Raadsessie Kaders stellen bij participatie op de Kanaalstrategie

Inleiding

Deze memo bereidt de gemeenteraad voor op de raadsessie om kaders te stellen bij participatie over de kanaalstrategie. In aanloop naar deze raadsessie zijn de volgende stappen gezet:

1. Vaststellen Werkwijze gemeenteraad bij participatie (2021.0001261)
2. Raadsbrief Informatie over Uitvoering Raadsbesluit Werkwijze gemeenteraad bij participatie (2021.0001261)
3. Vastellen visie op dienstverlening (2022.0000375)
4. Informatieve bijeenkomst over kanaalstrategie dienstverlening en Werkwijze gemeenteraad bij participatie (12 mei 2022)

In de Raadsbrief over uitvoering van de werkwijze raad (stap 2) is opgenomen, dat het college een eerste onderwerp om kaders voor participatie bij te stellen voorbereidt voor de gemeenteraad. Dat onderwerp is de kanaalstrategie. De kanaalstrategie en hoe kaders bij participatie te stellen zijn toegelicht in een informatieve bijeenkomst van de gemeenteraad (stap 4).

Nu is het moment dat de gemeenteraad kaders stelt bij participatie over de kanaalstrategie in een raadsessie. In deze memo vindt u uitleg over de kanaalstrategie. Dan geven we aan welke kaders vanuit de visie op dienstverlening worden gesteld aan de kanaalstrategie. Vervolgens is er uitleg over de werkwijze gemeenteraad bij participatie. Welke vragen de gemeenteraad beantwoordt om kaders bij participatie op de kanaalstrategie te stellen wordt erna duidelijk. De beantwoording van de vragen leidt tot een keuze uit vier scenario's waarmee u kaders stelt ij participatie op de kanaalstrategie.
Daarmee beantwoordt u de hoofdvraag:

Welke kaders geeft u mee voor het participatieproces voor de kanaalstrategie en welke rol neemt u daarbij zelf in?

Een kanaalstrategie die invulling geeft aan onze visie op dienstverlening

Op 12 mei 2022 is door de gemeenteraad een nieuwe visie op dienstverlening vastgesteld (2022.0000375) die uitgaat van vier serviceprincipes: makkelijk, betrouwbaar, menselijk en verbonden.

De manier waarop inwoners, ondernemers en organisaties -hierna 'de klant'- en de gemeente met elkaar contact hebben, verandert snel. Er is niet meer een 'eenvoudig' onderscheid tussen website, telefoon en balie. We hebben te maken met een grote veelheid aan kanalen en dit aantal groeit nog steeds.

Die veelheid aan kanalen heeft voordelen: we kunnen gericht een bepaald kanaal inzetten voor een bepaalde dienst voor een bepaalde doelgroep. Daarmee kunnen wij als gemeente het contact effectiever en efficiënter maken. Tegelijkertijd zijn er uitdagingen. Meer kanalen betekent meer kosten voor de inzet en het onderhoud. Ook maakt dit het managen van de kanalen complexer. Daarnaast verandert het gedrag van onze klanten: zij gebruiken steeds meer kanalen door en

Visie op Dienstverlening
Dienstverlening gaat over wat we als gemeente leveren, hoe we dat leveren en hoe we daarbij omgaan met de vraag van onze klanten. Dienstverlening is van iedereen in de organisatie. Onze dienstverlening bestaat uit zo'n 130 verschillende producten en diensten via combinaties van 15 kanalen aan mensen worden aangeboden. Die dienstverlening is verbonden aan talloze interne processen en systemen in de gemeentelijke organisatie.

De Visie op Dienstverlening is gebaseerd op lokale ervaringen, inzichten, signalen en adviezen van onze inwoners,
ondernemers en organisaties. We willen met hen in gesprek blijven om op een wendbare en opgave gerichte manier uitvoering te geven aan de visie.

In de uitvoering kiezen we een aanpak waarbij we flexibel (kunnen) meebewegen met de huidige en toekomstige technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat niet zozeer om meer doen, wel om anders doen.

Dat is vertaald in de volgende uitgangspunten:
1. ontwerpen en verbeteren van dienstverlening vanuit de behoefte van onze klanten;
2. stap voor stap verbeteren van de dienstverlening door samen te leren en te experimenteren.

naast elkaar. Hierbij verwachten ze wel een naadloze klantreis, zonder van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Zij verschillen bovendien steeds meer in hun kanaalvoorkeuren en (digitale) vaardigheden.

Kaders bij de kanaalstrategie

Er is een behoefte ontstaan aan een strategie die op een heldere en tastbare manier inzichtelijk maakt hoe wij onze dienstverleningskanalen (zoals de website, de telefoon, brieven, social media en de balie) inzetten op een manier die:

- Invulling geeft aan onze visie op dienstverlening;
- Ervoor zorgt dat alle klanten in het steeds complexere speelveld op een passende manier bediend én gehoord worden;
- Ervoor zorgt dat de interactie met en door klanten (financieel) beheersbaar en uitvoerbaar blijft.

Bij de keuzes die we maken, zijn een aantal randvoorwaarden vanuit de visie op dienstverlening:

- Verantwoord kunnen omgaan met privacy, beveiliging en data
- Slim en verantwoord innoveren door klanten te betrekken bij (her)ontwerp van dienstverlening

Verder moeten kanalen vanuit de strategische heroriëntatie en het pakket ombuigingsmaatregelen efficiënter worden ingezet om met ingang van 2025 minimaal € 126.000 te besparen.

Kanaalkeuze en werkwijze gemeenteraad bij participatie

Uit landelijk onderzoek[1] blijkt dat de keuze voor een kanaal door een klant vaak geen weloverwogen keuze is. Het is vaak een meer subjectief en emotioneel proces dat sterk beïnvloed wordt door de situatie waarin iemand zich bevindt.

Dat betekent dat wij als gemeente pas een goede kanaalstrategie en kanaalsturing realiseren die aansluit bij de behoeften van onze inwoners, ondernemers en organisaties, als we weten welke klant wanneer met welke vraag welk kanaal kiest en waarom zij deze keuze maken. Het is dus belangrijk om de leefwereld van onze inwoners, ondernemers en organisaties als uitgangspunt te nemen voor een nieuwe kanaalstrategie.

Participatie staat bij het voorstel voor de kanaalstrategie dan ook centraal. En daar ligt de verbinding met de 'Werkwijze gemeenteraad bij participatie' (2021.0001261), die de raad heeft vastgesteld in september 2021. De 'Werkwijze gemeenteraad bij participatie' is een instrument waarmee de gemeenteraad bepaalt bij welke onderwerpen of projecten hij een rol heeft in participatie en waarmee hij de kaders voor participatie en zijn rol vooraf vaststelt. De werkwijze biedt een handreiking waarmee participatie een vast en herkenbaar onderdeel kan zijn van besluitvorming. De Werkwijze sluit aan op eerdere verkenningen van (een deel van) de gemeenteraad, naar hoe hij om kan gaan met invloed (geven) aan inwoners, ondernemers en organisaties bij gemeentelijke planvorming en uitvoering.

De werkwijze bestaat uit zes stappen. De eerste drie stappen gaan over de selectie van onderwerpen of projecten. Dat gebeurt jaarlijks bij de programmabegroting of de voorjaarsrapportage. Stappen vier tot en met zes komen aan de orde bij elk van de geselecteerde onderwerpen of projecten. Omdat de praktijk anders kan zijn dan een werkwijze op papier, heeft de gemeenteraad het college gevraagd een project met de Werkwijze voor te bereiden om hem een eerste keer toe te passen. Dat project is de kanaalstrategie, omdat participatie daarbij echt nodig is[2].

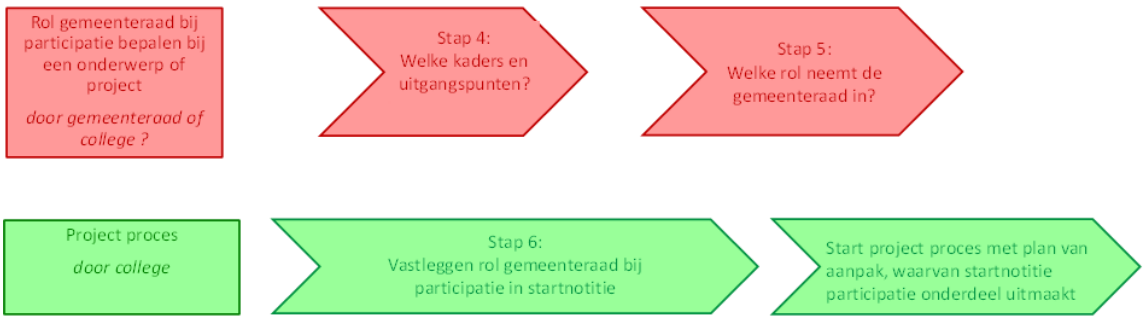
Daartoe is een informatieve bijeenkomst belegd op 12 mei 2022 waarin de gemeenteraad is geïnformeerd over wat de kanaalstrategie is en landelijke en lokale onderzoeksresultaten rondom kanaalkeuze door inwoners en ondernemers. Ook is de Werkwijze gemeenteraad bij participatie toegelicht: wat is het doel en hoe werkt hij.

Tijdens de raadsessie die met dit memo wordt voorbereid, gaat de gemeenteraad zelf aan de slag en om kaders te stellen bij de participatie over de kanaalstrategie. De gemeenteraad past de 'Werkwijze gemeenteraad bij participatie" toe.

[1] Onderzoek universiteit Twente (Center for eGovernment Studies) door dr. W. Pieterson.

[2] Raadsbrief Informatie over Uitvoering Raadsbesluit Werkwijze gemeenteraad bij participatie (2021.0001261)

Gebruiken Werkwijze gemeenteraad bij participatie
Van de zes stappen van de werkwijze, hoeven bij een project alleen vier tot en met zes te worden uitgevoerd.



Bij stap 4 van de werkwijze beantwoordt de gemeenteraad vier vragen voor de kanaalstrategie:
Wat willen we ophalen?
Wie willen we betrekken?
Wie is er verantwoordelijk voor het proces?
Wat doen we met de opbrengst?

Toelichting op de vragen:
1. Wat willen we ophalen?
Dit is de vraag naar waarom we participeren. Er zijn meerdere doelen mogelijk:

- Inzicht in welke belangen er zijn en geraakt worden
- Inzicht in wensen
- Ideeën opdoen om tegemoet te komen aan wensen en belangen
- Deskundigheid gebruiken door beschikbare relevante kennis en ervaring op het onderwerp te benutten
- Betrokkenheid en eigenaarschap creëren
- Draagvlakpeiling: zijn er meer voor- of tegenstanders
- acceptatie

2. Wie willen we betrekken?
Hier gaat het om de doelgroep die moet worden betrokken. De vraag is dan wie er belanghebbende is bij het onderwerp of bij kan dragen aan het doel van de participatie.

- Geografisch afbakenen?
- Inhoudelijk belanghebbenden?
- Inhoudelijk deskundigen?
- Stemgerechtigden?
- Inwoners onder de 18?
- Behalve inwoners ook ondernemers betrekken?
- Inwoners individueel dus op persoonlijke titel betrekken?
- Georganiseerde (belangen)groepen?

Daarnaast hebben we in Haarlemmermeer een aantal vaste participatiepartners[3].

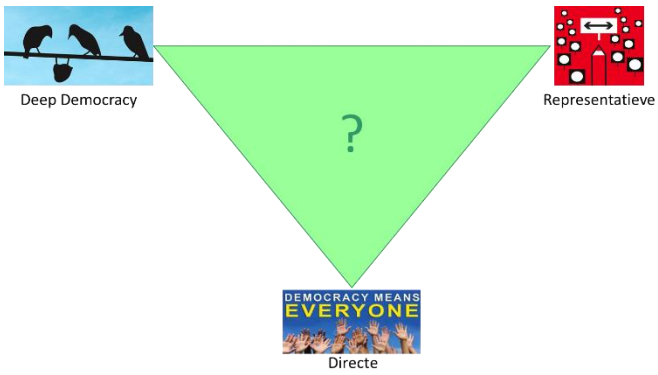
3. Wie is er verantwoordelijk voor het proces?
Daarbij gaat het erom wie het doel van het onderwerp wil of moet realiseren.

- Initiatiefnemer
- Samenleving (dorps/wijkraad, belangenvereniging)
- Gemeente

[3] Evaluatie Plan van Aanpak Participatie (2017.0063632), waarin specifieke groepen zijn genoemd, die we betrekken bij ontwikkeling van gemeentelijk beleid en uitvoering: Dorps- en wijkraden, Participatieraad, Jongeren (onder meer via jongerengemeenteraad en jongerenpanel) en ondernemers (via HOP en ZP-net)

4. Wat doen we met de opbrengst

De vraag hier is hoeveel invloed de uitkomst van de participatie heeft op de besluitvorming over het onderwerp.



- Inzicht in belangen en wensen is input voor eigen oordeelsvorming door het gemeentebestuur (klassiek representatief democratiemodel: Participatie dient om optimaal inzicht te geven in belangen, wensen, kennis, etc.)
- Meerderheidsvoorkeur bij het participatieproces bepaalt het besluit van de gemeenteraad (directe democratie: Participatie dient om de kring van besluitvormers te optimaliseren. Belangenafweging en besluitvorming binnen de kaders die zijn gesteld door de overheid)
- Initiatiefnemer moet aantoonbaar rekening houden met de ingebrachte belangen en wensen (deep-democracy-achtig: Besluitvormers toetsen of rekening is gehouden met andere belangen. Participatie dient om belangen waarmee rekening te houden in te brengen)
- Kennis en ervaring benutten voor een verbeterde uitwerking van het onderwerp

Stap 5 is het bepalen van de rol van de gemeenteraad

Meerdere rollen zijn mogelijk:

- Geen rol: de gemeenteraad besluit alleen over het totale voorstel voor de kanaalstrategie. Ze stelt geen specifieke eisen aan participatie vooraf. Zo wekt gemeenteraad geen verwachtingen over participatie. Risico voor participeren is dat als de uitkomst van de participatie in het voorstel terecht komt, deze wordt overruled door insprekers en door politieke standpunten. Kans is dat de gemeenteraadsleden hun handen volledig vrij houden voor politieke besluitvorming omdat ze ge en proces over participatie vooraf hebben afgesproken.

- Aanjager: de gemeenteraad geeft opdracht om te participeren en neemt achteraf een besluit over het totale voorstel voor de kanaalstrategie. Zo laat de gemeenteraad zien belang te hechten aan participatie, maar wekt hij weinig verwachtingen. Hij controleert bij het besluit over de kanaalstrategie alleen of er participanten bij het voorstel zijn betrokken. Risico is dat als de uitkomst uit participatie in het voorstel terecht komt, deze uitkomst alsnog terzijde wordt geschoven bij het definitieve besluit. Kans is dat de gemeenteraad vooraf aangeeft belang te hechten aan participatie en controleert bij besluitvorming wie er zijn betrokken. Dat kan de besluitvorming een bredere basis geven.

- Kaderstellend/controleren: de gemeenteraad stuurt op het participatieproces en geeft daarvoor kaders mee aan het college. Hij geeft aan op welke momenten hij betrokken wil worden. En voor positieve besluitvorming over het voorstel voor de kanaalstrategie is een goed verlopen participatieproces een randvoorwaarde. De gemeenteraad controleert tijdens het participatieproces (op de momenten dat hij betrokken wordt) en bij besluitvorming of het proces goed is verlopen. Hij controleert niet de wenselijkheid van de inhoudelijke uitkomst van het participatieproces. Bij een goed verlopen participatieproces is de verwachting dat de gemeenteraad zal instemmen met het voorstel voor de kanaalstrategie, tenzij er zwaarwegende belangen zijn die dat verhinderen. Die belangen zullen dan transparant moeten worden afgewogen.

- Regierol: de gemeenteraad geeft regie op de participatie aan het college. Hij geeft kaders mee voor de inhoud en besluit vooraf dat hij de uitkomst van het participatieproces overneemt als de participanten het eens zijn over de kanaalstrategie. Als er inhoudelijke tegenstellingen zijn, besluit de gemeenteraad. De gemeenteraad wekt grote verwachtingen met deze rol en committeert zich bij voorbaat aan de uitkomst van de participatie. De gekozen kanaalstrategie kan dan rekenen op een grote kring van besluitvormers en draagvlak.

Op basis van de antwoorden die de gemeenteraad geeft op bovenstaande vragen uit de stappen 4 en 5 uit de werkwijze, kiest de gemeenteraad vervolgens voor een van de volgende scenario's. Uitgangspunt is dat het voorstel voor de kanaalstrategie binnen de inhoudelijke kaders van de gemeenteraad blijft.

Mogelijke scenario's

Op basis van de verschillende mogelijke antwoorden op de vragen uit stap 4, zien we de volgende scenario's.

A Gemeenteraad bemoeit zich niet met participatie

De gemeenteraad spreekt zich niet uit over participatie bij de kanaalstrategie en beslist over het voorstel voor de nieuwe kanaalstrategie. Of er wel of niet wordt geparticipeerd, waarom, met wie en hoe, is aan het college. De gemeenteraad geeft niks aan over de invloed van de uitkomst van participatie op het voorstel voor de kanaalstrategie (klassieke representatieve democratie). Of de participatie meespeelt in de besluitvorming van de gemeenteraad is vooraf niet duidelijk. De gemeenteraad maakt het college eindverantwoordelijk voor het participatieproces.

B De gemeenteraad stelt zich terughoudend op

De gemeenteraad besluit dat er over de kanaalstrategie wordt geparticipeerd en laat de invulling daarvan over aan het college. Het doel van de participatie bepaalt het college. Ook bepaalt het college wie er participeren, hoe en in hoeverre de uitkomst van de participatie het voorstel voor de kanaalstrategie invult. Bij besluitvorming over de kanaalstrategie controleert de gemeenteraad of hij er (voldoende) is geparticipeerd. Tijdens de participatiemomenten kan de gemeenteraad deelnemen en opkomen voor de (inhoudelijke) belangen van zijn achterban of als toeschouwer aanwezig zijn om te controleren of er wordt geparticipeerd. Omdat de gemeenteraad belang hecht aan participatie, moet terug te zien moet zijn in het voorstel voor de kanaalstrategie wat er is gebeurd met de uitkomst van de participatie. De gemeenteraad controleert alleen of er is geparticipeerd en houdt besluitvorming bij zichzelf. Participatie wordt benut om optimaal inzicht in de belangen, wensen en kennis te krijgen. De gemeenteraad is eindverantwoordelijk voor het participatieproces maar legt de uitvoering helemaal in handen van het college.

C De gemeenteraad stuurt de participatie aan

De gemeenteraad vraagt het college om een participatieproces te maken en uit te voeren, waarin de gemeenteraad op door hen benoemde momenten wordt betrokken. De gemeenteraad kan als kader meegeven, welk doel de participatie moet hebben en ook de doelgroepen benoemen. Voor de kanaalstrategie zijn een inventarisatie van belangen en wensen én van manieren om daaraan tegemoet te komen logische doelen.

De doelgroep voor de participatie op de kanaalstrategie zijn dan in elk geval de gebruikers binnen en misschien ook buiten onze gemeente. Daarnaast kunnen het belangenorganisaties zijn omdat die kunnen adviseren hoe aan de wensen en belangen van de gebruikers tegemoet te komen. De gemeenteraad geeft vooraf aan dat het voorstel voor de kanaalstrategie alleen wordt aangenomen als het participatieproces goed is verlopen. De inhoudelijke uitkomst van dat proces is niet bepalend. Wel of de uitkomst van het participatieproces zichtbaar is gewogen bij de totstandkoming van de kanaalstrategie. Pas dan kan hij instemmen met het voorstel voor de kanaalstrategie. De gemeenteraad is eindverantwoordelijk voor het participatieproces en werkt daarin nauw samen met het college.

D De gemeenteraad regisseert de participatie en volgt de uitkomst

De gemeenteraad bepaalt het doel, de doelgroepen en de mate van invloed van het participatieproces vooraf. Om participanten maximaal de ruimte te geven tot een goed voorstel te komen, is niet alleen inzicht krijgen in wensen en belangen en hoe deze te realiseren het doel, maar ook deskundigheid benutten en mogelijk eigenaarschap en draagvlak creëren. De doelgroep die daarbij past zijn de gebruikers (binnen en buiten onze gemeente), belangenorganisaties en deskundigen. Als de participanten het eens zijn, wordt hun voorstel voor de kanaalstrategie overgenomen door de gemeenteraad. Daarmee geeft de gemeenteraad op voorhand ruime invloed aan de participanten. De gemeenteraad neemt nadrukkelijk de eindverantwoordelijkheid voor het participatieproces.

Samenvatting scenario's

Rol gemeenteraad	**Geen rol**	**Aanjager**	**Kaderstellend/controlerend**	**Regie**
Vragen				
Doel van participatie bepalen	Nee	Nee	Ja	Ja
Doelgroep van participatie bepalen	Nee	Nee	Kan	Ja
Deelnemen aan participatieproces	Nee	Kan, als belangenvertegenwoordiger of procescontroleur	Als procescontroleur en aanspreekpunt voor participanten	Ja, als procescontroleur, als aanspreekpunt of als leider van het participatieproces
Invloed van de uitkomst van participatie	Onbekend (op voorhand)	Zichtbaar maken of er invloed is op het voorstel	Verantwoorden wat er met de uitkomst is gedaan (dus invloed op het voorstel)	Bepalend voor het voorstel, mits binnen de kaders en overeenstemming