



10/24

## VAN MENSEN NAAR MIENSKIP

DE REGIO DEAL ALS SPRINGPLANK VOOR TOEKOMSTIGE SAMENWERKING  
IN ZUIDOOST FRIESLAND

## // INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	3
Leeswijzer .....	5
Introductie .....	6
Van beleidsmakers en burgers naar mienskip .....	8
Co-creatie of bijgerecht? .....	13
Het is en blijft mensenwerk .....	15
Slotbeschouwing .....	17
Bronnenlijst .....	20
Bijlage 1: Verantwoording .....	22
Bijlage 2: Specifieke leerpunten per project .....	24

## // SAMENVATTING

In de Regio Deal Zuidoost Friesland zijn binnen de pijler Vitale kernen verschillende participatiemethoden gericht op co-creatie met succes ingezet en ontwikkeld. Vanwege het incidentele karakter van de Regio Deal zijn er echter zorgen over de borging van de opgedane kennis in de programma's en processen van de afzonderlijke gemeenten, waarbij kansen op gebied van regionale samenwerking niet optimaal zijn benut. Dat komt mede doordat de Regio Deal is ingericht en uitgevoerd als projectcarrousel, waardoor de kracht van een Regio Deal als katalysator voor de brede welvaart van de gehele regio is achtergebleven.

Dat zijn de kernconclusies van het vierjarige onderzoeksprogramma van Planbureau Fryslân naar de Regio Deal Zuidoost Friesland. Uit eerder onderzoek naar de pijler Veerkrachtig landschap bleek dat regionale samenwerking wordt gezien als doel op zich, en niet als middel om brede welvaartsdoelen te verwezenlijken. Een vorming van de gezamenlijke visie, zoals die is opgezet vanuit de Regio Deal, vereist een structurele vertaling van bestaande processen en de vaardigheden van het personeel, wanneer gericht wordt op integrale en regionale co-creatie.

De pijler Vitale kernen bestaat voornamelijk uit lokale projecten, die op hun beurt ook allemaal losse projecten onder hun hoede nemen. Hierin zijn meerdere uiteenlopende participatiemethoden ontwikkeld, die gericht zijn op co-creatie tussen burger en overheid. Aan de hand van documentanalyse en interviews hebben we gezocht naar blinde vlekken en risico's die verdere implementatie van dit soort projecten tegen kunnen houden.

Hoewel deze projecten succesvol geweest, vragen betrokkenen zich af of de ingezette co-creatie duurzaam zal zijn. De Regio Deal is namelijk aangegrepen als incidentele financiële boost en vernieuwende programma's zijn amper geborgd in de lopende processen. Daardoor is het aannemelijk dat het oude sectorale top-down denken ook in de toekomst de overhand zal hebben.

Om de uitkomsten van de pijler Vitale kernen een structurele regionale impact te laten hebben, is het essentieel dat de ontwikkelde werkwijzen verder worden ontwikkeld en (inter)regionaal worden opgeschaald, waarbij de juiste randvoorwaarden worden gesteld voor implementatie en uitvoering.

## Leerpunten

- **Elke auto heeft passende wielen nodig voor het beoogde terrein, maar dat wiel hoeft niet continu opnieuw uitgevonden te worden.** Er zijn ontzettend veel methoden voor burger- en overheidsparticipatie, die kunnen (inter)regionaal worden opgeschaald met een continue feedbackcyclus. Een voorwaarde hiervoor is wel dat deze met voldoende financiering worden geïntegreerd in de bestaande gemeentelijke structuren, zodat nieuwe methoden niet het onderspit delven wanneer ze conflicteren met 'gangbare' vormen van samenwerking.
- **Een goede samenwerking tussen overheid en maatschappij komt niet vanzelf tot stand en vereist nieuwe manieren van werken bij overheden.** Hiervoor zijn ook andere vaardigheden nodig dan gebruikelijk. Alle partijen denken en werken namelijk vanuit hun eigen systeem. Verbeeld je duidelijk hoe de andere partij denkt, en wat ervoor nodig is om een proces te organiseren waarin overheid en mienskip samenwerken. Daarin mag de potentie van een onafhankelijke derde partij niet onderschat worden. Vaak is daar een structurele verandering in (vaardigheden van) personeel, processen of programma's voor nodig. Letten op heldere communicatie en verwachtingsmanagement zijn daarom essentieel voor co-creatie.
- **Ontwikkel een visie op de gewenste brede welvaart in Zuidoost Friesland.** Vanuit die visie kunnen programma's en projecten worden ontworpen en geëvalueerd, en kan regionale samenwerking worden vormgegeven. In geval van een mienskipaanpak is het van belang om de visie abstract maar niet vaag te formuleren, zodat maatschappelijke initiatieven een duidelijk kader hebben waarbinnen zij vrij kunnen bewegen. Bedenk daarbij dat elke mienskip zijn eigen verleden heeft, een visie slaat alleen aan als hij rijmt met de verhoudingen die er al liggen, waarbij soms oud zeer moet worden verwerkt voordat vruchtbare samenwerkingsverbanden kunnen wortelen.
- **Investeer ook na 2024 structureel in de innovatieve mienskipsmethoden die tijdens de Regio Deal zijn toegepast,** zodat opgebouwde kennis en kunde niet verloren gaan. Omdat de nieuwe methoden niet per se rijmen met de processen en programma's zoals die nu in de gemeenten lopen, is het risico groot dat ze weer verdwijnen wanneer niet actief wordt ingezet op borging.

## // LEESWIJZER

Het rapport opent met een korte inleiding waarin de aanleiding en onderzoeksvraag uiteen worden gezet, gevolgd door een omschrijving van de beginselen van brede welvaart en het fenomeen Regio Deal. Dit onderzoek is opgebouwd uit drie secties.

In de eerste sectie bieden we een uitleg van de ontwikkelde methoden voor burger- en overheidsparticipatie, zoals die zijn ingezet in de projecten Bestemming Wolvega en de Dorp Ontwikkelingsmaatschappij (DOM) Aldeboarn.<sup>1</sup>

De tweede sectie reflecteert op de wegen tot co-creatie die zijn belopen in Bestemming Wolvega en DOM Aldeboarn, en duidt de succesfactoren en risico's die we hebben geobserveerd in de interviews die we hebben afgenomen met betrokkenen van deze projecten. Naast de twee co-creatie projecten gaan we hier ook dieper in op lessen en risico's van het project Zorgeconomie, waarbinnen ook gebruik is gemaakt van aanpakken met de mienskip die ontwikkelkansen op gebied van zorg en welzijn moeten faciliteren. Dit is echter een overkoepelend project, dat wij in dit onderzoek hebben opgenomen om te kijken naar de perspectieven op samenwerking zoals die leven binnen de betrokken organisaties.

De derde sectie is gewijd aan drie categorieën personalia die betrokken waren bij de bestudeerde projecten, die elk op hun eigen manier aandacht verdienen voor het succesvol verwerken van de gevonden leeruitdagingen.

Hierna maken we de balans op met een reflectie op onze voorgaande lerende evaluaties van de Regio Deal Zuidoost Friesland, die gericht waren op de pijler Veerkrachtig landschap en de regionale samenwerking.<sup>2</sup>

De eerste bijlage beslaat een verantwoording van de onderzoeksmethode en de keuzes die gemaakt zijn voor de lerende evaluatie van de pijler Vitale kernen met betrekking tot de gekozen projecten en de opzet van de interviews.

De tweede bijlage is een puntsgewijs overzicht van de succes- en risicofactoren van de afzonderlijke projecten, die de basis kunnen vormen voor de verdere ontwikkeling van deze en soortgelijke programma's.

---

<sup>1</sup> Een verantwoording van de gekozen projecten is opgenomen in de bijlage.

<sup>2</sup> Planbureau Fryslân, "Landschap in Zuidoost Friesland: het belang van een gezamenlijke visie," maart 2023; Planbureau Fryslân, "Regionale samenwerking als middel (en geen doel op zich)," november 2023.

## // INTRODUCTIE

### Aanleiding

In 2020 sloten de Rijksoverheid en de regio Zuidoost Friesland een Regio Deal, met als doel de brede welvaart onder de inwoners van deze regio te versterken. Deze deal is opgedeeld in twee pijlers: Vitale kernen en Veerkrachtig landschap. Daarnaast zijn tussen deze pijlers twee verbindende thema's geïdentificeerd: het gastvrije andere Friesland en duurzame lokale energie met de mienskip. Planbureau Fryslân<sup>3</sup> heeft de opdracht om de Regio Deal te monitoren en te evalueren.

Jaarlijks wordt door Planbureau Fryslân een regionale brede welvaartsscan opgesteld, die aansluit bij de nationale brede welvaartsmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Planbureau Fryslân geeft voor de regio betekenis aan deze cijfers over brede welvaart. Daarnaast voert Planbureau Fryslân jaarlijks een verdiepend onderzoek uit binnen één van de thema's van de Regio Deal in de vorm van een lerende beleidsevaluatie.

### Dit onderzoek

Deze publicatie is de vierde en laatste in de jaarlijkse onderzoeken van Planbureau Fryslân naar de Regio Deal Zuidoost Friesland. Het reflecteert op de Regio Deal Zuidoost Friesland als geheel en biedt tevens een lerende evaluatie van de pijler Vitale kernen. De voorgaande rapporten richtten zich op de pijler Veerkrachtig landschap en de verbindende thema's duurzame energie met de mienskip en het andere Friesland.<sup>4</sup> In de context van de probleemstelling die voortkomt uit de vorige verdiepende onderzoeken beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag: wat kan de regio Zuidoost Friesland leren van de samenwerking binnen de projecten van de Regio Deal-pijler Vitale kernen, en welke lessen kunnen uit ons meerjarig onderzoeksprogramma worden meegenomen voor toekomstige samenwerking?

Onder de pijler Vitale kernen vallen projecten die betrekking hebben op de bevordering van de sociale cohesie, het verbeteren van het welzijn van de inwoners, de herinrichting van de openbare ruimte en het creëren van passende banen. Dit zijn doelen die stuk voor stuk zouden moeten bijdragen aan de brede welvaart in de regio, en die nieuwe vormen van samenwerking vereisen om verwezenlijkt te worden.

Hoe is dat gebeurd, welke kansen zijn nog niet optimaal benut, en wat kan de regio daarvan leren voor toekomstige vormen van samenwerking? Aan de hand van deze vragen bieden we een laatste reflectie op de effecten en blinde vlekken van de Regio Deal, om zo in de slotbeschouwing de overkoepelende vraag te beantwoorden wat de conclusies van dit onderzoek zeggen over de Regio Deal als geheel, gelet op onze vorige lerende evaluaties.

Deze vraag hebben we beantwoord door middel van interviews en bron- en documentanalyse van drie projecten die gericht zijn op het vergroten van burger- en overheidsparticipatie, die de vitaliteit van dorpskernen moeten stimuleren. We hebben deze focus aangebracht omdat de co-creatie met de mienskip een centraal uitgangspunt is van de hele Regio Deal Zuidoost Friesland, niet alleen een deelpunt onder Vitale kernen. Hierbinnen zoomen we in op de projecten Bestemming Wolvega en de Dorp Ontwikkelingsmaatschappij (DOM) Aldeboarn, waarbij we onze bevindingen hebben aangescherpt met interviews binnen het parapluproject Zorgconomie.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Destijds nog Fries Sociaal Planbureau.

<sup>4</sup> Planbureau Fryslân, Landschap in Zuidoost Friesland: het belang van een gezamenlijke visie, 2023; Planbureau Fryslân, Regionale samenwerking als middel (en geen doel op zich), 2023.

<sup>5</sup> Bijlage 1 bevat een uitgebreide verantwoording voor deze keuze, alsmede een uitleg van de onderzoeksmethodiek.



## De Regio Deal en brede welvaart

De Regio Deal is een beleidsinstrument dat door de Rijksoverheid wordt ingezet om de brede welvaart van Nederlanders te verbeteren. Brede welvaart is in essentie een maatstaf waarmee we kunnen peilen welke kwaliteit van leven mensen ervaren, waarbij het naast materiële welvaart ook gaat om onder andere sociale cohesie, landschap en gezondheid. Daarin kijken we niet alleen naar de kwaliteit van leven in het heden, maar ook naar de brede welvaart van toekomstige generaties.

De Regio Deal-aanpak heeft als uitgangspunt dat problematiek die een hogere brede welvaart in de weg staat niet op iedere plek in het land gelijk is. Het idee is dan ook dat bestuurders en beleidsmakers die dicht op lokale uitdagingen zitten het beste weten wat er moet gebeuren om de brede welvaart te verhogen. Zij zijn daarom in eerste instantie aan zet om met inhoudelijke plannen voor het versterken van de brede welvaart te komen, waarbij de Rijksoverheid zich faciliterend opstelt door financiële middelen en kennis beschikbaar te stellen.

Daarbij is niet gekozen voor de schaal van de gemeente, maar die van de regio. Dat is de schaal waarop het leven van een inwoner zich afspeelt. Als we kijken naar Zuidoost Friesland is het bijvoorbeeld goed mogelijk dat een gezin woont in Ooststellingwerf, sport in Opsterland, werkt in Weststellingwerf, mantelzorg verleent in Smallingerland en studeert in Heerenveen. Om de brede welvaart van de inwoners te verhogen is het daarom nodig om op regionaal niveau ontwikkelingen in gang te zetten.

## De vorige lerende evaluaties

Uit de complexiteit rondom het verbeteren van de brede welvaart blijkt dat regionale samenwerking in de context van de Regio Deal Zuidoost Friesland het best werkt als middel om bepaalde doelen te bereiken, en niet als doel op zich. Het doel is immers om de brede welvaart van inwoners van een bepaalde regio in Nederland te verhogen.

Hieruit volgt dat het adequaat inzetten van (verschillende vormen van) regionale samenwerking alleen mogelijk is wanneer duidelijk is wat precies het doel is waartoe de samenwerking een middel is. Je pakt immers alleen een hamer als je zeker weet dat je een spijker in de muur wilt slaan, en niet als er een plank gezaagd moet worden. De regionale samenwerking zou dus allerlei vormen kunnen aannemen, maar deze zijn afhankelijk van het specifieke brede welvaartsdoel dat wordt nagestreefd.

Uit de vorige onderzoeken is gebleken dat onduidelijkheid over de doelen binnen de Regio Deal Zuidoost Friesland een mistgordijn over de doelgerichtheid van de regionale samenwerking trekt. Betrokkenen uit de pijler Veerkrachtig landschap konden bijvoorbeeld niet aan zichzelf en aan de onderzoekers van Planbureau Fryslân uitleggen wat nou precies een 'veerkrachtig landschap' is. Dat is een belangrijk aandachtspunt, gezien zij werkten aan projecten die volgens het programma van de Regio Deal zouden moeten bijdragen aan een veerkrachtig landschap in Zuidoost Friesland.

Een belangrijke verklaring voor dit gegeven is de ontstaansgeschiedenis van de Regio Deal, waarbij al bestaande projecten in Zuidoost Friesland onder een aantal noemers zijn samengevoegd, zonder dat daarbij diepgaand is nagedacht over de samenhang tussen de projecten. Dit fenomeen zien we breder terug in andere Regio Deals, en wordt door meerdere geïnterviewden een projectencarrousel genoemd. Dat fenomeen lijkt ingebakken in het fenomeen Regio Deal als geheel, en komt ook terug in de eindrapportage van het Regio Deal Lab Governance.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> RD Lab Governance, "Eindrapportage Regio Deal Lab Governance 2019-2022," augustus 2022.

## // VAN BELEIDSMAKERS EN BURGERS NAAR MIENSKIP

In de actielijnen *Sterke regionale kernen* en *Levendige kleine(re) kernen*, die vallen onder de pijler *Vitale kernen*, is een aantal methoden succesvol ingezet om lokale ambities in kaart te brengen en in samenwerking met de mienskip te realiseren. In de Regiodealtekst is aangegeven dat het vergroten van sociale cohesie maatwerk vereist, en dat de benodigde aanpak samen met de mienskip moet worden opgesteld. Daarvoor zijn lokale samenwerkingsstructuren opgetuigd die zowel burger- als overheidsparticipatie moeten bewerkstelligen.

De projecten die centraal staan in dit onderzoek zijn de Dorpsontwikkelingsmaatschappij (DOM) methode (zoals die is uitgevoerd in Aldeboarn) en de Human Centered Design-benadering (HCD) (waarvoor gekozen is binnen Bestemming Wolvega). De noden en wensen van de inwoners van de bijpassende kernen zijn bij beide methoden het uitgangspunt, waarbij gebruik wordt gemaakt van de kracht van de mienskip en de lokale overheid een faciliterende rol speelt en kaders meegeeft.

Dit co-creatieperspectief past op papier bij de brede welvaartsbenadering en de samenwerking met de mienskip die door de Regio Deal Zuidoost Friesland nadrukkelijk wordt nagestreefd. De projecten worden op een specifieke locatie uitgevoerd, waardoor men gericht de bestaande problematiek aan kan pakken via duidelijke samenwerkingsverbanden. Deze concretisering biedt dus een veelbelovend perspectief op het probleem van onduidelijkheid over definities, doelen en samenhang, zoals dat volgt uit de eerdere lerende evaluaties van Planbureau Fryslân.

Om de impact van deze samenwerkingen in kaart te brengen, worden de kernideeën van beide methoden eerst toegelicht. Zowel de DOM-methode als de HCD-benadering hebben hun eigen geschiedenis en unieke doeleinden waarvoor ze zijn ontwikkeld. Daarna gaan we dieper in op de praktijk zoals die is ervaren in het samenwerkingsverband van DOM Aldeboarn en Bestemming Wolvega, compleet met succes- en risicofactoren voor verdere implementatie.

### De DOM-methode: Meidwaan yn Boarn

De DOM-methode is overgenomen uit Noordoost Fryslân, waar het in 2019 vanuit de provincie werd ontwikkeld om het vraagstuk van verpauperde dorpsgezichten in Holwerd aan te pakken. De samenwerkingsmethode heeft ten doel dorpen en overheden onder te dompelen in een proces van co-creatie met ondersteuning van een onafhankelijke verbinder.<sup>7</sup>

### Het slimme van DOM

Deze driehoeksverhouding is volgens de programmamanager van de DOM-methode vanuit de provincie dé succesfactor van de methodiek.<sup>8</sup> De toevoeging van de onafhankelijke verbinder (ook bekend als DOM-denker of 'het oliemannetje') als procesbegeleider lost het probleem op dat de leefwereld van de mienskip en de systeemwereld van de overheid vaak elkaars taal niet spreken. De DOM-denker zorgt voor die vertaalslag, en doet aan conflict- en verwachtingsmanagement waar nodig.

De bal ligt echter bij de verschillende werkgroepen van de plaatselijke DOM, die zich elk bezighouden met een specifiek thema dat bijdraagt aan brede welvaart. Deze groepen werken aan concrete resultaten op projectbasis, met duidelijke verwachte resultaten en deadlines. De lokale overheid heeft hierbij een begrenzen- en faciliterende rol, maar laat ook los zodat de DOM zelf aan de slag kan.

<sup>7</sup> DOM. Website, De slimme methode.

<sup>8</sup> DOM. Website, De slimme methode.

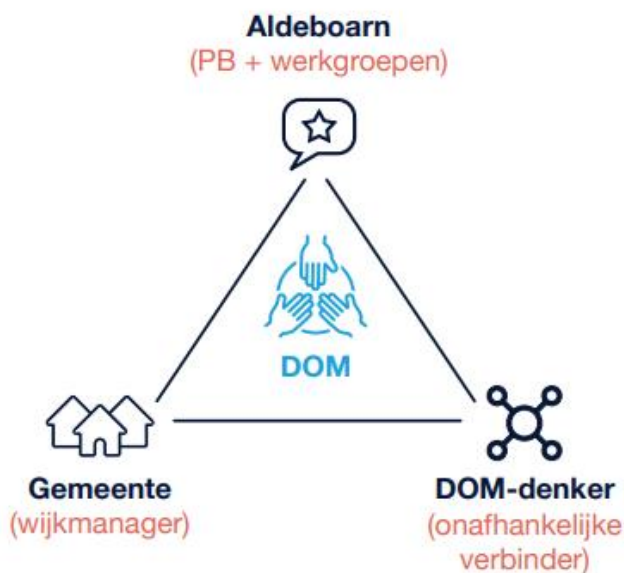


Het eigenaarschap komt op deze manier bij de mienskip zelf te liggen, wat door alle geïnterviewden wordt onderstreept als een inherente kracht van de aanpak. De DOM-methode is vooral effectief voor actieve dorpen, en is bedoeld om samenwerking met de gemeente én onderling te versterken. Het is dus eerder een bundeling van initiatieven, dan een stimulans voor participatie op zich. Met die gedachte is Aldeboarn de eerste van vijf dorpen in Zuidoost Friesland geweest waar een DOM is opgericht.

“(…) dat een dorp weet waar ze heen willen en hoe ze dat kunnen bereiken, dat is wel wezenlijk. Dorpen die dat niet hebben en die daar de menskracht niet voor hebben, die hangen in de leunstoel. Dat is ook een keuze.”<sup>9</sup>

### Bundelen in Boarn

Aldeboarn is met ruim 1500 inwoners een actief dorp; verschillende bewoners stonden frequent op de stoep bij de gemeente Heerenveen met initiatieven, projectplannen en subsidieaanvragen zonder dat ze dit van elkaar wisten. Eerst is daarom gekeken welke thema's aangepakt (moeten) worden in Aldeboarn, waarna deze verdeeld zijn onder verschillende zelfstandig functionerende werkgroepen, die allemaal een directe verbinding hebben met een vakinhoudelijke ambtenaar. Eens per maand vindt er een terugkoppeling plaats naar de andere werkgroepen, zodat het speelveld voor iedereen duidelijk is en koppelkansen benut kunnen worden.



Figuur 1: Visualisatie van het samenwerkingsverband van de DOM-methode, ingevuld voor DOM Aldeboarn. PB staat in dit figuur voor Plaatselijk Belang.<sup>10</sup>

### De DOM nóg slimmer maken

In essentie is de DOM-methode bottom-up ontworpen: de mienskip komt met initiatieven die vervolgens door de gemeente worden omarmd en uitgevoerd, mits ze uitvoerbaar zijn binnen de kaders die de gemeente heeft uitgezet. De overheidsparticipatie in de initiatieven van Aldeboarn neemt dus toe. De documentatie en geïnterviewden spreken echter liever van co-creatie, en wijzen op de driehoeksverhouding die centraal staat voor het functioneren van de DOM.

<sup>9</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met betrokkene DOM Aldeboarn, 13 juni 2024.

<sup>10</sup> Meidwaan yn Boarn en Plaatselijk Belang Aldeboarn. In bloeiende takomst foar Aldeboarn. Flyer.

“Dan is het mooi dat de overheden zoiets als een DOM-methode hebben, daar binnen de Regio Deal een kapstok voor hebben: vitale kernen, integrale ontwikkeling – allerlei mooie termen die al twintig, dertig jaar bestaan – maar in de praktijk, ja elk doet z’n eigen vakje. En plotseling krijgen we dan: ja maar dat kan niet, want wij hebben immers dit. En dan heb je van: oh, maar hadden we dat niet eerder moeten bespreken? Dat is ook allemaal sectoraal georganiseerd, en de satéprikker daardoorheen ontbreekt wel eens.”<sup>11</sup>

Hoewel de DOM-denker in die driehoek een cruciale vertaalslag maakt tussen beleidswereld en burgerwereld, lijkt de methode zélf te wringen met de bestaande sectorale structuren. De DOM-methodiek heeft wortels in het oplossen van fysieke en sectorale vraagstukken; daar kunnen bewoners concrete input leveren die vervolgens binnen de getekende paden van de gemeente kan worden uitgevoerd. Dat is niet eenvoudig te vertalen naar de integrale aanpak waar de Regio Deal voor staat: die vereist juist een impuls voor de brede welvaart van de regio.

Daarnaast zijn de systemen van een gemeente als Heerenveen top-down ingericht: ambtenaren maken beleid dat vervolgens wordt uitgerold, waarbij participatie eerder een bijgerecht lijkt dan een ingebakken onderdeel van beleidsvorming. De DOM-methode heeft hier al enigszins verandering in gang gezet binnen de gemeentelijke organisatie, waarbij werkgroepen in direct contact staan met ambtenaren. Juist daarom is het van belang ook na de Regio Deal door te gaan met de DOM-methode, om zo de energie van deze transitie te behouden en eventueel nog meer kracht bij te zetten.

Er is binnen de DOM-koepel maandelijks overleg, en alle werkgroepen hebben directe verbindingen met de betreffende ambtenaar van de gemeente. Een mogelijk gevolg van de werkgroep-structuur is dat de sectorale aard van de gemeente wordt overgenomen, terwijl er juist een integrale aanpak nodig is. De werkgroep ‘scholen en IKC’ zit bij het zoeken naar een nieuwe schoollocatie bijvoorbeeld in hetzelfde vaarwater als de groepen ‘fysieke ruimte’ en ‘wonen’. De behoefte aan een integrale aanpak moet dus verankerd zijn in de DOM-methodiek, en wel op zo’n manier dat het als middel ingezet wordt om de beleidskracht van de gemeente te versterken.

## Human-Centered Design: Bestemming Wolvega

In tegenstelling tot Aldeboarn was er in Wolvega bij aanvang van de Regio Deal amper sprake van initiatieven vanuit de mienskip. Het ontbrak er aan sociale samenhang, die in omringende dorpen ‘als van nature’ wel aanwezig leek.<sup>12</sup> Als grootste kern van de gemeente Weststellingwerf herbergt Wolvega met ruim 13.000 inwoners de helft van de inwoners van de gemeente. De gemeente zelf werd eerder ervaren als boeman die voorzieningen als een zwembad weghaalde, dan een partij die ten dienste stond van de inwoners van Wolvega.<sup>13</sup> Het project Bestemming Wolvega is opgezet om de sociale structuren in Wolvega te stimuleren, zowel tussen inwoners onderling als tussen inwoners en gemeente.

### Het oude verhaal van Wolvega

Omdat er amper zicht was op de mensen en wensen in Wolvega – en daarmee volledige onduidelijkheid over de invulling van het project – was er in de eerste plaats behoefte aan burgerparticipatie. Om deze te stimuleren heeft de gemeente gekozen om gebruik te maken van human-centered design (HCD). Deze probleemoplossingsaanpak, die in de jaren zestig aan de universiteit van Stanford is ontwikkeld voor de

<sup>11</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met betrokkene DOM Aldeboarn, 13 juni 2024.

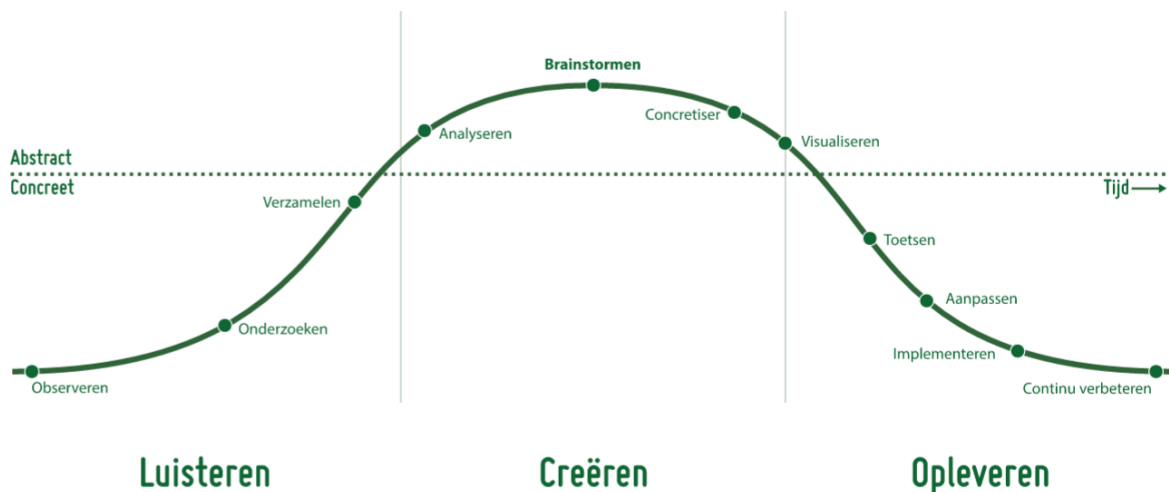
<sup>12</sup> Regio Deal Zuidoost Friesland. Website, Bestemming Wolvega.

<sup>13</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met twee betrokkenen Bestemming Wolvega, 17 juni 2024.

bedrijfswereld, prioriteert het perspectief van de baathebbers. Hierdoor worden systemen ontworpen die aansluiten op de behoeften en zorgen van de doelgroep, in dit geval de inwoners van Wolvega.

“Het doel is om Wolvega, samen met haar inwoners, te ontwikkelen tot een dorp met een verhaal (...), een dorp dat bruist.”<sup>14</sup>

Om samen met het dorp een nieuw verhaal te maken, is het essentieel dat het oude verhaal in kaart gebracht wordt. Om die expertise in huis te halen, werd bureau De Beer en Zwarts ingehuurd om het projectteam te coachen in de methodiek van HCD (*figuur 2*). Daarnaast hebben ze het beeldmerk ontworpen en de PR op zich genomen in de essentiële initiatiefase (ook bekend als de luisterfase), waarin ook ‘met de handen op de rug’ perspectieven en wensen werden verzameld.<sup>15</sup> Hoewel oplossingen volgens alle geïnterviewden van Bestemming Wolvega vaak als open deur wordt gezien, kun je alleen tot werkbare antwoorden komen als de mienskip ook eigenaarschap van de problemen en de bijbehorende oplossingen ervaart. Door het delen en terugkoppelen van de verhalen ontstond een basis voor een nieuw gedeeld verhaal van Wolvega, dat sociale cohesie en wederzijds vertrouwen tussen burgers en gemeente bevordert.



Figuur 2: Visualisatie van het proces van HCD in Bestemming Wolvega.<sup>16</sup>

### Van verhalen naar bouwstenen

In de tweede fase, de creatiefase, worden de verhalen gedestilleerd tot een aantal ‘bouwstenen’ die volgens de inwoners een plek moeten hebben binnen de projecten. De doelgroep wordt gerepresenteerd in zes persona’s, die elk voor een doorsnee bewoner van Wolvega staan. Bij elke persona is een bewoner van vlees en bloed gezocht, waaraan de acties en ideeën van Bestemming Wolvega kunnen worden getoetst. Dat het verhaal meerdere malen werd teruggekoppeld aan de bewoners, om te verifiëren of het projectteam het inderdaad goed had gezien, wekte positieve verbazing: zo’n feedbackloop waren de bewoners niet gewend.<sup>17</sup> De verschillende verhalen zijn ook inzichtelijk gemaakt op de site van Bestemming Wolvega en uit die exercitie hebben de betrokkenen bij de gemeente verschillende projecten kunnen ontwerpen om mee aan de slag te gaan.

“Mensen weten soms zelf ook niet wat ze willen, je moet met elkaar nieuwsgierig zijn.”<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Regio Deal Zuidoost Friesland. Website, Bestemming Wolvega.

<sup>15</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met bureau De Beer en Zwarts, 2 juli 2024.

<sup>16</sup> Bestemming Wolvega, Reisverslag.

<sup>17</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met twee betrokkenen Bestemming Wolvega, 17 juni 2024.

<sup>18</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met bureau De Beer en Zwarts, 2 juli 2024.

## De oplevering van het nieuwe verhaal van Wolvega

De derde fase, de opleverfase, laat nog steeds ruimte voor het bijschaven van de resultaten van de creatiefase. De bevindingen werden al aan het eind van de eerste fase getoetst aan raadsleden en bestuurders, collega-ambtenaren, deelnemers van bewonersbijeenkomsten én werden ook creatief vertaald naar het eigen Wolvest festival, dat op 10 juni 2023 ongeveer zeshonderd bezoekers trok.<sup>19</sup> Over de hele linie wordt gewerkt met een duidelijk merk, wat ook overgedragen kan worden aan de inwoners en in principe losstaat van de gemeente.<sup>20</sup> Zo komt eigenaarschap van de methodiek uiteindelijk bij de inwoners te liggen. Omdat de bouwstenen voor de projecten breed werden gedragen, konden de daadwerkelijke projecten in de derde fase dus met enthousiasme worden uitgevoerd met ruimte voor de nodige aanpassingen dankzij de sterke feedbackloop.

“Het ware dorp wordt niet gevormd door de straten, de pleinen en de stenen. Het ware dorp wordt gevormd door de mensen; de gemeenschap die inhoud aan ‘ons dorp’ geeft. Dat besef vormt misschien wel dé oplevering van Bestemming Wolvega.”<sup>21</sup>

## De succesvolle reis naar Bestemming Wolvega en mogelijke wegblokkades

Het kernpunt van Bestemming Wolvega is dat er door de gemeente eerst goed geluisterd wordt naar de verhalen in de mienskip, die vervolgens getransformeerd worden naar projecten die voldoen aan de behoeften die geïdentificeerd zijn in de mienskip. Daarin hebben zij zich lerend opgesteld, en is afstand genomen van vooroordelen over de opendeuroplossingen die de lading van de problematiek niet geheel dekken en geen eigenaarschap stimuleren bij de bewoners.

De projectplanning ligt dus bij de gemeente zelf, al wordt dit grotendeels gedirigeerd door één ambtenaar. Dat is een kracht én een risico. De inzet van de betreffende projectleider is als zeer positief ervaren onder de bewoners, die van oudsher afwijzend tegenover de gemeente stonden. De open houding en transparantie vanuit het projectteam heeft zonder meer bijgedragen aan het verlichten van de bagage van Wolvega. Wanneer op een heldere manier grenzen worden gesteld aan initiatieven, is daar nu duidelijk begrip voor.<sup>22</sup>

Daar komt wel bij kijken dat de projectleider bij dorpsbewoners niet ervaren werd als iemand van de gemeente. Terwijl de projectleider het bottom-up gedeelte van de co-creatie goed in de vingers heeft, geldt dat niet per se voor haar collega's. Dat vormt een gevaar voor aanhoudende participatie wanneer de Regio Deal is afgelopen, omdat de nieuwe samenwerking ook nieuwe vaardigheden vereist. Directe contacten tussen werkgroepen en ambtenaren zoals bij de DOM zou hierin een uitkomst bieden, mits de betreffende ambtenaren zich bewust zijn van de insteek van de participatieconstructie en daar ook de juiste vaardigheden voor hebben of bereid zijn die te ontwikkelen.

Een integratie van innovatieve methoden zoals de DOM en HCD is dus essentieel, als de Regio Deal een blijvend vliegwieleffect tot gevolg wil hebben. In de volgende sectie gaan we nader in op de borging van de ervaringen en de toekomst van de projecten van de Regio Deal, waarbij we Bestemming Wolvega en DOM Aldeboarn als casestudie blijven gebruiken, aangescherpt met interviews die zijn afgenomen binnen het project Zorgeconomie.

---

<sup>19</sup> Bestemming Wolvega. Website, Wolvest Terugblik.

<sup>20</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met bureau De Beer en Zwarts, 2 juli 2024.

<sup>21</sup> Bestemming Wolvega. Reisverslag.

<sup>22</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met betrokkene Bestemming Wolvega, 16 juli 2024.

## // CO-CREATIE OF BIJGERECHT?

Vrijwel alle geïnterviewden gaven aan dat er grote onduidelijkheid is over de borging van de impact van de projecten na het aflopen van de Regio Deal. Het geld uit de Regio Deal is gebruikt voor projecten die grotendeels losstaan van de reguliere processen. Het is daarom een risico dat de opgedane kennis en samenwerkingsverbanden verloren gaan wanneer de Regio Deal eindigt.

### Blindstaren op lokale aanpak

De meeste risico's voor de implementatie van de projecten komen voort uit het karakter van de Regio Deal zelf. In meerdere interviews werd deze gekarakteriseerd als een incidentele projectencarrousel. De actielijnen *sterke regionale kernen* en *levendige kleine(re) kernen* zetten in op lokale mienskipsinitiatieven, die op afgebakend niveau de sociale cohesie dienen te stimuleren. De projecten die wij hebben geëvalueerd zijn telkens gericht geweest op de *eigen* kern. Niet elk dorp hoeft een expliciete regiofunctie te hebben, maar is altijd wel onderdeel van de regio. Onder *Vitale kernen* is direct ingezet op tien plekken, terwijl Zuidoost Friesland negentig woonkernen rijk is.<sup>23</sup> Het is onduidelijk waarom is gekozen voor deze plekken, en hoe de werkzaamheden bijdragen aan een positief effect voor de gehele regio.

Vanwege de lokale aanpak kan het risico ontstaan dat er blind wordt gestaard op klussen die al een tijdje aangepakt moeten worden. Vaker wel dan niet zijn dat ruimtelijke opgaven, zoals verpauperde dorpspleinen of frustrerende infrastructuur. Daardoor ontstaan veel losstaande projecten, die vaak ook hun eigen deelprojecten hebben, waarbij sommige onderdelen onder het reguliere takenpakket van de gemeenten horen te vallen. Van regionale samenwerking is dan geen sprake, terwijl dat wel de bedoeling is van de Regio Deal.

### Oogkleppen af en kennisdelen

Een cruciaal onderdeel van de Regio Deal is kennisoverdracht, maar geïnterviewden geven aan dat er in de praktijk veel kansen zijn gemist om van elkaar te leren. Omdat overal is ingezet op maatwerk, is er weinig doorkoppeling geweest behalve incidentele 'kijkjes in de keuken' en het delen van projectresultaten. Hierdoor is er te weinig terugkoppeling geweest tussen verschillende projecten, wat zorgt voor uitdagingen op gebied van implementatie, samenwerking en opschaling. Als dit nog zou gebeuren na afloop van de Regio Deal ontstaat er mogelijk wel een regionaal effect, omdat de lessen van de Regio Deal-periode dan kunnen worden toegepast op een groter aantal kernen in Zuidoost Friesland.

De spieksessies bleken heel waardevol te zijn. Bestemming Wolvega is bijvoorbeeld met een bus buurtbewoners op pad geweest naar een aantal plekken in Fryslân om kennis te maken met allerlei soorten mienskipsinitiatieven. Zo wisten de Wolvegaasters heel snel wat ze wel en niet wilden.<sup>24</sup> Voor een project onder de paraplu zorg economie merkte een ambtenaar op hoe nuttig het was voor de beeldvorming om op locatie te kijken, maar dat het enorme moeite kostte om collega's mee te krijgen omdat ze dat zagen als tijdverspilling.<sup>25</sup> Juist dat uitstapje buiten de gebaande paden leidde echter tot enorme tijds winst, omdat het handelingsperspectief daarmee een stuk scherper werd. Ambtenaren zullen in sommige gevallen dus hun interesse, kennis en vaardigheden moeten uitbreiden om beter vorm te kunnen geven aan het samenwerken met inwoners.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Planbureau Fryslân, "Wonen in dorpen in Zuidoost Friesland: een onderzoek naar woon- en verhuismotieven," maart 2022.

<sup>24</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met betrokkene Bestemming Wolvega, 16 juli 2024.

<sup>25</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met twee betrokkenen Zorg economie, 8 juli 2024.

<sup>26</sup> Rik Braams et al., "Institutional conditions for governments working on sustainability transitions," *Science and Public Policy* (2024): 1-14.

“[Dat ik breder naar het vraagstuk ben gaan kijken] is denk ik ook de winst van dit soort projecten; dat het bij mij is gebeurd, en ook zeker bij andere mensen. Dat neem ik ook weer mee voor het vervolg.”

Een andere betrokkene bij zorg economie gaf aan dat er lef nodig is om los te komen van het oude sectorale systeemdenken, willen nieuwe vormen van samenwerking levensvatbaar worden. Daarin moet ruimte zijn om te leren, wat een adaptieve houding vereist die de weg vrijmaakt voor de gemeente om buiten de gebaande paden te treden. Dat onbekende gebied was gedurende de duur van de Regio Deal bereikbaar, omdat ambtenaren hierdoor gelegenheid kregen buiten hun formele functie ervaringen op te doen en verhalen van andere partijen te doorleven. Dat heeft gezorgd voor een andere blik op de eigen werkzaamheden, en dát wordt onderschreven als het belangrijkste resultaat van de Regio Deal.

Deze perspectiefverschuiving wordt echter niet gedeeld door collega's die niet direct bij de Regio Deal waren betrokken en staat daarom borging van de resultaten van de Regio Deal in de weg. Wanneer Regio Deal-projecten worden georganiseerd naast de reguliere werkprocessen, is het risico groot dat de innovatieve methoden snel zullen verdwijnen als de Regio Deal is afgelopen.

### Borgen en opschalen

De kennis en positieve ervaringen die zijn opgedaan binnen de Regio Deal projecten moeten organisatiebreed gedragen worden om hun kracht te behouden ná de Regio Deal. Het oude sectorale top-down systeemdenken vormt vaak een blokkade voor de transitie naar integrale co-creatie. Door die wrijving lijken de bottom up-projecten onder de Regio Deal een bijgerecht van de reguliere werkprocessen te zijn.

Dat komt voornamelijk omdat gemeenten sectoraal zijn georganiseerd, niet integraal. Ambtenaren hebben hun eigen portefeuille met concrete problematiek, maar het bevorderen van brede welvaart – dat inherent is aan de projecten van de Regio Deal – vereist juist een integrale en portefeuille overstijgende blik. Dat geldt ook voor projecten die lokaal worden uitgevoerd. In een afgebakende ruimte komen immers ook onderwerpen uit meerdere sectoren samen, zoals bijvoorbeeld infrastructuur, fysieke ruimte, wonen en onderwijs.

De hoeveelheid aan initiatieven op elk gebied leidt tot een onoverzichtelijk netwerk dat uiteindelijk gebundeld zal moeten worden om de complexiteit te reduceren, zoals ook gebeurde in Aldeboarn. Het programma waar de Regio Deal voor staat is op dit moment nog lastig te rijmen met de gangbare processen in de afzonderlijke gemeenten van de regio. Daarom blijft het bij methoden als de DOM en HCD van belang dat gemeenten kaders blijven afstemmen en aangeven, waarin projecten kunnen worden ontworpen en uitgevoerd. Daarbij zou het ophalen van bewonersperspectieven in het vervolg regionaal opgeschaald kunnen worden, om beter zicht te houden op de brede welvaartswensen van inwoners.



## // HET IS EN BLIJFT MENSENWERK

Zonder de juiste mensen kom je er niet, dat is een overtuiging die in alle interviews naar voren komt. Als gemeente zet je met methodes als DOM en HCD in op samenwerking met inwoners en vrijwilligers: dat vereist nieuwe perspectieven en vaardigheden van zowel de mienskip als ambtenaren. De juiste verhoudingen tussen die mensen zijn ook essentieel. Wie heeft welke bevoegdheden, waar ligt het eigenaarschap van de projecten en hoe communiceren we kennis en verwachtingen? Binnen deze vraagstukken zijn vanuit Bestemming Wolvega, DOM Aldeboarn en de Zorg economie veel successen en uitdagingen te benoemen, die na enige reflectie de basis kunnen vormen voor toekomstige samenwerking.

### Ambtenarij: Wat kunnen we en wat willen we?

Een cruciale factor bij het inzetten op co-creatie is dat de meeste huidige ambtenaren niet gewend zijn om nauw samen te werken met inwoners of andere gemeenten, en dat volgens enkele geïnterviewden in sommige gevallen ook helemaal niet willen. Vaak zijn het de ambitieuze pioniers die zich aangetrokken voelen tot nieuwe kansen en blijft het thuisfront op dezelfde beproefde manier doorwerken, zonder dat er een leermoment ontstaat voor de organisatie als geheel.

De werklust van de Regio Deal projecten liggen bij zowel Bestemming Wolvega als de DOM Aldeboarn voornamelijk bij één ambtenaar. Hierdoor wordt de brede welvaartsbevordering – het overkoepelende doel van de Regio Deal – bijna een specialisme. Zowel de projectleider van de DOM's vanuit gemeente Heerenveen als de DOM-denker zijn veteranen in de methode. Deze expertise is echter niet vanzelfsprekend en kwetsbaar als het gaat om het behouden van expertise en kennis binnen de gemeente. Daarom is consistente aandacht vanuit alle relevante delen van de organisatie nodig om te leren van dergelijke innovatieve projecten.

### Vrijwilligers: Gebonden aan de vrije wil

Participatie vraagt soms om een jarenlange energie-investering. Dat is voor burgers vaak te veel gevraagd. De methoden trekken voornamelijk de usual suspects aan, die zich gemakkelijk bewegen in de wereld van initiatieven en werkgroepen. Om de energie van deelnemers op peil te houden, is het belangrijk om aandacht te hebben voor quick wins en deze ook te delen met de rest van het dorp. Dit creëert draagvlak en laat zien dat de methode werkt, waardoor mogelijk nieuwe mensen zich aansluiten, al is het maar voor kortere tijd.

"Je moet [de jongeren] wel meenemen voor de toekomst, maar we hebben in Wolvega ook een héél grote vergrijzing. (...) Ik denk dat het wel goed is om te kijken of we meer jongeren er bij kunnen krijgen, anders drukt de club ouderen er wel een enorme stempel op; de jongste is nu veertig."<sup>27</sup>

Het delen van de quick wins zou ook een uitkomst kunnen zijn voor een essentiële groep die nu te makkelijk aan de zijlijn kan blijven staan: de jongeren. Zuidoost Friesland kampt de komende jaren met ontgroening en een dubbele vergrijzing, die opgevangen moeten worden door het vestigingsklimaat in de kernen te verbeteren.<sup>28</sup>

Alle geïnterviewden reageerden zuchtend dat jongeren te weinig van zich laten horen in de nieuwe samenwerkingsverbanden. Ze ervaren dat schoolgaande en studerende jeugd slecht te bereiken is, waardoor hun stem ongehoord blijft. Jonge gezinnen hebben vaak weinig energie over naast hun werk en sociale leven,

<sup>27</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met betrokkene Bestemming Wolvega, 16 juli 2024.

<sup>28</sup> Planbureau Fryslân, Regionale Monitor Brede Welvaart Zuidoost Friesland 2024.

waardoor hun waardevolle inbreng ontbreekt. Langdurige projecten passen niet bij hun levensstijl. Daarom zijn andere vormen nodig om hen te betrekken, zoals korte projecten met een duidelijke focus en ruimte voor eigen inbreng.

### Externe inhuur: Buitenkans of blijvertje?

Beide mienshipsprojecten maakten gebruik van externe inhuur: de DOM-denker bij DOM Aldeboarn en bureau De Beer en Swarts bij Bestemming Wolvega. Over het algemeen werd er positief gereageerd op deze inzet, al is het de vraag of dergelijke inhuur zonder middelen uit de Regio Deal nog mogelijk is. De krapte in de ambtenarij maakt het onwaarschijnlijk dat het eigen personeel zonder al te veel training kan worden ingezet voor dergelijke processen, maar er kan wel gebruik worden gemaakt van de kracht van de mienship. Bij Bestemming Wolvega maakte de inhuur van bureau De Beer en Swarts dat PR-taken in samenwerking met de PR van de gemeente snel konden worden opgezet en uitgevoerd, waardoor deze klusjes niet onderaan de stapel van de gemeente kwamen te liggen.

Een voordeel van externe inhuur is dat deze aan het eind van de dag de gemeente uitrijdt. Dorpsbewoners komen elkaar de volgende dag weer tegen in de supermarkt, waarbij sociale verhoudingen in het geding kunnen komen. Bij afspraken met een partij waarmee geen informele band is, is duidelijker wat er moet gebeuren, en wie daar verantwoordelijk voor is. Zo voorkom je dat een eenling alle werklust op zich neemt, en plotseling met een volledig projectplan op de volgende vergadering verschijnt.

“Elke keer opnieuw moet je in een dorp zoeken hoe de hazen rennen, en wat er zich in het verleden heeft afgespeeld. De Hoekse en Kabeljauwse twisten kom je nog steeds tegen in dorpen.”<sup>29</sup>

De inzet van De Beer en Swarts werd door het projectteam gewaardeerd, maar minder door de bewoners zelf, die hen niet als betrokken partij ervoeren. Dit was bewust zo bedoeld, zodat de gemeente eigenaar bleef van het proces en dit eigenaarschap kon overdragen aan de burgers. Het Wolvest is bijvoorbeeld georganiseerd met veel betrokkenheid van inwoners en lokale organisaties. De waarde van de persona's die uit het verzamelen van standpunten kwamen is echter betwist, omdat de overige echte mensen in Wolvega ook graag wilden meedenken. Hier botsen directe en indirecte participatie, waarbij de persona's een soort ongekozen volksvertegenwoordiging vormen.<sup>30</sup>

De DOM-denker werd zonder meer geprezen als onmisbaar onderdeel van de samenwerking. Er is een uitgebreide schets van de krachten en structuren van de methodiek, maar niemand heeft een boekje van hoe je die universeel moet implementeren. Dat kan ook niet: iedere mienship is uniek en behoeft maatwerk. De blauwdruk voor het wiel ligt er, dat hoeft niet elke keer opnieuw uitgevonden te worden. De feedbackloop tussen theorie en praktijk hoort ervoor te zorgen dat de methodiek steeds verder wordt aangescherpt, en dat gebeurt ook. DOM Aldeboarn is gebaseerd op DOM 3.0, en inmiddels wordt DOM 4.0 al uitgerold.<sup>31</sup>

Het leerproces wordt niet gestimuleerd met afhankelijkheid van externe inhuur, als er te weinig oog is voor de geschiedenis en structuren van de gemeente of regio. Een expert die hierin geworteld is, houdt kennis en kunde dichtbij en zorgt voor meer vertrouwen bij bewoners. Daar komt bij dat externe inhuur ook weer vertrekt, en daarmee de kennis en vaardigheden meeneemt die niet goed zijn geborgd.

<sup>29</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met betrokkene DOM Aldeboarn, 13 juni 2024.

<sup>30</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met betrokkene Bestemming Wolvega, 16 juli 2024.

<sup>31</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met betrokkene DOM Aldeboarn, 11 juni 2024.

## // SLOTBESCHOUWING

In eerdere onderzoeken hebben we geconcludeerd dat in het Regio Deal-programma geen concrete en doorleefde visie op de gewenste brede welvaart in Zuidoost Friesland is geformuleerd. We bestempelden dit als onwenselijk, omdat het de sturing van zowel het programma als de projecten daarbinnen bemoeilijkt. Ook is evaluatie van de geboekte resultaten lastig, omdat de visie geen normen voor zo'n evaluatie oplevert.

Daarnaast is het ontbreken van een duidelijke visie problematisch voor het vormgeven van regionale samenwerking binnen Zuidoost Friesland. Zo'n samenwerking is immers een *middel* dat ingezet kan worden om het *doel* van het bevorderen van brede welvaart in de regio te bewerkstelligen. Om een middel correct of überhaupt in te zetten is een duidelijk beeld van het te behalen doel nodig. Kortom, een visie.

Het onderzoek dat u nu leest stelt ons in staat onze vorige conclusies te nuanceren en preciseren.

We beginnen met de nuance. Waar in de pijler *Vitale kernen* samenwerking tussen overheid en burger nadrukkelijk centraal staat, is dit in feite een rode draad die door de hele Regio Deal loopt. Voor alle pijlers en verbindende thema's is immers expliciet gekozen voor een mienskipsaanpak. En juist vanuit zo'n aanpak – zo hebben we in dit rapport betoogd – is het opleggen van een alomvattende top-down visie vanuit de overheid onwenselijk. Een mienskipsaanpak vertrekt juist vanuit de behoeftes en wensen van individuele inwoners en gemeenschappen, waarbij overheden een faciliterende rol innemen.

Vanuit nuancering volgt precisering. De aanbeveling om voor de regio Zuidoost Friesland een visie op de gewenste brede welvaart te ontwikkelen blijft overeind. Maar het is nu duidelijk dat deze visie aan een aantal voorwaarden zou moeten voldoen, ervan uitgaande dat een mienskipsaanpak ook in de toekomst als de beste weg voorwaarts wordt gezien.

Allereerst is de eerdergenoemde dichtgetimmerde top-down visie vanuit de overheid een ongeschikte vorm voor een participatieve aanpak. Initiatieven vanuit de burgers moeten immers enige vrijheid krijgen om zichzelf te kunnen ontwikkelen. Daarentegen is een wat abstractere visie met heldere kaders *waarbinnen* initiatieven zich kunnen ontplooiën wel degelijk van belang. Zo wordt voorkomen dat het initiatief van de ene groep burgers ten koste gaat van de andere; op dezelfde plek, ten opzichte van andere plekken in gemeente of regio of zelfs ten opzichte van toekomstige inwoners van het gebied.

Ook blijft een visie onontbeerlijk om zicht te houden op zogenaamde 'witte vlekken'. Op welke onderwerpen die belangrijk zijn voor de gewenste brede welvaart in Zuidoost Friesland wordt (te) weinig maatschappelijk initiatief ontwikkeld en is wellicht alsnog een actieve rol voor de overheid of externe partijen weggelegd? Deze vraag kan alleen beantwoord worden als een beeld van de gewenste brede welvaart in Zuidoost Friesland bestaat.

In lijn met onze vorige aanbevelingen moet 'abstractere' visie hierboven niet gelezen worden als 'vage' visie. Immers, het moet zowel voor burgerinitiatieven als betrokken ambtenaren zo duidelijk mogelijk zijn of een initiatief zich al dan niet binnen de gestelde kaders begeeft. Dezelfde duidelijkheid is nodig om te kunnen beoordelen of de resultaten van bestaande maatschappelijke initiatieven optellen tot voldoende brede welvaart voor Zuidoost Friesland als geheel.

Naast de wenselijkheid van een abstracte *inhoudelijke* visie volgt uit dit onderzoek het belang van een visie op het *proces* waarin overheden en burgerinitiatieven met elkaar samenwerken. Het is immers duidelijk

geworden dat burgerinitiatieven niet (altijd) vanzelf op elkaar zijn afgestemd en tot wasdom komen; vaak is hier hulp van de overheid bij nodig. Ook die hulp is geen sinecure: verschil tussen systeem- en leefwereld leidt nog geregeld tot wrijving in de samenwerking tussen burger en overheid. Het is van belang om hier actief handen en voeten aan te geven, vanuit een heldere visie op hoe zo'n samenwerking eruit zou moeten zien.

In dit onderzoek zijn hiervoor enkele kansrijke aanpakken aan bod gekomen. Gedurende de Regio Deal-periode zijn zowel de DOM-methode als Human Centered Design succesvol ingezet om maatschappelijk initiatief te laten ontplooiën. Dat hoort inspiratie te leveren voor de toekomst. Echter is ook duidelijk geworden dat de projecten waarbinnen de bovengenoemde methoden zijn toegepast veelal *naast* de reguliere gemeentepraktijk zijn uitgevoerd. Sterker nog, de kenmerken van deze projecten gaan vaak in tegen wat in overheidsland gewoon is: ze zijn integraal in plaats van sectoraal, bottom-up in plaats van top-down en participatief in plaats van alleen door een overheid uitgevoerd. Ze vereisen, met andere woorden, nieuwe processen binnen gemeentelijke organisaties alsook andere interesses, kennis en vaardigheden bij ambtenaren dan nu gebruikelijk is.

Gezien het incidentele karakter van de Regio Deal en haar projecten bestaat het risico dat de oude structuren fier overeind blijven en de veelbelovende participatieve aanpakken samen met de Regio Deal in de diepte wegzinken. Dit zou zonde zijn. Om met een metafoor van één van onze geïnterviewden te spreken: het kost veel energie om een skûtsje volgeladen met vracht op gang te krijgen, maar als hij gaat, gaat hij ook hard. Wanneer hij echter stil komt te liggen, is hij ook moeilijk weer in beweging te krijgen.<sup>32</sup>

Om het skûtsje van de mienskipsaanpak niet stil te laten vallen is onze laatste aanbeveling dan ook om na het aflopen van de Regio Deal in Zuidoost Friesland ook actief in te blijven zetten op processen en personeel die participatieve aanpakken kunnen faciliteren. Regionale samenwerking kan hierbij benut worden voor schaalvoordelen, zoals de inhuur van de benodigde kundige partijen en het intergemeentelijk uitwisselen van opgedane kennis.

## Leerpunten

- **Elke auto heeft passende wielen nodig voor het beoogde terrein, maar dat wiel hoeft niet continu opnieuw uitgevonden te worden.** Er zijn ontzettend veel methoden voor burger- en overheidsparticipatie, die kunnen (inter)regionaal worden opgeschaald met een continue feedbackcyclus. Een voorwaarde hiervoor is wel dat deze met voldoende financiering worden geïntegreerd in de bestaande gemeentelijke structuren, zodat nieuwe methoden niet het onderspit delven wanneer ze conflicteren met 'gangbare' vormen van samenwerking.
- **Een goede samenwerking tussen overheid en maatschappij komt niet vanzelf tot stand en vereist nieuwe manieren van werken bij overheden.** Hiervoor zijn ook andere vaardigheden nodig dan gebruikelijk. Alle partijen denken en werken namelijk vanuit hun eigen systeem. Verbeeld je duidelijk hoe de andere partij denkt, en wat ervoor nodig is om een proces te organiseren waarin overheid en mienskip samenwerken. Daarin mag de potentie van een onafhankelijke derde partij niet onderschat worden. Vaak is daar een structurele verandering in (vaardigheden van) personeel, processen of programma's voor nodig. Letten op heldere communicatie en verwachtingsmanagement zijn daarom essentieel voor co-creatie.
- **Ontwikkel een visie op de gewenste brede welvaart in Zuidoost Friesland.** Vanuit die visie kunnen programma's en projecten worden ontworpen en geëvalueerd, en kan regionale samenwerking worden vormgegeven. In geval van een mienskipsaanpak is het van belang om de visie abstract maar niet vaag te

<sup>32</sup> Ymko Braaksma & Joas de Jong, interview met betrokkene DOM Aldeboarn, 13 juni 2024.

formuleren, zodat maatschappelijke initiatieven een duidelijk kader hebben waarbinnen zij vrij kunnen bewegen. Bedenk daarbij dat elke mienskip zijn eigen verleden heeft, een visie slaat alleen aan als hij rijmt met de verhoudingen die er al liggen, waarbij soms oud zeer moet worden verwerkt voordat vruchtbare samenwerkingsverbanden kunnen wortelen.

- **Investeer ook na 2024 structureel in de innovatieve mienskipsmethoden die tijdens de Regio Deal zijn toegepast**, zodat opgebouwde kennis en kunde niet verloren gaan. Omdat de nieuwe methoden niet per se rijmen met de processen en programma's zoals die nu in de gemeenten lopen, is het risico groot dat ze weer verdwijnen wanneer niet actief wordt ingezet op borging.

## // BRONNENLIJST

### Primaire bronnen

#### Geschreven bronnen

[Bestemming Wolvega. Reisverslag. Laatst geraadpleegd op 15 augustus 2024.](#)

[Bestemming Wolvega. Website. Laatst geraadpleegd op 15 augustus 2024.](#)

[Bestemming Wolvega. Website. Wolvest terugblik. Laatst geraadpleegd op 24 september 2024.](#)

[DOM. Website, De slimme methode. Flyer over de DOM-methode. Laatst geraadpleegd op 24 september.](#)

Meidwaan yn Boarn en Plaatselijk Belang Aldeboarn. In bloeiende takomst foar Aldeboarn. Flyer over toekomstige plannen DOM- en Plaatselijk Belang Aldeboarn, niet online gepubliceerd. 2024.

Regio Deal Zuidoost Friesland. Dealttekst. 2020.

[Regio Deal Zuidoost Friesland. Website. Laatst geraadpleegd op 23 september 2024.](#)

[Regio Deal Zuidoost Friesland. Website. Bestemming Wolvega. Laatst geraadpleegd op 23 september 2024.](#)

Voortgangsrapportage 2022 Regio Deal Zuidoost Friesland.

Voortgangsrapportage 2023 Regio Deal Zuidoost Friesland.

#### Interviews

Ymko Braaksma & Joas de Jong (17 juni 2024),

Interview met twee betrokkenen Bestemming Wolvega.

Ymko Braaksma & Joas de Jong (2 juli 2024),

Interview met bureau De Beer en Zwarts, betrokkenen bij Bestemming Wolvega.

Ymko Braaksma & Joas de Jong (16 juli 2024),

Interview met betrokkene Bestemming Wolvega.

Ymko Braaksma & Joas de Jong (11 juni 2024),

Interview met betrokkene DOM Aldeboarn.

Ymko Braaksma & Joas de Jong (13 juni 2024),

Interview met betrokkene DOM Aldeboarn.

Ymko Braaksma & Joas de Jong (22 juli 2024),

Interview met betrokkene DOM Aldeboarn.

Ymko Braaksma & Joas de Jong (8 juli 2024),

Interview met twee betrokkenen Zorgeconomie.

Ymko Braaksma & Joas de Jong (23 juli 2024),

Interview met drie betrokkenen integratieprogramma 'Ik doe er toe' van ZuidOostZorg, onderdeel van het project zorgeconomie.



## Secundaire literatuur

- [Algemene Rekenkamer. "Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties \(VII\)", mei 2024.](#)
- [Braams, Rik. B., Marko Hekkert, Albert Meijer en Joeri Wesseling. "Institutional conditions for governments working on sustainability transitions," \*Science and Public Policy\* \(mei 2024\).](#)
- Bryman, Alan. *Social Research Methods*. Oxford University Press, 2016.
- [PBL, "Verkennen waar wat werkt," september 2020.](#)
- [PBL, "Zicht op het effect van de Regio Deals op de brede welvaart," juni 2021.](#)
- [PBL, "Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken," oktober 2021.](#)
- [PBL, "Ruimte geven aan adaptief en lerend beleid: lessen uit de beleidspraktijk van de Regio Deals," januari 2022.](#)
- Peters, Rik. *Learning Histories: vat krijgen op je organisatiecultuur*. Groningen: Noordhoff Uitgevers, 2024.
- [Planbureau Fryslân, "Wonen in dorpen in Zuidoost Friesland: een onderzoek naar woon- en verhuismotieven," maart 2022.](#)
- [Planbureau Fryslân, "Landschap in Zuidoost Friesland: het belang van een gezamenlijke visie," maart 2023.](#)
- [Planbureau Fryslân, "Regionale samenwerking als middel \(en geen doel op zich\)," november 2023.](#)
- [Planbureau Fryslân, "Lerend evalueren: wat is het?," februari 2024.](#)
- [Planbureau Fryslân, "Regionale Monitor Brede Welvaart Zuidoost Friesland 2024," mei 2024.](#)
- [RD Lab Governance, "Eindrapportage Regio Deal Lab Governance 2019-2022," augustus 2022.](#)
- Toering, Arend. "Evaluatie Meidwaan yn Boarn: Verloop van in- en uitvoering van de DOM-methodiek in Aldeboarn." Afstudeerscriptie Thorbecke Academie NHL Stenden, Leeuwarden, 2022.
- [Verloo, Nanke. "Politiek en ambtelijk vakmanschap voor echte burgerbetrokkenheid," in \*Essaybundel burgerparticipatie op nationaal niveau\*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2024.](#)

# BIJLAGE 1: VERANTWOORDING

## Onderzoeksmethode

Bij de onderzoeksmethode van de lerende evaluatie draait het om de vraag of het ingezette beleid hout snijdt met betrekking tot de voorgenomen doelstelling, en hoe dit beleid aangepast of bijgestuurd kan worden. Deze methodiek is grotendeels ontwikkeld door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), en vormt een speerpunt van de werkzaamheden van Planbureau Fryslân. Dat betekent dat Planbureau Fryslân (netwerken van) organisaties helpt om leercycli te doorlopen, door zich te verplaatsen in de denkwijzen van betrokkenen en inzicht te verschaffen in de (onvoorziene) effecten van beleid.<sup>33</sup>

De wetenschappelijke kwaliteit van de lerende evaluatie wordt in kwalitatief onderzoek geborgd door de inzet van gefundeerde theorie, in de Engelstalige vakliteratuur bekend als *grounded theory*. Hierbij worden de bevindingen niet zozeer geplaatst in het raamwerk van een externe theorie; de bevindingen zelf informeren de theorie door middel van een continue feedbackloop waarbij de validiteit van de hypothese getoetst wordt aan de bestudeerde documentatie en de interviews.<sup>34</sup>

Daarnaast hebben we de input geanalyseerd aan de hand van het organisatiecultuurmodel zoals die is ontwikkeld door Rik Peters in de Groningse school van de leergeschiedenis. Deze bestaat uit onder andere de drie P's, die staan voor programma's, processen en personeel. Samen vormen zij de uitgangspunten voor beslissingen van een organisatie. Deze P's kunnen veranderd worden, en zijn vormend voor de zwarte doos van de organisatie: de cultuur. Deze is op zichzelf onveranderbaar, en kan alleen vanuit externe observatie waargenomen worden: een vis heeft immers ook niet door dat hij in water zwemt. Alleen door de drie P's te veranderen, muteer je ook de organisatiecultuur. Deze gedachtegang werkt door in deze lerende evaluatie, waarbij de hoofdstukindeling grotendeels is gebaseerd op de verschillende P's.<sup>35</sup>

## Projectselectie en interviewmethodiek

Naast uitgebreide bron- en documentatieanalyse zijn drie projecten geselecteerd waarbinnen interviews zijn afgenomen. Voor elk van deze projecten is de projectleider, een betrokken ambtenaar of procesbegeleider en een belanghebbende gesproken. De geïnterviewden zijn bevestigd over de perspectieven, processen en verwachtingen binnen hun project en de Regio Deal als geheel, gelet op de pijler *Vitale kernen*. Hoewel zij hierin zijn bevestigd over het verloop van de (regionale) samenwerking en hun ervaring met het functioneren van de Regio Deal, hadden de interviews voornamelijk het karakter van een open gesprek, waarbij de interviewers vooral doorvroegen om blinde vlekken, hitte momenten en onduidelijkheden naar voren te brengen.

Om de representativiteit van de selectie van projecten te waarborgen zijn de volgende criteria gehanteerd: spreiding over de actielijnen binnen de pijler *Vitale kernen*; variatie in projecttrekkers; en de fase waarin het project zich bevindt. Deze meetlat leidde tot de selectie van de projecten Bestemming Wolvega (gemeente Weststellingwerf), Versterken zelfredzaamheid dorpen (DOM's) (specifiek Aldeboarn in gemeente Heerenveen) en Zorgeconomie (gemeente Ooststellingwerf, specifiek het project 'Ik doe ertoe' van ZuidOostZorg).

Bestemming Wolvega en de DOM Aldeboarn worden hierbij apart behandeld, vanwege hun implementatie van participatiemethodiek waarbij werd geëxperimenteerd met nieuwe verhoudingen tussen overheid en

<sup>33</sup> Planbureau Fryslân. Website, Lerend evalueren: wat is het?.

<sup>34</sup> Alan Bryman, *Social Research Methods* (Oxford University Press, 2016).

<sup>35</sup> Rik Peters, *Learning Histories: vat krijgen op je organisatiecultuur* (Groningen: Noordhoff Uitgevers, 2024).

mienship. Het project Zorgeconomie is daarentegen bestudeerd als klankkast voor onze bevindingen bij de andere twee projecten, alsmede als reflectiemiddel op de conclusies van onze lerende evaluatie over de regionale samenwerking.

## BIJLAGE 2: SPECIFIEKE LEERPUNTEN PER PROJECT

### Bestemming Wolvega

#### Succesfactoren:

- Doordat er 'met de handen op de rug' naar een evenredige groep inwoners wordt geluisterd, neemt het projectteam een lerende houding aan. Dankzij de optekening en terugkoppeling van de gehoorde verhalen ontstaat er eigenaarschap onder de burgers; ze worden niet passief door de open deuren van participatiebeleid geforceerd, maar ervaren dat ze daadwerkelijk invloed hebben op het gemeentebestuur.
- Er was duidelijk oog voor de belangen achter de meningen van bewoners. Zo realiseerde het projectteam zich snel dat jongeren niet aanduidden dat ze een McDonald's wilden vanwege het menu, maar omdat ze gebrek hadden aan een ontmoetingsplek. Deze onderliggende behoefte is uiteindelijk gerealiseerd tot een mobiele ontmoetingsplek met een bilaterale afsprakenlijst, dat scheidt vertrouwen en toekomstperspectief tussen gemeente en jeugd.
- De burgers zijn de gemeente meer gaan vertrouwen door de inzet van de projectleider, die zich transparant opstelt en altijd bereikbaar is voor bewoners. Het merk van Bestemming Wolvega is helder, waarbij de naam van de projectleider niet te missen is.
- De terugkoppeling van voorstellen heeft op creatieve wijze plaatsgevonden, onder andere in de vorm van een festival waarvan de organisatie voor de volgende editie is overgenomen door de bewoners. Op dit festival hebben verschillende verenigingen besloten om samen te werken.
- Buurtinitiatieven die niet bekend waren bij de gemeente zijn in kaart gebracht, waarbij dankzij een subsidieregeling voor het organiseren van activiteiten ook een netwerk van buurtverbinders is opgezet waarop kan worden ingespeeld.

#### Risico's en aandachtspunten:

- De bijdrage van externe inhuur is vanwege het gebrek aan kennis van de methodiek door sommige inwoners ervaren als truc, waarbij de meerwaarde niet duidelijk was. Had dit ook gedaan kunnen worden met de kennis die al in de organisatie aanwezig was of met de kracht van de mienskip?
- Neem mensen die kritisch zijn op nieuwe werkvormen mee op pad, en laat ze het enthousiasme ervaren die aan de basis ligt van de verbeterde sociale cohesie. Juist door open te staan voor onverwachte en stimulerende ontmoetingen met burgers en andere stakeholders ontwikkel je een lerende houding, leerde het projectteam. Zo krijg je een breder draagvlak voor participatie en een actieve mienskip. Wat is daarbij de (beoogde) rol van gemeenteambtenaren?
- Het unieke merk zorgde ervoor dat Bestemming Wolvega niet werd erkent als project van de gemeente, waardoor de positieve ervaringen van de bewoners mogelijk geen doorwerking vinden naar de rest van de ambtenarij. Hoewel het merk makkelijk kan worden overgedragen aan de mienskip, moet er wel op worden toegezien dat het gewonnen terrein binnen het dorp ook geworteld raakt in de relatie met de gemeente als geheel.

### DOM-methode (case study Aldeboarn)

#### Succesfactoren:

- De externe verbinder is cruciaal in de vertaalslag van beleidswereld naar leefwereld en heeft een sleutelrol in conflict- en verwachtingsmanagement. In het geval van Aldeboarn wordt deze ervaren als betrokken, betrouwbaar en bereikbaar, maar hij weet ook goed grenzen aan te geven en de bewoners te wijzen op hun blinde vlekken.
- De aparte werkgroepen houden zich bezig met concrete problemen en hebben directe lijnen met de betreffende ambtenaar, daardoor is er afgebakend verwachtingsmanagement en kan de gemeente op tijd bijsturen wanneer de ambities te hoog oplopen.

- Lopende initiatieven die baat hebben bij onderliggende samenwerking zijn in kaart gebracht, waardoor ze minder in elkaars vaarwater zitten en er een helder beeld is ontstaan van het speelveld in Aldeboarn. De methode is dus bij uitstek geschikt in kleinere kernen die al een actief verenigingsleven en plaatselijk belang hebben.

Risico's en aandachtspunten:

- De sectorale inrichting van de werkgroepen rijmt wel met de sectorale structuur van de gemeente, maar staat daardoor de integrale aanpak in de weg die hoort bij het verbeteren van brede welvaart over de hele linie. Welke projecten kunnen gebundeld worden, zonder dat er maandelijks overleg hoort te zijn tussen werkgroepen die overlap hebben?
- Ambtenaren vergeten vaak dat ze zelf óók burgers zijn. Het is vanzelfsprekend dat het overgrote deel van ambtenaren van de gemeente Heerenveen niet in Aldeboarn woont, maar ze weten vanuit hun eigen ervaring vaak hoe verhoudingen kunnen liggen in een dusdanig dorp. Wat kan een ambtenaar doen om daar beter op in te spelen?
- De volledige ambtelijke draagkracht van DOM Aldeboarn ligt hoofdzakelijk bij één persoon, bij uitval of uitdiensttreding kan dit problemen leveren in de kennis- en programmaborging. Neem gelieerde ambtenaren daarom mee op tocht in een dorp als Aldeboarn, zodat ze kunnen ervaren wat de producten zijn van de nieuwe samenwerkingsvormen.
- Er moet een balans zijn tussen quick wins en projecten waarvoor een lange adem nodig is, anders ligt het draagvlak alleen bij de bewoners die zich kunnen vinden in lange termijn. Jongeren worden anders buitengesloten, omdat hun relatief drukke leven niet rijmt met het commitment dat nodig is voor de DOM.
- Er was misschien té veel te doen in Aldeboarn op het gebied van participatie. Naast de DOM was er ook een Bloeizone en plaatselijk belang. Die zijn deels geïntegreerd, en een deel van het takenpakket van de DOM wordt na de afloop overgedragen aan plaatselijk belang. Was dat al eerder in het proces mogelijk geweest, zodat iedereen baat heeft bij de financiering vanuit de Regio Deal?

## Zorgeconomie

Succesfactoren:

- Onverwachte ontmoetingen zorgen voor onverwachte perspectieven en verhalen die grote impact kunnen hebben op de eigen zienswijze, en dus op beleid.
- Betrokkenen hebben nieuwe verbanden kunnen leggen en daarmee integrale kansen gecreëerd, zoals nieuwkomers de mogelijkheid te geven mee te draaien in de zorg met bijbehorende opleidingskansen.
- De toekomstbestendigheid van de projecten wordt gestimuleerd door eigenaarschap bij de juiste personen te leggen, waarbij bestaande projecten kunnen worden gebundeld voor een meer vloeiende samenwerking.
- Regionaal werkgeverschap wordt gestimuleerd door nieuwe vormen van samenwerking, hierdoor kunnen behoeften en kansen tussen verschillende partijen worden afgestemd.

Risico's en aandachtspunten:

- Niemand denkt hetzelfde, dat geldt ook voor de zorg. Zorg voor voldoende reflectie op (de eigen) vanzelfsprekendheden en vooraannames; wees bewust dat die niet universeel zijn en ga daarover in gesprek.
- Er kan ook interregionaal gebruik worden gemaakt van opgedane (ervarings-)kennis en dat is binnen de Regio Deal slechts incidenteel gebeurd op initiatief van de deelnemers. Zo hoeft eenieder niet zélf het wiel uit te vinden.

- De gemeente kan een grotere rol spelen bij het faciliteren van de sociale basis, zoals ze dat ook doet met het oog op fysieke vraagstukken. Wat is het verschil tussen 'abstracte' sociale en 'concrete' fysieke vraagstukken?





Planbureau Fryslân  
Doelestraat 8a  
8911 DX Leeuwarden  
(058) 234 85 00  
info@planbureau Fryslan.nl  
www.planbureau Fryslan.nl

Planbureau Fryslân wordt gesubsidieerd door de provincie Fryslân.

## COLOFON

'Van mensen naar mienskip' is een uitgave van Planbureau Fryslân.

### Auteurs

Joas de Jong en Ymko Braaksma

### Met medewerking van

Alle geïnterviewden, Mandy Bosma

### Eindredactie

Arlette Bickel

### Uitgave

Planbureau Fryslân  
Doelestraat 8a 8911 DX Leeuwarden