



Verstandig verder met participatie

Eindrapportage
Meerijstad

Onderzoek naar participatie en leren

59803 – Openbaar

1 oktober 2019

Berenschot

Verstandig verder met participatie

Onderzoek naar participatie en leren

1 oktober 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
2. Aanleiding	7
2.1 Centraal in dit onderzoek	7
2.2 Leeswijzer	7
2.3 Basis voor participatie	8
3. Participeren en getrokken lessen in Meierijstad: wat wordt er geleerd?	9
3.1 Participatie begrijpen: wat wordt er geleerd	9
3.2 Observaties	11
3.3 Algemene lessen: wat is er al geleerd en wat wordt geleerd	16
3.4 Lessen uit de leersessie	19
4. Hoe wordt er geleerd?	21
4.1 Vormen van leren	22
4.2 Verankering in de drie logica's	25
4.3 Vooruit en achteruit leren: maatschappelijke logica en leren	25
5. Door met leren	27
5.1 Wat te leren	27
5.2 Hoe te leren: een licht leerprogramma	27
5.3 Verankeringen van leren	29
6. Empirische bijlage 1: casusresultaten gemeente Meierijstad	30
6.1 De onderzoekslens	30
6.2 Casus 1: Groen in Eigen Beheer in Boerdonk	30
6.3 Casus 2: De Woonvisie	33
6.4 Casus 3: Gebiedsvisie Kinderbos, Cathalijne en Rijsingen	36
7. Theoretische bijlagen	40
7.1 Bijlage 2: Modellen en theorie: waar hebben we het over?	40
7.2 Bijlage 3: Leren, wat is dat?	42

1. Samenvatting

Meerijstad is deelnemer geweest in het onderzoek 'verstandig verder met participatie.' Dit onderzoek is een initiatief van Berenschot in samenwerking met de stichting IKPOB en de Erasmus Universiteit Rotterdam en er doen in totaal acht organisaties (ook waterschappen en provincie) mee aan dit onderzoek. De resultaten in deze samenvatting en dit rapport zijn op basis van het onderzoek bij Meerijstad, maar de lessen en modellen zijn ook gebaseerd op en geïnspireerd door wat we bij andere organisatie hebben gezien. De hoofdvraag luidt:

Hoe en wanneer leidt participatief werken tot meer publieke waarde?

En we kijken naar hoe de **participatie** (instrumenteel tot betere oplossingen komen én democratisch samenwerken) gaat en wat en hoe er **geleerd** wordt. We onderzoeken participatie en leren door grofweg naar de *input*, *throughput* en *output* te kijken.

- Input bestaat uit, onder andere, gerichtheid (de basishouding ten aanzien van het vraagstuk), coalitie (de gedeelde posities ten aanzien van een vraagstuk), kennis en de arena (de context waarbinnen participatieve interactie plaats moet vinden, onderdeel van deze arena zijn de middelen, de toegestane participatievormen en macht).
- Throughput is het proces waar op een concreet niveau de stappen input, throughput en output herhaaldelijk worden doorlopen.
- Output definiëren we aan de hand van het opgeleverde resultaat, steun (een resultaat dat veel actoren niet delen als gewenste uitkomst of zien als uitkomst van een onwenselijk proces tast het karakter van publieke waarde aan) en een grotere gerichtheid op participatie bij de deelnemende actoren.

Op basis van dit onderzoek concluderen we dat 'goede participatie' in essentie gaat om het volgende:

- De dynamiek van het vraagstuk kennen.
- De 'beïnvloedingsruimte' voor participanten om inhoud en proces écht te beïnvloeden optimaal bepalen.
- De arena (het speelveld van participatie) goed inrichten.
- Kennis en gerichtheid ten aanzien van participatie.

Als deze aspecten in balans zijn, is er sprake van goede participatie. Door naar deze aspecten te kijken, is ook al snel te identificeren of en hoe participatieprocessen meer of minder succesvol verlopen.

Algemene lessen die we trekken over Meerijstad

- Meerijstad is goed in staat om creatief om te gaan met verschillende **vraagstukken** en een breed palet aan **interventies** te ontwerpen en in te zetten. Meerijstad is dus goed in arenavorming. Daarbij heeft Meerijstad een maatwerkhouding ten aanzien van participatie. Maatwerk en goede arenavorming wijzen op (een aantal) medewerkers die goed zijn in participatief werken.
- We zien twee tendensen ten aanzien van **beïnvloedingsruimte**:
 - Enerzijds zien we dat Meerijstad in veel gevallen veel ruimte voor beïnvloeding geeft aan participanten en initiatiefnemers: bij de Gebiedsvisie laat Meerijstad niet zien dat ze het initiatief wil overnemen of beheersen. Ook bij Groen in Eigen Beheer zien we dat de gemeente na een paar jaar bereid is om (letterlijk) meer ruimte aan de initiatiefnemers te geven.

- Anderzijds zien we in de casus Groen in Eigen Beheer dat het overgeven van verantwoordelijkheden in eerste instantie lastig was. Bij de Woonvisie treffen we aan dat het eindresultaat wellicht wat abstracter en algemener is gemaakt. In het traject is bewust de gemeenteraad betrokken om óók politiek draagvlak te bewerkstelligen. Met actief betrekken van de gemeenteraad, bijvoorbeeld door gesprekken, ontstaat er een mogelijke spanning tussen het politieke en het participatieve: wat soms ten koste gaat van de invloed die participanten (kunnen) hebben, met als gevolg teleurstelling.
- De les van het **'klunen over de bureaus'**; een mooie, tekenende les in Meierijstad. Bij de casus Groen in Eigen Beheer is te zien dat het loont om binnen de eigen organisatie te organiseren hoe je met participatie omgaat. Het is van belang om een interne arena te hebben die een coalitie kan vormen met actoren van buiten. De vraag bij deze les is wel: lukt het om een dergelijke arena (van buurtadviseurs) goed op te zetten en te onderhouden?
- **Gerichtheid en kennis** helpen bij participatie: zo wordt goed vertrouwen tussen de buurtadviseur en initiatiefnemers/participanten als cruciaal benoemd. Investeren in eensgezindheid over de problemen die opgelost moeten worden en de processen van hoe dat te doen, loont.

Verder met participatie en verder met leren

We formuleren voor Meierijstad vier hoofdadvieszen over 'wat te leren' ten aanzien van participatie:

1. Meierijstad is goed in **arenavorming**. Maar uit de leersessie blijkt dat men zelf ook ziet dat de **eigen rol scherper gedefinieerd** kan worden, dat er meer duidelijkheid kan komen richting inwoners en dat er in de gemeente goed nagedacht moet worden over de beschikbare instrumenten voor de arena (geld, tijd, methoden).
2. **Spelen met de beïnvloedingsruimte**. We zien een redelijke mate van beïnvloedingsruimte, maar voor kundig participatie organiseren, is spelen met de beïnvloedingsruimte (en dus ook arena) een inhoudelijk goede oefening:
 - a. Het zou Meierijstad goed kunnen doen, omdat we zien dat de gemeente goed is in het wisselen van en interveniëren op de arena.
 - b. Het spelen met de beïnvloedingsruimte is van belang in het goed omgaan met urgentie (kan een gemeente meer ruimte bieden om de urgentie te verzachten/verslappen?).
 - c. Ook is het spelen met de beïnvloedingsruimte een interessante oefening voor de raad i.c.m. startnotities en startgesprekken.
3. **Komen tot meer publieke waarde**. Dit betekent ten eerste **intern reflecteren op de publieke waarde**: welke lopende projecten hebben tot publieke waarde geleid? De lessen uit Groen in Eigen Beheer lenen zich goed om tot meer publieke waarde te komen in de andere groenprojecten (mogelijk door kleine bijstellingen!). In lijn met het maatwerk dat Meierijstad doorgaans biedt, blijven de vragen: wat is precies het vraagstuk, hoeveel ruimte willen we geven en wat voor afspraken maken we tussen gemeente en initiatiefnemers/vrijwilligers?
4. **Gerichtheid en kennis op participatie**. Het is nog niet de onomstreden cultuur binnen Meierijstad om participatief te werken. Dit betekent dat er nog aan veel verschillende aandachtspunten, zoals de bovenstaande, is te werken.

Over het 'hoe te leren', formuleren we drie lessen die aansluiten bij de (leer)cultuur van Meierijstad en goed een onderdeel kunnen zijn van een 'licht leerprogramma':

1. **Structureer een experiment als zodanig.** We geven hier een voorbeeld hoe Meierijstad kan leren van de Gebiedsvisie. Maar in bredere zin gaat het ook om hoe pilots en experimenten benaderd worden door de gemeente. Er is bewust ruimte gecreëerd voor de initiatiefnemers om ‘hun gang te gaan’ en van dit experiment te leren. Maar wat wil Meierijstad leren? Is elke les genoeg en is het een goede les?
 - a. De gemeente Meierijstad heeft al meerdere leerambities in brede zin: bijvoorbeeld wat voor soort thematiek er wel of niet geschikt is voor participatie.
 - b. Ook enkele raadsleden gaven aan dat ze enkele (kritische) vragen hadden over de Gebiedsvisie: lukt het om die vragen middels het experiment te beantwoorden of te adresseren?
2. Het meer **systematisch organiseren van leerervaringen**. Bijvoorbeeld:
 - a. Op basis van het startgesprek en de startnotitie.
 - b. Op basis van de ervaringen met conflicten, successen en drempel (zie §4.1).
 - c. Door collectief een participatief traject evalueren; en aanvullend,
 - d. Het systematiseren kan ook gaan over inhoudelijke of procesmatige verbeteringen: **het verbreden van de getrokken lessen en leervormen**. Uit de aanvullende documenten die voor dit onderzoek zijn ingezien, blijken er uitgebreide formats voor evaluaties te zijn en deze evaluaties volgens de formats meerjarig gepland te zijn.
3. **Gerichte leeropgaven formuleren.** Bij gerichte leeropgaven is het goed om te kijken naar ‘wat er beter kan in de organisatie’ en hoe de gemeente op die verbeterpunten wil leren. Het ligt voor de hand aan te sluiten bij de hiervoor geformuleerde lessen van ‘wat te leren.’ In de startgesprekken die in Meierijstad plaatsvinden, zou gekozen kunnen worden extra aandacht te besteden aan:
 - a. Hoe de gemeente omgaat met urgentie in vraagstukken.
 - b. Hoe de gemeente speelt met beïnvloedingsruimte.
 - c. Hoe en welke participatieve processen leiden tot publieke waarde.

2. Aanleiding

De gemeente Meierijstad heeft meegedaan aan het onderzoek ‘verstandig verder met participatie’. Dit onderzoek is een initiatief van Berenschot in samenwerking met de stichting IKPOB en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Naast Meierijstad zijn er nog zeven andere organisaties die meedoen met het onderzoek (d.d. 18 februari 2019). Het doel van dit onderzoek is om bij elke deelnemende organisatie dezelfde vragen over participeren en leren te beantwoorden. Op basis van alle onderzoeken zal een publicatie opgesteld worden met de belangrijkste inzichten en lessen omtrent participatie en leren.

De resultaten van het onderzoek in de gemeente Meierijstad staan in deze rapportage opgetekend.

2.1 Centraal in dit onderzoek

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: “**Hoe en wanneer leidt participatief werken tot meer publieke waarde?**” Twee deelvragen staan centraal:

Hoe staat het ervoor met participatie bij overheidsorganisaties?

Participatie zien wij als een:

- specifieke vorm van **democratisch samenwerken**
- een **instrument** om tot publieke waarde te komen.

Hoe kunnen organisaties een (meer) lerende organisatie worden?

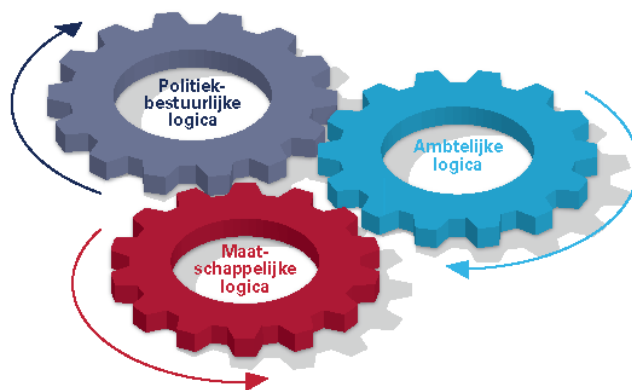
Leren zien we als gericht zijn op:

- een grotere **overeenstemming** over het **vraagstuk/de casus**
- een grotere **overeenstemming** over hoe het **proces/de processen** moet(en) lopen.

De hoofdpoging die we zien bij participatievraagstukken en leervraagstukken is hoe verschillende logica’s (logica’s staat hier voor referentiekaders, denkkaders en sets aan normen/waarden) harmonieus met elkaar te laten samenwerken (model 1).

De gemeente Meierijstad heeft (in samenspraak met de onderzoekers) drie casussen geselecteerd:

- Groen in Eigen Beheer in Boerdonk
- De Woonvisie
- Gebiedsvisie Kinderbos, Cathalijne en Rijsingen



Model 1: De drie logica's

2.2 Leeswijzer

We beginnen dit rapport met een algemene inleiding op participatie in Meierijstad, ‘basis voor participatie’. Vervolgens presenteren we de uitkomsten en het advies van dit onderzoek. De bevindingen en getrokken lessen over participatie staan in hoofdstuk 3: wat is er geleerd en valt er nog te leren? In hoofdstuk 4 lichten we toe hoe er geleerd wordt in Meierijstad. In hoofdstuk 5 presenteren we enkele adviezen over hoe de organisatie verder kan met leren. In bijlage 1 (hoofdstuk 6) duiken we dieper in de casussen en zetten we de empirische bevindingen op een rij: wat hebben we daar gezien door de bril van ons theoretisch kader? In bijlage 2 (hoofdstuk 7) lichten we de achterliggende modellen toe die in dit onderzoek gebruikt zijn. Hoe relateert het participatieproces aan

verschillende actoren, de context en de resultaten? Wat is leren eigenlijk en hoe maak je onderscheid tussen verschillende typen leren?

2.3 Basis voor participatie

Participatie is voor de gemeente Meierijstad een belangrijk thema zoals onder andere blijkt uit 'besturingsfilosofie Wij Zijn Meierijstad' van de gemeente:

"Zelfsturing en participatie staan hoog in het vaandel en initiatieven worden gesteund binnen de gegeven kaders. Organisaties als de dorps- en wijkraden, gemeenschapshuizen en andere burgerorganisaties hebben binnen de gemeente Meierijstad een signaleringsfunctie."¹

Eveneens uit het casusonderzoek en de georganiseerde leersessie (op 22 februari 2019) blijkt dat participatief werken de aandacht heeft binnen de organisatie en bij het bestuur. Deze basisgerichtheid op participatie is bijvoorbeeld terug te zien in bepaalde functies die in het leven zijn geroepen in Meierijstad, zoals een beleidsfunctie omtrent participatie en recentelijk nog een *trainee*, zo blijkt uit de interviews. Uit de onderzochte casuïstiek blijkt dat de participatieprocessen in Meierijstad doorgaans maatwerk zijn, en dit is in lijn met wat in de 'besturings- en managementfilosofie' van Meierijstad staat:

"Evenmin dat er niet één waarheid is, is er ook niet één oplossing. De complexiteit van de samenleving vraagt om maatwerk. Niet de gelijkheid staat meer centraal; maar de gelijkwaardigheid. Bijvoorbeeld iedereen heeft recht op zorg, maar hoe die zorg eruit ziet is afhankelijk van de omstandigheden. Maatwerk is de norm."²

De gerichtheid op maatwerk blijkt uit het onderzoek, maar ook uit hoe er gesproken wordt over leren (hierover meer in hoofdstuk 3). Al met al blijkt dat Meierijstad bestuurlijk en ambtelijk intensief bezig is met participatief werken, de raad leert, zo is gebleken uit meerdere sessies, en de ambitie is er om met participatie en leren verdere stappen te zetten. De plannen voor een startnotitie en startgesprek bij de raad zijn interessante ontwikkelingen voor participatie en leren en in dit rapport zullen deze instrumenten meerdere malen verbonden worden met bevindingen, lessen en advies.

Meierijstad wil leren van ervaringen en trekt lessen over hoe met participatie om te gaan. Er is een substantiële basis voor participatie, er is echter ook ruimte voor verbetering. Er valt nog veel te leren en dat leren kan nog systematischer. Dit rapport zal in het vervolg de hoofdbevindingen uiteenzetten en aanknopingspunten formuleren waarmee Meierijstad onzes inziens verder komt met participatief werken. Omdat Meierijstad naar onze taxatie al een eind op weg is met participatie en leren, zullen sommige lessen ook wat hoog over van aard zijn, we zien dat Meierijstad ook hieraan toe is.

¹ Besturingsfilosofie Meierijstad, 2015, p. 6

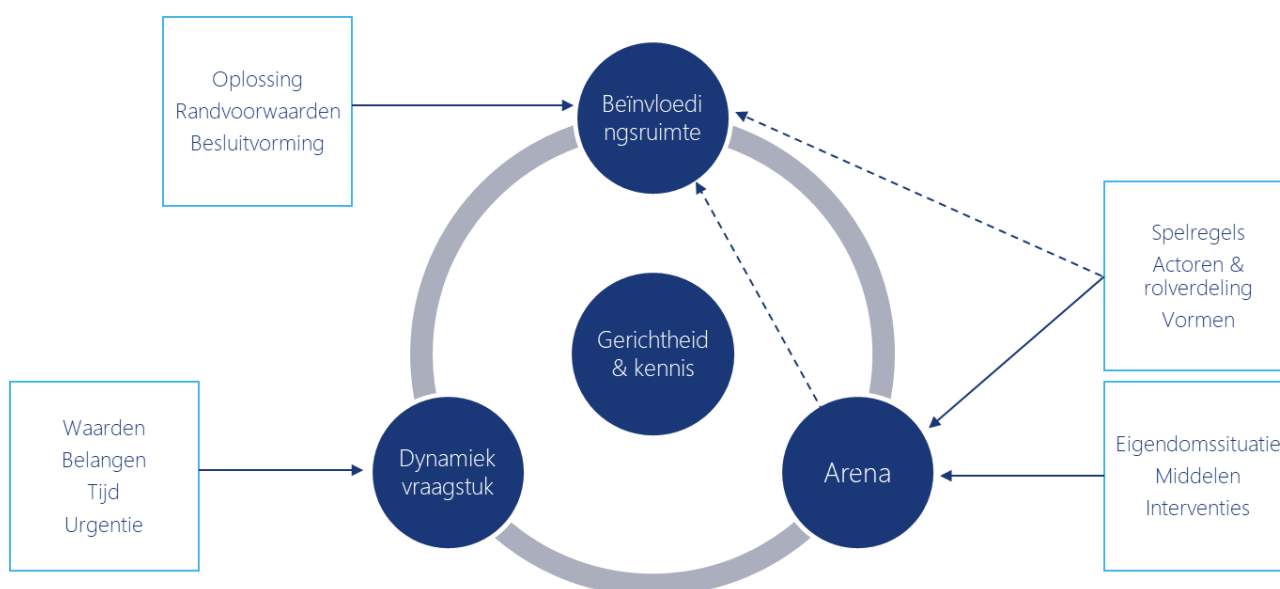
² Ibid., p. 4

3. Participeren en getrokken lessen in Meerijstad: wat wordt er geleerd?

We zien leren als gericht zijn op (a) een grotere overeenstemming over het vraagstuk/de casus en als gericht zijn op (b) een grotere overeenstemming over hoe het proces/de processen moet(en) lopen. In deze paragraaf beschrijven we onze belangrijkste bevindingen over **wat geleerd wordt** bij de gemeente Meerijstad.

3.1 Participatie begrijpen: wat wordt er geleerd

Om verschillende participatieve projecten goed te kunnen begrijpen, presenteren we een model om de casussen te ontleden. Het model is op basis van de ervaringen in het onderzoek geformuleerd als een verkorte en aangescherpte weergave van het onderzoeksmodel, weergegeven in bijlage 1 (hoofdstuk 6).



Model 2. Analyse- en ontwerpmodel

Deze schematische weergave is een hulpmiddel om de knelpunten van een casus aan te wijzen bij het realiseren van publieke waarde, dat wil zeggen; resultaat met draagvlak. De vier 'bollen' zijn als volgt te duiden:

- **Dynamiek van het vraagstuk:** is het vraagstuk gestructureerd of ongestructureerd in termen van tijd, urgentie, waarden en belangen?
- **Beïnvloedingsruimte** definiëren we als volgt:
 - De ruimte om de 'oplossing' van het vraagstuk inhoudelijk te beïnvloeden (de 'inhoud', of het 'wat'). Daarbij zien we verschillende situaties, van nog verre gaande, open keuzemogelijkheden tot alleen (enige) nadere invulling kunnen geven. Bijvoorbeeld een nog open gebiedsinvulling versus een al besloten bestemming als een skatebaan of een speeltuin.

- De ruimte om op verbonden vragen die van invloed zijn in te gaan, zoals bijvoorbeeld randvoorwaarden als handhaving breder dan de besloten bestemming van de skatebaan.
- De ruimte om de besluitvorming te beïnvloeden (het 'proces', het 'hoe')?

De beïnvloedingsruimte is te zien als een aspect van de arena. Hieronder bij arena gaan we in op kenmerken van de arena die die beïnvloedingsruimte mede bepalen.

- De **arena** die past bij de configuratie van de beïnvloedingsruimte en de dynamiek van het vraagstuk. Punten die van belang zijn bij het organiseren van de arena:
 - Factoren die de beïnvloedingsruimte bepalen:
 - o De (spel)regels en bevoegdhedenverdeling (wat mag überhaupt wel en niet).
 - o De rolverdeling (is de gemeente bijvoorbeeld de facilitator van het proces of ook de arbiter van het besluit en wat is bijv. de rol van de raad?).
 - o Welke samenwerkings- en/of participatievormen worden georganiseerd?
 - De eigendomssituatie (een participatieproces over het eigendom van een andere partij zal veelal een onderhandelingsproces eisen vanuit bepaalde belangen).

Bovenstaande punten verwijzen dus ook naar de vraag 'wie heeft de macht', maar er zijn ook meer algemene aspecten van de arena die zullen bepalen of een participatief proces succesvol kan zijn. Onder meer de volgende:

- Zijn er middelen beschikbaar?
- Hoe is de sturing georganiseerd vanuit de bredere gemeentelijke besluitvorming, is die sturing ordelijk en goed geïnstrumenteerd (denk hierbij aan de mogelijke interventies die ingezet kunnen worden)?
- **Gerichtheid en kennis:** gerichtheid gaat om de basishouding ten aanzien van participatie. Zijn de betrokken actoren gericht op er samen uit komen of juist op het verzilveren van hun belang? Zoals de idealen die de organisatie zelf heeft (hoeveel wil de gemeente over laten aan andere partijen, mogen ze meedenken, meedoen of zelfs meebeslissen?). Deze basishouding van actoren beïnvloedt alle drie de bollen. Is er bijv. consensus over het vraagstuk? Hoe denken de verschillende actoren over participatie en hoe denken ze over elkaar? Is er vertrouwen? Voor kennis geldt dat dit sterk interacteert met hoe het proces loopt: veel kennis en ervaring met dit soort processen draagt bij aan het ontleden van de dynamiek van het vraagstuk en het organiseren van een gepaste arena en kunnen verkrijgen van die consensus.

In het algemeen speelt bij de arena de vraag hoe middelen, bevoegdheden en sturing gericht zijn op de beïnvloedingsruimte en de mogelijkheden geven om in te spelen op de dynamiek van het vraagstuk, de gerichtheid van de actoren en het verkrijgen van kennis.

De uiteindelijke stelling is dat er 'vooruit geparticipeerd wordt' als de vier bollen in balans zijn. Het model helpt met het formuleren van sterke punten en knelpunten in de casussen, zoals we onderstaand uiteenzetten. Een belangrijk inzicht daarbij is dat het er niet om gaat dat de beïnvloedingsruimte maximaal is, maar is afgestemd op de dynamiek van het vraagstuk. Een gestructureerd vraagstuk, waarbij de participanten het wel eens zijn over de hoofdlijnen van 'het wat', behoeft geen geheel open benadering waarin de 'wat-vraag' nog eens uitgebreid aan de orde komt. Een goede invulling van de arena met de juiste participanten die het hebben over bijvoorbeeld de randvoorwaarden, het proces of meer gedetailleerde, inhoudelijke aspecten is dan de meest geschikte aanpak. Een meer ongestructureerd vraagstuk, waar de oplossing van het vraagstuk nog vergaand open ligt, vraagt vaak juist een veel meer open en gefaseerde benadering. Een andere belangrijke factor is door wie en hoe invloed uit

te oefenen, gelet op de belangen van de bij het vraagstuk betrokken actoren. De beïnvloedingsruimte moet dus optimaal zijn, gelet op vooral de aard van het vraagstuk.

3.2 Observaties

We zien bij de gemeente Meierijstad de volgende hoofdlijnen, op basis van ons model, rond participatie in de onderzochte casuïstiek. De casus Groen in Eigen Beheer delen we op in twee fases: hoe de start van het traject ging (het komen tot de zelforganisatie) en hoe de uitvoering recentelijk is gegaan en nu gaat.

De observaties worden onderstaand kort weergegeven:

	Groen in Eigen Beheer	Woonvisie	Gebiedsvisie
Dynamiek van het vraagstuk	<ul style="list-style-type: none"> Bij de start van het traject was het een ongestructureerd vraagstuk: er waren verschillen in waarden en belangen ten aanzien van inwoners gemeentetaken laten doen. Als het gaat om de uitvoering is het een grotendeels gestructureerd vraagstuk: het is duidelijk wat er gedaan moet worden, en hoe dat gedaan moet worden. 	Grotendeels een ongestructureerd vraagstuk: waarden en belangen ten aanzien van wonen en bouwen kunnen verschillen, urgentie speelde een grote rol.	Ongestructureerd vraagstuk. Waarden, belangen, urgentie en tijd verschillend (mogelijk) allemaal tussen gemeente en initiatiefnemers.
Beïnvloedingsruimte	<ul style="list-style-type: none"> Bij de start van het traject was er geen optimale democratisch ruimte: er was nog geen ruimte gecreëerd door gemeente voor inwoners om zelf beheer uit te voeren. Een sterke coalitie heeft de nodige ruimte gerealiseerd. De beïnvloedingsruimte in de uitvoering is meer optimaal. Het ligt vast waar 'het over gaat' (groenbeheer), maar er is ruimte om bijv. de invulling van het groenbeheer te kiezen of eigen aanvullende initiatieven op te zetten. 	De beïnvloedingsruimte lijkt relatief optimaal: het was duidelijk dat het ging over visievorming over wonen. Er waren bestaande provinciale en landelijke kaders die de ruimte deels vormgaven. Hoe de visie eruit zou komen te zien, stond nog open dus daar was meer ruimte. Maar er was geen ruimte in het proces om al bepaalde concrete stappen te ondernemen om aan bijv. verwachtingen van specifieke dorpskernen te voldoen.	Ruim maar onduidelijk, of het optimaal is of niet zal nog moeten blijken. Voor nu geeft de gemeente alle ruimte, maar er is geen garantie dat de ruimte altijd zo zal blijven. Initiatiefnemers zijn gericht op de ruimte vergroten en de ruimte maximaal gebruiken.

	Groen in Eigen Beheer	Woonvisie	Gebiedsvisie
Arena	<ul style="list-style-type: none"> Duidelijk georganiseerd in de start van het proces en tijdens de uitvoering. De machtsverhoudingen zijn duidelijk, de vorm van participatie is hier gericht op het doen. Middelen speelden en spelen nog steeds een belangrijke rol. In deze casus heeft de arenavorming – vaste contactpersonen aan beide kanten – een grote rol gespeeld in het slagen van de casus. 	Duidelijk en bewust georganiseerd. Er is een gestructureerd proces opgezet om tot een resultaat te komen. Ook was er ruimte om tussentijds middels interventies bij te sturen of te heroverwegen.	Er is niet echt een georganiseerde arena. De machtsverhoudingen zijn wel duidelijk gemaakt: de raad moet uiteindelijk de visie goedkeuren en vaststellen. De vorm van participatie is deels overheidsparticipatie (de gemeente ondersteunt soms de initiatiefnemers).
Gerichtheid & kennis	<ul style="list-style-type: none"> In deze casus liep de gerichtheid uiteen: gemeente was grotendeels nog niet gericht op participatie en er was nog weinig kennis over en ervaring met participatie. Door een sterke band tussen de buurtadviseur in initiatiefnemers was tussen hen wel een gezamenlijke gerichtheid wel op zelforganisatie. Ten tijde van de uitvoering is er vertrouwen tussen de gemeente en de Corneliusstichting. 	De gemeente was gericht op het komen tot een breed gedragen Woonvisie. De dorpskernen waren echter gericht op het zo snel mogelijk komen tot bouwen en voorzien in de woonbehoefte. Uit het onderzoek blijkt ook dat er wantrouwen was naar de gemeente bij de dorpskernen.*	De initiatiefnemers zijn gericht op opstellen van een kwalitatieve gebiedsvisie en zo serieus mogelijk genomen worden door de gemeente. De gemeente is voor nu gericht op 'de initiatiefnemers hun gang te laten gaan', en hopen op een visie die ze kunnen gebruiken.
* In dit onderzoek zijn niet alle dorpskernen gesproken en ook niet alle actoren. Beelden ten aanzien van het proces en het resultaat kunnen dus verschillen, afhankelijk van wie men spreekt.			
In conclusie			

Groen in Eigen Beheer	Woonvisie	Gebiedsvisie
In grote mate een balans tussen de dynamiek van het vraagstuk, beïnvloedingsruimte en arena. Het vraagstuk was ten dele ook ongestructureerd en de gerichtheid & kennis was niet volledig op participatie, maar een meebewegende arena heeft tot slagen geleid. We constateren veel gecreëerde publieke waarde in dit proces.	Er lijkt een relatieve balans te zijn tussen de dynamiek van het vraagstuk, de beïnvloedingsruimte en de georganiseerde arena. Specifieke urgente verwachtingen over bouwen, waar het strak georganiseerde proces niet aan kon voldoen, hebben voor onbegrip gezorgd. De vraag in deze casus is of het proces van de Woonvisie tot publieke waarde heeft geleid.	Het moet nog blijken of er een balans is tussen de dynamiek van het vraagstuk, de beïnvloedingsruimte en de arena. Het is een experiment wat nog bezig is, veelbelovend is, gepaard gaat met risico's en wat leidt tot vragen. Het is nog onduidelijk in hoeverre deze casus leidt tot publieke waarde.

3.2.1 Toelichting op en uitwerking van de tabel

Casus Groen in Eigen Beheer

De casus Groen in Eigen Beheer laat meerdere ontwikkelingen en lessen zien. Als een casus die gestart is in een tijdperk waar **participatie en zelforganisatie (nog) niet vanzelfsprekend** waren, was er veel nodig om het groenbeheer uiteindelijk van een uitvoeringsorganisatie over te dragen naar de Corneliusstichting. Na een *trigger* (ontevredenheid over het groenbeheer zoals uitgevoerd door een uitvoeringsorganisatie) zijn de initiatiefnemers op de gemeente afgestapt met de vraag of ze het zelf mochten doen. De gerichtheid was in die tijd doorgaans niet op participatie – de gemeente kon het beter – dus er was een sterke coalitie nodig met de buurtadviseur (buurtadviseur) om aan zelfbeheer toe te komen. De buurtadviseur heeft alle ruimte gekregen en ook genomen om met de initiatiefnemers van de Corneliusstichting tot de juiste afspraken te komen. Deze **ruimte** is nodig geweest om binnen de organisatie te shoppen voor steun, geld en toestemming om tot de juiste afspraken te komen. Binnen de organisatie steun krijgen voor deze *pilot*, wat het toentertijd was, bleek niet altijd eenvoudig omdat veel medewerkers nog niet positief over participatie dachten. Door de sterke coalitie tussen buurtadviseur en initiatiefnemers is het gelukt om de **arena** verder vorm te geven door de samenwerkingsafspraken over wat de stichting zou mogen doen en hoeveel financiële steun er zou zijn. Later in het proces is er een interventie geweest, de herijking, waarbij de arena is aangepast om het vraagstuk beter te kunnen oplossen. Een laatste observatie op basis van deze casus:

- **Verbeterde gerichtheid** bij de gemeente en Corneliusstichting. De relatie tussen de stichting en de gemeente is verbeterd en waardering wordt wederzijds uitgesproken. Tijdens de leersessie wordt de rol van vaste contacten – aan beide kanten – onderstreept: het zorgt voor vertrouwen. Uiteindelijk is er een balans tussen de dynamiek van het vraagstuk, de beïnvloedingsruimte en arena, maar het blijft van belang middels tussentijdse interventies de balans op te maken: is er meer of minder steun nodig of moeten we andere afspraken maken?

Casus Woonvisie

De casus Woonvisie betreft een relatief ongestructureerd vraagstuk van wat, wanneer, hoe en waar te bouwen, waarbij er onder andere urgentie is bij partijen om in de dorpskernen snel tot bouwen te komen. In het proces van komen tot een Woonvisie heeft een breed scala aan actoren meegedaan: ieder met perspectieven en belangen. Het ontwikkelen van de Woonvisie is te interpreteren als een stap om het vraagstuk van wonen meer te structureren. Het verkrijgen van een dergelijke visie vanuit die verschillende uitgangspunten is evenmin een simpel vraagstuk. De aanpak is erop gericht ruimte te geven aan de verschillende participanten om tot een gedragen Woonvisie te komen. In eerste instantie lijkt er een balans tussen de dynamiek van het vraagstuk, de beïnvloedingsruimte en de georganiseerde arena:

- Er is een uitgedacht proces met meerdere stappen: een plan van aanpak, een voorstudie, het college en de raad zijn geïnformeerd.
- Door het informeren van de raad is een extra stap aan het proces toegevoegd: de raad later nogmaals betrekken om de mogelijke spanningen tussen participatie en representatieve democratie te versoepelen. Dit is een mooi voorbeeld van arena-aanpassing om een vraagstuk meer gestructureerd te maken;
 - De raad kan namelijk compleet verschillende waarden en (politieke) belangen hebben over de Woonvisie, maar door ze actief onderdeel van de arena te maken, 'spelen ze voor een gedeelte mee in de participatie'.
- Er is door de gemeente met een dorpsraad een pilot georganiseerd om de 'werkelijke woonbehoefte' in de dorpskernen zo concreet mogelijk in beeld te krijgen. Deze pilot was meer gericht op de uitvoering van de Woonvisie dan op input voor de Woonvisie. De pilot is een mooi voorbeeld van een arena-interventie om tot een (uiteindelijk) gesteunde oplossing te komen.
- Tot slot zijn er kennisprocessen georganiseerd, zoals de verkennende onderzoeken per thema. Consensus over kennis kan een goede rol spelen in eensgezindheid bereiken over het proces en over de uitkomst.

De Woonvisie is opgesteld en werd gesteund door een grote groep participanten die op verschillende manieren hebben geparticipeerd door: aanwezigheid op de startconferentie, werksessie aan tafels of als onderdeel van de pilots. De Woonvisie vond steun bij de raad en is uiteindelijk ook vastgesteld. Ondanks deze ogenschijnlijke balans op basis van het model en de uitkomst, zit er onbegrip en onrust in de casus. We schetsen dat als volgt:

- Bij sommige participanten, die verbonden zijn met sommige dorpskernen, is onvrede dat het daadwerkelijk bouwen zo lang op zich laat wachten. Er was een sterke wens vanuit de kernen om te gaan bouwen om zo in de woonbehoefte te voorzien en hiermee ook de leefbaarheid in de kernen te waarborgen. De urgentie met betrekking tot leefbaarheid en woonbehoeften was er al een tijd, en in verkiezingstijd bleken er door politieke partijen beloften te zijn gedaan die volgens enkele kleinere kernen nog niet ingelost zijn.
- De fasering van zo'n ongestructureerd probleem naar een Woonvisie is een redelijk beproefde wijze van procesvoering. De urgentie is door de participatie bij Woonvisie-ontwikkeling echter niet geadresseerd: het komen tot een nieuwe visie en het georganiseerde participatieproces hebben in de ogen van sommigen in de dorpskern(en) enkel voor vertraging gezorgd. (Nu werd er, buiten het traject van Woonvisie, wel gebouwd op basis van bestaand beleid wat geharmoniseerd moest worden in Meierijstad. In feite waren er dus twee parallelle processen, waarbij het ene proces van doorbouwen de gevoelde urgentie in het andere proces niet heeft weten te adresseren).

- Door de grote rol van urgentie ontstaan er mogelijk andere verwachtingen bij het proces tussen actoren die veel urgentie ervaren en die minder urgentie ervaren (en de gemeente die de mate van urgentie moet taxeren).
- Op zichzelf is de aanpak dus heel gericht geweest op een nog behoorlijk ongestructureerd vraagstuk (faseren), maar de vraag is of die factor urgentie in de aanpak beter tot uitdrukking had kunnen komen. Bijvoorbeeld door onomstreden bouwprojecten vast op te pakken, of door scherper op dilemma's in te gaan, of door na het vaststellen van de visie sneller te handelen.
- Wij hebben op die mogelijkheid geen onderzoek gedaan. Het is als gemeente echter de kunst om met dit soort spanningen – die voortkomen uit de dynamiek van het vraagstuk – om te gaan: een deel gaat dus over het juist identificeren van het vraagstuk, de juiste taxatie van die urgentie maken, goed met de verschillende verwachtingen omgaan en, indien mogelijk, tegemoet komen aan de ervaren urgentie.

Al met al is de Woonvisie een veelzijdige casus: we zien een goed georganiseerd proces, met een grote, diverse groep participanten en we zien gerichte arena-interventies waar men in veel andere participatieprocessen een voorbeeld aan kan nemen. Anderzijds zien we ook, meer dan in elke andere casus die is onderzocht, hoe ervaren urgentie een sleutelrol kan spelen in de 'steun voor het proces' (in het kader van publieke waarde).

Gebiedsvisie

Het opstellen van de Gebiedsvisie Kinderbos, Cathalijne en Rijsingen (hierna 'Gebiedsvisie' of 'Gebiedsvisie KCR') is een casus die nog een tijd zal spelen. Ten tijde van het onderzoek waren de aspecten van het vraagstuk nog grotendeels onbekend en daarmee grotendeels ongestructureerd. De beïnvloedingsruimte is groot: de gemeente geeft de initiatiefnemers ongelimiteerde ruimte om te werken aan hun Gebiedsvisie. De vraag is wel of deze ruimte altijd groot zal blijven zodra de visie concreter wordt of als de gemeente(raad) twijfels of vragen krijgt over het proces of de inhoud van de Gebiedsvisie. Er is vooralsnog geen arena georganiseerd, maar de machtsverhoudingen zijn wel duidelijk gemaakt: de raad moet uiteindelijk de Gebiedsvisie goedkeuren en vaststellen. De vorm van participatie is deels overheidsparticipatie (de gemeente ondersteunt soms de initiatiefnemers). Interessant is dat de initiatiefnemers zelf ook participatieprocessen gaan organiseren bij 'hun achterban' in het gebied. De gerichtheid en kennis zien we als volgt:

- De initiatiefnemers hebben veel kennis over en ervaring met participatie, dat geeft ze in deze casus een sterke positie. Ook hebben de initiatiefnemers ten tijde van het onderzoek vertrouwen in de gemeente. Ze hebben al een hoop ervaring in de relatie met de gemeente (waar ze niet altijd even positief over zijn), maar ze voelen zich nu erg serieus genomen.
- De gemeente heeft vertrouwen in de initiatiefnemers dat het ze lukt om tot een 'goede' Gebiedsvisie te komen (mogelijk omdat ze weten dat de initiatiefnemers veel kennis en ervaring hebben). De gemeente geeft ook alle ruimte aan de initiatiefnemers en ondersteunt ze wanneer het gevraagd wordt. Er dus een positieve houding t.a.v. het initiatief.

Veel zaken zijn nog onduidelijk en de uitkomst zal onder andere afhangen van de volgende overwegingen:

- Hoe de Gebiedsvisie zich verhoudt tot andere sub-visies binnen de omgevingsvisie.
 - Als in alle andere gebieden de gemeente de visievorming doet, hoe gaan die visies zich verhouden tot de Gebiedsvisie KCR? Zeker als er inhoudelijke conflicten optreden (alles is nog onduidelijk, maar in de Woonvisie betekent 'meer bouwen in gebied Y' minder bouwen in gebied X, dit soort *zero sum*-situaties kunnen ook ontstaan als verschillende partijen gebiedsvisies gaan opstellen).

- Kwaliteitsverschillen: wat als de Gebiedsvisie KCR kwalitatief beter is dan die van de gemeente of andere initiatiefnemers? Gaat de gemeente interveniëren om het allemaal ‘gelijk’ te krijgen voor een omgevingsvisie?
- Hoe de Gebiedsvisie zich verhoudt tot andere visies die gaan over andere domeinen.
- Of en hoe de raad gaat ingrijpen op wat er gebeurt qua gebiedsvisievorming.

Doorgaans is het bij ongestructureerde vraagstukken verstandig om een zoektocht te hebben naar de juiste beïnvloedingsruimte en de juiste arena. Deze zoektocht zou moeten plaatsvinden door de gemeente en de initiatiefnemers samen, zeker omdat de laatste partij ook de ambitie heeft om ‘te participeren in de besluitvorming’. Het is dus van belang om samen op zoek te gaan naar juiste mogelijkheden en de juiste afbakening.

De casus Gebiedsvisie is een experiment en wordt ook als zodanig gezien door de gemeente Meierijstad. We zijn in de casus echter niet tegengekomen hoe het experiment vormgegeven wordt of wat er precies van geleerd gaat worden. Enkele aspecten waar de gemeente op kan letten:

- Optekenen wat er plaatsvindt in termen van: wat is de input (de startpositie en de afspraken die we hebben gemaakt), de throughput (wat vind er tussentijds plaats, welke stappen zet de gemeente, alleen of samen met de initiatiefnemers) en procesoutput, wat volgt er uit elke stap? Om dit mogelijk te vergelijken met een ander traject.
- Formuleren wat er geleerd moet worden: leren als gemeente of en hoe inwoners in staat zijn zelf aan visievorming te doen, wat de noodzakelijke steun van een gemeente is om tot visievorming te komen, of de gemeente toch moet sturen/afbakenen en waar in het proces deze sturing moet plaatsvinden, etc.
- Formuleren wie er moet leren: zijn dat ambtenaren of ook bestuurders en raadsleden? Wat moeten zij dan gaan leren?
- Reflecteren op wat de lessen over het bovenstaande betekenen in termen van verankering. Meierijstad is bezig met ontdekken welke onderwerpen zich goed lenen voor participatie; is (gebieds-)visievorming een dergelijk onderwerp? Wat betekenen de bovenstaande lessen voor visievorming of beleidsvorming in relatie tot participatie?

3.3 Algemene lessen: wat is er al geleerd en wat wordt geleerd

In deze sectie van het rapport formuleren we op basis van de onderzochte casussen enkele lessen over het genoemde evenwicht tussen de bollen van de dynamiek van het vraagstuk, de beïnvloedingsruimte, de arena en ‘gerichtheid en kennis’. Er is en wordt in Meierijstad veel geleerd, zo blijkt uit de casussen.

- **Evenwicht tussen dynamiek vraagstuk en arenavorming**

Meierijstad is goed in staat om creatief om te gaan met verschillende vraagstukken en een breed palet aan interventies te ontwerpen en in te zetten. Meierijstad is dus goed in arenavorming. In de onderzochte casuïstiek zaten verschillende vraagstukken: van relatief gestructureerd tot sterk ongestructureerd. De volgende kenmerken, ten aanzien van ‘het vraagstuk oplossen’ en arenavorming, treffen we aan in Meierijstad:

- Veel maatwerk: bij elke casus zien we verschillende soorten aanpakken en processen. Ook uit de leersessie en andere gesprekken blijkt dat participatie en maatwerk centraal staan in Meierijstad. Het maatwerk is doorgaans intuïtief van aard.

- Omgaan met onzekerheid is meestal lastig voor een overheid, maar Meierijstad leert goed om te gaan met onzekerheid, zoals in de casus Gebiedsvisie, of in de omgang met het opzetten van het groenbeheer in Boerdonk.
- In de casuïstiek zien we dat het interveniëren in de arena of wisselen van de arena helpt: dit blijkt uit de casussen Groen in Eigen Beheer en de Woonvisie. Ook voor de casus Gebiedsvisie zal de ‘arena-interventie’ van belang blijven. De kunst daarbij is om van ongestructureerd met veel meningsverschillen, naar meer gestructureerd met meer consensus over uitgangspunten en oplossingen te komen. Een proces dat wat meer ruimte biedt voor aanpassingen gaandeweg met bewust ingebouwde reflectiemomenten vergroot de kans op het creëren van publieke waarde bij ongestructureerde vraagstukken. Vooruit denken en kijken blijft belangrijk; Meierijstad heeft daar veel geleerd maar kan ook nog wel stappen maken. Wellicht dat Meierijstad bij de Gebiedsvisie de arena wat al te open laat en bij de Woonvisie de arena nog wat had kunnen verbreden. Het goede nieuws is natuurlijk dat Meierijstad bewust met die arena bezig is en er nooit één goede manier is.

- **Optimaliseren beïnvloedingsruimte**

Dat bezig zijn met die arena zien we ook terug in het bepalen van de beïnvloedingsruimte.

- Bij Groen in Eigen Beheer moest de ruimte nog ‘gemaakt worden’, er was vanuit de gemeente nog geen stelling over hoeveel ruimte er is voor inwoners om zelf beheertaken uit te gaan voeren. Door de coalitie van buurtadviseur en initiatiefnemers van de Corneliusstichting is gezocht naar wat ze precies wilden en mochten doen, en die ruimte is vervolgens gecreëerd en vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst.
 - o Ook zien we dat de stichting herhaaldelijk heeft geprobeerd om de ruimte te vergroten en maximaal te benutten. Bij de herijking (en herindeling van het door hen beheerde gebied) is dit te zien.
 - o De les hierbij is dat het loont om maximaal gebruik te maken van de ruimte die er is of meer of minder de ruimte op te rekken om tot goede en gedragen oplossingen te komen.
- Het is dus mogelijk om in samenwerking de beïnvloedingsruimte te optimaliseren. Deze is nu afgestemd op een redelijk gestructureerd vraagstuk, waar vanuit de betrokkenheid en deskundigheid van de participerende bewoners ‘extra’s’ gerealiseerd zijn. In de gesprekken met de verschillende betrokken partijen bleek ook begrip hoe zo’n proces zich voltrekt en hoe die situatie goed te handhaven en wellicht elders ook te creëren is.

De casus Woonvisie toont aan hoe bij meer ongestructureerde vraagstukken die optimalisering van de beïnvloedingsruimte een lastig proces is. In eerste instantie is sprake van een gestructureerd vraagstuk, met een daarop afgestemde beïnvloedingsruimte. Er zijn duidelijke afspraken over waar invloed op uitgeoefend wordt, en waar niet. Het gaat om input (Woonvisie). Daar blijken echter behoorlijk verschillende opvattingen en belangen mee verbonden te zijn. En zoals genoemd ook gevoelde urgentie in de kernen voor het feitelijk bouwen. Het proces wordt vervolgens heel open georganiseerd, met ook nog kennisinterventies.

Het uiteindelijke document heeft mede door invloed op basis van een gesprek de raad een wat abstracter karakter met minder concrete plannen dan een aantal participanten verwachtten. Dat gaf bij sommigen teleurstelling. De beïnvloedingsruimte lijkt dus later in het proces weer iets aangepast of ingeperkt (bijvoorbeeld door harde gegevens, bestaande contracten en prognoses).

- We zouden dat als volgt willen formuleren: door betrokkenheid van de ‘representatieve democratie’ (de raad) ontstaat er een spanning met participatieve democratie (de invloed van participanten tijdens het proces). Deze spanning is zichtbaar in de beïnvloedingsruimte als input van participanten in aanraking komt met de

'harde cijfers', politieke, ambtelijke en bestuurlijke context. Een abstractere Woonvisie staat voor betrokken participanten verder van hun concrete input. Dat leidt tot risico's: van gebrek aan herkenning bij participanten, afnemende gerichtheid en mogelijk minder publieke waarde. Overigens kan de les hier ook zijn dat de rol van de raad veel nadrukkelijker in verwachtingen naar voren had moeten komen. Het zal goed zijn in de casus Gebiedsvisie daar heel expliciet over te zijn.

De mate waarin er meer of minder beïnvloedingsruimte is, vormt dus geen garantie voor succes. Uiteindelijk is het van belang dat de ruimte optimaal is: dat het past bij het vraagstuk. Het helpt daarbij om te spelen met de beïnvloedingsruimte. Vaak zijn er grenzen aan wat binnen het proces past, en grenzen aan participatie en deze grenzen zijn vaak lastig. Spelen met de beïnvloedingsruimte – te zoeken naar de juiste ruimte – en de arena te laten meebewegen, vergroot de kans op vooruit leren en komen tot publieke waarde.

- **De les van de interne arena**

Organiseer binnen de eigen organisatie een manier hoe om te gaan met participatie. Het is van belang een interne arena te hebben die een coalitie kan vormen met actoren van buiten. De casus Groen in Eigen Beheer is hier een passend voorbeeld van het 'klunen over de bureaus'. De les is wel: lukt het om een dergelijke arena (van buurtadviseurs) goed op te zetten en te onderhouden? Dit vraagt het volgende:

- Sturen op de interne arena: wie zijn het en wat doen ze?
- Hoe gaan ze om met participatie: in Meierijstad is veel maatwerk rondom participatie maar lukt het ook om een standaardinzet voor participatie te hebben (een dergelijk punt wordt bijvoorbeeld gemaakt in de leersessie, zie § 3.4)?
- Ondersteuning voor acties: moeten medewerkers in deze arena intern shoppen of is er standaard het een en ander beschikbaar?

- **Lessen over gerichtheid en kennis**

- Vertrouwen blijkt in alle casussen van Meierijstad een zelfstandige factor te zijn: er is veel vertrouwen tussen de buurtadviseur en de Corneliusstichting. Dat heeft bijgedragen aan het creëren van ruimte voor zelforganisatie. In de casus Gebiedsvisie zien we dat vertrouwen in elkaars capaciteiten zorgt voor voldoende basis om met elkaar door te gaan. In de Woonvisie treffen we aan het begin bij sommigen wantrouwen aan, wat in het proces niet lukt om weg te nemen.
- Wel blijkt uit de verschillende cases dat het mogelijk is in het proces vertrouwen verder op te bouwen of ieder geval te behouden en (negatief) ook wantrouwen te wekken. In Meierijstad is dat besef zeer aanwezig, maar ook weer niet expliciet onderdeel van afwegingen van alle partijen. Het nog meer op de voorgrond zetten van de gerichtheid kan een verder leerproces zijn.
- Kennis speelt in alle casussen een belangrijke rol, bijvoorbeeld voor het bereiken van volwaardige participatie en publieke waarde. Dit is terug te zien in de casussen Groen in Eigen Beheer en de Gebiedsvisie: de initiatiefnemers en participanten bezitten veel kennis over waar ze mee bezig zijn. Dit helpt ze om volwaardige samenwerkingspartners te zijn. Bij de Woonvisie wordt nader onderzoek gedaan om de 'juiste' kennis op peil te hebben.

- **Lessen in relatie tot publieke waarde**

- In de casus Woonvisie treffen we de grote rol van urgentie aan. Het is aan de gemeente om deze urgentie wel of niet een plek te geven in het proces. De gemeente kan ervoor kiezen deze urgentie niet

mee te nemen in het proces, maar dan is van belang dat de publieke waarde dermate groot is, dat het niet meenemen van urgentie geoorloofd is of naderhand gelegitimeerd kan worden.

- Wanneer urgentie niet meegenomen wordt in het proces, moet dat van te voren duidelijk gemaakt worden.
- In het uitvoeren van dit onderzoek wordt de volgende redenerlijn geopperd: de gemeente weet dat er een woonbehoefte is. Is het niet mogelijk, los van hoe de visie eruit komt te zien, om al wat te gaan bouwen op basis van wat men zeker weet? Volgens een bepaalde zekerheidsmarge alvast aan de slag gaan?

3.4 Lessen uit de leersessie

Uit de georganiseerde leersessie is gebleken dat er onder de medewerkers bij de gemeente kennis is over de aandachtspunten en opgaven die Meierijstad heeft ten aanzien van participatie. Op basis van meerdere gesprekken die tijdens de leersessie zijn gevoerd, in vijf groepen (die hebben gewerkt aan de vragen 'wat heb je nodig om (nog) beter participatief te kunnen werken' en 'wat doen we als gemeente Meierijstad over 3 jaar beter of anders dan nu?) en plenair, worden onder meer de onderstaande aandachtspunten genoemd. De volgende lessen zijn voornamelijk aanvullingen op het bovenstaande in §3.3 en gaan voornamelijk over sturing op de arena en gerichtheid:

- **Duidelijkheid (aanscherpen arena)** – aan de voorkant – over de rol van de gemeente, maar ook duidelijkheid geven aan initiatiefnemers en participanten. Duidelijkheid aan de kant van de gemeente gaat dan over de rol van gemeente, bijvoorbeeld in relatie tot verschillende treden op de participatieladder. Het gaat ook over de verwachtingen die de gemeente van initiatiefnemers heeft en deze verwachting kenbaar maken. Duidelijkheid geven aan participanten gaat over het voorgaande, maar ook over het geven van vertrouwen en het vragen van commitment. Tot slot is het van belang aan te geven als iets niet kan – nee zeggen of durven te stoppen. Duidelijkheid geven heeft meerdere raakvlakken met het hier gepresenteerde bollenmodel: de rol die de gemeente inneemt heeft deels te maken met hoeveel beïnvloedingsruimte er is en met wat voor soort arena er georganiseerd wordt.
- **Meerdere opmerkingen gaan over arenavorming:** zo stelt men dat een bepaalde gestructureerde aanpak goed zou zijn en (meer) tijd, financiële ruimte en verantwoordelijkheid voor medewerkers die bezig zijn met participatie. Zorg ervoor dat in een participatieproces de juiste actoren aan tafel zitten (en bereid dit aan de voorkant goed voor). Daarbij helpt het Meierijstad om 'procesadviseurs' in huis hebben die het proces en de arena gepast kunnen vormgeven.
- **Bewustzijn van de eigen rol.** Dit gaat over drie aspecten:
 - De rol van de gemeente is veranderd en daar moet Meierijstad zich bewust van zijn. In veel participatietrajecten is Meierijstad niet dé actor, maar slechts één van de participanten. Dat betekent dat de andere actoren even belangrijk en misschien wel belangrijker dan de gemeente zijn.
 - Een 'wij-gevoel' in samenwerkingstrajecten: het is niet meer de gemeente versus initiatiefnemers of dorpskernen versus de gemeente, maar samen oplossingen vinden.
 - De rol die medewerkers in de organisatie hebben: wat zijn de juiste vaardigheden die nodig zijn om als gemeente gelijkwaardig samen te werken met initiatiefnemers uit de samenleving?
- **Een grotere gerichtheid op participatie is nodig:**
 - Ten eerste bij de gemeente. Medewerkers geven aan dat een sterke gerichtheid op participatie in de organisatie en bij medewerkers nodig is. Dit betekent écht durven loslaten als inwoners meedoen, veel

'buiten spelen' als medewerkers, en participatie niet enkel als (instrumenteel) doel zien (bijvoorbeeld 'even draagvlak halen'). Participatief werken moet de nieuwe standaard worden in Meierijstad. Instrumenten, handreikingen en leidraden zullen hierbij helpen, maar het moet ook dé basishouding worden.

- Ten tweede door inwoners, zodat die graag samen met de gemeente aan maatschappelijke vraagstukken gaan werken.

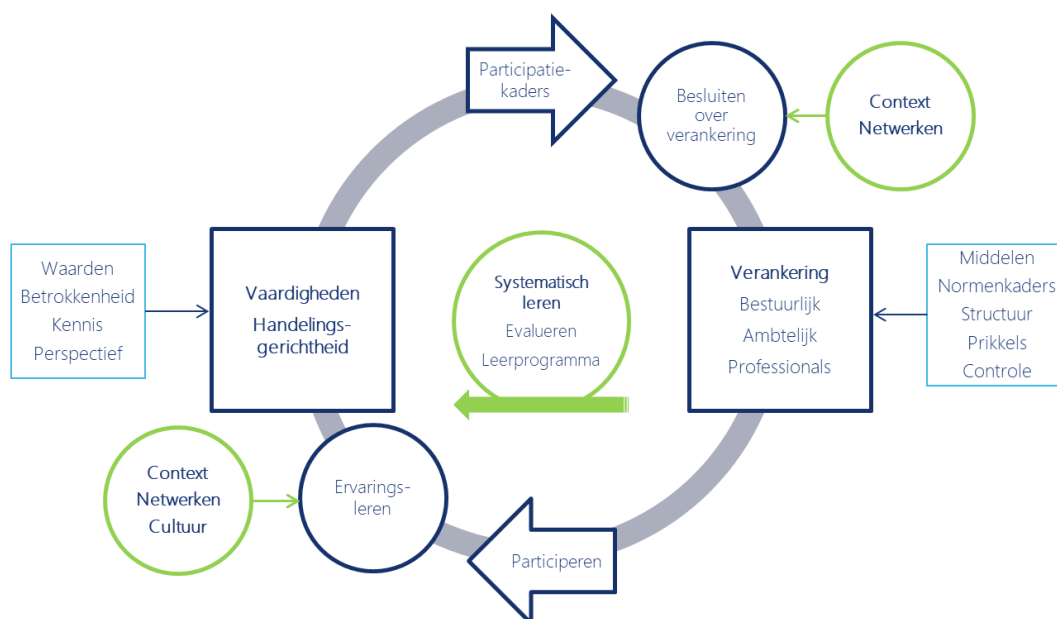
4. Hoe wordt er geleerd?

We zien leren als gericht zijn op (a) een grotere overeenstemming over het vraagstuk/de casus en als gericht zijn op (b) een grotere overeenstemming over hoe het proces/de processen moet lopen. In deze paragraaf beschrijven we onze belangrijkste bevindingen over hoe geleerd wordt bij de gemeente Meierijstad.

Dit onderzoek is niet gericht op het formuleren van het zoveelste lijstje van ‘succes- en verbeterpunten’. De bovenstaande beschrijving geeft ook aan hoe divers de projecten zijn vanuit participatief oogpunt. De casussen laten wel zien dat binnen Meierijstad nog geen systematische reflectie plaatsvindt op die diversiteit en wat wanneer wel of niet werkt (het formuleren van nieuwe woon- of gebiedsvisie is een heel ander verhaal dan groenbeheer), maar dat deze reflectie wel hoog geprioriteerd op de agenda staat.

In dit hoofdstuk beschrijven we onze belangrijkste bevindingen over het omgaan met leren in Meierijstad, gebaseerd op de drie casussen, de leersessie en nadere gesprekken. Op basis van onderstaand model (wordt in bijlage 2 nader toegelicht) zijn drie aspecten van overwegend belang:

- Ervaringsleren
- Systematisch leren
- Verankeren in de drie logica's



Model 3. Leren

Model 3 kan als volgt geïnterpreteerd worden:

- Participatie (onderin het model) leidt binnen de context en cultuur van een organisatie in alle gevallen tot lessen die individuen opdoen doordat ze betrokken zijn: ervaringsleren.
- Deze lessen leiden in meer of mindere mate tot betere vaardigheden en handelingen bij participatief werken. Waarden, kennis en perspectief helpen bij het ontwikkelen van deze vaardigheden; als een medewerker bijvoorbeeld al veel weet van participatie zullen de lessen beter tot hun recht komen.
- Andere, betere vaardigheden leiden (in een modelmatige, ideale situatie) tot aangescherpte participatiekaders die beter aansluiten bij de ‘wereld van de participanten’.
- Besluitvorming over deze kaders leidt dan tot verankering: de participatiekaders worden een wezenlijk onderdeel van de organisatie. Bestuurders steunen de participatieve werkwijze en kaders en de ambtelijke organisatie weet er goed mee om te gaan. Middelen, normenkaders en bijvoorbeeld prikkels helpen in meer of mindere mate om de participatieve werkwijze en de kaders te verankeren in de organisatie.
- De cyclus begint opnieuw: met nieuwe kaders én medewerkers die beter participatief kunnen werken, begint een nieuw participatietraject wat beter verloopt.

Systematisch leren leidt er vanuit de verankering (bij bestuurders, de ambtelijke organisatie en professionals) toe dat er wordt ingezet op leren van participatie. Er is aandacht voor de ontwikkeling van vaardigheden, op een betere handelingsgerichtheid en op het verankeren van de lessen in de organisatie.

In dit onderzoek treffen we in grote mate aan dat de leercyclus stopt ergens tussen ‘vaardigheden en handelingsgerichtheid’ en ‘participatiekaders.’ Een leerprogramma bijvoorbeeld is ingericht op bewust het ervaringsleren ‘door te trekken’ naar kaders en verankering.

4.1 Vormen van leren

We constateren een intentie om te leren bij de gemeente Meierijstad. Het is terug te zien in de functies en het programma dat gericht is op leren in de gemeente. Ook in enkele documenten treffen we de gerichtheid op leren aan:

We durven te experimenteren; leren met oog voor de klant en voeren met passie, plezier en energie samen het werk uit.³

De Meierijstad benadering zoals beschreven biedt houvast, richting en ook ruimte om te groeien, leren en experimenteren. Na start van de organisatie in 2017 wordt de beweging verder in gang worden gezet om het zelforganiserend vermogen van de werkateliers en pop-ups te ontwikkelen.⁴

Deze intentie tot leren wordt bevestigd tijdens de leersessie van 22 februari 2019. Tijdens deze leersessie is uitgesproken dat Meierijstad verder wil komen met leren op het gebied van participatie.

³ Werkgroep Besturings- en managementfilosofie en organisatie-inrichting., 2015, p. 3

⁴ Ibid., p. 10

In Meierijstad treffen we een visie op leren aan. Dit wordt enerzijds gesteund en in de organisatie gebracht door het bestuur en management, en anderzijds zit het leren in de organisatiecultuur, bijvoorbeeld door de aandacht voor ‘rakelingen’.⁵

Daarmee is nog niet onmiddellijk sprake van systematisch leren van participatie. In de volgende tabel staan de vormen van leren die we aanhouden (zie bijlage 2, sectie 6, voor meer over leren) in dit onderzoek en aantreffen in de casuïstiek van Meierijstad.

	Groen in Eigen Beheer	Woonvisie	Gebiedsvisie
Individueel ervaringsleren	Aangetroffen	Aangetroffen	Aangetroffen
Collectief ervaringsleren	Aangetroffen	Aangetroffen	Niet aangetroffen*
Individueel systematisch leren	Niet aangetroffen	Aangetroffen	Niet aangetroffen
Collectief systematisch leren	Soort van aangetroffen	Niet	Niet aangetroffen*
* Maar de evaluatie moet nog plaatsvinden, dat kan collectief ervaringsleren worden of collectief systematisch leren.			

4.1.1 Toelichting op en uitwerking van de tabel

1. **Individueel ervaringsleren** is leren waarin de individuen in hun praktijk zelf lessen trekken. Betrokkenen bij trajecten leren door hun betrokkenheid tal van lessen. Individueel ervaringsleren is veruit de meest voorkomende vorm van leren die we in dit onderzoek aantreffen: er wordt bijna altijd wel wat geleerd door iemand in een participatietraject. De vraag is wanneer de ervaringen geleerd worden. We maken onderscheid tussen twee hoofdcategorieën:
 - a. Bij het nadenken over en de voorbereiding van het proces. Dit zien we terug in de casuïstiek van Meierijstad. Bij de Woonvisie is vooraf bewust nagedacht over het verloop van het proces en bij Groen in Eigen Beheer is er veel ‘voorbereidend’ werk gedaan, in het bijzonder door de buurtadviseur. Dergelijke voorbereidingen en reflecties leiden tot individuele lessen. Hiermee sluit het ervaringsleren bij de voorbereiding van het proces ook goed aan bij de startnotitie en het startgesprek dat in Meierijstad bij participatietrajecten gaat plaatsvinden. Deze gesprekken zullen tot individueel ervaringsleren leiden.
 - b. Bij indringende ervaringen zoals:
 - o **Confrontaties.** In de casus Woonvisie bleek er best wat wantrouwen te zijn van de dorpskernen naar de gemeente. Er is uiteindelijk wel de keuze gemaakt om een *pilot* te starten, mede met het doel meer vertrouwen te krijgen.
 - o **Succes.** Groen in Eigen Beheer heeft tot meerdere successen geleid en dit zorgt voor leerervaringen bij bijvoorbeeld de buurtadviseur, maar ook bij individuele leden van de Corneliusstichting.

⁵ Tijdens de leersessie wordt het maken van rakelingen en het collectief leren van rakelingen ook meerdere malen als suggestie gegeven om meer te leren in Meierijstad.

- **Drempels.** In de casus Groen in Eigen Beheer is te zien dat er aan de start best wat drempels waren om tot zelfbeheer te komen. De buurtadviseur moest binnen de organisatie heel wat drempels trotseren, wat tot vele individuele lessen heeft geleid.
2. **Collectief ervaringsleren.** Evaluaties met meerdere actoren zijn vormen van collectief ervaringsleren, tijdens een evaluatie worden de ervaringen gedeeld en opgetekend. In het traject van de casus Groen in Eigen Beheer hebben meerdere evaluaties plaatsgevonden. Eveneens zijn er momenten georganiseerd waar de Corneliusstichting werd uitgenodigd op het gemeentehuis om aan ambtenaren en bestuurders te vertellen wat ze doen. Recentelijk is de gemeenteraad langs verschillende initiatieven geweest, ook in Boerdonk. Dergelijke sessies, meer of minder formeel georganiseerd, zorgen voor ervaringsleren als collectief. Zeker wanneer er door interactie achteraf – na het bezoeken van een initiatief en door naar de volgende bestemming – gesproken en gereflecteerd wordt op wat er is gezien.
 3. **Individueel systematisch leren** is iets wat we weinig aantreffen; zowel in het onderzoek in het algemeen als bij Meierijstad.
 - a. Voorbeelden van gevallen waar systematisch geleerd wordt op individueel niveau zijn medewerkers die voor zichzelf bijhouden – op een structurele basis, bijvoorbeeld door lessen op te tekenen – waar ze mee bezig zijn en daarop reflecteren. Of medewerkers die aan intervisie doen of op cursus gaan om met de lessen aan de slag te gaan.
 - b. We treffen in Meierijstad één geval aan waar een medewerker gevraagd wordt andere trajecten te organiseren op gelijksoortige wijze als het participatietraject waar hij/zij eerder bij betrokken was. In dit geval werd een medewerker van de Woonvisie gevraagd een ander traject op dezelfde wijze als de Woonvisie te organiseren. Op deze manier worden de leerervaringen overgenomen door inzet van die medewerker. Dit is een systematische manier van ervaringen omzetten in anders handelen, maar het is sterk gestoeld op het betrokken individu (die soms zelf niet bezig is met reflecteren op de lessen).
 4. **Collectief systematisch leren** zien we weinig in dit onderzoek. Omdat Groen in Eigen Beheer een langlopende casus is, hebben er meerdere evaluaties plaatsgevonden. Bij herhaaldelijke evaluaties – afhankelijk van hoe ze worden geëvalueerd – kan er sprake zijn van systematisch leren. Het structureren van evaluaties, door het gebruiken van een bepaalde methodiek, helpt de stap van collectief ervaringsleren naar collectief systematisch leren te maken.

In conclusie is Meierijstad ten eerste leergegericht; er vinden uitwisselingen plaats en er zijn interne functies die het leren verder brengen. We treffen in de huidige situatie weinig vormen van systematisch leren aan, met uitzondering van één casus. Ook op basis van andere gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd en de leersessie lijkt het systematisch collectief leren in Meierijstad nog nauwelijks voor te komen. De centrale opgave van participatie is het samenbrengen van de verschillende logica's (zie §2.1). Om dit voor elkaar te krijgen, is een gezamenlijk beeld over participatie (en alles wat daarbij hoort) nodig: systematisch leren helpt bij het opbouwen van gezamenlijke beelden. Het leren omgaan met beïnvloedingsruimte (zie §3.3) vereist ook enige vorm van systematisch leren, om goed grip te krijgen op wat de optimale ruimte is bij een grote variatie aan vraagstukken.

Ten tweede is er een rijke basis om het leren verder brengen, door het vele ervaringsleren dat er in Meierijstad plaatsvindt. Een dergelijk rijke basis is van belang voor het komen tot systematisch individueel en collectief leren. Door de cultuur van maatwerk en ruimte voor rakelingen ontstaan veel individuele lessen, daarom hebben we zoveel ervaringsleren aangetroffen. Tegelijkertijd leidt een algemene maatwerkhouding mogelijk tot weinig

systematisch leren. Bij de ontwikkeling van meer systematisch leren zal rekening moeten worden gehouden met deze situatie in en houding van Meierijstad (zie §5).

Ten derde zien we initiatieven die Meierijstad op korte termijn verder kunnen brengen qua leren: bijvoorbeeld de ambitie van Meierijstad om met de gemeenteraad startgesprekken te voeren bij 'grotere' participatietrajecten. Deze gesprekken bieden een goed aanknopingspunt om systematisch te leren (bijvoorbeeld aan de hand van het format voor de gesprekken).

4.2 Verankering in de drie logica's

4.2.1 Bestuurlijk en ambtelijk

Het verankeren van leren in de drie logica's gaat onder andere om de cultuur en het gedrag dat er ambtelijk en bestuurlijk is en hoe zich dat ontwikkelt en hoe daar sturing op plaatsvindt. We treffen een leercultuur aan (zie de bovenstaande resultaten) onder de medewerkers en bestuur.

Een verdere afstemming van de ambtelijke en bestuurlijke logica's wordt mogelijk gemaakt door het leren met elkaar, wat weer mogelijk wordt gemaakt door de startnotitie en het startgesprek wat ambtenaren voeren met de raad. Daarbij is het raadzaam om ook ná een traject met elkaar in gesprek te gaan, vervolgens is de vraag: hoe zorgt de gemeente dat de uitkomst van deze gesprekken, de lessen, verankerd wordt in toekomstige processen?

4.2.2 Het leren verder verankeren in de logica's

Uit de gesprekken die gevoerd zijn voor de casus Woonvisie blijkt dat er in Meierijstad een structuurontwerp voor participatie en leren is. Een dergelijk ontwerp verankert en faciliteert het (systematisch collectief) leren. Dergelijke instrumenten zijn nodig om te zorgen dat een lerende houding en het daadwerkelijk leren verankeren in Meierijstad. De voorbeelden van functies en een programma waar het leren een onderdeel van is, zijn ook vormen waarbij het leren verankert in de organisatie.

4.3 Vooruit en achteruit leren: maatschappelijke logica en leren

In de casussen zien we zowel voorbeelden van vooruit als achteruit leren. Vooruit leren zien we als het bereiken van meer overeenstemming over het vraagstuk, over de oplossing en hoe men tot die oplossing komt. Vooruit leren zorgt dus voor meer gezamenlijkheid tussen de actoren en is wat ons betreft het uiteindelijke doel van participatief werken. Achteruit leren zien we als het uit elkaar groeien van de overeenstemming over het vraagstuk, de oplossing en het proces. Onderlinge relaties verharderen dan ook vaak. Bij achteruit leren hoort ook het aansterken van negatief ingestoken beelden over elkaar.

In de casus Groen in Eigen Beheer zien we vooruit leren. Juist omdat de toenmalige gemeente en medewerkers nog niet gericht waren op participatie, was het een uitdaging om de ambities gerealiseerd te krijgen. Door veel individuele inzet van betrokken individuen in deze casus is het gelukt. We zien in deze casus groeiende overeenstemming over het vraagstuk: het groenbeheer liet inderdaad te wensen over, het is misschien wel een interessant idee om als pilot het groenbeheer door bewoners te laten doen en tot slot, het groenbeheer is inderdaad beter wanneer bewoners dat zelf doen. Ook zien we in toenemende mate waardering voor de gemeente vanuit de Corneliusstichting, al blijven er altijd verbeterpunten over. Binnen de gemeente is veel waardering voor alle activiteiten die de stichting organiseert en is er vertrouwen in het kunnen van de initiatiefnemers.

In de casus Woonvisie treffen we lichte vormen van achteruit leren aan. Uit de interviews blijkt dat er al wat wantrouwen in de gemeente was vanuit de dorpskernen. Enerzijds wordt er gesproken over hoe de ingezette pilot voor groeiend vertrouwen zorgde, anderzijds wordt er gesproken over toenemend wantrouwen omdat de urgentie van de dorpskernen niet adequaat geadresseerd wordt. Ook uit de nieuwberichten na het onderzoek, ten tijde van de leersessie, blijkt dat er wederom (of aangesterkt) conflictueuze beelden over de gemeente zijn. Tegelijkertijd moet er gesteld worden dat er een groot aantal actoren in het proces van de Woonvisie is geweest voor wie de problematiek van de dorpskernen niet van belang is. Binnen het onderzoek zijn die niet gesproken, en de kans bestaat dat er vooruit is geleerd met deze actoren. Daarom stellen we dat we lichte vormen van achteruit leren constateren in deze casus.

In de casus Gebiedsvisie is het onzeker of er uiteindelijk vooruit of achteruit geleerd gaat worden, maar we geven het proces graag het voordeel van de twijfel. Lukt het de gemeente bijvoorbeeld om de initiatiefnemers mee te nemen met de problematiek die de raad ziet? Lukt het om consensus over het (komende) proces te krijgen: wanneer zien gemeente en initiatiefnemers elkaar en hoe rigoureuus kunnen de interventies zijn om tot een gepaste oplossing te komen (misschien wel een bijsturende interventie vanuit de gemeente)?

5. Door met leren

Bij Meierijstad treffen we zoals gezegd rijkdom in de verschillende vormen van leren aan en constateren we een sterke wil tot leren. Om verder te komen met leren, adviseren we de gemeente Meierijstad de volgende stappen. We maken bij deze adviezen verbindingen tussen de lessen over participatie en de vormen van leren.

5.1 Wat te leren

1. Wat betreft **arenavorming**; Meierijstad is daar goed in. Maar uit de leersessie blijkt onder andere dat men zelf ziet dat de eigen rol scherper gedefinieerd kan worden, dat er meer duidelijkheid kan komen richting inwoners, en dat er in de gemeente goed nagedacht moet worden over de beschikbare instrumenten voor de arena (geld, tijd, methoden).
2. **Spelen met de beïnvloedingsruimte**. We zien verschillende hoeveelheden beïnvloedingsruimte, maar voor kundig participatie organiseren, is spelen met de beïnvloedingsruimte (en dus ook arena), een inhoudelijk goede oefening:
 - a. Zou Meierijstad goed kunnen, omdat we zien dat de gemeente goed is in het wisselen van en interveniëren op de arena.
 - b. Het spelen met de beïnvloedingsruimte is van belang in het goed omgaan met urgentie (kan een gemeente meer ruimte bieden om de urgentie te verzachten/verslappen?).
 - c. Ook is het spelen met de beïnvloedingsruimte een interessante oefening voor de raad i.c.m. de startnotities en de startgesprekken.
3. **Komen tot meer publieke waarde**: dit betekent ten eerste intern reflecteren op de publieke waarde: welke lopende projecten hebben tot publieke waarde geleid?
 - a. Meierijstad geeft aan dat er nog ca. 180 andere groenprojecten lopen, die allemaal min of meer op elkaar lijken. De casus Groen in Eigen Beheer dient door haar lange doorlooptijd en vele lessen als een goede leercasus voor de andere projecten. In lijn met het maatwerk dat Meierijstad doorgaans biedt, blijven de vragen: wat is precies het vraagstuk, hoeveel ruimte willen we geven (gaat het enkel om snoeien, of zoals de casus Groen in Eigen beheer laat zien, ook om andere activiteiten) en wat voor afspraken maken we tussen gemeente en vrijwilligers? De lessen uit de casus Groen in Eigen Beheer lenen zich ideaal om (kleine, gerichte) aanpassingen te doen in andere groenprojecten om tot meer publieke waarde te komen.
4. **Gerichtheid en kennis op participatie**: het is nog niet de onomstreden cultuur binnen Meierijstad om participatief te werken. Maar we zien gerichtheid van burgers als uitgangspunt, als een sterke basis in het handelen van Meierijstad. Dit betekent wederom een sterke basis om gerichtheid op participatie en kennis van participatieprocessen verder te systematiseren.

5.2 Hoe te leren: een licht leerprogramma

Er is een leercultuur in Meierijstad en net als bij participatie gebeurt het leren veel vanuit het 'doen' en vanuit de praktijk. Ook hier zien we de maatwerkhouding van Meierijstad terug. Hoe kan het verder brengen van leren goed aansluiten op deze huidige situatie, een situatie waarin veel ervaringsleren plaatsvindt, maar minder systematisch leren? We zoeken een combinatie die aansluit op de vruchtbare basis van het vele ervaringsleren en systematiseren van leren zonder het veel dicht te timmeren. We adviseren het volgende.

Maak een heel licht leerprogramma, aangestuurd door de functionaris op participatie, met bijvoorbeeld de volgende elementen:

1. **Structureer een experiment als zodanig.** We geven hier een voorbeeld hoe Meierijstad kan leren van de Gebiedsvisie. Maar in bredere zin gaat het ook om hoe pilots en experimenten benaderd worden door de gemeente. Er is bewust ruimte gecreëerd voor de initiatiefnemers om 'hun gang te gaan' en van dit experiment te leren. Maar wat wil Meierijstad leren? Is elke les genoeg en is het een goede les?
 - a. De gemeente Meierijstad heeft al meerdere leerambities in brede zin: bijvoorbeeld welke thematiek wel of niet geschikt is voor participatie. Is de casus Gebiedsvisie voor een deel bepalend of zelforganisatie en visievorming een 'geschikte' synergie is?
 - b. Ook de raad gaf aan dat ze enkele (kritische) vragen hadden ten aanzien van de gebiedsvisie, lukt het om die vragen middels het experiment te beantwoorden of te adresseren?
 - c. Houd bij wat er gebeurt. Er is veel ruimte geboden, maar om te leren en experimenteren is het van belang om te zien en te begrijpen wat er gebeurt. Met name en in de eerste plaats voor toekomstige (visievormings)processen is het nuttig om terug te kijken naar experimentele casussen zoals de Gebiedsvisie. In de tweede plaats is de vraag bij experimenten: willen we dit verbreden naar andere domeinen en/of verankeren in de dagelijkse praktijk van Meierijstad? Ook hiervoor is het van belang om iets op te tekenen over wat er in de casus Gebiedsvisie gebeurt.
2. Het meer **systematisch organiseren van leerervaringen**. Bijvoorbeeld op basis van het startgesprek en de startnotitie:
 - a. Of ervaringen met conflicten, successen en drempels (zie §4.1).
 - b. Collectief een participatief traject evalueren.
 - c. Het systematiseren kan ook gaan over inhoudelijke of procesmatige verbeteringen: **het verbreden van de getrokken lessen en leervormen**. Uit de aanvullende documenten die in het kader van dit onderzoek zijn ingezien, blijken er uitgebreide formats voor evaluaties te zijn en deze evaluaties volgens de formats meerjarig gepland te zijn. Herhaaldelijk evalueren is een goede grond voor systematisch leren, onder de voorwaarde dat:
 - de resultaten van de evaluatie als les het handelen beïnvloeden
 - de resultaten van de evaluatie als les voor andere (gelijksoortige) trajecten gaat gelden.
3. **Gerichte leeropgaven formuleren**. Bij gerichte leeropgaven is het goed te kijken naar 'wat er beter kan in de organisatie' en hoe de gemeente op die verbeterpunten wil leren. Het ligt voor de hand aan te sluiten bij de hiervoor geformuleerde lessen van 'wat te leren'. Enkele voorbeelden:
 - a. In de startgesprekken die in Meierijstad plaatsvinden, zou gekozen kunnen worden extra aandacht te besteden aan de omgang door de gemeente met urgentie in vraagstukken.
 - b. Hoe gaat de gemeente spelen met beïnvloedingsruimte?
 - c. Hoe en welke participatieve processen leiden tot publieke waarde?
 - d. Etc.

5.3 Verankeringen van leren

Op een aantal manieren wordt het leren van participeren in Meierijstad verankerd: bijvoorbeeld door bepaalde functies, door het startgesprek met de raad en de startnotie. Gezien de huidige leercultuur stellen we een niet te strakke structurering voor, maar een moment – bijvoorbeeld een (half)jaarlijks *participatiefeestje* zou onzes inziens passen bij een organisatie zoals Meierijstad – waar de balans opgemaakt wordt over de verankering van het leren: is er vooruitgang geboekt op participeren en leren, wat vinden de mensen in de functies, hoe staat het met wat Meierijstad wil qua leren, en hoe bevalt de dynamiek van startgesprek en startnotitie? Het gaat op deze momenten om het bundelen van de lessen en het richten van verdere verankering van het participeren en leren.

6. Empirische bijlage 1: casusresultaten gemeente Meierijstad

6.1 De onderzoekslens

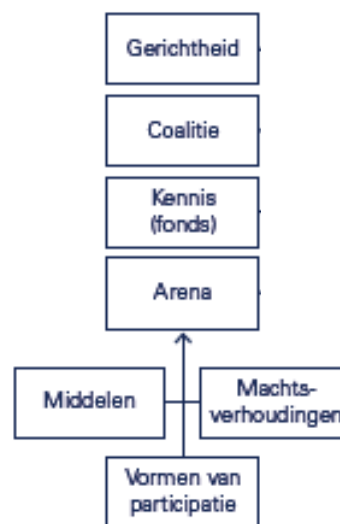
Om de casussen inzichtelijk te maken, op een gelijke manier te behandelen en te vergelijken, houden we de volgende manier van rapporteren aan: een analyse aan de hand van ons model, in het bijzonder langs de operationalisatie van de input en de output. We kijken naar de casussen door deze specifieke bril (zie §7.1 voor een nadere onderbouwing). Deze keuze zorgt er vanzelfsprekend voor dat we bepaalde data niet rapporteren en weergegeven. In het vervolg van dit rapport zetten we per casus de door ons bestudeerde kenmerken op een rij. Per casus hebben we in Meierijstad drie gesprekken gevoerd – soms met meerdere respondenten in één gesprek – en een dergelijke *sample* zorgt er altijd voor dat er andere verhalen per casus zijn, naast het verhaal dat wij opschrijven. Bijvoorbeeld in de casus Woonvisie zijn tientallen verschillende actoren, die het allemaal anders hebben beleefd. Door onze selectie van drie zullen er elementen in het verhaal ontbreken. Bij de gesprekken kiezen we altijd verschillende typen actoren (dus niet drie mensen van de gemeente) om zo betrouwbaar mogelijk een beeld van de casus op te bouwen.

6.2 Casus 1: Groen in Eigen Beheer in Boerdonk

De casus Groen in Eigen Beheer is een relatief gestructureerd vraagstuk wat begint bij de constatering van de dorpsraad in Boerdonk dat 'de omgeving geen visitekaartje was'. Het groen werd beheerd door een uitvoeringsorganisatie die circa 8 keer per jaar langskwamen. De leden van dorpsraad hebben twee stichtingen opgezet: 'Zorg om het dorp' en de 'Corneliusstichting', de laatste doet nu het onderhoud van groen in Boerdonk. De leden van de Corneliusstichting zijn naar de gemeente toegestapt naar aanleiding van de onvrede over het toenmalige groenonderhoud. Het vraagstuk is in grote mate gestructureerd: er is duidelijkheid over wat er moet gebeuren en hoe urgent dit is. Omdat deze casus al een tijd speelt (begonnen in 2010 - 2011) was de casus ten dele ongestructureerd op waarden en belangen. De gemeente Veghel was nog niet veel bezig met participatie en de visie was doorgaans dat de gemeente 'het beter kon' dan inwoners.

6.2.1 Over de inputvariabelen

De **gerichtheid** in deze casus is in eerste instantie verdeeld: de participanten van de Corneliusstichting waren gericht op zelf het groen beheren. De gemeente was in die tijd minder gericht op participatie en taken overlaten aan inwoners. Een tekenend citaat om te beschrijven wat er nodig was, is het "klunen over de bureaus" wat de door 'wijkbeheerder' (nu buurtadviseur) is gedaan om de participanten van de Corneliusstichting te kunnen helpen. Enerzijds is er dus gerichtheid op participatie door de betreffende buurtadviseur, maar er werd ook duidelijk weerstand, angst en onbegrip in de organisatie ervaren om inwoners zelf taken te laten uitvoeren. Het overlaten van taken aan inwoners heeft direct effect op banen in het groenbeheer en roept ook vragen op over de kwaliteit en controle van het groen.



De Corneliusstichting heeft een **coalitie** gezocht met de gemeente. De vraag of de participanten zelf beheer en onderhoud op zich konden nemen kwam terecht bij de buurtadviseur. De buurtadviseur heeft vervolgens van zijn leidinggevende alle ruimte gekregen om samen te werken met de leden van de Corneliusstichting.

Kennis lag verdeeld in deze casus. Bij de gemeente was enerzijds nog niet veel kennis over participatie, dus het feit dat er speelruimte werd gecreëerd voor Groen in Eigen Beheer was op zichzelf een pilot (en één die voor meer kennis heeft gezorgd, zo is gebleken). Anderzijds was er ook een kenniskloof over wat er allemaal nodig is voor gedegen groenbeheer wanneer vrijwilligers van een stichting dit overnemen. De vrijwilligersverzekering die nodig is, loopt via de gemeente, maar andere zaken moesten de participanten van de Corneliusstichting zelf uitzoeken: bijvoorbeeld waar moet je op letten of waar haal je materiaal vandaan?

De arena speelt in deze casus een belangrijke rol. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt, zo is er bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin de bijdrage van de gemeente en het beheerde gebied vastgelegd zijn. Bij participatie is het van belang dat de arena ook meebeweegt wanneer dat nodig is. In deze casus blijkt dit te zijn gebeurd middels een herijking. Met de herijking is opnieuw gekeken naar de afspraken over het beheergebied en zijn nieuwe prijsafspraken gemaakt. **Middelen** worden ingezet door gemeente, bijvoorbeeld de financiële bijdrage. De Corneliusstichting zet mensen in. Ook zorgt de Corneliusstichting voor aanvullende financiële en niet-financiële middelen die nodig zijn. Voorbeelden zijn sponsoring van externe partijen of het maken van afspraken met dierenartsen en voor diervoer (voor het dierenverblijf dat de Corneliusstichting óók op poten heeft gezet). De **machtsverhoudingen** zijn duidelijk en hier is ook geen conflict over. Bij aanvang van deze casus was 'vraag van machtsverhouding' wel belangrijk: hoe maak je afspraken met elkaar die *fair* zijn voor participanten maar die je als gemeente wel het idee geven dat het groen 'degelijk' beheerd gaat worden. Dit is op een bevredigende manier gelukt middels de samenwerkingsovereenkomst met duidelijke en toegankelijke (spel)regels. **De vorm van participatie** is **samen doen** maar het was maatwerk om de vorm tot in details goed georganiseerd te krijgen voor alle betrokken actoren.

6.2.2 Over troughput

In het proces van Groen in Eigen beheer zijn tal van stappen gezet, de casus speelt immers al bijna 10 jaar. Drie belangrijke stappen lichten we in het bijzonder uit:

- De toch wel unieke keuze – gegeven de situatie van toen – om de ruimte te geven aan de buurtadviseur om de wens van participanten van de Corneliusstichting naar behoorlijkheid te vervullen. Het college was toentertijd blij dat er een initiatief uit de samenleving was, maar medewerkers bij groen of van toezicht waren minder enthousiast. Uiteindelijk heeft de buurtadviseur mandaat én *carte blanche* gekregen van zijn leidinggevende om 'het voor elkaar te krijgen.'
- De herijking heeft gezorgd voor een aanpassing van de huidige arena. Een dergelijk moment als interventie is van groot belang om opnieuw de balans op te maken: wat is nodig en wat zijn de wensen? Maar ook een moment om opnieuw te kijken naar input en welke arena hierbij past om tot 'voortuit participeren' te komen. Uit de gesprekken blijkt dat met de herijking de betrokken medewerkers van de gemeente hun best hebben gedaan om, binnen de ambtelijke logica, het hoogst haalbare voor de inwoners te realiseren (het volgen van de maatschappelijke logica).
- De rol van de buurtadviseur als vast aanspreekpunt. Dit blijkt sterk uit de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd en deze 'processleutel' wordt ook onderstreept tijdens de leersessie. Het hebben van een vast aanspreekpunt stelt de gemeente in staat om via de buurtadviseur een vertrouwensband op te bouwen met

de participanten. Ook de participanten spreken hun grote bewondering uit voor de behulpzaamheid van de buurtadviseur: “we zijn zuinig op zulke mensen.”

6.2.3 Over publieke waarde

Publieke waarde

Uiteindelijk is er een concreet **resultaat**: het groen wordt beheerd met hoge kwaliteit en met grote tevredenheid van participanten en dorpsbewoners. Ook zijn er tal van concrete neveneffecten: de Corneliusstichting heeft o.a. een dierverblijf georganiseerd, een schaatsbaan met koek en zopie verwezenlijkt en tal van andere activiteiten voor het dorp gerealiseerd.

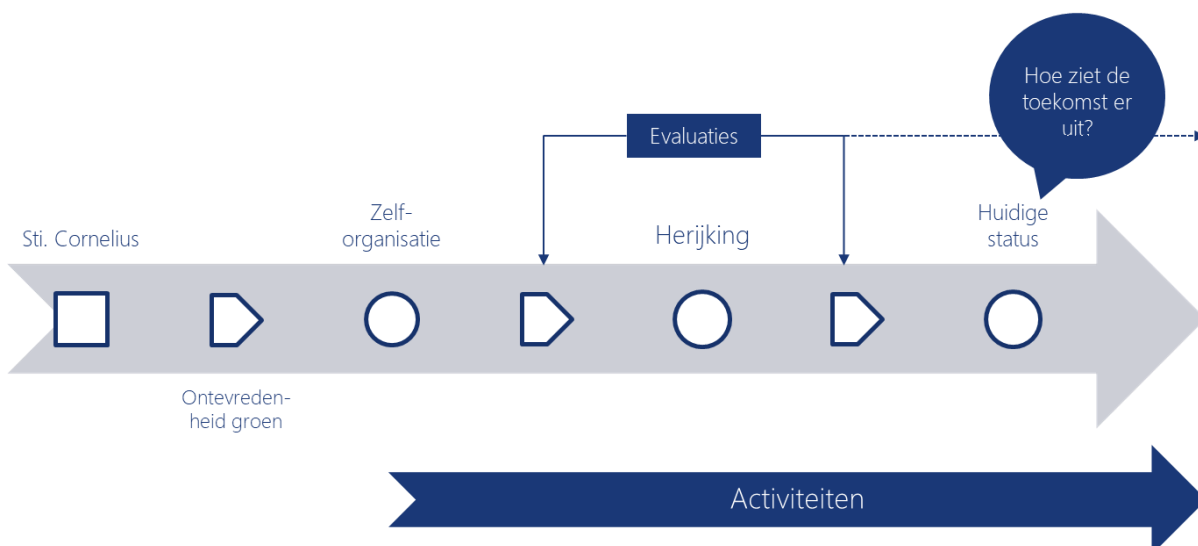
Steun voor het proces

Er is **steun voor proces** en voor de uitkomst, blijkt uit de interviews. Inwoners en de gemeente zijn tevreden over hoe het nu gaat. De participanten van de Corneliusstichting zijn ondanks enkele opmerkingen (gebaseerd op wat er in het verleden is gebeurd) erg tevreden met de gemeente en in het bijzonder met hoe sommige medewerkers hen hebben geholpen tot zelforganisatie te komen.

Gericht participatie

Resultaat

In deze casus is er een **toegenomen gerichtheid op participatie**. Toen deze casus begon was de gemeente (toen Veghel, nu Meierijstad) een stuk minder gericht op participatie. Nu is deze gerichtheid substantieel anders, zo blijkt ook uit dit onderzoek. De casus Groen in Eigen Beheer gaat gepaard met positieve (leer)ervaringen. Zo hebben de participanten van de Corneliusstichting meerdere malen hun initiatief, activiteiten en ervaringen gedeeld met de gemeente, soms in de vorm van een minicollege aan het bestuur. Ook blijkt uit het onderzoek dat Groen in Eigen Beheer één van de oorzaken is geweest voor de functie buurtadviseur. Men wilde die functie graag behouden in Meierijstad, mede door het succes in Boerdonk. Ook is deze casus een voorbeeld voor gelijksoortige initiatieven in andere kernen, al is de gemeente zich ervan bewust dat elke situatie een andere aanpak vraagt. Onderstaand staat de tijdlijn van de casus op hoofdlijnen weergegeven, zoals gepresenteerd in de leersessie van 22 februari.



Model 4. Tijdlijn Groen in Eigen Beheer

6.3 Casus 2: De Woonvisie

De casus Woonvisie is een deels ongestructureerd vraagstuk. Het is qua kennis en gerichtheid duidelijk waar het om gaat (woningbouw) en waarom het proces op de gekozen manier is vormgegeven. Bij het tot stand komen van de visie zijn tal van actoren betrokken geweest: woningbouwcorporaties, makelaars, welzijnsinstellingen, woningzoekenden. Ieder met een verschillend belang bij het thema wonen. Tijd, urgentie en belangen spelen een grote rol voor de betrokken dorpsraden: sommige willen graag dat er snel gebouwd wordt om te zorgen dat de leefbaarheid in de kernen op peil blijft. Het proces is grotendeels gestructureerd vormgegeven (zoals zal blijken onderstaand bij het kopje: 'over throughput' Uiteindelijk is er een Woonvisie gekomen en vastgesteld door de raad. Er blijven wel vragen over, voornamelijk bij dorps- en wijkraden wat en wanneer er concreet gebouwd gaat worden.

6.3.1 Over de inputvariabelen

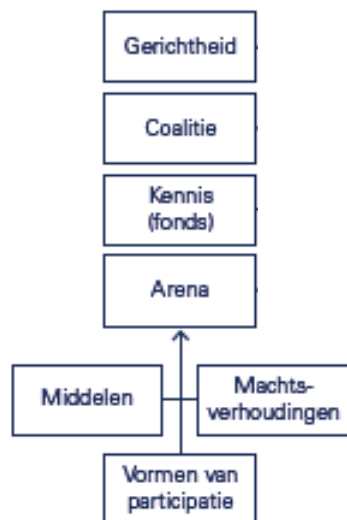
De **gerichtheid** in de casus Woonvisie is meervoudig van aard. De gemeente stelt de volgende ambitie in het Startdocument Woonvisie Meierijstad die de gerichtheid van de gemeente goed illustreert:

De gemeente Meierijstad wil een breed gedragen, vernieuwende en ambitieuze woonvisie opstellen. In dat proces wil zij graag alle partijen (inwoners, belangengroeperingen, marktpartijen) proactief betrekken om burgers en bedrijven te betrekken bij de woon- en leefomgeving. De basis is gezond vertrouwen in burgers en partners. Dit leidt daarmee tegelijk tot een optimaal draagvlak voor een visie die toekomstbestendig is en waar betrokkenen aan de uitvoering daarvan hun bijdrage willen leveren.⁶

De gerichtheid van andere actoren is mogelijk anders. Er zijn veel verschillende actoren betrokken geweest met allen andere belangen. We weten binnen de scope van dit onderzoek niet of alle actoren gericht waren op het komen tot een gedragen Woonvisie of gericht waren op het 'verzilveren van zijn/haar eigen belang.' In de dorpskernen van Meierijstad speelde het vraagstuk van wonen – meer specifiek: wanneer gaat er wat gebouwd worden – al langer en zij hadden dus een specifiek belang in deze casus: zorgen dat aan hun behoefte zou worden voldaan. Uit de gesprekken, maar ook in een later stadium van het onderzoek, blijkt dat de dorpskernen sterk gericht zijn op belangen (waaronder zorgen over leefbaarheid) die ze hebben.

De gemeente heeft in het komen tot een Woonvisie uitgebreid aan **coalitievorming** gedaan. In eerste instantie is door de projectgroep, met medewerkers van de gemeente én externen zoals woningcorporaties en makelaars, intern betrokkenheid van de raad gezocht door ze aan het begin van het proces actief te betrekken (en later nog een keer). Daarnaast is, om tot een gedragen Woonvisie te komen, betrokkenheid en input van relevante (maatschappelijke) actoren gezocht.

⁶ Projectgroep Woonvisie, 2017, p. 5



Kennis lijkt niet de grootste rol te spelen in deze casus. Er is geen sprake van een groot gebrek aan kennis. De gemeente heeft in de startnotitie veel gebruik gemaakt van beschikbare gegevens en de rationale in het proces was ook niet om kennis van buiten op te halen, maar om invloed te geven, betrokkenheid te genereren en zo tot gedragen beleid te komen. Uiteindelijk roept dit wel de vraag op hoe de input van participanten in verhouding staat tot 'de gegevens' die de gemeente zelf al heeft geselecteerd. Dit is uiteindelijk een vraagstuk binnen het proces:

- In hoeverre bepaalt een gemeente de invulling door bijvoorbeeld startnotities of vooronderzoek?
- In hoeverre bepalen participanten de invulling door bijvoorbeeld heel expliciet in te zetten op hun belangen of door het overstemmen van anderen?

De **arena** – het speelveld van participatie – is strak georganiseerd om het vraagstuk – komen tot een Woonvisie – op te lossen. De **middelen** in deze casus zijn indirect. De visie gaat namelijk uiteindelijk om waar en wanneer er gebouwd gaat worden: het gaat om een investering in gebieden door middel van de woonprogrammering. Het gaat om wat er gebouwd wordt, voor wie, op welke plek en wanneer dat bouwen plaats gaat vinden. De **machtsverhoudingen** zijn niet altijd even duidelijk in deze casus. Zo is bijvoorbeeld de vraag geweest wat de rol van de provincie is ten aanzien van wonen in Meierijstad. De provincie stelt bepaalde prognoses vast, maar hoe verhouden die zich tot de Woonvisie? Deze vragen over machtsverhoudingen hebben uiteindelijk het komen tot een visie niet substantieel in de weg gestaan. De **vorm van participatie** was vanaf begin af aan duidelijk: het is een participatieproces waarbij relevante actoren invloed krijgen op de visie, betrokkenheid wordt gegenereerd om tot een gedragen Woonvisie te komen.

6.3.2 Over throughput

In het proces om tot een Woonvisie voor Meierijstad te komen, zijn meerdere stappen gezet. Uit de gesprekken is gebleken dat er is gevraagd aan de projectleider om bewust het participatieproces vorm te geven. We zien in de casus ook een zorgvuldig georganiseerd proces:

- Er is projectgroep gevormd en deze heeft een plan van aanpak opgesteld wat in eerste instantie is besproken met college. Vervolgens is de projectgroep ook langs de raad gegaan om het proces uit te leggen. Uiteindelijk moet de raad gaan over het vaststellen van de visie (machtsverhouding) en werd het dus belangrijk geacht de raad van meet af aan te informeren en bekend te maken met het proces; hiermee is ook aan verwachtingsmanagement gedaan intern binnen de gemeente ten aanzien van gemeente.
- De projectgroep stelt zelf een startnotitie op met de relevante statistische gegevens en benoemt belangrijke thema's die spelen en welke kaders (op Europees, landelijk en provinciaal niveau) ertoe doen.
- Vervolgens wordt een startconferentie georganiseerd voor alle relevante actoren; op deze startconferentie ging men per thema (5 thema's in totaal) in groepen uiteen.
- De gesprekken in groepen hebben geleid tot een aantal onderzoeksvragen die vervolgens ook zijn onderzocht met betrokkenheid van de participanten.

- Er is een klankbordgroep in het leven geroepen om extra betrokkenheid te creëren, met deze klankbordgroep zijn tussentijdse terugkoppelingen gedaan over de voortgang van de onderzoeken, soms in sessies, soms schriftelijk.
- Uiteindelijk is een concept-Woonvisie opgesteld en eerst besproken met de klankbordgroep, uit deze bespreking bleek dat er veel steun te zijn voor het concept.
- Er is later in het proces nog een bijeenkomst met de raad geweest om de resultaten van het onderzoek en het gedane werk voor de concept-Woonvisie terug te koppelen. Met de raad zijn ook weer de 5 thema's behandeld. Het resultaat van deze terugkoppeling was dat de ideeën en overtuigingen van de raad relatief goed overeenkwamen met de resultaten van het onderzoek en concept-Woonvisie zoals die op dat moment was.

Bovenstaande *bullets* zijn een greep uit de loop van het proces. Opvallend is de keuze om de raad nog een keer te betrekken naar aanleiding van de eerste bijeenkomst met de raad. Deze eerste bijeenkomst kan gezien worden als een interventie (zie bijlage 8.1, model 6) waarbij het resultaat van de interventie een bepaalde houding of reactie van de raad was. De houding of reactie heeft op zijn beurt weer geleid tot een latere interventie waar de raad invloed heeft uitgeoefend op de visie. Op basis van de gesprekken blijkt dat de ideeën van raad overeenkwamen met het resultaat van het participatieproces. Volgens de modellen die we hier gebruiken, hebben deze interventies het vraagstuk meer gestructureerd gemaakt. De waarden en belangen van de raad ten aanzien van participatie en wonen werden op een actieve manier meegenomen in het proces.

6.3.3 Over publieke waarde

Er is in de casus Woonvisie sprake van een concreet **resultaat**, er is namelijk een Woonvisie. Deze Woonvisie is participatief tot stand gekomen en is daarmee ook het resultaat wat de gemeente voor ogen had. Uit de gesprekken blijkt dat de Woonvisie als resultaat wat abstracter en algemener is dan werd gehoopt. Dit niveau van abstractie is een manier om meer draagvlak voor het resultaat in algemene zin te hebben, maar het is ook lastig om als individuele actor je eigen input terug te zien. Ook zijn er aanvullende resultaten zoals het opzetten van *pilots* in dorpskernen. De *pilots* waren wat meer interactieve processen, waaronder een woonbehoeftepeiling, met de dorpsraden om te bespreken wat voor (soort) woningen er nodig zijn. De *pilots* zijn ook een opstapje geweest om concreet tot plannen te komen: hoeveel kan er gebouwd worden op een bepaalde plek in de komende jaren. Daarmee was het opstapje ook een interventie om zo snel als mogelijk zou zijn, te gaan bouwen in de dorpskernen. De vraag die gepaard gaat met de inzet van *pilots* is of het lukt om met deze interventie de ervaren lokale problemen, zorgen of urgentie aan te pakken.

Er lijkt gedeeltelijk **steun** voor het proces te zijn. Het blijkt dat er veel steun is voor de Woonvisie en dat er teruggekeken wordt op een goed georganiseerd proces. Tegelijkertijd zaten dorpskernen, voorafgaand aan het proces van de Woonvisie, al te wachten op het moment dat er concreet gebouwd zou worden. Het is gebleken dat er tijdens het proces van de Woonvisie op sommige plekken doorgebouwd werd. Het proces van de Woonvisie liep dus parallel aan gelijktijdige bouwprocessen. Voor dorpskernen waar niet gebouwd werd tijdens het proces van de Woonvisie, voelt een dergelijk proces dan als een vertraging: er wordt niet lokaal gebouwd, maar er is wel een participatieproces (waar ze aan meedoen). Deze vertraging (wat eigenlijk een *mismatch* is tussen het proces van de Woonvisie en de urgentie) is niet in goede aarde gevallen en zorgt voor wantrouwen en onbegrip richting de gemeente.

Publieke waarde

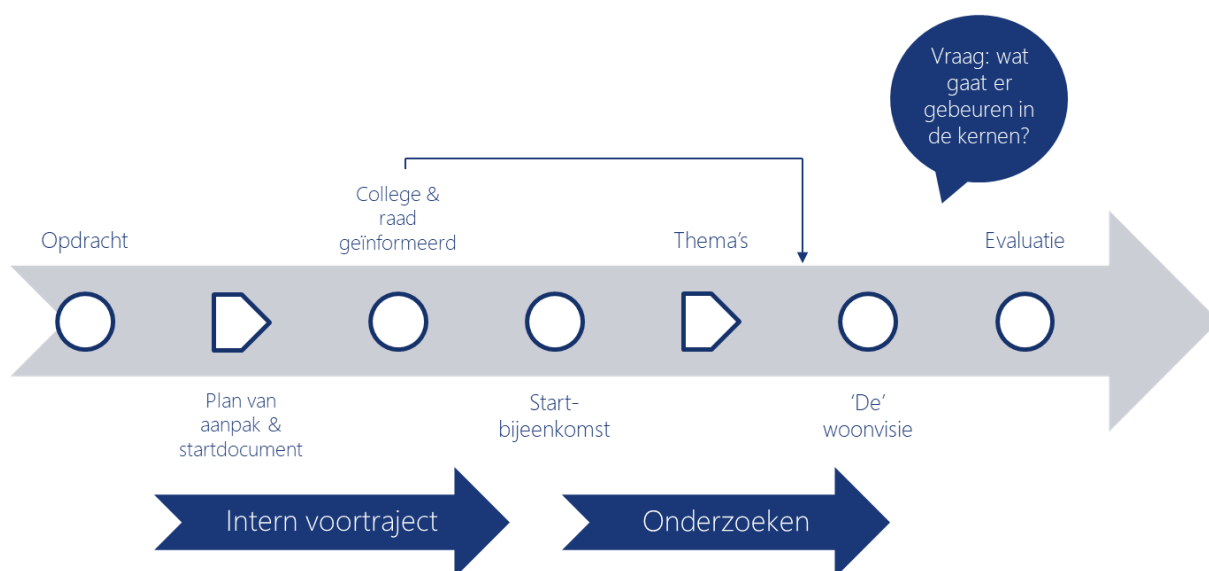
Steun voor het proces

Gericht participatie

Resultaat

Uit enkele aanvullende toelichtingen blijkt dat er de afgelopen jaren juist meer concreet is gebouwd in sommige kernen dan voorheen. Maar deze concrete toename van bouwen verschilt per kern. Er zou dus in feite aan de woningbouwbehoefte zijn voldaan. Het proces van komen tot een Woonvisie is dan ook goed te begrijpen als een proces dat gaat over gerichtheid, verwachtingen en steun (voor dat proces en de uitkomst). Deze aspecten kunnen volledig losstaan van parallelle projecten, zoals het bouwen dat al plaatsvindt, en een visie die het mogelijk maakt voor de gemeente om de woningbouwbehoefte beter te kunnen adresseren.

De **gerichtheid op participatie** is ten dele toegenomen door dit proces. Er is gesproken over vertrouwen dat is toegenomen tussen verschillende actoren. Maar er is ook een weerstand en onbegrip in dit proces bij bijvoorbeeld dorpskernen (dat is ook later nog gebleken ten tijde van de leersessie). Ondanks dat de participatie volgens modelmatige overwegingen goed georganiseerd was, heeft het proces bepaalde (urgente) verwachtingen niet adequaat kunnen accommoderen.



Model 5. Tijdlijn Woonvisie

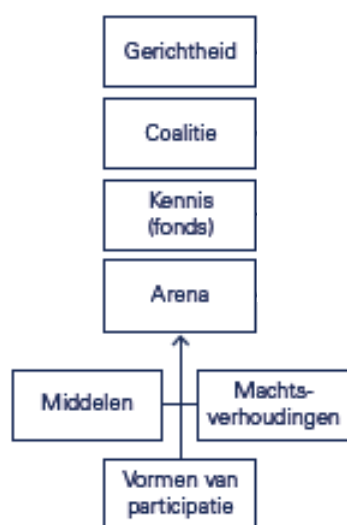
6.4 Casus 3: Gebiedsvisie Kinderbos, Cathalijne en Rijsingen

De casus Gebiedsvisie is ten opzichte van de andere twee casussen in Meierijstad, maar ook ten opzicht van alle andere casussen in dit onderzoek, een unieke casus. De initiatiefnemers van de Gebiedsvisie, wonende in Kinderbos, Cathalijne en Rijsingen, kijken naar de komende Omgevingswet en stellen zelf een gebiedsvisie op. Doorgaans is visievorming aan de gemeente en wordt deze visie getoetst bij belanghebbende actoren, maar in deze casus zijn de rollen omgedraaid. Het vraagstuk is grotendeels ongestructureerd:

- Waarden over visievorming liggen mogelijk uiteen. Maar ook waarden over 'wat belangrijk is in/voor een gebied' verschillen mogelijk tussen de gemeente, initiatiefnemers en mogelijk andere partijen.
- Belangen liggen uiteen: hoe een dergelijke visie eruit ziet of is opgesteld. Maar belangen liggen ook uiteen tussen de gemeente en initiatiefnemers in termen van wat het algemeen belang is wat de gemeente wil behartigen en wat het belang van een gebied is.

- Urgentie verschilt tussen gemeente en initiatiefnemers. De gemeente is nog niet bezig met een omgevingsvisie (mogelijk geen urgentie?) maar de initiatiefnemers al wel met wat er in de Omgevingswet komt. En de initiatiefnemers willen daar vorm aan geven door reeds zelf participatie te organiseren voor hun gebiedsvisie.

De casus Gebiedsvisie is ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond, dus veel variabelen, zeker in termen van *output*, zijn nog niet duidelijk aan te wijzen.



6.4.1 Over inputvariabelen

De initiatiefnemers zijn **gericht** op het komen tot een visie over het gebied waar ze wonen die goed past bij het gebied. Ze willen een visie waarin zuinigheid op landschap, samenspraak met inwoners en een goede samenwerking met de overheid centraal staan. Maar de initiatiefnemers zijn ook sterk gericht in het 'aan de man brengen' van deze visie bij de gemeente. Zoals de initiatiefnemers zelf formuleren: ze zijn nu min of meer gepositioneerd op 'trede drie' – adviseren – van de Participatieladder, maar willen graag naar trede vijf – meebeslissen – op de Participatieladder. De gemeente is – voor nu – gericht op ruimte geven en afwachten. Een gerichtheid die op moment van onderzoek aansluit bij wat de initiatiefnemers willen: niet in de weg gelopen worden. De gemeente dirigeert niet, maar helpt wel wanneer de initiatiefnemers vragen hebben. Tegelijkertijd is de gerichtheid van de gemeente op de ambitie van de initiatiefnemers om met een goede

visie komen, en dat de gemeente kan integreren in 'de' omgevingsvisie.

Er is tot op zekere hoogte een **coalitie** tussen de initiatiefnemers en de gemeente. Maar deze coalitie is niet intensief van aard: de gemeente weet dat de initiatiefnemers bezig zijn en hebben de afspraak dat er telkens contact is wanneer de initiatiefnemers een substantiële stap in hun proces hebben afgerond of gezet. Anderzijds komen initiatiefnemers soms met vragen of wensen naar de gemeente, en deze vragen en wensen worden dan ook serieus genomen; de gemeente stelt zich binnen deze coalitie constructief op.

Kennis wordt gedeeld door de gemeente wanneer dat gevraagd wordt door de initiatiefnemers. Denk aan beleidsstukken of bij de gemeente beschikbare cijfers. Tegelijkertijd leidt het project van de initiatiefnemers tot een mogelijke kennisongelijkheid tussen initiatiefnemers en gemeente. De ene partij is intensief bezig met het verzamelen van gegevens, het trekken van conclusies op basis van de gegevens en tot een uitgebreide visie komen. De andere partij wacht af en wordt straks geconfronteerd met een uitgekristalliseerde visie. Er kan op twee niveaus kennisongelijkheid ontstaan: tussen de vorm van de visie (hoe ziet die eruit en is de visie kwalitatief genoeg) en op inhoud. In de visie van de initiatiefnemers zijn tal van informatiebronnen opgenomen en op basis van deze bronnen zijn conclusies getrokken en is een visie geformuleerd. Maar hoe toets je als gemeente de validiteit van de informatie en conclusies (zeker wanneer een gemeenteraad de vraag stelt of de initiatiefnemers niet enkel hebben gehandeld vanuit eigenbelang)?

De **arena** is voor nu niet tot nauwelijks georganiseerd. **Middelen** of de strijd over middelen zijn zaken die niet naar voren zijn gekomen in de gesprekken. De **machtsverhoudingen** zijn duidelijk: de raad moet uiteindelijk een

visie vaststellen, maar de initiatiefnemers zijn bereid om te kijken hoever ze kunnen komen om mee te kunnen beslissen. De **participatievorm** is open. Er zijn geen rollen of grenzen aan de participatie, maar de gemeente participeert wel als overheid bij de initiatiefnemers.

6.4.2 Over throughput

Ten tijde van het onderzoek was deze casus net begonnen, dus in de throughput zijn nog geen uitgebreide stappen aan te wijzen. Enkele stappen die hebben plaatsgevonden zijn:

- Een gesprek tussen gemeente en initiatiefnemers om kennis te maken en de intenties helder te hebben.
- Er is afgesproken tijdens het gesprek om elkaar zo nu en dan te zien, bijvoorbeeld eens per 2 á 3 maanden.
- De gemeente heeft de initiatiefnemers van beschikbare beleidsstukken voorzien, zoals de Woonvisie.

Maar de gemeente laat de initiatiefnemers voor nu een beetje los. De initiatiefnemers zien het als een terughoudende positie. Maar deze positie geeft de initiatiefnemers veel ruimte en vrijheid.

6.4.3 Over publieke waarde

Er is tot op heden geen concreet **resultaat** in deze casus. De initiatiefnemers willen als concreet resultaat een kwalitatief goede Gebiedsvisie voor Kinderbos, Cathalijne en Rijsingen en willen dat de door hen georganiseerde participatie zo serieus mogelijk wordt genomen door de gemeente en dat ze 'zo ver mogelijk' kunnen gaan met de participatie – tot aan besluitvorming. De gemeente hoopt op een visie die ze kant-en-klaar kunnen overnemen of integreren in een andere (omgevingsvisie). Omdat de gemeente Meierijstad door de fusie eerst beleid heeft moeten harmoniseren voordat er aan visievorming werd gedaan, wordt gehoopt dat alle afzonderlijke visies die 'in de maak zijn' als puzzelstukjes in elkaar passen. Het traject van de Gebiedsvisie wordt hierbij als een bouwsteen gezien.

**Publieke
waarde**

Steun voor
het proces

Gericht
participatie

Resultaat

Ondanks dat er niet een afgebakend en georganiseerd proces is aan te wijzen, is er **steun voor het proces** zoals dat voor een tijd heeft plaatsgevonden. Initiatiefnemers zijn blij met de gemeente en krijgen het idee dat ze zeer serieus worden genomen. Voor de gemeente, die nog geen omgevingsvisie of andere gebiedsvisies had, is het initiatief voor een gebiedsvisie voor Kinderbos, Cathalijne en Rijsingen een interessante – en mogelijk veelbelovende – ontwikkeling. Maar er zijn vragen, deze komen onderstaand aan bod.

De **gerichtheid op participatie** in de casus Gebiedsvisie is complex. Enerzijds is er een sterke gerichtheid op (verregaande) participatie:

- De gemeente geeft alle ruimte aan de initiatiefnemers om te werken aan de visie.
- De gemeente is bereid om als overheid te participeren bij de initiatiefnemers.
- De gemeente is ook, onder bepaalde condities, geïnteresseerd in het overnemen en daadwerkelijk gebruiken van de visie die de initiatiefnemers opstellen.

Maar tegelijkertijd zijn er ook vragen:

- Hoe behartig je als gemeente het algemeen belang als betrokken inwoners een kant-en-klaare visie opstellen? Uit de interviews en de leersessie blijkt dat de vraag 'of initiatiefnemers het niet voor eigen belang doen' een belangrijke voor de gemeente. Dit een klassiek participatiedilemma tussen beheersen (en mogelijk het initiatief ontmoedigen) en vrij laten (met risicovolle uitkomsten).

- Hoe gaat de Gebiedsvisie Kinderbos, Cathalijne en Rijsingen zich verhouden tot visies over andere gebieden? Wat als de andere Gebiedsvisies anders van aard en kwaliteit zijn?
- Hoe gaat de Gebiedsvisie Kinderbos, Cathalijne en Rijsingen zich verhouden tot andere typen visies, zoals de Woonvisie of visies op participatie, gezondheid of leren?
- Een vraag vanuit de sessie over dit onderzoek die voor de raad is gehouden⁷: moet de gemeente niet afzijdig blijven bij dit soort initiatieven? Wanneer er namelijk iets van steun is – in de vorm van informatie, data of überhaupt samen optrekken – kan dit een signalering van ‘toestemming’ of ‘goedkeuring’ zijn, terwijl de gemeente die toestemming of goedkeuring nog helemaal niet kan geven.

In hoofdstuk twee van dit rapport reflecteren we op deze vragen, gevoed door de resultaten van het onderzoek.

⁷ Op 19 maart 2019 in Schijndel

7. Theoretische bijlagen

7.1 Bijlage 2: Modellen en theorie: waar hebben we het over?

Twee concepten en hoofdlijnen voeren de boventoon in dit onderzoek:

1. Participatie: dit zien we als een:

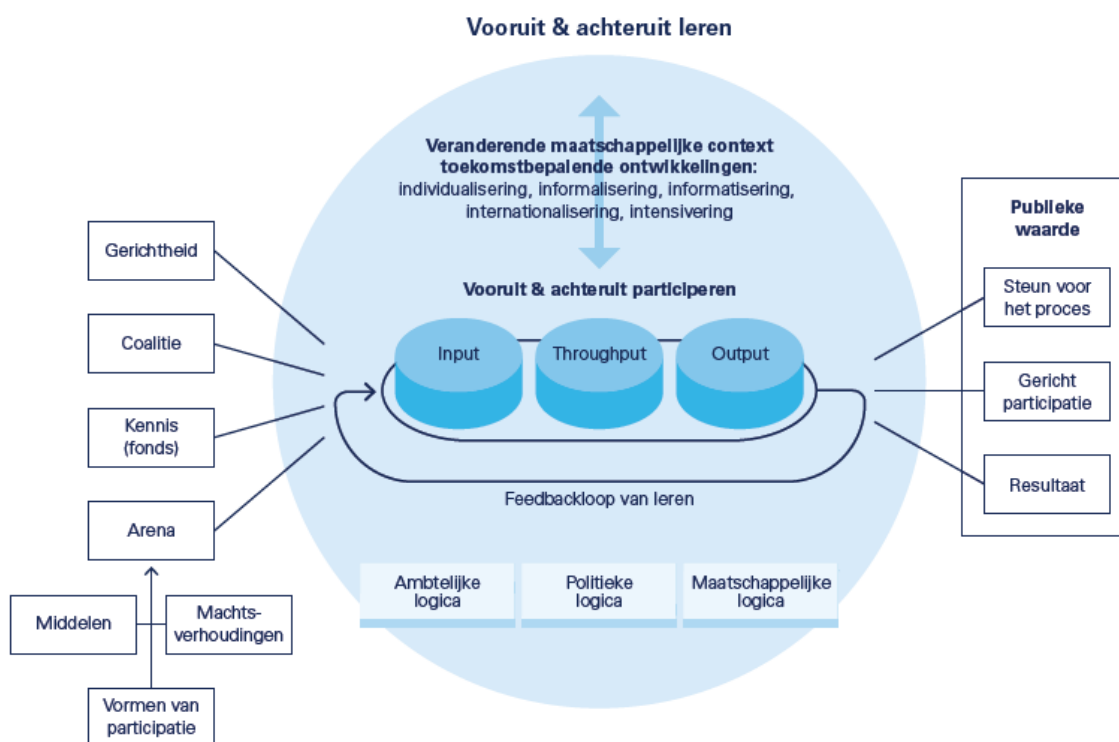
- a. specifieke vorm van democratisch samenwerken
- b. coördinatiemechanisme om tot publieke waarde te komen.

2. Leren zien we als gericht zijn op:

- a. een grotere overeenstemming over het vraagstuk/de casus;
- b. een grotere overeenstemming over hoe het proces/de processen moet(en) lopen.

Leren – in bestuurskundige zin – past goed bij de huidige ontwikkelingen rondom burger-/overheidsparticipatie, zelforganiserende burgerinitiatieven en het *Right to Challenge (RtC/R2C)*. Door participatie worden enerzijds meer actoren betrokken bij vraagstukken en anderzijds actoren betrokken bij meer vraagstukken. Door deze twee toenames is het van belang overeenstemming te bereiken over inzicht in zowel het vraagstuk (de wat-vraag) als het proces (de hoe-vraag).

Het onderzoek is gebaseerd op en wordt gestructureerd langs het onderstaande model:



Model 6. Concepten en relaties

7.1.1 Input

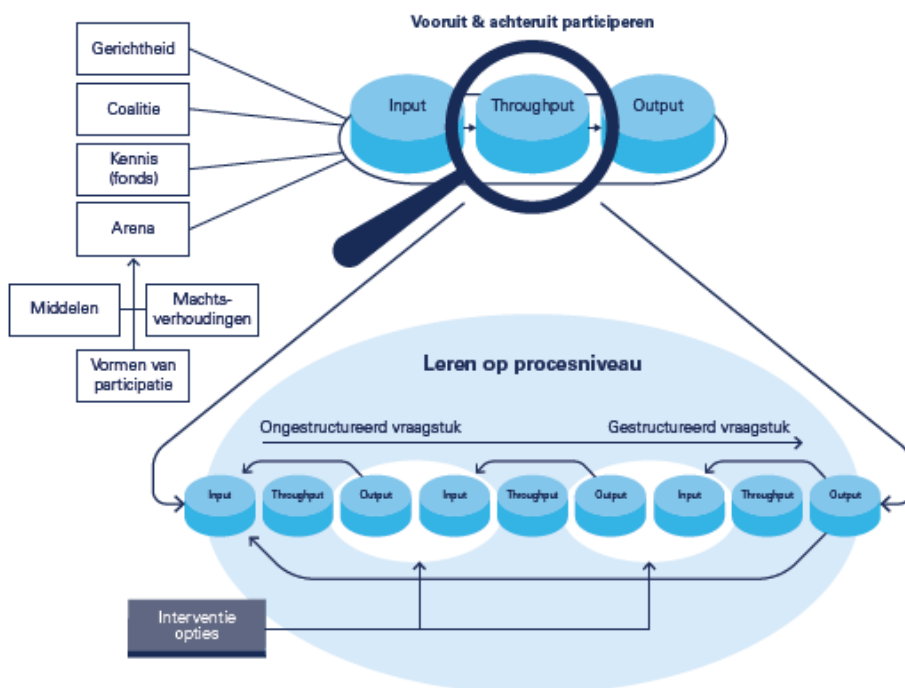
Gerichtheid zien we als een basishouding ten aanzien van het vraagstuk. Het gaat hierbij ook om de geïnternaliseerde normen, waarden, emoties en kennis. Een **coalitie** zien we als de gedeelde posities ten aanzien van een vraagstuk. Het **kennisfonds** is het totaal aan beschikbare kennis van het vraagstuk én participatieve processen. De **arena** is de context waarbinnen participatieve interactie plaats moet vinden, onderdeel van deze arena zijn de middelen, de toegestane participatievormen en macht.

7.1.2 Throughput

Elk proces, zie model 1, is weer op te delen in subprocessen, zie figuur 2. Throughput is dus een proces waar op een concreet niveau de stappen input, throughput en output herhaaldelijk worden doorlopen, op het knooppunt van elk subprocess (zie de witte bollen) is er dan ook een procesoutput en mogelijkheid om te interveniëren.

7.1.3 Output

Definiëren we aan de hand van: het opgeleverde **resultaat**, waar het uiteindelijk om draait. **Steun**: een resultaat dat veel actoren niet delen als gewenste uitkomst of zien als uitkomst van een onwenselijk proces, tast het karakter van publieke waarde aan. **Gerichtheid op participatie voor publieke waarde**: leidt het proces tot meer of minder vertrouwen in democratisch met elkaar omgaan (ook als burgers)? We zijn dan weer terug bij de vraag naar gerichtheid bij input.

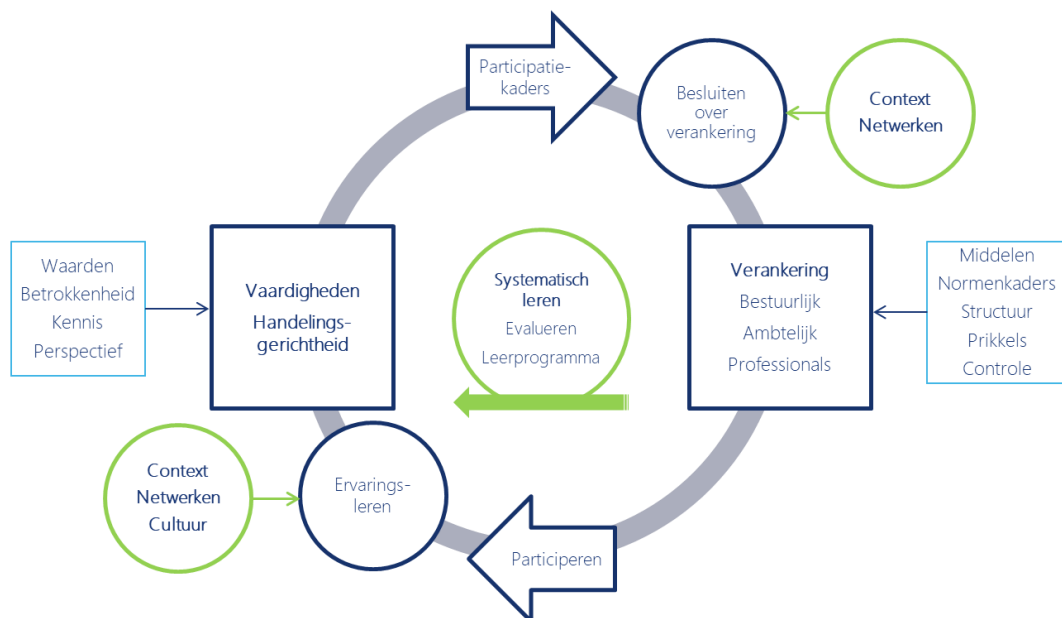


Model 7. Inzoomen op procesniveau

7.2 Bijlage 3: Leren, wat is dat?

We conceptualiseren leren in de bestuurskundige zin: een (grotere) gezamenlijke overeenstemming over het vraagstuk, over hoe het proces moet lopen en hoe de oplossing eruit ziet. Leren is bij uitstek van belang voor participatie. Zoals eerder beschreven gaat participatie om instrumenteel samenwerken om tot publieke waarde te komen en om het democratisch samenwerken tussen verschillende actoren. Zeker democratisch samenwerken is een lastige opgave (zie bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2006) en soms ook een nieuwe opgave. Een lerende aanpak, en soms ook adaptieve aanpak, helpt organisaties om beter participatie 'te organiseren'.

In model 8 is schematisch weergegeven hoe het leren binnen organisaties doorgaans werkt. In hoofdstuk 4 geven we een beschrijving van hoe het model geïnterpreteerd kan worden.



Model 8. Leren



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[fb/berenschot](https://www.facebook.com/berenschot)