

**Initiatieven uit een krimpende samenleving:
Een analyse van de omgang van krimpgemeenten met
bottom-up initiatieven**

Bas Snoeker

Honoursthesis (GEO3-3034H)
Faculteit Geowetenschappen
Honours College Geowetenschappen
Universiteit Utrecht

B.J.R. (Bas) Snoeker
Studentnummer: 3679489
bas.snoeker@gmail.com
11 april 2014

Begeleider: Dhr. Gert Jan Dral MSc

© Copyright:

Dit onderzoek mag zonder toestemming van de auteur niet vermenigvuldigd of verspreid worden.

Initiatieven uit een krimpende samenleving: Een analyse van de omgang van krimp gemeenten met bottom-up initiatieven

Bas Snoeker

Binnen de huidige netwerksamenleving in Nederland organiseert de burger steeds meer haar eigen leefomgeving. Ook is er in Nederland sprake van demografische krimp. Dit heeft diverse negatieve gevolgen voor de ruimtelijke ordening, zoals leegstand, verpaupering en een verminderde leefbaarheid. Een mogelijke oplossing om krimp gemeenten aantrekkelijker te maken, is het vrijlaten van burgers in het organiseren van hun eigen leefomgeving. De beginvraag: hoe gaan krimp gemeenten op dit moment om met bottom-up initiatieven en hoe wordt de burger hierin ondersteund? Dit artikel geeft een overzicht van de omgang met bottom-up initiatieven door krimp gemeenten.

Keywords: *Demografische krimp, netwerksamenleving, bottom-up initiatief, rol van gemeenten*

Introductie

Koning Willem-Alexander sprak in de troonrede van 2013 over het ontstaan van een ‘nieuwe’ samenleving, namelijk de participatiesamenleving (Rijksoverheid, 2013). Andere termen die in verband staan met deze participatiesamenleving zijn de netwerksamenleving (Castells, 2009), de civil society (Malda-Douma, 2008) en de energieke samenleving (Hajer, 2011). De kern in de verschillende benamingen is dat burgers actiever worden en hun eigen leefomgeving gaan organiseren. Bottom-up initiatieven zijn een uitingvorm van deze zelforganisatie. De verandering in de samenleving staat in groot contrast met de verzorgingsstaat die sinds de Tweede Wereldoorlog werd opgebouwd. De burger werd verzorgd van ‘de wieg tot in het graf’, waarbij ook de ruimtelijke ordening in handen was van de overheid. Nu verschuift de ruimtelijke ordening als overheidstaak- en bevoegdheid steeds meer naar maatschappelijke partijen. De overheid wordt geacht samen te werken met burgers en bedrijven. Ook in de Nota Ruimte en Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt aangegeven dat de ruimtelijke ordening op een zo laag mogelijk niveau georganiseerd moet worden (Ministerie van VROM, LNV, VenW, EZ en OCW, 2006; Ministerie van I&M, 2012). De verschuiving van de top-down planning uit de jaren ’60 naar bottom-up planning aan het begin van de 21^e eeuw roept vragen op over de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden tussen burgers enerzijds en gemeenten anderzijds (Spit en Zoete, 2009, pp. 164-172; Rob, 2012, p.64).

Naast de verandering in de samenleving en de ruimtelijke ordening komt er een nieuwe demografische ontwikkeling op Nederland af. Vanaf 2040 zal de bevolking van Nederland als geheel gaan afnemen. De symptomen van deze komende trend zijn al voelbaar in diverse gemeenten. In internationale context is de Nederlandse krimp klein, maar de trend geeft een aantal onzekerheden voor de toekomst. Het dalende inwonertal zet de sociaaleconomische vitaliteit onder druk in krimp gemeenten, waardoor de leefbaarheid kan afnemen (Ministerie van BZK, 2009). Daarnaast is het ruimtelijke beleid vanuit het verleden gestoeld op bevolkings- en economische groei (Janssen-Jansen e.a., 2013). Vanuit de ruimtelijke ordening gezien, geeft de dalende trend een aantal onzekerheden voor de toekomst. De bevolkingsdaling en een stagnerende economie brengen nieuwe vragen met zich mee, zoals de omgang met overaanbod van vastgoed en de gevolgen van vergrijzing en ontgroening. In krimpgebieden zijn daarom bottom-up initiatieven extra van belang, omdat hier meer dan elders druk ligt op het voorzieningenniveau (Leidelmeijer en Marlet, 2011). Universitair docent Gert-Jan Hospers vult dit aan: *“de krimpregio’s [werken] zelfs als laboratoria waar oplossingen bedacht worden die uiteindelijk ook voor regio’s die niet krimpen interessant zijn. Denk aan de omgang met vergrijzing, leegstand en burgerinitiatief”* (Hospers, 2012, p.2).

De komst van de netwerksamenleving en de demografische krimp roepen een aantal vragen op over de rol van krimpgemeenten. Aan de ene kant moet de ruimtelijke ordening, volgens het subsidiariteitsbeginsel, op een zo laag mogelijk overheidsniveau geregeld worden (Ministerie van I&M, 2012). Ook is er vanuit de burger een groeiende behoefte om de leefomgeving zelf te organiseren (De Vries e.a., 2013). Aan de andere kant spelen er ruimtelijke problemen ten gevolge van demografische krimp (RPB, 2006, pp.72-105). In dit onderzoek wordt een antwoord gezocht op de vraag: In hoeverre verschilt de houding van krimpgemeenten in hun omgang met bottom-up initiatieven? Hoe kunnen krimpgemeenten bijdragen aan succesvolle initiatieven en hoe gaan ze er in de praktijk mee om?

In dit artikel worden eerst de oorzaken en gevolgen van demografische krimp in Nederland behandeld. Vervolgens wordt de verschuiving naar een netwerksamenleving beschreven en hoe dit terug te zien is in de ruimtelijke planning. Daarna wordt uitgelegd wat er met bottom-up initiatief bedoeld wordt en hoe dat zich verhoudt tot de ruimtelijke planning. Dan wordt beschreven op welke factoren krimpgemeenten moeten letten in hun omgang met bottom-up initiatieven, zodat de initiatieven een succes kunnen worden. In het tweede deel wordt vanuit empirisch onderzoek onderzocht hoe krimpgemeenten omgaan met bottom-up initiatief.

Context: Demografische krimp

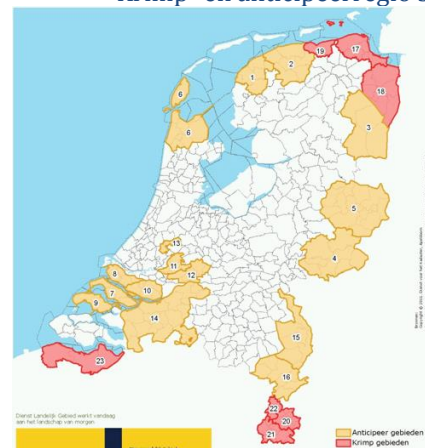
De Nederlandse gemeenten zijn gewend geraakt aan bevolkingsgroei en economische groei (Janssen-Jansen e.a., 2013). De tijd van groei is echter voorbij in sommige regio's. De rijksoverheid heeft zeven topkrimpregio's (rood) aangewezen in Noordoost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuw-Vlaanderen. De tweede generatie krimpregio's wordt anticipeerregio's (geel) genoemd, hier wordt in de nabije toekomst krimp verwacht (Afbeelding 1). Demografische krimp gaat niet enkel over bevolkingsdaling, want het heeft ook betrekking op de huishoudenaantallen en de bevolkings- en huishoudensamenstelling (Rob en Rfv, 2008, pp.30-31). In dit onderzoek wordt gewerkt vanuit de volgende definitie:

“Demografische krimp kan [...] worden gedefinieerd in termen van zowel aantallen (inwoners, huishoudens), als bevolkingssamenstelling (naar leeftijd, etniciteit) en huishoudensamenstelling (naar omvang, levensfase, inkomen), waarbij samenstellende delen van de bevolking in omvang afnemen.”
(RPB, 2006, p.20)

Demografische krimp wordt voornamelijk veroorzaakt door vergrijzing, ontgroening en migratie. De vergrijzing heeft te maken met de geboortegolf na de Tweede Wereldoorlog. Deze generatie komt nu op pensioenleeftijd en zij hebben een hogere sterftkans. De ontgroening en bijkomende braindrain ontstaan in gemeenten waar geen opleidingsinstituut aanwezig is en weinig perspectief op werk is. Jonge academici zullen hier het eerste wegtrekken. Vergrijzing, ontgroening en migratie zorgen voor bevolkingsdaling en een veranderende bevolkingssamenstelling. Vaak blijft de relatief sociaal zwakke bevolking achter in het gebied. Deze ontwikkelingen leiden tot sociale, economische en ruimtelijke problemen (Van Dam e.a., 2007; Nicis, 2009, p. 10-13; SER, 2011; Leidelmeijer en Marlet, 2011).

Het gevaar van demografische krimp is dat de gemeente in een negatieve spiraal terecht kan komen (RPB, 2006, pp.78-85). Leidelmeijer en Marlet (2011) beschrijven vier zelfversterkende mechanismen die ontstaan uit de gevolgen van krimp. Het eerste mechanisme is dat bevolkingsdaling leidt tot minder vraag naar woningen, wat een waardedaling van woningen tot gevolg heeft. De waardedaling leidt tot een verminderde investeringsbereidheid, waardoor de vraag verder afneemt. Dit leidt weer tot waardedaling van de woning. Een tweede mechanisme met bevolkingsdaling is het afnemende

Afbeelding 1.
Krimp- en anticipeerregio's



Bron: VanMeerNaarBeter, 2013

draagvlak voor voorzieningen. Bevolking volgt voorzieningen, waardoor de bevolking wegtrekt. Minder bevolking leidt weer tot minder draagvlak voor voorzieningen. Een derde is dat demografische krimp leidt tot een afnemende beroepsbevolking. Dit zorgt voor een afname van de werkgelegenheid. Minder werkgelegenheid zorgt voor een groter vertrek van bewoners. Het vierde mechanisme gaat over de leefbaarheid. Krimp leidt tot leegstand van woningen en voorzieningen, waardoor verpaupering en leefbaarheidsproblemen ontstaan. Dit maakt het gebied onaantrekkelijker, waardoor minder mensen er willen wonen en nog meer leegstand ontstaat (Leidelmeijer en Marlet, 2011).

Andere gevolgen van demografische krimp zijn er op de woningmarkt en voor de bedrijvigheid. Op de woningmarkt moeten leegstaande woningen en gebouwen gesloopt worden om de leefbaarheid te verhogen. Het is echter nog de vraag wie deze kosten op zich gaat nemen (Müller en Siedentop, 2014; RPB, 2006, pp.72-79). Er is ook sprake van een verandering in consumentengedrag. Door schaalvergroting, de toegenomen welvaart, verhoogde (auto)mobiliteit en de veranderde leefstijlen van burgers trekken lokale voorzieningen en bedrijvigheid weg naar grotere woonkernen (Müller en Siedentop, 2014; Leidelmeijer en Marlet, 2011; Harms e.a., 2010; McCann, 2010, p. 15; Nicis, 2009, p.10; RPB, 2006, pp.85-89). Het wegtrekken van bedrijvigheid heeft negatieve gevolgen voor de regionale economie. Volgens Terluin e.a. (2005, p.59) zijn Delfzijl, Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen de potentiële economische probleemgebieden, omdat zij een ongunstige ligging hebben ten opzichte van groeigemeenten. Vooral het achterblijven van de groei in werkgelegenheid is een belangrijke factor (RPB, 2006, pp.95-105).

De problemen van krimp kunnen de samenleving ook kansen bieden. Krimpgemeenten waar individuen of groepen met eigen bottom-up initiatieven komen, krijgen de kans om te vernieuwen en te moderniseren op plekken waar leegstand ontstaat. Deze fysieke bottom-up initiatieven leiden tot een verbeterde leefomgevingskwaliteit en dit kan leiden tot nieuwe kleinschalige bedrijvigheid (Müller en Siedentop, 2014; RPB, 2006, p.83). Vooral in kleine gemeenten kunnen bottom-up initiatieven zorgen voor een betere leefbaarheid en vitaliteit van wijken door leegstaande gebouwen of gebieden een nieuwe invulling te geven (SER, 2011, p.80).

De netwerksamenleving

Naast de demografische krimp is de samenleving aan het veranderen naar een netwerksamenleving. Het begrip netwerksamenleving werd halverwege de jaren '90 al geïntroduceerd door Manuel Castells (2009). Bij een netwerksamenleving staat de kenniseconomie centraal, waarin technologie, informatie en toegang tot netwerken leidend zijn. Overheden verliezen grip op de samenleving door de globalisering van de economie. Bedrijven en burgers bepalen steeds meer zelf de koers (Castells, 2009; Boer en Lans, 2013, pp. 31-32). Dit staat in contrast met de verzorgingsstaat die sinds de Tweede Wereldoorlog opgebouwd is. Toen bepaalde de overheid welke ontwikkelingen moesten plaatsvinden. Ten tijde van de verzorgingsstaat had de overheid alle regie in handen. Het overheidsbeleid werd gevoerd op basis van de maakbaarheidsgedachte, waarbij de overheid bepaalde en de burger weinig recht van spreken had (Spit en Zoete, 2009, pp. 159, 160, 180).

Er zijn twee verschillen tussen de verzorgingsstaat en de netwerksamenleving. Het eerste verschil is dat het niet meer draait om de organisaties zelf, maar om de interactie en verbindingen tussen die organisaties. In de netwerksamenleving bestaat geen centrale regie of machtspositie. De invloed van een organisatie is niet vanzelfsprekend, maar is afhankelijk van haar verbindingen in het geheel van organisaties. Het tweede verschil zit in de structuur van de organisaties zelf. Instituties zoals overheden, bedrijven en politieke partijen zijn van oudsher opgericht met een verticale (hiërarchische) organisatiestructuur, terwijl de netwerksamenleving een horizontale organisatiestructuur kent. De netwerksamenleving kan vergeleken worden met een 'rizoom' (Twist e.a., 2010, p.10). Dit is een wortelstructuur, waarbij geen hoofdwortel te herleiden is en de zijtakken niet leiden naar een moederplant. Een rizoom groeit ondergronds en maakt continu nieuwe

verbindingen. Bijvoorbeeld brandnetels groeien als een rizoom, maar het internet werkt ook op die manier. Kenmerkend is de verbondenheid zonder samenhang. Verbindingen werken autonoom en er zit geen systeem in. De netwerksamenleving is daarom ook complex en onoverzichtelijk (Boer en Lans, 2013, pp. 31-35; Twist, e.a., 2010, p.11).

In een netwerksamenleving moeten deskundigen en professionals hun podium steeds meer delen met burgers. Dankzij internet en social media zijn de mogelijkheden om samen te werken, waarde te creëren en werkzaamheden te organiseren voor iedereen toegankelijk geworden (Boer en Lans, 2013, pp. 32-33). Dit geeft de mogelijkheid aan burgers om zelf hun leefomgeving te organiseren. Het kan echter problemen opleveren voor de manier waarop de overheid georganiseerd is. De overheid is op een hiërarchische en bureaucratische manier opgebouwd. De samenleving, als een rizoom, is onvoorspelbaar en complex. In metaforen gesproken is de samenleving een rizoom en de overheid een boom (Afbeelding 2). De dynamiek en complexiteit van de netwerksamenleving wringen met de organisatiestructuur van de overheid, omdat laatstgenoemde moeilijk kan omgaan met de gefragmenteerde en gelaagde problematiek in de samenleving (Huygen e.a., 2012, p10; Twist, e.a., 2010, pp. 15-16).

Afbeelding 2.
De boom en de rizoom



Bron: Dreamstime, 2014

Ruimtelijke planning

De opkomst van de netwerksamenleving leidt tot een continue verschuiving in de rol- en taakverdeling tussen burger en overheid. Dit is ook merkbaar in de ruimtelijke planning. Kreukels (1985) stelde dan ook dat ruimtelijke planning gezien kan worden als een spiegel van de ontwikkelingen in de samenleving. De ruimtelijke planning wordt derhalve steeds meer overgelaten aan burgers en ondernemers. In de jaren '60 bepaalde de overheid wat er in de ruimtelijke ordening gebeurde (Spit en Zoete, 2009, pp. 159, 160, 180). In de jaren '70 en '80 werden de termen 'participatie' en 'burgerschap' onder de aandacht gebracht (Rob, 2012, p.25). De jaren '90 stonden in het teken van het vereenvoudigen en standaardiseren van procedures en regels, waardoor een betere coördinatie tussen ruimtelijke plannen, de overheid en de burger moest ontstaan (Coenen e.a., 2001, pp. 324-328). Sinds het begin van de 21e eeuw krijgen marktpartijen en burgers meer ruimte in de ruimtelijke ordening, doordat overheden hun regulerende rol inwisselen voor een organiserende en faciliterende rol. Dit werd ook wel 'ontwikkelingsplanologie' genoemd (Dammers e.a., 2007; Ministerie van VROM e.a., 2006; Spit en Zoete, 2009, pp. 164-172).

Tegenwoordig is er een verschuiving gaande naar 'uitnodigingsplanologie', omdat de overheid merkte dat de complexiteit van de samenleving en de ruimtelijke vraagstukken toegenomen is. Het is daarom van belang dat overheden hun beleid veranderen in minder dwingende regels en het meer moeten zoeken in het stellen van kaders (Cammen en De Klerk, 1996, p.172; Buuren e.a., 2010, p.19). De gemeente moet initiatiefnemers die een verandering in de ruimtelijke ordening tot stand willen brengen loslaten zonder ze in de steek te laten. Het gaat daarbij om het uitnodigen, faciliteren, verbinden en activeren van lokale belanghebbenden, zoals burgers, ondernemers en onderwijsinstellingen. De overheid moet vertrouwen hebben in het oplossende vermogen van lokale partijen om iets aan het (krimp)vraagstuk te doen. Dit vertrouwen in lokale partijen is een kenmerk van de netwerksamenleving. Voorheen moesten lokale partijen de overheid vertrouwen, nu is dit andersom. Gemeenten met economische achteruitgang en demografische krimp zijn hierin al aan het experimenteren door uitnodigingsplanologie toe te passen op vrijgekomen ruimten na sloop van leegstaand vastgoed (Fontein e.a., 2012, pp.1-3).

Zelforganisatie

Uitnodigingsplanologie en de ruimtelijke planning waarin meer ruimte is voor zelforganisatie van burgers, werd al geïntroduceerd in de Verenigde Staten van Amerika (Sandercock, 2000), Italië (Balducci, 2003) en het Verenigd Koninkrijk (Healy, 2007). Volgens Boonstra en Boelens (2011) zijn er vanuit de ervaringen van deze landen vier argumenten te noemen om (bottom-up) initiatieven bij ruimtelijke planning te benutten. Het eerste argument is de sociale kant van de initiatieven. Het is goed voor de sociale cohesie en de leefbaarheid om burgers de verantwoordelijkheden van de eigen buurt te geven en met elkaar te delen. Ook is het goed voor het individu, omdat de burger leert om haar mening en wensen over het ruimtelijke domein beter te formuleren. Ze verbeteren daarbij ook hun democratische, bureaucratische en sociale vaardigheden (Tonkens en Verhoeven, 2011). Het tweede argument is dat de initiatieven goed zijn voor ruimtelijke condities. De initiatieven in de eigen leefomgeving zullen een bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit. De initiatiefnemers weten zelf als geen ander wat er nodig is in de wijk om kwaliteitsslag te maken. Het derde argument is dat middels bottom-up initiatieven geld bespaard kan worden op de korte termijn. De burger neemt in feite een taak vrijwillig over van de gemeente, die er zelf arbeidskosten aan kwijt geweest zou zijn. Daarnaast is het op de lange termijn goed voor de economische robuustheid. Bottom-up initiatieven zorgen ervoor dat burgers willen investeren in hun omgeving en hun lokale gemeenschap. Daarnaast worden de netwerken in de leefomgeving beter en intensiever benut, waardoor burgers actiever worden en de werkgelegenheid kan verbeteren. Het vierde en laatste argument is het politieke voordeel van initiatieven. Bottom-up initiatieven kunnen het gat tussen de overheid en de burger kleiner maken. De toegenomen interactie tussen burgers en overheid bij een initiatief kan zorgen voor wederzijds vertrouwen, waardoor ook de politiek meer vertrouwen van de burger krijgt (Boonstra en Boelens, 2011, pp.100-103; Tonkens en Verhoeven, 2011).

Boonstra en Boelens (2011) stellen dat de ruimtelijke planning met zelforganisatie van burgers de afgelopen jaren mislukt is in Nederland. De hoofdreden daarvoor is dat de overheid zich niet adaptief opstelt ten overstaande van initiatieven uit de samenleving. De overheid kan de complexiteit en dynamiek van de huidige samenleving niet vatten met beleidsregels. Boonstra en Boelens stellen dan ook voor om vanuit een andere filosofie naar zelforganisatie en bottom-up initiatieven te kijken. Kijk niet enkel vanuit de overheid naar de samenleving ('inside-out'), maar kijk vooral vanuit de burgers en ondernemers uit de samenleving zelf ('outside-in') (Boonstra en Boelens, 2011, pp.100-103). In het boek "Burgerkracht in de Wijk" vullen Boer en Lans (2013) dit aan met hun stelling dat zelforganisatie vanuit de samenleving vaak tegen instituties aanlopen, die het initiatief afremmen of zelfs blokkeren.

Zelforganisatie heeft een aantal eigenschappen. Ten eerste is zelforganisatie een proces dat gestart wordt door mensen die elkaar vinden in een bepaald idee, belang of ideaal. De intrinsieke motivatie zorgt voor een 'drive' bij de initiatiefnemers. Ten tweede voltrekt zelforganisatie zich op een organische horizontale manier, waarbij geen hiërarchische machtsrelaties ontstaan. Ten derde is het een autonoom proces dat losstaat van overheden en instituties. Tot slot ontstaat zelforganisatie vanuit spontaniteit en creativiteit. Het ontstaat vanuit een gemeenschappelijk probleem, doel of wens (Huygen e.a., 2012, pp.11-14).

De uitingsvorm van zelforganisatie is een bottom-up initiatief. Een bottom-up initiatief wordt in dit onderzoek gezien als een voorstel of handeling van (een) burger(s) en/of ondernemer(s) in de ruimtelijke ordening, die vanuit een burgerbelang wordt geïnitieerd. Deze initiatieven vinden hun oorsprong in de verbandingen van de netwerksamenleving. Daarbij staan ze los van overheden en andere reguliere instanties (Huygen e.a., 2012). Een bottom-up initiatief wordt in dit onderzoek geplaatst in het ruimtelijk domein en moet derhalve een impact hebben op de ruimtelijke ordening. Zo valt bijvoorbeeld het thuis verzorgen van een bejaarde buurvrouw niet onder de definitie, maar wel het opzetten van een verzorgingshuis door een groep burgers. Tevens moet er een burgerbelang achter schuilgaan en niet een commercieel belang, waardoor bedrijven uitgesloten worden.

Voorbeelden zijn het openhouden van een zwembad door burgers, het stichten van een buurthuis in een leegstaande kerk, het aanleggen van een glasvezelnetwerk, het maken en beheren van een moestuin in de buurt, et cetera. (De Vries e.a., 2013).

Conditie en factoren voor succesvol bottom-up initiatief

In Nederland komen bottom-up initiatieven nog weinig tot stand, vanwege een mislukt ruimtelijk beleid (Boonstra en Boelens, 2011). Hoe kan de overheid veranderen en ervoor zorgen dat bottom-up initiatieven in Nederland succesvol worden? Huygen e.a. (2012) schrijven over “condities voor zelforganisatie”, waarbij ze onderzocht hebben welke kenmerken bijdragen aan het succesvol ontwikkelen van bottom-up initiatieven. Kenmerken die bij de onderzochte initiatieven naar voren komen zijn: spontaniteit, autonomie, (organisch) verbinden en organiseren. Huygen e.a. (2012, pp.33-35) hebben vijf condities voor zelforganisatie opgesteld, waarin initiatieven zich succesvol kunnen ontwikkelen. Ten eerste hebben bottom-up initiatieven ruimte en context nodig. De initiatieven hebben fysieke en organisatorische handelingsruimte nodig. Ze werken toe naar een bepaald toekomstbeeld, waarbij geen uitgewerkt projectplan aanwezig is. Ten tweede moeten andere burgers kunnen aanhaken bij het initiatief. Dit zorgt voor meer draagvlak, menskracht, kennis en kunde. De overheid kan het initiatief hierin steunen door burgers actief met elkaar te verbinden. De derde conditie is dat burgers die aanhaken ook het gevoel moeten hebben dat ze erbij horen, de ‘sense of belonging’. In de huidige netwerksamenleving is dit extra belangrijk, omdat ‘ergens bij horen’ minder vanzelfsprekend is geworden. Ten vierde is begrenzing belangrijk. Bij zelforganisatie moet rekening worden gehouden met mogelijk onwenselijke ontwikkelingen. Ook autonome initiatieven moeten begrensd worden, zodat het initiatief niet verloren gaat (bv. door buitenproportioneel persoonlijk gewin). De vijfde conditie is vertrouwen. De initiatiefnemers, de betrokkenen en de samenwerkende organisaties moeten vertrouwen in elkaar hebben. Er moet voldoende vertrouwen zijn in het initiatief, zodat mogelijke obstakels tijdens het proces doorbroken kunnen worden (Huygen e.a., 2012, pp.33-35).

Naast de vijf condities van Huygen e.a. (2012) zijn er onderzoeken gedaan naar de succesfactoren en knelpunten bij zelforganisatie in landelijke regio’s (Floor en Salverda, 2006; Zeelenberg e.a., 2013). Deze onderzoeken vullen de condities aan met factoren die bottom-up initiatieven succesvol kunnen maken. Er zijn drie succesfactoren volgens het onderzoek van Floor en Salverda (2006). Initiatieven zijn succesvol indien ze een goed plan hebben dat inspeelt op de toekomst. Ten tweede wordt de kans op succes groter, indien de gemeente een intermediair aanbiedt die het initiatief door de wet- en regelgeving begeleidt. Als derde is een grote mate van betrokkenheid van de omgeving belangrijk (Floor en Salverda, 2006). Zeelenberg e.a. (2013) noemen nog drie succesfactoren. De aanvullende vierde succesfactor is dat de gemeente samen met bewoners en initiatiefnemers een visie opstelt over zelforganisatie. Dit sluit aan op het ‘outside-in’-denken van Boonstra en Boelens (2011). Ten vijfde moet er voldoende duidelijkheid zijn over de rollen en verwachtingen van gemeente en betrokkenen. Het is belangrijk dat de rolverdeling tussen alle actoren helder is. Actoren moeten weten wie welke rol vervuld en zichzelf ook houden aan die rol. Hierdoor kunnen actoren zich concentreren op de taken die zij het beste kunnen. Schepers en Brok (2013, pp. 68-70) vullen dit aan met het advies aan de gemeente om duidelijk aan te geven waar ze wel of niet over gaat. Een middel om dit aan te geven kan een structuurvisie zijn, waarin de rolverdeling beschreven staat (Schepers en Brok, 2013, pp.68-70). Een zesde succesfactor is de aanwezigheid van een gelijkgestemd politiek en maatschappelijk besef over de complexe problematiek van krimp (Zeelenberg e.a., 2013). Bouttelier (2011) vult dit aan met een zevende succesfactor. Zelforganisatie ontwikkelt zich als een organisch proces, waarbij ruimte voor tegenslagen en improvisatie aanwezig moet zijn.

Floor en Salverda (2006) noemen ook een aantal knelpunten bij zelforganisatie. Bij knelpunten gaat het veelal om de relatie tussen de gemeente en het initiatief. Ten eerste is de houding van gemeenten in landelijke regio’s vaak conservatief, waarbij ze risico en onzekerheid vermijden. Dit betekent dat initiatiefnemers met een plan moeten komen, waarin de financiering en het eindbeeld

vaststaat. Een bottom-up initiatief ontwikkelt zich organisch en werkt vaak niet toe naar een eindbeeld, maar werkt stapsgewijs toe naar een bepaald idee of principe. Ten tweede geven Floor en Salverda aan dat er een onduidelijke rolverdeling tussen de verschillende overheidslagen is. De Europese Unie en de rijksoverheid moedigen bottom-up initiatief aan, de provincie heeft geen eenduidige mening en de gemeente wil de regie in eigen hand houden. Een derde knelpunt is dat de initiatieven soms gebrek hebben aan kennis, kunde en tijd om het initiatief tot een succes te brengen (Floor en Salverda, 2006). Zeelenberg e.a. (2013) vullen hier een vierde en vijfde knelpunt aan toe, vanuit de 'krimpexperimenten' die in Nederland plaatsgevonden hebben. Het vierde knelpunt is gebrek aan communicatie vanuit de gemeente naar de burgers. Het vijfde knelpunt is dat sommige gemeenten geen duidelijke visie met doelen hebben opgesteld, wat betreft bottom-up initiatieven (Zeelenberg e.a., 2013). Volgens Elinor Ostrom (1991) is een zesde knelpunt dat een initiatief tot zelforganisatie niet tegengehouden moet worden door een externe autoriteit als de overheid.

Gevolgen voor de gemeente

De condities, succesfactoren en vermindering van de knelpunten kunnen bottom-up initiatieven tot een succesvol einde brengen. Deze omgang met initiatieven heeft een aantal gevolgen voor gemeenten (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011; Huygen e.a., 2012). Gemeenten moeten de overheidsrealiteit van het gemeentehuis ontvluchten en in gesprek gaan met de burger om te ondervinden welke regels nodig zijn en welke niet (Huygen e.a., 2012). De overheid moet doelen van burgers centraal stellen, waarbij ze burgers met elkaar in verbinding moet brengen, de verschillende prioriteiten van burgers op elkaar moet afstemmen en ondersteuning moet bieden als dat nodig is (Benington, 2007; Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). Dat betekent ook dat gemeenten niet enkel vanuit regels en procedures moeten werken. Ze moeten initiatieven richting geven door te werken vanuit principes en waarden. Voorbeelden van principes voor gemeenten zijn publieke toegankelijkheid, openheid of wederkerigheid. Door te werken vanuit principes krijgen initiatiefnemers meer handelingsvrijheid (Huygen e.a., 2012). De overheid moet daarbij in staat zijn om steeds te schakelen tussen ruimte geven en strakke begeleiding. Dit is afhankelijk van de behoeften die bij de burger bestaan (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). De gemeente kan tot slot bijdragen aan succesvolle bottom-up initiatieven door een intermediair aan te stellen die de initiatiefnemers kan helpen als dat nodig is. De lokale overheid kan hierin een rol spelen. Hierbij is wederzijds vertrouwen van belang (Floor en Salverda, 2006; Huygen e.a., 2012).

Deze nieuwe omgang voor gemeenten hebben Oude Vrielink en Wijdeven (2011) uitgewerkt in een typologie van vier soorten ondersteuning voor bottom-up initiatief. De eerste vorm is het initiatief aanvullen, door de plannen aan te scherpen of te wijzen op aspecten die de plannen sterker maken. Hierbij moeten de professionals niet het initiatief gaan overnemen. De tweede ondersteuning is ervoor zorgen dat initiatiefnemers in hun volle kracht komen te staan. De overheid zorgt ervoor dat de potentie en ambitie van de plannen waargemaakt kunnen worden. De derde vorm is het verbinden van initiatiefnemers met organisaties die het initiatief kunnen helpen. De laatste vorm van ondersteuning is dat de gemeente de lokale gemeenschap erbij betreft. De professionals koppelen andere buurtbewoners aan het initiatief, zodat deze sneller en beter van de grond kunnen komen (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011).

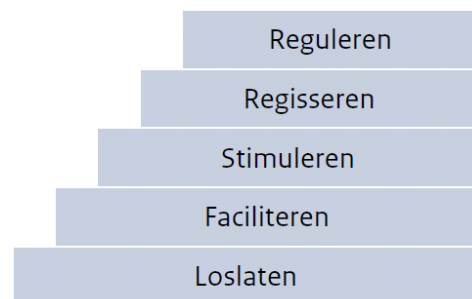
Bij de ondersteuning van bottom-up initiatieven kunnen gemeenten in drie soorten valkuilen stappen. Het zijn valkuilen die vaak voorkomen als de gemeente zich bemoeit met initiatieven uit de samenleving. De eerste valkuil is het overvragen van vrijwilligers. Door in financieel moeilijke tijden afstand te nemen van bepaalde overheidstaken kan de burger een morele plicht voelen om die taken over te moeten nemen. Het overvragen kan de relatie tussen burger en overheid onder druk zetten. Een tweede valkuil is het overnemen van initiatief door de overheid. De burger initieert een idee waarvan de overheid enthousiast wordt. De overheid neemt het bewust of onbewust over, waardoor de oorspronkelijke (burger)kracht uit het initiatief verloren kan gaan. De derde valkuil is het

afremmen van initiatief door te veel procedures en regels te handhaven (Huygen e.a., 2012; Rob, 2012, p.63; Oude Vrielink en Verhoeven, 2011, p. 383; Oude Vrielink en Wijdeven, 2011).

Overheidsparticipatietrap

Vanuit de internationale literatuur is uitgebreid geschreven over de rol van de burger in het ruimtelijke planproces. Vaak wordt hierbij gesproken over participatieladders. Eén van de ladders is de “Ladder of Citizen Participation” van Sherry R. Arnstein (1969, p.216). Het is een manier om uit te drukken in hoeverre de burger participeert in een (besluitvormings-) proces. De ladders en de theorieën erachter zijn echter “inside-out” geschreven en gericht op participatie van de burger. Bij een bottom-up initiatief gaat de invloed van de burger verder dan burgerparticipatie, want ze gaat op eigen initiatief een ruimtelijke interventie doen. De rollen draaien om doordat de burger het initiatief neemt en de overheid in dat proces participeert. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob, 2012, pp.59-68) heeft daarom een ladder opgesteld voor de overheid, namelijk de “overheidsparticipatietrap” (Afbeelding 3). Bij deze trap zijn (bottom-up) initiatieven leidend en wordt de participerende rol van de overheid verduidelijkt. De samenleving krijgt meer ruimte voor initiatieven als de overheid de trap zo min mogelijk beklimt (Rob, 2012, pp. 67-68). Hieronder worden de vijf treden gekarakteriseerd aan de hand van de condities, succesfactoren en knelpunten bij zelforganisatie en de ondersteuning die de gemeente kan verlenen (Zie pp. 7-8).

Afbeelding 3.
De overheidsparticipatietrap



Bron: Rob, 2012, p.67

De bovenste trede is “reguleren”. Op de hoogste trede kan de overheid initiatieven reguleren door wet- en regelgeving in te zetten. Bij reguleren is er sprake van een verticale verhouding tussen overheid en burger, waarbij de gemeente handhaving, orde en veiligheid het belangrijkste vindt (Rob, 2012, pp. 67-68). Kenmerkend aan deze rol is de zeer beperkte fysieke en organisatorische handelingsruimte voor initiatiefnemers (Huygen e.a., 2012). Initiatief wordt tegengehouden door wet- en regelgeving en de gemeente is niet tot nauwelijks bereid om de regels aan te passen voor een goed initiatief. De conservatieve houding van de gemeente zorgt ervoor dat de initiatiefnemer een volledig uitgewerkt projectplan in moet dienen, inclusief financieel plan en eindbeeld (Floor en Salverda, 2006). Er is geen visie op bottom-up initiatieven. De rolverdeling tussen actoren is duidelijk, omdat de gemeente bepaalt wat er gebeurt in de ruimtelijke ordening en de burger moet daar gehoor aan geven. De communicatie tussen gemeente en burger is veelal eenrichtingsverkeer, waarbij de burger nauwelijks gehoord wordt (Zeelenberg e.a., 2013). De gemeente neemt initiatieven vaak over van de burger en overvraagt haar vrijwilligers (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011).

De tweede trede is “regisseren”. De gemeente hecht belang aan een regierol van haar kant, maar andere actoren mogen hun rol behouden (Rob, 2012, pp. 67-68). De procedures en regels van de gemeente zijn leidend voor bottom-up initiatieven en dat vertraagt het proces van het initiatief. De gemeente is nauwelijks bereid om beleid aan te passen voor goede initiatieven. De rolverdeling tussen lokale actoren is onduidelijk, maar het is wel duidelijk dat de gemeente de regie in handen heeft (Zeelenberg e.a., 2013). Initiatieven zijn welkom in de gemeente, zolang ze voldoen aan de beleidskaders en de initiatieven geen negatieve gevolgen voor de gemeente kunnen hebben. Ruimte voor tegenslagen en improvisatie is afwezig, daarom moet het initiatief op voorhand aangeven wat het projectplan is (Bouttelier, 2011). Een initiatief moet gedragen worden door de buurtbewoners, maar de gemeente draagt niet bij aan draagvlakvorming. De gemeente is wel bereid haar netwerk beschikbaar te stellen om andere organisaties te koppelen aan het initiatief. Het overnemen van initiatief en het overvragen van vrijwilligers gebeurt regelmatig (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011).

Bij de eerste twee treden is er sprake van een regierol van de gemeente. Bij de overige drie treden is daar geen sprake van. De derde trede is 'stimuleren'. De gemeente heeft de wens om bepaald beleid of een bepaalde interventie door te zetten. De realisatie laat ze over aan anderen en probeert mogelijkheden te vinden om anderen in beweging te krijgen (Rob, 2012, pp. 67-68). Gemeenten die deze rol innemen vinden bottom-up initiatieven waardevol, zolang ze invulling geven aan het gemeentelijke beleid. Kleine aanpassingen van gemeentelijke regels en procedures zijn mogelijk, maar de hoofdlijnen blijven onveranderd. De gemeente biedt een intermediair aan die de initiatieven kan ondersteunen waar nodig (Floor en Salverda, 2006). De gemeente wil meedenken, plannen eventueel aanscherpen en ze is bereid om de initiatiefnemers te koppelen aan andere organisaties of personen. Als het initiatief onvoldoende draagvlak heeft, worden er bijeenkomsten georganiseerd om dit draagvlak te creëren. Het is belangrijk dat burgers kunnen aanhaken bij het initiatief (Huygen e.a., 2012). Een visie op bottom-up initiatief is er niet, maar een visie op burgerparticipatie is wel gemaakt in samenspraak met de burger. De selecte groep vrijwilligers wordt vaak overvraagd en soms wordt een initiatief overgenomen door de gemeente (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011).

De vierde trede is 'faciliteren'. De gemeente ziet het belang in van bottom-up initiatieven en neemt een faciliterende rol in door mee te denken en eventueel plannen aan te scherpen (Rob, 2012, pp. 67-68). Een intermediair is beschikbaar om de initiatieven te ondersteunen en te voorzien van de ontbrekende kennis en kunde (Floor en Salverda, 2006). Bij een idee of klein voorstel helpt de gemeente de initiatiefnemer om het verder uit te denken, want een projectplan past niet in een dergelijk organisch proces. De 'sense of belonging' onder buurtbewoners en het initiatief is belangrijk en de doelen van de burger staan daarbij centraal (Benington, 2007; Huygen e.a., 2012). De gemeente heeft een visie op bottom-up initiatief gemaakt samen met de burger, die voornamelijk bestaat uit leidende principes en waarden (Zeelenberg e.a., 2013). Ruimte voor tegenslagen en improvisatie is aanwezig (Bouttelier, 2011). Een initiatief kan afgeremd worden door procedures en regels, maar de gemeente is bereid dit aan te passen voor een bottom-up initiatief. De gemeente neemt initiatief nooit over. De burger wordt niet overvraagd door de gemeente, want er is geen vraag vanuit de gemeente (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). De burger komt met het initiatief en is zelf verantwoordelijk voor de tijd en het geld dat zij erin steekt.

De onderste trede is 'loslaten'. De overheid weet dat het initiatief er is, maar neemt volledig afstand en bemoeit zich niet met het proces (Rob, 2012, pp. 67-68). Bottom-up initiatieven worden niet afgeremd door procedures en regels van de gemeente, want de gemeente werkt vanuit principes en waarden (Ostrom, 1991; Huygen e.a., 2012). Een initiatief is de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, dus improvisatie en tegenslagen zijn mogelijk (Bouttelier, 2011). Indien de initiatiefnemer ondersteuning van de gemeente nodig heeft, dan moet de initiatiefnemer dat vragen en vervolgens kijkt de gemeente of dat mogelijk is. De gemeente is in het bezit van een visie op bottom-up initiatieven, dat samen met de burger gemaakt is (Zeelenberg e.a., 2013). Initiatiefnemers hebben een grote fysieke en organisatorische handelingsvrijheid (Huygen e.a., 2013).

Empirisch onderzoek

De omgang met bottom-up initiatieven door krimp gemeenten is ook empirisch onderzocht aan de hand van interviews met negen Nederlandse krimp gemeenten (Afbeelding 4). Deze gemeenten liggen in topkrimp regio's en hebben al te maken met bevolkingsdaling. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van de bevolkingsprognose van 2014-2040 (CBS en PBL, 2013). De negen gemeenten met de grootste te verwachte bevolkingsdaling zijn geselecteerd. De grootste verwachte krimp gemeente is de gemeente Sluis met bijna 31% bevolkingsdaling. De kleinste verwachte krimp gemeente in het onderzoek is de Gemeente Eemsmond met bijna 12% bevolkingsdaling tot 2040 (Tabel 1). De verwachting is dat de

Afbeelding 4.
Onderzochte gemeenten



ruimtelijke problemen van demografische krimp de komende jaren in deze gemeenten het sterkst opspelen. De leefbaarheid, de economie en de woningmarkt zullen hier onder druk komen te staan. Een kans om die problematiek te verzachten zijn bottom-up initiatieven, want die kunnen voor een betere leefbaarheid en grotere vitaliteit in krimpgebieden zorgen (RPB, 2006, p.83; SER, 2011, p.80; Boonstra en Boelens, 2011, pp.100-103; Müller en Siedentop, 2014).

De interviews zijn gehouden met ambtenaren die zich bezig houden met de ruimtelijke ordening of het maatschappelijk domein in de gemeente, zoals de leefbaarheid in wijken. Drie onderwerpen zijn ter sprake gekomen. Ten eerste is gevraagd naar de invloed van de burger in de gemeente en in hoeverre het aantal bottom-up initiatieven de laatste jaren toegenomen is. Ten tweede is gevraagd welke ruimtelijke gevolgen demografische krimp heeft voor de gemeente. Daarbij is gevraagd of de gemeenten verwachten dat bottom-up initiatieven al dan niet de ruimtelijke problemen van krimp kunnen oplossen of verzachten. Het derde onderwerp is de gemeentelijke omgang met bottom-up initiatieven. Hoe het gemeentelijk beleid zich verhoudt tot de burger en haar initiatieven. Welke eisen worden er aan een initiatief gesteld en hoe ondersteunt de gemeente initiatieven. Ook is gevraagd of gemeenten bereid zijn om hun beleid aan te passen voor bottom-up initiatieven. Tot slot is gevraagd op welke trede van de overheidsparticipatietrap de gemeente staat. Op basis van de interviews kan de hiervoor besproken theorie getoetst worden en kunnen gemeenten ingedeeld worden op de overheidsparticipatietrap.

| | GEMEENTE | Abs. | % | Regio |
|---|-------------------|---------|-------|---------------------|
| 1 | Sluis | -7.200 | -30,9 | Zeeuws-Vlaanderen |
| 2 | Delfzijl | -7.500 | -29,3 | Noordoost-Groningen |
| 3 | Eijsden-Margraten | -5.600 | -22,8 | Zuid-Limburg |
| 4 | Kerkrade | -9.400 | -20,3 | Zuid-Limburg |
| 5 | Sittard-Geleen | -17.200 | -18,4 | Zuid-Limburg |
| 6 | Vaals | -1.500 | -15,3 | Zuid-Limburg |
| 7 | Hulst | -4.200 | -15,3 | Zeeuws-Vlaanderen |
| 8 | Menterwolde | -1.500 | -12,4 | Noordoost-Groningen |
| 9 | Eemsmond | -1.900 | -11,7 | Noordoost-Groningen |

Tabel 1. Verwachte bevolkingsafname 2014 – 2040
Bron: CBS en PBL, 2013

Krimpgebieden op de overheidsparticipatietrap

Aan de negen krimpgebieden is gevraagd op welke trede van de overheidsparticipatietrap de gemeente denkt te staan. De genoemde trede is getoetst door het overige interview te analyseren en de antwoorden te relateren aan de literatuur. Op basis van de condities voor zelforganisatie, de succesfactoren, de knelpunten, de valkuilen en de wijze van ondersteuning van bottom-up initiatief zijn de gemeenten ingedeeld (Afbeelding 5). Aan de indeling is op te merken dat enkel Delfzijl, Eemsmond en Sittard-Geleen afzien van een regierol. De overige gemeenten staan op de treden van reguleren en regisseren en willen zelf de regie op bottom-up initiatieven hebben. Hieruit is op te maken dat de gemeenten het nog niet aandurven om burgers een grotere verantwoordelijkheid in de ruimtelijke ordening te geven. Zelfs in krimpgebieden waar de druk op de ruimtelijke ordening groot is. Dit is een onverwachte uitkomst, omdat bottom-up initiatieven ruimte en handelingsvrijheid nodig hebben (Huygen e.a., 2012, pp.33-35; Bouttelier, 2011). De precieze rollen van de onderzochte gemeenten worden hieronder besproken op basis van de positie op de overheidsparticipatietrap. Daarna worden een aantal algemene conclusies getrokken.

Afbeelding 5.
Onderzochte gemeenten op de overheidsparticipatietrap

| | |
|--------------------|--|
| Reguleren | Sluis |
| Regisseren | Eijsden-Margraten, Hulst, Menterwolde, Kerkrade, Vaals |
| Stimuleren | Delfzijl |
| Faciliteren | Eemsmond, Sittard-Geleen |
| Loslaten | Geen. |

Reguleren

Op de trede van reguleren staat enkel de gemeente Sluis uit Zeeuws-Vlaanderen. Tijdens het interview typeerde de geïnterviewde de gemeente Sluis als een voorloper op het gebied van zelforganisatie, omdat het een krimpgemeente is. Het feit dat Sluis de enige gemeente is die bottom-up initiatieven reguleert, geeft een ander beeld. De gemeente ziet het als haar verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat burgers meer eigen verantwoordelijkheid nemen. Tegelijkertijd verwacht de burger dat de gemeente Sluis de problemen en kansen in de gemeente aanpakt en de burger voelt zichzelf niet verantwoordelijk. Het vertrouwen in de gemeente lijkt ook aangetast, omdat de geïnterviewde zegt: *“De gemeente deugt nooit, maar als ze een probleem hebben gaan ze gelijk naar de gemeente”* (Gemeente Sluis, 2014). Het vertrouwen tussen burger en overheid is echter een conditie voor bottom-up initiatief (Huygen e.a., 2012). De gemeente Sluis stelt als enige onderzochte gemeente een viertal voorwaarden, voordat ze een bottom-up initiatief goed vindt. Er moet een uitgewerkt projectplan zijn. Het financiële plan moet klaarliggen en er is een eindbeeld nodig. Tot slot is Sluis de enige gemeente die het belangrijk vindt wie de initiatiefnemer is en welke vaardigheden hij of zij heeft. De potentie en ambitie van de initiatiefnemer is belangrijk om vertrouwen in het project te krijgen. De gemeente Sluis neemt initiatieven niet over, zoals wel verwacht wordt bij een regulerende gemeente (Zie p.9). Echter is de drempel om een initiatief te starten met de gestelde voorwaarden groot en als het tegen het gemeentelijk beleid ingaat *“moet je dat op een of andere deftige manier afwimpelen”*. De organisatorische handelingsvrijheid is dus zeer beperkt (Huygen e.a., 2012). Het overvragen van burgers is wel aan de orde, omdat enkel een kleine groep burgers actief is. Beleid en procedures van de gemeente remmen het initiatief af, maar de gemeente is wel bereid om het bestemmingsplan aan te passen. De gemeente Sluis geeft aan weinig bottom-up initiatieven in de gemeente te hebben (Gemeente Sluis, 2014). Twee aanbevelingen voor de gemeente Sluis zijn het reduceren van de gestelde voorwaarden aan een initiatief en het aannemen van een meer uitnodigende houding ten opzichte van initiatieven uit de samenleving (Ostrom, 1991; Huygen e.a., 2012). Het is namelijk goed voor de leefbaarheid om burgers de verantwoordelijkheid over de eigen buurt te geven (Boonstra en Boelens, 2011, pp.100-103).

Regisseren

Vijf gemeenten staan op de trede van regisseren, namelijk Eijsden-Margraten, Hulst, Menterwolde, Kerkrade en Vaals. Bij de vraag of de gemeenten een visie op bottom-up initiatieven hebben, antwoorden ze negatief, maar geven wel aan dat ze een visie op burgerparticipatie hebben. Dit geeft aan dat de gemeenten een conservatieve houding hebben en uitgaan van een regierol van de gemeente en een participerende rol van burger (Floor en Salverda, 2006; Zeelenberg e.a., 2013). Opvallend in deze vijf regisserende gemeenten zijn hun antwoorden op de vraag welke verantwoordelijkheden de gemeente heeft en welke verantwoordelijkheid de burger. De gemeenten Hulst, Menterwolde en Vaals noemen als kerntaak van de gemeente de ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan. *“Je hebt bepaalde verantwoordelijkheden als gemeente, je kan niet zomaar de burger alles laten doen”* (Gemeente Vaals, 2014). De regisserende gemeenten zien het fysieke domein als hun verantwoordelijkheid, terwijl gemeenten op lagere treden van de overheidsparticipatietrap sociale aspecten noemen als leefbaarheid en vitale kernen. Volgens Eijsden-Margraten, Kerkrade en Vaals is de kerntaak van de burger om de overheid te ondersteunen. Volgens de gemeente Menterwolde is het de taak van de burger om aan de regels te voldoen. Uit deze geschetste rolverdeling is op te maken dat de gemeenten de regie in eigen handen hebben en willen houden. In de gemeenten Hulst, Kerkrade en Vaals heerst ook een cultuur van klagen bij de burger, aldus de gemeenten (Gemeenten Eijsden-Margraten, Hulst, Menterwolde, Kerkrade, Vaals, 2014). Dit wijst op een gebrek aan vertrouwen tussen de verschillende actoren (Huygen e.a., 2012). In andere onderzochte gemeenten is een dergelijke cultuur van klagen niet genoemd.

De regisserende gemeenten vinden dat het gemeentelijk beleid leidend is voor bottom-up initiatieven. De gemeente Kerkrade zegt zelfs een *“juridische en beleidsmatige muur”* te hebben met allerlei loketten en regels. Een achterliggende reden is wellicht dat de gemeente en de

woningcorporaties van oudsher alles regelden (Gemeente Kerkrade, 2014). In de interviews geven de regisserende gemeenten aan dat initiatieven worden afgeremd door procedures en regels (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). Menterwolde geeft als enige onderzochte gemeente aan dat het niet bereid is om het beleid aan te passen voor een goed initiatief, tenzij het om iets zeer kleins gaat. Eijsden-Margraten, Hulst, Kerkrade en Vaals zijn wel bereid om beleid aan te passen. De gemeente Menterwolde geeft als enige van de regisserende gemeenten aan dat het initiatieven niet overneemt. Kerkrade en Vaals wisten niet of dat gebeurt en de gemeenten Eijsden-Margraten en Hulst geven aan dat ze initiatief regelmatig overnemen. Eijsden-Margraten en Hulst zijn overigens de enige twee van de onderzochte gemeenten die in alle valkuilen stappen. Ze nemen initiatieven over, ze overvragen vrijwilligers en de bottom-up initiatieven worden afgeremd door procedures en regels (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). De gemeenten Vaals en Menterwolde vinden niet dat zij de burger overvragen (Gemeenten Eijsden-Margraten, Hulst, Menterwolde, Kerkrade, Vaals, 2014).

De regisserende gemeenten stellen weinig voorwaarden aan een goed initiatief (Gemeenten Eijsden-Margraten, Hulst, Menterwolde, Kerkrade, Vaals, 2014). Een idee of klein voorstel is meestal afdoende. Alleen de gemeente Kerkrade vraagt om een uitgewerkt projectplan, inclusief een financieel plan. De regisserende gemeenten bieden de bottom-up initiatieven ondersteuning aan in de vorm van het meedenken in het proces, de plannen eventueel aanscherpen en het koppelen van andere relevante organisaties en personen aan het initiatief (Gemeenten Eijsden-Margraten, Hulst, Menterwolde, Kerkrade, Vaals, 2014). Alleen de gemeenten Kerkrade en Vaals ondersteunen het initiatief door actief buurtbewoners erbij te betrekken, de overige gemeenten dragen niet bij aan de draagvlakvorming (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). Een intermediair is in geen enkele regisserende gemeente aanwezig, terwijl dit een belangrijke succesfactor voor initiatieven is (Floor en Salverda, 2006). De gemeenten Hulst en Kerkrade kunnen initiatieven eventueel financieel steunen, zij hebben daar ook een speciale pot voor gereserveerd in de vorm van een dorps- en wijkbudget. Als reactie op de vraag of de gemeente Vaals bottom-up initiatieven ook financieel ondersteunt, antwoordde zij: *“Wij hebben geen potje hier voor leuke dingen van de burger”* (Gemeente Vaals, 2014).

Net als in de gemeente Sluis, geven de gemeenten Menterwolde, Kerkrade en Vaals aan dat er weinig initiatieven uit de samenleving komen. In de interviews worden twee mogelijke oorzaken genoemd. In Kerkrade en Vaals verwachten de burgers dat de gemeente alles regelt. Daarnaast spreken de gemeenten Kerkrade en Menterwolde over een sociaal zwakke bevolking, met hoge werkloosheidscijfers, armoede, een relatief laag opleidingsniveau en een grote groep ouderen. Deze sociaal zwakke groep zal niet snel het initiatief nemen om de leefomgeving te organiseren (Gemeenten Menterwolde, Kerkrade, Vaals, 2014). Echter beperkt de regisserende houding van de gemeenten ook de fysieke en organisatorische handelingsruimte voor burgers, waardoor burgers niet worden uitgenodigd om energie te stoppen in een initiatief (Huygen e.a., 2012).

Stimuleren

Vanaf de trede van stimuleren laten de gemeenten hun regierol in de ruimtelijke ordening los. De gemeente Delfzijl uit Noordoost-Groningen neemt in de omgang met bottom-up initiatieven een stimulerende rol in. In de gemeente Delfzijl bestaat de neiging om alle initiatieven te toetsen aan beleid en voorwaarden. Het remt de initiatieven ook af en Delfzijl is nauwelijks bereid om het beleid aan te passen voor initiatieven. De geïnterviewde stelt wel: *“Als je als overheid teveel ruimte inneemt dan creëer je meer inactieve mensen”* (Gemeente Delfzijl, 2014). Delfzijl stelt dan ook dat er sprake is van een omslag in de gemeente. Ze verschuiven steeds meer van een hiërarchische relatie met de burger naar partnerschap (Huygen e.a., 2012). Het overnemen van initiatief is herkenbaar voor de geïnterviewde (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). Het overvragen van een vrijwilliger is niet mogelijk, omdat de burger zelf bepaalt of ze al dan niet ergens tijd en energie in wil stoppen. Een initiatiefnemer hoeft bij aanvang geen uitgewerkt projectplan te hebben, want een idee is voldoende (Gemeente Delfzijl, 2014).

De gemeente is momenteel bezig om te werken aan een klimaat waarin initiatieven uit de samenleving tot stand kunnen komen. Om dit te realiseren heeft de gemeenten een leidraad voor ambtenaren gemaakt, waarin beschreven staat hoe een ambtenaar om moet gaan met een verzoek van een initiatiefnemer. Het zogenoemde “ACTIE-instrument” vormt de leidraad is bedacht en gemaakt door Denters e.a. (2013). Aan de hand van een vijftal factoren wordt gekeken of het initiatief de potentie heeft om succesvol te zijn. De A staat voor animo, waarbij wordt gevraagd of er voldoende motivatie bij de buurtbewoners aanwezig is om het initiatief gestalte te geven. De C staat voor contact tussen de buurtgenoten en de initiatiefnemer. De T staat voor toerusting. Bezitten de initiatiefnemers voldoende kennis, kunde en tijd om het initiatief te doen? De I is inbedding. Dit is de manier waarop organisaties en personen zijn ingericht om initiatieven te ondersteunen. En de letter E staat voor empathie. Dit is het vermogen van overheid en professionele organisaties om zich te verplaatsen in de initiatiefnemers en andersom. Dit ACTIE-instrument wordt uitgedragen door het College van Burgemeester en Wethouders, maar is nog niet in de gemeenteraad geweest. Eerst wil de gemeente het instrument uittesten in de praktijk, maar het gaat uiteindelijk de basis vormen van een visie op bottom-up initiatieven. Overigens is Delfzijl de enige onderzochte gemeente met een handleiding voor ambtenaren hoe omgegaan moet worden met bottom-up initiatief (Gemeente Delfzijl, 2014).

De verantwoordelijkheid van de gemeente en de burger is volgens de gemeente Delfzijl gelijk, ze moeten allebei zorgen voor een leefbare omgeving (Zeelenberg e.a., 2013). Delfzijl vindt bottom-up initiatieven belangrijk en verwacht dat het de ruimtelijke problemen van krimp kan verzachten. Om de bottom-up initiatieven te ondersteunen zijn er intermediairs beschikbaar in de vorm van gebiedsregisseurs (Floor en Salverda, 2006). Samen met de gemeente Sittard-Geleen is Delfzijl een gemeente die alle mogelijke ondersteuning biedt (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011; Gemeente Sittard-Geleen, 2014). De gemeente Delfzijl denkt mee, helpt mee de plannen aan te scherpen, koppelt buurtbewoners aan het initiatief en heeft een speciale pot om het initiatief eventueel financieel te ondersteunen. Op alle mogelijke manieren stimuleert Delfzijl de bottom-up initiatieven (Gemeente Delfzijl, 2014).

Faciliteren

Twee krimp gemeenten nemen een faciliterende rol in bij de omgang met bottom-up initiatieven, namelijk de Groningse gemeente Eemsmond en de Limburgse gemeente Sittard-Geleen. Laatstgenoemde zegt daarover: *“De taak van ons is om burger initiatieven mogelijk te maken”*. In de gemeente Eemsmond is ook elk initiatief welkom, waarbij de gemeente zich vaak niet bemoeit met het initiatief. Eemsmond vindt dat burgers voldoende capabel zijn om zichzelf te redden (Huygen e.a., 2012). Eemsmond onderzoekt of een aangemeld initiatief haalbaar is en of de gemeente het kan ondersteunen. Ze zullen het initiatief nooit overnemen (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). Initiatief moet alleen voldoen aan de kaders van het woon- en leefbaarheidsplan, daarbuiten mogen ze vrij handelen (Huygen e.a., 2012). Ook Sittard-Geleen laat de laagdrempelige bottom-up initiatieven los, zoals beheer en onderhoud aan groenvoorzieningen. Volgens de gemeente moeten burgers een actieve rol krijgen in het ruimtelijk domein. De beleidskaders zijn niet belangrijk genoeg om aan vast te blijven houden, er moet handlingsruimte zijn voor burgers (Huygen e.a., 2012). Sittard-Geleen is ook de enige gemeente die twijfelt aan de vraag of procedures en regels een initiatief afremmen. Het remt volgens de geïnterviewde alleen af als er financiële gevolgen aan het plan vastzitten. De bottom-up initiatieven hoeven niet aan allerlei voorwaarden te voldoen. De Gemeente Eemsmond stelt het wel op prijs als de initiatiefnemer een verwacht eindbeeld schetst (Gemeenten Eemsmond en Sittard-Geleen, 2014).

Beide gemeenten hebben een intermediair die de initiatieven kan ondersteunen (Floor en Salverda, 2006). In Eemsmond is dat de vrijwilligerscoördinator en in Sittard-Geleen is dat de stadsdeelmanager. Deze ambtenaren denken mee met de initiatiefnemer en helpen mee om relevante actoren aan het initiatief te verbinden. De intermediair helpt het initiatief ook door de wet-

en regelgeving heen te komen. De gemeente Sittard-Geleen is bereid om op alle mogelijke manieren een initiatief te ondersteunen (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). Er is ook per stadsdeel een budget van €50.000,- om leefbaarheidsinitiatieven te financieren, waarvan het grootste deel ook besteed wordt. Eemsmond geeft aan geen financiële steun te bieden, omdat de gemeente geen invloed moet willen in een burgerinitiatief. Er is wel een "Reserve Leefbaarheid Krimpgebieden" vanuit de Provincie Groningen voor initiatieven (Gemeenten Eemsmond en Sittard-Geleen, 2014).

Opvallend is dat er drie gemeenten zijn die aangeven dat er steeds meer bottom-up initiatieven zijn. Naast Eijsden-Margraten zijn dat de faciliterende gemeenten Sittard-Geleen en Eemsmond. Dit lijkt erop te wijzen dat een faciliterende rol van de gemeente tot meer bottom-up initiatieven leidt. Sittard-Geleen heeft de ervaring dat bottom-up initiatieven vooral door hoogopgeleide burgers opgepakt worden. Als deze ervaring in andere gemeenten ook ervaren wordt, kan dat in krimp gemeenten problematisch zijn voor het aantal toekomstige bottom-up initiatieven. Een probleem in de krimp gemeenten is namelijk het vertrek van hoogopgeleide burgers (Leidemeijer en Marlet, 2011). In de gemeenten Sittard-Geleen en Eemsmond zien ze de leefbaarheid als een gezamenlijke opgave voor burger en overheid (Zeelenberg e.a., 2013). Bottom-up initiatief kan bijdragen aan de sociale cohesie en leefbaarheid (Gemeenten Eemsmond en Sittard-Geleen, 2014).

Loslaten

Geen enkele onderzochte krimp gemeente heeft aangegeven op de trede van loslaten te staan. Ook na analyse van de gehele interviews neemt geen gemeente die rol in. De gemeente Eemsmond is wel bezig om van faciliteren naar loslaten te gaan. Veel initiatieven laten zij al los, maar de gemeente stelt nog wel een aantal kaders in het woon- en leefbaarheidsplan (Gemeente Eemsmond, 2014). Ook geeft de gemeente Sittard-Geleen aan dat ze bepaalde initiatieven loslaat (Gemeente Sittard-Geleen, 2014). Ook Eijsden-Margraten benoemt dat ze kleine initiatieven vanuit het verenigingsleven loslaten, zolang het maar niet in strijd is met beleid. De onderzochte krimp gemeenten bereiken nog niet de onderste trede van de overheidsparticipatietrap, vanwege drie redenen. Ten eerste nemen de krimp gemeenten geen volledige afstand van de initiatieven. Ten tweede is er geen visie geschreven over bottom-up initiatieven, die samengesteld is door overheid en burgers (Zeelenberg e.a., 2013). Tot slot blijven de gemeenten werken vanuit beleidsregels en zijn ze nog niet overgestapt op het werken vanuit principes en waarden (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). Wellicht is het ook verstandig om bottom-up initiatieven niet volledig los te laten. Een conditie van Huygen e.a. (2012, pp. 33-35) is namelijk dat autonome initiatieven begrensd moeten worden, zodat de initiatieven niet verloren gaan door bijvoorbeeld buitenproportioneel persoonlijk gewin.

Conclusies uit het onderzoek

De negen onderzochte krimp gemeenten zijn uitgebreid beschreven op basis van hun positie op de overheidsparticipatietrap. De verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten in hun omgang met bottom-up initiatieven kunnen tevens geformuleerd worden in een zevental conclusies, die samen antwoord geven op de hoofdvraag: In hoeverre verschilt de houding van krimp gemeenten in hun omgang met bottom-up initiatieven? De uitkomst is dat de omgang per krimp gemeente verschilt en dat geen enkele gemeente aan alle criteria voldoet die volgens de theorie zorgen voor een succesvolle omgang met bottom-up initiatieven. De zeven conclusies uit het onderzoek hieronder beschreven en vervolgens komen de discussiepunten uit het onderzoek aan bod.

De eerste conclusie is dat geen enkele gemeente een vastgestelde visie op bottom-up initiatieven heeft. Dit is een opvallende uitkomst, omdat dit een succesfactor voor bottom-up initiatieven is (Zeelenberg e.a., 2013). Wellicht heeft dit te maken met het feit dat de gemeenten Delfzijl, Kerkrade, Sittard-Geleen, Sluis en Vaals (2014) aangeven dat de omgang met bottom-up initiatieven afhankelijk is van de gemeenteambtenaar. De krimp gemeenten zijn dus niet consequent in hun omgang met initiatief. De gemeente Delfzijl probeert dit sinds kort op te lossen, door het ACTIE-instrument te

gebruiken. Dit instrument vormt een leidraad voor ambtenaren, zodat elke ambtenaar hetzelfde met bottom-up initiatieven omgaat (Zie p.13).

De tweede conclusie is dat procedures en regels de bottom-up initiatieven afremmen. Alle gemeenten herkennen zich in deze valkuil (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011). Een te gedetailleerd bestemmingsplan is het grootste obstakel voor een initiatief. Tegenover deze unaniem bevestigde valkuil staat dat de gemeenten bereid zijn om beleid aan te passen als een goed initiatief zich aanmeldt. Alleen de gemeente Menterwolde (regisseren) is niet bereid haar beleid aan te passen. De bereidheid om beleid aan te passen bottom-up initiatieven is echter niet afdoende om bottom-up initiatieven tot een succes te brengen. De gemeenten moeten volgens Oude Vrielink en Wijdeven (2011) afstappen van belemmerend beleid en overschakelen naar sturing op basis van waarden en principes.

De derde conclusie is dat krimpgemeenten slechts een idee of een gedachtegang van de initiatiefnemer vaak voldoende vinden om in gesprek te gaan en verdere ondersteuning te verlenen. Alleen de gemeenten Sluis (reguleren), Kerkrade (regisseren) en Eemsmond (faciliteren) stellen wel een aantal voorwaarden aan initiatieven. Hiermee voldoet de meerderheid van de gemeenten aan de conditie van Huygen e.a. (2012), waarbij het initiatief organisatorische handelvrijheid heeft. Als er vertrouwen is tussen de gemeente en de initiatiefnemers hebben bottom-up initiatieven de ruimte om organisch te groeien en succesvol te worden (Huygen e.a., 2012).

De vierde conclusie uit het onderzoek is dat er een verband bestaat tussen de hoeveelheid bottom-up initiatieven en de omgang met bottom-up initiatief. Hoe meer de gemeente openstaat voor bottom-up initiatief en hoe directer de gemeente een initiatief kan ondersteunen, hoe meer bottom-up initiatieven in de gemeente ontstaan. Uit het feit dat drie gemeenten een intermediair hebben en deze gemeenten ook relatief laag op de overheidsparticipatietrap staan, kan deze conclusie getrokken worden. De gemeente Delfzijl (stimuleren) en de gemeenten Eemsmond en Sittard-Geleen (faciliteren) hebben een intermediair. De aanstelling van deze intermediairs is als een uitnodiging voor de burger om bottom-up initiatieven te starten, omdat de gemeente ook bereid is de initiatiefnemer(s) te ondersteunen (Floor en Salverda, 2006). De andere zes gemeenten die geen intermediair hebben, nemen een ook regierol in bij initiatieven (regisseren en reguleren). Het is geen toeval dat de gemeenten Eemsmond en Sittard-Geleen aangeven de laatste jaren meer initiatieven te krijgen. Daarentegen geven gemeenten met een regierol aan weinig initiatieven te hebben, zoals de gemeenten Menterwolde, Kerkrade, Vaals en Sluis. Deze gemeenten met een regierol slagen er niet in om bottom-up initiatieven van de grond te krijgen. Er zijn hiervoor twee oorzaken te noemen. Ten eerste is er in deze gemeenten vaak maar een kleine groep burgers actief, aldus de gemeenten Eijsden-Margraten, Kerkrade, Vaals (regisseren) en Sluis (reguleren). Ten tweede stappen de gemeenten in de valkuil om bottom-up initiatieven snel over te nemen. Om meer bottom-up initiatieven te krijgen, moeten de krimpgemeenten openstaan voor initiatief en de initiatiefnemer middels een intermediair ondersteunen waar nodig (Floor en Salverda, 2006).

De vijfde conclusie uit het onderzoek is dat er allerlei verschuivingen plaatsvinden binnen de gemeenten. De gemeente Delfzijl (stimuleren) benoemt de overgang van een hiërarchische relatie tussen burger en overheid naar meer partnerschap. *“[Dit] heeft deels te maken met de opstelling van de overheid, maar vooral met de instelling van de burgers zelf. De overheid heeft zich daarnaar te voegen en dat is nog een worsteling”* (Gemeente Delfzijl, 2014). De gemeente Eemsmond (faciliteren) geeft aan dat de gemeente de burger meer aanspreekt op zelfredzaamheid dan vroeger. Eijsden-Margraten (regisseren) ziet een verschuiving van de focus op de fysieke inrichting van de gemeentegronden naar het sociale domein van de samenleving. De gemeente Sittard-Geleen (faciliteren) constateert dat burgers een steeds belangrijker rol krijgen. De gemeenten Vaals (regisseren) en Sluis (reguleren) spreken over een verschuiving binnen de gemeentelijke organisatie. De oude generatie ambtenaren is vaak technocratisch en houdt vast aan beleidsregels en

procedures. Jonge ambtenaren zijn ontvankelijker voor de initiatieven van de burger (Gemeenten Sittard-Geleen, Eijsden-Margraten, Eemsmond, Delfzijl, Vaals en Sluis, 2014). Het feit dat zes gemeenten spreken over een verschuiving binnen de gemeente, doet vermoeden dat de gemeenten op zoek zijn naar hun rol in de ruimtelijke ordening en hun omgang met initiatieven. Wellicht kan dit onderzoek de krimpgemeenten handvatten bieden om een duidelijke houding ten overstaande van bottom-up initiatieven in te nemen, zodat de initiatieven een succes kunnen worden.

Vanuit het onderzoek werd geen focus gelegd op de historie, de cultuur of de bebouwingsstructuren van de gemeente, maar het is wel in elk interview ter sprake gekomen. De zesde conclusie is dat de zelfredzaamheid in kleine kernen groter is dan in grote kernen en dat er in die kleine kernen ook meer bottom-up initiatieven ontstaan. Gemeenten die op hun grondgebied zowel een stad als een of meerdere dorpen hebben, kunnen deze vergelijking het beste maken. De drie gemeenten die dat hebben, zijn Delfzijl, Kerkrade en Sittard-Geleen. Opvallend is dat zij allemaal dezelfde conclusie trekken. Ook de gemeente Eemsmond, Menterwolde, Eijsden-Margraten en Hulst sluiten zich hierbij aan. De gemeente Sittard-Geleen (2014) zegt hierover: *“In de stedelijke gebieden leef je meer in anonimiteit. De sociale controle en netwerken zijn in dorpen veel groter”*. Een gevolg van deze conclusie voor het beleid van gemeenten is wellicht dat gemeenten meer ondersteuning moeten bieden aan stedelijke kernen, zodat ook hier meer bottom-up initiatieven gaan ontstaan (Oude Vrielink en Wijdeven, 2011).

De zevende en laatste conclusie is dat er een verschil zichtbaar is tussen de drie krimpregio's. De gemeenten uit Noordoost-Groningen bieden initiatiefnemers meer handelingsruimte dan de andere regio's. Delfzijl (stimuleren) heeft als enige gemeente een handleiding voor ambtenaren in de omgang met bottom-up initiatief. Menterwolde (regisseren) neemt binnenkort een visie op in haar structuurvisie. Eemsmond (faciliteren) heeft geen visie, maar geeft wel als antwoord zeer welwillend tegenover initiatief te staan. Ook op de overheidsparticipatietrap nemen de Groningse gemeenten een positie in die relatief veel ruimte biedt aan initiatief. Ze denken ook allemaal dat bottom-up initiatieven de krimpproblematiek kunnen verzachten (Gemeenten Delfzijl, Eemsmond en Menterwolde, 2014). De Gemeenten Hulst en Sluis uit Zeeuws-Vlaanderen staan aan het andere uiteinde. Sluis reguleert en Hulst regisseert bottom-up initiatieven. Ze willen graag de regie in handen houden als het over de ruimtelijke ordening gaat. Hulst geeft als reden dat bottom-up initiatieven geen enkele invloed hebben op de krimpproblematiek. Het is tevens de enige krimpregio waar geen intermediair aanwezig is om initiatieven te ondersteunen (Gemeenten Hulst en Sluis, 2014). De gemeenten in Zuid-Limburg staan tussen de andere twee regio's in op de overheidsparticipatietrap. Drie gemeenten regisseren en één gemeente faciliteert bottom-up initiatieven. De Limburgse gemeenten hebben enkel een visie op burgerparticipatie. Alleen Sittard-Geleen (faciliteren) is bezig om een visie op bottom-up initiatieven vast te stellen. Verder verschilt de omgang met zelforganisatie in deze gemeenten en kan geen eenduidige conclusie getrokken worden. Er zijn ook geen opvallende verschillen tussen de stedelijke gemeenten Kerkrade en Sittard-Geleen en de meer landelijke gemeenten Eijsden-Margraten en Vaals (Gemeenten Eijsden-Margraten, Kerkrade, Sittard-Geleen en Vaals, 2014).

Discussie

Uit het onderzoek naar de omgang met bottom-up initiatieven komen een aantal discussiepunten naar voren. Ten eerste kunnen er vraagtekens gezet worden bij de bewering van Hospers (2012, p.2) uit de introductie dat krimpregio's als een 'laboratorium voor burgerinitiatief' fungeren. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle krimpgemeenten zover zijn. Lokale partijen in krimpgemeenten kunnen nog niet in alle vrijheid experimenteren met bottom-up initiatieven, omdat ze worden afgeremd door procedures en regels. Daarnaast belemmert de regierol van veel krimpgemeenten het ontstaan van bottom-up initiatief. Wellicht kunnen de krimpgemeenten in de toekomst een laboratorium van burgerinitiatief worden, maar eerst moeten de gemeenten meer open gaan staan voor initiatieven uit de samenleving en de condities voor zelforganisatie kunnen garanderen (Huygen e.a., 2012).

Het tweede discussiepunt is de vanzelfsprekendheid dat bottom-up initiatieven in krimpgemeenten eenvoudig kunnen ontstaan. De krimpgemeenten lijken nog niet volledig open te staan voor bottom-up initiatieven, terwijl ze juist de kans krijgen om te experimenteren met zelforganisatie. Het is maar de vraag of er verschillen bestaan in de omgang met bottom-up initiatieven tussen groei- en krimpgemeenten. Wellicht kan er in vervolgonderzoek een vergelijking tussen krimpgemeenten en groeigemeenten gemaakt worden.

Het derde discussiepunt is dat er in dit onderzoek alleen gemeenten geïnterviewd zijn. Het is discutabel of een succesvol verloop van bottom-up initiatieven volledig de verantwoordelijkheid is van de gemeente. Wellicht is de instelling en motivatie van de burger wel even belangrijk als de rol die de gemeente inneemt, zoals de gemeente Delfzijl (2014) ook aangeeft. Diverse gemeenten geven aan dat de burger verwacht dat de gemeente alles wel regelt, maar vervolgens klaagt over wat de gemeente doet. Een vervolgonderzoek over de omgang van krimpgemeenten met bottom-up initiatieven waarbij de initiatiefnemers geïnterviewd worden, kan hierover duidelijkheid verschaffen.

Dankwoord

Ten eerste wil ik mijn dank uitspreken naar mijn scriptiebegeleider Gert Jan Dral. Voor zijn inhoudelijk bijdrage, maar voornamelijk procesmatig hebben we samen wat belangrijke gedachtegangen geconcretiseerd. Daarnaast wil ik het Ministerie van Infrastructuur en Milieu danken in de personen van Corine van der Schoot-Flendrie, Gijsbert Borgman en Thomas Buijs voor hun begeleiding tijdens de afstudeerstage en de gesprekken en discussies over demografische krimp en de rol van de overheid. Tot slot bedank ik mijn familieleden voor het vele meedenken en hun feedback op de conceptversie van het onderzoek.

Literatuur

Arnstein, S.R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Balducci, A. (2003), *Policies, Plans and Projects: Governing the City-region of Milan*. DisP, 152, pp. 59-70. DisP: Zürich.

Benington, J. (2007), *From private choice to public value*. Institute of Governance and Public Management (IGMP): Coventry.

Boer, N. de, J. van der Lans (2013), *Burgerkracht in de wijk*. Uitgave van Platform 31 en mogelijk gemaakt door Ministerie van VWS en Ministerie van BZK. Platform31: Den Haag.

Boonstra, B., L. Boelens (2011), *Self-organization in urban development: Towards a new perspective on spatial planning*. Urban Research & Practice, 4:2, pp. 99-122. Routledge: Londen.

Bouttelier, H. (2011), *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Boom Lemma: Den Haag.

Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, J. Robbe (2010), *Hoofdlijnen ruimtelijke bestuursrecht*. Kluwer: Deventer.

Cammen, H. van der en L.A. de Klerk (1996), *Ruimtelijke ordening; van plannen komen plannen. De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*. Spectrum: Utrecht.

Castells, M. (2009), *Communication Power*. Oxford University Press: Oxford.

- CBS (2013), *Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS]; Statline* [online]. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/?LA=nl>. Geraadpleegd op: 25-11-2013. Centraal Bureau voor de Statistiek: Den Haag / Heerlen.
- CBS en PBL (2013), *Regionale Bevolkings- en Huishoudensprognose 2014-2040*. Centraal Bureau voor de Statistiek: Den Haag.
- Coenen, F., R. Van de Peppel, J. Woltjer (2001), *De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning*. *Beleidswetenschap: kwartaaltijdschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, 15 (4), pp. 313-332. Universiteit Twente: Enschede.
- Dam, F. van, C. de Groot, en F. Verwest, (2007), *Groei, krimp en ruimte; toekomstige regionale en lokale verschillen*. *Demos*, jaargang 23, nummer 1, pp.1-5. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (Nidi): Den Haag.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst, W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk*. In opdracht van het Ruimtelijk Planbureau. NAI Uitgevers: Rotterdam.
- Denters, B., E. Tonkens, I. Verhoeven, J. Bakker (2013), *Burgers maken hun buurt*. Platform31: Den Haag.
- Floor, L., I. Salverda (2006), *Zelforganisatie in het landelijk gebied: Signalen uit de praktijk*. Wageningen Universiteit en Research Centrum: Wageningen.
- Fontein, J., B. Breman, W. Kuindersma, J. Westerink (2012), *Gemeenten en Krimp: Uitnodigingsplanologie als perspectief*. Alterra Wageningen UR: Wageningen.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving: Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.
- Harms, L., M.O. Kalter en P. Jorritsma (2010), *Krimp en Mobiliteit; Gevolgen van demografische veranderingen voor mobiliteit*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM): Den Haag.
- Hay, I. (2010), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Third Edition. Oxford University Press: Oxford.
- Healy, P. (2007), *Urban complexity and Spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge: Londen.
- Hospers, G. (2012), *Een dalende bevolking biedt volop kansen: In de regio's waar het inwonertal terugloopt, barst het van de inspirerende initiatieven*. Metro Custom Publishing i.s.m. Ministerie van BZK. Metro Holland BV: Amsterdam.
- Huygen, A., E. van Marissing, H. Boutelier (2012), *Conditie voor zelforganisatie*. Verwey-Jonker Instituut: Utrecht.
- Janssen-Jansen, L., G. Lloyd, D. Peel, E. van der Krabben (2013), *Planning in an environment without growth*. Raad voor infrastructuur en de Leefomgeving (RLI): Den Haag.
- Kreukels, A.M.J. (1985), *Planning als een spiegel van de westerse samenleving: de frontlinie van de grootstedelijke plannen in de Verenigde Staten in de jaren tachtig*. In: *Beleid en maatschappij* (12). Pp. 306-313.
- Leidelmeijer, K. en G. Marlet (2011), *Leefbaarheid in Krimpregio's; een verkenning van de relatie tussen bevolkingskrimp en leefbaarheid*. Uitgave van Rigo BV en Atlas voor gemeenten. Rigo: Amsterdam.
- Malda-Douma, I.W. (2008), *Kerk in de civil society. Een theologisch onderzoek naar de politiek-ethische waardering van het concept 'de civil society' en de (diaconale) bijdrage van de kerk daarin*. Theologische Universiteit: Kampen.

- McCann, P. (2010), *Globalisering en krimpende regio's. Uit: Beleidsaanpak bevolkingskrimp in het buitenland; Noordoost Schotland, Nord-Pas-de-Calais en Brandenburg*. Red: Bureau PAU, Rijksuniversiteit Groningen en NIDI. Bureau PAU: Groningen.
- Ministerie van BZK (2009), *Krimpen met kwaliteit: Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*. Rijksoverheid, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg. Ministerie van BZK: 2009)
- Ministerie van I&M (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Ministerie van I&M: Den Haag.
- Ministerie van VROM, LNV, VenW, EZ en OCW (2006), *Nota Ruimte: Uitvoeringsagenda Ruimte 2006*. Ministerie van VROM: Den Haag.
- Müller, B. en S. Siedentop (2014), *Growth and Shrinkage in Germany; Trends, Perspectives and Challenge for Spatial Planning and Development*. Deutsches Institut für Urbanistik: Berlin.
- Nicholls, W. (2009), *Place, networks, space: theorising the geographies of social movements*. Transactions of the Institute of British Geographers 34, pp. 78-93. University of Amsterdam.
- Nicis (2009), *De nieuwe groei heet krimp; een perspectief voor Parkstad Limburg*. Nicis Institute: Den Haag.
- Oude Vrielink, M.J., I. Verhoeven (2011), *Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid*. In: *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), pp. 377-387.
- Oude Vrielink, M.J., T.M.F. Van de Wijdeven (2011), *Ondersteuning in vieren: Zichtlijnen van burgerinitiatieven in de buurt*. In: *Beleid en Maatschappij*, 28 (4), pp. 438-455.
- Rijksoverheid (2013), *Troonrede 2013*. [online] <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html>. Geraadpleegd op 2-10-2013.
- Rob (2012), *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Raad voor het openbaar bestuur (Rob): Den Haag.
- Rob en Rfv (2008), *Bevolkingsdaling: Gevolgen voor bestuur en financiën*. Raad voor het Openbaar Bestuur [Rob]/Raad voor de financiële verhoudingen [Rfv]. Sdu Uitgevers bv.: Den Haag.
- RPB (2006), *Krimp en Ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Ruimtelijk Planbureau [RPB]: Den Haag.
- Sandercock, L. (2000), *When strangers become neighbours: Managing cities of difference*. In: *Planning Theory& Practice*, vol1 (1), pp. 13-30. Routledge: Londen.
- Schepers, A., L. Brok (2013), *Samen Slim. Stakeholderparticipatie anno 20nu: Een andere route van lokale besluitvorming*.
- SER (2011), *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*. Advies van de Sociaal-Economische Raad [SER]. SER: Den Haag.
- Spit, T. en P. Zoete (2009), *Ruimtelijke ordening in Nederland; Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Sdu Uitgevers: Den Haag.
- Swiss, R.S. (1994), *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. The Free Press: New York.
- Terluin, I.J., L.H.G. Slangen, E.S. van Leeuwen, A.J. Oskam, A. Graaff (2005), *De plattelandseconomie in Nederland. Een verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid*. Lei: Den Haag.
- Tonkens, E.H., I. Verhoeven (2011), *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*. Universiteit van Amsterdam: Amsterdam.

Twist, M. van, R. Peeters, M. van der Steen (2010), *De boom en de Rizoom: Overheidssturing in een Netwerksamenleving*. Ministerie van VROM: Den Haag.

VanMeerNaarBeter (2013), *Kaart met krimp- en anticiperregio's*. [online] http://kkn.vanmeernaarbeter.nl/sites/kkn.vanmeernaarbeter.nl/files/krimpkaart_nederland.png. Geraadpleegd op 10 oktober 2013.

Vries, S. de, J. Lekkerkerker, C. Bégin (2013), *Bottom-up transformatie in krimpgebieden: de initiatieven*. [online] <http://bottomup.ruimtevolk.nl/initiatieven/>. Geraadpleegd op 30 oktober 2013.

Zeelenberg, S., A. van Grinsven, M. Dieters, S. Blom (2013), *Evaluatie krimpexperimenten: Experimenteren met wonen, ruimte en voorzieningen*. Platform31: Den Haag.

Interviews

Gemeente Delfzijl (2014), op 20 maart 2014.

Gemeente Eemsmond (2014), op 14 maart 2014.

Gemeente Eijsden-Margraten (2014), op 25 maart 2014.

Gemeente Hulst (2014), op 24 maart 2014.

Gemeente Menterwolde (2014), op 20 maart 2014

Gemeente Kerkrade (2014), op 25 maart 2014.

Gemeente Sittard-Geleen (2014), op 25 maart 2014.

Gemeente Sluis (2014), op 13 maart 2014.

Gemeente Vaals (2014), op 17 maart 2014.

Afbeeldingen

Afbeelding 2:

Dreamtime (2014), *Eikenboom met wortels*. [online] <http://nl.dreamstime.com/royalty-vrije-stock-afbeelding-eiken-boom-met-wortels-en-dicht-gebladerte-vector-image25026056>. Geraadpleegd op: 2-04-2014.