



Plan van aanpak voor

De Fryske Marren-lijn voor participatie

Oktober 2020

Participatiebeleid, waarom?

Participatie is geen nieuw fenomeen voor De Fryske Marren. Er wordt al volop gewerkt met het betrekken van belanghebbenden bij nieuwe plannen. Ook doen we steeds vaker mee aan initiatieven van anderen. Toch is er genoeg aanleiding om tot participatiebeleid te komen.

Het is een duidelijke bestuurlijke wens om meer werk van participatie te maken. Zo ademt het coalitieakkoord van 2019 de participatie-gedachte. Het credo van dit akkoord - “we maken het samen” – zegt al genoeg.

Uit dit akkoord: *“We doen graag mee aan initiatieven uit de samenleving. En voordat de gemeente zelf plannen uitwerkt, halen we eerst uit de samenleving op wat mensen belangrijk vinden. [...] Wij willen De Fryske Marren nog kleurrijker, actiever en noflicher maken dan ze al is. Dat kan de gemeente niet alleen: dat doen we graag samen met onze inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen”.*



Daarnaast is het wettelijk verplicht dat iedere gemeente bij de intreding van de Omgevingswet (per 1 januari 2022) een dergelijk beleid heeft. Het is dus een harde eis.

Ook ambtelijk is er behoefte aan meer richting in de wijze waarop de Fryske Marren hiermee omgaat en aan meer expertise op dit vlak.

Al met al genoeg reden om participatiebeleid hoog op de agenda te zetten en vaart te maken met de invulling van de in 2019 geuite bestuurlijke wens.

1. Wat verstaan we onder participatiebeleid?

Inwonersparticipatie en overheidsparticipatie

Participatie (of als werkwoord: participeren) betekent feitelijk niks meer of minder dan *meedoen*. In overheidsland wordt vaak onderscheid gemaakt in twee soorten van participatie:

1. *inwoners- of burgerparticipatie*, waarbij de gemeente inwoners uitnodigt om een bijdrage te leveren aan het opstellen of uitvoeren van beleid en projecten en
2. *overheidsparticipatie*, waarbij het initiatief vanuit de samenleving komt, maar ondersteuning vanuit de gemeente nodig is. De rollen worden vaak verder uitgewerkt in een participatieladder (zie figuur 1). In deze figuur is de hoogste tree in participatieland de situatie waar de overheid faciliteert.



1 rollen van de overheid op de participatieladder

Wisselwerking centraal

Het te ontwikkelen beleid gaat over *alle vormen van participatie*, of het nu om een vorm van inwonersparticipatie of van overheidsparticipatie gaat. In de basis gaat het om alle vormen van samenwerken met externe belanghebbenden, los van de vraag waar het initiatief ligt. We willen daarmee vooral investeren op een goede *wisselwerking* tussen gemeente (de ambtenaren en collegeleden) en de samenleving (inwoners, ondernemers, andere organisaties). Elke bestuurder en medewerker van de gemeente moet een goede *wisselwurker* zijn, dus vanuit eigen expertise in een goede wisselwerking met de samenleving tot goede uitkomsten komen. Vandaar de titel van dit plan van aanpak: *wisselwurk*.



2. Wisselwerking met andere thema's

Relatie notitie Samenspel

De notitie Samenspel komt voort uit het traject lokale democratie en is in feite een weerslag van de gesprekken van de raad met college en een groep inwoners. In deze notitie draait het in de kern om twee zaken: (1) het samenspel tussen raad, college en ambtelijk apparaat en (2) het samenspel van de gemeente (met name college en ambtelijk apparaat) met inwoners. Intentie uit deze notitie is om aan de hand van kwesties te experimenteren. Deze acties hebben dus een experimenteel karakter.

In het uit te werken participatiebeleid waar dit plan van aanpak naartoe werkt, staat de structurele ontwikkeling van het samenspel met inwoners centraal. Het gaat dan om vragen als: wat zijn onze uitgangspunten, welke algemene bestuurlijke kaders geeft de raad aan college, ambtelijk apparaat en initiatiefnemers uit de samenleving mee en hoe geven we participatie concreet vorm? Uiteraard zijn de conclusies uit de notitie Samenspel daarbij uitgangspunten.

Relatie Omgevingswet

Een belangrijk en groot thema dat momenteel in onze organisatie loopt, is de voorbereiding op de introductie van de Omgevingswet in 2022. Deze vraagt om een helder beleid op het vlak van participatie. De Omgevingswet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

Voor ons is dit een te beperkte definitie, omdat hij heel erg vanuit de bril van de overheid als initiatiefnemer is geformuleerd. Dit is een *vorm* van participatie, maar overheidsparticipatie evengoed: waar wij deelnemen (participeren) in een initiatief van anderen. En wat te zeggen van projecten of trajecten, waarbij we als gelijkwaardige partners optrekken, bijvoorbeeld met andere overheden of instanties?

Bij het ontwikkelen van serviceformules (zie hierna) fungeert de Omgevingswet als aanjager.

Relatie dienstverlening: serviceformules en klantreizen

Al even genoemd bij Omgevingswet: in deze zelfde periode start ook het traject 'serviceformules' voor onze organisatie. Ook bij de uitwerking van deze formules wordt de bril van de 'klant' opgezet: hoe kunnen we

onze dienstverlening zó inrichten dat we onze doelgroepen het beste helpen? Hierin moet het aspect participatie een nadrukkelijke rol krijgen, zowel voor inwonersparticipatie als voor overheidsparticipatie.

Zo zijn het traject voor de uitwerking van serviceformules en het ontwikkelen van participatiebeleid sterk met elkaar verbonden. Het is dan ook van belang om deze trajecten met elkaar in verbinding te brengen en in bijbehorende uitingen en stukken dezelfde taal te spreken.

Een klantreis is een mooi voorbeeld van het toepassen van participatie, in dit geval met als doel het – samen met belanghebbenden – zo klantgericht mogelijk inrichten van een specifiek werkproces. Voorbeelden zijn het samen met organisatoren verbeteren van het proces van evenementenvergunningen, of het samen met ouderen verbeteren van digitale dienstverlening. Ook de omgevingstafel (uit het Omgevingswet-traject) kan als een uitgebreide klantreis worden bestempeld. Bij deze door de VNG ontwikkelde komen de initiatiefnemer en alle betrokkenen bij elkaar, in een of meerdere sessies. Het initiatief wordt dan besproken vanuit de gedachte om het mogelijk te maken. Dit levert de initiatiefnemer een integraal advies op, waarmee hij de vergunningaanvraag kan opstellen en indienen.

Relatie communicatiebeleid

Belangrijke uitgangspunten in het gemeentelijke communicatiebeleid zijn transparantie, toegankelijkheid, herkenbaarheid, maatwerk in doelgroepen en beperken van afstand tot de samenleving. Daarbij zijn de ambities uit het coalitieakkoord – we maken het samen (interactie en participatie), externe gerichtheid (profilering) en de verdere ontwikkeling naar een communicatieve(re) organisatie – leidend. In de programmabegroting voor 2021 is vastgelegd dat het communicatiebeleid de komende jaren op drie thema's verder wordt ontwikkeld: participatie, profilering en de communicatieve(re) organisatie. Uitwerking van het participatiebeleid zoals hier beschreven geldt als de eerste uitwerking.

Cultuurversterking als overkoepelende interne uitdaging

Alle ontwikkelingen die genoemd zijn (participatie, serviceformules, klantreizen) hebben met elkaar gemeen dat er binnen de ambtelijke organisatie vooral geïnvesteerd moet worden op versterking van de cultuur, op het terrein van externe samenwerking en oriëntatie. Dit spreekt ook uit de notitie Samenspel. We kunnen nog zulke mooie kaders, richtlijnen en toolkits maken, de toepassing ervan valt of staat met houding en gedrag. Alle genoemde trajecten hebben baat bij een houding die (nog) meer samenwerkingsgericht is. Wij pleiten dan ook voor een gezamenlijke interne inspanning op dit terrein, ten gunste van al deze trajecten.

Op dit moment wordt vanuit de verdere organisatieontwikkeling een cultuurtraject ontwikkeld. Het is zaak om de doelen van de eerder genoemde trajecten (participatie, serviceformules, klantreizen) hier onder te brengen, in plaats van allemaal losse interne campagnes gericht op houding en gedrag te ontwikkelen.

Overigens is cultuur (houding en gedrag) ook een aandachtspunt bij onze inwoners (extern).

4. Aanpak

Deadline

Uitgangspunt is dat het participatiebeleid voor de invoering van de Omgevingswet is vastgesteld. Hiervoor is een traject uitgestippeld, dat uitkomt op vaststelling door de gemeenteraad uiterlijk november 2021 (zie planning bij 5).

Wat leveren we op?

We ontwikkelen een notitie, die zowel het beleid als een *toolkit* voor participatie bevat. Hier zijn goede voorbeelden van in andere gemeenten. Deze toolkit omvat ook een kennisbank. Ook ontwikkelen we een digitaal discussieplatform dat zowel intern als extern wordt ingezet.

We beginnen niet bij nul

Er zijn al veel projecten waar participatie op een goede manier is toegepast. We vinden het wiel niet opnieuw uit: we houden het goede en leren van wat er beter kan. Ook nieuwe methoden als de omgevingstafel worden in het nieuwe beleid meegenomen.

Laagdrempelig

Bij de ontwikkeling van dit beleid willen we dat iedereen meedoet, ook de inwoners die niet altijd vooraan staan. Onze aanpak is daarom laagdrempelig.

Eigen traject

Als De Fryske Marren kiezen we ervoor ons eigen beleid te ontwikkelen en niet voor een gezamenlijk traject met andere gemeenten of provincie. Door bij dit proces de organisatie goed te betrekken wordt het meer 'ons' beleid en is er ook meer draagvlak voor het resulterende beleidslijn. Uiteraard kan er wel kennis en informatie worden uitgewisseld met andere overheden, om van elkaar te leren.

Oog voor verschil in trajecten

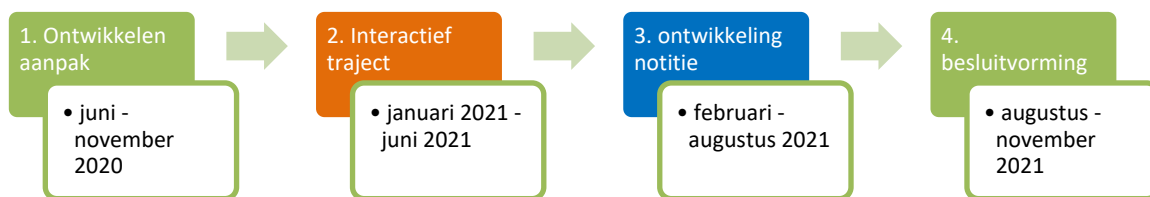
We hebben oog voor de diversiteit van verschillende participatietrajecten. Van invloed kunnen bijvoorbeeld zijn: waar ligt het initiatief, hoe betrokken en gedreven zijn belanghebbenden, wat is hun intentie en wat is hun kennisniveau. Er is niet alleen aandacht voor traject die de omgevingswet raken, maar over de gehele breedte.

Afstemming andere trajecten

Om dit traject goed in de pas te laten lopen met het cultuurtraject, Omgevingswet en het serviceformule-traject, wordt er een overkoepelende structureel afstemming met vertegenwoordigers van deze trajecten georganiseerd. Johan van der Schalie is als directeur de verbindende schakel.

5. Planning

We doorlopen de volgende vier fases. Deze fases zullen elkaar deels overlappen.



Hierna volgt de implementatie van het beleid in de organisatie.

Fase 1 – ontwikkeling en vaststelling aanpak

Omdat we het maar een keer goed kunnen doen, investeren wij eerst tijd in een goede aanpak. Dit plan van aanpak is daar de voorzet voor en zal verder worden uitgewerkt. Hiervoor is een voorlopige projectgroep samengesteld, die dit ontwikkelt.

Fase 2 – interactief traject

Na goedkeuring van het PVA volgt een interactief traject, om input voor het te ontwikkelen beleid te genereren.

Verschillende burgerschapstijlen vragen verschillende benadering

We sluiten in onze aanpak aan bij het uitgangspunt dat niet iedereen gelijk is en op dezelfde manier getriggerd wordt om mee te doen. In een analyse van onderzoeksbureau Motivaction is er sprake van vier

verschillende burgerschapstijlen: plichtsgetrouwen, verantwoordelijken, pragmatici en structuurzoekers (4). Een bruikbare indeling waar we rekening mee houden in onze aanpak. Daarnaast kennen we andere betrokkenen, zoals ondernemers, organisaties/instanties en andere overheden.

Middelenmix van online en offline middelen

We kiezen voor een 'middelenmix'. Deze mix bestaat uit on- en offline participatiemiddelen. Hierbij sluiten wij aan op het advies van de VNG, die aanraadt om zowel op on- als op offline participatie in te zetten. Zodoende kunnen verschillende doelgroepen worden bereikt. VNG stelt: online participatie neemt bijvoorbeeld minder tijd in beslag, offline bijeenkomsten kunnen mensen trekken die minder digitaal vaardig zijn. Digitale middelen die we in willen zetten zijn online bijeenkomsten, het inwonerspanel en social media.

Representativiteit is niet per definitie gewaarborgd, ook niet als we online en offline combineren. We monitoren daarom of de combinatie van middelen moet worden aangepast om de representativiteit te vergoten. We houden gaandeweg fase 2 de flexibiliteit om te anticiperen op hoe de inwoners reageren op de aanpak.

Coronavirus

Uiteraard is de situatie rond het coronavirus mede bepalend in hoeverre het mogelijk is om daadwerkelijk offline bijeenkomsten of gesprekken te kunnen voeren. Hier zullen we flexibel in moeten zijn: we kunnen het ons niet permitteren om fase 2 substantieel uit te stellen. We hopen in 2021 wel offline bijeenkomsten en gesprekken te kunnen inplannen. Telefonische gesprekken zijn daarbij een alternatief voor fysieke, offline één-op-één gesprekken.

Collega's de gemeente in

We stellen voor om een brede groep collega's zelf de gemeente in te laten gaan, om inwoners te bevragen op hun visie en wensen op het terrein van participatie. De kwartiermakers zullen hiervoor het concept verder mee uitdenken. Ook komen er gesprekken met belanghebbenden in eerdere trajecten. Bedoeling is tweeledig: uiteraard het binnenhalen van bruikbare informatie over de wensen uit onze samenleving, maar ook het ontwikkelen van participatieve vaardigheden bij de collega's. Twee vliegen in één klap dus.

Check conclusies bij deelnemers

Wat is opgehaald in deze fase wordt vastgelegd, samengevat en teruggelegd bij de deelnemers, met de vraag of dit een goede weerspiegeling is.

Fase 3 – ontwikkelen notitie

De input van fase 2 wordt, samen met inzichten van deskundigen, goede voorbeelden van andere gemeenten en de uitgangspunten uit de notitie Samenspel verwerkt tot een conceptnotitie. Het concept wordt daarvoor getoetst bij de eerder betrokken in- en externe meedenkers (zie stap 2). De vorm waarin dit gebeurt kan nog worden bepaald. Aan de hand van de reacties op de conceptnotitie wordt deze bijgesteld. Dit is uiterlijk augustus 2021 gereed.

Fase 4 – besluitvorming

Vaststelling notitie door directie en college staat voor uiterlijk september/oktober 2021 gepland. Vervolgens zal de definitieve besluitvorming november 2021 door de raad plaatsvinden. Uiteraard gaan hier presentaties aan vooraf.

6. Tenslotte

Investering

Dat een dergelijk traject een behoorlijke tijdinvestering vraagt, ligt voor de hand. Ook zal er geld gemoeid zijn bij het ontwikkelen en implementeren van dit beleid. We schatten de totale kosten van dit traject op €200.000,-. Met deze kosten is al rekening gehouden. De kosten worden gedekt uit de Omgevingswet en de organisatieontwikkeling (serviceformules).

Communicatie

Communicatie met de samenleving, waarin we hen op een aansprekende manier interesseren om mee te denken, is cruciaal. Daarbij moet het doel, de winst voor de inwoner zelf en de route en naartoe helder zijn. Ook goede interne communicatie is wezenlijk: het traject moet intern door de hele organisatie te volgen zijn, zodat iedereen betrokken is of kan zijn. Intern draagvlak is onmisbaar: de organisatie moet het nieuwe beleid straks immers mee uitvoeren. Er wordt een communicatieplan ontwikkeld, waarin we dit uitwerken.

Rol gemeenteraad

De raad is meegenomen in het proces om te komen tot dit plan van aanpak. Belangrijk daarin was het horen van de gevoelens van de raadsleden over dit proces in een raadscaroussel.

De gemeenteraad zal in fase 2 actief betrokken worden bij bijvoorbeeld sessies met inwoners. Ook stellen wij voor nogmaals een raadscaroussel te organiseren, bijvoorbeeld in de derde fase (bij het ontwikkelen van de notitie). De raad wordt regelmatig geïnformeerd over de voortgang van dit traject, middels de reguliere wekelijkse nieuwsbrief. Wanneer daar aanleiding toe is, zal de raad uiteraard ook op andere momenten worden geïnformeerd.

Organisatie

Er is een ambtelijke werkgroep geformeerd om dit proces te leiden en te begeleiden. Fred Veenstra is portefeuillehouder participatie, vanuit zijn integrale rol.