zal in de toekomst een belangrijke succesfactor zijn.

Doelstellingen en beoogde resultaten

Veel experimenten richten zich sterk op visievorming, onderzoek naar de aard en omvang van de problemen en bewustwording bij betrokkenen (zoals gemeentebestuurders). Slechts een paar experimenten richten zich nu al op het in de praktijk uitproberen van innovatieve oplossingen. Dit zegt ook iets over de prille fase waarin het denken over krimp zich bevindt. De meeste experimenten hebben wel de intentie om uiteindelijk nieuwe oplossingen te gaan uitproberen, maar dit maakt meestal nog geen deel uit van het geformuleerde experiment. Veel experimenten vertonen raakvlakken qua thematiek, methode en proces. De nadruk lag daarbij vooralsnog op de opzet en inrichting van experimenten; er wordt nog niet veel gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheden voor het uitwisselen van leerervaringen tussen experimenten.

Activiteiten

De meeste experimenten zitten nog in een verkennende fase en voeren bijbehorende activiteiten uit, zoals onderzoek, plannen schrijven, bijeenkomsten organiseren etc. Het daadwerkelijk uitvoeren van experimenten in de praktijk ('de schop in de grond') is in de meeste experimenten nog niet aan de orde. Een uitzondering is het vergevorderde project Ganzedijk. Het concretiseren van de experimenten tot een uitvoerbaar experiment heeft in de meeste gevallen nog veel tijd nodig en het is de vraag of dit in alle gevallen gaat lukken. Betrokkenen benadrukken dit ook door te wijzen op het proceskarakter van de experimenten. In de experimenten worden

nieuwe en soms innovatieve ideeën om met krimp om te gaan, verder uitgewerkt. Dit kost tijd en kan ook mislukken.

Leerervaringen

Eén van de belangrijkste leerervaringen uit de experimenten is dat men achteraf constateert het experiment te snel en/of te smal te hebben ingestoken. Men geeft onder andere aan dat men beter en eerder over de experimentbeschrijving had kunnen nadenken en dat krimp complexer en breder is dan men dacht. De consequentie hiervan is ook dat men een volgende keer meer aandacht en tijd voor de nulfase van het experimenten zou nemen.

Bestuurlijk commitment

Bestuurlijk commitment bij de belangrijkste betrokken partijen is een belangrijke succesfactor voor de experimenten. In algemene zin is voor alle experimenten bestuurlijk commitment aanwezig. In een aantal experimenten is dit ook vastgelegd in convenanten. Opvallend is dat in veel experimenten tot nu toe veel nadruk heeft gelegen op bestuurlijk commitment bij gemeenten en provincies. Ook woningcorporaties, onderwijsinstellingen en specifieke ministeries of rijksdiensten worden genoemd. Commerciële of maatschappelijke organisaties komen we veel minder tegen als partijen waar specifiek bestuurlijk commitment is. Zodra de experimenten concreet zijn uitgewerkt en uitvoeringsgereed zijn, zal moeten blijken hoe groot het bestuurlijk commitment is. Op dat moment zullen gemeenten, provincies en andere betrokkenen partijen ook moeten besluiten over hun financiële bijdrages voor de uitvoering van de experimenten.

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie krijgt steeds meer aandacht in de experimenten. Toch blijven de meeste experimenten nog veelal beperkt tot informeren en raadplegen. Meebeslissen en coproduceren komen we als vormen van burgerparticipatie nog nauwelijks tegen. Gezien het belang dat door veel betrokkenen aan burgerparticipatie wordt gehecht, is er in veel experimenten nog voldoende ruimte om te experimenteren met verdergaande vormen van burgerparticipatie. Ook kan daarbij gedacht worden aan burgerparticipatie via nieuwe media, waarmee in twee experimenten wordt geëxperimenteerd. Een aandachtspunt is wel dat burgerparticipatie niet te laat in het proces wordt ingezet als alle doelen en plannen eigenlijk al zijn dichtgetimmerd door de betrokken overheden en andere organisaties.

Ondersteuning van het Rijk

De initiatiefnemers van de experimenten hebben veel verschillende verwachtingen van de ondersteuning door de Rijksoverheid. Ten eerste verwachtten de initiatiefnemers een zekere inzet van expertise vanuit de Rijksoverheid. Uit een inventarisatie blijkt dat een groot aantal ministeries betrokken is bij een of meer experimenten. Ten tweede bestond de verwachting dat de status van experiment ook gemakkelijker toegang zou opleveren voor de experimenten bij de Rijksoverheid. Sommige initiatiefnemers zijn erg tevreden over hun toegang tot de Rijksoverheid terwijl anderen nog wel mogelijkheden tot verbetering zien. Ten derde bestond er de verwachting dat de Rijksoverheid zou bijdragen aan de kennisuitwisseling tussen verschillende experimenten. Hiertoe zijn wel initiatieven genomen door BZK en de SEV, maar hier werd nog niet druk gebruik van gemaakt. Mogelijk zijn veel experimenten gezien de opzet- en inrichtingsfase nog niet toe aan uitwisseling. Over het algemeen geven betrokkenen aan dat de status van krimpexperiment een impuls betekent voor de voortgang van de initiatieven.

Ten slotte verwachten veel experimenten (en hun initiatiefnemers) dat uiteindelijk een financiële bijdrage van de Rijksoverheid nog steeds nodig zal zijn om de experimenten ook daadwerkelijk uit te voeren. Veel experimenten zijn nu nog in de fase dat de plannen verder worden geconcretiseerd. De grote investeringen komen pas daarna.

Externe communicatie

De meeste experimenten besteden nog weinig aandacht aan externe communicatie. In veel experimenten is de energie tot dusverre voornamelijk naar binnen gericht. Men vindt dit ook noodzakelijk voordat men naar buiten kan treden.

Conclusies

De belangrijkste conclusies zijn:

- 2010 is voor de meeste experimenten het jaar van de voorbereiding en planvorming geweest. Veel tijd is gaan zitten in het opstellen en afbakenen van het experiment, het vinden van de juiste partijen, bewustwording en draagvlak bij alle partijen, de financiering en het ontwikkelen van een (gemeenschappelijk) denkkader.
- De 22 experimenten zijn qua thematiek en aanpak zeer divers. De experimenten zijn op hoofdlijnen in te delen in vijf thema's: (1) wonen; (2) onderwijs (en zorg); (3) overige voorzieningen; (4) burgerbetrokkenheid en (5) herinrichting openbare ruimte. De experimenten vertonen verder grote verschillen in de mate van concreetheid en complexiteit. De concretere (en vaak lokale) experimenten worden meestal getrokken door een gemeente en de wat complexere (regionale) zoekexperimenten meestal door een provincie.
- De meeste krimpexperimenten hebben sinds de formele start (begin 2010) een aantal stappen gemaakt in hun ontwikkeling. De status van experiment heeft hierin stimulerend gewerkt. In sommige gevallen zijn zelfs al concrete (tussen)resultaten te melden. Het daadwerkelijk uitvoeren van experimenten in de praktijk ('de schop in de grond') is in de meeste experimenten nog niet aan de orde.
- De krimpexperimenten zijn ook te zien als bestuurlijke experimenten. De krimpproblematiek en de innovatieve oplossingen vragen vaak om nieuwe vormen van samenwerking van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en burgers. In verschillende experimenten zien we ook dat er nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan met vaak verrassende combinaties van overheden, maatschappelijke partijen en bedrijven.
- De Rijksoverheid draagt op verschillende manieren bij aan de krimpexperimenten. De eerste verantwoordelijkheid ligt echter bij gemeenten, provincies en andere regionale actoren. Toch wordt de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de experimenten zeer gewaardeerd. Veel experimenten vragen eerder om meer dan minder rijksbetrokkenheid. Hierbij verwachten de initiatiefnemers wel dat de Rijksoverheid de experimenten ook de tijd geeft om zich te ontwikkelen en niet te snel afrekenet op concrete resultaten.
- De externe communicatie vanuit veel experimenten is nog beperkt. De energie is tot dusverre voornamelijk naar binnen gericht. Dit is ook nodig voordat men naar buiten kan treden. Ook van de geboden gelegenheid voor kennisuitwisseling tussen verschillende experimenten wordt nog weinig gebruik gemaakt.
- Belangrijke succesfactoren zijn: (1) een goede nulfase; (2) burgerparticipatie; (3) duidelijke verwachtingen over de rol van de Rijksoverheid; (4) de beschikbaarheid van financiën voor de uitvoering; (5) de persoonlijke betrokkenheid van specifieke gemeentelijke of provinciale bestuurders; (6) de status van Rijksexperiment; (7) gemeentelijke betrokkenheid. Specifieke faalfactoren zijn: (1) het ontbreken van bestuurskracht (kennis en kunde) en financiën bij sommige krimp gemeenten en (2) de vermindering van het onderwerp krimp door bestuurders.

Aanbevelingen

Hieruit volgen de volgende aanbevelingen:

1. Neem de tijd voor een goede nulfase.
2. Veel experimenten kunnen na de opstartfase concreter en specifiekter worden ge(her)definieerd in termen van de uitvoering van een vernieuwende aanpak in de praktijk.
3. De Rijksoverheid kan meer duidelijkheid verschaffen over de eigen rol bij de experimenten, ook op de langere termijn.

4. De Rijksoverheid moet samen met IPO en VNG een besluit nemen over de openstelling van de experimentenregeling in 2011. Eventuele nieuwe experimenten zouden zich kunnen richten op thematische witte vlekken (zoals de (regionale) arbeidsmarkt, bedrijventerreinen, mobiliteit & infrastructuur, de gevolgen voor de detailhandel, de vrijetijdssector, de landbouw en nieuwe financieringsconstructies) en/of regionale witte vlekken (de anticipeerregio's zonder experimenten).
5. Beschouw de krimpexperimenten ook als bestuurlijke experimenten. In dat kader verdienen burgerparticipatie en het betrekken van maatschappelijke organisaties en bedrijven in veel experimenten meer aandacht.
6. De meeste experimenten kunnen meer aandacht besteden aan hun externe communicatie.
7. Besef dat experimenten ook kunnen mislukken en zie dat niet als falen.
8. Leer van elkaars ervaringen en wissel kennis uit.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Sinds een aantal jaren staat de krimp van de bevolking in Nederland hoog op de politieke en bestuurlijke agenda van de Rijksoverheid en een aantal provincies en gemeenten. In een toenemend aantal regio's zal de bevolking de komende decennia afnemen met gevolgen op tal van beleidsterreinen. Krimp is in eerste instantie een demografisch verschijnsel, maar bevolkingsdaling is ook van invloed op de sociaal-economische omstandigheden en op het gebruik van de fysieke ruimte. Aangezien het gaat om een, voor Nederland, relatief nieuw fenomeen, is vaak nog niet duidelijk wat deze gevolgen precies zijn. Wel is duidelijk dat de demografische ontwikkelingen van grote invloed kunnen zijn op de leefbaarheid.

In sommige delen van Nederland is er op dit moment al sprake van een daling van bevolkingsaantallen en/of huishoudens. Dit speelt vooral in de zogenaamde krimpregio's: Eemsdelta / Noordoost-Groningen, Parkstad Limburg en Zeeuws-Vlaanderen. De verwachting is echter dat in de nabije toekomst veel meer gemeenten met de verschijnselen van bevolkingsdaling te maken krijgen. Dit zal naar verwachting het eerste gebeuren in de 10-12 anticipeerregio's: Midden- en Noord-Limburg, Achterhoek, Oost-Drenthe, Twente, Groene Hart, West-Brabant, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten, Hoeksche Waard, Noordoost- (en ten dele ook West-) Fryslân, Kop van Noord-Holland en Schouwen-Duiveland. In de anticipeerregio's is de substantiële en structurele daling van de bevolking en/of het aantal huishoudens nog niet begonnen, maar deze regio's kunnen zich hier wel op voorbereiden.

Rond 2030 zal al meer dan de helft van de gemeenten in Nederland te maken krijgen met structurele bevolkingsdaling, zo wordt voorspeld (Derks et al., 2010). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verwacht vanaf 2011 al een (structurele) daling van de beroepsbevolking in het overgrote deel van Nederland (PBL, 2010). De demografische veranderingen zijn dus geen puur regionaal verschijnsel, maar ook een landelijk fenomeen. Dit verklaart mede de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het onderwerp krimp. Wel zijn de gevolgen van krimp eerder en scherper zichtbaar in de krimpregio's.

Hoe krimp zich verder zal manifesteren is mede afhankelijk van een aantal strategische beleidskeuzes. Met een relatief kleinere beroepsbevolking en vermindering van de verdien capaciteit moeten scherpere keuzes gemaakt worden over de verdeling van het nationaal inkomen over de publieke en private sector, over het actieve en inactieve deel van de bevolking en over de economisch sterke en zwakke regio's. De strategische keuzes rond de verdeling van gezamenlijk inkomen, worden nog eens verscherpt door de recente bezuinigingen bij de Rijksoverheid, provincies en gemeenten. De dilemma's die zich bij deze beleidskeuzes voordoen, vragen onder andere om verkenningen in de vorm van scenario's en impactstudies.

Eind 2009 is het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling 'Krimpen met Kwaliteit' opgesteld door het Rijk, IPO en VNG. Met dit interbestuurlijk actieplan geven VNG, IPO en Rijk richting aan een gezamenlijke beleidsaanpak van bevolkingsdaling. Naast een gezamenlijke analyse van de problematiek formuleert het actieplan ook concrete acties en openstaande kennisvragen voor de korte en de langere termijn. De krimpexperimenten die in dit rapport centraal staan, komen ook voort uit dit actieplan. Ook het regeerakkoord van het kabinet Rutte 1 noemt krimp als een aandachtsgebied. Het legt de nadruk op het 'in samenwerking met de regio's zoeken naar maatregelen om krimpgebieden nieuwe impulsen en ontwikkelingsmogelijkheden te geven' (p. 46). Begin 2011 verschijnt een voortgangsrapportage van het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling. Het streven is om in deze voortgangsrapportage te komen tot een aangescherpte en geactualiseerde beleidsvisie met daaraan

gekoppeld een (interdepartementale) kennisagenda. Deze nulmeting van de voortgang van de krimpexperimenten beoogt aan deze discussie een bijdrage te leveren.

1.2 Van interbestuurlijk actieplan naar experimenten

Naast onderzoeken en analyses bevat het gezamenlijke actieplan van Rijk, IPO en VNG ook een heel aantal concrete acties. Zo is in het door het kabinet goedgekeurde Actieplan bevolkingsdaling toegezegd dat het kabinet experimenten in de desbetreffende (top- of anticipeer) krimpregio's zal ondersteunen met als doel het verkennen en het ontwikkelen van een goede aanpak op het terrein van bevolkingsdaling. Hierdoor zal zowel de aanpak van bevolkingsdaling in krimpregio's als in anticipeerregio's gestimuleerd worden. Het initiatief van deze experimenten ligt bij de regio's, dat zijn meestal (samenwerkende) gemeenten of provincies. De Rijksoverheid ondersteunt de experimenten met kennis, procesondersteuning en advies. Deze regeling voor krimpexperimenten stond heel 2010 open. Tot 1 december 2010 waren er 22 krimpexperimenten gestart. Na deze datum zijn er nog vier aanvragen voor experimenten binnengekomen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit onderzoek gaat uit van de (op 1 december 2010) 22 vastgestelde krimpexperimenten.

Regionale overheden en het Rijk starten deze krimpexperimenten om ervaring op te doen met nieuwe aanpakken rond het oplossen van of omgaan met krimp en om bijbehorende knelpunten in bestaande regelgeving te signaleren. Bij deze experimenten is niet alleen de inzet gevraagd van de overheid, maar ook van maatschappelijke organisaties, burgers en het bedrijfsleven.

Het actieplan noemt een aantal criteria die belangrijk zijn (geweest) voor de selectie van de krimpexperimenten (afwegingskader experimenten departementen, 18 januari 2010):

- Het verzoek om een experiment dient altijd uit te gaan van het beoogde experimentgebied zelf.
- De experimenten moeten betrekking hebben op (de gevolgen) van bevolkingsdaling.
- Het experimentgebied kan een gebied zijn waar bevolkingsdaling al lang aan de gang is of een gebied waar bevolkingsdaling in de toekomst zich zal voordoen.
- De experimenten kennen bij voorkeur een mate van regionale spreiding, waarbij er in ieder geval experimenten moeten worden ingezet in de drie topkrimpregio's.
- Experimenten met een interbestuurlijk karakter hebben de voorkeur.
- De experimenten moeten een leereffect met zich meebrengen en de resultaten moeten niet regionaal gebonden zijn.
- De experimenten moeten bij voorkeur een vernieuwend karakter hebben.
- De onderwerpen die in de diverse experimenten centraal staan zijn, vanwege het optimale leereffect voor andere gebieden, geheel of voor belangrijke aspecten onderscheidend ten opzichte van elkaar.
- Experimenten waarbij ook maatschappelijke of commerciële partijen betrokken zijn (samenwerking), hebben de voorkeur.

1.3 Onderzoeksoopdracht

In het voorjaar van 2011 rapporteert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de voortgang van de krimpexperimenten aan de Tweede Kamer. Dit is een vervolg op de eerste rapportage aan de Tweede Kamer over de krimpexperimenten van juni 2010. Met het oog op deze tweede voortgangsrapportage heeft BZK een vragenlijst uitgezet bij de projectleiders van de experimenten. Dit onderzoek maakt gebruik van deze ingevulde vragenlijsten en enkele andere bronnen (zie verder par. 1.4) om zodoende een bijdrage te kunnen leveren aan deze tweede voortgangsrapportage en daarmee aan de discussie over de voortgang en toekomst van de krimpexperimenten.

Dit onderzoek is een nulmeting en een quick scan. Het is een nulmeting omdat veel krimpexperimenten nog maar net gestart zijn en de echte resultaten pas later zichtbaar zullen worden. Het is een quick scan omdat gebruik is gemaakt van een beperkt aantal (zie verder par. 1.4) en omdat deze binnen kort tijdsbestek is uitgevoerd. Het onderzoek geeft dan ook geen individuele beoordeling noch een allesomvattende vergelijking van alle 22 krimpexperimenten. In plaats daarvan gaat het om een algemeen overzicht van de voortgang en de succes- en faalfactoren. Hierbij worden wel voorbeelden en illustraties gegeven, die zijn gebaseerd op specifieke experimenten.

De centrale vraag die in dit onderzoek centraal staat is de volgende:

Wat is de voortgang van de 22 krimpexperimenten en wat zijn de belangrijkste succes- en faalfactoren bij deze experimenten?

1.4 Methode

Dit rapport is het verslag van een nulmeting van de krimpexperimenten. We gaan uit van de stand van zaken tot 1 december 2010. Op dat moment waren er formeel 22 experimenten. Daarnaast zijn er na 1 december 2010 nog vier experimentvoorstellen binnengekomen. Deze vier voorstellen hebben we alleen kort genoemd en zijn verder niet meegenomen in de analyse (m.u.v. par. 2.2.2). De nulmeting is hoofdzakelijk beschrijvend van aard. We beschrijven de ontwikkelingen in de experimenten op hoofdlijnen, geven waar mogelijk een vergelijking tussen de experimenten en reflecteren op de uitkomsten. Een meer kwantitatieve analyse was op dit moment niet mogelijk vanwege de grote verschillen tussen de 22 experimenten en het feit dat de nulmeting hoofdzakelijk gebaseerd is op een analyse van bestaand materiaal.

De inhoudelijke thema's van deze nulmeting (en dus de paragraafindeling van hoofdstuk 2) zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de vragenlijst zoals deze door het ministerie van Binnenlandse zaken is opgesteld en verstuurd naar de initiatiefnemers/trekkers van de krimpexperimenten. Deze informatie was bij de start van het onderzoek beschikbaar. De betrouwbaarheid van deze informatie is verder niet door de onderzoekers gecontroleerd. Aan het onderzoek is (in vergelijking met de vragenlijst) nog een thema toegevoegd, namelijk de externe communicatie over de experimenten.

De gebruikte vormen van gegevensverzameling zijn:

1. De ingevulde vragenlijst door de trekkers van de experimenten (zelfevaluatie).
2. Vijf (telefonische) interviews met de provinciale coördinatoren van de krimpregio's, de projectleider krimpexperimenten van de SEV en de projectleider krimpexperimenten vanuit het ministerie van Binnenlandse zaken (zie bijlage 1). Van deze interviews zijn verslagen op hoofdlijnen opgesteld, die ter controle zijn voorgelegd aan de respondenten.
3. Voortgangsrapportages, projectplannen, internetsites en andere schriftelijke bronnen van de verschillende krimpexperimenten.
4. Bestaand onderzoek, zoals een Alterra-onderzoek naar de voortgang van de experimenten rond de herinrichting van openbare ruimte in Delfzijl en Heerlen (Fontein et al., 2011).
5. Een internetanalyse naar de externe communicatie over de krimpexperimenten.

In deze nulmeting is dus geen gebruik gemaakt van interviews met de projectleiders of andere betrokkenen bij de krimpexperimenten. In de beperkte tijdsduur van dit project was dit ook niet mogelijk. Ook wilde de opdrachtgever de initiatiefnemers niet nogmaals om informatie over de voortgang vragen. Het gevolg is wel dat van sommige experimenten veel informatie beschikbaar is, terwijl van andere experimenten weinig bekend is. Zo is de vragenlijst door zeven experimenttrekkers niet ingevuld.

We willen nogmaals benadrukken dat door de gebruikte methode en de beschikbare gegevens, we geen individuele beoordelingen van experimenten kunnen geven. Wel hebben we krimpexperimenten als voorbeelden en illustraties van algemene issues gebruikt.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden de resultaten van de quick scan van de experimenten besproken. In hoofdstuk 3 volgen de conclusies en de aanbevelingen.

2 Analyse experimenten

2.1 Inleiding

In overleg met de opdrachtgever hebben we bij de analyse van de experimenten op basis van de quick scan stilgestaan bij de onderstaande elementen. Deze zijn uitgewerkt in de volgende paragrafen:

- 2.2 - Context (Regionale spreiding en Achtergrond en Thematiek) experimenten
- 2.3 - Projectorganisatie (Trekkers / Initiatiefnemers / Betrokkenheid stakeholders / Projectbudget)
- 2.4 - Doelstellingen en (beoogde) resultaten
- 2.5 - Activiteiten
- 2.6 - Succes- en faalfactoren
- 2.7 - Leerervaringen
- 2.8 - Bestuurlijk commitment
- 2.9 - Burgerparticipatie
- 2.10 - Ondersteuning van het Rijk
- 2.11 - Externe communicatie

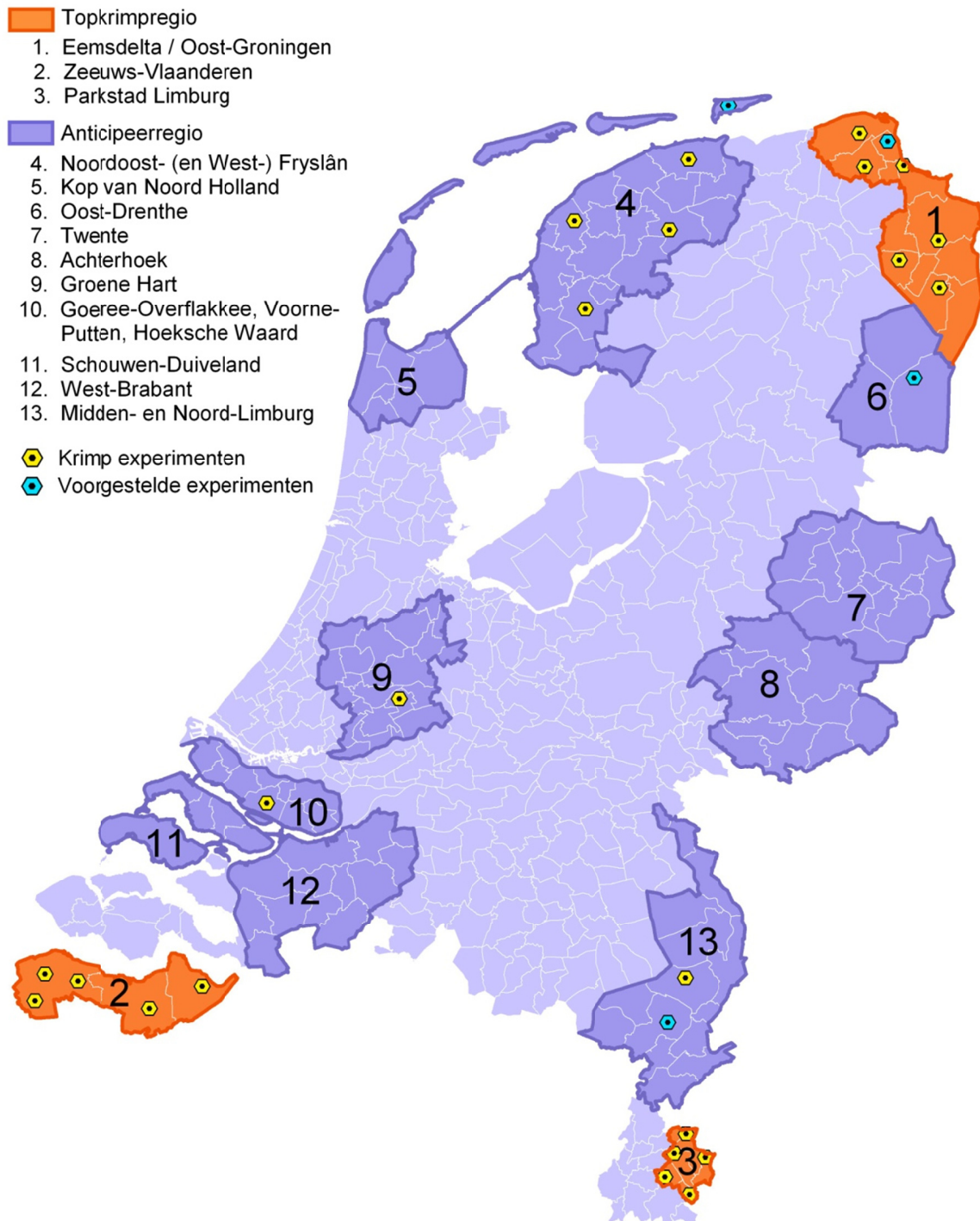
2.2 Context

2.2.1 Regionale spreiding

Eén van de criteria uit het Actieplan Bevolkingsdaling voor de selectie van de krimpexperimenten was de mate van regionale spreiding, waarbij er 'in ieder geval moest worden ingezet op experimenten vanuit de drie voornaamste krimpregio's'. In tabel 2.1 en figuur 1 is de spreiding van de 22 bestaande experimenten en de vier nieuwe aanvragen voor experimenten over de verschillende krimp- en anticepeerregio's weergegeven.

Tabel 2.1 en figuur 1 laten zien dat het grootste deel van de experimenten inderdaad voortkomt uit de drie voornaamste krimpregio's. Qua aantal experimenten ontlopen de drie krimpregio's elkaar weinig. De regio Eemsdelta / Oost Groningen heeft zes experimenten, Parkstad Limburg heeft er vijf, evenals Zeeuws-Vlaanderen. Dat de meeste experimenten uit deze drie krimpregio's afkomstig zijn is niet verwonderlijk gezien het feit dat deze regio's de afgelopen jaren al geconfronteerd zijn met de gevolgen van krimp en mede daarom ook voorop lopen als het gaat om bewustwording en ervaring. Zo is de provincie Limburg al jaren betrokken bij het onderwerp krimp. In het collegeprogramma 2007 - 2011 is krimp tot een belangrijk thema gemaakt. Het is ook een thema dat door alle beleidsvelden heen loopt en in de laatste drie jaar heeft de provincie hier een groot budget voor vrijgemaakt. Zo heeft de provincie onder andere ook geïnvesteerd in een expertisecentrum bevolkingsdaling. De provincie werkt ook aan het 'krimpproof' maken van het eigen beleid door alle provinciale beleidsterreinen te analyseren. Daarnaast is krimp een centraal thema voor de stadregio Parkstad Limburg waarin acht gemeenten samenwerken aan één duurzaam vitale regio. Bevolkingsdaling is zelfs de belangrijkste uitdaging voor deze regio (www.parkstad-limburg.nl). Het regioprogramma 2010-2014 'Naar een duurzame vitale regio' bevat de regionale aanpak voor herstructurering en economische structuurversterking binnen de realiteit van bevolkingsdaling. De provincie Limburg en de regio Parkstad Limburg hebben ook een belangrijke rol gespeeld bij het opzetten en indienen van veel krimpexperimenten uit Limburg. Overigens doet de indeling van het experiment 'Handboek Krimp voor het Onderwijs' bij de regio Parkstad Limburg (tabel 2.1) dit experiment niet helemaal recht. Dit experiment wordt weliswaar getrokken vanuit de provincie Limburg, maar

richt zich op alle krimp- en experimenteerregio's in Nederland. In het experiment komen vijf case studies aan de orde uit Parkstad/Zuid-Limburg (2), Drenthe, Achterhoek en Zeeland (3).



Figuur 1
Krimp- en anticipeerregio's en de krimpexperimenten.

Tabel 2.1*Krimpexperimenten (inclusief de vier voorstellen) in krimpregio's en anticipeerregio's.*

Krimpexperimenten – Spreiding regio's			
Krimpregio's	Parkstad Limburg	Handboek Krimp voor het Onderwijs Herstructurering Zorg Onderwijsboulevard Xperience Parkstad – Zorgacademie Toolkit ontbouwning particulier eigendom Groene dynamiek in een krimpende regio	
	Zeeuws-Vlaanderen	Masterplan voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen Marktonderzoek samenvoegen woningen Grensoverschrijdend wonen Toolkit nieuwe open ruimte Handhaven verloederd bezit woningen	
	Eemsdelta / Oost-Groningen	Naar een nieuwe planningsmethodiek voor krimpende regio's Geïntegreerde kindvoorzieningen op het Groningse platteland Gecoördineerde aanpak van verbetering en sloop van huur- en koopwoningen Herstructurering sociale huur- en goedkope koopwoningen Verbetering en energiezuinig maken goedkope koop & verbetering corporatiebezit Delfzijl-Noord is mijn wijk waarin ik thuis kom Mobiel diabetes meetstation*	
	Anticipeerregio's	Noordoost-(West-)Fryslân	Smart Rural Network Society Aanpak verpaupering - Doarpswurk Venturi project Beschermd dorpsgezichten Dongeradeel Bevolkingsontwikkeling Schiermonnikoog*
		Groene Hart	Krimp en Strategisch woningvoorraadbeheer Groene Hart
		Hoeksche Waard, Goeree-Overflakkee en Voorne-Putten	Krimp en Strategisch woningvoorraadbeheer Groene Hart
		Oost-Drenthe	Zorgkracht in krimpgebieden in Oost Drenthe*
		Midden- en Noord Limburg	Ontwikkeling gemeenschap door zelfsturing (Peel a/d Maas) Dorpen van de Toekomst in gemeente Leudal*
		Twente	N.v.t.
		West-Brabant	N.v.t.
		Achterhoek	N.v.t.
		Kop van Noord-Holland	N.v.t.
Schouwen-Duiveland		N.v.t.	

* *Voorstel voor een experiment*

Ook de provincie Groningen is de laatste jaren zeer actief bezig met het onderwerp krimp. Er is beleid vormgegeven in een provinciaal actieplan en uitvoeringsprogramma. Ook hier heeft de provincie een actieve rol gespeeld om bepaalde experimenten op te zetten en in te dienen als Rijksexperiment. De Groningse krimpexperimenten passen ook in dit provinciaal beleid dat nog ruimte biedt voor extra provinciale experimenten. In navolging van Limburg is ook hier eind 2010 een noordelijk Kennisnetwerk gelanceerd.

In de provincie Zeeland is de (maatschappelijke) discussie over bevolkingsontwikkeling echt op gang gekomen na het verschijnen van het rapport 'Onverkende Paden' (Provincie Zeeland, 2007). Dit rapport heeft veel discussie losgemaakt. En het is de start geweest van een brede dialoog met de Zeeuwse samenleving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties). Het bijzondere van deze aanpak van de provincie Zeeland is dat men begonnen is bij de *inwoners* met deze maatschappelijke discussie. Hierdoor is brede

bewustwording ontstaan rond krimp onder de Zeeuwse bevolking. De manifestatie 'NieuwZeeland' in 2009 was het formele sluitstuk van deze maatschappelijke discussie. Tijdens de manifestatie is tevens de provinciale visie 'Op Pad' gepresenteerd als antwoord op de demografische consequenties in Zeeland. Daarin maken oude, op groei gebaseerde reflexen, plaats voor nieuwe uitgangspunten gericht op kwaliteitsverbetering (van meer naar beter). De volgende fase in het provinciale beleid is het Uitvoeringsprogramma 'Het routepad!'. Ter verankering van het thema bevolkingsontwikkeling in het sectoraal beleid heeft de provincie voor nieuw beleid een demografieparagraaf als verplicht onderdeel gemaakt van beleidsproces. De provincie Zeeland had het voornemen om te starten met experimenten al eerder opgenomen in 'Op Pad!'. Met het rijksinitiatief zijn deze twee sporen goed samengekomen en zijn er nieuwe initiatieven ontstaan die uiteindelijk zijn ingediend als Rijksexperimenten. De provincie Zeeland heeft in de vijf experimenten een voortrekkersrol, maar werkt goed samen met de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen en andere partners.

De overige zes bestaande krimpexperimenten zijn afkomstig uit anticipeerregio's, waarbij vooral de provincie Fryslân heel actief is met vier krimpexperimenten. Vanuit de anticipeerregio Noord- en Midden-Limburg (gemeente Peel en Maas) is het experiment 'ontwikkeling gemeenschap door zelfsturing' ingebracht. Hierbij dient wel worden opgemerkt dat de aanleiding van dit experiment niet zozeer de ervaringen met bevolkingsdaling als wel de ervaringen met het concept van zelfsturing zijn. In dit experiment wordt nagegaan in hoeverre dit concept van zelfsturing kan worden toegepast op de ontwikkelingen rondom bevolkingsdaling. Ook het experiment 'Krimp en strategisch woningvoorraadbeheer' uit het Groene Hart (en Hoeksche Waard) heeft een bijzonder karakter mede omdat de nadruk gelegd wordt op bewustwording over krimp bij gemeenten. Dit blijkt een wezenlijke stap in een regio die normaal gesproken niet als eerste met krimp wordt geassocieerd of geconfronteerd. De ervaringen uit deze pilot kunnen met name voor een aantal van de andere anticipeerregio's van waarde zijn.

In de meeste anticipeerregio's lopen dus (nog) geen krimpexperimenten. Dit is ook wel te verklaren omdat de anticipeerregio's pas in de zomer van 2010 formeel zijn aangewezen. De bewustwording over krimp moet in veel anticipeerregio's nog op gang komen en dat kan ook een verklaring zijn voor het ontbreken van experimentvoorstellen uit veel anticipeerregio's. Dit is vaak veel lastiger dan in de krimpregio's omdat de acute achteruitgang of leegstand van woningen in veel anticipeergebieden nog niet zichtbaar is. Officieel konden nog tot eind 2010 nieuwe experimentvoorstellen worden ingediend. De vier ingediende voorstellen komen uit de krimpregio Noordoost-Groningen en de anticipatieregio's Noord- en Midden-Limburg (gemeente Leudal), Noordoost-Fryslân (Schiermonnikoog) en Oost-Drenthe. Opvallend is dat deze nieuwe initiatieven (op Drenthe na) allemaal uit provincies komen waar al meerdere experimenten liepen.

Het feit dat vanuit sommige regio's geen experimenten zijn wil uiteraard niet zeggen dat er in deze regio's niets gedaan wordt met het onderwerp bevolkingsdaling. Van sommige regio's zoals bijvoorbeeld de Achterhoek en Oost-Drenthe is bekend dat hier wel degelijk de nodige ontwikkelingen gaande zijn, zeker ook op bestuurlijk niveau.

Bij het starten van krimpexperimenten in krimpregio's en zeker in anticipeerregio's spelen de provincies een zeer belangrijke rol, ook in het activeren en stimuleren van gemeenten om experimenten in te dienen. Mogelijk staat krimp in andere provincies (zonder experimenten) minder prominent op de agenda.

2.2.2 Achtergrond en thematiek experimenten

In dit rapport kijken we ook naar de oorsprong van de experimenten en de thema's waar deze betrekking op hebben. Opvallend is dat de experimenten sterk variëren, zowel qua achtergrond, onderwerp, schaal, systematiek en plan (van aanpak). Dit bemoeilijkt ook de onderlinge vergelijking van de verschillende experimenten.

Oorsprong van de experimenten

De 22 experimenten hebben elk hun eigen ontstaansgeschiedenis en verschillen (mede) hierdoor erg van elkaar in voortgang, resultaten en formulering. Drie opvallende verschillen in oorsprong zijn:

- De mate waarin de experimenten voortbouwen op bestaande projecten.
- De mate waarin de experimenten deel uitmaken van een overkoepelend project of plan.
- De mate van concreetheid en complexiteit van de experimenten.

Ten eerste zijn er dus bestaande projecten die door gemeenten en/of provincies zijn geherformuleerd en ingediend als krimpexperiment. Enkele voorbeelden van deze al langer lopende experimenten zijn:

- het experiment 'Herstructurering sociale huur- en goedkope koopwoningen (Ganzedijk)';
- 'Onderwijsboulevard Xperience' (Parkstad Limburg);
- 'Ontwikkeling gemeenschap door Zelfsturing (Gemeente Peel en Maas)'
- (Delen van) de experimenten vanuit Zeeuws-Vlaanderen (bv. deelonderzoek 'Waar blijven de Vlamingen').

Het voordeel is dat deze projecten al wat verder in de uitvoering zijn en dus sneller dan de echt nieuwe experimenten resultaten kunnen laten zien.

Ten tweede zijn er experimenten verbonden met of onderdeel van een overkoepelend plan of project. Het experiment in Heerlen (groene dynamiek in een krimpende regio) is daar een voorbeeld van als onderdeel van het Masterplan Hoensbroek. Hetzelfde geldt voor het experiment in Delfzijl. Hier is het experiment een (relatief klein) onderdeel van het plan 'Delfzijl-Noord, de wijk waar ik thuiskom', dat op zijn beurt weer een onderdeel is van het Masterplan Delfzijl. In deze experimenten is het onderscheid tussen het overkoepelende plan en het experiment niet altijd even helder en lijkt dit in de loop van de tijd ook te verschuiven. Deze twee voorbeelden zijn inmiddels al concreter geformuleerd en dat blijkt ook uit de naamgeving die de gemeenten inmiddels voor deze experimenten hanteert, namelijk Gebrookerbos (Heerlen) en Groen voor Rood (Delfzijl) (zie verder Fontein et al., 2011).

Ter derde verschillen de experimenten sterk in hun complexiteit. Sommige experimenten zijn (of lijken) relatief klein, afgebakend en concreet. Het merendeel van deze experimenten zijn in 2010 nieuw opgestart, waarbij sommigen aangeven pas eind 2010 / begin 2011 echt van start te kunnen gaan. Een voorbeeld hiervan is het experiment 'Geïntegreerde kindvoorzieningen op het Groningse Platteland'. Andere experimenten zijn zeer breed geformuleerd en bestaan in feite uit meerdere deelprojecten zoals het experiment Zorgboulevard en het experiment Masterplan voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen. Een belangrijk onderdeel van deze experimenten is vaak nog de afbakening en het benoemen van de concrete (deel) experimenten zelf.

Thema's

De experimenten hebben betrekking op een aantal verschillende thema's (tabel 2.2). Hierbij is de hoofddeling gebruikt uit de eerste voortgangsrapportage over de krimpexperimenten aan de Tweede Kamer (12 juni 2010) in: (1) Woonexperimenten; (2) Onderwijsexperimenten (of -onderzoeken); (3) Experimenten overige voorzieningen (zoals welzijn en leefbaarheid) en (4) Burgerbetrokkenheid. De twee nieuwe experimenten uit Delfzijl en Heerlen brengen een nieuw thema in, namelijk: (5) Herinrichting van openbare ruimte.

Hoewel de experimenten hier grofweg zijn onderverdeeld in een aantal hoofdthema's is er binnen de verschillende experimenten ook vaak sprake van de combinaties van verschillende thema's en kan bijvoorbeeld het thema voorzieningen niet geheel los worden gezien van het thema wonen, en vice versa. De experimenten zijn geïntegreerd op basis van het primaire aandachtsveld.

De meeste van de experimenten (ongeveer de helft) hebben betrekking op het thema wonen, vooral op het voorkomen van verpaupering ('rotte kiezels'), het herstructureren en verbeteren van de woningvoorraad en op

het strategisch beheer van de woningvoorraad. Dit thema 'Wonen' speelt in de drie krimpregio's en in de anticipeerregio's Groene Hart en Fryslân, waarbij opvalt dat qua aantallen experimenten met name de noordelijke regio's Eemsdelta / Oost-Groningen (vier experimenten) en Noordoost-(West-)Fryslân (twee experimenten) hier veel aandacht aan besteden. Ook in Parkstad Limburg ('Toolkit ontbouwning particulier eigendom') en in vier (van de vijf) experimenten in Zeeuws-Vlaanderen staat het nadrukkelijk op de agenda. Wonen is blijkbaar het thema dat het meest prominent wordt gekoppeld aan krimp. De gevolgen van krimp zijn hier ook het meest zichtbaar.

Expliciete aandacht voor de thema's Onderwijs en Zorg is er met name in drie van de experimenten uit Parkstad Limburg ('Handboek Krimp voor het onderwijs', 'Onderwijsboulevard – Zorgacademie' en 'Herstructurering Zorg'. In het Venturi-project in Fryslân gaat het om onderwijs, maar vooral ook om het thema arbeidsmarkt. In dit project worden kleine ondernemers (zonder opvolger) en jongeren vanuit het HBO via arbeids- en stageplaatsen aan elkaar gekoppeld. Het thema Arbeidsmarkt speelt ook een rol in het project Zorgboulevard, maar dan vooral in de aandacht voor het probleem van de stijgende vraag (en dalend aanbod) voor personeel in de zorg in krimpgebieden. De beperkte aandacht voor een thema als arbeidsmarkt in de krimpexperimenten is wel opvallend. Dit terwijl het voor veel krimp- en anticipeerregio's vaak wel een wezenlijk vraagstuk is wat ook op de kortere termijn al zal spelen en wat onder andere ook van belang is in relatie tot het aantrekken en behouden van jongeren in de regio (zie ook: PBL, 2010). Toch is het een probleem dat schijnbaar minder urgent is dan de problemen op de woningmarkt.

Drie experimenten richt zich hoofdzakelijk op het voorzieningenniveau in brede zin. Het 'Masterplan Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen' richt zich (in eerste instantie) op het in kaart brengen van de voorzieningopgave in de krimpregio Zeeuws-Vlaanderen en op de mogelijkheden om de kwaliteit van voorzieningen te verhogen terwijl de kwantiteit afneemt. De noordelijke experimenten 'Geïntegreerde kindvoorzieningen op het Groningse Platteland' en 'Smart Rural Network Society' zijn kleinschaliger en hier gaat het meer om het experimenteren met concrete (ontwerpen voor) voorzieningen (kinderopvang en dorpshuizen) op één of twee specifieke locaties.

Tabel 2.2*Experimenten en hun centrale thema's.*

Naam krimpexperiment	Thema
Toolkit ontbouwning particulier eigendom	Wonen
Marktonderzoek samenvoegen woningen	Wonen
Grensoverschrijdend wonen	Wonen
Aanschrijven verpauperde woningen	Wonen
Naar een nieuwe planningsmethodiek voor krimpende regio's	Wonen
Gecoördineerde aanpak van verbetering en sloop van huur- en koopwoningen	Wonen
Herstructurering sociale huur- en goedkope koopwoningen	Wonen
Verbetering en energiezuinig maken goedkope koopwoningen & verbetering corporatiebezit	Wonen
Aanpak verpaupering (Doarpswurk)	Wonen
Beschermde dorpsgezichten Dongeradeel	Wonen
Krimp en Strategisch woningvoorraadbeheer Groene Hart	Wonen
Handboek Krimp voor het onderwijs	Onderwijs
Venturi-project een samenwerkingsverband tussen ondernemers, onderwijs en overheid	Onderwijs / Werkgelegenheid
Onderwijsboulevard Xperience Parkstad - Zorgacademie	Onderwijs & Zorg
Herstructurering Zorg	Zorg
Geïntegreerde kindvoorzieningen op het Groningse Platteland	Voorzieningen
Masterplan voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen: van meer naar beter	Voorzieningen
Smart Rural Network Society	Voorzieningen
Ontwikkeling gemeenschap door zelfsturing	Burgerbetrokkenheid
Toolkit nieuwe open ruimte	Herinrichting openbare ruimte en Wonen
Groene Dynamiek in een krimpende regio (Gebrookerbos)	Herinrichting openbare ruimte
Delfzijl-Noord is mijn wijk waarin ik thuiskom (Groen voor Rood)	Herinrichting openbare ruimte

Witte vlekken qua thema's zijn er ook. Het recente rapport van de SER (2011) over bevolkingsdaling noemt bijvoorbeeld de thema's: Bedrijventerreinen, Detailhandel en Mobiliteit & infrastructuur. Op deze thema's zijn wel activiteiten in de krimpregio's, maar nog geen experimenten geformuleerd. Ook het aantal experimenten rond de arbeidsmarkt is (zoals eerder opgemerkt) nog vrij beperkt.

Het SER (2011) besteedt ook veel aandacht aan nieuwe kansen voor krimpgebieden. Kansrijke thema's zijn volgens de SER: Vitaliteit van het landelijk gebied, Natuur, landschap & agrarische sector, Biobased economy, Vrijtijdseconomie en Tweede woningen. In de vergelijking met de krimpexperimenten valt op dat de aandacht voor de gevolgen van krimp voor het buitengebied en de landbouw nog beperkt zijn. De meeste projecten richten zich primair op de problematiek in steden, wijken en dorpen en niet op het buitengebied. Landbouw speelt wel een rol maar vooral als mogelijke oplossing (stadlandbouw) voor vrijkomende ruimte door de sloop van woningen (Delfzijl en Heerlen). Hoewel krimp in eerste instantie geen gevolgen lijkt te hebben voor de (ruimtelijke en economische) ontwikkeling van de landbouw, zijn er ook signalen dat krimp wel gevolgen kan hebben voor de landbouwsector. Vooral stoppende agrarische ondernemers kunnen een probleem krijgen met het verkopen en hergebruiken van vrijkomende agrarische gebouwen (woningen en schuren) in krimpgebieden. In het Agrarisch Dagblad van 17 december 2010 geeft LTO voorman Rougoor bijvoorbeeld aan zich zorgen te maken over de toekomst van agrarische ondernemers omdat agrarische bedrijven door afnemende woningbouw in sommige gemeenten onverkoopbaar dreigen te worden. Ook blijkt dat in sommige krimpgebieden er sprake is van een opvallende afname in het ruimtegebruik door de agrarische sector (Breman & Van Doorn, 2010). Het is dus ook lang niet overal vanzelfsprekend dat de agrarische sector de

toekomstige ruimtedrager van het platteland is. De SER legt in haar advies over krimp wel sterk de nadruk op de kansen van het bezien van stad en land in hun onderlinge samenhang. Daarnaast wijst één van de respondenten op het onderbelichte thema van de financiën. Alhoewel een enkel experiment (Heerlen) expliciet werkt aan nieuwe financieringsconstructies, zou ook dit (niet inhoudelijke) thema meer aandacht verdienen. Dit vooral tegen de achtergrond van de vraag hoe de aanpak van krimp gefinancierd kan worden. Dit thema komt ook nadrukkelijk aan de orde in het SER-advies (2011).

Overigens past bij de analyse een nuancering. De 22 experimenten zijn namelijk niet de enige activiteiten rond krimp. Provincies, gemeenten en regio's werken daarnaast aan talloze andere projecten aan oplossingen voor krimp. De experimenten geven dus slechts een deel van de krimpspanningen van provincies, regio's en gemeenten weer.

Conclusie is dat de 22 experimenten een grote variëteit aan thema's en aanpakken kennen. Daarnaast zijn er verschillende experimenten (vaak in verschillende krimpregio's) die ook veel op elkaar lijken en dus mogelijk van elkaar kunnen leren. Veel projecten hebben te maken met de woningmarkt. Daarnaast zijn er experimenten rond onderwijs en zorg, voorzieningen, burgerbetrokkenheid en inrichting openbare ruimte. In het kader van dit laatste thema zijn er recent twee experimenten gestart waar ondermeer stadslandbouw als mogelijke oplossing voor krimpende steden wordt onderzocht. Het aantal experimenten rond de arbeidsmarkt is nog vrij beperkt. Verder zijn er nog geen experimenten rondom bedrijventerreinen, mobiliteit & infrastructuur, de gevolgen voor de detailhandel, de vrijetijdssector en de landbouw. Ook zou er nadrukkelijker kunnen worden geëxperimenteerd met nieuwe financiële constructies.

2.3 Projectorganisatie

2.3.1 Trekkers / initiatiefnemers

Verreweg de meeste experimenten worden getrokken door een gemeente (8) of een provincie (10). Daarnaast is er een samenwerkingsverband van gemeenten (Parkstad Limburg) dat optreedt als trekker van twee experimenten. Twee experimenten in Fryslân worden getrokken door niet-overheden: stichting Doarpswurk en Flexwurk. Bij beide experimenten zijn de provincie en gemeenten wel betrokken. Private partijen worden soms wel betrokken bij experimenten of er bestaat een ambitie om dit te doen. Ze treden echter nauwelijks op als trekker, deze rol wordt dus meestal ingevuld door een gemeente of provincie. Sommige provincies en gemeenten laten de uitvoering van het experiment deels over aan externe bureaus. Wel komt een experiment rond geïntegreerde kindvoorzieningen op het Groninger platteland voort uit een echt particulier bottom-up initiatief. Dit initiatief is opgepikt door de provincie Groningen dat optreedt als trekker van het experiment.

Overigens geven sommige experimenttrekkers aan dat de feitelijke trekkersrol (inmiddels) bij maatschappelijke partijen ligt. Dit geldt vooral voor de experimenten die worden ondersteund door de Stadsregio Parkstad Limburg. Voor het experiment 'Herstructurering Zorg' ligt de feitelijke trekkersrol bij de betrokken zorginstellingen en zijn ook de gemeenten steeds actiever geworden. Voor het experiment 'Xperience Parkstad - Zorgacademie' ligt de feitelijke trekkersrol bij de betrokken onderwijspartijen en zorginstellingen.

Gemeentelijke trekkers

De gemeentelijke trekkers zijn Heerlen (2), Peel en Maas, Oldambt (2), Veendam, Delfzijl en Dongeradeel. Daarnaast worden de experimenten in Zeeuws-Vlaanderen door de provincie, maar in nauwe samenwerking met de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen uitgevoerd. Vrijwel alle gemeentelijke experimenten hebben betrekking op de eigen gemeente. Alleen het experiment met zelfsturing in Peel en Maas is een samenwerking met de gemeente Valkenburg aan de Geul. De gemeentelijke experimenten zijn relatief concreet en hebben meestal betrekking op een specifiek probleem in een specifieke wijk of dorp.

Provinciale trekkers

De experimenten van de provincies Limburg, Zeeland, Zuid-Holland, Fryslân en Groningen en ook de twee experimenten van Parkstad Limburg (intergemeentelijk samenwerkingsverband) zijn meestal complexer. Ze omvatten vaak veel verschillende deelprojecten, die op zichzelf soms al een experiment lijken. Ook bewustwording van de gevolgen van bevolkingskrimp bij gemeenten en andere partijen is vaak een onderdeel van de provinciale experimenten. De provincies pakken vooral de experimenten op met een meer regionaal karakter. De provincies ondersteunen hierin de regionale intergemeentelijke samenwerking, die in sommige krimpregio's nog niet zo ontwikkeld is. Gemeenten betrekken bij deze experimenten is vaak een eerste stap. Voor provincies passen de experimenten vaak in een breder provinciaal beleid rond bevolkingsdaling.

Het interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling uit 2009 hecht veel waarde aan de rol van gemeenten in de aanpak van bevolkingsdaling. Letterlijk staat er: "Het zijn in de eerste plaats de gemeenten zelf ook die het beste in staat zijn om goed op de specifieke gevolgen van krimp in hun gebied in te spelen" (p. 22). Vanuit dit gezichtspunt lijkt het gewenst dat gemeenten in de toekomst nog nadrukkelijker als trekker in verschillende experimenten gaan optreden. Toch blijken er verschillende krimpproblemen die een meer regionaal karakter hebben en dus vragen om een intergemeentelijke of provinciale regie. Veel provinciale experimenten beginnen met algemene visies of onderzoeken naar de krimpproblematiek. Na deze fasen is er ruimte voor specifieke experimenten in specifieke gemeenten. Voor de komende jaren is het de vraag hoe de rolverdeling tussen gemeenten en provincies er in deze experimenten uit gaat zien. Cruciaal voor de uitvoering van deze experimenten zal zijn of gemeenten bereid en in staat zijn om ook een actieve rol te spelen in deze uitvoering, samen met de provincie en andere actoren. Mogelijke knelpunten voor de gemeentelijke inzet zijn de financiële positie van sommige krimp gemeenten en de capaciteit van het gemeentelijk apparaat (van de vaak kleine plattelandsgemeenten). Hierbij speelt ook de vraag naar de rol van intergemeentelijke samenwerking. Zijn de bestaande formele samenwerkingsverbanden hiervoor voldoende toegerust of moeten gemeenten op zoek naar nieuwe samenwerkingsvormen? En welke rol kunnen provincies hierin spelen?

2.3.2 Betrokkenheid stakeholders

Uit de beschikbare informatie ontstaat het beeld dat bij de meeste experimenten veel stakeholders betrokken zijn. Vooral bij de complexe experimenten die bestaan uit verschillende deelprojecten zijn veel stakeholders betrokken. Het gaat hierbij ondermeer om provincies, gemeenten, woningbouwcorporaties, externe adviesbureaus, onderwijsinstellingen, organisaties van kinderopvang, zorginstellingen en banken. Opvallend is de grote nadruk op gemeenten, provincies, woningcorporaties en andere (semi)publieke organisaties of private organisaties met een publieke taak. Bedrijven en ondernemersorganisaties worden relatief weinig genoemd als stakeholders. Hetzelfde geldt voor bewoners en bewonersorganisaties (zie ook par 2.2.2).

Over de *mate van betrokkenheid* van de genoemde stakeholders is verder nog weinig bekend. In sommige gevallen lijkt er sprake van een echt samenwerkingsverband dat blijkt uit de samenstelling van een projectgroep of stuurgroep of een afgesloten convenant. Andere experimenten zijn nog niet zover en hier lijkt de betrokkenheid van sommige stakeholders nog beperkt te zijn. Vooral niet-publieke stakeholders worden alleen geïnformeerd of moeten dat nog worden. Ook lijkt dat in sommige experimenten stakeholders nog moeten worden overtuigd van hun deelname in het specifieke experiment of zelfs van het bestaan van een krimpprobleem. Een voorbeeld betreft de betreffende regio's in het Groene Hart.

De betrokken netwerken rond de krimpexperimenten worden dus vaak nog gedomineerd door overheden. Gemeenten en provincies hebben wel vaak de intentie om in een later stadium andere partijen (maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers) bij de experimenten te betrekken.

2.3.3 Projectbudget

Over de beschikbare budgetten van de 22 experimenten ontbreekt goed vergelijkbare informatie. Op basis van de aanwezige informatie lijkt voor de meeste projecten enkele tienduizenden tot ruim honderdduizend euro beschikbaar te zijn. Dit budget is meestal bijeengebracht door provincies en gemeenten. Vaak gaat het hier om een budget dat beschikbaar is voor het opstartproces dat moet leiden tot een uitvoerbaar experiment. De uitvoering van dit experiment gaat veelal (veel) meer geld (miljoenen euro's) kosten. In de meeste gevallen is de omvang van dit benodigde budget voor de uitvoering nog niet duidelijk. Ook de beschikbaarheid van dit uitvoeringsbudget is meestal nog niet zeker. Dit laatste geldt in toenemende mate voor de complexere experimenten. De mate waarin de betrokken partijen erin slagen om hun experimenten daadwerkelijk te financieren zodat deze ook echt uitgevoerd kunnen worden, zal in de toekomst een belangrijke succesfactor zijn.

Vanuit enkele experimenten komt het geluid dat de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen nu weliswaar nog goed verloopt maar dat dit deels komt omdat het experiment nu allemaal nog wat vrijblijvend is en dat 'het wel spannender zal worden als de euro's een rol gaan spelen'.

2.4 Doelstellingen en (beoogde) resultaten

In deze paragraaf gaan we in op de doelstellingen en beoogde resultaten van de 22 experimenten. Deze zijn (door de onderzoekers) samengevat per thema in de tabellen 2.3 t/m 2.7.

Tabel 2.3*Doelstellingen en beoogde resultaten van de krimpexperimenten Wonen.*

Krimpexperimenten Wonen	Regio	Doelstelling	Beoogde resultaten
Toolkit ontbouwning particulier eigendom	Parkstad Limburg	Leren hoe om te gaan met sloop particuliere woningen	Een denkkader
Marktonderzoek samenvoegen woningen	Zeeuws-Vlaanderen	In hoeverre is het samenvoegen van woningen een effectief krimpinstrument? Hoe zijn belemmeringen weg te nemen?	Een onderzoeksrapport en een beslissing over een actief samenvoegingsbeleid
Grensoverschrijdend wonen	Zeeuws-Vlaanderen	Achterhalen belemmeringen voor Vlamingen om in Zeeuws-Vlaanderen te gaan wonen	Onderzoek waarom komen de Vlamingen niet en procedures en instrumenten ontwikkelen voor uitvoering. Mogelijkheden om Vlamingen te interesseren voor huurwoningen in grensstreek
Toolkit nieuwe open ruimte	Zeeuws-Vlaanderen	Samen met bewoners een nuttige bestemming vinden voor nieuwe open ruimte en leren om te gaan met sloop particuliere woningen	Toolkit waarmee invulling gegeven kan worden aan de invulling van nieuwe open ruimten
Handhaven verloederd bezit	Zeeuws-Vlaanderen	Handhaving verloederde woningen	Drie gemeenten ontwikkelen een gezamenlijke aanpak
Naar een nieuwe planningsmethodiek voor krimpende regio's	Eemsdelta/Oost-Groningen	Ontwikkelen nieuwe planningsmethodiek voor krimpende regio's (vooral Eemsdelta)	Een woon- en leefbaarheidsplan voor de Eemsdelta en een nieuwe planningsmethodiek
Gecoördineerde aanpak van verbetering en sloop van huur- en koopwoningen	Eemsdelta/Oost-Groningen	Bomenbuurt (Winschoten) leefbaar en toekomstbestendig maken	Een integrale wijkvisie
Herstructurering sociale huur- en goedkope koopwoningen	Eemsdelta / Oost-Groningen	Verbetering leefbaarheid Ganzedijk	Opknappen en slopen woningen en herinrichting groene ruimte
Verbetering en energie-zuinig maken goedkope koopwoningen en verbetering corporatiebezit	Eemsdelta/Oost-Groningen	Voorkomen van leegstand van vooral particuliere woningen	Een fonds voor particuliere woningverbetering en sociale problematiek achter de voordeur tegenkomt aanpakken
Aanpak verpaupering Doarpswurk	Noordoost-(West-) Fryslân	Stimuleren gemeentelijke handhaving en ontwikkelen andere methodes voor aanpakken verpauperde panden (rotte kiezen)	Bewustwording gemeenten, actieve handhaving, zoeken naar stimuleringsregelingen voor eigenaren en beschrijven methodiek aanpak rotte kiezen
Beschermde dorpsgezichten Dongeradeel	Noordoost-(West-) Fryslân	Creëren van aantrekkelijke woonmilieus in oude historische dorpskernen	Stedenbouwkundige structuurvisie voor vier dorpen. Stichting dorpsontwikkeling ontwikkelt projecten voor proeftuin Holwerd
Krimp en Strategisch woningvoorraadbeheer Groene Hart	Groene Hart, Hoeksche Waard	Bewustwording over krimp bij lokale en regionale bestuurders	Uitvoering onderzoek woningvoorraad. Een strategische visie

Tabel 2.4*Doelstellingen en beoogde resultaten van de krimpexperimenten Onderwijs (en zorg).*

Krimpexperimenten Onderwijs (en zorg)	Regio	Doelstelling	Beoogde resultaten
Handboek Krimp voor het onderwijs	Parkstad Limburg/ heel Nederland	Ervaringen schoolbesturen in krimpregio's overdragen	Een boekje, een website en inspiratiedebatten
Herstructurering Zorg	Parkstad Limburg	Organiseren van een wijkgebonden basiszorg en voldoende zorggeschikte woningen	Een expertmeeting om draagvlak te creëren voor vervolg. In kaart brengen problemen en oplossingen wijkgebonden zorg
Onderwijsboulevard Xperience Parkstad - Zorgacademie	Parkstad Limburg	Verhogen kwaliteit zorgonderwijs en verhogen aantal afgestudeerden	Meerdere producten ontwikkelen, waaronder nieuwe mengvormen ontwikkelen tussen VMBO, MBO en HBO rond zorg
Venturi-project	Noordoost(West)- Fryslân	Voorkomen jeugdwerkloosheid en stoppen kleine ondernemers in Noordoost Fryslân	Matchen 20 (later 50) ondernemers zonder opvolger en jongeren. Beschrijven methodiek

Tabel 2.5*Doelstellingen en beoogde resultaten van de krimpexperimenten Voorzieningen.*

Krimpexperimenten Voorzieningen	Regio	Doelstelling	Beoogde resultaten
Geïntegreerde kindvoorzieningen op het Groningse Platteland	Eemsdelta / Oost- Groningen	Onderzoeken hoe kinderopvang en onderwijs in de toekomst betaalbaar en bereikbaar blijft	Visies/ontwerpen voor geïntegreerde kindvoorzieningen in twee gemeenten
Masterplan voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen: van meer naar beter	Zeeuws-Vlaanderen	Het behoud of kwalitatief versterken van voorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen	Een lange termijn visie en een uitvoeringsprogramma
Smart Rural Network Society	Noordoost(West)- Fryslân	Voorzieningenniveau (vooral voor ouderen) hoogwaardig houden via ondermeer ICT.	Een digitaal dienstenplatform voor ouderen en een digitaal dorpshuis in Noordoost- Fryslân

Tabel 2.6*Doelstellingen en beoogde resultaten van de krimpexperimenten Burgerbetrokkenheid.*

Krimpexperimenten Burgerbetrokkenheid	Regio	Doelstelling	Beoogde resultaten
Ontwikkeling gemeenschap door zelfsturing	Midden- en Noord Limburg	Gemeenschapontwikkeling door methode van zelfsturing.	Bewustwording gevolgen krimp bij bestuurders en bewoners. Nieuwe oplossingsrichtingen met zelfsturing

Tabel 2.7

Doelstellingen en beoogde resultaten van de krimpexperimenten Herinrichting openbare ruimte.

Krimpexperimenten Herinrichting openbare ruimte	Regio	Doelstelling	Beoogde resultaten
Toolkit nieuwe open ruimte (Zeeuws-Vlaanderen)	Zeeuws-Vlaanderen	Samen met bewoners een nuttige bestemming vinden voor nieuwe open ruimte en leren om te gaan met sloop particuliere woningen	Toolkit waarmee invulling gegeven kan worden aan de invulling van nieuwe open ruimten
Groene Dynamiek in een krimpende regio (Gebroekerbos – Heerlen)	Parkstad Limburg	Hoe om te gaan met vrijkomende ruimte na sloop woningen? Ontwikkelen landschap met eigen verdien capaciteit	Een intentieovereenkomst en later een realisatieovereenkomst om uiteindelijk 80 ha groen in te richten in Heerlen
Delfzijl-Noord is mijn wijk waarin ik thuishkom (Groen voor Rood)	Eemdelta / Oost- Groningen	Hoe om te gaan met vrijkomende ruimte na sloop woningen?	Een plan om vrijkomende grond uit te geven aan bewoners. Onderzoek naar stadsboerderij

In deze overzichten vallen de volgende zaken op:

- Veel experimenten richten zich sterk op visievorming, onderzoek naar de aard en omvang van de problemen en bewustwording bij betrokkenen (zoals gemeentebestuurders). Deze experimenten kunnen uiteindelijk nieuwe oplossingen voor de krimpproblemen opleveren, maar de echte uitvoering van deze oplossingen maakt meestal geen deel uit van dit soort experimenten. Veel experimenten zijn dus geen praktijkexperimenten in de zin dat een mogelijke oplossing in de praktijk wordt uitgetoet. Deze projecten zouden wel beoordeeld kunnen worden op de mate waarin ze uiteindelijk dit soort uitvoerbare experimenten oplevert. Een voorbeeld is het experiment onderwijsboulevard (2) dat een experiment met een nieuwe mengvorm van VMBO en MBO kan opleveren. Indien de initiatiefnemers erin slagen om deze experimenteerruimte te krijgen van het ministerie van OCW kunnen we spreken van een echt praktijkexperiment.
- Een aantal experimenten is sterk geformuleerd als een project met een vooraf beschreven einddoel en een stappenplan om daar te komen. Dit is op zichzelf natuurlijk geen probleem. Het is echter wel de vraag in hoeverre dit soort projecten echt innovatieve en nieuwe oplossingen opleveren. Een experiment moet ook kunnen mislukken. Dit risico lezen we nu nog niet zo terug in veel van de beschreven doelstellingen en resultaten.
- Veel experimenten hebben wel tastbare eindresultaten geformuleerd, maar dit zijn meestal tussenproducten en nog niet de beoogde eindresultaten van het experiment. Als een experiment ook het uitvoeren van een vernieuwende aanpak is, dan moeten veel experimenten nog wel een aantal stappen maken.
- Nogal wat experimenten richten zich op dezelfde problematiek of hebben een vergelijkbare methodiek. Voorbeelden zijn de projecten rond verpauperde woningen (Fryslân en Zeeuws-Vlaanderen) en de experimenten rond de invulling van vrijkomende openbare ruimte (Delfzijl, Heerlen en Zeeuws-Vlaanderen). Dit roept de vraag op naar de kennisuitwisseling tussen de verschillende experimenten. Uit de stukken ontstaat de indruk dat veel experimenten vooral gericht zijn op het uitdragen van hun eigen leerervaringen aan anderen en minder op het leren van andere experimenten. BZK en de SEV (voor de woonexperimenten) hebben wel initiatieven genomen tot het uitwisselen van leerervaringen tussen experimenten, maar hiervan is tot nu toe weinig gebruik gemaakt.

2.5 Activiteiten

De meeste experimenten verkeren nog in een initiatief- of voorbereidingsfase. De belangrijkste activiteiten zijn tot dusverre dus ook vooral gericht op het vormgeven en afbakenen van het experiment en op het formuleren van de gewenste doelstellingen en resultaten (zie ook 2.4). Enkele voorbeelden van genoemde activiteiten zijn:

- Inventariseren en verkennen
- Het ontwikkelen van een plan (van aanpak)
- Een denkkader ontwikkelen
- Het bij elkaar brengen van partijen / het formeren van een team
- Het vinden / creëren van draagvlak en commitment
- Het organiseren van bijeenkomsten (workshop / meeting / conferentie)
- De neuzen dezelfde kant op krijgen / de match maken
- Het regelen van financiering

Bij enkele experimenten is al sprake van meer concrete activiteiten gericht op het bereiken van de gewenste resultaten. Deels gaat het hier om experimenten met een langere voorgeschiedenis (zie par 2.2.1).

Voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn:

- Verzamelen en ontsluiten van kennis in de vorm van een handboek ('Handboek Krimp voor het onderwijs' / 'Naar een nieuwe planningsmethodiek').
- Ontwikkeling van een (informatie) film ('Ontwikkeling gemeenschap door zelfsturing').
- Woningen zijn aangekocht in het experiment 'Herstructurering sociale huur- en goedkope koopwoningen in Ganzedijk'.
- Uitvoeren van een analyse ('Transformatie herstructurering woningvoorraad'), van case-studies, van een cultuurhistorische verkenning ('Dongeradeel') of van (bureau)onderzoek ('Ontwikkeling gemeenschap door zelfsturing').
- Realisatie ontwerp schets op basis van een ontwerp atelier ('Groene dynamiek in een krimpende regio') in Heerlen.
- Start matching arbeidsplaatsen en stageplaatsen (Venturi).
- (externe) Communicatie en ontwikkeling website (zie ook 2.11).

In zijn algemeenheid is voor de meeste experimenten 2010 het jaar van de voorbereiding en planvorming geweest. Veel tijd is gaan zitten in het opstellen en afbakenen van het experiment, het vinden van de juiste partijen, bewustwording bij alle partijen, het ontwikkelen van draagvlak, het zoeken naar financiering en het ontwikkelen van een (gemeenschappelijk) denkkader.

Enkele experimenten geven aan ook de eerste maanden van 2011 nog nodig te hebben voor deze voorbereidende fase. Voor de meeste experimenten geldt echter dat 2011 gezien wordt als het jaar van de uitvoering of 'oogst' van de experimenten. Genoemde activiteiten zijn onder andere:

- Uitwerking mogelijke oplossingsrichtingen.
- Ontwikkeling experimentele methodiek.
- Uitwerking ontwerp geïntegreerde kindvoorziening.
- Start herinrichting openbare ruimte.
- Neerzetten van een goed handhavingsbeleid.
- Uitwerking visie en planvorming.
- Inrichten van een zorginnovatiecentrum.
- Organisatie bestuurlijke conferentie.
- Implementatie daadwerkelijke project.

De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) faciliteert de dertien woonexperimenten en geeft aan dat de meeste van deze experimenten na een moeizame start toch op de rails zijn gezet. Bij een beperkt aantal

experimenten heeft de SEV het gevoel niets toe te voegen of is de SEV van mening dat het vernieuwings- en/of experimenteeraspect niet meer aanwezig is. De SEV ziet een experiment ook echt als de daadwerkelijke uitvoering van een vernieuwende aanpak en ziet dit dus niet in alle dertien woonexperimenten terug.

Conclusie is dat de meeste experimenten nog in een verkennende fase zitten en bijbehorende activiteiten uitvoeren, zoals onderzoek, plannen schrijven, bijeenkomsten organiseren etc. Het daadwerkelijk uitvoeren van experimenten in de praktijk (de schop in de grond) is in de meeste experimenten nog niet aan de orde. Een uitzondering is het vergevorderde project Ganzedijk. Het concretiseren van de experimenten tot een uitvoerbaar experiment heeft in de meeste gevallen nog veel tijd nodig en het is de vraag of dit in alle gevallen zal lukken. Betrokkenen benadrukken dit ook door te wijzen op het proceskarakter van de experimenten. In de experimenten worden nieuwe en soms innovatieve ideeën om met krimp om te gaan verder uitgewerkt. Dit kost tijd en kan ook mislukken.

2.6 Succes- en faalfactoren

Zoals eerder aangegeven geldt voor alle experimenten dat ze nog volop in ontwikkeling zijn en dat er dus eigenlijk nog niet gesproken kan worden over (definitief) succes dan wel falen. Drie projectleiders geven ook zelf aan dat het nog te vroeg is om iets te kunnen zeggen over succes- en faalfactoren. Deze paragraaf gaat dan ook meer over aanknopingspunten (kansen) en belemmeringen of bedreigingen. Deze factoren hebben vooral betrekking op de opstartfase van de experimenten en dus op het proces.

Succesfactoren

Eén van belangrijkste succesfactoren die is genoemd is het belang van een goede 0-fase en genoeg aanlooptijd voor het experiment. Krimp kost tijd. Een lange aanlooptijd wordt hierbij niet per definitie gezien als bezwaarlijk, maar juist ook als een voorwaarde om te komen tot een stevig experiment. Dat wil overigens niet zeggen dat alle experimenten met een lange aanloopfase ook goede experimenten zijn. Toch is deze tijd vaak nodig om de juiste partijen bij elkaar te brengen (succesfactor), om elkaar te leren kennen en om te komen tot gezamenlijke bewustwording. Pas dan kan men werken aan een gezamenlijk denkkader met betrekking tot het vraagstuk en lukt het ook pas om commitment van de verschillende partijen voor het experiment te krijgen. Pas dan kun je vruchtbare samenwerking tussen partijen realiseren (succesfactor). Bestaande en goed functionerende samenwerkingsrelaties zijn dan ook een andere succesfactor. Een citaat: "De regio heeft een hoog Ons kent Ons gehalte en men kan goed met elkaar door één deur". Ook wijzen betrokkenen vaak op het belang van een goede projectleider en bestuurlijk commitment voor het project, bijvoorbeeld van een specifieke wethouder of gedeputeerde. Ook het benoemen van tussenfasen en producten ('kleine stapjes') om de energie bij alle betrokkenen in het experiment te houden, wordt als succesfactor genoemd. Een citaat: "Om te voorkomen dat mensen terugkrabbelen moeten er elke keer stapjes gezet worden zodat men ziet dat er dingen gebeuren en voor elkaar komen. Dan werk je naar een goed plan en een goed draagvlak. Zo blijft de energie bestaan."

Faalfactoren

Voor faalfactoren of belemmeringen geldt deels hetzelfde als voor de succesfactoren: ze gaan vooral over het proces. Bovendien zijn het voor een deel zijn de tegenhangers van de succesfactoren. Genoemd zijn onder andere:

- Coördinatie en afstemming zijn erg lastig.
- Uitzetten van de juiste koers kostte behoorlijk wat tijd of onduidelijkheid over de juiste koers.
- Procesplanning was te optimistisch.
- Vertraging in het project veroorzaakt door burgerparticipatie en moeizame (bestuurlijke) afstemming.
- Bestuurlijke beslissingen laten soms op zich wachten en dit vertraagt het proces.

- Betrokkenheid lokale bestuurders moeilijk te verwerven.
- Moeilijkheid om nieuwe en minder concrete dingen op te pakken.
- Project stagneerde af en toe door ambtelijke schijven.
- Moelijk om in eerste instantie de juiste mensen te vinden, wij zochten op de verkeerde plekken.

Opvallend is dat een onderwerp als burgerparticipatie in het ene experiment gezien wordt als de oorzaak van vertraging (faalfactor), terwijl het in het andere experiment burgerparticipatie als een succesfactor benoemd. Te late burgerparticipatie is dan een faalfactor omdat men "te lang gewacht heeft om naar buiten te treden". In een ander experiment zet men wel in op burgerparticipatie, maar ervaart men het gebrek aan participatiebereidheid onder burgers juist als een belemmerende factor.

Gebrek aan geld voor de uitvoering van het experiment is vaak genoemd als mogelijke faalfactor voor het experiment. De onduidelijkheid over (co-)financiering van het experiment zelf dan wel van de daadwerkelijke uitvoering, wordt een aantal keer genoemd als (mogelijk) faalfactor. Dit laatste speelt bijvoorbeeld bij de experimenten waarin grootschalige sloop en/of verbetering van de woningvoorraad aan de orde is. Hier zijn hoge kosten mee gemoeid. Over het algemeen is in de meeste experimenten nog geen duidelijkheid over de financiering van de uitvoering. Pas als de experimenten concreter worden, zal duidelijk worden of de financiering een succes- of een faalfactor is. Eén van de betrokkenen illustreert dit: "De grootste bedreiging voor het experiment is dat het commitment van de betrokken partijen afneemt. Op het moment zijn veel partijen enthousiast maar dat zou kunnen komen omdat het experiment vooralsnog een vrijblijvend karakter heeft. Het zal spannend zijn om te zien wat er van dit enthousiasme over is wanneer bijvoorbeeld de taken verdeeld worden of er concrete afspraken over financiering gemaakt moeten worden".

Een andere faalfactor is het ontbreken van bestuurskracht en financiën bij sommige krimp gemeenten. Vooral de SEV wijst op het ontbreken van kennis, kunde en ook geld bij sommige krimp gemeenten. Een aantal krimp gemeenten heeft zelfs al moeite om bedragen van bijvoorbeeld 1.200 euro bij te dragen aan een experiment of moet hier al toestemming van de provincie voor vragen. De problemen zullen voor dit soort gemeenten alleen maar toenemen als de daadwerkelijke uitvoering moet beginnen en veel grotere bedragen nodig zijn. De actieve betrokkenheid van provincies bij de experimenten in dergelijke gemeenten lijkt dan ook van groot belang.

Een andere bedreiging die naar voren komt is de onzekerheid over de bestuurlijke betrokkenheid. Deze onzekerheid speelt op verschillende niveaus. Gemeenten en provincies maken zich zorgen over de bestuurlijke betrokkenheid van de Rijksoverheid en andersom. Krimp blijft een moeilijk onderwerp voor overheidsbestuurders en heeft vaak een negatieve klank. Na bestuurswisselingen (en verkiezingen) moet het belang en noodzaak van de experimenten vaak weer worden aangetoond voor nieuwe wethouders en/of provinciale gedeputeerden, die soms niets met het onderwerp hebben of die helemaal opnieuw geïnformeerd en geïnteresseerd moeten worden. "Over het algemeen is krimp niet populair bij gemeentelijke bestuurders", zo geeft één van de betrokkenen aan. Ook over de toekomstige rol van de Rijksoverheid bestaat onduidelijkheid bij gemeenten en provincies.

Een opvallende faalfactor is dat sommige betrokkenen krimp als thema juist willen vermijden. Een reden is bijvoorbeeld dat (gemeentelijke) bestuurders vermoeden dat de krimp problemen juist zal vergroten omdat het een negatieve uitstraling heeft voor het hele gebied. Dit remt de visievorming en voortgang van sommige experimenten. In een ander experiment (Delfzijl) wordt het risico gezien dat het hele project een geitenwollensokken imago krijgt", vanwege de sterke nadruk op groen. Dat zou niet aansluiten bij de cultuur van een industriegemeente als Delfzijl. Deze faalfactor benadrukt nog eens het belang van een brede bewustwording van de krimp problemen onder alle betrokkenen en het belang van positieve en innovatieve krimp experimenten.

Een laatste faalfactor is de (te) strakke (project)structuur van de experimenten. Onder andere de planning en de aansturing worden in sommige gevallen als te strak ervaren. Dit punt lijkt aan te sluiten op het eerder gemaakte onderscheid tussen projecten en experimenten (zie ook 2.4). Sommige experimenten zijn zover ingekaderd en van te voren beschreven dat het gevaar bestaat dat nieuwe innovatieve ideeën tijdens het proces nauwelijks nog ruimte krijgen. Toch zien anderen juist zaken als duidelijkheid, structuur en een duidelijk projectplan als succesfactoren.

2.7 Leerervaringen

Net als bij de succes- en faalfactoren geldt ook voor de leerervaringen dat er voor zeven experimenten nog te weinig over bekend is en dat drie projectleiders aangeven dat het nog te vroeg is om hier iets over te zeggen.

Voor de overige experimenten geldt dat er de nodige overeenstemming zit tussen de verschillende leerervaringen. Eén van de belangrijkste leerervaringen lijkt te zijn dat men achteraf constateert het experiment te snel of te smal te hebben ingestoken. Men geeft onder andere aan dat men beter en eerder over de experimentbeschrijving had kunnen nadenken en dat 'de les is dat krimp complexer en breder is dan men dacht'.

De consequentie hiervan is ook dat men een volgende keer 'een langere projectperiode zou plannen, zodat in de voorbereiding meer zorgvuldigheid betracht kan worden'. Onderdeel van deze zorgvuldigheid is onder andere een "betere projectorganisatie en projectondersteuning"; "Vanaf het begin moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel.'

Verschillende partijen geven aan de les te hebben getrokken dat men beter eerder en meer andere partijen bij het proces had kunnen betrekken en dat men 'misschien eerder met burgerparticipatie had moeten beginnen'. 'Krimp is een breed maatschappelijke uitdaging, waarbij je zorgvuldig en niet alleen, maar in samenwerking met alle relevante partijen te werk moet gaan'.

Ook enkele malen genoemd is de les dat bestuurders en partijen het beste vooraf door een informatieve start bijeenkomst geïnformeerd kunnen worden waarmee ook bestuurlijk commitment verkregen kan / moet worden. 'Indien mogelijk politiek (en financieel) mandaat bij het begin aftikken'.

Bovenstaande punten pleiten ook voor een communicatiestrategie (plan) die bij de start van het project klaar is, ook als dit als één van de leerervaringen naar voren wordt gebracht. Hierbij gaat het om 'communicatie over zowel het plan en de demografische opgave van voorzieningen als communicatie over de participatie van burgers'.

Uit één van de experimenten wordt ook de leerervaring meegegeven dat het van belang is om tijdig producten en resultaten uit te laten kristalliseren om het experiment concreet te maken. Juist ook omdat krimp een verhaal is van lange adem en niet op korte termijn grote resultaten verwachten kunnen worden is het belangrijk om in de experimenten kleine tussenstappen en successen wel te vieren. Mede ook om de energie van de betrokken partijen vast te houden.

2.8 Bestuurlijk commitment

Bestuurlijk commitment bij de belangrijkste betrokken partijen is een belangrijke succesfactor voor de experimenten. In algemene zin is voor alle experimenten bestuurlijk commitment aanwezig. In een aantal experimenten is dit ook vastgelegd in convenanten.

Maar misschien nog wel belangrijker is: bij wie is dit bestuurlijk commitment aanwezig (en bij wie niet) en waar bestaat dit uit? Opnieuw valt op dat de projecttrekkers vooral provincies en gemeenten aanvoeren als partijen waar het experiment bestuurlijk commitment heeft. Daarnaast worden woningcorporaties, onderwijsinstellingen en specifieke ministeries of rijksdiensten enkele malen genoemd. Commerciële of maatschappelijke organisaties komen we veel minder tegen als partijen waar specifiek bestuurlijk commitment is. Vanuit een aantal experimenten is wel heel nadrukkelijk gewezen op het bestuurlijke commitment bij maatschappelijke organisaties. Een voorbeeld is het experiment 'geïntegreerde kindvoorzieningen op het Groninger platteland'. Naast bestuurlijk commitment bij zeven gemeenten en de provincie noemt de projectleider het bestuurlijk commitment bij vier schoolbesturen (Marenland, VCPO Noord Groningen, Lauwers en Eems en Noordkwartier), de kinderopvang Kids2b en de stichtingen Peuterspeelzaalwerk uit De Marne en Loppersum. Daarnaast is ook in de experimenten vanuit Parkstad Limburg nadrukkelijk sprake van bestuurlijk commitment bij onderwijsbesturen en zorginstellingen.

Overigens is over de aard van het bestuurlijk commitment bij gemeenten en provincies verder weinig informatie beschikbaar. Vaak lijkt het vooral te gaan over de betrokkenheid van specifieke wethouders en gedeputeerden. Over de betrokkenheid van provinciale staten en gemeenteraden is weinig informatie. Een algemeen probleem zijn personele wisselingen van enthousiaste wethouders en gedeputeerden veelal na gemeenteraadsverkiezingen en provinciale statenverkiezingen. De betrokkenheid van specifieke gedeputeerden en/of wethouders bij het krimpbeleid en/of specifieke experimenten kunnen het verschil maken. Het terugtreden van een dergelijke persoon heeft dus invloed op de voortgang van specifieke experimenten. Bevolkingsdaling is voor de meeste gebieden ook nog een relatief nieuw thema en ook niet altijd gemakkelijk te accepteren. Hierdoor moeten nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers vaak zelf nog eerst een bewustwordingsfase doormaken. Dit kost tijd. Bewustwording (en acceptatie) van de krimpproblematiek is niet voor niets vaak een belangrijk onderdeel van de experimenten. Dit geldt voor de bevolking van een gebied als geheel maar ook voor individuele bestuurders en volksvertegenwoordigers.

Bovendien zijn veel experimenten (zoals eerder aangegeven) nog in een voorbereidingsfase. Zodra de experimenten concreet zijn uitgewerkt en uitvoeringsgereed zijn, zal blijken hoe groot het bestuurlijk commitment is. Op dat moment moeten gemeenten, provincies en andere betrokkenen partijen ook besluiten over hun financiële bijdrages voor de uitvoering van de experimenten. De meeste experimenten zijn echter nog niet zover.

Deze beperkte inventarisatie van het bestuurlijk commitment levert voor de toekomst van de experimenten de volgende vragen of uitdagingen op:

- Hoe kan het bestuurlijk commitment voor de experimenten bij commerciële en maatschappelijke organisaties worden verhoogd? Ontstaat dit vanzelf naarmate de experimenten concreter worden? Of dienen initiatiefnemers hier meer aandacht aan te besteden?
- Hoe kan het bestuurlijk commitment voor de experimenten bij gemeenten en provincies worden gecontinueerd ondanks de personele wisselingen van betrokken bestuurders?
- Hoe betrekken de experimenten gemeenteraden en provinciale staten bij de vormgeving en uitvoering en hoe kan dit (eventueel) beter?

2.9 Burgerparticipatie

Bij een onderwerp als bevolkingsdaling waarvan de gevolgen zo direct voelbaar zijn voor de bewoners van een krimpregio zelf ligt het op het eerste gezicht voor de hand dat deze bevolking ook zelf nauw betrokken is / wordt. Ook vanuit de Rijksoverheid wordt het van belang geacht dat de burger betrokken is. Bij deze Quick

Scan is dan ook nadrukkelijk gekeken naar het voorkomen van en het niveau van burgerparticipatie in de experimenten.

Grofweg vallen de experimenten onder te verdelen in drie groepen met betrekking tot burgerparticipatie.

Een eerste groep (6) zijn de experimenten waarin geen sprake is van burgerparticipatie (of waarvan dit geheel onbekend is) en waarvan de betrokkenen aangeven dat dit verder ook niet aan de orde is. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat het experiment zich daar niet goed voor leent.

Bij het project 'Krimp en Strategisch woningvoorraadbeheer Groene Hart' bijvoorbeeld, gaat het erom de bewustwording over krimp in de regio Groene Hart bij lokale en regionale bestuurders en gemeenteraden te ontwikkelen en is er verder geen sprake van het betrekken van burgers uit de regio.

Bij de experimenten 'Handboek Krimp voor het onderwijs' en 'Naar een nieuwe planningsmethodiek voor krimpende regio's' wordt met behulp van verschillende deskundigen aan het experiment gewerkt maar lijkt bij de totstandkoming van het product vooralsnog geen sprake van burgerparticipatie.

Een tweede groep experimenten (4) betreft experimenten waarbij nog geen sprake is van burgerparticipatie, maar waarvan de betrokkenen aangeven dat het wel het doel is om hier de komende tijd meer op in te zetten.

Bij het experiment 'Toolkit ontbouwning particulier eigendom' in Heerlen wordt momenteel bewust een pas op de plaats gemaakt in de verdere planvorming om eerst meer ruimte te kunnen gaan bieden voor de betrokkenheid van burgers uit de wijk Vrieheide. Hierbij worden nadrukkelijk ook de lessen van Ganzedijk in het achterhoofd gehouden. Hier kwam burgerparticipatie pas op gang na de publicatie van de sloopplannen en actief protest van de inwoners.

Ook bij het experiment 'Dongeradeel' geven de betrokkenen aan dat burgerparticipatie de volgende stap in het proces is. Het uitzetten van de juiste koers en het vinden van het juiste moment hebben hier de nodige voorbereidingstijd gekost.

In de derde groep, iets minder dan de helft van de experimenten, is wel daadwerkelijk sprake van de één of andere vorm van (beoogde) participatie. Wel kan tussen de experimenten nadrukkelijk verschillende niveau' van burgerparticipatie worden onderscheiden. Een bruikbaar instrument voor het maken van dit onderscheid is de zogenaamde participatieladder (zie figuur 2). Bij de meeste experimenten waarin sprake is van burgerparticipatie gaat het om de onderste niveaus van de participatieladder, dus informeren en raadplegen / consulteren. Voorbeelden van projecten waarin men wat verder lijkt (te willen) gaan:

Het Venturi project. In dit project lijkt er in zekere zin sprake te zijn van verregaande samenwerking (wellicht zelfs co-productie?).

Het project 'Ontwikkeling gemeenschap door zelfsturing'. Dit project heeft als enige experiment zelfsturing als uitgangspunt en gaat daarmee zelfs verder dan burgerparticipatie. In dit experiment wordt onder zelfsturing verstaan: '... dat overheid en maatschappelijke organisaties op het openbare domein ruimte geven aan gemeenschappen (dorpen, kernen en wijken) en kleinere sociale verbanden zoals verenigingen, gezinnen en individuen om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van hun eigen leven en leefomgeving' (Proeftuin Zelfsturing, 2010: 9).

Bij het experiment in Delfzijl ('Delfzijl-Noord is mijn wijk waar ik thuiskom') is participatie van burgers als één van de centrale doelstellingen voor het vervolg van de pilot benoemd. Hierbij wordt onder andere gedacht aan het betrekken van bewoners, bijvoorbeeld via inspraak, maar uiteindelijk ook via het samen aanleggen en beheren van de groene voorzieningen. Dit lijkt in zekere zin ook op te gaan voor het experiment 'Groene dynamiek in een krimpende regio' in Heerlen.



Figuur 2

De participatieladder.

Bij één van de experimenten ('Groene dynamiek in een krimpende regio') geeft men aan graag de burgers bij het proces te willen betrekken, maar dat men moeite heeft om de bewoners echt te betrekken (Fontein et al., 2011). Het feit dat burgers willen / kunnen participeren is ook niet altijd een vanzelfsprekendheid en zal naast communicatie en organisatie van het proces ook deels afhangen van de kenmerken en het (sociale/menselijke) kapitaal van de betreffende burgers. Hoe en wanneer sociale cohesie tot stand komt en kan leiden tot een vitale en betrokken gemeenschap is een cruciale vraag voor krimp- en anticipeerregio's (zie ook Thissen in RLG, 2010).

Een meerderheid van de projectleiders geeft aan nut en noodzaak van burgerparticipatie te onderkennen. Vanuit de Rijksoverheid is ook een geslaagde kennisuitwisselingsbijeenkomst over burgerparticipatie georganiseerd. Mede op basis van deze bijeenkomst is als één van leerervaringen genoemd dat men achteraf gezien te laat is begonnen met burgerparticipatie en dit een volgende keer anders te organiseren. Aan de andere kant zijn er ook projectleiders die aangeven dat het proces van burgerparticipatie (en de organisatie daarvan) bij nader inzien veel meer tijd kost dan verwacht en dat dit één van de redenen is waardoor het experiment vertraging heeft opgelopen. In enkele experimenten wordt specifiek aangegeven dat men meer in wil zetten op het gebruik van digitale media voor burgerparticipatie.

In een aantal van de experimenten lijkt er eerder sprake van instrumentele doelen voor burgerparticipatie dan van kwaliteitsdoelen (zie figuur 3). Bij de instrumentele motieven staat niet zozeer de kwaliteit van het product/experiment zelf in de belangstelling, maar gaat het vooral om de status van het product. Het gaat dan veelal om het creëren van begrip / draagvlak. De afstand tussen verschillende partijen kan worden verkleind doordat zij direct in dialoog zijn. Op deze manier kan een participatieproces voorkomen dat een besluitvormingsproces verzandt in een 'wij' versus 'zij' situatie en kan 'tegenwerken' worden omgezet in 'meewerken'. Bij de kwaliteitsdoelen gaat het erom het (eind)product of de uitvoering als zodanig te

verbeteren. Vanuit dit oogpunt is participatie aantrekkelijk omdat de betrokkenen specifieke kennis, expertise en creativiteit in het proces kunnen inbrengen die het project ten goede komt. Wanneer er naast de pragmatische redenen voor participatie ook sprake is van praktische dan wel principiële redenen blijkt dit het succes van participatie vaak te vergroten (Breman et al., 2008).

We kunnen concluderen dat burgerparticipatie steeds meer aandacht krijgt in de experimenten. Toch blijven de meeste experimenten nog veelal beperkt tot informeren en raadplegen. Meebeslissen en coproduceren komen we als vormen van burgerparticipatie nog nauwelijks tegen. Gezien het belang dat door veel betrokkenen aan burgerparticipatie wordt gehecht, is er in veel experimenten nog voldoende ruimte om te experimenteren met verdergaande vormen van burgerparticipatie. Ook kan daarbij gedacht worden aan burgerparticipatie via nieuwe media. Dit komt eigenlijk alleen aan de orde in de experimenten Smart Living en ook in het experiment voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen gaat men nu experimenteren met burgerparticipatie via social media. Een aandachtspunt is wel dat burgerparticipatie niet te laat in het proces wordt ingezet als alle doelen en plannen eigenlijk al zijn dichtgetimmerd door de betrokken overheden en andere organisaties.



Figuur 3
Redenen en voordelen van participatie (Breman et al., 2008).

2.10 Ondersteuning van het Rijk

2.10.1 Aanvankelijke verwachtingen

De initiatiefnemers van de experimenten hadden bij de start van hun deelname verschillende verwachtingen van de rol van de Rijksoverheid. Heel prominent in de beginfase was de verwachting bij betrokken provincies en gemeenten dat de status als Rijksexperiment ook rijksfinanciering met zich mee zou brengen. Ondanks dat de Rijksoverheid vanaf het begin heeft uitgedragen dat dit niet het geval zou zijn, bleef deze verwachting vrij hardnekkig. Hierdoor waren sommige initiatiefnemers uiteindelijk ook teleurgesteld in deze opstelling van de Rijksoverheid. Toch is uiteindelijk maar één van de experimenten (Veendam) hierom tijdelijk stil komen te liggen. Ook dit experiment is recent toch weer opgestart. Sommige experimententrekkers (gemeenten en provincies) verwachten nog steeds een financiële rijksbijdrage als hun experimenten in de uitvoeringsfase komen.

Toch waren er nog andere verwachtingen van de status van experiment bij de initiatiefnemers. Ten eerste verwachtten de initiatiefnemers een zekere inzet van expertise vanuit de Rijksoverheid (zie verder 2.10.2). Ten

tweede bestond de verwachting dat de status van Rijksexperiment ook gemakkelijker toegang zou opleveren voor de experimenten bij de Rijksoverheid. Sommige initiatiefnemers zijn erg tevreden over hun toegang tot de Rijksoverheid, terwijl anderen nog wel mogelijkheden tot verbetering zien (zie ook 2.10.2). Ten derde bestond er de verwachting dat de Rijksoverheid zou bijdragen aan de kennisuitwisseling tussen verschillende experimenten. Een aantal betrokkenen geeft aan dat dit nog niet zo sterk van de grond is gekomen. Het ministerie van BZK en de SEV hebben hier wel initiatieven toe genomen maar over het algemeen viel de belangstelling vanuit de experimenten erg tegen. Mogelijk zijn sommige experimenten nog niet toe aan uitwisseling. Een andere verklaring is dat kennis wordt uitgewisseld via andere netwerken, zoals het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB). Ten slotte geven betrokkenen aan dat de experimentenregeling ook een impuls is voor de voortgang van deze initiatieven. Als je eenmaal een Rijksexperiment bent geworden en het experiment zou mislukken, zou dit ook gezichtverlies betekenen, zo is de gedachte.

2.10.2 Daadwerkelijk ondersteuning in huidige situatie

Een inventarisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken toont dat een groot aantal ministeries betrokken is bij een of meer experimenten (zie tabel 2.8). Hierbij is uitgegaan van de 'oude' ministeries. Inmiddels maakt het voormalig ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) als directoraat-generaal onderdeel uit van BZK en zijn LNV en EZ samengevoegd tot EL&I. Ook het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) is of wordt betrokken bij een aantal krimpexperimenten.

Tabel 2.8

Ministeries en hun betrokkenheid bij de experimenten.

Ministerie	BZK	WWI	LNV	EZ	OCW	VWS	SZW
Aantal experimenten	10	15	6	2	4	3	2

De aard van de betrokkenheid verschilt wel per experiment en ministerie (onderdeel).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) speelt een belangrijke rol in de coördinatie van de rijksinzet. BZK gaat uit van een vraaggerichte benadering. Vragen om expertise of begeleiding vanuit de Rijksoverheid worden (zo nodig) door BZK uitgezet bij andere ministeries. Deze coördinerende rol wordt door betrokkenen ook gewaardeerd. De inhoudelijke betrokkenheid van BZK richt zich vooral op het bieden van expertise op het bestuurlijke vlak en een thema als burgerparticipatie. Experimenten die hier behoefte aan hebben, kunnen gebruik maken van de beschikbare expertise op dit terrein. Daarvan hebben zes experimenten gebruik gemaakt en zijn inmiddels in een aantal experimenten ook aanwijsbaar initiatieven genomen om de burgerparticipatie te verbeteren. Een voorbeeld is het onderdeel burgerparticipatie in het experiment 'Masterplan voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen'. Daarnaast heeft BZK verschillende experimenten ondersteund, vaak met een mix aan instrumenten zoals de inzet van een 'serious krimpgame', medefinanciering van onderzoek, een coach voor de organisatie van samenwerking, de inzet van de GROS -grensmakelaar voor grensoverschrijdende knelpunten.

De inzet van WWI (tegenwoordig ook BZK en I&M) bestaat vooral uit de begeleiding/ondersteuning van de Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV) van twaalf woonexperimenten. De rol van de SEV verschilt wel sterk per experiment. Bij sommige experimenten (zoals Grensoverschrijdend wonen en Ganzedijk) was de SEV

al langer betrokken en deze experimenten zijn ook al deels in uitvoering. Andere experimenten zijn nog sterk in een initiatieffase waardoor de SEV meer begeleidt bij het opzetten van het experiment.

Het voormalig ministerie van LNV (nu EL&I) speelt een zeer actieve rol bij twee experimenten in Delfzijl (Delfzijl-Noord, de wijk waar ik thuiskom) en Heerlen (Groene dynamiek in een krimpende regio). LNV was ook betrokken bij het opzetten en uitwerken van deze experimenten. In deze experimenten wordt ook de expertise van het Innovatienetwerk Groene Ruimte en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) ingezet. De zeer actieve inzet vanuit dit ministerie wordt door de betrokkenen overigens zeer gewaardeerd (Fontein et al., 2011). In de andere experimenten is deze rol beperkter en bestaat uit de inzet van specifieke expertise.

Het voormalig ministerie van Economische Zaken (nu EL&I) is betrokken bij twee experimenten in Fryslân (Smart Living en Venturi). Over de aard en omvang van deze inbreng van expertise is verder weinig bekend.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) is betrokken bij de vier onderwijsexperimenten. Deze inzet bestaat vooral uit de inzet van expertise. Het experiment 'Geïntegreerde kindvoorzieningen op het Groninger platteland' wordt ook mede gefinancierd door OCW. Bij andere experimenten wordt over een financiële bijdrage nog nagedacht. In de toekomst kan OCW mogelijk een rol spelen bij het aanpassen van of experimenteren met nieuwe onderwijsvormen (bv. in Parkstad). Dit idee moet eerst nog verder worden geconcretiseerd, maar er zijn goede contacten met dit ministerie.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is betrokken bij drie experimenten. Deze betrokkenheid bestaat uit de (mogelijke) deelname in een klankbord- of begeleidingsgroep (Masterplan voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen en Smart Living). VWS is het meest actief betrokken in het experiment herstructurering Zorg (Parkstad Limburg) door als eerste aanspreekpunt voor de Rijksoverheid te fungeren en enkele expertmeetings rond zorg op wijkniveau en belemmerende regelgeving rond AWBZ en WMO.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft haar inzet van expertise toegezegd aan de experimenten Onderwijsboulevard (Parkstad Limburg) en Venturi (Fryslân).

Enkele respondenten merken wel op dat de inzet van verschillende ministeries nog wel sterk verschilt. Sommige (onderdelen van) ministeries zouden erg actief zijn terwijl anderen minder actief zijn. Sommige experimententrekkers geven in de enquête dan ook aan geen rijkssteun te ontvangen terwijl formeel wel één of meer rijksonderdelen betrokken is. Voorbeelden van genoemde onderwerpen waarop een actievere inbreng van de Rijksoverheid gewenst wordt, zijn: de economische ontwikkeling van krimpgebieden, de toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt voor de zorg en sportvoorzieningen.

Daarnaast is het opvallend dat (nog) geen van de experimenten een concreet verzoek aan het Rijk heeft geformuleerd voor het wijzigen van wet- of regelgeving. Een mogelijke verklaring is dat veel experimenten nog niet concreet genoeg zijn geformuleerd om dergelijke knelpunten te kunnen formuleren. De verwachting is dat een aantal experimenten (rond onderwijs) in de toekomst wel op dergelijke knelpunten zal stuiten en dat dus experimenteerruimte in wet- en regelgeving nodig zal zijn. Een andere verklaring is dat de bestaande experimenteerruimte in wet- en regelgeving groter is dan gemeenten en provincies vaak denken. Een voorbeeld is het verpauperde woningen experiment ('rotte kiezen') in Fryslân, waarin juist het beter benutten van de bestaande handhavinginstrumenten van gemeenten centraal staat.

Ten slotte verwachten veel experimenten (en hun initiatiefnemers) dat uiteindelijk een financiële bijdrage van de rijksoverheid nog steeds nodig zal zijn om de experimenten ook daadwerkelijk uit te voeren. Veel experimenten zijn nu nog in de fase dat de plannen verder worden geconcretiseerd. De grote investeringen komen pas daarna.

2.11 Externe communicatie

Naast de informatie op de website www.vanmeernaarbeter.nl en de voortgangsrapportages van de verschillende experimenten (indien beschikbaar), is in het kader van deze Quick Scan ook gekeken naar eventuele andere vormen van (externe) communicatie rondom de experimenten.

Zoals ook beschreven in de inleiding (2.1) is van sommige experimenten slechts weinig informatie beschikbaar. Een aantal experimenten is nagenoeg onzichtbaar, zoals 'Herstructurering Zorg'; 'Verbetering en energiezuinig maken goedkope koopwoningen & verbetering corporatiebezit'). Niet alleen is er geen voortgangsrapportage beschikbaar maar ook actief zoeken op internet levert nagenoeg niets op. Voor deze experimenten rijst dan ook de vraag wat de actuele status is en in hoeverre ze nog actief zijn.

Voor de meeste experimenten geldt dat actief zoeken wel enige aanvullende informatie oplevert. In een aantal gevallen is informatie over de experimenten terug te vinden via de gemeentelijke, provinciale of regionale sites (bv. www.parkstad-limburg.nl). Overigens is hier in de meeste gevallen nog weinig sprake van actieve communicatie over het experiment maar gaat het bijvoorbeeld om de formele communicatie richting gemeenteraden of colleges. Van enkele experimenten (bv. Ganzedijk) is informatie terug te vinden via de traditionele media. Ook hier gaat het veeleer om publiciteit dan over gerichte communicatie.

Een aantal experimenten heeft een eigen website (in ontwikkeling) waarop informatie over het experiment wordt gepubliceerd. Voorbeelden hiervan:

www.xperienceparkstad.nl

www.venturiproject.nl

www.aanpakrottekiezen.nl

www.dongeradeel.nl

www.zorgacademieparkstadlimburg.com

Het experiment 'Smart Rural Network Society' viel op doordat het ook via de nieuwe media (twitter, blog) nadrukkelijk naar voren kwam. Hier lijkt echt sprake van gerichte externe communicatie. Ook het experiment zorgacademie (Parkstad Limburg) maakt gebruik van twitter. De aard en het niveau van externe communicatie lijken een soort van graadmeter voor de staat van gevorderdheid / volwassenheid van het project.

Ook opvallend is het experiment 'Handboek Krimp voor het Onderwijs' van de provincie Limburg. Dit experiment richt zich expliciet op de externe communicatie van bestaande ervaringen van het omgaan met krimp in het onderwijs (in heel Nederland). In fase 2 van het project wordt een landelijke website opgezet om praktijkervaringen van het omgaan met krimpvraagstukken uit te dragen.

Behalve via traditionele en nieuwe media heeft een aantal experimenten zich ook nadrukkelijk weten te profileren op de nationale bestuurdersconferentie krimp op 2 december 2010 in Den Haag (o.a. Rotte Kiezen, Naar een nieuwe planningsmethodiek, Groene dynamiek in een krimpende regio, Geïntegreerde kindvoorzieningen). Een aantal van deze experimenten had voor deze gelegenheid ook gericht het nodige informatiemateriaal ontwikkeld.

In zijn algemeenheid lijkt te gelden dat er bij veel projecten nog weinig sprake is van externe communicatie. Waar over sommige projecten nauwelijks iets bekend is geldt voor de meesten dat ze vooral nog bezig lijken met interne communicatie en afstemming. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van de analyse van de doelstellingen, activiteiten en leerervaringen. Door een aantal experimenten wordt ook expliciet benoemd dat de energie tot dusverre voornamelijk naar binnen is gericht en dat dit ook nodig is (geweest) voordat men naar buiten kan treden.

De meest gangbare manier van werken in de experimenten lijkt te zijn om eerst zelf kennis te ontwikkelen en dan pas deze ook naar buiten toe uit te dragen. Op basis van de voortgangsrapportages zijn er weinig voorbeelden te noemen waarbij men eerst bij andere partijen / experimenten is gaan kijken voordat men het eigen experiment verder heeft ingevuld.

Wel is het zo dat een aantal projectleiders heeft aangegeven baat te hebben (gehad) bij de kennismaking of -uitwisseling met andere experimenten. Vanuit de meeste experimenten komt het geluid dat men in een latere fase wel graag ook ervaringen uit te willen wisselen met anderen, ook van buiten. Voor een aantal experimenten (o.a. Delfzijl) staat een bezoek naar een ander experiment (Heerlen) al concreet op het programma.

Vanuit BZK en de SEV zijn in 2010 een aantal keren een paar initiatiefnemers bij elkaar gezet in het kader van kennisuitwisseling. Dat ging op zich wel goed. Voor verdere bijeenkomsten over kennisuitwisseling rondom een gemeenschappelijk thema bleek uiteindelijk (te) weinig animo om deze door te laten gaan.

Eén van de (leer)ervaringen die ook naar bovenkomt uit de voortgangsrapportages van de experimenten is dat er behoefte is aan een goed communicatieplan. Bij enkele experimenten wordt daarbij ook gedacht in de richting van het gebruik van sociale media.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Algemeen en context

Op 1 december 2010 waren er in totaal 22 krimpexperimenten. Sinds juni 2010 zijn er twee experimenten bijgekomen in Heerlen (Groene dynamiek in een krimpende regio) en Delfzijl (Delfzijl-Noord, de wijk waar ik thuiskom). Eind 2010 zijn er nog vier extra experimenten ingediend. De 'nulmeting' in dit rapport gaat uit van de 22 goedgekeurde experimenten.

De meeste experimenten komen uit de drie krimpregio's: Eemsdelta & Noordoost-Groningen (6), Zeeuws-Vlaanderen (5) en Parkstad Limburg (5). De overige experimenten komen uit een (beperkt) aantal van de tien tot twaalf anticiperregio's: Noord- en Midden Limburg (1), Groene Hart (1), Noordoost (en West-) Fryslân (4). De vier nieuwe experimenten zijn gesitueerd in de krimpregio Groningen en de anticiperregio's Noord- en Midden Limburg (Leudal), Noordoost Fryslân (Schiermonnikoog) en Oost Drenthe.

De 22 experimenten zijn qua thematiek en aanpak zeer divers. Daarnaast zijn er verschillende experimenten (vaak in verschillende krimpregio's) die ook veel op elkaar lijken en dus mogelijk van elkaar kunnen leren. De experimenten zijn op hoofdlijnen in te delen in vijf thema's: (1) wonen; (2) onderwijs (en zorg); (3) overige voorzieningen; (4) burgerbetrokkenheid en (5) herinrichting openbare ruimte. Het aantal experimenten rond de (regionale) arbeidsmarkt is nog vrij beperkt. Verder zijn er nog geen experimenten rondom bedrijventerreinen, mobiliteit & infrastructuur, de gevolgen voor de detailhandel, de vrijetijdsector en de landbouw. Ook zou er nadrukkelijker kunnen worden geëxperimenteerd met nieuwe financiële constructies.

Voortgang experimenten

In zijn algemeenheid lijkt te gelden dat voor de meeste experimenten 2010 het jaar van de voorbereiding en planvorming is geweest. Veel tijd is gaan zitten in het opstellen en afbakenen van het experiment, het vinden van de juiste partijen, bewustwording bij alle partijen en de financiering en het ontwikkelen van een (gemeenschappelijk) denkkader en draagvlak.

De meeste krimpexperimenten hebben sinds de formele start (begin 2010) een aantal stappen gemaakt in hun voortgang. De status van experiment heeft hierin stimulerend gewerkt. In sommige gevallen zijn zelfs al concrete (tussen)resultaten te melden. De meeste experimenten verkeren nog in een verkennende fase. Hierbij horen activiteiten als onderzoek, plannen schrijven, bijeenkomsten organiseren etc. In deze fase is er vooral veel aandacht voor bewustwording van het krimpprobleem bij betrokkenen en bevolking, het betrekken van publieke en private partijen en het realiseren van bestuurlijk commitment. Het daadwerkelijk uitvoeren van experimenten in de praktijk ('de schop in de grond') is in de meeste experimenten nog niet aan de orde. Een uitzondering is het vergevorderde project Ganzedijk. Het concretiseren van de experimenten tot een uitvoerbaar experiment heeft in de meeste gevallen nog veel tijd nodig. Betrokkenen benadrukken dit ook door te wijzen op het proceskarakter van de experimenten. In de experimenten worden nieuwe en soms innovatieve ideeën om met krimp om te gaan verder uitgewerkt. Dit kost tijd. Een aantal experimenten is al wat verder in de uitvoering, dit zijn vooral experimenten in de al bestaande krimpregio's. Deze experimenten zijn vaak ook al (veel) eerder gestart. Uiteindelijk zijn alle betrokkenen ervan overtuigd dat de vormgeving en uitvoering van de krimpexperimenten veel tijd kost en een kwestie is van een lange adem. Experimenten te snel afrekenen op concrete resultaten zou volgens de betrokkenen dan ook niet terecht zijn.

De experimenten vertonen grote verschillen in de mate van concreetheid en complexiteit. Sommige experimenten zijn zeer breed geformuleerd en bestaan uit meerdere deelprojecten. Deze complexe experimenten zijn vaak veel meer een zoektocht naar concrete experimenten. Hier kunnen verschillende concrete praktijkexperimenten uit voortkomen. Het voordeel van deze experimenten is dat er ruimte is voor innovatieve ideeën. Andere experimenten gaan meer uit van een vrij concreet idee en willen dit uitvoeren. De concreetheid van deze experimenten (of projecten) maakt ze gemakkelijker uitvoerbaar. Het nadeel is dat er minder ruimte is voor innovatie. Eén van de belangrijkste leerervaringen lijkt te zijn dat men achteraf constateert dat het experiment te snel of te smal is ingestoken. Men geeft onder andere aan dat men beter en eerder over de experimentbeschrijving had kunnen nadenken en dat 'de les is dat krimp complexer en breder is dan men dacht'. Opvallend is dat de concretere experimenten vaak getrokken worden door een gemeente, terwijl de wat complexere zoekexperimenten meestal door een provincie worden getrokken.

De krimpexperimenten zijn ook te zien als bestuurlijke experimenten. De krimpproblematiek en de innovatieve oplossingen vragen vaak om nieuwe vormen van samenwerking van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en burgers. In verschillende experimenten zien we ook dat er nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan met vaak verrassende combinaties van overheden, maatschappelijke partijen en bedrijven. Er is dus wel belangstelling bij maatschappelijke organisaties en bedrijven om mee te denken over oplossingen voor krimp. Toch ligt in de meeste experimenten nog veel nadruk op het realiseren van commitment bij gemeenten en provincies. Het (formeel) betrekken van private organisaties en burgers komt in een latere fase van het experiment aan de orde, zo is vaak de gedachte. Het risico bestaat dat de experimenten eerst teveel bestuurlijk worden dichtgetimmerd, waarna de speelruimte voor de participatie van private partijen en burgers vervolgens (te) gering is. Dit is een risico omdat de (financiële) participatie van bedrijven en maatschappelijke organisaties vaak cruciaal zal zijn voor een succesvolle uitvoering van veel experimenten.

Burgerparticipatie is een thema met groeiende aandacht binnen de experimenten, mede dankzij de stimulerende en faciliterende rol van de Rijksoverheid. Toch blijft burgerparticipatie nog vaak teveel hangen in vormen van informeren en raadplegen. Op dit terrein ontbreekt vaak ook de kennis en ervaring met innovatieve vormen van burgerparticipatie (coproductie en meebeslissen).

Wat opvalt is dat de meeste experimenten zijn opgebouwd rondom een (acuut) ervaren probleem (zoals bv. verpaupering, tekort aan voorzieningen, mismatch op de arbeidsmarkt) en nog minder worden gebaseerd op de potentiële kansen of kracht van de regio. Dit verklaart wellicht ook de beperkte externe communicatie over veel experimenten. Door een aantal experimenten wordt ook expliciet benoemd dat de energie tot dusverre voornamelijk naar binnen is gericht en dat dit ook nodig is (geweest) voordat men naar buiten kan treden. Ook voor kennisuitwisseling tussen verschillende experimenten was tot nu toe weinig animo. Toch zijn er voldoende inhoudelijke thema's en procesonderwerpen (participatie van burgers en private organisaties), waar experimenten veel van elkaar zouden kunnen leren. De interne gerichtheid van veel experimenten is een mogelijke verklaring dat de uitwisseling van leerervaringen tussen experimenten tot nu toe nog onvoldoende van de grond is gekomen.

De Rijksoverheid draagt op verschillende manieren bij aan de krimpexperimenten. De eerste verantwoordelijkheid ligt echter bij gemeenten, provincies en andere regionale actoren. Toch wordt de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de experimenten zeer gewaardeerd. Veel experimenten vragen eerder om meer dan minder rijksbetrokkenheid. Hierbij verwachten de initiatiefnemers wel dat de Rijksoverheid de experimenten ook de tijd geeft om zich te ontwikkelen en niet te snel afrekent op concrete resultaten.

Succes- en faalfactoren

Uit de analyse komen verschillende succes- en faalfactoren naar voren voor de voortgang van de experimenten. De belangrijkste succesfactoren zijn:

1. *Een goede nulfase.* In veel experimenten blijkt de bewustwording van het krimpprobleem nog geen vanzelfsprekendheid. Dit is aan de orde in de anticiperregio's, waar de gevolgen van krimp vaak nog nauwelijks zichtbaar zijn, maar ook vaak nog in de krimpregio's waar de gevolgen van krimp wel al zichtbaar zijn. Krimp is voor bestuurders, betrokken organisaties en inwoners vaak een moeilijk te accepteren probleem. Dit kost tijd. Daarnaast is het belangrijk om een goed gedragen projectplan en een goede projectorganisatie op te zetten. Ook dit kost veel experimenten vaak meer tijd dan van te voren gedacht.
2. *Burgerparticipatie.* Burgerparticipatie is volgens veel betrokkenen een succesfactor en volgens sommigen zelfs een absolute voorwaarde voor succes. Veel experimenten hebben echter een beperkt doel als het schrijven van een plan van aanpak of het doen van een onderzoek. Burgerparticipatie is dan vaak een vertragende factor. Voorstanders van burgerparticipatie wijzen echter op de weerstand die ontstaat als een gemeente een uitgewerkt plan voorlegt aan bewoners. Problemen met burgerparticipatie zijn de kennis en ervaring met nieuwe vormen van burgerparticipatie bij gemeenten en provincies en de in sommige wijken beperkte bereidheid onder burgers om te participeren.
3. *Verwachtingen over de rol van de Rijksoverheid.* Sommige experimenten verwachten veel van de Rijksoverheid in termen van expertise, experimenteerruimte en financiën. Dit kan gemakkelijk een faalfactor worden voor bepaalde experimenten indien de Rijksoverheid niet van plan is deze verwachtingen waar te maken of zelfs zou stoppen met de krimpexperimenten.
4. *Financiën voor een vervolg.* Veel experimenten verkeren nog in een voor- of definitiefase. Na afronding van deze fase zullen de plannen concreter worden en worden ook de financiële gevolgen van de echte uitvoering van de plannen duidelijk. Veel experimenten zien de financiering van deze uitvoering als grootste probleem. Hierbij wordt vanuit provincies en gemeenten veel van de Rijksoverheid verwacht, terwijl de Rijksoverheid juist veel van gemeenten en provincies en andere partijen verwacht.
5. *Afhankelijkheid van specifieke gemeentelijke of provinciale bestuurders.* De betrokkenheid van specifieke gedeputeerden en/of wethouders bij het algemene krimpbeleid en/of specifieke experimenten kunnen het verschil maken (succesfactor). Het terugtreden van een dergelijke persoon heeft dus invloed op de voortgang van specifieke experimenten (faalfactor). Bevolkingsdaling is voor de meeste gebieden ook nog een relatief nieuw thema en is niet altijd gemakkelijk te accepteren. Dit betekent ook dat het bestuurlijk draagvlak voor de experimenten bij provincies en gemeenten niet een vanzelfsprekendheid is en steeds opnieuw moet worden bevestigd.
6. *Status van rijks-experiment.* Dit wordt door betrokkenen ook als een succesfactor gezien, omdat deze status een impuls is voor de regionale partijen om het experiment tot een succes te maken en omdat het toegang verschaft tot de expertise en instrumenten (zoals wet- en regelgeving) van de Rijksoverheid. Op grond van het feit dat de experimenten steeds concreter worden, is te verwachten dat ook de vraag vanuit de experimenten naar rijksbetrokkenheid steeds concreter zal worden de komende tijd.
7. *Gemeentelijke betrokkenheid.* In een aantal experimenten is de gemeente de onbetwiste projectleider van het project en in andere (vaak complexere en regionale) experimenten nemen provincies een leidende rol. Vaak is de gemeentelijke betrokkenheid in deze experimenten wel cruciaal voor een succesvolle uitvoering.

Faalfactoren zijn de tegenhanger van de succesfactoren en dus het ontbreken van deze factoren. Daarnaast zijn specifieke faalfactoren:

1. Het ontbreken van bestuurskracht (kennis en kunde) en financiën bij sommige krimp gemeenten.
2. Bestuurders die het onderwerp krimp liever vermijden vanwege de negatieve uitstraling van het concept krimp.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies hebben we de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. Neem de tijd voor een goede nulfase. De nulfase van een experiment blijkt erg belangrijk. Hierin is veel aandacht nodig voor bewustwording, creëren van bestuurlijk draagvlak en betrekken van publieke en private actoren. Eén van de leerpunten is dat deze fase niet te snel projectmatig wordt afgebakend. Hierdoor ontstaat ruimte voor innovatieve en nieuwe ideeën en oplossingen.
2. Veel bestaande experimenten kunnen na de opstartfase concreter en specifiekere worden ge(her)definieerd in termen van de uitvoering van een vernieuwende aanpak in de praktijk. Sommige experimenten zijn nu zo breed, complex en/of procesmatig geformuleerd dat het nog zoeken is naar het (innovatieve) experiment in het zoekproces. Dit zoekproces is overigens wel zeer waardevol (zie aanbeveling 1) en kan ook geheel nieuwe ideeën opleveren. In een tussenevaluatie van de experimenten dient dit meegenomen te worden. Op dat moment kunnen ook experimenten afvallen die niet innovatief genoeg zijn of niet tot uitvoering komen.
3. De Rijksoverheid kan meer duidelijkheid verschaffen over de eigen rol bij de experimenten op de korte en de lange termijn. Het is van belang om de bijdrage van het Rijk (nog) explicieter te maken en zodoende duidelijkheid te creëren over verwachtingen en verplichtingen. Uiteraard betreft dit ook duidelijkheid over de continuïteit van de betrokkenheid van de verschillende departementen en overige rijksondersteuning zoals vanuit de SEV. De experimenten kosten tijd en vragen dus ook om duidelijkheid over de rijksbetrokkenheid op de langere termijn. Dit betekent ook dat de experimenten duidelijker maken wat ze precies van de Rijksoverheid verwachten. De Rijksoverheid moet (samen met IPO en VNG) een concreet besluit nemen over de openstelling van de experimentenregeling na 1 januari 2011. Als gekozen wordt om hiermee door te gaan en ook om nieuwe experimenten toe te laten ligt een focus op witte vlekken in thema's en regio's voor de hand. Nieuwe thema's zijn bijvoorbeeld de (regionale) arbeidsmarkt, bedrijventerreinen, mobiliteit & infrastructuur, gevolgen voor de detailhandel, de vrijetijdsector, de landbouw en nieuwe financieringsconstructies. Nieuwe regio's zijn de anticipeerregio's zonder krimpexperimenten zoals Twente, Achterhoek, Kop van Noord-Holland, Schouwen-Duiveland en West-Brabant.
4. Burgerparticipatie en het betrekken van maatschappelijke organisaties en bedrijven verdienen meer aandacht. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers van de experimenten (gemeenten en provincies). De Rijksoverheid kan dit proces (blijven) ondersteunen met kennisuitwisseling en inbreng van externe kennis en expertise.
5. De meeste experimenten kunnen meer aandacht besteden aan hun externe communicatie. Veel experimenten zijn nog sterk naar binnen gericht en vooral gericht op het oplossen van de eigen krimpproblemen. Meer externe communicatie kan ook het externe leereffect (bijvoorbeeld voor de anticipeergebieden) worden versterkt.
6. Besef dat experimenten ook kunnen mislukken en zie dit niet als falen. Experimenten mogen in principe mislukken. Veel initiatiefnemers zien een mislukt experiment echter nog als gezichtverlies. Het is een uitdaging om een manier te bedenken om toch te leren van mislukte experimenten, zonder dat initiatiefnemers hier vooral op worden afgerekend.
7. Leer van elkaars ervaringen en wissel kennis uit. Ga bij elkaar op bezoek, wissel kennis uit. Het Rijk kan dit blijven faciliteren, maar de experimenten moeten ook zelf hierin actiever worden.

Literatuur

AGD (Agrarisch Dagblad), Weekend, vrijdag 17 december 2010. Niet kunnen stoppen. Achterhoek in actie tegen bevolkingskrimp.

Breman, B.C. en A. van Doorn, 2011. Ontwikkeling van de landbouw in krimpgebieden. Notitie voor het ministerie van EL&I. Concept. Alterra, Wageningen UR.

Breman, B.C., M. Pleijte, A. Buijs en S. Ouboter, 2008. Participatie in waterbeheer - Een vak apart. Handleiding voor waterbeheerders. Alterra, Wageningen UR.

Derks, W., P. Hovens en L. Klinkers, 2010. Cijfers rond structurele bevolkingsdaling in chronologisch perspectief. Kenniscentrum voor bevolkingsdaling en beleid.

Dijkstal, H.F. en J.H. Mans, 2009. Krimp als structureel probleem. Rapportage topteam krimp voor Groningen.

Fontein, R.J., R.J. Arnouts, W. Kuindersma en B.C. Breman, 2011. Quick scan pilots bevolkingsdaling: Gebroekerbos (Heerlen) en Groen voor Rood (Delfzijl). Concept. Alterra Wageningen UR.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010. Experimenteren en inspireren. Op zoek naar (nieuwe) aanpakken voor krimp.

Ministerie van VROM, 2009. Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte – Deel 1- 4.

PBL, 2010. Van bestrijden naar begeleiden. Demografische krimp in Nederland.
www.pbl.nl/nl/publicaties/2010/Van-bestrijden-naar-begeleiden-demografische-krimp-in-Nederland.html

Proeftuin Zelfsturing, 2010. De ontwikkeling van een zelfsturende vitale gemeenschap.

Provincie Groningen, 2009. Krimp in Groningen, Consequenties van bevolkingsdaling voor de overheid. Groningen.

Provincie Zeeland, 2008. Onverkende paden, Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw.

Provincie Zeeland, 2009. Op Pad, Reflexen doorbreken om te kunnen anticiperen op de demografische veranderingen in Zeeland.

Rijk, min. BZK), VNG, IPO, 2009. Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling
www.vrom.nl/Docs/ActieplanKrimpenmetkwaliteit.pdf

RLG, 2010. Kansen voor een krimpende platteland. Advies van de Raad Landelijk Gebied.

SER, 2011. Ontwerpadvies bevolkingskrimp benutten en benoemen, Den Haag.

SEV, 2010. Rijksexperimenten bevolkingskrimp. Startnotitie.

VD, CDA. Conceptregerakkoord (2010). Vrijheid en verantwoordelijkheid.

Internetsites

Kennisknooppunt Bevolkingsdaling

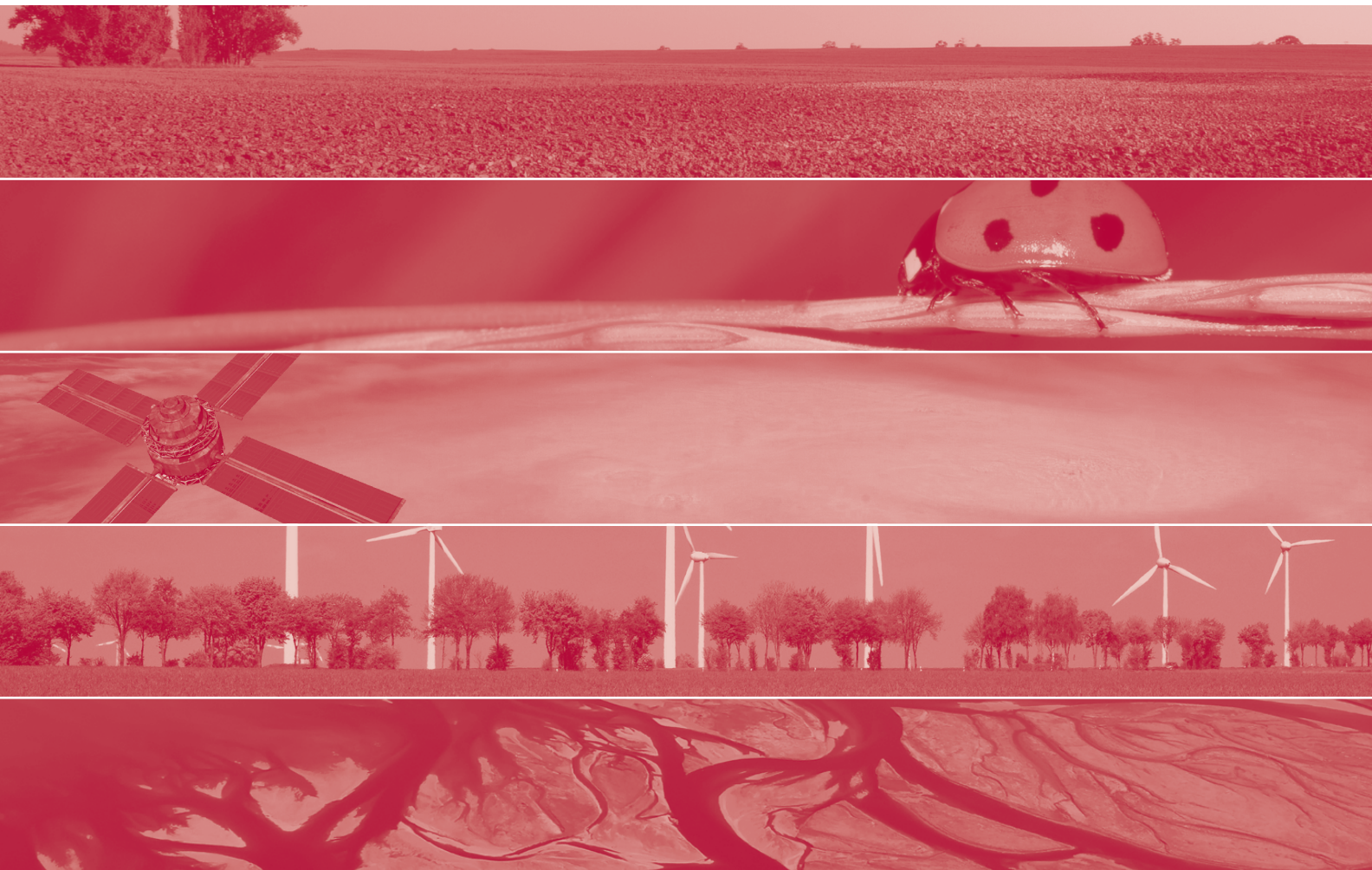
www.vanmeernaarbeter.nl

www.dubbelkrimp.nl

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden

Roxane Daniëls
Roeland Kreeft
Ben van Essen
Elmer Koole
Garib Bouziani

Ministerie van BZK
SEV
Provincie Limburg
Provincie Groningen
Provincie Zeeland



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl