

Van krimp naar cocreatie

Bas Breman

In 2009 was toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Eberhard van der Laan een van de eersten die het thema krimp echt op de agenda zetten. Niet dat er toen voor het eerst sprake was van krimp in Nederland. Al eind jaren vijftig verscheen de studie 'Bedreigd Bestaan', een onderzoek naar de economische, sociale en culturele situatie in Noord-Groningen. Doel van die studie was 'de bevolking een spiegel voor te houden, de lokale overheden te informeren over de actuele situatie op het Noord-Groninger platteland en de "Centrale Overheid" kennis te laten nemen van de urgentie van de gevolgen van de ontvolking in de regio'.¹

Hoewel het verschijnsel krimp in Nederland dus niet nieuw is, wordt het sinds een aantal jaren wel benaderd als een vraagstuk met de nodige urgentie dat vraagt om meer inzicht en een zorgvuldige aanpak. Waar de eerste jaren het stempel krimp vooral als een negatief stigma werd gezien en gemeenten regelmatig probeerden de krimp te ontkennen of te negeren, lijkt er tegenwoordig sprake van meer acceptatie. Sommige regio's, zoals recentelijk Noordoost-Friesland en de Achterhoek, proberen zelfs actief om het predicaat krimpregio te bemachtigen. Ze doen dat in de verwachting dat dit leidt tot extra financiële middelen uit het gemeentefonds en een zekere (experimenteer)ruimte op bepaalde thema's, zoals de woningopgave. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in totaal negen krimpregio's en elf anticipatiegebieden aangewezen.²

De afgelopen jaren zijn de reacties op krimp geleidelijk aan minder verkrampd en schrikachtig geworden. Er is sprake van een zekere gewenning aan het feit dat er minder mensen wonen. Het accent komt meer te liggen op het begeleiden van negatieve bijverschijnselen. Daarmee lijkt de urgentie van het vraagstuk van krimp op de Rijksagenda weer wat gedaald. Dit neemt niet weg dat in een aantal regio's de krimp zelf de komende jaren gestaag zal doorzetten. Sterker nog, met de hernieuwde populariteit van de stad, zowel politiek (de 'Agenda Stad') als maatschappelijk, is het reëel te verwachten dat de contrasten tussen stad en platteland de komende jaren groter zullen worden. Daarmee is niet gezegd dat we krimp moeten problematiseren, maar we moeten het ook niet bagatelliseren.

Leefbaarheid versus vitaliteit

Op zich is het feit dat een dorp of regio minder mensen telt niet meteen een probleem. Wat vaak wel als problematisch wordt gezien, is dat met het aantal mensen ook het voorzieningenniveau achteruitgaat. De school die gaat sluiten, het café of de winkel die dichtgaat, of de bibliotheek in het centrum die leegstaat en dreigt te verloederen. Dit hangt samen met het feit dat krimp niet alleen gaat over minder mensen, maar vooral ook over een veranderende samenstelling van de bevolking. Door ontgroening (minder jongeren) en vergrijzing (meer ouderen) dreigt een mismatch te ontstaan tussen de beschikbare en de gevraagde voorzieningen in een gemeenschap. Dit wordt gezien als een bedreiging voor de leefbaarheid. De discussie over krimp gaat dan ook vaak over het voortbestaan van de (fysieke) infrastructuur van voorzieningen en over de gevolgen die dat heeft voor de leefbaarheid van diegenen die blijven.

Het is maar de vraag of dat terecht is. Een aantal studies en voorbeelden laat zien dat de relatie tussen krimp, voorzieningen en leefbaarheid vaak minder sterk is dan gedacht. Steeds vaker komt het beeld naar voren dat de beschikbaarheid van voorzieningen op zich geen voorwaarde (laat staan een garantie) is voor de leefbaarheid van een gemeenschap. Een van de belangrijkste bevindingen uit het vervolgonderzoek op de studie 'Bedreigd Bestaan' in Groningen was dat 'ondanks het feit dat de (...) voorzieningen zijn teruggelopen en veel jonge inwoners nog steeds wegtrekken, het voortbestaan van de kleine dorpen en de leefbaarheid toch niet in direct gevaar is'.³ Dit beeld komt ook naar voren uit een recente verkenning naar de 'Sociale Staat van Zeeland' (2011). Ook hier is de conclusie dat 'het niet zozeer de aanwezigheid van (veel) voorzieningen is die een voorwaarde is voor het ervaren van leefbaarheid, maar eerder de individuele betrokkenheid bij de kern of de wijk'.⁴

Geleidelijk aan vindt in het krimpvraagstuk een verschuiving plaats: van een focus op leefbaarheid en voorzieningen als randvoorwaarden voor een levensvatbare gemeenschap naar aandacht voor de vitaliteit. Onder vitaliteit wordt hier verstaan de eigen 'levenskracht' of het herstelvermogen van een gemeenschap. De vraag die daarbij centraal staat, is veel meer of en in welke mate de bewoners of de gemeenschap zelf in staat zijn om de leefbaarheid van hun dorp of wijk van binnenuit positief te beïnvloeden.

Verbinden in plaats van loslaten

Deze focus op vitale mensen en gemeenschappen sluit naadloos aan bij de huidige tijdgeest, waarin begrippen als 'burgerkracht' en 'participatiesamenleving' centraal staan. Hierin schuilt ook een risico. Ingegeven door zowel praktische, ideologische als financiële motieven⁵ zijn de huidige mantra's: 'loslaten', 'ruimte maken' en 'de samenleving teruggeven aan de burger'. Er lijkt een soort (impliciete) aanname te zijn dat burgerkracht en vitale gemeenschappen een gegeven zijn en/of zomaar spontaan ontstaan.

Echter, het grootste risico van krimp is niet zozeer dat er minder inwoners komen, en ook niet dat de voorzieningen uit een dorp verdwijnen. Het grootste risico is dat er in de gemeenschap die overblijft geen of onvoldoende veerkracht is om te kunnen omgaan met de onvermijdelijke veranderingen als gevolg van krimp. Hoe je het ook wendt of keert, met minder mensen verdunt ook het samenhangend weefsel van een gemeenschap. Minder mensen betekent simpelweg minder sociaal en persoonlijk kapitaal, minder verbindende schakels, minder (nieuwe) ontmoetingen en het risico van een steeds grotere kloof tussen mensen.

Paradoxaal genoeg worden de onderlinge afhankelijkheid en de (behoefte aan) onderlinge betrokkenheid alleen maar groter naarmate een gemeenschap minder mensen telt. Juist in krimpgebieden is er een grote behoefte aan verbinden in plaats van loslaten. Wat nodig is voor vitale gemeenschappen is een hoge mate van betrokkenheid bij elkaar en bij elkaars verhalen, behoeften, motieven, drijfveren en argumenten.

Dit geldt niet alleen voor mensen onderling, maar ook voor de verhouding tussen mensen en instituties. Recent onderzoek laat zien dat juist een actieve en betrokken overheid vaak leidt tot meer initiatieven vanuit een gemeenschap⁶ en dat het vertrouwen van mensen in zowel de overheid als elkaar toeneemt wanneer bij hun activiteiten officiële partijen zijn betrokken.⁷

De (co-)evolutie van gebiedsprocessen

Krimpgebieden vragen dus bij uitstek om een nauwe relatie en interactie tussen bewoners, gemeenschappen, actief betrokken overheden en andere institutionele partijen. Krimpgebieden

liepen de afgelopen tijd noodgedwongen voorop met het pionieren en experimenteren met deze verhoudingen. Aan de hand van enkele voorbeelden uit de laatste vijf jaren wil ik illustreren hoe deze experimenten zijn geëvolueerd en hoe het begrip 'uitnodigen' hierbij steeds een andere invulling heeft gekregen. Deze ervaringen kunnen uiteraard ook als inspiratie dienen voor andere regio's en ontwikkelingen in Nederland.

De 'krimpexperimenten' in Heerlen en Delfzijl (2010/2011)

Nadat het onderwerp krimp in 2009 hoog op de politieke agenda was gekomen, gaven de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het Rijk in 2010 met het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling⁸ richting aan een gezamenlijke beleidsaanpak. Onderdeel van dit Actieplan was een aantal pilots en experimenten in de verschillende krimp-regio's. Ze werden vanaf 2010 opgestart met als doel te leren omgaan met de oorzaken en gevolgen van krimp. Het toenmalige ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie was intensief betrokken bij de pilots 'Groen voor rood' (Delfzijl) en 'Gebrookerbos' (Heerlen). Het gebruik van vrijkomende groene ruimte stond daarin centraal, gekoppeld aan de vraag hoe de inrichting en het beheer meer aan burgers en ondernemers konden worden overgelaten – en wat dit betekende voor de rol van de overheid.

In 2010 en 2011 heeft Alterra Wageningen UR een tussentijdse evaluatie van dit initiatief uitgevoerd.⁹ Delfzijl en Heerlen bleken weinig geld te hebben voor de pilots; ze verwachtten veel van bottom-up initiatieven. Toch lag de regierol in eerste instantie nog sterk bij deze gemeenten. Beide initiatieven begonnen met een ontwerpessie waaraan hoofdzakelijk werd deelgenomen door ambtenaren en bestuurders. Bewoners en ondernemers waren niet eens uitgenodigd. De plannen die uit deze ontwerpessie naar voren kwamen, hadden een sterk ambtelijk karakter. De ontwerpen zelf werden leidend in de gesprekken met de beoogde lokale partijen. Burgers werden aanvankelijk niet verleid om zelf het initiatief te nemen. Ook waren ze vaak nog niet klaar voor hun beoogde nieuwe rol. Mede hierdoor was er bij deze groene krimppilots weinig sprake van eigenaarschap bij lokale betrokkenen. Uit de evaluatie bleek dat beide gemeenten in de pilots weliswaar flirtten met de filosofie van uitnodigingsplanologie, maar dat beide pilots aanvankelijk weinig uitnodigend waren voor derden om te participeren.¹⁰

Een prachtplan van onderop (2012/2013)

Aan eigenaarschap en lokaal initiatief geen gebrek bij het initiatief van Sintjan Kloosterburen. Dit project is een van de pioniers onder de burgerinitiatieven. Al in 2003 ontstonden in het Groningse Kloosterburen de contouren voor een plan dat gaat over zorg, cultuurbehoud en toeristische ontwikkeling, dorpsontwikkeling en de identiteit van een oude (klooster)-gemeenschap in een krimpende regio.

Uit de studie¹¹ van dit initiatief kwam naar voren dat sprake was van een krachtige bottom-up beweging. Een kleine groep gedreven dorpsbewoners slaagde er gaandeweg in om hun initiatief regionaal, landelijk en zelfs internationaal op de kaart te zetten. Aanvankelijk werd dit 'prachtplan' met veel interesse en sympathie omarmd door allerlei andere partijen, waaronder de lokale overheden. Gaandeweg echter bleek dat de initiatiefnemers regelmatig vastliepen op de verhoudingen met sommige van deze partijen. Een van de grootste obstakels bleek het vastomlijnde karakter van het totaalplan van Sintjan. Aan de ene kant werd dit verhaal gezien als dusdanig sterk en consistent dat het bij veel partijen respect afdwong.

Tegelijkertijd liet het plan (in ieder geval voor het gevoel) weinig ruimte voor een eigen inbreng en interpretatie van andere partijen. In feite was in dit geval het bottom-up initiatief voor veel andere partijen nog te weinig uitnodigend om zich er echt mee te kunnen identificeren of zich eraan te verbinden.

De focus op het proces in Ulrum 2034 (2014/2015)

Een ander initiatief, dat op dit moment van dichtbij wordt gevolgd door onderzoekers en studenten van de Wetenschapswinkel van Wageningen UR, is dat van Ulrum 2034. Ulrum is een dorp met ongeveer 1400 inwoners in Noord-Groningen. Meer dan enig ander dorp in de gemeente De Marne heeft het de afgelopen jaren te maken gehad met dalende inwonersaantallen en een forse afname van voorzieningen en openbare functies. De prognoses laten zien dat deze krimp de komende decennia onverminderd zal doorzetten.

Als reactie hierop hebben de inwoners ook hier zelf de handschoen opgepakt om de leefbaarheid van het dorp te behouden en te versterken. In het kader van het project Ulrum 2034 is de afgelopen jaren een hele reeks van projecten opgestart. In meer dan tien werkgroepen zijn naar schatting een paar honderd inwoners actief om projecten van de grond te krijgen. Ook dit initiatief heeft de afgelopen tijd op lokaal, provinciaal en landelijk niveau de aandacht op zich weten te vestigen.

Hoewel er in de praktijk aan concrete doelen wordt gewerkt zoals de woningopgave, de organisatie van de DorpsZorg en de ruimtelijke inrichting van het dorp, is kenmerkend voor Ulrum 2034 dat hier niet zozeer een plan centraal staat, als wel het proces. In dat proces wordt bewust ruimte gecreëerd voor de inbreng van uiteenlopende partijen, zowel van binnen de eigen gemeenschap als van (ver) daarbuiten. Illustratief is het ontmoetingscentrum midden in het dorp, waar iedereen vrij naar binnen kan lopen. De meest uiteenlopende partijen, van architecten tot kunstenaars, onderzoekers en vrijdenkers, worden uitgenodigd om langere tijd in het appartement boven het ontmoetingscentrum te verblijven. Het idee is dat al deze partijen op hun manier een bijdrage kunnen leveren aan het proces en de ontwikkelingen in Ulrum.

Vervolgens is het soms lastig om grip te krijgen op wat deze ontwikkelingen precies zijn, juist ook omdat deze voortdurend in beweging zijn. Meer dan op concrete (eind)oplossingen ligt het accent in Ulrum op het denken in handelingen en het zetten van (tussen)stappen. Daarmee zijn de uitkomsten van het proces per definitie onvoorspelbaar en tot op zekere hoogte ook ongrijpbaar. Desalniettemin zijn veel partijen, waaronder de gemeente en de provincie, vooralsnog enthousiast over de energie in het dorp en over de activiteiten die van de grond komen. Dit blijkt onder andere uit ondersteuning in woord en daad. Gemeente en provincie helpen het initiatief financieel en met menskracht vanuit de eigen organisatie.

Cocreatie in krimpregio's

Hoewel het hier slechts gaat om drie verschillende experimenten is het fascinerend om te zien hoe in relatief korte tijd een ontwikkeling op gang is gekomen in het omgaan met krimp. Van een vorm van (uitnodigings)planologie, via een eenzijdige focus op burgerkracht, tot meer recentelijk een benadering waarbij een proces van cocreatie centraal staat.¹² Waar in de eerste benadering de regie nog bij de overheid ligt en in het tweede perspectief de bal te veel bij het burgerinitiatief wordt neergelegd, gaat het bij cocreatie bij uitstek om opnieuw verbinden

en ontmoeten. Ook leent cocreatie zich goed voor het verbinden van ogenschijnlijk niet verbonden werelden en het creëren van nieuwe ontmoetingen als basis voor vernieuwende ideeën en ontwikkelingen. Er wordt bewust ruimte gelaten voor toeval en serendipiteit. Als hier al sprake is van loslaten, dan vooral van het idee van een masterplan of van vooraf vaststaande oplossingen.

Waar sommige partijen onmiskenbaar enthousiast zijn over het proces van cocreatie, is het voor anderen nog moeilijk om ermee om te gaan. Met name de onzekerheid en onvoorspelbaarheid van het proces spelen sommigen parten. Toch zijn onvoorspelbare uitkomsten niet hetzelfde als willekeurige ontwikkelingen. Juist door actief betrokken te zijn bij een proces van cocreatie is het mogelijk om duidelijke ingrediënten mee te geven die het proces in een bepaalde richting leiden. Zo was het de gemeente die er (mede) op aanstuurde dat Ulrum 2034 ook aandacht zou besteden aan de woningopgave. Binnen het initiatief wordt hier inmiddels op vernieuwende wijze aan gewerkt.

Het is spannend om te zien of processen van cocreatie beperkt blijven tot enkele pilots in krimpgebieden, of dat deze gaandeweg zullen doorgroeien naar een nieuwe werkelijkheid in gebiedsontwikkeling. Een belangrijke uitdaging daarbij is in ieder geval om open en transparante processen te creëren waarin helder is wie wat inbrengt, en wanneer (en hoe) dit doorwerkt in het proces. Duidelijke spelregels en open communicatie zijn daarvoor van groot belang. Een andere uitdaging is om ook het leren zelf te organiseren. Het project Ulrum 2034 wordt door de trekkers gezien als één groot leerproces. De kunst is dan wel om de lessen en inzichten die onderweg worden opgedaan te kapitaliseren en om daarop voort te bouwen, zowel binnen het eigen initiatief als daarbuiten.

Los van zulke kanttekeningen heeft het type cocreatieproces als in Ulrum 2034 ten minste één grote meerwaarde, namelijk dat zo veel mensen betrokken raken bij een proces waar ze plezier aan beleven. Alleen al het feit dat mensen samenwerken en daardoor zo veel nieuwe kennis, contacten en ideeën opdoen, levert al veel nieuwe energie op. Het proces van cocreatie kan een belangrijke bron zijn voor vitaliteit, en daarmee voor de veerkracht van mensen en gemeenschappen in krimpregio's.

Bas Breman is onderzoeker krimp en burgerinitiatieven bij Alterra – Wageningen UR.

- 1 Jan Dirk Gardeniers e.a., *Leven in de Leegte. Leefbaarheid in Noord-Groningen anno 2010*, Groningen: CAB, 2011.
- 2 Ministerie van BZK, Kamerbrief over moties krimpregio's en anticipeerregio's, 26 juni 2015, www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/06/30/noordoost-fryslan-officieel-krimpgebied.html.
- 3 Gardeniers e.a. 2011.
- 4 *Leefbaarheid. Themarapport Sociale Staat van Zeeland*, samenst. Dick van der Wouw, Middelburg: Scoop. Zeeuws instituut voor sociale en culturele ontwikkeling, 2011.
- 5 Annemaire Kok, 'Doe-het-zelfburgers?', *Noorderbreedte*, april 2014, p. 15-19.
- 6 Bas Snoeker, 'Initiatieven uit een krimpende samenleving. Een analyse van de omgang van krimp gemeenten met bottom-up initiatieven', Utrecht: Universiteit Utrecht, 2014.
- 7 Evelien Tonkens, 'Als de overheid zich terugtrekt participeren mensen juist minder', *NRC Handelsblad*, 1 november 2014.
- 8 Rijk, VNG en IPO, *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009.
- 9 R.J.Fontein e.a., *Leren van krimp. Vraagsturing in de pilots Gebroekerbos (Heerlen) en Groen voor Rood (Delfzijl)* (Alterra-rapport 2149), Wageningen: Alterra, 2011; R.J. Fontein e.a., 'Uitnodigingsplanologie als perspectief', *ROMagazine* 78 (29 augustus 2012).
- 10 Het initiatief in Delfzijl is overigens na de moeizame aanloopfase wel omarmd door omwonenden.
- 11 A. Aalvanger en B.C. Breman, *Een vruchtbaar initiatief. Lessen en ervaringen van SintJan Kloosterburen*, Wageningen: Wetenschapswinkel Wageningen UR, 2013.
- 12 Ulrum neemt hierin een bijzondere positie in, maar is niet uniek. Ook in Zeeland (Zeeuwse Huiskamer) en Limburg (Hegelsom) komen dergelijke processen op gang.