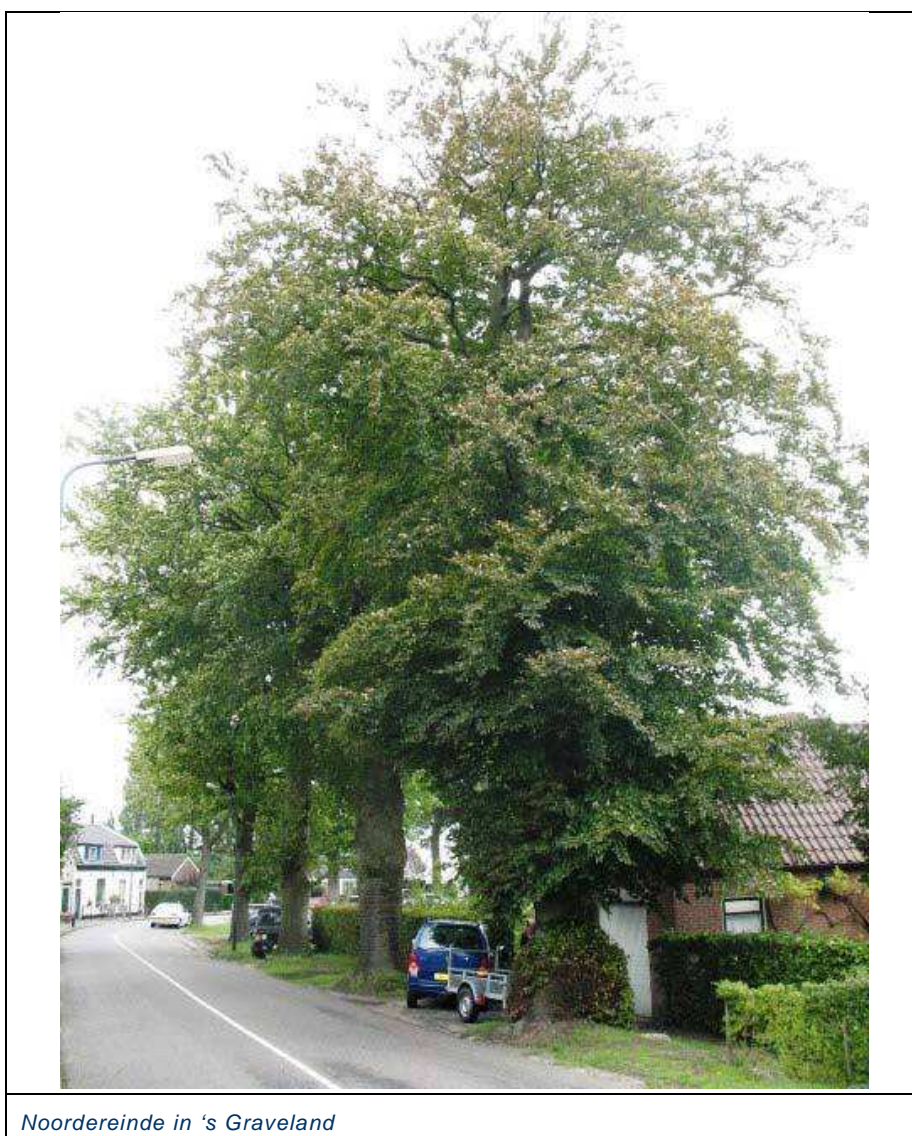


# Participatie vereist meer communicatie

DoeMee-onderzoek Communicatiebeleid en burgerparticipatie

## Rekenkamercommissie Wijdemeren



*Noordereinde in 's Graveland*

## Rapport



Postbus 85203

3508 AE Utrecht

[t] 030 670 12 36

[f] 030 262 34 38

[i] [www.delokalerekenkamer.nl](http://www.delokalerekenkamer.nl)

#### **Onderzoekers**

Drs. H.M. (Maarten) Hoogstad

Drs. A.B.H. (Annemarie) Blakborn

D.M.O. (Donovan) Karamat Ali M.Sc

Drs. E.(Eelke) Horselenberg

Drs. A.L. (Lauryan) Bakker

#### **Contactpersoon**

Drs. H.M. (Maarten) Hoogstad

[t] 06 451 563 42

[e] [hoogstad@necker.nl](mailto:hoogstad@necker.nl)

#### **Kenmerk**

LD 11666 - 94

#### **Datum**

April 2009

## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5	
1	Onderzoek naar communicatiebeleid en burgerparticipatie	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Belangrijke definities	7
1.3	Doelstelling en vraagstelling	9
1.4	Normering	10
1.5	Onderzoeksaanpak en leeswijzer	10
2	Het beleid voor communicatie en burgerparticipatie	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Van voorlichting naar communicatie	11
2.3	Burgerparticipatie	15
2.4	Resumé	16
3	Communicatie en burgerparticipatie bij de reconstructie Noordereinde	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Geen communicatieplan maar een Programma van Eisen	20
3.3	Uitvoering met informatiebijeenkomst en klankbordgroep	20
3.4	Participanten uit de klankbordgroep tevreden over hun rol	22
3.5	Verbeterpunten naar aanleiding van de klankbordgroep Noordereinde	23
3.6	Resumé	23
4	Conclusies en aanbevelingen	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Conclusies	25
4.3	Aanbevelingen	26
5	Reactie college van burgemeester en wethouders	28
6	Nawoord rekenkamercommissie	30
	Bijlage 1 – Normenkader	31
	Bijlage 2 – Onderzoeksaanpak	33
	Bijlage 3 - Geraadpleegde documenten	35
	Bijlage 4 - Geïnterviewde personen	37



## VOORWOORD

De bevolking van de gemeente Wijdmeren bestaat uit burgers die meer dan gemiddeld kritisch en betrokken zijn bij hun omgeving. Dit komt tot uitdrukking in de wens om te participeren bij de vormgeving daarvan. Reeds in haar "Communicatienota" van 2004 geeft de gemeente aan daaraan tegemoet te willen komen. "Een groeiend deel van de bevolking wil tegenwoordig ook als co- producent van beleid kunnen optreden. Dit heeft tot gevolg dat alleen communiceren (voorlichting geven) onvoldoende is geworden."

Zoals uiteengezet in haar Werkprogramma 2008-2010 (oktober 2008) achtte de rekenkamercommissie het opportuun om aan de hand van de opgedane ervaringen een onderzoek in te stellen naar de effectiviteit van communicatie met burgers bij interactieve beleidsvorming. Daarbij geldt als centrale vraagstelling: "Wat doet de gemeente aan communicatie bij interactieve beleidsprocessen en wordt hiermee het beoogde doel bereikt?"

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Wijdmeren uitgevoerd door De Lokale Rekenkamer - Jacques Necker in het kader van een DoeMee-onderzoek. In exact dezelfde opzet is het onderzoek uitgevoerd in meerdere gemeenten. De uitkomsten van het onderzoek in de verschillende gemeenten worden door De Lokale Rekenkamer vergeleken in een overkoepelende notitie. Deze notitie wordt tegelijk met het rapport aan de gemeenteraad aangeboden.



# 1 ONDERZOEK NAAR COMMUNICATIEBELEID EN BURGERPARTICIPATIE

## 1.1 Aanleiding

*Participerende communicatie staat in het middelpunt van de belangstelling*

Er is steeds meer belangstelling voor participerende communicatie. De manier van communiceren is veranderd. Er zijn steeds meer communicatiekanalen bijgekomen.<sup>1</sup> Bij gemeenten is de toegenomen aandacht voor communicatie goed te merken. Citymarketing is een actueel beleidsthema voor ambitieuze gemeenten. Ook raadsleden volgen een communicatietraining en vrijwel alle gemeentelijke websites gaan op de schop om de digitale dienstverlening te verbeteren. Gemeenten zagen communicatie vroeger vooral als voorlichting. Burgers werd meegedeeld welke besluiten de gemeente had genomen. Vanaf de jaren '70 kwam er door de toenemende invloed van media en door mondigere



burgers steeds meer behoefte aan tweezijdige communicatie. Dialoog, interactie, participatie en wisselwerking zijn daarbij van belang. Tweezijdige communicatie is nu vanzelfsprekend. In de afgelopen jaren is de daadwerkelijke inbreng van burgers steeds belangrijker geworden. Burgerparticipatie wordt als doel opgenomen in collegeprogramma's en verordeningen. In het coalitieakkoord van Wijdemeren staat dat de coalitie intensievere communicatie met de burger wil en het belangrijk vindt belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de ontwikkeling van plannen.<sup>2</sup>

Ook de raad wil aandacht voor communicatie met belanghebbenden. Bij het vaststellen van de begroting 2008 heeft de raad een motie aangenomen dat er met doelgroepen van en bij toekomstige bouwlocaties goed moet worden gecommuniceerd.

Maar lukt het ook om burgers echt te betrekken bij het beleid? En horen burgers ook nog wel eens wat er met hun inbreng is gedaan? Is het communicatiebeleid van het gemeentebestuur wel voldoende effectief? Door de actualiteit, de politiek-bestuurlijke interesse en de duidelijke relatie met burgers, is communicatie een uitermate geschikt onderwerp voor rekenkameronderzoek. Dit zijn belangrijke redenen voor de rekenkamercommissie Wijdemeren om een onderzoek naar dit onderwerp uit te voeren.

## 1.2 Belangrijke definities

In dit onderzoek hanteren wij de volgende definitie van communicatie:

Het informatieverkeer tussen gemeente en burgers over voorgenomen beleids- en besluitvormingsprocessen.

<sup>1</sup> Een toelichting op belangrijke definities, die de onderzoekers in dit onderzoek hanteren, staat in bijlage 5.

<sup>2</sup> Vol Vertrouwen Verder, Coalitieakkoord 2006-2010, pp. 6



Een ander belangrijk begrip in dit onderzoek is de effectiviteit. In relatie met communicatie verstaan wij hier het volgende onder:

Het communicatieproces realiseert de doelen die het op basis van het communicatieplan of het specifiek beleidskader moest realiseren (bijv. tot een gedeelde visie komen, creëren van draagvlak, komen tot een gezamenlijk besluit).

Tenslotte definiëren wij het begrip interactieve beleidsvorming in dit onderzoek als volgt:

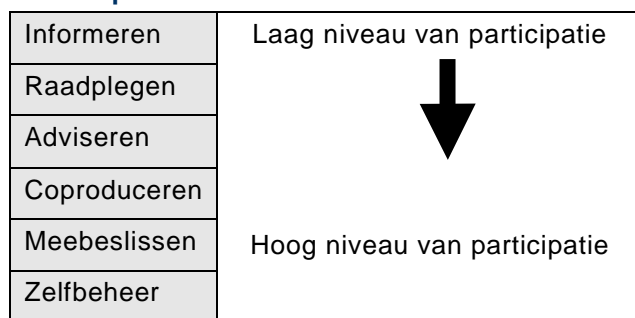
Bij interactieve beleidsvorming betreft de gemeente inwoners actief bij de beleidsvorming.

### Meerdere niveaus van burgerparticipatie

De overheid wordt democratisch aangestuurd. De belangen, verwachtingen en wensen van burgers zouden centraal moeten staan. Toch klinkt er in de afgelopen jaren de kritiek dat de afstand tussen burgers en de democratisch verkozen volksvertegenwoordigers, (te) groot is geworden.

Een manier om de kloof tussen burgers en beleidsmakers te verkleinen, is burgers te laten participeren in het beleids- en besluitvormingsproces. Door burgers te betrekken bij dit proces, wordt de effectiviteit verbeterd en het draagvlak van het besluit vergroot. Niet in ieder traject heeft de burger evenveel invloed op het te ontwikkelen beleid. De mate van invloed van varieert van informeren (weinig invloed) tot zelfbeheer (zeer veel invloed). Veel organisaties hebben daarom een ‘participatieladder’ ontwikkeld waarmee het participatieniveau kan worden bepaald (oorspronkelijk ontwerp is van Arnstein, 1969).

### Participatieladder



Spanning in interactie, Instituut voor Publiek en Politiek, december 1998

### Burgerparticipatie heeft de afgelopen jaren een andere verschijningsvorm gekregen



De verschillende manieren waarop burgers de afgelopen decennia participeren zijn door Van der Heijden e.a. (Help! Een burgerinitiatief) gecategoriseerd in drie generaties burgerparticipatie. Bij de eerste generatie was vooral de overheid zelf aan zet. De gemeente bereidde een besluit voor, nam een beslissing en informeerde burgers achteraf over de uitkomsten en de consequenties. Als burgers de mogelijkheid krijgen om vóóraf mee te denken over beleids- en besluitvorming, is er sprake van tweede generatie burgerparticipatie. Bij de tweede generatie burgerparticipatie worden er andere eisen gesteld aan communicatie. Het scheppen van de juiste verwachtingen en het geven van adequate feedback zijn hierbij essentieel, er is immers meer sprake van tweerichtingsverkeer. Bij de invoering van de Wmo maakte deze vorm van burgerparticipatie een wezenlijk onderdeel uit van de beleidsfilosofie. Recent is de derde generatie burgerparticipatie ‘geboren’. Het echte initiatief ligt niet langer bij de gemeente, maar bij burgers en instellingen zelf. De overheid faciliteert vooral bij deze initiatieven.



*Als burgers participeren is communicatie van cruciaal belang*

In dit DoeMee-onderzoek onderzoeken wij de doeltreffendheid van communicatie bij interactieve beleidsvorming, oftewel de tweede generatie burgerparticipatie. Bij deze trajecten betreft de gemeente inwoners actief bij het maken van plannen en beleid. Communicatie is daarbij essentieel. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren een Verordening burgerparticipatie vastgesteld om de werkwijze bij burgerparticipatie te regelen. Dit is op grond van ex. artikel 150 Gw zelfs verplicht. Een succesvol verloop van deze participatietrajecten is van belang voor de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Daarmee kan de raad recht doen aan de inbreng van burgers. Informatie van burgers is essentieel om kaders voor het beleid te stellen, maar ook om de controlerende functie goed uit te kunnen oefenen.

### 1.3 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is:

Inzicht geven in de effectiviteit van de communicatie met burgers bij interactieve beleidsvormingsprocessen van de gemeente Wijdmeren.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Wat doet de gemeente Wijdmeren aan communicatie bij interactieve beleidsvormingsprocessen en wordt hiermee het beoogde doel bereikt?

Deze centrale onderzoeksvraag is nader gespecificeerd in deelvragen. De deelvragen gaan achtereenvolgens in op het algemene communicatiebeleid van de gemeente, op de kaders voor burgerparticipatie en op de communicatie rond één specifiek project in de gemeente. Dit onderzoek heeft betrekking op de reconstructie van het Noordereinde.

#### *Algemeen beleid*

1. Heeft de gemeente een actueel communicatiebeleid geformuleerd waarin de algemene uitgangspunten van zijn communicatie zijn omschreven?

#### *Burgerparticipatie*

2. Heeft de gemeente kaders gesteld ten aanzien van burgerparticipatie waarin specifiek aandacht is voor communicatie?
3. Zo ja, past dit binnen de kaders van het algemene communicatiebeleid?

#### *Projectcase beleid en plan*

4. Is er voor het gekozen project een communicatieplan vastgesteld?

#### *Projectcase in de praktijk*

5. Wat is de boodschap die de gemeente communiceert?
6. Met de inzet van welke communicatiemiddelen heeft de gemeente met burgers gecommuniceerd?
7. Wat is de kwaliteit van de communicatiemiddelen die de gemeente heeft ingezet?
8. Worden met de ingezette communicatiemiddelen de beoogde doelen bereikt?

- a. Zijn de betrokken burgers geïnformeerd over de resultaten van het project?
- b. Hoe beoordelen betrokken burgers de communicatie met de gemeente?

#### *Resultaat*

9. Op welke punten zijn op basis van de bevindingen verbeteringen mogelijk?

### 1.4 Normering

Wij hanteren bij dit onderzoek verschillende normen. Het communicatiebeleid en burgerparticipatie worden getoetst aan de volgende normen:

- Er is sprake van een **actueel communicatiebeleid** waarin de algemene beleidsuitgangspunten van communicatie zijn omschreven en vastgelegd als basis voor de uitvoering.
- Er is sprake van een **actueel kader voor burgerparticipatie** waarin specifiek aandacht is voor de communicatie met burgers.
- Er is sprake van een **afgewogen en onderbouwde communicatiestrategie**.
- Er is sprake van een **heldere communicatieboodschap** die duidelijk wordt gecommuniceerd.
- De **opbrengsten van de participatie** zijn onderbouwd, herleidbaar afgewogen en teruggekoppeld aan de betrokkenen.

Een toelichting op het normenkader is als bijlage 1 aan het rapport toegevoegd.

### 1.5 Onderzoeksaanpak en leeswijzer

Het onderzoek bestond uit verschillende fasen. In fase 1 is er een startbijeenkomst met de rekenkamercommissie gehouden om het onderzoek toe te lichten. Ook zijn er werkafspraken met de rekenkamercommissie Wijdmeren gemaakt over het opvragen van dossiers en het plannen van interviews. Vervolgens heeft het onderzoeksbureau de kaders van communicatiebeleid en burgerparticipatie bestudeerd en interviews gehouden met de griffier en het hoofd van de afdeling communicatie. De bevindingen uit fase 1 staan in hoofdstuk 2.

Fase 2 bestond uit een casestudy. De rekenkamer Wijdmeren heeft de reconstructie van het Noordereinde geselecteerd voor de casestudy. In deze fase is in kaart gebracht welk communicatiebeleid er geformuleerd is voor het geselecteerde project, hoe dit in de praktijk is uitgevoerd en hoe dit door burgers is ervaren. Hiervoor is een interview gehouden met de projectleider Noordereinde en is gesproken met enkele participerende burgers. Een overzicht van de geïnterviewde personen staat in bijlage 4. De bevindingen uit deze fase zijn opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 staan de uitkomsten van het onderzoek in termen van conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksaanpak is opgenomen in bijlage 2.

## 2 HET BELEID VOOR COMMUNICATIE EN BURGERPARTICIPATIE

### 2.1 Inleiding

Voor de gemeente Wijdmeren bestaat het beleidskader voor communicatie uit een aantal beleidsdocumenten. In dit hoofdstuk is het relevante beleid bekeken aan de hand van de vooropgestelde normen. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 3.

### 2.2 Van voorlichting naar communicatie

Het college heeft op 6 januari 2009 de communicatienota 2008-2010 vastgesteld. Het college besloot de nota ter bespreking aan de commissie Bestuur en Middelen voor te leggen. Dit is op 5 februari 2009 gebeurd. De aanwezigen raadsleden uitten voornamelijk kritiek op de nota, vanwege het lage ambitieniveau. Het college is gevraagd de opmerkingen in de nota te verwerken.<sup>3</sup> De nota is een aanvulling op de voorgaande communicatienota 2004-2006. Deze nota is op 1 juli 2004 door de raad vastgesteld. Hieronder worden beide nota's behandeld.

*Communicatienota 2004-2006 bevat doelen, uitgangspunten, aandachtspunten en voorstellen ter verbetering*

Voortbouwend op het visiedocument, Blik op Wijdmeren, heeft de gemeente de volgende centrale doelstelling van communicatie geformuleerd:

“De gemeente Wijdmeren stelt de mens in haar communicatie centraal, communiceert tijdig op een open, actieve en respectvolle wijze en is zich hierbij voortdurend bewust van de effecten die communicatie op haar doelgroepen kan hebben.”<sup>4</sup>

Vervolgens onderscheidt de gemeente een aantal interne en externe doelgroepen, zoals inwoners, bedrijven, de media en de gemeenteraad. Hierbij geeft de gemeente aan dat de communicatie met externe doelgroepen alleen goed kan verlopen als er ook duidelijk interne communicatie plaatsvindt.

<sup>3</sup> Ten tijde van dit schrijven is het onduidelijk of en in hoeverre de gemaakte opmerkingen daadwerkelijk hebben geleid tot aanpassingen in de Communicatienota 2008-2010.

<sup>4</sup> Communicatienota 2004-2006, pp. 6.

Ook zijn enkele uitgangspunten voor het beleid van het college verwoord:

“Wijdemeren wil:

- een professionele communicatieve gemeente zijn ondermeer door burgers, bedrijven en instellingen actief, tijdig en op open wijze van informatie te voorzien;
- inzicht bieden door herhaaldelijk uit te leggen ‘waarom’ de gemeente iets doet communiceren op een eigentijdse, vriendelijke en hulpvaardige wijze die als respectvol wordt ervaren;
- duidelijke en vraaggerichte informatie bieden over de dienstverlening;
- besturen op een daadkrachtige, zichtbare en transparante wijze (inzicht bieden in de wijze waarop iets gebeurt, waarom, wanneer en op een te controleren wijze);
- een digitaal toegankelijke gemeente zijn (het Rijk, maar ook de burgers, verwachten van een hedendaagse gemeente dat informatie ook via internet verkregen kan worden);
- inwoners vroegtijdig bij beleidsvorming betrekken;
- contacten met de media bevorderen;
- Wijdemeren als geografische en organisatorische eenheid promoten.”<sup>5</sup>

De nota bevat ook een visie op communicatie. Hierbij onderscheid de gemeente eveneens verschillende aandachtspunten:

1. Overheden moeten bij communicatie rekening houden met toenemende complexiteit.
2. Goede interne communicatie is nodig als basis voor professionele communicatieve gemeente.
3. Iedere bestuurder en iedere medewerker is verantwoordelijk voor goede communicatie.
4. Inzet van mix van communicatiemiddelen, met steeds dezelfde boodschap, is belangrijk.
5. Communicatie moet groot invoelend vermogen uitstralen.
6. Communicatie moet een vast onderdeel zijn bij het opstellen van beleidsplannen en besluiten.<sup>6</sup>

Bij het vijfde punt geeft de gemeente aan dat de gemeente consequent moet onderzoeken welke doelgroepen betrokken zijn bij het onderwerp, wat hun verwachting is van de communicatie van de gemeente, op welke manier de gemeente de doelgroepen kan bereiken en wanneer zij geïnformeerd of betrokken kunnen worden.

De nota gaat in op de communicatiemiddelen die de gemeente nu toepast en bevat enkele voorstellen voor verbetering. In de nota staat aangegeven welke reguliere middelen de gemeente gebruikt, zoals de gemeentegids, het digitale loket, dorpsbezoeken en informatiebijeenkomsten. Verder wil de gemeente haar inwoners betrekken bij de beleidsvorming. Hierbij beschrijft de gemeente dat er op verschillende terreinen in overleg met buurtbewoners projecten worden gerealiseerd. De gemeente kijkt per project in welk stadium van beleidsontwikkeling inwoners worden betrokken of geïnformeerd. Ook doet de gemeente voorstellen voor nieuwe communicatiemiddelen, zoals een informatiepakket voor nieuwe

---

<sup>5</sup> Communicatienota 2004-2006, pp. 7.

<sup>6</sup> Communicatienota 2004-2006, pp. 8-9.

bewoners, promotie evenementen en meer aandacht voor de klachtenregeling. Deze voorstellen voor verbetering licht de gemeente toe met activiteiten.

Hoe de afdeling communicatie in de gemeentelijke organisatie is gepositioneerd is ook beschreven in de nota. Hierbij is aangegeven wat de taak van de communicatiemedewerkers van de gemeente is en welke verantwoordelijkheden medewerkers van de verschillende afdelingen voor hun eigen communicatie hebben. Zo staat er opgenomen dat medewerkers bij het opstellen van beleidsplannen en adviezen na moeten denken over de bijbehorende communicatieve aspecten. Ook geeft de gemeente aan dat medewerkers advies hierover kunnen vragen bij de communicatiemedewerkers.

#### *Communicatienota 2008-2010 benadrukt tweerichtingsverkeer<sup>7</sup>*

In de nieuwe communicatienota wil de gemeente communicatie meer inzetten als tweerichtingsverkeer. Hiervoor moet de gemeente bewoners actief betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid en plannen. De bijbehorende communicatiedoelstelling luidt:

“De gemeente Wijdmeren betreft communicatie over (nieuw) beleid vanaf de vroegste beleidsvorming bij het formuleren ervan, teneinde tijdens de uitvoering draagvlak te kunnen verwerven bij betrokken doelgroepen. De gemeente kan beleidsvoornemens aanpassen als resultaat van de communicatie met betrokken doelgroepen.”<sup>8</sup>

Dit doel werkt de gemeente verder uit in zogenaamde wens- en speerpunten. Hierbij is aangegeven dat communicatie als beleidsinstrument dient om draagvlak bij de doelgroepen te verwerven voor het beleid. Om deze ontwikkeling te realiseren is het nodig dat communicatie ingezet wordt als onderdeel van beleid. Als speerpunt is opgenomen dat de communicatiemedewerkers investeren in het bewustmakingsproces van de organisatie.<sup>9</sup>

Met aandacht voor tweerichtingscommunicatie wil de gemeente van beleidsvoorlichting een geleidelijke overgang naar beleidscommunicatie laten plaatsvinden. Hierbij wordt er al in de fase van planvorming en beleidsvoorbereiding gecommuniceerd met betrokken doelgroepen. Hieronder verstaat de gemeente dat er actief gevraagd en geluisterd wordt naar de mening van de betrokken doelgroepen en dat dit van invloed kan zijn op de beleidsvorming.<sup>10</sup>

De gemeente maakt een onderscheid tussen drie verschillende niveaus van communicatie: minimale communicatie, consultatieve communicatie, en interactieve beleidsvorming. Hierbij benadrukt de gemeente dat wanneer er tweerichtingscommunicatie plaatsvindt, de gemeente ook iets moet doen met de resultaten. De gemeente is verplicht te communiceren wat de gemeente met de resultaten doet.

In de nota staat een opsomming van communicatiemiddelen. De communicatiemiddelen bestaan uit de huisstijl van de gemeente, de website, de gemeentelijke informatiepagina,

---

<sup>7</sup> Zoals eerder aangegeven is de Communicatienota 2008-2010 vastgesteld door het college en ter bespreking aan de commissie Bestuur en Middelen voor te leggen. Dit document hebben wij bestudeerd voor het onderzoek.

<sup>8</sup> Communicatienota 2008-2010, pp.2

<sup>9</sup> Communicatienota 2008-2010, pp.4

<sup>10</sup> Communicatienota 2008-2010, pp.4

folders, het college spreekuur, informatie – en inspraakbijeenkomsten en het informatiecentrum in de hal. Hierbij heeft de gemeente eveneens een aantal speerpunten opgenomen. Dit zijn activiteiten zoals het verhogen van de frequentie van het verschijnen van de gemeentepagina en het sneller terugkoppelen van toezeggingen bij dorpsbezoeken.<sup>11</sup>

### *Raad wil burgers betrekken bij beleid*

In de programmabegroting 2008, die de raad op 5 november 2008 heeft vastgesteld, is het doel van de communicatienota 2004-2006 opgenomen. Hierbij is vermeld dat de gemeente burgers vroegtijdig wil betrekken bij de beleidsvorming om zo te streven naar maximaal draagvlak voor ontwikkelingen. De gemeente wil het tweerichtingsverkeer in de communicatie bevorderen en inwoners actief betrekken bij plan- en beleidsvorming. De instrumenten die de gemeente hiervoor heeft benoemd zijn bijeenkomsten en klankbordgroepen.<sup>12</sup>

### *Positionering van de afdeling communicatie*

Uit de interviews blijkt dat de afdeling communicatie primair voor het college werkt. Het college organiseert jaarlijks dorpsavonden, waarbij het college burgers over bepaalde onderwerpen bijpraat. De raad kan hierbij aanwezig zijn, maar heeft geen formele rol. Ook brengt het college persberichten uit. In de collegevoorstellen aan de raad staat ten slotte een vast item 'Aanpak (planning/uitvoering/communicatie)'. In de voorstellen vermeldt het college echter niet expliciet een communicatiestrategie.

Bij initiatieven voor burgerparticipatie staat de afdeling communicatie op een redelijke afstand. De inhoudelijke projectleiders zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. De gekozen aanpak stemmen zij af met het college. Projectleiders kunnen advies vragen bij de afdeling communicatie over de wenselijkheid van burgerparticipatie, communicatiemiddelen en de doelgroepen. Ook kan de afdeling communicatie voor een gespreksleider zorgen voor bijeenkomsten met burgers.

### *Communicatie met en door de raad*

De griffie verzorgt de communicatie van de raad. Via het raadsinformatiesysteem zijn agenda's, verslagen en besluitenlijsten van raads- en commissievergaderingen op de website van de gemeente te downloaden. De agenda's van de raads- en commissievergaderingen staan ook op de gemeentepagina in het huis-aan-huisblad.

Vanuit de griffie zijn er in 2008 verschillende initiatieven geweest om de raad dichterbij de burger te brengen. Volgens de geïnterviewden zijn de raadsleden hier redelijk positief over, maar is er nog verdere verbetering mogelijk. Ook op andere manieren probeert de raad de toegankelijkheid te verbeteren. Zo heeft de raad op 29 januari 2009 besloten om de raads- en commissievergaderingen digitaal vast te leggen en live te verslaan via internet.

---

<sup>11</sup> Communicatienota 2008-2010, pp.9-13

<sup>12</sup> Programmabegroting 2009, pp. 29-31

## 2.3 Burgerparticipatie

### *Raad is voor burgerparticipatie*

Er is geen specifiek beleidsdocument waarin de kaders voor het betrekken van burgers zijn vastgesteld. In de programmabegroting 2009 benoemt de gemeente wel een doel voor burgerparticipatie:

Inwoners van Wijdmeren voelen zich betrokken bij hun leefomgeving en worden actief betrokken bij gemeentelijke activiteiten die voor hen van belang zijn.<sup>13</sup>

Om dit te bereiken wil de gemeente burgers daar waar mogelijk vanaf de eerste planvorming betrekken bij het maken van nieuw beleid. Volgens de gemeente moeten burgers ook de beleidsvorming kunnen beïnvloeden. Als bijbehorend prestatie-indicator is het volgende in de begroting opgenomen:

	Startwaarde begroting 2007	Bereikte waarde jaarrekening 2007	Streefwaarde begroting 2008	Streefwaarde begroting 2009
Mogelijkheden voor meespraak door burger (percentage) <sup>14</sup>			Ontwikkelen voor begroting 2008	

Het is onduidelijk wat er met deze prestatie-indicator bedoeld wordt. Ook is het niet duidelijk ten opzichte waarvan de mogelijkheden als een percentage uitgedrukt worden. Ten slotte is het vreemd dat in de begroting 2009 is opgenomen dat de streefwaarde voor de begroting 2008 ontwikkeld wordt.

### *Participatie in de communicatienota*

In de communicatienota 2008-2010 zijn enkele aspecten over participatie opgenomen. In de nota staat dat de gemeente geen algemene visie op participatie heeft. Hierdoor moet de raad in voorkomende gevallen aangeven of participatie een rol moet spelen in het besluitvormingsproces. In de nota staat aangegeven dat het van belang is om duidelijkheid te hebben over welke doelgroepen binnen welke randvoorwaarden kunnen participeren.

Aangegeven staat dat er bij verschillende projecten al participatie plaatsvindt, veelal door het instellen van klankbordgroepen. Deze klankbordgroepen stellen verantwoordelijke medewerkers en projectleider in op eigen initiatief. De medewerkers vragen de afdeling communicatie incidenteel om advies. In de nota staat dat de klankbordgroepen als doel hebben om draagvlak voor een project of beleid te creëren. Als bijbehorend speerpunt wil de gemeente een inventarisatie van de bestaande klankbordgroepen maken en de relatie met de afdeling communicatie sterker maken. Ook somt de gemeente een aantal randvoorwaarden op. Zo moeten deelnemende bewoners tenminste een positief kritische houding hebben ten opzichte van de voorgenomen plannen. Daarnaast moet de gemeente de inbreng van bewoners serieus behandelen en tijdig en volledig informeren over voorstellen en ontwikkeling, zodat zij de mogelijkheid krijgen te reageren en invloed uit te oefenen.

<sup>13</sup> Programmabegroting 2009, pp 30.

<sup>14</sup> Programmabegroting 2009, pp 31.

nen op de plannen. De gemeente moet ook aan de bewoners beargumenteerd terugkoppelen wat er wel en wat niet verwerkt kan worden in de plannen. Een laatste voorwaarde betreft de samenstelling van de klankbordgroep. Deze mag alleen bestaan uit representanten van bewoners, betrokkenen en belanghebbenden.<sup>15</sup>

#### *Interne richtlijn klankbordgroepen*

Door de afdeling communicatie is een interne richtlijn voor klankbordgroepen opgesteld. Hierin staat dat de gemeente door het creëren van een platform de mogelijkheid heeft om beleidskeuzes toe te lichten en betrokkenen de mogelijkheid te geven om hierop te reageren en waar mogelijk invloed uit te oefenen. Hiermee ontstaat er volgens de richtlijn wederzijds begrip, draagvlak en betere plannen. Om een klankbordgroep te vormen zijn er in de richtlijn enkele randvoorwaarden opgesomd, die overeenkomen met de voorwaarden in de communicatienota. Deze randvoorwaarden zijn zowel gericht op de gemeente als op burgers. Een voorbeeld van een voorwaarde is dat bewoners bereid en in staat moeten zijn om hun individuele belang ondergeschikt te maken aan het algemeen belang. Eveneens is hier opgenomen dat deelnemers aan de klankbordgroep ten minste een positief kritische houding moeten hebben.

#### *Burgerinitiatief*

Op 25 september 2003 heeft de gemeenteraad van Wijdmeren de Verordening burgerinitiatief Gemeente Wijdmeren vastgesteld. Hiermee kunnen burgers van Wijdmeren, die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de raad, een onderwerp indienen. Om dit te doen zijn er vijftig handtekeningen nodig. Sinds de vaststelling van de verordening is er twee keer gebruik gemaakt van het initiatief. In één geval is er gevolg aan een burgerinitiatief gegeven.

## **2.4 Resumé**

De communicatienota 2004-2006 is door de raad vastgesteld in 2004. De communicatienota 2008-2010 is door het college vastgesteld in 2009. Het is opmerkelijk dat de eerste nota wel door de raad is vastgesteld en de tweede niet.

In de communicatienota 2004-2006 zijn doelen, uitgangspunten en aandachtspunten voor de visie van de gemeente Wijdmeren geformuleerd. Deels zit er overlap tussen de verschillende doelen, uitgangspunten en aandachtspunten. Hoewel deze punten wel worden toegelicht, zijn ze echter niet tijdgebonden of meetbaar geformuleerd, noch bieden ze praktische handvatten voor de uitvoering.

In de communicatienota 2008-2010 maakt de gemeente een onderscheid in drie niveaus van communicatie en stelt dat de keuze voor de inzet van middelen daar ook afhankelijk van is. Voor burgerparticipatie is er geen apart beleidsdocument. Wel is er in de programmabegroting 2009 en in de communicatienota 2008-2010 aandacht voor dit onderwerp. In de begroting is een doel gesteld. Dat doel is eenduidig geformuleerd. De bijbehorende activiteit en prestatie-indicator zijn niet meetbaar of tijdsgebonden geformuleerd. In

---

<sup>15</sup> Communicatienota 2008-2010, pp.6, 7



**H E T B E L E I D V O O R C O M M U N I C A T I E E N  
B U R G E R P A R T I C I P A T I E**

de communicatienota 2008-2010 wordt voorgesteld de raad de keuze te laten maken in welke trajecten burgerparticipatie wordt ingezet als instrument.

De gemeente geeft aan de kloof tussen burger en gemeentebestuur te willen verkleinen door de burgers actief te betrekken aan het begin van het traject. Hiervoor zet ze echter een zeer beperkt aantal instrumenten in: klankbordgroepen en bijeenkomsten.

Norm	Beoordeling
<p>Er is sprake van een actueel communicatiebeleid waarin de algemene beleidsuitgangspunten van communicatie zijn omschreven en vastgesteld als basis voor de uitvoering.</p>	<p><b>Beperkt voldaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De communicatienota 2004-2006 is in 2004 door de raad vastgesteld. De aanvullende communicatienota 2008-2010 is een stuk van het college.</li> <li>• In de communicatienota 2008 – 2010 staan doelen, uitgangspunten en aandachtspunten voor de visie van gemeente geformuleerd. Deze punten overlappen deels en zijn niet tijdgebonden geformuleerd.</li> <li>• De communicatienota 2008 - 2010 biedt geen duidelijke handvatten voor de uitvoering.</li> </ul>
<p>Er is sprake van een actueel kader voor burgerparticipatie (participatieplan) waarin specifieke aandacht is voor de communicatie met burgers.</p>	<p><b>Beperkt voldaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het kader voor burgerparticipatie bestaat uit een doel in de programmabegroting 2009 en een speerpunt en randvoorwaarden in de communicatienota 2008-2010.</li> <li>• De gemeente wil meer nadruk leggen op het tweerichtingsverkeer in de communicatie bevorderen en inwoners actief betrekken via klankbordgroepen en bijeenkomsten.</li> <li>• Hoe de gemeente dit wil doen in de uitvoering is niet duidelijk geformuleerd.</li> <li>• Er is een interne richtlijn Klankbordgroepen.</li> <li>• Er is een Verordening burgerinitiatief gemeente Wijdemeren.</li> </ul>



### 3 COMMUNICATIE EN BURGERPARTICIPATIE BIJ DE RECONSTRUCTIE NOORDEREINDE

#### 3.1 Inleiding

Het Noordereinde is een belangrijke doorgaande weg in de gemeente Wijdereinen. De weg is gelegen in de kern 's-Graveland en loopt vanaf het Zuidereinde tot de Franse Kampweg (N236) en de Loodijk.



Uit het document 'Programma van Eisen Noordereinde 's- Graveland' blijkt dat de gemeente lange tijd plannen had voor een reconstructie van deze weg. De reconstructie van de weg was nodig omdat de gemeente schadeclaims ontving vanwege het slechte wegdek en omdat omwonenden geluids- en verkeershinder ondervonden. Daarnaast was de riolering en waren enkele bruggen aan vervanging toe.<sup>16</sup> De gemeente wilde de weg zo aanpassen dat de verkeersveiligheid en de leefbaarheid voor de aanwonenden zou verbeteren.

<sup>16</sup> Programma van Eisen Noordereinde, 's- Graveland, 2007 pp. 2

### 3.2 Geen communicatieplan maar een Programma van Eisen

De gemeente heeft een document 'Programma van Eisen Noordereinde 's- Graveland' opgesteld. Dit document is in april 2007 door de raad vastgesteld. Omdat de gemeente van mening was dat de reconstructie voor omwonenden erg ingrijpend zou kunnen zijn, is besloten om het plan van reconstructie samen met een klankbordgroep te ontwikkelen. In het programma van eisen staat het doel van deze klankbordgroep geformuleerd. Dit is *het creëren van draagvlak en het kweken van begrip voor onvermijdelijke overlast door de uitvoering*.

In het programma van eisen staan de randvoorwaarden waarbinnen de reconstructie moest plaatsvinden. Dit zijn verkeerstechnische uitgangspunten en milieutechnische uitgangspunten. Ook zijn er enkele voorwaarden voor het beschermd dorpsgezicht, de bomen, de verharding van de weg en parkeervakken in het programma van eisen opgenomen.<sup>17</sup>

De planning uit het programma van eisen gaat er van uit dat de reconstructie in 2008 wordt uitgevoerd. In het programma van eisen is de volgende richtinggevende planning opgenomen:

1. start overleg met kabels- en leidingenbeheerders	1 mei
2. omleggen/ vernieuwen kabels en leidingen door derden	rest 2007
3. 1 <sup>e</sup> publieksinformatieavond, samenstelling klankbordgroep	15 mei
4. klankbordgroep start na 31 mei; ontwerp klankbordgroep presenteren op openbare informatieavond	1 oktober
5. opmerkingen uit openbare informatieavond verwerken en bestek met tekeningen en raming gereed	1 december
6. openbare aanbesteding en gunning	1 maart 2008
7. uitvoering civieltechnisch werk, vernieuwen bruggen, start	15 maart 2008
8. oplevering werk	bouwvak 2008

### 3.3 Uitvoering met informatiebijeenkomst en klankbordgroep

Voor de reconstructie heeft de gemeente conform het programma van eisen een informatiebijeenkomst gehouden en een klankbord ingesteld. De rekenkamercommissie heeft geen communicatie-uitingen van de gemeente ontvangen die aan de burgers van Wijdemeren over de reconstructie zijn gedaan. Daarom hebben wij de communicatie van de gemeente voornamelijk geanalyseerd aan de hand van de informatie uit de interviews en de telefoongesprekken, die wij met burgers uit de klankbordgroep hebben gehouden.<sup>18</sup>

#### *Informatiebijeenkomst*

De gemeente heeft de informatiebijeenkomst aangekondigd aan omwonenden en andere direct betrokkenen op de gemeentelijke website en in de lokale krant. Tijdens deze bij-

<sup>17</sup> Programma van Eisen Noordereinde, 's- Graveland, 2007 pp. 2

<sup>18</sup> Zie de onderzoeksopzet in bijlage 2.

eenkomst lichtte de gemeente het programma van eisen toe. Op deze informatiebijeenkomst konden aanwezigen zich aanmelden voor de klankbordgroep.

### *Aanmelding voor de klankbordgroep via een formulier*

Op het aanmeldingsformulier is aangegeven dat de klankbordgroep de planvorming voor de reconstructie van het Noordereinde zal begeleiden. Er staat dat de klankbordgroep uit zes personen zou komen te bestaan, aangevuld met een medewerker van Openbare Werken en een externe begeleider van het ingenieursbureau. Ook de selectiecriteria die de gemeente hanteert zijn vermeld in het formulier, namelijk; *een redelijke verdeling van aanmeldingen* en *spreiding over het weggedeelte*. Wat bedoeld wordt met het eerste criterium is uit het formulier niet te herleiden. Op het formulier staat dat de klankbordgroep naar schatting vier avonden bijeen zal komen en dat iedere avond ongeveer twee uur zal duren.

### *Selectie van de leden door de gemeente*

De gemeente heeft zelf de selectie gemaakt uit de aanmeldingen voor de klankbordgroep. Hierbij lette de gemeente op de geografische spreiding en belangenvertegenwoordiging. Zo is de stichting Natuurmonumenten aan de klankbordgroep toegevoegd. Volgens de gemeente is bij de selectie nadrukkelijk nagegaan of hiermee alle belanghebbenden deel uit maakten van de klankbordgroep. Daarbij concludeerde de gemeente dat alle positief kritische burgers aan tafel zaten, maar de felle tegenstanders niet. De kans dat de tegenstanders op een constructieve manier mee zou werken aan de herinrichting van het Noordereinde achtte de gemeente niet reëel.

### *Bijeenkomsten*

De klankbordgroep is ongeveer acht keer bijeen gekomen. Gezamenlijk met een ingenieursbedrijf als externe begeleiding en de gemeente heeft de klankbordgroep het programma van eisen verder uitgewerkt tot een concreet voorstel voor de reconstructie. Met het programma van eisen was er volgens de gemeente veel ruimte om de plannen verder vorm te geven. Gedurende het proces was het soms lastig om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Veel van de betrokken burgers bemoeiden zich met dat deel van de straat dat voor hen het meest dichtbij was. De geïnterviewden geven aan dat door veel te praten de gemeente zocht naar consensus in de klankbordgroep.

Uit de interviews blijkt dat de klankbordgroep ook is gebruikt om alle mogelijke opties te overwegen. Dit is ook zichtbaar. Aanvankelijk wilde de gemeente de doorstroomsnelheid vergroten en de bruggen vervangen door platte bruggen. Dit plan werd door de klankbordgroep verworpen. In het uiteindelijke planvoorstel kwamen 30 km zones en de karakteristieke vorm van de bruggen terug.

### *Ontwerp*

Uiteindelijk heeft de gemeente gezamenlijk met de klankbordgroep een ontwerp voor de inrichting van het Noordereinde gemaakt. Dit ontwerp is ter inzage gelegd tot 9 juli 2008, waardoor burgers in de gelegenheid werden gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken. Daarnaast is er op 5 juni 2008 een inspraakavond geweest. Hierbij waren vijftig mensen aanwezig. In totaal zijn er 220 zienswijzen gekomen op het ontwerp. Naar aanleiding van die reacties is het plan op enkele punten aangepast. Dit aangepaste plan is op

27 augustus 2008 in de commissie Ruimte en Economie besproken. De gemeenteraad stemde op 25 september 2008 in met het voorstel.

### 3.4 Participanten uit de klankbordgroep tevreden over hun rol

#### *De kwaliteit van de communicatie is door de betrokken burgers als goed ervaren*

De burgers uit de klankbordgroep beoordelen de communicatie van de gemeente over de reconstructie als goed. Voor de klankbordgroep was het helder wat er ging gebeuren en wat er wel en niet mogelijk was. Uit de kritische kanttekeningen die geïnterviewden maken, blijkt dat dit niet voor iedereen gold. Voor veel aanwezigen op de informatiebijeenkomst was er veel onduidelijkheid over het programma van eisen. De geïnterviewden geven ook aan dat de communicatie naar buiten had beter gekund, waarmee de weerstand van de actiegroep 'Werk aan de weg' had kunnen worden verminderd.

#### *Voor de betrokken burgers was het doel van deelname aan de klankbordgroep helder*

Volgens de burgers uit de klankbordgroep was het doel van de klankbordgroep het invullen van een plan voor de reconstructie, waarbij de wensen van de omwonenden zoveel mogelijk werden meegenomen. Voor de klankbordgroep was het duidelijk dat de gemeenteraad uiteindelijk de beslissingsbevoegdheid had. Wel zijn er verschillende meningen over de ruimte die de klankbordgroep had voor de invulling van de plannen. Waar de een spreekt over te ruime kaders, geeft de ander aan dat een groot deel van de plannen al vastlagen.

#### *Betrokken burgers konden met vragen, suggesties of opmerkingen de juiste personen bereiken*

De burgers uit de klankbordgroep vinden dat zij voldoende ondersteuning kregen. De projectleider was bij elke bijeenkomst aanwezig. Als leden van de klankbordgroep vragen hadden, wisten zij hem te benaderen. Suggesties en opmerkingen konden in het overleg van de klankbordgroep gedeeld worden.

Op de website van de gemeente Wijdemeren is een pagina gewijd aan de reconstructie Noordereinde. Hierop staat wat de reconstructie inhoudt, dat het ontwerp tot stand gekomen is met een klankbordgroep en dat na inspraak dit ontwerp op enkele punten is aangepast. Ook is er een globale planning genoemd en zijn de belangrijkste documenten te downloaden. Onderaan de pagina staat dat burgers voor meer informatie contact op kunnen nemen met de afdeling Openbare Werken en is een bijbehorend telefoonnummer gegeven.

#### *De ideeën van de klankbordgroep zijn grotendeels overgenomen en in overeenstemming met de verwachtingen*

Bijna alle burgers uit de klankbordgroep geven aan dat het ontwerp tot stand is gekomen met de klankbordgroep. Uiteindelijk is er een plan gemaakt dat niet aan alle eisen van alle leden van de klankbordgroep voldoet, maar aan de meeste wensen wel. Zij vinden dan ook dat de verwachtingen die de gemeente had gewekt, zijn waargemaakt. Al tijdens de overleggen vond er terugkoppeling plaats van de plannen en gaf de gemeente aan wat er

wel en wat er niet mogelijk was. De klankbordgroep is voortdurend geïnformeerd over de wijze waarop de inbreng is verwerkt in de plannen. Dat gebeurde via tekeningen en verslagen van de eerdere bijeenkomsten.

### 3.5 Verbeterpunten naar aanleiding van de klankbordgroep Noordereinde

De gemeente ziet zelf verbeterpunten naar aanleiding van de interactieve beleidsvorming van de reconstructie van het Noordereinde. Zo blijkt dat de gemeente meer aandacht wil hebben voor communicatie met de buitenwereld. Daarnaast wil de gemeente een handreiking opstellen voor klankbordgroepen. Hiervoor kan een evaluatie van eerdere klankbordgroepen als input dienen. Bij een klankbordgroep blijft het volgens de geïnterviewden van belang om expliciet de vraag te stellen of alle belanghebbenden aan tafel zitten.

### 3.6 Resumé

Zoals in het beleid is opgenomen heeft de gemeente bij de reconstructie van het Noordereinde burgerparticipatie plaats laten vinden. De gemeente heeft een informatiebijeenkomst gehouden en een klankbordgroep ingesteld. Dit is niet verwoord in een communicatieplan, maar in een programma van eisen. De gemeente heeft geen onderbouwde strategie bedacht met een inzet van verschillende communicatiemiddelen voor verschillende doelgroepen.

Bij de instelling van de klankbordgroep is specifiek gekeken of alle belanghebbenden aan tafel zaten. Hierbij werd de eis gesteld dat leden van de klankbordgroep minimaal positief kritisch tegenover de plannen stonden. De klankbordgroep is ongeveer acht keer bijeengekomen en heeft een concreet voorstel voor de reconstructie gemaakt. Het uiteindelijke ontwerp is ter inzage gelegd en er is een inspraakbijeenkomst gehouden. Vervolgens zijn er zienswijzen ingediend.

Het doel van de oprichting van een klankbordgroep, namelijk het creëren van draagvlak en begrip voor de overlast bij omwonende burgers, is gezien de interviews, de inspraakbijeenkomst, de ingediende zienswijzen en het oprichten van de actiegroep Werk aan de weg niet geheel bereikt. Al zijn de bewoners die deel uit hebben gemaakt van de klankbordgroep wel tevreden.

Het is onduidelijk of de gemeente zich gehouden heeft aan alle voorwaarden die zij zichzelf oplegt in haar beleid. De rekenkamercommissie heeft niet vast kunnen stellen dat alle omwonenden volledig zijn geïnformeerd over voornemens en ontwikkelingen in de plannen, zodat zij de mogelijkheid hebben gekregen te reageren en invloed uit te oefenen op de plannen. De gemeente heeft bewoners vooraf en achteraf op de hoogte gebracht van het programma van eisen en het ontwerp van de gemeente en de klankbordgroep.

Norm	Beoordeling
Er is sprake van een afgewogen en onderbouwde communicatiestrategie.	<p><b>Niet voldaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente heeft geen aanwijsbaar communicatieplan.</li> <li>• Er is een planning en plan van aanpak op-</li> </ul>

	<p>genomen in het programma van eisen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In het programma van eisen staat dat de gemeente een klankbordgroep instelt na een informatiebijeenkomst.</li> </ul>
<p>Er is sprake van een heldere communicatieboodschap die duidelijk wordt gecommuniceerd.</p>	<p><b>Beperkt voldaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een informatiebijeenkomst gehouden en een klankbordgroep ingesteld.</li> <li>• Er zijn ongeveer acht bijeenkomsten met de klankbordgroep gehouden.</li> <li>• Er is niet frequent op verschillende manieren gecommuniceerd met burgers over het project, behalve met de klankbordgroep.</li> <li>• De klankbordgroep kon voor vragen de juiste personen bereiken.</li> <li>• De kwaliteit van de communicatie aan de klankbordgroep is door de klankbordgroep als voldoende ervaren.</li> </ul>
<p>De gemeente anticipeert op de inbreng van burgers. En de resultaten van deze afweging zijn onderbouwd teruggekoppeld aan de betrokkenen.</p>	<p><b>Voldaan.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het doel van de klankbordgroep was helder.</li> <li>• Het ontwerp van de reconstructie heeft de gemeente samen met de klankbordgroep opgesteld.</li> <li>• Hoe de gemeente de participatie van de klankbordgroep heeft meegenomen is duidelijk en in overeenstemming met de verwachtingen.</li> </ul>



## 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 4.1 Inleiding

In de maanden december 2008 tot en met februari 2009 heeft de rekenkamercommissie Wijdmeren onderzoek gedaan naar communicatiebeleid en burgerparticipatie in de gemeente. Op basis van de bevindingen, zoals beschreven in hoofdstuk 2 en 3 zijn de volgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

### 4.2 Conclusies

De vraagstelling van het rekenkameronderzoek was:

Wat doet de gemeente Wijdmeren aan communicatie bij interactieve beleidsvormingsprocessen en wordt hiermee het beoogde doel bereikt?
--

Het beleid is niet actueel en biedt onvoldoende mogelijkheden voor uitvoering in de praktijk. Bij de reconstructie van het Noordereinde heeft het instrument communicatie geen centrale rol gespeeld. Het participatiedoel, namelijk het via een klankbordgroep betrekken van burgers bij het ontwerpen van de reconstructie, is grotendeels bereikt.

Deze algemene conclusie heeft de rekenkamercommissie hieronder nader uitgewerkt aan de hand van zes deelconclusies.

1. *Het communicatiebeleid is niet actueel en biedt weinig handvatten voor uitvoering*

De communicatienota 2004-2006 is vastgesteld in 2004. De communicatienota 2008-2010 is niet vastgesteld door de raad, maar wel door het college. In de communicatienota 2004-2006 staan verschillende doelen, uitgangspunten en aandachtspunten, waarin enig overlap zit. De nieuwe nota bevat geen duidelijke acties voor de uitvoering van communicatie. De doelen, uitgangspunten en aandachtspunten zijn niet tijdgebonden of meetbaar geformuleerd. Uit het document is niet af te leiden wanneer het doel behaald moet zijn en er zijn geen bijbehorende indicatoren aangewezen.

2. *Burgerparticipatie komt terug in de programmabegroting en communicatie nota 2008-2010, maar biedt eveneens weinig houvast voor uitvoering*

In de programmabegroting 2009 staat een doel voor burgerparticipatie omschreven. In de communicatienota 2008-2010 staat een speerpunt en randvoorwaarde voor communicatie. De gemeente heeft geen algemene visie op participatie heeft. Daarom moet de raad per geval aangeven welke rol participatie speelt. Als instrumenten voor burgerparticipatie maakt de gemeente alleen gebruik van bijeenkomsten en klankbordgroepen. Er is een interne richtlijn voor het vormen van klankbordgroepen. Hierin staan het doel van klankbordgroepen en de randvoorwaarden opgenomen, maar gaan praktische werkwijze of planning.

3. *Bij de reconstructie Noordereinde heeft de gemeente niet bewust nagedacht over de rol van het instrument communicatie*

De gemeente heeft geen communicatieplan voor de reconstructie van het Noordereinde opgesteld, waarin de doelen van communicatie zijn omschreven. In het programma van eisen is wel aandacht voor het doel van participatie. De gemeente kiest er alleen voor om een informatiebijeenkomst te organiseren en daarna zelf een klankbordgroep in te stellen.

4. *De uitvoering verliep zoals gepland: de klankbordgroep heeft bijgedragen aan de totstandkoming van het ontwerp*

Zoals gepland heeft de gemeente een informatiebijeenkomst georganiseerd en daarna zelf een klankbordgroep samengesteld waarmee het ontwerp is gemaakt. Voor de burgers uit de klankbordgroep zijn er duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het participatieproces voortgekomen.

5. *Volgens de klankbordgroep was de kwaliteit van de communicatie van de gemeente goed naar de klankbordgroep, maar niet naar alle burgers*

De communicatie van de gemeente met de klankbordgroep is van voldoende kwaliteit. De gemeente hield de klankbordgroep op de hoogte met concrete tekeningen van het ontwerp en verslagen van de bijeenkomsten.

6. *Met het instellen van een informatiebijeenkomst en een klankbordgroep is er geen draagvlak gerealiseerd*

In de klankbordgroep zijn slechts enkele burgers betrokken geweest bij de totstandkoming van het ontwerp voor de reconstructie. Uit de interviews, de inspraakbijeenkomst, de ingediende zienswijzen en het oprichten van de actiegroep Werk aan de weg blijkt echter dat niet alle burgers tevreden zijn over de communicatie van de gemeente. Er bleek nog flinke weerstand tegen de plannen te bestaan. Daarmee is het beoogde doel van participatie, namelijk het creëren van draagvlak en het kweken van begrip voor onvermijdelijke overlast door de uitvoering, niet tot uiting is gekomen. Hieruit blijkt dat de gekozen manier om burgers te laten participeren via een informatiebijeenkomst en een klankbordgroep niet de juiste is geweest.

### 4.3 Aanbevelingen

Op grond van de uit het onderzoek getrokken conclusies doet de rekenkamercommissie de algemene aanbeveling om actiever en meer gestructureerd om te gaan met communicatie en burgerparticipatie. Het gemeentebestuur vergroot daarmee de mogelijkheden om draagvlak te verwerven en de creativiteit van de burgers van Wijdereiden te mobiliseren.

Deze aanbeveling werkt de rekenkamercommissie, in het bijzonder gelet op de bij het project Reconstructie Noordereinde opgedane ervaringen, nader uit in een viertal specifieke aanbevelingen:

1. *Neem als gemeenteraad de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van beleidskaders voor communicatie en burgerparticipatie.*

De door het college opgestelde Communicatienota 2008-2010 heeft aanpassingen in ambitieniveau, doelstellingen, uitgangspunten en aandachtspunten, alsmede in richtlijnen voor de uitvoering. De raad dient te besluiten over de kaderstelling voor communicatie en burgerparticipatie en over de catalogus van in te zetten instrumenten.

2. *Stel bij elk majeur project een communicatieplan op.*

Voor omvangrijke projecten of projecten met een grote impact in de gemeente, is een communicatieplan onmisbaar. Een communicatieplan biedt houvast bij de realisatie van de projectdoelstellingen. In het communicatieplan dienen de verschillende doelgroepen te worden geïdentificeerd, de verschillende projectfasen vanuit een oogpunt van communicatie en participatie te worden beschreven en de in te zetten communicatie-instrumenten te worden onderscheiden.

3. *Communiceer niet alleen met een klankbordgroep maar met alle belanghebbende burgers.*

Burgerparticipatie kan niet zonder slagvaardige en toegesneden communicatie. Het is niet voldoende een boodschap over te brengen naar een selecte groep van burgers die actief en positief-kritisch participeert. Van belang is ook de passief betrokken burgers, waaronder degenen met een mogelijk negatieve grondhouding, te bereiken.

4. *Maak een draaiboek voor burgerparticipatie.*

Om een tweerichtingsverkeer in de beleidsvorming te bewerkstelligen is een draaiboek een nuttig hulpmiddel. Een draaiboek dwingt ertoe het juiste participatieniveau te kiezen, de verschillende doelgroepen in kaart te brengen, de bijpassende communicatiestrategie te kiezen en de geschikte communicatiemiddelen te bepalen. Voor betrokkenen is het belangrijk vooraf te weten wat hun rol is en binnen welke kaders zij kunnen participeren. Het wekken van valse verwachtingen dient te allen tijde te worden voorkomen.

## 5 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

Allereerst onze excuses voor de late reactie op uw rapport. Door omstandigheden hebben wij niet voor de door u voorgestelde datum van 27 mei kunnen reageren.

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het rapport dat door De Lokale Rekenkamer in uw opdracht is vervaardigd. Het verheugt ons te kunnen constateren dat onze gemeente in een aantal zaken op de goede weg is. Zo wordt geconstateerd dat er - weliswaar in beperkte mate - sprake is van een actueel communicatiebeleid waarin de algemene beleidsuitgangspunten van communicatie zijn omschreven en vastgesteld als basis voor de uitvoering, en dat er sprake is van een actueel kader voor burgerparticipatie waarin specifieke aandacht is voor de communicatie met burgers.

Bij de specifieke casus 'Reconstructie Noordereinde' wordt geconstateerd dat er geen communicatieplan aanwezig was waarin zaken als plan van aanpak, planning en instellen van een klankbordgroep waren vastgelegd. Daar staat wel tegenover dat er beperkt voldaan is aan het formuleren van een heldere communicatieboodschap, er een informatiebijeenkomst gehouden is en, dat er een klankbordgroep is ingesteld die acht keer bij elkaar is geweest. Het verheugt ons dat de leden van de klankbordgroep aangeven dat de communicatie van de gemeente aan de klankbordgroep als voldoende wordt ervaren. Ook de constatering dat de gemeente goed anticipeert op de inbreng van burgers en de resultaten van deze afweging(en) onderbouwd terugkoppelt aan de betrokkenen, doet deugd.

De opmerking dat er niet frequent op verschillende manieren met andere burgers over het project is gecommuniceerd kunnen wij niet goed plaatsen. Er is naar onze mening veel en frequent door ons over het project gecommuniceerd, zowel in eigen media als persberichten, nieuwsbrieven, de gemeentepagina en de website, als in onafhankelijke media zoals de Wijdemeerse webkrant, de Gooi- en Eemlander en de Gooi- en Eembode.

Voor wat betreft de conclusies kunnen wij ons in de meeste daarvan goed vinden. Wij onderschrijven de conclusie (1 en 2) dat er het communicatiebeleid weinig handvatten voor uitvoering en burgerparticipatie bevat.

Ook voor de conclusie (3) "dat bij de reconstructie Noordereinde de gemeente niet bewust heeft nagedacht over de rol van het instrument communicatie" geldt dat wij deze niet goed kunnen plaatsen. Het ontbreken van een communicatieplan wil immers niet automatisch zeggen dat er niet bewust nagedacht is over communicatie. Een constatering die gestaafd lijkt door de conclusie (4) dat de uitvoering verliep zoals gepland.

Dat met de instelling van een informatiebijeenkomst en de instelling van een klankbordgroep geen draagvlak is gerealiseerd is een uitspraak die wat ons betreft enige nuance behoeft. Als er mee bedoeld wordt dat er geen volledig draagvlak is gerealiseerd, dan kunnen wij dat onderschrijven. Het zou ons inziens ook onrealistisch zijn om te veronderstellen dat er op dit dossier, op wat voor manier dan ook, volledig draagvlak te realiseren zou zijn.

Wij constateren echter dat bij veel betrokkenen weldegelijk begrip is gekweekt voor de beweegredenen van de gemeente om het Noordereinde te reconstrueren. Het organiseren van de informatiebijeenkomsten, het bijeenkomen van de klankbordgroep en het

communiceren van een eenduidige boodschap via eigen en onafhankelijke media heeft daaraan bijgedragen.

Tenslotte, uw vier aanbevelingen zouden wij van harte willen omarmen. De tweede aanbeveling (stel bij elk majeur project een communicatieplan op) is er een die u ook al in de concept-communicatienota kunt terugvinden. De aanbevelingen 3 en 4 beschouwen wij als integrale onderdelen van een dergelijk plan: doelgroepen- en middelensegmentatie.

Het realiseren van communicatieplannen bij majeure projecten is een uitstekende aanbeveling. Communicatieplannen zijn echter dynamische plannen; ze moeten niet alleen worden gemaakt, ze moeten ook worden onderhouden, bijgesteld en geactualiseerd. En bovenal moeten ze worden uitgevoerd. Binnen de beschikbare capaciteit leidt dit onvermijdelijk tot keuzes.

Ten slotte, wij zijn momenteel bezig met het actualiseren van onze gemeentelijke communicatienota. Waar mogelijk zullen wij proberen uw aanbevelingen daar zoveel mogelijk in te verwerken.

Burgemeester en wethouders van Wijdmeren,  
de secretaris,                      de loco-burgemeester,

w.g.  
drs. J. Visser

w.g.  
mevr. drs. B.R. van Henten-Meijer

Het college van burgemeester en wethouders stemt in zijn reactie van 6 juli 2009 in met de vier aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Het college is voornemens de Communicatienota 2008-2010 te actualiseren. Het is aan de raad om te zijner tijd te beoordelen of de herziene nota voldoet aan de te stellen eisen inzake ambitieniveau, doelstellingen, uitgangspunten en aandachtspunten, alsmede richtlijnen voor de uitvoering. Zoals in onze aanbevelingen wordt onderstreept dient **de raad** te besluiten over de kaderstelling voor communicatie en burgerparticipatie en over de catalogus van in te zetten instrumenten.

## BIJLAGE 1 - NORMENKADER

In hoofdstuk 1 van dit rapport zijn de hoofdnormen vermeld. Hieronder worden deze herhaald en zijn de bijbehorende subnormen opgenomen.

### Hoofdnormen

#### *Beleid*

- Er is sprake van een actueel communicatiebeleid waarin de algemene beleidsuitgangspunten van communicatie zijn omschreven en vastgelegd als basis voor de uitvoering.
- Er is sprake van een actueel kader voor burgerparticipatie (participatieplan) waarin specifiek aandacht is voor de communicatie met burgers.

#### *Project*

- Er is sprake van een heldere communicatieboodschap die duidelijk wordt gecommuniceerd.
- Er is sprake van een afgewogen en onderbouwde communicatiestrategie.
- De opbrengsten van de participatie zijn onderbouwd, herleidbaar afgewogen en teruggekoppeld aan de betrokkenen.

### Subnormen

#### *Algemeen beleid: communicatie en burgerparticipatie*

- Plannen zijn maximaal 4 jaar oud.
- Het beleid en doelen zijn eenduidig geformuleerd
- Doelen zijn voorzien van meetbare indicatoren.
- Doelen zijn tijdgebonden.
- De plannen zijn onderling consistent.

#### *Project: beleid en plan*

- De gemeente heeft een communicatieplan voor het project opgesteld
- In het projectplan is aandacht voor het niveau van participatie van de betrokken burgers en de rol van communicatie daarin.
- Voor de communicatieaanpak in het project zijn duidelijke doelen omschreven.
- De informatie is duidelijk over de rol van betrokken burgers in het participatieproces en de mogelijkheden voor invloed in het beleidstraject.
- Er is een herleidbare onderbouwde keuze gemaakt voor de inzet van communicatiemiddelen waarbij beschikbare middelen tegen elkaar zijn afgewogen en naar nieuwe middelen is gekeken.

### *Project: uitvoering*

- De communicatieaanpak voor het project is aan het begin van het traject daadwerkelijk uitgevoerd.
- Er is bewust en planmatig gecommuniceerd met de betrokken burgers.
- De informatie is vanuit de optiek van de burger geformuleerd.
- Betrokken burgers wisten wat hun mogelijkheden zijn in het participatieproces
- Betrokken burgers konden met vragen, suggesties of opmerkingen de juiste personen te bereiken.
- De kwaliteit van de communicatie is door de betrokken burgers als voldoende ervaren.

### *Project: resultaten*

- De doelgroep heeft kennis genomen van de boodschap
- Er bestaat overeenkomst tussen de gemeentelijke communicatie-intentie (de centrale boodschap) en de perceptie daarover van de burger.
- Er zijn duidelijk herkenbare inhoudelijke resultaten uit het participatieproces gekomen.
- De betrokken burgers zijn geïnformeerd over hoe en waarom inspraak is meegenomen in de besluitvorming van het project.
- De betrokken burgers vinden dat de door de gemeente gewekte verwachtingen ook zijn waargemaakt.



## BIJLAGE 2 - ONDERZOEKSAANPAK

### Fase 1: startbijeenkomst en inventarisatie beleid

Het onderzoek begon met een startbijeenkomst met de opdrachtgever. Tijdens deze bijeenkomst hebben we werkafspraken met de rekenkamer gemaakt over het opvragen van dossiers en het plannen van interviews. Er zijn afspraken gemaakt over de wijze van onderlinge communicatie tijdens de uitvoering van het onderzoek en tussentijdse terugkoppelingen van de onderzoeksresultaten.

Vervolgens hebben wij in deze fase de kaders rond burgerparticipatie en communicatie geïnterviewd en beschreven. Dit hebben we gedaan aan de hand van een beknopte dossierstudie en een gesprek met de griffier. In deze fase vond er ook een inventarisatie van geschikte projecten plaats. In samenspraak met de rekenkamercommissie selecteerden wij tijdens de startbijeenkomst op basis van de volgende criteria het project de invoering van de Wmo:

- De besluitvorming rond het project moet zijn afgerond.
- Het project moet binnen het geldende beleidskader zijn uitgevoerd.
- Het project moet van maatschappelijk belang zijn. Het betreft een project waarin pogingen zijn gedaan om burgers actief te laten participeren.
- Bij het project moet een communicatiestrategie van de gemeente zijn gehanteerd.

#### Resultaat fase 1:

- Beschrijving beleidskader
- Project geselecteerd voor casestudy

### Fase 2: Casestudy

De tweede fase van het onderzoek bestond uit een casestudy. Deze casestudy vormde het hart van het onderzoek. In deze fase hebben wij een interview gehouden met de ambtelijk inhoudelijk betrokkene en met de betrokken communicatieadviseur. In dit gesprek brachten wij in kaart welk communicatiebeleid er geformuleerd is voor het geselecteerde project. We richtten ons daarbij op het achterhalen van de communicatiedoelen. Daarnaast maakten wij een analyse van de media-uitingen en voorlichtingsmaterialen die zijn gebruikt. Om de effecten van de communicatie in de praktijk te meten, interviewden we telefonisch betrokken burgers. In deze interviews vroegen wij de respondenten de specifieke communicatie door de gemeente te waarderen. Op deze manier werd onderzocht in hoeverre de gemeentelijke communicatie heeft bijgedragen aan het creëren van draagvlak en in hoeverre er door de gemeente is teruggekoppeld.

#### Gemeentelijke bronnen

- Projectdossiers (communicatieplan, communicatie-uitingen, verslagen)
- Interviews met betrokken ambtenaren en communicatieadviseur

#### Externe bronnen

- Analyse van beschikbare media-uitingen
- Telefonische interviews met burgers

#### **Resultaat fase 2:**

- Inzicht in het specifieke beleidskader
- Toetsing / beschrijving van de werkwijze van de gemeente bij de betreffende casus
- Inzicht in de beoordeling van de communicatie van de gemeente door betrokken burgers
- Inzicht in de bijdrage van gemeentelijke communicatie aan het communicatiedoel

#### **Fase 3: rapportage**

Op basis van de onderzoeksbevindingen uit de eerdere fasen, hebben wij een rapportage opgesteld, die ambtelijk is geverifieerd (ambtelijk hoor en wederhoor) op een juiste weergave van de feiten. Daarnaast deden wij een voorzet voor conclusies en aanbevelingen.

#### **Resultaat fase 3:**

- Een concept nota van bevindingen
- Verwerking ambtelijke reactie
- Een voorzet voor conclusies en aanbevelingen

#### **Fase 4: overkoepelende notitie**

In de overkoepelende rapportage hebben wij de bevindingen van uw gemeente vergelijken met de (geanonimiseerde) **bevindingen** bij andere deelnemende gemeenten. Hiermee plaatsen we de bevindingen van uw gemeente in een breder perspectief. Zoals inmiddels traditie is geworden, presenteren we de uitkomsten op een gezamenlijke bijeenkomst voor alle deelnemers aan dit DoeMee-onderzoek.

#### **Resultaat fase 4:**

- Inzicht in de overkoepelende bevindingen
- Presentatie van goede voorbeelden

### **BIJLAGE 3 - GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN**

Er zijn verschillende documenten geraadpleegd tijdens het onderzoek naar het communicatiebeleid in Wijdmeren bij het project reconstructie Noordereinde. De afdeling Communicatie en afdeling Openbare Werken heeft verschillende relevante beleidsdocumenten toegestuurd. De volgende documenten zijn ontvangen en bestudeerd:

Blik op Wijdmeren, Visiedocument 2003  
Communicatienota Wijdmeren 2004-2006  
Communicatienota gemeente Wijdmeren 2008-2010  
Klankbordgroepen, Interne richtlijn  
Programmabegroting 2009  
Verordening Burgerinitiatief Gemeente Wijdmeren 2003  
Vol Vertrouwen Verder, Coalitieakkoord 2006-2010  
Wie wat waar, weekblad voor Wijdmeren nr. 19, 11 februari 2009



## BIJLAGE 4 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

J. van Ditmarsch, griffier, 27 november 2008

F. Ratelband, communicatiebeleidsadviseur, 22 januari 2009

C.P. van Dam, projectleider Reconstructie Noordereinde, 22 januari 2009

J. Visser, gemeentesecretaris, 22 januari 2009