

Rekenkamercommissie

**Onderzoek communicatie-
beleid en burgerparticipatie**

Onderzoek communicatiebeleid en burgerparticipatie

Rekenkamercommissie Asten
16 juni 2010

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding en achtergrond.....	4
1.2	stelling en vraagstelling.....	6
1.3	Normenkader.....	7
1.4	Onderzoeksmethode.....	8
1.5	Leeswijzer.....	9
Hoofdstuk 2	Communicatie en burgerparticipatie in Asten.....	10
2.1	Algemeen communicatiebeleid.....	10
2.2	Organisatie: inbedding van communicatie en burgerparticipatie.....	11
Hoofdstuk 3	Visie Revitalisering Bloemenwijk.....	13
3.1	Inleiding.....	13
3.2	Beleid en plan: communicatiestrategie.....	13
3.3	In de praktijk: communicatieboodschap.....	15
3.4	In de praktijk: inzicht in de perceptie van de doelgroep.....	18
Hoofdstuk 4	Invoering Wet maatschappelijke ondersteuning.....	21
4.1	Inleiding.....	21
4.2	Beleid en plan: communicatiestrategie.....	21
4.3	In de praktijk: communicatieboodschap.....	24
4.4	In de praktijk: inzicht in de perceptie van de doelgroep.....	25
Hoofdstuk 5	Conclusies.....	29
5.1	Hoofdconclusies.....	29
5.2	Deelconclusies.....	30
5.3	Benchmark De Lokale Rekenkamer.....	31
Hoofdstuk 6	Aanbevelingen.....	33
Hoofdstuk 7	Zienswijze college burgemeester en wethouders.....	35
Hoofdstuk 8	Nawoord Rekenkamercommissie.....	36
Bijlage 1:	Overzicht van gehouden interviews.....	37
Bijlage 2:	Samenvatting rapport Nationale ombudsman ‘We gooien het de inspraak in’ (17-9-2009).....	38
Bijlage 3:	Overkoepelende notitie DoeMee Communicatie en Burgerparticipatie van De Lokale Rekenkamer (29 mei 2009).....	42

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Aanleiding

De Rekenkamercommissie heeft in 2009 het onderzoek ‘Samen aan het roer’ gepresenteerd over de slagvaardigheid van het besluitvormingsproces. In dit onderzoek stonden de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad en het samenspel met het college van B&W centraal. Daarbij is slechts summier de rol van externe partijen onderzocht (IDOP Heusden en het Integraal Onderwijs Huisvestingsplan).

Zowel bij de gemeenteraad als bij Rekenkamercommissie bestond de behoefte verder onderzoek te doen naar de rol van burgers en andere belanghebbenden bij de totstandkoming (en uitvoering) van het gemeentelijk beleid. Een dergelijk onderzoek naar het communicatiebeleid en burgerparticipatie is te beschouwen als een vervolg op het onderzoek naar de slagvaardigheid van het besluitvormingsproces. Bovendien is het mogelijk een vergelijking te maken met de aanpak van burgerparticipatie in andere gemeenten. De Lokale Rekenkamer, een vereniging op landelijk niveau van gemeentelijke Rekenkamer(commissie)s, heeft vrij recent in het kader van ‘DoeMee-onderzoek’ in diverse gemeenten onderzoek verricht naar communicatie en burgerparticipatie bij lokale projecten. Ook de Rekenkamercommissie Someren heeft voor de gemeente Someren een dergelijk onderzoek laten verrichten, waarvan de resultaten in maart 2009 zijn gepresenteerd. Dit geeft als voordeel dat er benchmarkgegevens beschikbaar zijn.

In de afgelopen jaren is de daadwerkelijke inbreng van burgers en andere partijen steeds belangrijker geworden. De slagvaardigheid van het gemeentebestuur wordt er in belangrijke mate door bepaald. Burgerparticipatie wordt dan ook als doel steeds meer opgenomen in collegeprogramma's, verordeningen en beleidsbegrotingen. De vraag is of het ook daadwerkelijk lukt om burgers en belanghebbenden goed te betrekken bij het beleid. En horen burgers wat er met hun inbreng is gedaan? Is het interactieve beleid van het gemeentebestuur voldoende effectief? Kortom, door de actualiteit, de politiek-bestuurlijke interesse en de duidelijke relatie met burgers, is participatie (interactieve beleidsvorming) een uitermate geschikt onderwerp voor onderzoek door de Rekenkamercommissie.

Met dit onderzoek richt de Rekenkamercommissie de blik ook nadrukkelijk naar buiten. Wat vinden de inwoners van Asten zelf en andere belanghebbenden van de wijze waarop zij betrokken

worden bij de totstandkoming en uitvoering van het gemeentelijk beleid? De Rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek dan ook het oor te luisteren gelegd bij betrokken burgers (bijvoorbeeld via de dorps- en wijkraden) en andere belanghebbenden.

Eerder onderzoek

De rol van externe partijen is door de gemeente (concerncontroller) in 2007 zelf onderzocht aan de hand van een drietal cases (centrumvisie, hondenbeleid en woningbouwproject Hemelberg). Eén van de conclusies in dit zo genaamde 213a-onderzoek ('Leren leren van beleidsontwikkeling', augustus 2007) luidt dat het niet duidelijk is op welk moment in het proces externe partijen worden betrokken.

In het rapport 'Leren leren van beleidsontwikkeling' wordt het college van B&W geadviseerd de communicatie te professionaliseren en roldifferentiatie toe te passen. In het rapport staat letterlijk: 'De wijze waarop communicatie als instrument wordt ingezet is nog sterk wisselend. Ook wordt er nog onvoldoende stilgestaan bij de mogelijke rollen van de gemeente en participanten in het beleidsontwikkelingsproces.' Daarnaast wordt geadviseerd de rol van wijkraden en andere participanten te expliciteren. 'Wijkraden en eventuele andere participanten worden vaak in een laat stadium betrokken in het beleidsontwikkelingsproces. Er is haast bij, ze moeten hun inbreng snel aanleveren en wat er vervolgens precies gebeurt met die inbreng is niet helder gemaakt. Dit veroorzaakt spanningen en kan imagoschade opleveren', aldus een passage in het rapport. De raadscommissie Algemene Zaken & Control heeft op 31 januari 2008 de genoemde conclusie en aanbevelingen van het onderzoek onderschreven.

De vraag is dan ook in hoeverre de bovenstaande aanbevelingen praktijk zijn geworden. De gemeente is immers bijna drie jaar verder sinds het verschijnen van het rapport.

Rapport Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, heeft in september 2009 het onderzoeksrapport 'We gooien het de inspraak in' gepresenteerd. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten nogal eens met hun rug naar de burger staan als het gaat om participatie en inspraak. Regelmatig ontvangt de Nationale ombudsman klachten van burgers over de manier waarop gemeenten omgaan met hun inbreng. Veel gehoorde knelpunten zijn dat burgers te laat worden betrokken door de gemeente of dat hun inbreng wordt genegeerd. Ook wordt vaak geklaagd over gebrekkige informatievoorziening gedurende het traject of hebben burgers het gevoel dat de beslissing eigenlijk al genomen is en de procedure een verplichte oefening is. Daarom heeft de Nationale ombuds-

man uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie vastgelegd in tien spelregels voor gemeenten die toepasbaar zijn op de dagelijkse praktijk.

De tien spelregels zijn door de Rekenkamercommissie betrokken in het onderzoek naar de praktijk van burgerparticipatie in Asten. In de conclusies en aanbevelingen wordt hierop teruggekomen.

1.2 stelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is:

Inzicht geven in de effectiviteit van de communicatie met burgers en andere belanghebbenden bij interactieve beleidsvormingsprocessen van de gemeente Asten

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Op welke wijze betreft de gemeente Asten burgers en andere belanghebbenden bij het beleid en wordt hiermee het beoogde doel bereikt?

De onderzoeksvraag zal beantwoord worden door twee projectcases te onderzoeken. Criteria voor de keuze van de projectcases zijn:

- de besluitvorming rond het project moet zijn afgerond;
- het project moet van maatschappelijk belang zijn. Het betreft een project waarin pogingen zijn gedaan om burgers en andere belanghebbenden actief te laten participeren.
- bij het project moet een communicatiestrategie van de gemeente zijn gehanteerd.

De Rekenkamercommissie heeft op basis van een kort vooronderzoek gekozen voor de volgende twee projectcases:

1. Invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De Wmo is per 1 januari 2007 ingevoerd. Gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk geworden voor de invulling van maatschappelijke ondersteuning. De landelijke overheid heeft bepaald dat burgers actief betrokken moeten worden bij de vorming van dit beleid door middel van burgerparticipatie. De vraag is in hoeverre de gemeente Asten hieraan invulling heeft gegeven. [voordeel van deze case is dat een vergelijking met Someren mogelijk is]

2. Revitalisering van de Bloemenwijk. De gemeente wil een toekomstbestendige wijk op het gebied van wonen, welzijn, zorg en onderwijs. In 2008 is hiervoor een visie vastgesteld. Belangrijke voorwaarde is dat belanghebbenden en bewoners op goede wijze betrokken zijn in het traject.

De Rekenkamercommissie geeft met dit onderzoek een oordeel over de wijze waarop burgers en andere belanghebbenden door de gemeente Asten worden betrokken bij het beleid en de uitvoering. Tevens formuleert de Rekenkamercommissie mogelijke praktische aanbevelingen ter verbetering van de communicatie en burgerparticipatie.

1.3 Normenkader

De Rekenkamercommissie hanteert voor de te onderzoeken projecten de volgende normen:

A. Projectcase beleid en plan: afgewogen en onderbouwde communicatiestrategie

1. Het project is een geschikte problematiek voor burgerparticipatie. Vooraf is door de gemeente nagegaan of een interactieve aanpak mogelijk en wenselijk is. Hierbij dient aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan:
 - a. voldoende beïnvloedingsruimte voor participanten,
 - b. voldoende commitment (politiek-bestuurlijk en ambtelijk)
 - c. bereidheid bij de potentiële deelnemers;
 - d. noodzaak / meerwaarde van interactie;
 - e. organisatorische randvoorwaarden (geld, capaciteit, ervaring, tijd)
2. De gemeente heeft een actueel communicatieplan voor het project vastgesteld, waarin aandacht is voor het niveau van participatie van de betrokken burgers en andere belanghebbenden en de rol van communicatie daarin.
3. Voor de communicatieaanpak in het project zijn duidelijke doelen omschreven.

B. Projectcase in de praktijk: heldere communicatieboodschap

1. De communicatieaanpak voor het project is aan het begin van het traject daadwerkelijk uitgevoerd.
2. De informatie is duidelijk over de rol van het gemeentebestuur (raad en college) en de rol van betrokken burgers in het participatieproces en de mogelijkheden voor invloed in het beleids-traject.

3. Er is bewust en planmatig gecommuniceerd met de betrokken burgers en externe partijen.
4. Er is bewust gekozen voor een mix van communicatiemiddelen waarbij beschikbare middelen tegen elkaar zijn afgewogen en naar nieuwe middelen is gekeken.
5. De informatie is toegankelijk geformuleerd en niet in ambtelijke teksten.
6. De informatie is zo weergegeven – zoals het gebruik van beelden - dat die de boodschap dichterbij bij de burger brengt.
7. De betrokken burgers weten waar zij terecht kunnen met vragen, suggesties of opmerkingen.

C. Projectcase in de praktijk: inzicht in de perceptie van de doelgroep

1. De doelgroep heeft kennis genomen van de boodschap en er bestaat overeenkomst tussen de gemeentelijke communicatie-intentie (de centrale boodschap) en de perceptie daarover van de burger.
2. Er zijn duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het participatieproces gekomen.
3. De betrokken burgers zijn geïnformeerd over de resultaten van het project.
4. De gemeente legt gedurende het proces verantwoording af aan de burger over gemaakte keuzes.
5. Betrokken burgers weten wat hun mogelijkheden zijn in het participatieproces en hebben gebruik kunnen maken van die mogelijkheden.
6. De kwaliteit van de communicatie wordt door de betrokken burgers als voldoende ervaren.
7. De betrokken burgers vinden dat de door de gemeente gewekte verwachtingen ook zijn waargemaakt.

1.4 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen aan de hand van het normenkader te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden:

1. Een documentenanalyse van de belangrijkste besluiten, stukken en verslagen van beide cases. De Rekenkamercommissie merkt hierbij op dat de aanlevering van de stukken door de ambtelijke organisatie uitstekend is verlopen. De gevraagde stukken zijn tijdig, volledig en ordentelijk ter beschikking gesteld aan de Rekenkamercommissie.
2. Enkele diepte-interviews per case (zie voor lijst van geïnterviewden bijlage 1).
3. Schriftelijke enquête onder de leden van de Koepel Zorgvragers (respons van 60%) en Participatiegroep Revitalisering Bloemenwijk (respons van 67%).

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen geschetst van het algemene communicatiebeleid en specifiek beleid voor burgerparticipatie in de gemeente. Daarna volgen de bevindingen ten aanzien van de twee onderzochte cases, te weten de revitalisering van de Bloemenwijk (hoofdstuk 3) en de invoering van de Wmo (hoofdstuk 4). De bevindingen zijn gebaseerd op het normenkader dat in paragraaf 1.3 geheel is uitgewerkt. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies en in hoofdstuk 6 de aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Communicatie en burgerparticipatie in Asten

2.1 Algemeen communicatiebeleid

Voor de periode 2006 - 2009 heeft de gemeente geen algemeen communicatiebeleid vastgesteld. Wel is in het Collegeprogramma 2006-2010 en in de programmabegrotingen aandacht besteed aan het thema communicatie en burgerparticipatie. In het Collegeprogramma 2006-2010 is opgenomen dat bij de uitvoering van actiepunten wordt ingezet op interactieve beleidsvorming. In de Beleidsbegroting voor 2009 is in het programmaplan 'Bestuur, Organisatie en Burgerparticipatie' een aparte paragraaf gewijd aan communicatie en burgerparticipatie. De doelstelling luidt: 'Burgers en belanghebbenden zo goed mogelijk betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van het gemeentelijk beleid'.

Voor de periode 2009 -2010 heeft het ambtelijke team Communicatie een actieplan opgesteld, dat door het college van burgemeester en wethouders is vastgesteld. Daarin staan de belangrijkste prioriteiten van het team communicatie, zoals de dienstverlening, positionering van de organisatie en website. In de ambtelijke communicatienota staat de volgende passage over burgerparticipatie: 'Burgerparticipatie heeft tot doel de legitimiteit, draagvlak en kwaliteit te vergroten. Burgers raken meer betrokken bij besluitvorming en krijgen meer oog m.b.t. de afwegingen die gemaakt moeten worden. Daarnaast kunnen bondgenootschappen ontstaan. Het feit dat voor een dergelijk traject wordt gekozen, draagt ook bij tot een beter imago. De gemeente wil daadwerkelijk samenwerken en heeft vertrouwen dat dit samen kan met de betrokken bewoners.'

Eind 2009 is de beleidsnota Burgerparticipatie vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Deze nota vloeit voort uit het actieplan communicatie 2009-2010. De nota heeft tot doel participatie in te kaderen en te borgen in de organisatie. Tot 2010 is burgerparticipatie immers min of meer op een ad hoc wijze gehanteerd, iets wat in het 213a-onderzoek uit augustus 2007 ook al werd geconstateerd. Wel is in de afgelopen jaren in de beleidsvoorstellen richting het college en de gemeenteraad steeds een communicatieparagraaf opgenomen.

De nota over Burgerparticipatie biedt een praktische handleiding (concreet afwegingsschema) voor beleid- en communicatieadviseurs van de gemeente Asten. In de nota staat dat de belangrijkste doelstelling van participatie is het creëren van draagvlak voor beleid. Dit moet worden bereikt door belanghebbenden in een vroeg stadium mee te laten denken over beleid. In de nota

wordt uitgebreid stilgestaan bij de participatieladder, ofwel het niveau van participatie (informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen).

2.2 Organisatie: inbedding van communicatie en burgerparticipatie

Het ambtelijke team Communicatie bestaat uit een strategisch communicatieadviseur en twee communicatiemedewerkers (circa 2,5 fte). De werkdruk wordt door de betrokken medewerkers omschreven als ‘pittig’, mede door het ambitieuze werkprogramma.

Het team Communicatie heeft in de uitgangspuntennota 2009-2010 de ambitie uitgesproken zich te gaan profileren als intern adviesbureau, onder voorwaarde dat de interne capaciteit voldoende is. Dit betekent dat de strategische communicatiefunctie binnen de organisatie meer aandacht zal krijgen. Daarbij ziet het team Communicatie voor zichzelf twee verschillende rollen weggelegd: enerzijds als initiator van communicatiebeleid en eigenaar van het organisatiebrede communicatiebeleid, anderzijds als ondersteuner van de vakafdelingen. Het wordt als de taak van de communicatiemedewerkers gezien om op verzoek van of in overleg met het Managementteam of het college van burgemeester en wethouders kaders te ontwikkelen waarmee alle medewerkers kunnen werken. Een voorbeeld hiervan vormt de vorig jaar opgestelde beleidsnota Burgerparticipatie.

In de beleidsnota Burgerparticipatie staat dat het team Communicatie via een vast te stellen stramen de intake van projecten wil verzorgen, waarvan burgerparticipatie onderdeel van uit zal maken. Hiermee wil het team Communicatie structureel bij projecten worden betrokken, iets wat tot nu toe niet het geval was. Bovendien wordt in veel gevallen nog onvoldoende rekening gehouden met de kosten voor communicatiemiddelen. De algemene cultuur binnen het gemeentehuis is volgens geïnterviewde medewerkers wel gericht op het meer gebruik maken van de kennis en vaardigheden van het team Communicatie. De meeste ambtenaren beseffen volgens geïnterviewde communicatieambtenaren dat inschakeling van de communicatieadviseur en –medewerkers voordelen kan bieden en tot betere resultaten kan leiden.

Bij de intake van projecten door het team Communicatie onderzoekt de communicatieadviseur in samenspraak met de projectleider en eventueel na consultering van de verantwoordelijk portefeuillehouder of en welke wijze van participatie gekozen gaat worden. Het is de bedoeling dat dit wordt opgenomen in de communicatieparagraaf van het college-, commissie- en raadsvoorstel.

Bovendien dient de burgerparticipatie te worden uitgewerkt in het communicatieadvies van het beleidsstuk. De kosten voor burgerparticipatie zullen bij de raming van de totale kosten worden meegenomen.

De gemeente Asten heeft in de afgelopen jaren diverse keren bij het ontwikkelen van beleid gebruik gemaakt van burgerparticipatie. Voorbeelden zijn de toekomstvisie De Avance, centrumvisie, revitalisering Bloemenwijk (visiefase) en de invoering van de Wmo. Deze laatste twee projecten worden in de volgende hoofdstukken nader onderzocht. Het team Communicatie geeft aan tot nu toe louter positieve ervaringen te hebben opgedaan met burgerparticipatie. Wel vindt het team dat communicatie en burgerparticipatie structureel moet worden ingebed in de organisatie. Zo is het opvallend dat het team Communicatie niet betrokken is geweest bij de invoering van de Wmo (zie ook hoofdstuk 4). Dit wordt door de geïnterviewde medewerkers dan ook beschouwd als een 'leermoment'. Vandaar ook dat het team Communicatie zelf het initiatief heeft genomen tot de genoemde beleidsnota Burgerparticipatie.

Hoofdstuk 3 Visie Revitalisering Bloemenwijk

3.1 Inleiding

Op 22 juni 2007 hebben de gemeente Asten en woningcorporatie Bergopwaarts@BOW een intentieovereenkomst getekend waarna met de visiefase is gestart voor de revitalisering van de Bloemenwijk. Vanaf de start van het project werkt ook woningcorporatie woCom mee in de projectgroepen. Sinds september 2008 neemt woCom ook deel aan de algehele aansturing van het project. Het doel van de visie is ‘het realiseren van een toekomstbestendige Bloemenwijk, een plek waar bewoners prettig kunnen wonen en leven’.

Na een interactief proces heeft de gemeenteraad op 6 juli 2009 de visie Revitalisering Bloemenwijk vastgesteld. Met het vaststellen hiervan is de visiefase afgerond en is in de tweede helft van 2009 de planfase gestart, waarin de verschillende onderdelen van de visie worden uitgewerkt. In de volgende paragrafen komen de bevindingen van de Rekenkamercommissie aan bod van het onderzoek naar de effectiviteit van het interactieve proces tijdens de visiefase.

3.2 Beleid en plan: communicatiestrategie

Geschikte problematiek voor burgerparticipatie

Bij de start in juni 2007 is het project revitalisering Bloemenwijk door de gemeente en woningcorporatie beoordeeld als geschikt voor burgerparticipatie. Dit blijkt uit de volgende passage in de intentieovereenkomst: ‘De samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie zal niet beperkt blijven tot deze beide partijen. Juist ook de bewoners van de wijk en de instellingen en organisaties die er actief en aanwezig zijn zullen in dit proces betrokken worden.’ In de overeenkomst is ook een aparte paragraaf opgenomen over communicatie.

De geïnterviewden geven aan dat bewust is gekozen voor een interactieve aanpak. Dit had te maken met voorgeschiedenis van het project. Er was veel onvrede en wantrouwen in de wijk ontstaan nadat een eerdere poging van de woningcorporatie om te komen tot een visie was verzand. ‘Het was nu een kwestie van: óf echt samen gaan werken en er echt het beste van maken, óf er mee stoppen’, aldus één van de geïnterviewden. Daarom werd er besloten tot een herstart met ac-

tieve betrokkenheid van de bewoners zelf. In het begin is door de gemeente en woningcorporatie veel tijd en energie gestoken om 'oud zeer' weg te werken en vertrouwen te herwinnen.

Vanwege dit zware interactieve traject is door de gemeente en woningcorporatie bewust gekozen voor een ervaren en deskundige externe projectleider. Binnen de eigen organisatie van gemeente en woningcorporatie was een dergelijk persoon met voldoende kwaliteiten niet voorhanden. Bovendien ontbrak de personele capaciteit binnen die organisaties. Binnen de projectorganisatie functioneerde een projectgroep Communicatie. Door de gemeente en woningcorporaties is een externe communicatieadviseur ingehuurd die de permanente factor was in deze groep. Daarnaast was een communicatiemedewerkster van de gemeente betrokken bij het project. Voor de uitvoering van de communicatieactiviteiten was een budget van 50.000 tot 75.000 euro gereserveerd.

Actueel communicatieplan met duidelijke doelen

Op 27 september 2007 is in de bestuurlijke stuurgroep, bestaande uit het bestuur/management van gemeente en woningcorporatie, de aanpak van het project Revitalisering Bloemenwijk vastgesteld, waarin een stappenplan is opgenomen voor de communicatie. Dit plan is een intern stuk van de gemeente Asten en de woningcorporatie. In het communicatieplan zijn de doelstellingen en uitgangspunten voor het gehele traject opgenomen, waaronder:

- bewoners participeren in het project: zij zijn betrokken in de verschillende stappen en hebben een sterke inbreng bij het opstellen en uitvoeren van plannen
- de overige belanghebbenden (school, zorgorganisaties e.d.) bereiden samen met Bergopwaarts@BOW, woCom en de gemeente de plannen voor en werken deze uit.

Verder zijn in het communicatieplan expliciet de volgende uitgangspunten opgenomen:

- Bewoners zijn altijd geïnformeerd over de voortgang van het project en de inhoud (middels nieuwsbrieven en brede overeenkomsten);
- Bewoners zijn in het planproces betrokken via een vertegenwoordiging;
- Mensen hebben altijd de mogelijkheid om vragen te stellen aan de projectleiding;
- Er wordt gestreefd naar een open dialoog, een discussie op basis van argumenten die gericht is op de toekomst van de wijk;
- De communicatie is eerlijk, duidelijk en realistisch.

Niveau van participatie

De bewoners zijn betrokken door middel van de oprichting van een participatiegroep. Deze groep is samengesteld uit een vertegenwoordiging van de wijkraad Asten-Noord, de bewonerscommissie en overige bewoners uit de wijk die een bijdrage willen leveren.

Vooraf is expliciet stilgestaan bij de mate van beïnvloedingsruimte voor participanten. Ofwel: de randvoorwaarden waarbinnen de participatiegroep aan de slag kon gaan. Daarbij is aandacht besteed aan het niveau van participatie aan de hand van de participatieladder (raadplegen, adviseren, coproductie, meebeslissen). Voor de visiefase in dit project is gekozen voor het niveau van coproductie. In het communicatieplan staat hierover letterlijk: ‘In nauwe samenwerking met een vertegenwoordigende groep (de participatiegroep) wordt de probleemanalyse gedaan, worden oplossingsrichtingen verkend en onderzocht en wordt een uiteindelijke keuze voorgesteld. De uiteindelijke besluitvorming geschiedt door de instanties die daar formeel voor bevoegd zijn (gemeenteraad van Asten)’.

Naast de bewoners zijn ook andere partijen betrokken in deze visiefase van het project Bloemenwijk. Dit betreft professionele organisaties die direct betrokken zijn of initiatiefnemer zijn, zoals woCom, Bergopwaarts@BOW, basisschool Deken van Hout, peuterspeelzaal, kinderdagverblijf, ONIS, ORO en dergelijke. Deze organisaties hebben zitting genomen in de projectgroepen. Daarnaast zijn er organisaties betrokken vanuit hun deskundigheid of rol in het werkveld, zoals de Stichting Ouderenproof Asten en de Koepel Zorgvragers. Deze organisaties hebben een deskundigheidsrol gekregen.

De gemeenteraad had een duidelijk beslissende rol, waarbij de raad ook gedurende het proces betrokken is geweest om haar visie en bedenkingen te geven. Wel was de raad volgens de geïnterviewden soms zoekende. ‘Het was niet altijd gemakkelijk voor de raad om een eigen rol te spelen’, aldus een van de geïnterviewden.

3.3 In de praktijk: communicatieboodschap

De communicatieaanpak is gedurende het proces in grote lijnen uitgevoerd. In het eerste overleg met de participatiegroep op 13 december 2007 zijn enkele onderdelen van participatie besproken. Dit betreft afspraken over de onderwerpen van overleg, rollen en verantwoordelijkheden, de te volgen werkwijze en de besluitvorming (adviserende rol voor de participatiegroep). Dit is op 31

januari 2008 door de door participatiegroep vastgesteld in een participatiedocument. Bij de start functioneerde de participatiegroep zonder ondersteuning. De gelegenheid tot ondersteuning is later ingevuld door een onafhankelijk voorzitter en een extern deskundige (Woonbond). De participatiegroep kende de volgende deelnemers:

- bewoners op persoonlijke titel (die via de nieuwsbrief zijn opgeroepen; de belangstelling van bewoners was groot volgens de geïnterviewden)
- vertegenwoordigers van de wijkraad Asten-Noord vertegenwoordigers van de bewonerscommissie
- vertegenwoordigers van de Huurderbelangenorganisatie (HBO)
- vertegenwoordiger van de Koepel Zorgvragers
- vertegenwoordiger van de VAC Asten Someren (Adviescommissie voor Bouwen en Wonen)
- vertegenwoordiger van de Katholieke Bond van Ouderen.

Een meerderheid van de geënquêteerde deelnemers vindt dat de participatiegroep goed heeft gefunctioneerd en dat de rol van de gemeente en de woningcorporaties daarbij positief is geweest (zie in het kader enkele uitkomsten van de enquête). Ook de geïnterviewden zijn die mening toegedaan, waarbij door één van hen wordt opgemerkt dat de terugkoppeling vanuit de leden van de participatiegroep naar hun achterban 'nogal eens moeilijk was' en dat er sprake was van enig verschil in ervaring met dergelijke groepen tussen de deelnemers.

Enkele uitkomsten van de schriftelijke enquête onder de leden van de participatiegroep:

- 73% vindt dat het vooraf volstrekt duidelijk was dat de gemeenteraad uiteindelijk de visie voor de Bloemenwijk zou vaststellen en dat de participatiegroep een adviserende rol had, slechts 3% vindt van niet.
- 58% vindt dat het projectteam de bijeenkomsten van de participatiegroep goed heeft voorbereid, 12% vindt van niet.
- 61% vindt dat de verslagen van het projectteam recht deden aan de gevoerde discussie en een goede weergave waren van de conclusies, 10% vindt van niet.
- 92% vindt dat de leden van de participatiegroep altijd de mogelijkheid hebben gehad om vragen te stellen aan de projectleiding.
- 89% vindt dat de leden van de participatiegroep gedurende het proces respectvol met elkaar zijn omgegaan, slechts 3% vindt van niet.
- 66% vindt dat de procesmatige ondersteuning van de participatiegroep goed is geweest, 3% vindt van niet (31% staat hier neutraal tegenover).

Om beter inzicht te krijgen in de woonsituatie en woonwensen van bewoners en hun mening over de revitalisering is in de loop van 2008 een enquête gehouden in de Bloemenwijk. De enquêtes zijn door de projectorganisatie en bestuurders (wethouder, bestuurder woningcorporatie) huis-aan-huis verzameld, met de gelegenheid om indien gewenst opmerkingen mee te geven aan de projectorganisatie. De resultaten zijn besproken met de participatiegroep en via een nieuwsbrief verspreid. De resultaten zijn meegenomen bij het opstellen van de visie (tevredenheid woonomgeving, ruimtelijke opzet wijk, mogelijkheid kopen eigen woning, behoefte aan renovatie woningen met beperkt effect op huur).

Een grote meerderheid van de geënquêteerde deelnemers aan de participatiegroep (85%) is van mening dat de spelregels gedurende het proces grotendeels of zelfs in zijn geheel zijn gevolgd. Slechts een kleine minderheid (15%) vindt dat dit slechts in beperkte mate is gebeurd. Van deze kleine groep merkt een van de geënquêteerde deelnemers op dat er sprake is geweest van ‘foute propaganda’ door de gemeente omdat zonder overleg toch overgegaan is tot publicatie.

Voorts is circa driekwart van de geënquêteerde deelnemers aan de participatiegroep van mening dat het vooraf volstrekt duidelijk was dat de gemeenteraad uiteindelijk de visie voor de Bloemenwijk zou vaststellen en dat de participatiegroep een adviserende rol had.

Communicatiemiddelen

Er is bewust gekozen voor een mix van communicatiemiddelen. De volgende middelen zijn ingezet:

- periodieke nieuwsbrief (huis-aan-huis en digitaal);
- 3 informatiebijeenkomsten: een eerste bij de start, een tweede halverwege over de richting van de visie op bewuste momenten, en een derde bijeenkomst waarin de conceptvisie werd gepresenteerd.
- speciale projectwebsite van Bergopwaarts@BOW en informatie op de gemeentelijke website;
- informatiecentrum (achtergrondinformatie, spreekuur)
- logo en huisstijl om eenheid in de communicatie-uitingen te creëren en voor de herkenbaarheid van het project.

Gaandeweg is een samenwerking tussen de gemeente en participatiegroep ontstaan waarin nieuwsbrieven gezamenlijk zijn opgesteld en de laatste informatiebijeenkomst gezamenlijk is georganiseerd.

Een ruime meerderheid van de geënquêteerde deelnemers aan de participatiegroep is van mening dat de periodieke nieuwsbrief, de informatiebijeenkomsten en de aangeboden informatie in De Beiaard effectieve middelen zijn geweest. Wel vinden diverse respondenten dat de nieuwsbrieven informatiever hadden kunnen zijn ('gaf geen volledige informatie', 'niet altijd actueel'). Voorts zijn veruit de meeste respondenten positief tot zeer positief over het gehanteerde logo voor dit project ('zeer herkenbaar', 'mooi', 'duidelijk', 'fris' en 'vrolijk', aldus enkele typering). Kritische kanttekening vormt de informatie op de website van de gemeente. Velen waren hiermee niet of nauwelijks bekend. In het communicatieplan is er echter bewust voor gekozen om de informatie hoofdzakelijk via de nieuwsbrief te verspreiden, gelet op de bewoners en de beschikking over internet. Het was dus niet het doel van de gemeente om via de website actuele en volledige informatie te geven over het project.

Daarnaast vinden enkele respondenten dat de gemeente en woningcorporaties in meer begrijpelijke taal hadden kunnen communiceren in plaats van gebruik te maken van 'moeilijke politiek correcte termen'. Ook vinden enkele respondenten dat de communicatie soms eerlijker had gekund. 'Geen politieke spelletjes spelen wanneer de plannen al zijn bepaald', aldus een van de participanten.

3.4 In de praktijk: inzicht in de perceptie van de doelgroep

In de bijeenkomsten van de participatiegroep zijn diverse onderdelen (bouwstenen van de visie) besproken, zoals de inventarisatie, de enquête, en de keuzes op hoofdlijnen. De reactie van de participatiegroep is op deze manier naar voren gekomen en door de projectorganisatie gebruikt bij het opstellen van de visie. Ook zijn tekstdelen van de visie met de participatiegroep besproken. De participatiegroep heeft een advies opgesteld dat op 6 april 2009 is gericht aan het college en de gemeenteraad. Wethouder Huijsmans heeft namens de stuurgroep op 1 juli 2009 gereageerd op het advies. De aandachtspunten en aanbevelingen van de participatiegroep hebben geleid tot aanpassing van de conceptvisie. Voorbeelden van bijsturing door de participatiegroep zijn volgens enkele geïnterviewden:

- de keuze voor beperkte renovatie in verband met het beperken van huurlasten;
- de mogelijkheid van pluspakketten;
- aandacht voor de openbare ruimte en doelstellingen voor de openbare ruimte;
- het accent op grondgebonden woningen;
- het voortbouwen op de kwaliteiten van de wijk (ruime opzet, groen);

- de betaalbaarheid van de woningen (prijscategorie); en
- terugkeermogelijkheid/keuzemogelijkheid huidige bewoners.

Een ruime meerderheid van de geënquêteerde deelnemers van de participatiegroep is van mening dat zij een sterke inbreng heeft gehad in de visiefase en is tevreden over de wijze waarop de gemeente verantwoording heeft afgelegd (zie onderstaand kader).

Enkele uitkomsten van de schriftelijke enquête onder de leden van de participatiegroep:

- 65% vindt dat de leden van de participatiegroep een sterke inbreng hebben gehad bij het opstellen van de probleemanalyse en het verkennen van de oplossingsrichtingen; 14% vindt echter dat dit niet het geval is geweest.
- 77% vindt dat de gemeente en de woningcorporaties de leden van de participatiegroep het gevoel hebben gegeven dat hun inbreng gewenst was en dat de inbreng ook serieus is genomen, 10% vindt echter dat dit niet het geval is geweest.
- 65% vindt dat er sprake is geweest van een open dialoog, een discussie op basis van argumenten die gericht is op de toekomst van de wijk, slechts 3% vindt van niet (31% staat hier neutraal tegenover).
- 61% vindt dat de gemeente gedurende het proces verantwoording heeft afgelegd aan de participatiegroep over de gemaakte keuzes, 6% vindt van niet en 31% staat hier neutraal tegenover.
- 69% vindt dat er duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het participatieproces zijn gekomen, 7% vindt van niet en 23% is hierover neutraal.
- 58% vindt dat de participatiegroep tijdig en adequaat is geïnformeerd over de resultaten van het project, 7% vindt van niet en 35% is hierover neutraal.

Communicatie

Ongeveer de helft van de geënquêteerde leden van de participatiegroep geeft een positief oordeel over de communicatie met de bewoners van de Bloemenwijk en direct omwonenden. Een zeer kleine minderheid geeft een negatief oordeel en ongeveer een derde van de respondenten is positief noch negatief.

Enkele uitkomsten van de schriftelijke enquête onder de leden van de participatiegroep:

- 57% vindt dat de bewoners en direct omwonenden altijd zijn geïnformeerd over de voortgang van het project en de inhoud, 3% is het helemaal niet eens met deze stelling en 38% staat hier neutraal tegenover.

- 49% vindt dat bewoners en direct omwonenden van de Bloemenwijk wisten waar ze met hun vragen, suggesties of opmerkingen terecht konden en hebben de juiste personen ook kunnen bereiken, 6% vindt dat dit niet het geval is geweest en 42% is het hiermee niet eens noch oneens.
- 53% vindt dat de gehouden enquête onder de bewoners van de Bloemenwijk een nuttig middel is geweest om beter inzicht te krijgen in de woonsituatie en woonwensen van bewoners en hun opinie over de revitalisering, 14% vindt dit niet en 31% is het hiermee niet eens noch oneens.
- 49% vindt dat de communicatie over het project eerlijk, duidelijk en realistisch is geweest, 19% vindt van niet en 31% is neutraal.
- 61% vindt dat de bewoners en direct omwonenden kennis hebben kunnen nemen van de centrale boodschap van het project, 7% vindt van niet en 31% is neutraal.
- 53% vindt dat de kwaliteit van de communicatie voldoende is geweest, 14% vindt van niet en 31% is neutraal.
- 45% vindt dat de bewoners en direct omwonenden goed zijn geïnformeerd over de resultaten van het project, 10% vindt van niet en 42% is hierover neutraal.

Besluitvorming in de gemeenteraad

Op 22 juni 2009 is de visie Revitalisering van de Bloemenwijk besproken in de raadscommissie Burgers. Daarbij hebben diverse fracties zich positief uitgelaten over de participatie en communicatie. De gemeenteraad heeft op 6 juli 2009 de visie Revitalisering Bloemenwijk vastgesteld. Bij de behandeling zijn twee moties aangenomen. Met het vaststellen van de visie is de visiefase afgerond en start de planfase.

Voor de planfase is enige discussie ontstaan over de positie en rol van de participatiegroep (adviesrecht of instemmingsrecht). Vanuit het college van burgemeesters en wethouders en stuurgroep is de wens uitgesproken dat de participatiegroep betrokken blijft vanuit een overkoepelende beschouwende en bewakende rol, naast de directe inbreng in de projectgroepen.

Hoofdstuk 4 Invoering Wet maatschappelijke ondersteuning

4.1 Inleiding

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is per 1 januari 2007 ingevoerd. Gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van maatschappelijke ondersteuning. De Rijksoverheid heeft bepaald dat burgers actief betrokken moeten worden bij de vorming van dit beleid door middel van burgerparticipatie. Ook hier kan de gemeente zelf invulling aan geven.

De gemeente dient burgers vroegtijdig in de gelegenheid te stellen zelfstandig voorstellen te doen voor het beleid inzake maatschappelijke ondersteuning; informatie te verschaffen die nodig is ter uitvoering hiervan en de gemeente dient zich ervan te vergewissen dat inwoners die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken aan bod komen. De wet verplicht een gemeente tot het vinden van maximaal draagvlak, maximale transparantie en verantwoording op het lokale niveau.

4.2 Beleid en plan: communicatiestrategie

Kadernota

De gemeenteraad van Asten heeft in juni 2005 de Kadernota Wmo vastgesteld. In deze nota zijn de contouren van de Wmo geschetst en is aangegeven hoe de gemeente zich kan voorbereiden op de consequenties daarvan. In september 2005 is vervolgens de bestuursopdracht Wmo vastgesteld. Daarin zijn de volgende communicatiemomenten benoemd:

- het verstrekken van algemene informatie over de Wmo;
- het organiseren van een expertmeeting (deze is op 10 oktober 2005 gehouden, waarbij sprake was van een grote opkomst van zowel professionals als vrijwilligers);
- het opzetten van een koepelorganisatie voor cliëntenparticipatie;
- de organisatie van de kaderstelling door de raad;
- het informeren van burgers en andere belanghebbenden over de beleidsnota.

Projectplan

In januari 2006 is het projectplan 'invoering Wmo' vastgesteld door de directie. Daarin is een projectstructuur opgenomen waarin sprake is van een interne klankbordgroep en een klankbord-

groep zorgvragers (Koepelorganisatie zorgvragers + Stichting verankering ouderenproof). De vertegenwoordigers van de Koepelorganisatie zorgvragers en de Stichting verankering ouderenproof zijn uitgenodigd om deel te nemen in de projectgroepen om ‘een effectieve beleidsbeïnvloeding te waarborgen’. Verder is in het projectplan aandacht besteed aan de overlegstructuur, waarin staat dat de projectgroepen (met externe deelnemers) uiteindelijk een advies zullen opstellen om het beleid te bepalen. Er staat letterlijk: ‘Alle partijen zoveel mogelijk betrekken bij het aandragen van informatie voor het analyseren van de situatie, het aandragen van alternatieven en het helpen kiezen tussen de alternatieven (interactief proces). (...) De projectgroep besluit of er akkoord gegaan kan worden met het uiteindelijke advies. De projectleider is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het beleidsadvies.’

De gemeente Asten heeft de burgerparticipatie in belangrijke mate vorm gegeven door de instelling (door de gemeenteraad) en het functioneren van de Koepel Zorgvragers. Dit is een permanent inspraakorgaan (met een onafhankelijke voorzitter) waarin alle betrokken organisaties en instellingen vertegenwoordigd zijn. De Stichting verankering ouderenproof is tijdelijk ingesteld op initiatief van de provincie en is inmiddels opgeheven. Deze stichting kan echter in dit project als niet relevant worden beschouwd, omdat dezelfde personen zowel zitting hebben gehad in de Koepel als in de Stichting.

Participatiemodel

Er is geen actueel communicatieplan voor het project opgesteld, waarin duidelijke doelen zijn omschreven. Wel is in de inspraakverordening (vastgesteld door de gemeenteraad in juni 2006) in artikel 10 het volgende Participatiemodel afgesproken:

1. De Koepel wordt betrokken bij de het gehele proces van beleidsvorming.
2. Adviseren: de gemeente geeft de Koepel de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. De ideeën van de Koepel spelen een volwaardige rol bij de ontwikkeling van beleid. De gemeente verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken.
3. Coproduceren: de gemeente komt samen met de Koepel een agenda met betrekking tot specifieke onderwerpen overeen en partijen zoeken samen naar oplossingen. De gemeente verbindt zich in principe aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.
4. Over de inhoud van beleidsplannen en verordeningen beslist uiteindelijk de gemeenteraad.

Tevens is in de inspraakverordening een aantal middelen geregeld voor het bestuur van de Koepel, waaronder een budget voor faciliteiten voor 2006 en 2007 gemaximeerd op een bedrag van 4.000 euro op jaarbasis.

De Koepel Zorgvragers heeft volgens geïnterviewden goed gefunctioneerd, mede door de brede samenstelling, de grote betrokkenheid van actieve mensen en de sterke bestuurlijke leiding van de voorzitter ('een sterk bindende rol gespeeld'). Alleen in de oprichtingsfase was er sprake van enige moeilijkheden ('toen schokte het even'). Op dat moment is er door de gemeente een extra bijeenkomst georganiseerd om het proces weer vlot te trekken. Voor de gemeente was de Koepel Zorgvragers een helder en functioneel aanspreekpunt met een 'constructief, kritische' opstelling. Bovendien vervulde de Koepel bij lastige onderwerpen een bemiddelende rol richting de achterban.

De communicatie vanuit de gemeente is georganiseerd en gecoördineerd door de betreffende projectleider Invoering Wmo. De afdeling Communicatie van de gemeente is slechts zeer zijdelings en ad hoc bij de project betrokken geweest.

De eerstverantwoordelijke wethouder heeft volgens de geïnterviewden een redelijk prominente rol gespeeld in het hele traject. De wethouder is bij diverse bijeenkomsten zelf aanwezig geweest, zoals bij de startbijeenkomst en twee keer per jaar bij het beleidsoverleg met de Koepel. De wethouder heeft het beleid van de gemeente duidelijk naar voren gebracht en een sterk signalerende rol gespeeld richting de Koepel. Daarnaast was zijn rol vooral luisterend van aard.

Het college van burgemeester en wethouders heeft gedurende het gehele traject op diverse momenten de stand van zaken teruggekoppeld aan de betrokken raadscommissie. De raad heeft dat positief beoordeeld ('meermalen complimenten uitgedeeld', aldus één van de geïnterviewden). De gemeenteraad is betrokken geweest bij de visievorming in diverse rondes. Ook de dorpsraden zijn betrokken geweest. Voorts is de gezamenlijke raadsconferentie met de gemeente Someren bij de start goed ontvangen door de aanwezige raadsleden. Een evaluatie met de raad heeft nog niet plaatsgevonden vanwege tijdgebrek. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 zal de evaluatie alsnog worden gehouden.

4.3 In de praktijk: communicatieboodschap

De in de kadernota en projectplan opgenomen communicatiemomenten zijn grotendeels uitgevoerd. De gemeente Asten heeft bij de start in 2007 de volgende communicatiemiddelen ingezet:

- een folder
- de gemeentelijke website
- berichten in het weekblad Peelbelang (gemeentepagina)

Omdat uit benchmarkonderzoek naar voren kwam dat de Koepel Zorgvragers een geringe bekendheid had bij de inwoners van Asten is er in het voorjaar van 2009 een Wmo-krant gemaakt, waarin met name aandacht is besteed aan de Koepel. Ook is daarin breed uiteengezet wat de Wmo inhoudt voor de inwoners. Daarnaast is er sprake van een Wmo-loket met twee medewerkers van de gemeente en twee medewerkers van ONIS. In de loop van de tijd is dit loket volgens de gemeente een herkenbare informatieplek geworden voor de inwoners ('stapje voor stapje is dat beter gegaan', aldus één van de geïnterviewden).

De gemeente heeft bij de inzet van de communicatiemiddelen nadrukkelijk de beschikbare middelen afgewogen vanwege het beperkte budget. 'Het is een beetje behelpen', aldus één van de geïnterviewden. Zo was een periodieke nieuwsbrief niet haalbaar. Er is daarom gekozen voor een beperkte inzet van communicatiemiddelen. Ook is relatief veel gecommuniceerd via de gebruikelijke structuren van wijk- en dorpsraden. Slechts een enkele keer is via de lokale radio gecommuniceerd door de gemeente.

Uit benchmarkonderzoek en klanttevredenheidsonderzoeken van de gemeente kan worden opgemaakt dat de communicatie over de invoering van de Wmo over het algemeen behoorlijk is geweest. Uit de reacties in deze onderzoeken blijkt een redelijke mate van tevredenheid.

Over de effectiviteit van de ingezette communicatiemiddelen zijn de meningen onder de geënquêteerde leden van de Koepel Zorgvragers zeer verdeeld. De gegeven antwoorden luiden: 'moeilijk te zeggen', 'nihil', 'website te summier', 'wmo-krant weinig functioneel', 'had beter, directer gekund', maar ook 'goed', 'voldoende informatie' en 'naar de organisaties toe positief, naar burger toe negatief'.

Uit de schriftelijke enquête onder de leden van de Koepel zorgvragers blijkt dat zij vooraf of in het begin van het project geïnformeerd zijn over het doel daarvan, zij het dat die informatie via

diverse wegen en/of instanties en op verschillende tijdstippen tot hen is gekomen. Er was geen centrale regie rondom die informatievoorziening aan het begin van het project.

Voorts blijkt dat iets meer dan de helft van de respondenten (53%) aangeeft dat hen bij de start van het project duidelijk was wat hun rol daarin was. Een grote minderheid (47%) geeft aan dat hen dat eerst gaandeweg duidelijk werd en dat de gegeven informatie ook niet altijd helder was.

Eveneens een kleine meerderheid (60%) geeft aan dat de communicatie bij de start voldoende en adequaat was. Een minderheid (40%) vindt dat daarvan geen of onvoldoende sprake was, onder andere vanwege onvoldoende bekendheid met en/of de moeilijkheid van de materie, het laat verstrekken van vergaderstukken, de ambtelijke taal in die stukken en de overvloed van informatie in korte tijd.

Bijna alle respondenten wisten bij wie ze op het gemeentehuis moesten zijn voor vragen en andere zaken en zij konden de betreffende persoon of personen daarover ook bereiken.

4.4 In de praktijk: inzicht in de perceptie van de doelgroep

De kwaliteit van de communicatie in de loop van het proces wordt in grote meerderheid (87%) door de leden van de Koepel zorgvragers positief gewaardeerd, alhoewel er diverse opmerkingen worden gemaakt over het (te) laat verstrekken van vergaderstukken en geklaagd wordt over het vele leeswerk. Slechts enkele respondenten (13%) geven aan dat de adviesfunctie in gevaar kwam door het (te) laat verstrekken van vergaderstukken en de veelheid van die stukken, dikwijls in korte tijd.

De rol van de gemeente in het proces wordt in z'n algemeenheid als positief ervaren; die rol was voldoende open en constructief en er werd door vertegenwoordigers van de gemeente in voldoende mate naar de leden van de koepel en hun inbreng geluisterd. Enkele leden hebben hierover een negatief oordeel.

Minder positief is het antwoord van de leden van de Koepel op de vraag wat er uiteindelijk met die inbreng is gedaan en of daarover terugkoppeling vanuit de gemeente heeft plaats gevonden.

Ongeveer de helft van de respondenten is tevreden over inbreng en terugkoppeling. De overige respondenten zijn daarover minder enthousiast of zelfs negatief (geen antwoord; moesten lang wachten op bepaalde zaken).

Het antwoord van de geënquêteerde leden op de vraag hoe de eigen rol in dit proces is ervaren is divers. Een aantal reacties luidt: 'beperkt; niet zoveel bij kunnen dragen', 'positief, constructief', 'leerzaam', 'kritisch', 'moeizaam' en 'nodeloos'.

De ervaringen over het proces als geheel lopen eveneens uiteen. Positieve reacties luiden: 'goed geïnformeerd zijn', 'ambtenaren dachten goed mee', 'goede samenwerking met de gemeente', 'kan de achterban hiermee helpen', 'brede betrokkenheid doelgroepen', 'medezeggenschap', 'leerproces', 'goede eigen inbreng' en 'openheid en luisterende houding leden en ambtenaren'. Minder positieve of negatieve reacties luiden: 'vergaderstukken vaak erg laat of te laat; te korte tijd voor lezen van stukken', 'de grote tijdsdruk', 'veel pittig leeswerk', 'gebrekkige motivering bij afwijzing advies / inbreng', 'te weinig tijd voor diepgang', 'te theoretisch; het gaat om de praktijk', en 'overleg met achterban moeilijk'.

Een zeer ruime meerderheid vindt dat de gemeente de verwachtingen ten aanzien van dit project heeft waargemaakt. Zij waarderen de interactie met de gemeente alsmede de goede betrokkenheid vanuit de samenleving en zien als resultaat een goed functionerende Koepel. Enkele respondenten waarderen het hele proces als 'zeer moeilijk'. Een proces waarin huns inziens ook de gemeente zoekende is en niet terugkoppelt.

De kwaliteit van de communicatie door de gemeente wordt door de meeste respondenten voldoende tot goed beoordeeld (gemiddeld rapportcijfer 7), een zeer kleine minderheid geeft hierover het oordeel 'slecht'. Als verbeterpunten worden aangegeven:

- tijdige informatieverstrekking en tijdige toezending van stukken;
- directer communiceren en efficiënter werken;
- meer deskundige participanten;
- materie meer in mootjes hakken; meer doen in kleinere (doel)groepen;
- gemeente moet meedoen;
- meer persoonlijke aandacht, die is nodig ondanks alle schriftelijke communicatie;
- meer tijd voor het proces en voor overleg;
- meer aandacht voor de praktijk, zoals b.v. een goed functionerend loket waar burgers snel en adequaat geholpen kunnen worden met hun vragen en problemen.

Ten slotte is de respondenten gevraagd naar opmerkingen, goede raad of suggesties tot verbetering van een soortgelijk project. De reacties:

- zorg voor betere communicatie en meer / voldoende voorlichting;
- doe meer aan maatwerk; meer per onderdeel / materie / zorgterrein en behandel dat in (doel)groepen;
- besteed aandacht aan beklijving bij en nazorg van participanten;
- geef participanten een redelijke vergoeding voor materiële kosten die zij moeten maken.

Evaluatie functioneren van de Koepel Zorgvragers Asten over de periode juni 2006 tot en met juni 2009

Vorig jaar heeft er een evaluatie op initiatief van de Koepel plaatsgevonden, waarin de volgende algemene opmerkingen staan:

1. De meerderheid van het bestuur en de aanwezige leden waren van oordeel dat de wijze waarop tot heden gewerkt is adequaat en zinvol was. De wijze waarop van de zijde van de gemeente werd omgegaan met de opmerkingen van de Koepel en de participatie van de zijde van de betrokken ambtenaren in de vergaderingen werd als zonder meer positief ervaren.
2. Een belangrijke kanttekening is wel dat de verzoeken voor advies of commentaar van de gemeente de Koepel vrijwel steeds in een erg laat stadium bereiken zodat het formuleren van een reactie buitengewoon moeizaam verloopt en sommige leden in het geheel niet kunnen participeren in het opstellen van een advies. In het verleden is dit bezwaar een aantal malen onderwerp van gesprek tussen de gemeente en de Koepel geweest. Dit heeft echter tot op heden niet tot verbetering geleid.

In een interview met de Rekenkamercommissie zegt de eerstverantwoordelijke wethouder dat met de Koepel goede afspraken zijn gemaakt. De gemeente erkent dat het een aantal keren niet gelukt is om tijdig de stukken bij de deelnemers te laten belanden, zoals bij de hulp in de huishouding. Dit had te maken met regionale afspraken, waaronder de aanbesteding. Deels is dit meegenomen in het besluitvormingstraject. De gemeente heeft excuses gemaakt voor de momenten waarop het niet goed is gegaan met de informatievoorziening. De wethouder zegt dat de relatie met de Koepel er niet door is verslechterd. 'De Koepel is er goed mee omgegaan'.

De Rekenkamercommissie constateert dat de informatievoorziening van de gemeenten naar de Koepel Zorgvragers nog altijd niet optimaal verloopt. In het kader van de Wijziging voorwaarden Collectief Vraagafhankelijk heeft de gemeente de Koepel te laat om advies gevraagd. Dit is ook

aan de orde gekomen in het raadsvergadering van 2 februari 2010. Diverse raadsfracties hebben aangegeven te betreuren dat de Koepel te laat is betrokken en hierdoor haar adviesrol niet volledig kan waarmaken. Opnieuw heeft wethouder Huijsmans dit probleem onderkent en dit betreurt. Overigens constateert de Rekenkamercommissie dat het bestuur van de Koepel heeft uitgesproken een nieuwe organisatiestructuur na te streven, waarbij verschillende werkgroepen ieder één (of enkele) van de beleidsterreinen van de Wmo bestrijkt. Deze werkgroepen worden 'gekoppeld' aan de desbetreffende beleidsmedewerker(s) van de gemeente, die het aanspreekpunt vormen. In het nieuwe participatiemodel betrekken de beleidsmedewerkers van de gemeente de voorzitters van de werkgroepen bij de beleidsontwikkeling op hun terrein voordat hier besluitvorming over heeft plaatsgevonden. Op deze wijze werken de gemeente en de Koepel aan invulling van het principe dat het advies op een zondanig tijdstip wordt gevraagd, dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit. Dit wordt ondersteund door de kwaliteitscyclus van de gemeente, waarin jaarlijks vooraf en per beleidsterrein de prestatie-indicatoren zijn benoemd. Afgesproken is deze werkwijze uiterlijk in te voeren per 1 juli 2010.

De geïnterviewde wethouder geeft aan dat de inzet van communicatiemiddelen 'altijd beter kan'. Hij heeft gemerkt dat als je mensen in het welzijnsveld spreekt dat niet iedereen de boodschap goed heeft opgepakt. Er was soms sprake van onduidelijkheden. Hierbij kan een rol spelen dat mensen ook niet altijd ontvankelijk zijn voor de boodschap. Wel is over de gevoelige punten van de invoering van de Wmo – waaronder het subsidiebeleid - volgens de betrokken wethouder actief gecommuniceerd. 'Dat is een heel open communicatief traject geweest'. Wel merkt hij op dat sommige verenigingen een passieve rol hebben gespeeld.

De gemeente houdt volgens de eerstverantwoordelijk wethouder zicht op de resultaten door het jaarlijkse benchmarkonderzoek waaraan de gemeente Asten meedoet. Hieruit blijkt – evenals uit de eigen klanttevredenheidsonderzoeken - dat over het algemeen positief wordt geoordeeld over de invoering van de Wmo in Asten.

Hoofdstuk 5 Conclusies

In dit hoofdstuk volgen de conclusies op basis van de centrale onderzoeksvraag: **Op welke wijze betreft de gemeente Asten burgers en andere belanghebbenden bij het beleid en wordt hiermee het beoogde doel bereikt?** Hierbij zijn ook de 10 spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie van de Nationale ombudsman betrokken (zie bijlage 2). Tevens wordt ook de vraag beantwoord in hoeverre de gemeente uitvoering heeft gegeven aan het eerdere onderzoek ‘Leren leren van beleidsontwikkeling’ van de concerncontroller uit 2007. Ten slotte wordt in dit hoofdstuk een vergelijking gemaakt met andere gemeenten (waaronder Someren) die eerder hebben meegedaan met het onderzoek van De Lokale Rekenkamer (zie ook bijlage 3).

5.1 Hoofdconclusies

1. De gemeente Asten betreft op ad hoc (wisselende) wijze burgers en andere belanghebbenden bij het beleid, iets wat ook al werd geconcludeerd in het onderzoek van de concerncontroller ‘Leren leren van beleidsontwikkeling’ in 2007. Er is geen algemeen communicatiebeleid vastgesteld en het is geen vaste gewoonte om het team Communicatie in te schakelen bij projecten waarbij interactie met burgers en andere belanghebbenden van belang is. Wel is in de tweede helft van 2009 door de ambtelijke organisatie (team Communicatie) met de beleidsnota Burgerparticipatie een goede aanzet gegeven om burgerparticipatie consistent als communicatiemiddel in te zetten door de gemeente. De gemeente is dan ook goed op weg om communicatie en burgerparticipatie structureel in te kaderen en te borgen in de organisatie.
2. Tegelijkertijd concludeert de Rekenkamercommissie dat de communicatie en burgerparticipatie in de visiefase van de revitalisering van de Bloemenwijk zeer behoorlijk is geweest, mede door de inhuur van een ervaren externe projectleider en voldoende financiële middelen. De breed samengestelde participatiegroep heeft goed gefunctioneerd. De deelnemers zelf zijn overwegend tevreden over de rol van de gemeente (en woningbouwcorporaties); zij hebben een goede inbreng kunnen hebben en de gemeente heeft adequaat verantwoording afgelegd over de gemaakte keuzes. De ingezette communicatiemiddelen zijn over het algemeen als effectief ervaren, al had de gemeentelijke website een grotere rol kunnen spelen.

3. Ook de communicatie en burgerparticipatie bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning is behoorlijk geweest, ondanks het ontbreken van een actueel communicatieplan (wel een participatiemodel vastgelegd in de inspraakverordening), de geringe betrokkenheid van het ambtelijke team Communicatie en de beperkte inzet van communicatiemiddelen vanwege een bescheiden budget. De Koepel Zorgvragers heeft goed gefunctioneerd, ondanks enige aanloopproblemen. De bestuurlijke rol van de betrokken wethouder is adequaat (actief, betrokken, open) en effectief (goede interventie na onduidelijkheden bij start project) geweest. Minpunten zijn de informatievoorziening vanuit de gemeente (herhaaldelijk te late aanlevering van stukken waardoor de adviesrol van de Koepel in het gedrang is gekomen) en de terugkoppeling aan deelnemers over wat er met hun inbreng is gedaan.

5.2 Deelconclusies

4. Er bestaat een spanningsveld tussen het ambitieniveau op het gebied van communicatie en burgerparticipatie en de interne ambtelijke capaciteit. De communicatiemedewerkers geven zelf aan dat de werkdruk hoog is, mede door het ambitieuze werkprogramma. Bovendien heeft het team Communicatie de ambitie om zich te komende jaren te positioneren als intern adviesbureau, iets wat de werkdruk zal verhogen. Het inhuren van een ervaren projectleider – zoals in het project Bloemenwijk - is een goede optie om het ambitieniveau te blijven waarmaken, maar zal ook de nodige financiële consequenties hebben.
5. De rol van de gemeenteraad als beslisser is in beide projectcases door de gemeente helder gecommuniceerd aan de participanten. Bovendien is de gemeenteraad ook tussentijds goed op de hoogte gehouden van de voortgang in het interactieve proces.
6. Een onderbouwing van waarom de gemeente voor bepaalde communicatiemiddelen heeft gekozen ontbreekt veelal. De gemeente heeft de middelen tegen elkaar afgewogen op basis van financiële en/of praktische overwegingen. Dit heeft als risico dat de gemeente bij de keuze van communicatiemiddelen het effect dat een middel heeft voor het te bereiken doel uit het oog verliest.

7. De mix van communicatiemiddelen is traditioneel van aard (folder, nieuwsbrief, bijeenkomst, website). Er zijn geen moderne communicatie-uitingen als e-mail, MSN, Twitter en SMS toegepast. Uit onderzoek van De Lokale Rekenkamer (zie bijlage 3) blijkt dat ook andere gemeenten structureel conservatieve keuzes maken bij de inzet van communicatiemiddelen.

5.3 Benchmark De Lokale Rekenkamer

De Lokale Rekenkamer (onderzoekers van Jacques Necker) heeft vorig jaar in 13 gemeenten onderzoek gedaan naar communicatie en burgerparticipatie (zie bijlage 3 'De DoeMee bode, pagina 1). Daarbij zijn de volgende succes- en/of faalfactoren benoemd:

1. De kwaliteit van de beleidskaders. Uit het onderzoek blijkt dat in iedere gemeente – ook in Asten - de inwoners recht hebben op tijdige, juiste en toegankelijke informatie. Bovendien wordt overal de kloof tussen burger en de politiek gedicht en is draagvlak voor beleid de norm (ook in Asten). Slechts een klein deel van de beleidsnota's is echter zo geformuleerd dat het ook handvatten biedt voor een praktische uitvoering, iets wat in Asten met de beleidsnota Burgerparticipatie (opgesteld in 2009) wel het geval is. Wel heeft Asten geen algemeen communicatiebeleid vastgesteld. Voorts constateren de onderzoekers van De Lokale Rekenkamer dat veel afdelingen communicatie dusdanig klein zijn dat de ambities niet realistisch zijn. Dit is ook in Asten het geval.
2. De gerichte inzet van burgerparticipatie als instrument. De onderzoekers van De Lokale Rekenkamer constateren dat burger bij beleidsvorming vooral worden betrokken omdat het voor de gemeente zelf een meerwaarde heeft; de gemeente krijgt minder zienswijzen ingediend, organisaties committeren zich aan het beleid en raadsleden kunnen eenvoudiger invulling geven aan hun volksvertegenwoordigende rol. De meerwaarde voor de burgers zelf blijkt van secundair belang. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten wel vaak kiezen om burgers te betrekken, maar dat ze slechts zelden gebruik maken van hun expertise. Er is nog zeer weinig oog voor het feit dat burgers participatie zien als een recht en dat co-creatie hoort bij de geest van deze tijd. Als de gemeente dan toch gaat 'schermen' met participatie neemt de gemeente het risico dat de verwachtingen van burgers hoger liggen dan die van de gemeente. De Rekenkamercommissie is van mening dat de gemeente Asten in de twee onderzochte cases de verwachtingen grotendeels heeft waargemaakt.

3. De keuze voor het juiste communicatiemiddel. Uit het onderzoek blijkt dat de 13 gemeenten vooral traditionele middelen inzetten (uitnodigingsbrieven voor rondetafelsessies, gemeentepagina's in lokale krantjes, folders met informatie over de Wmo, verslagen van inloopavonden, etc.). De onderzoekers zijn echter niet trajecten tegengekomen waar burgers daadwerkelijk mochten meebeslissen. Ook de toepassing van moderne communicatiemiddelen als MSN, Twitter, SMS en e-mail is zeer beperkt. Gemeenten maken structureel conservatieve keuzes. Dit leidt bij de onderzoekers tot twijfel of de gekozen strategie in de 13 gemeenten altijd de meest effectieve is. De Rekenkamercommissie kan deze vraag ook opwerpen voor de gemeente Asten (zie hiervoor deelconclusies 6 en 7).

Hieronder volgt een overzicht van De Lokale Rekenkamer waarin de 13 onderzochte gemeenten op een drietal elementen zijn beoordeeld: (1) duidelijke resultaten participatieproces, (2) algemene terugkoppeling, en (3) persoonlijke terugkoppeling. De Rekenkamercommissie heeft hieraan de gemeente Asten toegevoegd op basis van de twee onderzochte cases (Bloemenwijk en Wmo). Conclusie: Asten scoort - vergelijkbaar met de meeste andere gemeenten - goed op duidelijke resultaten van het participatieproces en algemene terugkoppeling. Minpunt is – evenals voor veel andere gemeenten – de persoonlijke terugkoppeling aan deelnemers.

Gemeente	Duidelijke resultaten participatieproces	Algemene terugkoppeling	Persoonlijke terugkoppeling
Sneek	Nee	Ja	Ja
Gennep (Groenbeleid)	Deels	Ja	Nee
Gennep (Wmo)	Nee	Ja	Nee
Heerenveen	Ja	Ja	Nee
Schiedam	Ja	Ja	Nee
Vlaardingen	Ja	Ja	Ja
Franekeradeel (wijkvernieuwing)	Ja	Nee	Ja
Franekeradeel (verkeersproject)	Ja	Ja	Nee
Nieuwegein	Ja	Ja	Ja
Spijkenisse	Nee	Ja	Nee
Rheden (Da Costa)	Ja	Ja	Ja
Rheden (Wmo)	Ja	Ja	Ja
Skarsterlân	Nee	Ja	Nee
Wijdmeren	Deels	Ja	Nee
Someren (Wmo)	Nee	Ja	Nee
Asten (Bloemenwijk)	Ja	Ja	Nee
Asten (Wmo)	Deels	Ja	Nee

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk doet de Rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen. Deze zijn mede gebaseerd op de spelregels die de Nationale ombudsman in het rapport ‘We gooien het de inspraak in’ heeft geformuleerd (zie bijlage 2). Ook zijn enkele aanbevelingen betrokken die De Lokale Rekenkamer in het Doe Mee-onderzoek communicatie en burgerparticipatie heeft gedaan aan de deelnemende gemeenten (zie bijlage 3).

1. Stel als gemeenteraad een algemeen communicatiebeleid vast waarin de ambtelijk opgestelde beleidsnota Burgerparticipatie wordt betrokken. Houd daarbij voor ogen dat participatie een middel is en geen doel. De 10 spelregels die de Nationale ombudsman heeft geformuleerd (zie bijlage 2) bieden zowel de gemeente als de burger goede handvatten voor behoorlijke burgerparticipatie. Extra aandachtspunt is de informatieverstrekking vanuit de gemeente aan participanten zodat zij hun participatierol optimaal kunnen vervullen.
2. Maak weloverwogen en heldere keuzen vooraf. Een slecht imago heb je zo, terwijl het lastig is om vertrouwen terug te winnen. Betrek bij het maken van die keuzen vooraf het team Communicatie. Het afwegingsschema in de nota Burgerparticipatie biedt een bruikbaar handvat om het gesprek te voeren met de interne communicatieadviseur over de wenselijkheid, niveau (participatieladder) en voorwaarden voor burgerparticipatie. Geef de burger aan de voorkant duidelijkheid daaromtrent. En wees kritisch. Participatie kost veel tijd, capaciteit en geld. Streef maatwerk na. Communiceer altijd, maar laat burgers met mate participeren.
3. Vergeet de interne communicatie niet. Zorg ervoor dat collegeleden, raadsleden en ambtenaren zich gedurende een interactief proces betrokken blijven voelen. Laat de gemeenteraad vooraf ook duidelijk uitspreken welke rol hij wenst te spelen. De communicatieboodschappen moeten voor de hele organisatie helder en duidelijk zijn. Het is bijna vanzelfsprekend dat tijdens een interactief proces de blik vooral op de buitenwereld is gericht. Maar bedenk wel dat de interne doelgroepen vaak aan de slag moeten met de uitkomsten van een interactief proces.
4. Gebruik de gemeentelijke website meer en beter als een communicatiemiddel. En prikkel burgers door ook andere, minder traditionele, communicatiemiddelen te hanteren. Een gemeentepagina en een bewonersbrief werken niet voor alle projecten. Bovendien zijn bijvoor-

beeld jongeren vaak beter te bereiken via moderne communicatiemiddelen als Twitter en MSN.

5. Blijf weg van ambtelijk jargon. Communiceer helder en begrijpelijk, vooral ook als het gaat om complexe boodschappen. De inhoudelijke boodschap wordt dan beter opgepakt door de doelgroepen.
6. In herhaling toont zich de meester. Niet altijd is alles in één keer duidelijk. Dit kan ertoe leiden dat burgers met een andere intentie naar een participatieavond komen, ondanks dat de gemeente het goed communiceert. Door de boodschap te herhalen ontstaat een beter beeld bij de burger. Dit voorkomt teleurstelling van beide kanten, maar komt vooral het doel van de participatie ten goede.
7. Voor wat hoort wat. Wanneer een burger de moeite neemt om een avond te bezoeken en zijn visie kenbaar te maken, is terugkoppeling het minste wat de gemeente kan doen. De burger heeft er recht op te weten wat er met zijn inbreng wordt gedaan. Het is een teken van een klantgerichte gemeente om hem of haar hier persoonlijk over te informeren. In het geval van de Wet maatschappelijke ondersteuning had dat enkele teleurstellingen kunnen voorkomen. Ook kan overwogen worden een kleine materiële vergoeding te geven aan participanten.
8. Durf als gemeente aan te sluiten bij een initiatief of plan van burgers. Ofwel: de derde generatie burgerparticipatie (inspraak is de eerste generatie burgerparticipatie, interactieve beleidsvorming de tweede generatie). De gemeente speelt dan een faciliterende rol. Bijvoorbeeld door burgers door de bureaucratie heen te helpen, een zetje te geven, financiële ondersteuning te bieden of een initiatief in te passen in beleid. Het boek 'Help! een burgerinitiatief' van het ministerie van Binnenlandse Zaken is in dit opzicht aan te bevelen.

Hoofdstuk 7 Zienswijze college burgemeester en wethouders



Rekenkamercommissie Deurne, Asten, Someren
Secretaris de heer T. Lammers
Postbus 3
5750 AA Deurne

Behandeld door: drs P.G.M. Greijn
Doorkiesnr.: (0493) 671 204
Uw brief: -
Uw kenmerk: -
Oms kenmerk: -
Bijlage(n): -
Datum: **- 9 JUNI 2010**

Onderwerp: Onderzoek Communicatiebeleid en burgerparticipatie

Geachte commissieleden,

Wij danken u voor het toezenden van het rekenkamerrapport: "Onderzoek Communicatiebeleid en burgerparticipatie". Door omstandigheden kunnen wij onze zienswijzen pas nu doorgeven, daarvoor onze excuses.

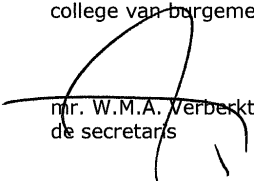
U vraagt ons in deze fase zienswijzen cq onze mening kenbaar te maken ten aanzien van de door de rekenkamer getrokken conclusies en aanbevelingen.

Uw conceptrapport is besproken in de collegevergadering van 25 mei jl. Wij complimenteren u met de leesbaarheid en helderheid van dit rapport en wij onderschrijven de door u getrokken conclusies en aanbevelingen.

Wel hebben wij nog een aanvulling op uw rapport. Op pagina 10 stelt u in de derde alinea dat eind 2009 de beleidsnota Burgerparticipatie is vastgesteld. Dat is niet correct, deze zal integraal onderdeel gaan uitmaken van het collegebeleidsplan communicatie 2010-2014.

Wij hopen u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
college van burgemeester en wethouders van Asten


mr. W.M.A. Verbeek
de secretaris


ir. J. Beenakker
de burgemeester

Hoofdstuk 8 Nawoord Rekenkamercommissie

De reactie van het college van burgemeester en wethouders is voor de Rekenkamercommissie geen aanleiding om daarop inhoudelijk nog te reageren.

Bijlage 1: Overzicht van gehouden interviews

12 oktober 2009	Peter Baudoin Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, beleid en advies
13 oktober 2009	Arjan Brink Extern projectleider Revitalisering Bloemenwijk
2 november 2009	Peter Greijn en Ellis van Bussel Afdeling Communicatie
11 januari 2010	Jac Huijsmans Wethouder

Bijlage 2: Samenvatting rapport Nationale ombudsman ‘We gooien het de inspraak in’ (17-9-2009)

Aanleiding

Participatie van burgers bij overheidsbeleid is in een democratische samenleving een groot goed. De wijze waarop die participatie wordt ingevuld, speelt een belangrijke rol in de relatie tussen de burger en de overheid en het vertrouwen dat de burger in de overheid heeft. Burgerparticipatie omvat alle methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is als om de wettelijke inspraakprocedure.

Op het gebied van burgerparticipatie vinden vele initiatieven plaats. Desondanks ontvangt de Nationale ombudsman regelmatig klachten van burgers over de wijze waarop zij door hun gemeente bij het beleid worden betrokken. Vaak gaat het erom dat de gemeente de indruk wekt dat burgers mee kunnen denken en praten over een te nemen besluit. In de praktijk ervaren de burgers echter dat de gemeente hun inbreng zonder opgave van redenen naast zich neerlegt. De participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid komt daardoor niet tot zijn recht en burgers voelen zich niet behoorlijk behandeld door de gemeente.

De Nationale ombudsman hecht eraan dat de relatie tussen burger en overheid goed is en ziet erop toe dat de overheid in haar contacten met de burgers behoorlijk handelt. Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman daarom een kader schetsen waarbinnen behoorlijke omgang van gemeenten met burgerparticipatie is gewaarborgd. Dit heeft geresulteerd in tien spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie.

Ervaringen van burgers en gemeenteambtenaren

De beleving van de burgers stond in dit onderzoek centraal. Er is onderzocht wat vanuit het perspectief van de burgers de kwetsbare punten in de huidige participatieprocessen zijn en welke gedragingen tot de grootste ergernissen leiden. Samengevat zijn de belangrijkste kritiekpunten:

- De politiek heeft al besloten terwijl bij de burgers de suggestie is gewekt dat zij nog kunnen participeren in de besluitvorming.
- De burgers worden te laat betrokken bij de besluitvorming zodat de burger daar geen invloed meer op heeft.

- Hoewel de gemeente burgerparticipatie organiseert, wordt de inbreng van burgers vervolgens genegeerd.
- De gemeente wil geen gesprek met de burgers maar kiest voor een zeer procedurele en formele benadering.
- De gemeente verstrekt geen informatie, burgers worden daardoor onverwacht met de uitvoering van het besluit geconfronteerd.
- Door het gebrek aan informatie stroken de verwachtingen van de burgers niet met de realiteit, burgers weten vaak niet waar zij precies bij betrokken worden en dat zorgt voor teleurstelling en frustratie achteraf.
- De gemeente handelt niet zorgvuldig door bijvoorbeeld niet goed na te gaan wie de belanghebbenden bij een bepaald besluit zijn of maar een deel van de buurtbewoners te informeren.
- De gemeente verstrekt onduidelijke en onvolledige informatie waardoor het voor burgers moeilijk is om goed in te schatten wat een besluit nu precies inhoudt.

Uit de ervaringen van de gemeenteambtenaren is gebleken dat het college van burgemeester en wethouders over het algemeen bepaalt of er burgerparticipatie georganiseerd wordt of niet. In beginsel is de keuze voor burgerparticipatie vrij en wordt deze per project bekeken. Hierbij spelen ook factoren als geld en tijd en het initiatief van de betrokken ambtenaren een rol. Voor het slagen van burgerparticipatie is het van groot belang dat de politiek zich daaraan committeert.

Bij moeilijke onderwerpen, zoals opvang voor verslaafden, is er eigenlijk altijd weerstand. Sommige wijken zijn beter in het bieden van weerstand dan andere, het zogenaamde 'IQ van de wijk' speelt hierbij een grote rol. Vaak kiest de gemeente er bij dergelijke moeilijke onderwerpen voor om geen burgerparticipatie te organiseren. Voor gemeenten is het moeilijk te bepalen wat het juiste moment is om burgers te betrekken. Dit moet niet te vroeg zijn maar ook niet te laat. Daarbij is ook van groot belang dat alle burgers betrokken worden en dus gehoord worden, niet alleen de voor- of tegenstanders maar ook de zwijgende meerderheid.

Gemeenteambtenaren beamen dat voorafgaand aan het proces duidelijk moet zijn bepaald welke rol de burger heeft en wat het doel is van de burgerparticipatie. Tevens is duidelijke en volledige informatieverstrekking van groot belang. Welke informatie op welk moment wordt prijsgegeven wordt echter mede bepaald door ambtelijke of politieke overwegingen die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen.

Behoorlijke burgerparticipatie

De wijze waarop de burger de gedragingen van de gemeente in het kader van burgerparticipatie beleeft, is van invloed op zijn rechtvaardigheidsbeleving. Er bestaat een directe relatie tussen de rechtvaardigheidsbeleving van de burger en zijn vertrouwen in de overheid. Behoorlijke burgerparticipatie is nodig om het vertrouwen tussen de burger en de overheid te verbeteren. Uit dit onderzoek blijkt dat behoorlijke burgerparticipatie drie kernelementen heeft. Ten eerste is het noodzakelijk dat de gemeente vooraf heldere keuzen maakt over de invulling van het participatieproces. Ten tweede dienen bestuurders en ambtenaren daadwerkelijk geïnteresseerd te zijn in de inbreng van burgers en overtuigd te zijn van de toegevoegde waarde van burgerparticipatie. Ten derde moet de gemeente ervoor zorgen dat de burgers volledig geïnformeerd zijn en blijven gedurende het participatieproces. Deze drie kernelementen heeft de Nationale ombudsman uitgewerkt in tien spelregels die zowel de gemeente als de burger handvatten bieden voor behoorlijke burgerparticipatie.

Heldere keuzen vooraf

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - meebeslissen;
 - coproduceren;
 - adviseren;
 - raadplegen;
 - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;

- op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

Constructieve houding

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

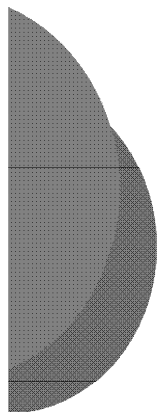
Informatieverstrekking

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen) argumenten.

Veel gemeenten erkennen het belang van burgerparticipatie en proberen daar ook zo goed mogelijk inhoud aan te geven. Dit lukt echter nog niet altijd. Met deze spelregels wil de Nationale ombudsman actief bijdragen aan de verdere ontwikkeling en implementatie van behoorlijke burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid.

Zie voor het volledige rapport: www.nationaleombudsman.nl

Bijlage 3: Overkoepelende notitie DoeMee Communicatie en Burgerparticipatie van De Lokale Rekenkamer (29 mei 2009)



[DOEMEE]

de lokale rekenkamer

De DoeMee bode

OVERKOEPELENDE NOTITIE DOEMEE COMMUNICATIE EN BURGERPARTICIPATIE

VRUJDAG 29 MEI 2009

Beste deelnemer,

Communicatie en burgerparticipatie. Het zijn twee containerbegrippen, toverwoorden die als oorzaak én oplossing worden gezien voor een breed scala aan problemen. Zijn burgers niet tevreden over de inrichting van de nieuwe rondweg? Laat ze voortaan participeren in de planvorming. Kent niemand in uw gemeente de raadsleden bij naam? Zend dan voortaan raadsvergadering live uit op TV. Is er in uw gemeente geen draagvlak voor het nieuwe sportbeleid? Dan heeft uw gemeente vast de vrijwilligersorganisaties niet in de uitvoering betrokken. Communicatie en burgerparticipatie zijn in deze gevallen het middel om doelen te bereiken en tegelijkertijd een potentiële oorzaak voor een nieuw probleem. De vraag wat de uiteindelijke meerwaarde is van de communicatie-inspanningen, is lastig te beantwoorden. In dit DoeMee-onderzoek hebben de onderzoekers van Jacques Necker daartoe toch een poging gedaan. De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek in dertien gemeenten staan in deze krant. Het totaaloverzicht levert geen blauwdruk op van een ideaaltypische aan-pak. Omdat iedere situatie anders is, is dat niet mogelijk. Wel geeft het inzicht in de belangrijkste factoren die van invloed zijn op een effectieve inzet van beide 'instrumenten'.

Met vriendelijke groet,

Maarten Hoogstad

Projectleider DoeMee Communicatie en burgerparticipatie

Gemeenten terughoudend bij inzet moderne communicatiemiddelen

Door Maarten Hoogstad

Succes- en/of faalfactor 1: de kwaliteit van de beleidskaders

Gelikte beleidskaders worden niet toegepast

Veel communicatienota's lezen als een roman, ze zijn mooi vormgegeven, ze bevatten inzichtelijke schema's en schetsen mooie plannen voor interne communicatie, citymarketing, interactieve beleidsvorming en public relations. In iedere gemeente hebben de inwoners recht op tijdige, juiste en toegankelijke informatie, zo valt te lezen. Overal wordt de kloof tussen burger en de politiek gedicht en is draagvlak voor beleid de norm. Slechts een klein deel van deze beleidsnota's is echter zo geformuleerd dat het ook handvatten biedt voor een praktische uitvoering. Ook zijn veel afdelingen communicatie dusdanig klein dat de ambities niet realistisch zijn. Ook in uitvoeringsnota's of afdelingsplan-nen wordt – als ze al aanwezig zijn - de concretiseringslag niet gemaakt. "Uit dit onderzoek blijkt dat het daardoor regelmatig bij mooie woorden blijft en dat de afdeling communicatie noodgedwongen vooral reactief opereert", aldus Maarten Hoogstad.

Succes- en/of faalfactor 2: de gerichte inzet van burgerparticipatie als instrument

Burgerparticipatie biedt voorsnog vooral voordelen voor de gemeente zelf

Burgers worden bij beleidsvorming vooral betrokken omdat het voor de gemeente zelf een meerwaarde heeft; de gemeente krijgt minder zienswijzen ingediend, organisaties committeren zich aan het beleid en raadsleden kunnen eenvoudiger invulling geven aan hun volkvertegenwoordigende rol. Uiteraard is ook iedere burger gebaat bij een overheid die goed functioneert. Toch blijkt de meerwaarde voor burgers zelf van secundair belang te zijn. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten wel vaak kiezen om burger te betrekken, maar dat ze slechts zelden gebruik maken van hun expertise. Er is nog zeer weinig oog voor het feit dat burgers participatie zien als een recht en dat co-creatie hoort bij de geest van deze tijd. "Waar de vooruitstrevende bedrijven hele motoren van auto's laten ontwerpen door de gebruikers, gebeurt dit bij overheden niet of nauwelijks", zegt Maarten Hoogstad. Als de gemeente dan toch gaat 'schermen' met participatie neemt de gemeente het risico dat de verwachtingen van burgers hoger liggen dan die van de gemeente.

Succes- en/of faalfactor 3: de keuze voor het juiste communicatiemiddel

Veel gemeenten zijn conservatief en bewandelen vooral traditionele paden

Wat hebben we voor dit onderzoek zoal bestudeerd? Uitnodigingsbrieven voor rondetafelsessies, gemeentepagina's in lokale krantjes, folders met informatie over de Wmo, verslagen van inloopavonden etc. Wat zijn we niet tegengekomen? Trajecten waar burgers daadwerkelijk mochten meebeslissen. Ook de toepassing van moderne communicatie-uitingen als MSN / TWITTER / SMS en E-mail is zeer beperkt. Gemeenten maken structureel conservatieve keuzes. Dit leidt bij de onderzoekers tot twijfel of de gekozen strategie altijd de meest effectieve is.

Er zijn uiteraard nog veel meer factoren die een effectieve inzet van communicatie en burgerparticipatie positief kunnen beïnvloeden. Met name in interactieve trajecten is zorgvuldigheid en een weloverwogen en doordachte strategie dus meer dan gerechtvaardigd. Een slecht imago heb je zo, terwijl het lastig is om vertrouwen terug te winnen. Een traject met een positieve insteek kan dan zo maar leiden tot teleurstelling. Communiceer daarom altijd, maar laat burgers met mate participeren.

Deelnemende rekenkamercommissies

1. Albrandswaard*
2. Franekeradeel
3. Gennep
4. Heerenveen
5. Nieuwegein
6. Rheden
7. Schiedam
8. Skarsterlân
9. Sneek
10. Someren
11. Spijkenisse
12. Vlaardingen
13. Wijdemer

* Vanwege latere deelname is dit onderzoek niet in deze notitie meegenomen.

IN DEZE DOEMEE
NOTITIE LEEST U:

Gemeenten terughoudend bij inzet moderne communicatiemiddelen	1
Gemeenten kiezen voor 2 pragmatische aanpak	2
Strategie is basis voor goede uitvoering	2-3
De gemeente communiceert?!	3-4
Gemeentelijke intentie versus verwachtingen burger	4-5
Thema: invoering van de Wmo	6-7
Het hoe en waarom van burgerparticipatie	8

Gemeenten kiezen voor pragmatische aanpak

Door Renée van Os

“Een goed begin is het halve werk”. Dat geldt zeker ook voor beleidsvorming voor communicatie en burgerparticipatie. Toch heeft niet iedere deelnemende gemeente een vastgesteld beleidskader op dit terrein.

Iets minder dan de helft van de deelnemende gemeenten blijkt op het gebied van communicatie en burgerparticipatie te hebben. Daarnaast zijn de vastgestelde nota's niet allemaal meer up-to-date (in een enkel geval zelfs van vóór 2002). Voor een deel van de gemeenten die geen vastgestelde nota hebben, is dat een pragmatische keuze, dat wil zeggen: zij verweven communicatie in beleidsvoorstellen, projectplannen en/of een afdelingsplan van de afdeling communicatie (al dan niet vastgesteld door het college). Uit onderzoeken blijkt dat deze pragmatische inbedding niet in iedere gemeente even goed gewaarborgd is (met als gevolg dat het ene beleidsvoorstel wel een uitgebreide communicatieparagraaf bevat, en het andere niet, afhankelijk van de ambtenaar die het voorstel heeft geschreven).

De kwaliteit van de nota's varieert. Enkele nota's zijn meer vanuit een public relations blik geschreven. Deze gaan vooral in op de gemeente als een organisatie met een eigen imago dat naar de burgers gecommuniceerd moet worden. Zo wil de gemeente Albrandswaard volgens de communicatienota naar haar burgers uitstralen “een groene gemeente in de nabijheid van de grote stad” te zijn, en wil de gemeente Vlaardingen bij burgers vooral het imago van “een transparante en zelfbewuste organisatie, waarvan de medewerkers en bestuurders open communiceren en contact maken met de Vlaardingse voor wie zij werken” creëren.

Het doel van communicatie wordt niet in alle nota's even specifiek, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd. Bepaalde gemeenten zijn wel

helder in de formulering van hun communicatie-doelen (vastgelegd in een nota of programmabegroting). Zo maakt de gemeente Heerenveen in haar beleidsnota communicatie onderscheid tussen de communicatiedoelen 'informatie geven', 'informatie zoeken' en 'sturen door communicatie', en benoemt de gemeente Nieuwegein in de programmabegroting van 2007 de volgende drie uitgangspunten van communicatie: 'inwoners informeren over het totale gemeentelijke beleidsproces', 'de besluitvorming van beleid en de afwegingen daarbij' en 'de mogelijkheden voor participatie en/of inspraak'. Het concretiseren van deze doelen in de programmabegroting van 2008, zoals verwacht mag worden, ontbreekt. Hierdoor ontbreekt het aan een gedegen onderbouwing hoe die doelen bereikt worden.

Een vastgestelde separate nota op het gebied van burgerparticipatie is slechts in enkele gemeenten aanwezig. Bijvoorbeeld de gemeente Spijkenisse, waar de raad in 2003 een beleidsnota interactieve beleidsvorming heeft vastgesteld door de raad. In deze nota worden drie argumenten opgesomd voor interactieve beleidsvorming: (1) vergroten van het draagvlak voor beleid, (2) verbeteren van de kwaliteit van het beleid, (3) versterken van de democratie/vergroten van de betrokkenheid tussen overheid en burger. Naast Spijkenisse hebben Sneek, Schiedam en Rheden een vastgestelde notitie burgerparticipatie.

Gemeenten zonder een vastgestelde nota burgerparticipatie hebben in sommige gevallen wel in de communicatienota ruimte gereserveerd voor burgerparticipatie, maar in de meeste gevallen ontstaan gemeenten met een handreiking, protocol of leidraad voor van de ambtelijke organisatie (of men had helemaal niets). “Deze handboeken zijn van wisselende kwaliteit”, aldus Renée van Os. Een voorbeeld van een kwalitatief goede handreiking burgerparticipatie is die van de gemeente Franekeradeel, die een vergelijk-

bare visie op burgerparticipatie aandraagt als de (door de raad vastgestelde) nota van Spijkenisse. De handreiking van Franekeradeel omschrijft burgerparticipatie als een middel om meer draagvlak te creëren voor beleid, meer op de burger toegesneden beleid te creëren, en het bijdragen aan een transparant en democratisch proces.

In een deel van de documenten wordt de koppeling gemaakt tussen bovengenoemde doelen van burgerparticipatie en de middelen om deze doelen ook daadwerkelijk te bereiken. Twee gemeenten maken daarbij gebruik van een participatieladder, welke onderscheid maakt in verschillende vormen van burgerparticipatie, en daarbij de burger verschillende rollen toebedeelt

In het kader op pagina 8 wordt ingegaan op bovengenoemde koppeling tussen doelen van burgerparticipatie en de middelen die de gemeente kan inzetten om deze doelen te realiseren. De onderzoekers hebben laten zien dat daar voor gemeenten nog behoorlijk wat winst valt te behalen. Juist door deze koppeling van doelen – en de daarmee samenhangende keuze voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie – met de in te zetten instrumenten kan een traject van burgerparticipatie voor zowel gemeente als burgers doeltreffend verlopen. ■

Wij onderzochten de volgende projecten voor u:

Centrumplan
Wijkvernieuwing (2)
Verkeersprojecten (2)
Openbaar groen
Lichtproef
Wmo (5)
Toekomstvisie
Cultureel Kwartier
Kadernota sportbeleid

Strategie is basis voor goede uitvoering

Door Annemarie Blakborn

Gemeenten steken communicatie op verschillende manieren in om burgers de mogelijkheid tot participatie te geven. De manier van communiceren is afhankelijk van de aard van een project of plan. Zo zijn gemeenten wettelijk verplicht om een ontwerp bestemmingsplan ter inzage te leggen waarop burgers hun zienswijzen kunnen indienen. Daarnaast hebben burgers recht op inspraak bij beleidsvoor-nemens. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen eerder met bewoners te communiceren om bijvoorbeeld draagvlak te creëren of om input te krijgen voor een bepaald project of plan.

Strategie in een communicatieplan

De onderzoekers hebben voor het Doemee-onderzoek vijftien projecten bestudeerd. Bij negen van deze vijftien projecten hebben de gemeenten voorafgaand aan het project een strategie in een communicatieplan vastgelegd. Van de zes projecten waarbij de gemeenten vooraf geen communicatieplan hebben vastgesteld, komt de strategie gedeeltelijk terug in een ander document, zoals een plan van aanpak, een programma van eisen of een bestuursopdracht. Hierin wordt in enkele zinnen verwoord op welke manier zij met betrokkenen willen communiceren.

“Door beperkte aandacht voor communicatie loopt de gemeente het risico geen houvast te hebben gedurende de uitvoering van het project”, aldus Annemarie Blakborn. Doordat een uitgewerkte strategie ontbreekt, kan de gemeente bijvoorbeeld essentiële communicatie uitingen over het hoofd zien, of kan de gemeente

binnen een project op tegenstrijdige manieren met burgers communiceren. Dit komt de betrokkenheid van burgers bij projecten en plannen van de gemeente niet te goede.

Aandacht voor participatie-niveau

Van alle bestudeerde projecten hebben gemeenten bij negen projecten aandacht voor het niveau van participatie. Dit is niet altijd in een communicatieplan

verwerkt. De gemeente geeft bijvoorbeeld aan welke niveaus van participatie de gemeente in het algemeen onderscheidt en welk specifieke niveau van participatie de gemeente wil hante-nen. Sommige gemeenten geven hiervoor in het plan een onderbouwing, anderen niet.

Met een onderbouwing laat de gemeente zien dat zij bewust heeft nagedacht over de te volgen strategie en welke afwegingen zij daarin heeft gemaakt. Vijf van de negen projecten betrof de invoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hierbij was burgerparticipatie verplicht. Gemeenten hebben wel zelf invulling

moeten geven aan het participatietraject. Op pagina 6 wordt hier verder op ingegaan.

Relatie tussen participatieniveau, doelgroepen, communicatiedoelen en middelen

Gemeenten leggen veelal een relatie tussen het niveau van participatie, de bijbehorende doelgroepen, de communicatiedoelen en middelen. De gemeenten Schiedam en Vlaardingen doen dit in het communicatieplan voor de invoering van de Wmo. Hierin is als doel opgenomen: “Het informeren van de inwoners en betrokkenen over de invoering van de Wmo en de veranderingen die dit met zich meebrengt in de drie Nieuwe Waterweg Noord-gemeenten, zodat mensen weten wat

dit voor hen betekent en waar ze terecht kunnen voor informatie en/of voorzieningen. “

In een bijbehorende planning staat omschreven wanneer de gemeenten welke doelgroepen op welk participatieniveau willen betrekken. →

[DOEMEE]

Door een relatie te leggen tussen het doel, de doelgroepen, het niveau van participatie en de communicatiemiddelen laten de gemeenten zien welke afweging zij in hun strategie maken. De gemeenten onderbouwen waarom welke keuzes tot welke aanpak leiden. Deze onderbouwing hebben de gemeente in de uitvoering duidelijke kaders geboden en hebben bijgedragen aan een duidelijke communicatie tijdens het project.

Het is belangrijk dat vooraf duidelijk is welke rol betrokkenen hebben. Die rollen moet de gemeente ook vooraf duidelijk communiceren. Op deze manier kan de gemeente voorkomen dat er verkeerde verwachtingen ontstaan en, wanneer deze alsnog ontstaan in de uitvoering, heeft zij de mogelijkheid deze weg te nemen. In de meeste communicatieplannen geven de gemeenten de rol van de betrokkenen helder weer. Als voorbeeld hier-bij is in het communicatieplan van de gemeente Nieuwegein de volgende rolverdeling opgenomen:

1. **bestuurders:** kaderstellend, controlerend en be-sluitend;
2. **burgers en belangengroeperingen:** leveren van ideeën en vanuit hun ervaring en deskundigheid meedenken over het te ontwikkelen beleid;
3. **project- en ambtelijke organisatie:** adviseren van het bestuur vanuit eigen vakkennis en inhoud en vanuit de meningen en opvattingen die door bur-gers en belangengroeperingen naar voren zijn gebracht.

Communicatiemiddelen

Veel gemeenten geven in hun communicatieplan aan welke communicatiemiddelen de gemeente heeft en welke middelen de gemeente bij het project wil inzetten. De gemeente Someren inventariseert alle middelen en de gemeente Skarsterlân doet dat per fase in het pro-ject. Een onderbouwing van waarom de gemeente voor bepaalde communicatiemiddelen heeft gekozen ont-breekt veelal. In de meeste gevallen geven de gemeen-ten alleen een toelichting op de middelen die zij willen gebruiken. De gemeenten wegen de middelen niet te-geen elkaar af. Dit heeft als risico dat de gemeente com-municatiemiddelen kiest op basis van financiële of prak-tische overwegingen in plaats van het effect dat een middel heeft voor het te bereiken doel.

De meeste gemeenten gebruiken reguliere commu-nicatiemiddelen, zoals brieven, nieuwskranten, en de ge-meentelijke website.

Aandacht voor en de inzet van nieuwe communicatie-middelen is er hier nog niet. Bij de participatie zelf staan sommige gemeenten wel meer stil bij nieuwe vormen van communicatie, zoals in de gemeente Rhe-den. Daar informeert de gemeente betrokkenen met verschillende maquettes voor een project en laten zij zelf de betrokken een maquette maken met behulp van een soort lego-bouwstenen.

De perfecte strategie

De perfecte strategie voldoet volgens de onderzoekers aan de volgende aspecten:

een strategie moet bij voorkeur voorafgaand aan een project in een plan zijn vastgelegd.

in een dergelijk plan moet de gemeente in ieder geval de onderstaande punten onderbouwen.

- **Doelen**
Welk doel heeft de communicatie?
- **Doelgroepen**
Welke doelgroepen onderscheidt de gemeente?
- **Participatieniveau**
Welke rollen hebben de doelgroepen en waarom?
- **Communicatiemiddelen**
Waarom wil de gemeente welke communicatiemid-delen en wanneer wil zij dit doen en voor welke doelgroepen?

“Pas dan is een strategie voor communicatie voldoende-afgewogen en onderbouwd en biedt de strategie voldoende kaders voor de uitvoering”, aldus Annema-rie Blakborn. ■

In totaal hebben wij 127 burgers gevraagd naar hun mening over de gemeentelijke communicatie

Welke gemeenten hanteerden een communicatieplan?	
Gemeente en pro-ject	Communicatieplan
Sneek Cultureel Kwartier Sneek	
Genneep Wmo	✓
Genneep Groenbeleidsplan	
Schiedam Wmo	✓
Vlaardingen Wmo	✓
Someren Wmo	✓
Franekeradeel Professorenbuurt	✓
Franekeradeel Schalsumerplan	
Spijkenisse Kader-nota Sportbeleid	
Wijdemeren Recon-structie Noorderein-de	
Heerenveen Licht-proef	
Skarsterlân Toe-komstvisie	✓
Nieuwegein Binnen-stad	✓
Rheden Wmo	✓
Rheden Da Costa	✓

De gemeente communiceert!?

Door Donovan Karamat Ali

Voordat burgers kunnen participeren, moet de gemeente ze eerst mobiliseren. Daarnaast moet de burger ook geïnformeerd worden over de inhoud van plannen en beleidsvoornemens en achteraf over wat er gebeurd is met de inbreng. Dit doet de gemeente aan de hand van diverse communicatie-uitingen, zoals het huis-aan-huis blad en nieuwsbrieven. Maar is de kwaliteit van deze uitingen voldoende en aansprekend voor de burger? En maakt de gemeente wel duidelijk wat ze wil overbrengen? De onderzoekers hebben de uitingen beoordeeld en de burgers gevraagd naar hun ervaringen.



De communicatie-uitingen van een gemeente kunnen een verschillend doel dienen. Enerzijds kan de gemeente de burger informatie ver-schaffen over (de voortgang van) een project, anderzijds kan de doelstelling van de gemeente zijn om burgers te laten participeren in het project. Iedere uiting vergt een eigen aanpak, stijl en vorm.

Inhoud slaat aan

De gemeenten weten inhoudelijk goede uitingen op te stellen. Deze zijn overzichtelijk, helder en goed leesbaar zo constateren de onder-zoekers. Ook de burgers ervaren dit, voor alle bestuurde projecten geldt dat de burgers over het algemeen tevreden waren over de inhoud van de door hen ontvangen uitingen.

Om de boodschap zo goed mogelijk over te brengen, is het wenselijk deze vanuit een burgerperspectief te formuleren. Dit was in net iets meer dan de helft van de bestudeerde uitingen ook daadwerkelijk het geval. Als voorbeeld nemen we hier een uitnodiging voor een bijeen-komst voor burgers in Rheden met betrekking tot het bouwproject ‘Da Costa’: “U kunt het uitgewerkte stedenbouwkundig plan en het ont-werp van de appartementen bekijken. Naast beelden van de buitenkant worden plattegronden getoond. U kunt deze bekijken en uw op-merkingen en tips aan Vivare meegeven.”

Hoe bereik ik de gemeente?

Alle informatie die men ontvangt, kan vragen oproepen. Wanneer er bij iemand in de straat werkzaamheden plaatsvinden, kan de persoon voor aanvullende infor-matie zich willen wenden tot de gemeente. Het is dan belangrijk dat de gemeente heeft aangegeven wie de contactpersoon is en hoe je deze persoon kunt berei-ken. De gemeenten beseffen dit. Bij elf van de vijftien projecten zijn naam, telefoonnummer en mailadres van de contactpersoon van de gemeente vermeld. In de overige gevallen is alleen het algemene nummer van de gemeente opgenomen. In dat geval was het soms moeilijk om doorverbonden te worden met de juiste ambtenaar. In die gevallen kregen burgers geen antwoord op hun vragen. →



Traditionele benaderingswijze

In alle onderzochte projecten geven één of meerdere communicatie-uitingen inzicht in de mogelijkheid tot participatie. Bij twaalf projecten zijn deze via diverse communicatie-uitingen en media-kanalen gepresenteerd. Wel constateren de onderzoekers dat dit met namen de traditionele vormen zijn, zoals de gemeentepagina, een nieuwsbrief en de eigen website. Een enkele keer gebruikt een gemeente hier afwijkende methoden voor, zoals in Skarsterlân:

In Skarsterlân heeft de gemeente voor het project 'Toekomstvisie' kaskaarten gemaakt en verspreid onder bewoners. Deze kaskaarten vormden een uitnodiging voor burgers om deel te nemen aan een bijeenkomst over de Toekomstvisie die de gemeente had opgesteld. Burgers hebben voor elk onderwerp van de Toekomstvisie een kaskaart ontvangen.

Door het invullen van een kaskaart geeft de burger aan dat hij / zij graag aanwezig wil zijn bij de bijeenkomst en specifieke interesse in het betreffende onderwerp heeft voor de Toekomstvisie. Bij de kaskaarten is ook informatie vermeld over de bijeenkomst (Dag van de Toekomst), welke onderwerpen behandeld worden en waar de burger de kaskaart voor kan gebruiken.

De gemeente hanteert hier een afwijkende vorm van uitnodigen en stimuleert de burger direct tot nadenken over het onderwerp van het project.

Communicatieboodschap kunnen anders geïnterpreteerd worden

Wanneer burgers een uitnodiging ontvangen, is het van wezenlijk belang dat de gemeente helder aangeeft welke rol en mogelijkheden de burgers hebben tijdens de bijeenkomst. Dit voorkomt verkeerde verwachtingen en onvrede.

Ondanks dat het overgrote merendeel van de gemeenten op een duidelijke manier aangeeft wat de rol en mogelijkheden zijn, blijkt dit voor een deel van de burgers niet overeen te komen met de praktijk. Zij spreken over schijninspraak, terwijl ze het idee hadden inbreng te hebben op de besluitvorming, maar het bleef in hun ogen bij geïnformeerd worden. Desondanks geven zij aan dat het hen wel duidelijk is geworden wat de boodschap van de gemeente is. Ook de onderzoekers stelden vast dat de gemeente in deze gevallen ook het niveau van participatie duidelijk heeft gecommuniceerd. Het toont wel aan dat burgers eerder behoefte hebben aan de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan een plan, dan hierover geïnformeerd te worden.

Terugkoppeling opbrengsten participatie vaak niet op persoonlijk niveau

Wanneer de burgers eenmaal de mogelijkheid hebben gehad tot participatie, blijft de vraag wat de gemeente met de uitkomsten hiervan doet. Deze kunnen wel of niet verwerkt worden in de plannen, maar bovenal moet de inbrenger hierover geïnformeerd worden.

De gemeenten blijken in slechts enkele gevallen ook daadwerkelijk persoonlijke inbreng terug

te koppelen. Wel wordt in een groot deel van de projecten inzicht gegeven in de opbrengsten van de participatie, maar vindt dit plaats in persberichten of de gemeentepagina. In acht projecten hebben burgers niet bewust ervaren dat ze geïnformeerd zijn over de opbrengsten van participatie.

Geen ver van het bed show

De fysieke afstand blijkt een rol te spelen voor de mate waarin burgers betrokken willen worden. "Een project dat veel invloed heeft op de fysieke nabije omgeving van de burger (ruimtelijk of verkeersproject) is interessanter dan een abstract onderwerp zoals de invoering van de Wmo", aldus Donovan Karamat Ali. De respondenten die betrokken waren bij een project in de nabije omgeving, hebben de communicatie-uitingen op meer bewuste wijze bekeken en meer kennis genomen van de inhoud. Bij deze onderwerpen zijn burgers ook meer betrokken en vinden ze het belangrijk om via communicatie-uitingen op de hoogte te worden gehouden. Burgers geven bij de abstractere thema's aan dat 'het onderwerp te ver van hun bed staat' en dat ze daar niet bewust communicatie-uitingen van hebben gezien.

Duidelijk is dus dat het onderwerp van een project (direct invloed op leefomgeving vs. abstract) van invloed is op de mate waarin de burger interesse heeft en betrokken is bij een project. De mate waarin een burger interesse heeft voor een project, is van invloed op het communicatiebeleid van de gemeente. De gemeente dient haar communicatiebeleid bij een project af te stemmen op het soort onderwerp van een project. ■

Handvatten voor effectieve communicatie-uitingen

Vooropgesteld moet worden dat de gemeenten op goede manier met de burger weet te communiceren over de participatie trajecten. Maar het kan ook altijd beter, de deelnemende rekenkamercommissies adviseren de gemeenten dan ook;

1. Prikkel burgers door ook andere instrumenten te hanteren. De gemeentepagina en een bewonersbrief werken niet voor alle projecten.
2. In herhaling toont zich de meester. Niet altijd is alles in één keer duidelijk, dit kan ertoe leiden dat burgers met een andere intentie naar een participatie-avond komen, ondanks dat de gemeente het goed communiceert. Door de boodschap te herhalen ontstaat een beter beeld bij de burger. Dit voorkomt teleurstelling van beide kanten, maar komt vooral het doel van de participatie ten goede!
3. Voor wat hoort wat. Wanneer een burger de moeite neemt een avond te bezoeken en zijn visie kenbaar te maken, is terugkoppeling het minste wat de gemeente kan doen. De burger heeft er recht op te weten wat er met zijn inbreng wordt gedaan en het is een teken van een klantgerichte gemeente om hem hier persoonlijk

Gemeentelijke intentie versus verwachtingen burger

Door Lauryan Bakker

Interactieve beleidsvorming staat hoog op de politieke agenda van gemeenten. Participatie vindt niet alleen plaats op bestemmingsplannen in de vorm van wettelijke inspraak, maar gemeenten zetten het ook in tijdens beleidsvorming. Grofweg is een zo'n traject in drie stappen te verdelen: voorbereiding, participatie en definitieve planvorming. Communicatie speelt in alle drie de stappen een belangrijke rol. Om tot het gewenste resultaat te komen, moet de gemeente immers burgers uitnodigen en voorbereiden op de participatie, de participatiemomenten organiseren en leiden, de inbreng al dan niet vertalen naar het definitieve plan en hierover terugkoppelen. In de praktijk blijkt dat communicatie niet in alle stappen even sterk wordt ingezet. Een gevolg hiervan kan zijn dat er een verschil ontstaat tussen het gemeentelijke doel en het idee hierover bij de burger.

Om het gewenste resultaat te behalen, is het belangrijk dat de gemeente dit resultaat van tevoren vaststelt.

Wat is de gemeente concreet van plan met de inbreng van de burger? Voor wie wordt burgerparticipatie eigenlijk toegepast; voor de burger, voor de gemeente of voor beide? Met andere woorden: wil de gemeente de burger slechts horen om te inventariseren 'wat er speelt', of wil de gemeente de burger daadwerkelijk een stem geven in de totstandkoming van het beleid? Volgens kan het juiste participatieniveau worden bepaald. Eerder heeft u kunnen lezen dat het opstellen van een communicatiestrategie essentieel is in deze fase, maar dat niet alle gemeenten hier (voldoende) invulling aan geven. "Dit kan leiden tot een onduidelijke communicatieboodschap, waardoor al aan het begin van een traject verschillende verwachtingspatronen kunnen ontstaan", aldus Lauryan Bakker. Daarnaast is het belangrijk vast te stellen wat de centrale boodschap is. Is dat een inhoudelijke boodschap over het te vormen plan of is dat de verkondiging dat burgers mogen meepraten? In de meeste gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek is de aandacht voor communicatie groot tijdens de eerste stap van een interactief traject.

Met koppen als 'kiezen voor groene kwalliteit' (gemeente Gennep) en Professorenbuurt: zo 'gek nog niet!' (gemeente Franekeradeel) probeert de gemeente inwoners te enthousiasmeren voor de projecten. In de eerste communicatie-uitingen die over de projecten verschijnen is in de meeste gevallen zowel aandacht voor het inhoudelijke project als de mogelijkheid te participeren in de beleidsvoorbereiding. Deze punten hebben de inwoners in bijna alle gemeenten begrepen.

De uitnodiging tot participatie is vaak algemeen. De nadruk ligt op het enthousiasmeren van inwoners en er is daarom weinig aandacht voor de grenzen aan de participatie. In de gemeenten Gennep, Spijkensisse, Heerenveen, Wijdmeren, Skarsterlân en Rheden had een meerderheid van de betrokken burgers en instellingen verwacht meer participatiemogelijkheden te hebben dan uiteindelijk het geval bleek.

Tijdens de participatiemomenten, workshops of inloopmiddagen, werd duidelijk dat al veel beleid vaststond of dat er slechts op hoofdlijnen mee-gedacht mocht worden. →

DOEMEE

Dit leidde tot onvrede over het gemeentelijk handelen en weinig draagvlak voor de uiteindelijke plannen. In sommige gevallen, zoals bij de invoering van de Wmo in de gemeenten Someren en Gennep, legde de gemeente in een convenant of een verordening vast wat de grenzen aan participatie waren. De perceptie van de burgerinstellingen en de intentie van de gemeente stemden hier wél overeen.

Tijdens de participatiemomenten heeft de gemeente direct contact met burgers en instellingen en is het belangrijk dat de doelgroep zich serieus genomen voelt. Misverstanden die eerder zijn ontstaan, kunnen op dit moment recht-gezet worden en de gemeente kan laten zien dat zij open staat voor de suggesties en meningen van burgers, zij het binnen de kaders die de gemeente hiervoor heeft gesteld. In de meeste gemeenten verliepen deze momenten goed: er werd geluisterd naar de burger en het was duidelijk waar men met aanvullende vragen en opmerkingen terecht kon, ook al voldeed het proces niet altijd aan de eerdere verwachtingen.

De mate van terugkoppeling van de opbrengsten van de participatiemomenten verschillen per gemeente. Van de vijftien onderzochte projecten is het voor veertien projecten wel duidelijk dat er na elk participatiemoment is teruggekoppeld via verslagen, de website, persoonlijke brieven of via een artikel op de gemeentepagina. Het verschil zit vooral in de inhoudelijke invulling van de terugkoppeling en de frequentie hiervan. Zo wordt er in Franekeradeel voor een verkeersproject volstaan met een kort verslag in de buurtkrant, terwijl er in de gemeente Rheden speciale bijeenkomsten zijn georganiseerd voor burgers en instellingen waarin de opbrengsten van de participatie zijn teruggekoppeld. De frequentie verschilt van een eenmalig verslag tot een serie van artikelen of nieuwsbrieven die de voortgang van het project beschrijven. De terugkoppeling is in alle gevallen een verslag, al dan niet uitgebreid, van het participatiemoment en geen ver-

antwoording over de invloed die de inbreng op het plan zullen hebben.

Opvallend is dat na het moment van participatie, de aandacht voor communicatie bij de gemeente vermindert. Dit is de fase dat de daadwerkelijke planvorming plaatsvindt en daar is de gemeentelijke organisatie vaak zo druk mee, dat deze de externe betrokkenen uit het oog kan verliezen. Toch is het participatietraject niet afgelopen zodra er participatie heeft plaatsgevonden. Om draagvlak voor het beleid of de plannen te creëren is het belangrijk dat burgers en instellingen op de hoogte worden gebracht van wat er precies met hun inbreng is gebeurd en waarom. In veel gevallen is het echter zo dat er alleen op hoofdlijnen is teruggekoppeld, of dat er zelfs helemaal niets meer is gecommuniceerd. De plannen zijn dan aan de gemeenteraad voorgelegd en vastgesteld, maar de betrokken burger of instelling ziet hier onvoldoende van terug. Vaak

is de invloed van de burgers ook niet specifiek in de voorstellen en definitieve plannen terug te vinden. Er is dan geen sprake van duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het participatieproces. Het is de vraag of de gemeente hiermee dan haar doel heeft gehaald. "Er heeft participatie plaatsgevonden, maar de burger blijft achter met het onbevredigende gevoel niet echt gehoord te zijn. Het participatietraject lijkt dan een lege huls", aldus Lauryan Bakker.

In sommige gemeenten wordt er wel gecommuniceerd tot aan de afronding van het project. De gemeente Nieuwegein hanteert de procedure om een Nota beantwoording zienswijzen op te stellen. Hierin is inhoudelijke informatie over het project gegeven en zijn alle ingebrachte zienswijzen geclusterd per onderwerp weergegeven.

Bij elke zienswijze geeft het college beaigumenteed aan of de zienswijze heeft geleid tot een aanpassing of toevoeging. Ook is het vervolg van het project beschreven. De nota is openbaar en elke inspreker heeft deze persoonlijk ontvangen. Deze werkwijze laat zien dat de inbreng van burgers serieus is genomen en dat de gemeente duidelijke afwegingen heeft gemaakt. Een voorbeeld voor een goed afgerond participatieproces waarin de gemeente draagvlak heeft gecreëerd voor het plan, inzicht heeft gekregen in de zienswijzen van burgers en instellingen en waarin de burgers en instellingen zich serieus genomen en betrokken voelen.

In de voorbereidingsfase is het belangrijk dat de verwachtingen rondom participatie bij de gemeente en de burger helder zijn. De gemeente dient het doel dat zij voor ogen heeft met participatie goed te formuleren en deze vervolgens duidelijk te communiceren. Tijdens het participa-

tietraject moet de gemeente aan de gescapte verwachtingen kunnen voldoen, zodat de burger serieus genomen wordt en niet voor verrassingen komt te staan. De gemeente dient, binnen de gedefinieerde grenzen aan de participatie, open te staan voor de suggesties en meningen van burgers. De onderzoekers constateren dat actieve terugkoppeling, over de participatiemomenten en de inhoudelijke resultaten, laat zien dat burgers daadwerkelijk onderdeel zijn van het beleidvormingsproces en dwingt de gemeente serieus aan de slag te gaan met de inbreng van burgers. Door actieve communicatie met betrokken burgers en instellingen onderdeel te maken van het volledige participatieproces – voorbereiding, participatie en definitieve planvorming – is het risico dat de verwachtingspatronen van de gemeente en burgers uiteenlopen kleiner en is het proces voor beide partijen waardevoller. ■

"ER HEEFT PARTICIPATIE PLAATSGEVONDEN, MAAR DE BURGER BLIJFT ACHTER MET HET ONBEVREDIGENDE GEVOEL NIET ECHT GEHOORD TE ZIJN. HET PARTICIPATIE-TRAJECT LIJKT DAN EEN LEGE HULS."

Gemeente	Duidelijk resultaten participatieproces	Algemene terugkoppeling	Persoonlijke terugkoppeling
Sneek	Nee	Ja	Ja
Gennep - Groenbeleid	Deels	Ja	Nee
Gennep - Wmo	Nee	Ja	Nee
Someren	Nee	Ja	Nee
Heerenveen	Ja	Ja	Nee
Schiedam	Ja	Ja	Nee
Vlaardingen	Ja	Ja	Ja
Franekeradeel - wijkvernieuwing	Ja	Nee	Ja
Franekeradeel - verkeersproject	Ja	Ja	Nee
Nieuwegein	Ja	Ja	Ja
Spijkenisse	Nee	Ja	Nee
Rheden – Da Costa	Ja	Ja	Ja
Rheden - Wmo	Ja	Ja	Ja
Skarsterlân	Nee	Ja	Nee
Wijdemeren	Deels	Ja	Nee



Bron: www.tilburgz.nl

[DOEMEE]

THEMA: INVOERING VAN DE WMO

Door Lauryan Bakker

Op 1 januari 2007 werd in alle gemeenten de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. De wet beslaat een complex en breed beleidsterrein waarbij gemeenten vrij zijn de uitvoering zelf vorm te geven. Gemeenten moeten op basis van de nieuwe wet zorgen voor een goed samenhangend stelsel van ondersteuning voor inwoners die niet goed in staat zijn zelf, of met hulp van anderen, op een volwaardige wijze te participeren in de maatschappij. In 2006 zijn gemeenten aan de slag gegaan om, vaak stapsgewijs, invulling te geven aan de Wmo. Burgerparticipatie was hierbij een verplicht instrument. In vijf van de gemeenten die deelnamen aan dit onderzoek is de invoering van de Wmo in 2006 en 2007 als casus onderzocht. Hieronder zijn opvallende overeenkomsten en verschillen op een rijtje gezet.

Alle deelnemende gemeenten hebben voor de invoering van de Wmo een specifiek communicatieplan opgesteld, waarin een strategie is uitgewerkt. In vier gevallen zijn er specifieke doelen omschreven die soms direct vertaald zijn naar de centrale communicatieboodschap. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Rheden. De gemeente wil de doelgroepen actief betrekken bij de beleidsvorming en hen inhoudelijk en procedureel informeren over de Wmo. In de communicatie-uitingen komen deze doelen terug. De tweeledige boodschap is in de communicatie-uitingen van alle vijf de gemeenten terug te vinden.

De communicatieplannen zijn in drie gemeenten niet leidend geweest voor de uitvoering van communicatie en burgerparticipatie. In de gemeenten Schiedam en Vlaardingen, die gezamenlijk een regionaal plan hebben opgesteld, is dat wel het geval geweest. Toch zijn bij de vijf gemeenten grofweg dezelfde middelen en activiteiten ingezet die ook in de plannen omschreven staan. Dit zijn bijvoorbeeld nieuwsbrieven, de gemeentepagina in het huis-aan-huisblad en interactieve bijeenkomsten.

De strategieën uit de communicatieplannen hebben niet altijd aandacht voor burgerparticipatie. Zo is de invoering van de Wmo in de gemeente Gennep een pilot project voor interactieve beleidsvorming, maar wordt er in het plan enkel ingegaan op communicatie die gericht is op informatievoorziening. Ook in de gemeente Someren is burgerparticipatie niet behandeld in het communicatieplan. In de gemeente Rheden is juist per beleidsfase een doelgroep en participatievorm benoemd, waaraan een specifieke strategie is gekoppeld. De gemeente heeft dus een bewuste afweging gemaakt over de in te zetten participatievorm tijdens het gehele traject en kan zichzelf en haar inwoners tijdig hierop voorbereiden. Omdat er onderscheid is gemaakt tussen de beleidsfasen, is het voor de gemeente helder waar de inbreng van burgers precies voor wordt gebruikt. Ook in Schiedam en Vlaardingen is het niveau van participatie gekoppeld aan verschillende fasen van de beleidsvorming:

Visievorming en beleidsvoorbereiding

In deze fase wil de gemeente achterhalen welke knelpunten er zijn binnen het huidige beleid, welke voorzieningen er ontbreken, maar vooral ook wat er wel goed werkt.

Vaststellen van beleidsplan en verordeningen

In deze fase wil de gemeente de meningen van burgers en belanggenorganisaties betrekken bij de beleidsvoorbereiding.

Uitvoering, evaluatie en benchmark

In deze fase wil de gemeente nagaan hoe het uitvoeren van het nieuwe beleid in de praktijk werkt.

Burgerparticipatie kreeg in alle vijf de gemeenten op twee manieren vorm: op het niveau van informeren en op het niveau van adviseren. In het eerste geval zijn burgers betrokken, in het tweede geval de Wmo-raad. Burgers zijn actief betrokken tijdens inlooppmomenten waarop de gemeente uitleg gaf over de invoering van de Wmo en de betekenis hiervan voor de burger. In de meeste gevallen kregen burgers tijdens deze bijeenkomsten de gelegenheid vragen te stellen en suggesties te doen. In de gemeente Someren zijn deze 'tips' aan de gemeenteraad aangeboden. De Wmo-radelen zijn ingesteld om gevraagd en ongevraagd advies te kunnen geven tijdens de beleidsvoorbereiding, de invoering en de uitvoering van de Wmo. In vier gemeenten is er tevens een klankbordgroep opgericht. Klankbordgroepen bestonden voornamelijk uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en professionele instellingen. Het niveau van participatie lag hier eerder op consulteren: zij hebben aan het begin van het traject een rol gespeeld in de prioritering van de beleidsvorming.

De Wmo is een complex en breed beleidsterrein en dat is terug te zien in de ervaren knelpunten tijdens het communicatieproces van de vijf gemeenten. Ook voor de gemeente was de Wmo nieuw terrein en dat komt tot uiting in het formele taalgebruik in de communicatie-uitingen. Lastige termen als 'prestatieveld' en het gebruik van veel afkortingen maken de berichten soms moeilijk te begrijpen. In alle vijf de gemeenten was er onduidelijkheid over de mogelijkheden in het participatieproces. De rol die burgers, de Wmo-raad en de klankbordgroepen hierin speelden werden niet helder uitgelegd. Ook het gebrek aan terugkoppeling van concrete resultaten van het participatieproces zijn in de vijf gemeenten als knelpunt aan te wijzen. In de gemeenten Schiedam en Vlaardingen werd er na de afronding van de regionale samenwerking om de Wmo in te voeren nog maar weinig met inwoners gecommuniceerd. In de gemeente Rheden organiseerde echter speciale bijeenkomsten om de resultaten terug te leggen bij de deelnemers. In dit geval zijn deelnemers aan het participatieproces goed op de hoogte wat er precies met hun inbreng is gebeurd.

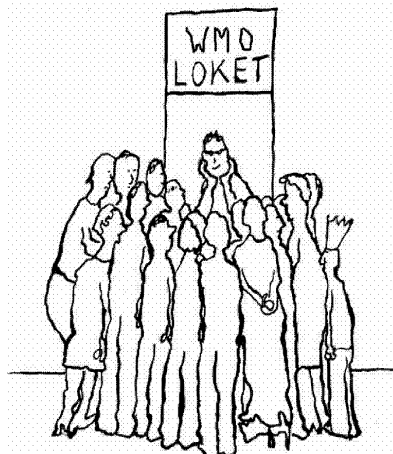
Kinderziekten waren er ook bij de instelling van het belangrijkste adviesorgaan, de Wmo-raad. Het bleek in de meeste gemeenten lastig om de juiste vorm hiervoor te vinden. Hoewel er concrete afspraken in convenanten en een verordening zijn vastgelegd, bleek het voor Wmo-raadsleden lastig om bijvoorbeeld buiten hun eigen cliënteel te denken. Daarnaast ziet de gemeente Someren de Wmo-raad nog regelmatig over het hoofd en staat de adviserende rol van deze raad onder druk. De verhouding tussen en de rol van de Wmo-raad en de klankbordgroep was in het geval van de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Gennep ook niet duidelijk. Schiedam en Vlaardingen stelden de Wmo-raad pas na de invoering in en was het vooral de klankbordgroep die om advies werd gevraagd. In Gennep verwachtte de klankbordgroep betrokken te worden tijdens het gehele beleidsvormingsproces, terwijl zij enkel in de oriëntatiefase een rol konden spelen. Belangrijke deelnemers aan het participatieproces – zij vormden voor de gemeente een bron van kennis – wisten niet waar zij aan toe waren en dat heeft tot onvrede geleid.

De informatievoorziening, vooral in het voortraject, is in alle gemeenten goed verlopen. Er is veel gecommuniceerd over het hoe en waarom

van de Wmo en hiervoor zijn verschillende middelen ingezet om de doelgroepen te bereiken. De tweeledige boodschap – mogelijkheid tot participatie en informatie over de Wmo – is bij de doelgroepen over het algemeen goed overgekomen. Vooral de klankbordgroepen en de Wmo-radelen vinden dat zij, wanneer zij de kans krijgen, serieus genomen worden door de gemeente en dat zij een concrete bijdrage hebben kunnen leveren aan de invoering van de Wmo.

Met de invoering van de Wmo heeft de gemeente zich op relatief nieuw terrein begeven. Zowel beleidsinhoudelijk, als met het intensief betrekken van inwoners en vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld en professionele instellingen. Om goed invulling te kunnen geven aan beide aspecten, als het gaat om communicatie, is het belangrijk dat de gemeente een strategie uitwerkt in een communicatieplan. Hierin moet aandacht zijn voor de centrale boodschap en de doelgroep. Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de inhoudelijke informatievoorziening en (de informatie over) het participatietraject. Wanneer dit niet wordt gedaan, bestaat de kans dat participatie een lege huis blijft en de gemeente enkel informeert.

Daarnaast is het van belang dat er per beleidsfase een afweging is gemaakt over de in te zetten participatievorm. De gemeente kan zichzelf en de deelnemers aan het participatietraject vervolgens goed voorbereiden. Het is dan duidelijk wanneer de gemeente inbreng verwacht en waar het de inbreng concreet voor zal gebruiken. Participatie is op deze manier goed ingebed in het beleidsvormingsproces. Terugkoppeling, niet alleen van het participatiemoment, maar ook van de concrete resultaten, zal dan ook eerder een vaste plek in het proces krijgen. ■

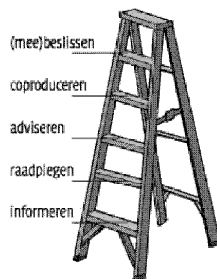


Kijk op de volgende pagina voor een overzicht en vergelijking van de resultaten!

Gemeente	Communicatieplan	Boodschap	Middelen	Participatie	Pluspunten	Knelpunten
Gennep	Ja	Mee doen	Website Huis aan huisblad Informatieavonden Verslagen	Burgers Wmo-raad Klankbordgroep	Instellingen goed voorbereid op participatie Informatie volledig Voldoende terugkoppeling aan klankbordgroep	Dubbele boodschap Te groot beleids terrein om betrekken bij te voelen Informatie vooral vanuit organisaties ver-strekt Verschil intentie gemeente en perceptie klankbordgroep Formeel taalgebruik Onvoldoende terugkoppeling aan burgers
Rheden	Ja	Doelgroep actief betrekken bij beleidsvorming Informatie over inhoud en invoering Wmo	Nieuwsbrieven Wmo-krant Brieven Bijeenkomsten	Burgers Klankbordgroep	Tevredenheid over interactieve traject Overzichtelijke informatie Terugkoppeling via bijeenkomsten Tevredenheid over plan	Onduidelijkheid over mogelijkheden participatie Formeel taalgebruik
Schiedam	Ja	Burgerparticipatie is vast en verplicht onderdeel Op belangrijke onderdelen wordt er regionaal samenge-werkt	Posters Flyers Folders Nieuwsbrieven Themabijeenkomsten Presentaties	Burgers Wmo-raad (na invoering) Regionale klankbordgroep Lokale klankbordgroep	Tevredenheid bij klankbordgroep Duidelijke en periodieke informatievoorziening	Minder communicatie bij afronding regionale samenwerking Concrete inhoudelijke resultaten participatie onduidelijk Verhouding Wmo-raad en klankbordgroep onduidelijk
Someren	Ja	Mee doen Wat verandert er?	Website Huis aan huisblad Nieuwsbrieven Informatieavonden	Burgers Wmo-platform	Tevredenheid over algemene informatie Boodschap overgekomen Onderbouwde terugkoppeling in conceptplannen Doelgericht gecommuniceerd	Overdaad aan informatie van gemeente en instellingen Geen afstemming hierover Verschil intentie gemeente en perceptie cliënten
Vlaardingen	Ja	Burgerparticipatie is vast en verplicht onderdeel Op belangrijke onderdelen wordt er regionaal samenge-werkt	Posters Flyers Folders Nieuwsbrieven Website Huis aan huisblad	Burgers Wmo-raad (na invoering) Regionale klankbordgroep Lokale klankbordgroep	Betrokkenen voelen zich serieus genomen Voldoende informatie voor instellingen, belangorganisaties en raad	Onvoldoende communicatie met burgers Verhouding Wmo-raad en klankbordgroep onduidelijk

Het 'hoe' en 'waarom' van burgerparticipatie

Op het gebied van doelformulering maken gemeenten vaak de 'fout' communicatie en burgerparticipatie zelf tot doel te verheffen. Terwijl dit juist middelen zijn om een ander, 'hogere' doel te bereiken. Door interactie met de burger is de gemeente bijvoorbeeld in staat beter beleid te formuleren, of meer draagvlak bij betrokkenen te creëren (wat dan weer minder bezwaarprocedures tot gevolg kan hebben). Vaak is het echter zo dat gemeenten niet verder gaan dan het formuleren van 'het betrekken van burgers' als doel van burgerparticipatie. Een nobel doel, maar als de burger bereikt is, wat is dan verder de bedoeling? Dat wil zeggen: hoe ga je als gemeente om met hun inbreng: ga je het verwerken in een beleidsstuk of uitvoeringsplan, of laat je het links liggen?



Burgers – vaak met een direct belang – communiceren vaak wel degelijk met een bepaalde bedoeling met de gemeente. Zij willen invloed, welke verder gaat dan wat de gemeente misschien wil. Die laatste wil misschien wel alleen de burger 'horen' – en dan vervolgens zelf het besluit nemen. Eén en ander kan leiden tot ontevredenheid onder burgers en bij de gemeente zelf.

Uiteraard leiden niet alle trajecten van burgerparticipatie tot ontevredenheid. Ook kun je als gemeente niet altijd doen wat burgers willen. Wel zijn gemeenten – vaak onbewust – voorafgaand aan de interactie met burgers niet altijd even helder over het 'hogere' doel ("de bedoeling") van het moment van burgerparticipatie, en dat kan bij burgers tot valse verwachtingen leiden. De burger komt namelijk niet voor het 'meepraten', maar voor het brengen van input voor beleid.

Het is daarom belangrijk om als gemeente voorafgaand aan het interactiemoment goed stil te staan bij de vraag welke vorm van burgerparticipatie je in wilt zetten, en deze ook duidelijk naar burgers te communiceren. Is het doel van de communicatie dat burgers mogen meepraten (de gemeente adviseren), of mogen ze ook meebeslissen? De participatieladder maakt onderscheid tussen vijf vormen van burgerparticipatie. Iedere hogere trede op de ladder impliceert een hogere mate van interactie en meer invloed voor de burger.

De bovengenoemde keuze voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie die de gemeente moet maken, is grotendeels afhankelijk van de fase van de beleidscyclus waar het te bediscussiëren thema zich op het moment van de interactie bevindt. Gemeenten dienen dit mee te nemen in hun overweging welke rol aan de burger toe te bedelen. In tabel hieronder worden de vier fasen in de beleidscyclus kort besproken.

In de overweging moet de gemeente helder hebben of het te bespreken thema in de analysefase zit – waarin vooral problemen geïnventariseerd dienen te worden, of in de of uitvoeringsfase – waarin een reeds gekozen plan gedetailleerder ingevuld moet worden. In het eerste geval kies je namelijk voor een andere vorm van burgerparticipatie dan in het tweede geval.

Door als gemeente vervolgens aan burgers vooraf duidelijk te maken dat het te bediscussiëren thema zich in de uitvoeringsfase bevindt, en het doel van de communicatie dus vooral adviseren (meedenken) – en niet meebeslissen – is, weten burgers direct waar zij aan toe zijn. In de ene vorm hebben zij de rol van adviseur (met beperkte invloed), in de andere vorm hebben zij de rol van medebeslissers (met veel invloed).

Kortom:

Maak bij een project een keuze voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie – afhankelijk van de fase van de beleidscyclus waarin het te bediscussiëren thema zich bevindt – en communiceer daarover voorafgaand aan de interactie met betrokken burgers die gaan participeren. Maak daarin duidelijk wat van hen wordt verwacht: mee denken of mee beslissen. En leg in je beleid duidelijk de contouren vast waarbinnen bovengenoemde keuzes gemaakt kunnen worden. ■

Analyse en doelstelling	Inventariseren problemen. Vaststellen van het doel van het beleid / de beleidsverandering.
Planvorming	Opstellen beleid. Het maken van een keuze voor een oplossingsrichting, en het hieraan gekoppelde beleid.
Uitvoering beleid	Concretisering van beleid. Vertaling van het beleid naar de praktijk, details van de uitvoering.
Evaluatie van beleid	Evaluatie van het gevoerde beleid. Zijn de gemaakte keuzes de juiste gebleven, en waar is eventueel nog bijsturing noodzakelijk.

Nieuw DoeMee-onderwerp bekend

Hoe staat het met de afhandeling van meldingen in uw gemeente?

De Lokale Rekenkamer start met een nieuw DoeMee-onderzoek. Het onderwerp van het nieuwe DoeMee-onderzoek is de afhandeling van meldingen.

Centrale vragen van dit onderzoek:

- welke ambitie de gemeente heeft voor afhandeling van meldingen?
- hoe de afhandeling van meldingen in de gemeentelijke organisatie is ingericht?
- welke resultaten de afhandeling heeft?

Hierbij gaat het er om hoe tijdig de gemeente meldingen afhandelt en hoe klantvriendelijk de gemeente burgers bejegt. Hoe sneller en klantvriendelijker de gemeente meldingen van burgers afhandelt, hoe beter de gemeente invulling geeft aan deze vorm van publieke dienstverlening. Bij de afhandeling van de meldingen krijgt het contact tussen de gemeente en burgers concreet vorm. Dit DoeMee-onderzoek is daarom herkenbaar voor burgers. Het onderzoek biedt transparantie in de klantgerichtheid en de doelmatigheid van de afhandeling van meldingen. Ook kan het onderzoek bijdragen aan het verbeteren hiervan. Een relevant onderwerp dus voor rekenkamers om onderzoek naar te doen.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Marleen Laverman (06-16509331 of laverman@necker.nl).



Dit was uw onderzoeksteam

Maarten Hoogstad (projectleider)

Lauryan Bakker

Annemarie Blakborn

Eelke Horselenberg

Donovan Karamat Ali

Renée van Os

Contactgegevens

Jacques Necker / De Lokale Rekenkamer

Minrebroederstraat 5

3508 AE Utrecht

030-2334429

030-2623438

www.necker.nl

[DOEMEE]