

Aan de raad van de gemeente Leidschendam-
Voorburg
Postbus 905
2270 AX Voorburg

Aan de raad van de gemeente Rijswijk
Postbus 5305
2280 HH Rijswijk

Datum 20 februari 2009

Ons kenmerk 2009/4633.....

Uw brief/kenmerk

Contactpersoon Mevrouw M. Mattern

Telefoon (070) 300 8592 fax (070) 300 8401

Bijlagen 1

Onderwerp Onderzoek communicatie met de burger

Geachte leden van de raad,

Bijgaand doe ik u toekomen het rapport "Onderzoek communicatie met de burger". Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Leidschendam-Voorburg en Rijswijk uitgevoerd door het onderzoeksbureau Jacques Necker te Utrecht. In het onderzoek is voorzien in de onderzoeksprogrammering van de rekenkamercommissie.

Bij brieven van 6 oktober 2008 heb ik het concept van het onderzoeksrapport in het kader van het *ambtelijk* hoor en wederhoor aan de gemeentesecretarissen voorgelegd met het verzoek het rapport op feitelijke onjuistheden te doen controleren. De van hen ontvangen opmerkingen zijn zoveel mogelijk verwerkt in het thans voorliggende rapport.

Bij brieven van 2 december 2008 heb ik het onderzoeksrapport in het kader van het *bestuurlijk* hoor en wederhoor doen toekomen aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders met het verzoek vóór 7 januari 2009 te reageren op de door de commissie naar aanleiding van het rapport geformuleerde algemene conclusie en aanbevelingen. De reactie van het College van Burgemeester en Wethouders van Rijswijk heeft de rekenkamercommissie ontvangen op 5 februari 2009, die van het College van Burgemeester en Wethouders van Leidschendam-Voorburg op 15 januari 2009. Afschriften van de brieven van de rekenkamercommissie aan de Colleges alsmede van de reacties van beide Colleges zijn als bijlagen gevoegd bij het onderzoeksrapport.

In het onderstaande wordt ingegaan op de aanleiding voor en de vraagstelling van het onderzoek. Vervolgens treft u de algemene conclusie aan die de rekenkamercommissie voor elke gemeente verbindt aan het uitgevoerde onderzoek. Daarna worden de belangrijkste bevindingen vermeld en de aanbevelingen waartoe deze aanleiding geven. Aan het slot van deze brief wordt aandacht besteed aan de reacties van de Colleges van Burgemeester en Wethouders.

Aanleiding onderzoek

Communicatie omvat in de definitie van de onderzoekers het (tweezijdige) informatieverkeer tussen gemeente en burgers over voorgenomen en in uitvoering zijnde beleid. Communicatie maakt onderdeel uit van alle gemeentelijke beleidsterreinen. Raad, college en ambtelijke organisatie zijn er continu mee bezig. Daarbij zijn diverse doelgroepen in beeld, de over te brengen boodschappen zijn zeer wisselend van aard en de communicatiekanalen waarover de gemeente de beschikking heeft, zijn breed. De rekenkamercommissie achtte het daarom gewenst door middel van onderzoek de gemeenteraden inzicht te geven in de praktijk van de communicatie van de gemeente met burgers (waaronder ook te verstaan instellingen, ondernemers, verenigingen en belangengroeperingen).

Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidde:

Wat doet de gemeente in de praktijk aan communicatie en worden met deze praktijk en de ingezette communicatiemiddelen de beoogde doelen bereikt

Deze centrale vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen.

1. Heeft de gemeente algemeen en specifiek communicatiebeleid geformuleerd?
2. a. Werkt de gemeente conform dat geformuleerde beleid, in ieder geval bij de drie te onderzoeken beleidsterreinen?
b. Als er geen beleid is vastgesteld, hoe wordt dan in de praktijk gewerkt?
3. Hoe beoordelen burgers de communicatie met de gemeente?
4. Worden met de ingezette communicatiemiddelen de beoogde doelen bereikt?

De vragen zijn mede beantwoord op basis van onderzoek van drie beleidsterreinen, te weten:

- de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo);
- het parkeerbeleid;
- de uitvoering van de Woningwet.

In het onderstaande worden per gemeente eerst de algemene conclusie vermeld en vervolgens per deelvraag de bevindingen van het onderzoek alsmede de aanbevelingen.

Leidschendam-Voorburg

Algemene conclusie

De rekenkamercommissie is op basis van het uitgevoerde onderzoek positief over de wijze waarop Leidschendam-Voorburg in de praktijk de doelen van communicatie nastreeft. Het doel draagvlak te creëren voor beleid lijkt te worden bereikt. De rekenkamercommissie beoordeelt de ingezette communicatie-uitingen overwegend als goed. Ook burgers zijn positief over de gemeentelijke communicatie.

Uit het onderzoek blijkt wel dat de communicatiedoelen op het terrein van Wmo, parkeerbeleid en uitvoering Woningwet specifiek en beter meetbaar moeten worden vastgelegd.

Dit geldt des te meer voor het algemene, gemeentebrede communicatiebeleid. Er ligt weliswaar een conceptnota betreffende dit beleid, maar tot op heden heeft de raad van Leidschendam-Voorburg geen algemeen communicatiebeleid vastgesteld met daarin de uitgangspunten en doelen voor communicatie. De raad heeft derhalve nog geen richting gegeven aan een eenduidig en positief imago van Leidschendam-Voorburg.

1. Heeft de gemeente algemeen communicatiebeleid geformuleerd?

Bevinding

Er is geen actueel door de raad vastgesteld communicatiebeleid waarin de algemene uitgangspunten en doelen van communicatie zijn omschreven en vastgelegd. De gemeente werkt aan een Communicatievisie die in het najaar van 2008 zou worden afgestemd op het Inrichtingsplan van het team Communicatie. Of de raad hierbij betrokken wordt, was ten tijde van het onderzoek nog onduidelijk. Het nog niet vastgestelde communicatiebeleid heeft als belangrijkste doel het met de inzet van communicatiemiddelen creëren van draagvlak. In de versie die de onderzoekers hebben ingezien, waren geen meetbare of tijdgebonden aspecten opgenomen. Een voorbeeld van een communicatiedoel in deze versie is: "Pers- en Media: ontwikkelen proactief pers- en mediabeleid op basis van kernboodschappen, relatiemanagement, bestuurlijke profilering, etc.". De realisatie van deze doelstelling na bijvoorbeeld een jaar kan niet nagegaan worden. Onduidelijk is wat de gemeente onder 'proactief' verstaat en wat de gemeente bedoelt met "relatiemanagement", etc.

Aanbevelingen

- Stel over het algemene communicatiebeleid een nota op, waarin onder meer tot uiting komt hoe de gemeente over wil komen naar haar bewoners.
- Formuleer in deze nota, maar ook in de communicatieparagrafen in beleidsnota's/ projectplannen de communicatiedoelen zodanig specifiek en meetbaar, dat de realisatie van deze doelen eenvoudiger te monitoren is.
- Betrek de raad bij het vaststellen van de nota over het algemene communicatiebeleid. .

2. Werkt de gemeente conform dat beleid en indien geen beleid is vastgesteld, hoe wordt dan in de praktijk gewerkt?

Bevinding

Hoewel, zoals hierboven opgemerkt, geen actueel communicatiebeleid is vastgesteld, beoordeelt de rekenkamercommissie de kwaliteit van de communicatie-uitingen op de drie onderzochte beleidsvelden in het algemeen als goed. De beschikbare communicatiemiddelen worden door de gemeente tegen elkaar afgewogen. Ook is de gecommuniceerde boodschap steeds actueel, toegankelijk geformuleerd en ondersteund met beelden. Voor zover brieven aan burgers jargon bevatten, wordt dit veelal uitgelegd en toegelicht. Bij de uitvoering van de Woningwet is de interne en externe communicatie echter niet in alle gevallen goed op elkaar afgestemd. Bij het parkeerbeleid blijkt uit één dossier dat de gemeente niet de gehele doelgroep op tijd informeerde over actuele ontwikkelingen.

Aanbevelingen

- Voor de informatievoorziening aan de bewoners wordt verwezen naar de aanbeveling naar aanleiding van de bevinding met betrekking tot vraag 1.
- Ga in het op te stellen algemene communicatiebeleid ook in op de wijze van afstemming tussen de interne en externe communicatie

3. Hoe beoordelen burgers de communicatie met de gemeente?

Bevinding

Uit de reacties van burgers blijkt dat zij de communicatie (en de communicatiemiddelen) van de gemeente overwegend positief waarderen. Respondenten maken hierbij een onderscheid tussen communicatie en dienstverlening. Ook als verwachtingen ten aanzien van dienstverlening niet zijn waargemaakt, zijn respondenten toch positief over de communicatie van de gemeente. De communicatie wordt overwegend als helder, toegankelijk en actueel

beoordeeld. Slechts in een enkel dossier toont de gemeente volgens de geïnterviewden geen goede communicatieaanpak.

Aanbevelingen

- Besteed in de dagelijkse communicatie nog meer aandacht aan het informeren van burgers over hun inbreng en invloed en koppel dit ook terug naar aanleiding van bijeenkomsten.
- Stuur bezoekers van bijeenkomsten altijd een verslag toe en geef ook aan wat de gemeente met hun inbreng doet.
- Zie ook de aanbevelingen naar aanleiding van het in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerde onderzoek naar wijkgericht werken in Rijswijk en Leidschendam-Voorburg.

4. Worden met de ingezette communicatiemiddelen de beoogde doelen bereikt?

Bevinding

Uit de casestudie blijkt dat de gemeente de ten behoeve van het implementatietraject van de Wmo vastgelegde communicatiedoelen (draagvlak creëren, moeilijke boodschap gemakkelijk verwoorden en alle doelgroepen bereiken) grotendeels heeft bereikt. Burgers participeren bijvoorbeeld in het beleidsvormende stadium. Tegelijk geldt als kanttekening dat niet altijd duidelijk wordt gemaakt wat het precieze niveau van invloed is dat burgers kunnen hebben.

Evenals in het Wmo-beleid is in het parkeerbeleid specifiek aandacht geschonken aan communicatie. Het daarin geformuleerde doel (burgers en bedrijven zoveel mogelijk betrekken en hun duidelijk maken waarover ze mogen meepraten en wat er met hun inbreng gebeurt) is ook hier grotendeels bereikt.

Voor de uitvoering van de Woningwet beschikt de gemeente niet over specifiek communicatiebeleid. De belangrijke beleidsstukken zoals de Woonvisie en de Welstandsnota zijn wel toegankelijk en lenen zich ook voor externe communicatie. Wat dat betreft is gehandeld in de geest van het (nog niet vastgestelde) algemene communicatiebeleid. Daarin staat centraal het draagvlak creëren door in een vroeg stadium burgers te betrekken en door leesbaarheid van brochures en andere uitingen waar burgers mee te maken krijgen (aanvraag vergunning e.d.).

Aanbeveling

- Voor wat het informeren van de burgers over hun inbreng en invloed betreft wordt verwezen naar de aanbevelingen naar aanleiding van de bevinding met betrekking tot vraag 1 en vraag 3.

Rijswijk

Algemene conclusie

De rekenkamercommissie is op basis van het uitgevoerde onderzoek gematigd positief over wat de gemeente Rijswijk in de praktijk doet aan communicatie. Weliswaar lijken de communicatiedoelen, voorzover deze zijn gesteld, met de inzet van communicatiemiddelen te worden bereikt, maar zowel het algemene beleid op het gebied van communicatie als de organisatorische inbedding hiervan voldoen niet aan de in het onderzoek gehanteerde normen. Er zijn algemene beleidsuitgangspunten van communicatie omschreven maar deze zijn té algemeen om als handvat voor de uitvoering te dienen. In Rijswijk leeft de 'wensgedachte', dat wil zeggen dat door betrokkenen en plannen goede voornemens worden geschetst, maar dat de dagelijkse praktijk anders is.

1. Heeft de gemeente algemeen communicatiebeleid geformuleerd?

Bevinding

Er is geen actueel door de raad vastgesteld communicatiebeleid waarin de algemene beleidsuitgangspunten van communicatie zijn omschreven en vastgelegd als basis voor de uitvoering. Er is wel een Corporate communicatieplan 2007-2010 dat het college op 19 juni 2007 heeft vastgesteld. De raad heeft hiervan een samenvatting gekregen met daarin de kaders voor communicatie. De raad heeft deze zonder discussie vastgesteld. Het plan richt zich vooral op *corporate communicatie*. De in het onderzoek gehanteerde definitie van communicatie gaat uit van (tweezijdig) informatieverkeer tussen gemeente en burgers en richt zich dus ook op *externe* communicatie. Het grotendeels ontbreken van maatschappelijke, op de buitenwereld gerichte doelen betekent dat de effectiviteit van de inzet van communicatiemiddelen (bijvoorbeeld in relatie tot het daaraan bestede publieke geld) voor de raad en de eigen organisatie moeilijk meetbaar is.

Aanbevelingen

- Stel een extern communicatieplan op waarin maatschappelijke doelstellingen voor communicatie worden benoemd en vastgelegd, zodat ze ook als basis kunnen dienen voor de praktische, alledaagse uitvoering.
- Voorzie de verschillende doelen ook van een realisatiedatum. Hierdoor zullen de medewerkers een beter houvast hebben in de uitvoering van het communicatiebeleid. Bovendien wordt zo ook de monitoring van de voortgang van de realisatie door college en raad eenvoudiger.
- Betrek de raad bij het vaststellen van het extern communicatieplan.

2. Werkt de gemeente conform dat beleid en indien geen beleid is vastgesteld, hoe wordt dan in de praktijk gewerkt?

Bevinding

Zoals hierboven vermeld, is er geen actueel door de raad vastgesteld communicatiebeleid waarin de algemene beleidsuitgangspunten van communicatie zijn omschreven en vastgelegd als basis voor de uitvoering. Het in het Corporate communicatieplan verwoorde beleid heeft geen voortzetting gekregen in de nieuwe organisatiestructuur. Er zijn geen onderscheiden verantwoordelijkheden benoemd voor communicatiemedewerkers en beleidsmedewerkers. Alleen bij sommige specifieke projecten neemt in de projectgroep ook een communicatiemedewerker plaats. Het inzetten van de communicatiemedewerkers door andere afdelingen is zeer vrijblijvend.

Aanbeveling

- Richt de interne organisatie zodanig in dat verantwoordelijkheden op het gebied van communicatie helder zijn.

3. Hoe beoordelen burgers de communicatie met de gemeente?

Bevinding

Uit de reacties van burgers blijkt dat zij de communicatie (en de communicatiemiddelen) van de gemeente redelijk positief waarderen. In een aantal dossiers toont de gemeente op onderdelen geen goede communicatieaanpak of blijken burgers ontevreden over de wijze van communicatie. Bij Woningwet-dossiers hebben de onderzoekers nauwelijks betrokken burgers kunnen spreken. Uit de dossiers blijkt dat met name in de schriftelijke communicatie meer gebruik gemaakt kan worden van beelden en voorbeelden die dicht bij de burgers staan.

Aanbeveling

- Maak een verbeterslag in met name de schriftelijke benadering van burgers. Brieven met juridische of technische inhoud kunnen nog meer bij burgers aansluiten door toegankelijk taalgebruik, uitleg van jargon en eventueel ondersteunend foldermateriaal waarin ook beelden worden gebruikt. De verbeterslag kan ook vorm krijgen door het gemeentebreed hanteren van een schrijfwijzer of het aanbieden van trainingen publieksgericht schrijven voor ambtenaren die in hun dagelijks werk regelmatig brieven aan burgers schrijven.

4. Worden met de ingezette communicatiemiddelen de beoogde doelen bereikt?

Bevinding

Uit de casestudies blijkt dat de gemeente, als er specifieke communicatieplannen met vastgelegde doelen zijn opgesteld, deze in de praktijk ook realiseert.

Voor de *implementatie* van de Wmo is er een communicatieplan opgesteld, mede omdat de handreiking van het Rijk dit voorschreef. Voor deze *implementatie* was het doel niet alleen iedereen informeren over de veranderingen (kennis), maar ook ervoor zorgen dat de houding ten opzichte van de veranderingen positief is (attitude) en ten slotte dat burgers zich zelfstandiger en actiever in de samenleving opstellen (gedrag). De communicatie-uitingen voldoen in de helft van de gevallen aan de voor dit onderzoek gestelde normen. Bewustzijn over nut en noodzaak van communicatie, benoemen van de doelen en het voorkomen van ambtelijke taal in communicatie-uitingen zijn punten waarop de gemeente minder scoort. Voor de *uitvoering* na implementatie van de Wmo is geen communicatieplan opgesteld. De communicatiemedewerkers van de gemeente zijn ook niet betrokken bij de uitvoering van de Wmo.

Voor het parkeerbeleid is de communicatie pragmatisch en ad hoc. Hiervoor is geen communicatieplan opgesteld. Er wordt niet vanuit vooraf geformuleerd beleid aandacht besteed aan communicatie. Aangehaakt wordt op communicatieprojecten van de stadsregio Haaglanden.

Bij de uitvoering van de Woningwet blijkt er in de dagelijkse praktijk geen afstemming plaats te vinden tussen beleidsafdelingen en communicatiemedewerkers. Alleen bij de implementatie en bekendmaking van de Woonvisie was een communicatieplan opgesteld en was er sprake van nauwe samenwerking. Van de Woonvisie bestaat een toegankelijke publieksversie. Het doel hiervan is om voor het beleid draagvlak onder bewoners te creëren, maar ook om de visie onder inwoners bekend te maken. Dit is met de ingezette communicatie-uitingen bereikt.

Aanbevelingen

- Stem intern af over de na te streven communicatiedoelen, zodat hiervoor breed draagvlak ontstaat.
- Betrek hierbij ook de rol van de communicatiemedewerkers.

Reacties Colleges van Burgemeester en Wethouders

Leidschendam-Voorburg

Het College herkent de algemene conclusie die de rekenkamercommissie aan het onderzoek verbindt en neemt de aanbevelingen over.

De rekenkamercommissie merkt hierbij wel op, dat de opsomming van aanbevelingen in de brief van het College niet volledig is en soms, hoewel de aanhalingstekens anders doen vermoeden, anders geformuleerd worden dan de commissie doet. De rekenkamercommissie vraagt zich af of en zo ja in welke mate zij aan een en ander betekenis moet hechten.

Rijswijk

Het College reageert in het algemeen positief op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie, in het bijzonder op die inzake het vaststellen van een communicatienota met kalender, het verduidelijken van de verantwoordelijkheden en het verbeteren van de communicatie met burgers. Het College is deels al met de uitvoering van de aanbevelingen begonnen.

Naar aanleiding van de aanbeveling het extern communicatieplan te laten vaststellen door de raad wijst het College er op, dat het vaststellen van het algemeen communicatiebeleid een bevoegdheid is van het College.

De rekenkamercommissie is van mening dat betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van het communicatiebeleid van groot belang is. De aanbeveling is in die zin bijgesteld, .

Tot slot

Indien van de kant van uw raden behoefte bestaat aan een toelichting van de rekenkamercommissie op dit onderzoek en de algemene conclusies en aanbevelingen, dan is zij daartoe gaarne bereid.

Voor de goede orde deel ik u mee een afschrift van deze brief te hebben gezonden aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders van beide gemeenten.

Hoogachtend,
de voorzitter van de rekenkamercommissie
Leidschendam-Voorburg en Rijswijk,

mr. W.J.K. Brugman