

# In gesprek met de stad

Een onderzoek naar de communicatie tussen  
de Gemeente Breda en haar burgers



# **In gesprek met de stad**

**Een onderzoek naar de communicatie tussen  
de gemeente Breda en haar burgers**

**'In gesprek met de stad'**

Rekenkamer Breda

November 2007

Contact: secretaris Rekenkamer Breda, dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail: [ja.wiggers@breda.nl](mailto:ja.wiggers@breda.nl)

Voorzitter Rekenkamer Breda: dr. Joop Roebroek

Leden Rekenkamer Breda: mr. Karel Tercic en dhr. Ben Degenhart RA

Foto op de omslag: Wessel Keizer

© Rekenkamer Breda

## **Inhoudsopgave**

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	<i>De vraagstelling van het onderzoek</i>	1
1.2	<i>Het begrip 'communicatie'</i>	2
1.3	<i>De onderzoeksopzet</i>	2
1.4	<i>De inbedding van het rapport in het lopende debat</i>	3
1.5	<i>De gehanteerde onderzoeksmethodiek</i>	3
1.6	<i>Een algemeen normenkader</i>	4
1.7	<i>De opbouw van dit rapport</i>	5
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>De communicatie tussen de gemeente en de stad Een eerste schets</b>	<b>7</b>
2.1	<i>Inleiding</i>	7
2.2	<i>De communicatie tussen de gemeente en de stad: een algemeen oordeel</i>	7
2.3	<i>De informatievoorziening nader beschouwd</i>	8
2.4	<i>De responsieve communicatie nader beschouwd</i>	9
2.5	<i>De interactieve communicatie nader beschouwd</i>	10
2.6	<i>Enkele samenvattende conclusies</i>	11
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Uitgangspunten, doelen en verwachtingen van de gemeentelijke communicatie</b>	<b>13</b>
3.1	<i>Inleiding</i>	13
3.2	<i>De voorgeschiedenis</i>	13
3.3	<i>Uitgangspunten en doelen vandaag de dag</i>	15
3.4	<i>De verwachtingen van burgers en partners in de stad</i>	17
3.5	<i>Een herbezinning op uitgangspunten en doelen</i>	19
3.6	<i>Enkele samenvattende conclusies</i>	19

<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>De organisatie van de gemeentelijke communicatie</b>	<b>21</b>
4.1	<i>Inleiding</i>	21
4.2	<i>De aanpak en de regievoering van de communicatie</i>	21
4.3	<i>Met wie wordt er in de praktijk gecommuniceerd?</i>	22
4.4	<i>De rol van dorps- en wijkraden en klankbordgroepen</i>	24
4.5	<i>Op zoek naar nieuwe organisatievormen en verhoudingen</i>	28
4.6	<i>Enkele samenvattende conclusies</i>	29
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Het proces van de communicatie tussen de gemeente en de stad</b>	<b>33</b>
5.1	<i>Inleiding</i>	33
5.2	<i>Een algemeen oordeel over het communicatieproces in de praktijk</i>	33
5.3	<i>Het verleden blijft opspelen</i>	33
5.4	<i>Meer éénrichtingsverkeer dan tweerichtingsverkeer</i>	35
5.5	<i>De ruimte voor inbreng en invloed vanuit de stad</i>	36
5.6	<i>Communicatie als incident of als continu proces?</i>	38
5.7	<i>Duidelijke boodschappen en heldere uitleg bij besluitvorming</i>	40
5.8	<i>Goede voorbeelden van het communicatieproces</i>	41
5.9	<i>Enkele samenvattende conclusies</i>	43
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>De cultuur en de interne organisatie van de gemeentelijke communicatie</b>	<b>45</b>
6.1	<i>Inleiding</i>	45
6.2	<i>De gemeentelijke cultuur, houding en beelden</i>	45
6.3	<i>De interne organisatie van de communicatie</i>	47
6.4	<i>Enkele samenvattende conclusies</i>	50
<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>Samenvatting en enkele punten ter overweging</b>	<b>53</b>
7.1	<i>Inleiding</i>	53
7.2	<i>De uitkomsten van het onderzoek</i>	54
7.3	<i>Enkele punten ter overweging</i>	58

**Bijlagen** (zie CD-rom/dan wel apart document op intranet)

1. **Vragenlijst voor enquêtes**
2. **De uitkomsten van de enquête onder de burgers**
3. **De uitkomsten van de enquête onder de ambtenaren ('als ambtenaren')**
4. **De uitkomsten van de enquête onder de ambtenaren ('als burgers')**
5. **Lijst van deelnemers aan de rondetafelgesprekken met de dorps- en wijkraden**
6. **Lijst van geïnterviewde personen**
7. **Leden van de klankbordgroep**

## Hoofdstuk 1 Inleiding

Wie de afgelopen twee jaar regelmatig de koppen in *BN/De Stem* in vogelvlucht aan zich voorbij heeft laten trekken, kan het niet zijn ontgaan dat het thema ‘communicatie’ veelvuldig opduikt. Meer in het bijzonder de communicatie tussen de gemeente Breda en haar burgers, bewoners in de wijken, organisaties, belangengroepen en ondernemers. De teneur van de verhalen en beelden die over communicatie opduiken, maakt duidelijk dat er nogal wat onvrede bestaat over de communicatie tussen de gemeente en de stad, zowel binnen de gemeente zelf, als bij (groepen van) burgers en partners in de stad. Bestuurders en ambtenaren gebruiken daar de volgende uitdrukkingen voor: ‘er lopen zaken niet goed in de communicatie’, ‘er worden bij voortdurend bezwaren ingediend en procedures aangespannen’, ‘wij krijgen weinig meer gedaan in de stad’ en ‘wij zijn meer bezig met brandjes blussen dan met beleid’. Vanuit de stad komen geluiden als: ‘de gemeente luistert niet’, ‘wij hebben het gevoel niet echt serieus genomen te worden’, ‘wij krijgen geen antwoord op onze brieven’, ‘er is eigenlijk geen communicatie met de gemeente, het is meer éénrichtingsverkeer’, ‘het grootste pijnpunt is dat wij er veel tijd en energie in steken, maar dat het uiteindelijk allemaal tot niets leidt’ en ‘op deze manier verkwanselt de gemeente de betrokkenheid van burgers’.

### 1.1 De vraagstelling van het onderzoek

Eind 2006 leidt de aanhoudende stroom van verhalen en beelden tot het verzoek aan de Rekenkamer om een ‘*probleemanalyse*’ inzake de communicatie tussen de gemeente en de stad te maken. Meer algemeen luidde de vraag<sup>1</sup>:

*“In hoeverre verloopt de communicatie tussen de gemeente en de stad, tussen politici en beleidsmakers enerzijds en burgers, organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen anderzijds naar wens van alle partijen, waar treden eventuele communicatiestoornissen op, welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag en op welke wijze kunnen deze worden overwonnen.”*

De communicatie tussen de gemeente en de stad vindt plaats op veel verschillende niveaus en verloopt via vele schijven. Van de dagelijkse communicatie aan de gemeentelijke balies, via telefonische en digitale communicatie met betrekking tot vragen, klachten en meldingen van burgers tot aan communicatie in klankbordgroepen, overleggroepen en bij inspraakprocedures over het gemeentelijke beleid. De meer dagelijkse communicatie over concrete zaken wordt door de gemeente Breda al via de Monitor Dienstverlening onderzocht. De ‘*probleemanalyse*’ van de Rekenkamer richt zich daarom vooral op de meer complexe communicatie tussen gemeente en stad over het gemeentelijke beleid en op die delen van de communicatie die, op grond van het feit dat het moeilijke en complexe trajecten betreft, onder druk staan. De Rekenkamer gaat er vanuit dat zowel de gemeente, als de burgers en partners in de stad, ook in die meer ingewikkelde trajecten streven naar een zo optimaal mogelijke en heldere communicatie. Intenties zijn echter soms weerbarstig en vragen om een interactief zoek- en leerproces. De doelstelling van deze analyse is helder te krijgen op welke punten de communicatie moeizaam verloopt, na te gaan of daarvoor duidelijke oorzaken worden aangedragen, en voor alles om van de bevindingen te leren.

In die zin heeft de Rekenkamer gekozen voor wat een ‘confronterende aanpak’ kan worden genoemd. Zij presenteert scherpe beelden uit de stad, van de zijde van burgers, organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen, maar tevens vanuit de gemeente zelf. Daarbij is het zeker niet zo dat de beelden en verhalen uit de stad tegenover de beelden en verhalen van de ambtenaren en bestuurders van de gemeente staan. Zij kunnen elkaar tegenspreken, nuanceren, maar ook ondersteunen. En even goed lopen scheidslijnen in interpretatie van gebeurtenissen en processen dwars door de stad en de gemeente.

---

<sup>1</sup> Zie het *onderzoeksprogramma 2007* van de Rekenkamer Breda voor de nadere uitwerking van de vraagstelling en de onderzoeksopzet.

## 1.2 Het begrip 'communicatie'

Onder het begrip 'communicatie' verstaat de Rekenkamer diverse vormen van communicatie, die te maken hebben met de verschillende posities van burgers:

- (a) informatievoorziening en voorlichting over wetten, regels, verordeningen, beleid en activiteiten (de burger als 'onderdaan');
- (b) communicatie met betrekking tot dienstverlening (responsieve communicatie), onder meer in de vorm van het beantwoorden van vragen, en het reageren op verzoeken en klachten van burgers (de burger als 'klant');
- (c) communicatie als interactief proces (tweerichtingsverkeer), ofwel het gesprek tussen gemeente en burgers over lopend of nieuw te ontwikkelen beleid (de burger als 'participant' en mogelijk als 'coproducent').

Naast de communicatie als zodanig, en de vraag hoe deze verloopt, is het tevens van belang naar een aantal randvoorwaarden voor communicatie te kijken: de uitgangspunten voor en de doelen van communicatie, de wijze waarop communicatie is georganiseerd (intern binnen de gemeente en extern in de stad), de instrumenten die worden ingezet, alsmede de gemeentelijke cultuur en houding van waaruit wordt gecommuniceerd.

## 1.3 De onderzoeksopzet

Om deze afzonderlijke aspecten van communicatie te onderzoeken heeft de Rekenkamer een breed scala van onderzoeksinstrumenten ingezet. De thema's 'informatievoorziening en voorlichting' en 'communicatie als dienstverlening' zijn voornamelijk onderzocht door middel van twee enquêtes (onder burgers en onder ambtenaren) en ter vergelijking gegevens uit de *Burgerjaarverslagen 2004, 2005 en 2006* van de gemeente Breda. De enquête onder burgers is via het zogeheten *Digipanel*<sup>2</sup> van de afdeling Onderzoek & Informatie van de gemeente Breda afgenomen. In totaal hebben 620 Bredase burgers in het voorjaar van 2007 hun mening gegeven over uiteenlopende aspecten van de communicatie tussen gemeente en burgers.

Dezelfde enquête is in het voorjaar van 2007 onder alle ambtenaren van de gemeente Breda gehouden. Het doel was de meningen van de ambtenaren zelf over de communicatie van de gemeente te peilen en na te gaan of de beelden van de burgers en van de ambtenaren overeenkomen of van elkaar verschillen. De ene helft van de ambtenaren is hierbij gevraagd om de enquête 'als ambtenaar' en de andere helft om de enquête 'als burger' in te vullen. In totaal hebben 309 ambtenaren de vragen 'als ambtenaar' en 315 ambtenaren de vragen 'als burger' beantwoord. De groepen bleken redelijk goed vergelijkbaar qua salarisschaal en de afdelingen waar de ambtenaren werkzaam zijn.

Het thema 'interactieve communicatie als gesprek tussen gemeente en burger over het gemeentelijke beleid' is deels eveneens in kaart gebracht aan de hand van de enquêtes. Daarnaast is dit thema uitgebreid onderzocht door middel van rondetafelgesprekken<sup>3</sup> en interviews met sleutelpersonen<sup>4</sup> vanuit uiteenlopende organisaties, belangengroepen en instellingen in de stad en met sleutelpersonen vanuit de gemeentelijke organisatie, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Hierbij is onder meer specifiek ingegaan op de communicatie in een aantal grote projecten, zoals de projecten rond Bavel, Via Breda en de binnenstad/de nieuwe haven, alsmede de communicatie rond de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. In

<sup>2</sup> Het Digipanel bestaat al een aantal jaren en bestaat uit een omvangrijk, zo representatief mogelijk panel van burgers die ieder half jaar een digitale enquête van de gemeente invullen over allerlei onderwerpen. Gemeentelijke afdelingen kunnen enquêtevragen via het Digipanel laten meelopen om de mening van burgers over bepaalde zaken te onderzoeken.

<sup>3</sup> De Rekenkamer heeft vier rondetafelgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van dorps- en wijkraden, bewonersorganisaties en maatschappelijke instellingen. Zie Bijlage 5 (CD-rom) voor een overzicht van de deelnemers aan de gesprekken.

<sup>4</sup> Er is met diverse sleutelpersonen gesproken op uiteenlopende vakgebieden (stadsvernieuwing, wijkontwikkeling, economie, onderwijs, maatschappelijke ontwikkeling, reïntegratie etc.). Zie Bijlage 6 (CD-rom) voor een overzicht van de gesprekspartners.



totaal heeft de Rekenkamer met 56 personen vanuit de stad en met 33 personen vanuit de gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur gesprekken gevoerd. Een groot deel van dit rapport bestaat uit een weergave van de uitkomsten van deze gesprekken.

#### 1.4 De inbedding van het rapport in het lopende debat

Lopende het onderzoek van de Rekenkamer is inmiddels een aantal initiatieven op het terrein van de 'communicatie' van de grond gekomen. Meer in het bijzonder betreft dat de plannen van de Bredase gemeenteraad inzake een diepgaande discussie over de thema's dienstverlening en communicatie, alsmede de plannen van het college voor het organiseren van 'stadsdebatten' in het kader van 'Breda Alert'. Vanuit dat kader is het rekenkameronderzoek deel gaan uitmaken van een bredere context waarbinnen de gemeente Breda, meer concreet college, raad en ambtelijke organisatie zich bezinnen op 'het gesprek met de stad'. Deze inbedding heeft geen invloed gehad op de wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoek heeft vorm gegeven, maar heeft wel meegespeeld bij het beantwoorden van de vraag op welke wijze zij de uitkomsten van het onderzoek presenteert. Daarbij is geen *conflict of interests* opgetreden. De Rekenkamer heeft het onderzoek vanuit haar eigen onafhankelijke positie verricht, maar haakt in het rapport wel aan bij de lopende discussie en plannen.

#### 1.5 De gehanteerde onderzoeksmethodiek

In de discussies die de afgelopen maanden zijn gevoerd over het thema 'communicatie', in het bijzonder binnen de commissie Bestuur in de maand september, is regelmatig verwezen naar 'de analyse van de Rekenkamer'. Het is goed het begrip 'analyse' op deze plaats even nader te duiden. In haar onderzoeksopzet heeft de Rekenkamer er expliciet voor gekozen 'de stad aan het woord te laten'. Het zijn de verhalen en beelden van die exercitie die, naast de uitkomsten van de enquêtes, centraal staan in deze rapportage. Natuurlijk heeft de Rekenkamer enige structuur aangebracht, maar deze structuur is vooral ordenend van aard. De beelden en verhalen moeten in zekere zin 'voor zich zelf spreken'. Zij kunnen elkaar ondersteunen, maar evengoed ook tegenspreken. Dat geeft uitdrukking aan het gegeven dat gesprekspartners vanuit geheel eigen gezichtpunten naar de vraagstelling rond de communicatie tussen de gemeente en de stad kijken.

Dit uitgangspunt heeft gevolgen voor de reikwijdte van het onderzoek. Om te beginnen moet er op worden gewezen dat gesprekspartners, gevraagd naar hoe de communicatie verloopt, vaak eerder geneigd zijn te vertellen over zaken die niet goed lopen dan over zaken die wel goed lopen. Daarnaast stuitte de Rekenkamer in haar onderzoek in een enkel geval ook op elkaar tegensprekende lezingen van specifieke gebeurtenissen of casussen. Dat kan voorkomen. De verschillende gesprekspartners kunnen vanuit hun specifiek eigen perspectief tot geheel andere interpretaties komen. Daarbij is het in het kader van de communicatie niet eens zo interessant 'wie er nu gelijk heeft'. Het feit op zich dat bepaalde zaken zo verschillende beleefd worden, is al interessant genoeg in het kader van het streven naar heldere communicatie. De Rekenkamer acht het van belang deze omstandigheden in het achterhoofd te houden bij het lezen van dit rapport. Het betreft hier een 'probleemanalyse', na te gaan waar het in de communicatie niet lekker loopt, welke oorzaken daarvoor intern en extern voor worden aangedragen en welke lessen daaruit voor de toekomst getrokken kunnen worden.

Daarnaast betekent deze aanpak dat de Rekenkamer in dit rapport, anders dan in haar eerste twee onderzoeken, minder normerend en tevens minder in termen van aanbevelingen argumenteert. Het normenkader van waaruit communicatie, in alle drie bovengenoemde vormen, beoordeeld zou kunnen worden, is in belangrijke mate afhankelijk van uitgangspunten die vooraf zijn gedefinieerd. Ook aanbevelingen rusten voor een belangrijk deel op deze uitgangspunten, alsmede op een aantal verdere beslismomenten. Zo kunnen aanbevelingen over – bijvoorbeeld de specifieke inrichting van inspraak van en overleg met de burger, over hoe eventueel interactieve beleidsvorming samen met de burger vorm te geven en bijvoorbeeld over de positie van de dorps- en wijkraden – feitelijk pas geformuleerd worden, nadat de raad en college een discussie over de uitgangspunten en doelen van communicatie hebben gevoerd.

## 1.6 Een algemeen normenkader

Helemaal zonder normenkader hoeft de Rekenkamer nu ook weer niet te opereren. In den lande zijn inmiddels veel publicaties verschenen over de normen ten aanzien van overheidscommunicatie en de wijze waarop de communicatie door met name de lokale overheden georganiseerd wordt. Daaruit zijn normen ten aanzien van de drie verschillende vormen van communicatie te destilleren. Een belangrijke eerste constatering is dat er een bepaalde hiërarchie bestaat tussen de drie vormen van communicatie. De eerste vorm, de informatievoorziening, is in feite de meest basale vorm van communicatie. Het gaat daarbij om eenrichtingsverkeer vanuit de gemeente naar de burger. De normen ten aanzien van de informatievoorziening, zoals die geformuleerd zijn door de landelijke overheid en de gemeente Breda, zijn vrij inzichtelijk: de communicatie dient *open, actief, toegankelijk, begrijpelijk, transparant, tijdig, volledig en juist* te zijn (zie noot 5).

De tweede vorm van communicatie, communicatie als dienstverlening, of specifieker het beantwoorden van vragen en burgers, het reageren op meldingen, klachten en dergelijke, is een treetje hoger op de communicatieladder. Het gaat hierbij om tweerichtingsverkeer tussen gemeente en stad, maar betreft dan voornamelijk communicatie over één specifiek praktisch onderwerp op één specifiek moment in de tijd met een specifieke functie (namelijk het beantwoorden van een concrete vraag of het afhandelen van een klacht). De normen die hiervoor gelden, zijn grotendeels gelijk aan die voor informatievoorziening, met daaraan toegevoegd normen als *klantvriendelijk* en *responsief*.<sup>5</sup> Daarnaast kan een aantal meer algemene beleidsmatige ijkpunten<sup>6</sup> voor deze beide vormen van communicatie worden geformuleerd in termen van het *recht op communicatie*, de *informatie dient in relatie tot de beleidsfase te staan* en de *informatie dient techniek onafhankelijk* te zijn.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> *Open*: de gemeente staat open voor burgers en partners in de stad.

*Actief*: de gemeente brengt haar beleid, alsmede de motieven en overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, op actieve wijze onder de aandacht van een zo breed mogelijk publiek.

*Toegankelijk*: burgers en organisaties kunnen vinden wie en wat zij zoeken; indien gewenst moeten zij personen binnen de gemeente kunnen spreken en toegang hebben tot digitale bronnen; dat stelt eisen aan het informatiesysteem, de communicatiestructuur en de communicatiecultuur.

*Begrijpelijk*: de communicatie van de gemeente is technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk en zo gericht mogelijk; vanwege de verschillen tussen burgers dienen eenduidige boodschappen waar nodig te worden gedifferentieerd naar specifieke doelgroepen.

*Transparant*: boodschappen en beleid van de gemeente dienen duidelijk te zijn; dat veronderstelt een communicatiestructuur en cultuur die gericht is op eenvoud en verantwoording.

*Tijdig*: de informatie dient vanuit de gemeente tijdig voor iedereen beschikbaar te zijn.

*Volledig*: de informatie dient volledig te zijn, belanghebbenden dienen voldoende en volledig geïnformeerd te worden door de gemeente.

*Juist*: de informatie die de gemeente verstrekt, dient juist te zijn; de communicatie van de gemeente is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om belangstellenden en belanghebbenden tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid.

*Klantvriendelijk*: de gemeente gaat klantvriendelijk, dus respectvol, vriendelijk, betrokken en behulpzaam om met burgers en met vragen, verzoeken en klachten van burgers.

*Responsief*: de gemeente reageert snel en adequaat op een verzoek, een melding of een klacht van burgers en organisaties; daarnaast heeft dit aspect van communicatie betrekking op de mate waarin feedback van burgers en organisaties binnen de gemeente wordt opgepakt en als leermoment wordt gebruikt.

<sup>6</sup> Zie: *In dienst van de democratie*, Reactie van het Kabinet op het rapport van de Adviescommissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage), Den Haag, Tweede Kamer, 22 november 2001, blz. 29-33.

<sup>7</sup> *Recht op communicatie*: het recht op communicatie is niet zozeer bedoeld als formeel recht (artikel 110 van de Grondwet), maar voor alles als politiek-bestuurlijk uitgangspunt voor communicatie van de zijde van de gemeente; de functie van communicatie is burgers (alleen of verenigd in organisaties) in staat te stellen hun rol als staatsburger, als onderdaan en als klant optimaal te vervullen.

*Informatie in relatie tot de beleidsfase*: de gemeente maakt in haar communicatie en voorlichting altijd melding van de beleidsfase waarop de informatie betrekking heeft; is er sprake van een eerste oriëntatie, van een voornemen tot beleid of van een besluit.

*Techniek onafhankelijk*: het recht op communicatie is bovendien techniek onafhankelijk: burgers en organisaties dienen zelf de keuze te kunnen maken via welk beschikbaar kanaal zij met de gemeente communiceren.

De derde vorm van communicatie, de interactieve communicatie ofwel het gesprek tussen gemeente en stad over het gemeentelijke beleid, vormt de derde trede van de communicatieladder. De normen voor de eerste twee communicatievormen gelden ook voor de interactieve communicatie, aangevuld met een aantal andere verdergaande normen, zoals: *wederzijds respect en vertrouwen, openstaan voor en serieus nemen van diverse gezichtspunten en belangen van burgers en andere partijen, zorg dragen voor een zo gelijkwaardig mogelijke inbreng van alle partijen, duidelijke spelregels* voor het proces van de dialoog, *duidelijke afspraken* over welke beleidsruimte bestaat voor de inbreng van de diverse groepen burgers en waar het proces toe moet leiden, een *goed georganiseerd interactieproces* voorzien van *duidelijke regie*, regelmatige *tussentijdse reflectie* op het proces, *heldere besluitvormingsprocedures* van de zijde van de gemeente, een *heldere terugkoppeling van de besluitvorming* en een *evaluatie van het interactieproces*.

Deze ijkpunten voor de diverse vormen van communicatie worden in dit onderzoek niet expliciet gehanteerd, maar vormen wel een zeker referentiekader voor het plaatsen en bespreken van de uitkomsten van de enquêtes, de rondetafelgesprekken en de interviews. De opsomming maakt tevens duidelijk dat reeds voldoende literatuur voor handen is om, indien gewenst, een normatief kader voor de diverse vormen van communicatie, zeker ook voor de interactieve communicatie tussen gemeente en burgers over beleid, nader vast te stellen.

### **1.7. De opbouw van dit rapport**

De diversiteit aan gebruikte onderzoeksinstrumenten is terug te vinden in de opbouw van dit rapport. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 verslag gedaan van de bevindingen uit de enquêtes. Deze onderzoeksresultaten geven een eerste algemene schets van het beeld van burgers en ambtenaren over de communicatie tussen de gemeente Breda en de stad. Daarin komt het algemene oordeel van de verschillende groepen over de informatievoorziening, de communicatie als dienstverlening en de interactieve communicatie tussen gemeente en stad aan bod.

De hoofdstukken 3 tot en met 6 gaan vooral in op de interactieve communicatie, het gesprek van de gemeente met de burgers over lopend of nieuw te ontwikkelen beleid. In hoofdstuk 3 komen de uitgangspunten, de doelen en de verwachtingen ten aanzien van de interactieve communicatie aan de orde. Daarbij wordt ook expliciet ingegaan op de vraag in hoeverre de uitgangspunten van de gemeente helder zijn voor burgers en partners in de stad en of deze uitgangspunten aansluiten bij verwachtingen die ter zake leven in de stad.

In hoofdstuk 4 staat de wijze waarop de gemeente de interactieve communicatie, het gesprek met de stad, organiseert centraal. Daarbij is om te beginnen de vraag aan de orde in hoeverre de gemeente de communicatie met de stad planmatig aanpakt en in welke mate in dat kader helder regie wordt gevoerd. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag met welke partners en partijen de gemeente communiceert. Daarna wordt aandacht besteed aan de positie en de rol van de dorps- en wijkraden en klankbordgroepen in het kader van de communicatie. En tot slot komen nieuwe vormen en verhoudingen in de communicatie tussen de gemeente en burgers in de stad aan de orde.

Hoofdstuk 5 handelt over de manier waarop de interactieve communicatie tussen de gemeente en de stad daadwerkelijk verloopt. Daarbij komen een aantal specifieke kenmerken van dat proces aan de orde. In dit hoofdstuk komen daarnaast ook een aantal voorbeelden van trajecten aan bod waar de communicatie naar tevredenheid van de gesprekspartners in de stad verlopen is.

In hoofdstuk 6 worden de interne gemeentelijke cultuur en de interne organisatie van de communicatie in beeld gebracht. Dat betreft thema's als de communicatiecultuur, de houding van de gemeente ten opzichte van burgers, alsmede de onderlinge interne afstemming van de gemeentelijke communicatie.

Het rapport wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een aantal conclusies en richtpunten voor verdere discussie.



## Hoofdstuk 2 De communicatie tussen de gemeente en de stad Een eerste schets

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een eerste schets van de wijze waarop burgers en ambtenaren aankijken tegen de communicatie tussen de gemeente<sup>8</sup> en de stad. In dat kader worden de uitkomsten van de enquêtes onder burgers van Breda en onder ambtenaren van de gemeente gepresenteerd.<sup>9</sup> De gemeente en haar burgers (c.q. organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen) hebben op velerlei manieren contact met elkaar, zowel fysiek, telefonisch, digitaal als per brief, brochures, folders, berichten in kranten en weekbladen of anderszins. De Rekenkamer heeft via het Digipanel de mening van Bredase burgers<sup>10</sup> gepeild over de informatievoorziening van de gemeente, over de manier waarop de gemeente antwoord geeft op brieven, telefoontjes, vragen via e-mail en reageert op klachten, en over communicatie aangaande (nieuw te ontwikkelen) beleid binnen een interactieve setting (de dialoog tussen de gemeente en de stad, i.c. overleg, consultatie, inspraak en participatie in besluitvorming). Bovendien heeft de Rekenkamer dezelfde enquêtevragen aan de ambtenaren van de gemeente Breda voorgelegd om na te gaan welk beeld zij hebben van de communicatie tussen de gemeente en de stad. Daarbij is aan een deel van de ambtenaren gevraagd de enquête in te vullen 'als ambtenaar', en aan een ander deel de vragen te beantwoorden 'als burger'.<sup>11</sup>

### 2.2 De communicatie tussen de gemeente en de stad: een algemeen oordeel

In de enquête is aan burgers en ambtenaren gevraagd om een algemeen rapportcijfer te geven voor de communicatie tussen de gemeente en de stad. Dat levert de volgende uitkomsten op:

Tabel 1: Rapportcijfer voor communicatie tussen de gemeente en de stad (burgers en ambtenaren)

Rapportcijfer communicatie	Burgers	Ambtenaren (als ambtenaar)	Ambtenaren (als burger)
Gemiddeld	6,65	6,36	6,23

De burgers van Breda geven voor de communicatie in haar totaliteit een gemiddeld cijfer van 6,65. Nadere bestudering van de cijfers leert dat meer dan de helft van de burgers (63%) een zeven of hoger geeft, een kwart een zes, en feitelijk slechts 7,8% een onvoldoende geeft (zie Tabel 2). Dat is op zich geen slecht resultaat, maar een gemiddeld cijfer van 6,65 betekent dat er zeker nog ruimte bestaat om het rapportcijfer de komende jaren te verhogen.

<sup>8</sup> Het begrip 'gemeente' is in de enquêtes zonder nadere aanduiding gehanteerd. Met andere woorden: er is in de vraagstelling geen onderscheid gemaakt tussen 'bestuur', 'raad', en 'ambtelijke organisatie'. Burgers en partners in de stad bekijken de gemeente doorgaans als één geheel. In de volgende hoofdstukken zal blijken dat burgers en partners in de stad, daar waar dat voor hun stellingname relevant is, dit nadere onderscheid wel maken.

<sup>9</sup> Zie Bijlage 1 (CD-rom) voor de gehele vragenlijst en Bijlage 2 en 3 (CD-rom) voor alle uitkomsten uit de enquêtes.

<sup>10</sup> Aan de enquête hebben 620 Bredase burgers meegedaan.

<sup>11</sup> Hierbij hebben 309 ambtenaren de vragen 'als ambtenaar' beantwoord en 315 ambtenaren 'als burger'. In dit rapport wordt slechts expliciet onderscheid tussen deze twee groepen gemaakt, wanneer daartoe op basis van verschil in oordeel aanleiding is.

Verdere analyse leert ook dat met name de groep maatschappelijk actieve burgers (een kwart van de geënquêteerden) kritisch oordeelt over de communicatie tussen de gemeente en de stad. Deze burgers, die aangeven actief te zijn in de eigen buurt of wijk, geven gemiddeld een 6,49 voor de communicatie (tegenover een 6,70 gemiddeld van de niet-actieve burgers). Juist deze actieve groep heeft in sterke mate te maken met de gemeente en van hen mag worden verwacht dat zij meer dan niet-actieve burgers zicht hebben op de communicatie tussen de gemeente en de stad.

Tabel 2: Verdeling rapportcijfers van burgers voor communicatie

Rapportcijfer	Valide percentage	Cumulatief Percentage
2	0,3	0,3
3	0,6	1,0
4	1,4	2,4
5	5,4	7,8
6	28,0	35,8
7	53,5	89,4
8	10,2	99,5
9	0,3	99,8
10	0,2	100,0
<b>Totaal</b>	<i>100,0</i>	

De ambtenaren geven gemiddeld een lager cijfer voor de communicatie dan de burgers, namelijk gemiddeld een 6,29 voor de hele groep van ambtenaren. De ambtenaren die 'als burger' de vragen hebben beantwoord, geven gemiddeld een lager cijfer dan de ambtenaren die 'als ambtenaar' de enquête hebben ingevuld (namelijk 6,23 tegenover 6,36). Samen met de groep maatschappelijk actieve burgers oordelen de ambtenaren 'als burger' ook het meest kritisch over de diverse aspecten van communicatie, zoals deze in de enquête aan de orde komen. Bijna 20% van de ambtenaren 'als burger' geeft een onvoldoende voor de communicatie tussen gemeente en burgers. Hun oordeel is ook meer uitgesproken van aard (minder 'neutraal' of 'weet niet') dan de ambtenaren die de vragen 'als ambtenaar' hebben beantwoord. Vooral ambtenaren 'als burger' in de hogere salarisschalen (schaal 12 of hoger) oordelen weinig positief over de communicatie van de gemeente met de stad. Zij komen tot een gemiddeld cijfer van 5,91.<sup>12</sup> Ook zijn verschillen tussen vakdirecties/afdelingen af te lezen. Zo geven ambtenaren werkzaam bij het SSC die de vragen beantwoorden 'als ambtenaar', verhoudingsgewijs een lager cijfer (6,18). Aan de andere kant geven ambtenaren werkzaam bij de voormalige dienst Stadsbeheer ('als ambtenaar') en bij Sociale Zaken en Maatschappelijke Ontwikkeling ('als burger') verhoudingsgewijs een hoger cijfer (respectievelijk gemiddeld een 6,56 en een 6,46).

### 2.3 De informatievoorziening nader beschouwd

De gemeente Breda zet diverse instrumenten in om burgers, organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen in Breda in te lichten over het gemeentelijke beleid, zoals voorlichting via gemeentelijke balies, posters, folders, rapporten, berichten in kranten en weekbladen en digitale informatie via de website.

<sup>12</sup> Hoe hoger de salarisschaal, des te lager is het rapportcijfer. De verschillen zijn significant. Zo geven de schalen 2 t/m 5 een 6,56, de salarisschalen 6 t/m 8 een 6,37.

### **Positieve oordelen**

Uit de enquête blijkt dat het overgrote deel (driekwart) van de burgers en de ambtenaren positief oordeelt over de hoeveelheid informatie (over openingstijden, werkzaamheden aan straten, het ophalen van afval, etc.) die de gemeente verstrekt. Slechts een klein deel formuleert een negatief oordeel (ongeveer 10%). Ook is een ruime meerderheid van de burgers en de ambtenaren van mening dat de gemeentelijke informatie over het geheel genomen duidelijk is en goed te begrijpen. Dat betreft de antwoorden op de stellingen: 'De gemeentelijke informatie via BN De Stem en andere bladen is duidelijk en goed te begrijpen' (73% positief, 24% neutraal en 10% negatief) en 'De inhoud van de informatie over de dienstverlening van de gemeente (afvalverzameling en uitgifte van paspoorten, etc.) is duidelijk' (82% positief, 21% neutraal en 6% negatief).

### **Kritische kanttekeningen**

Vooraf over de website van de gemeente zijn met name de ambtenaren minder positief. Ongeveer een kwart van de ambtenaren is van mening dat informatie op de gemeentelijke website moeilijk te vinden is. Meer dan de helft van de burgers heeft hier overigens geen mening over, 40% oordeelt dat de informatie wel goed via de website is te vinden en slechts 5% oordeelt dat dit niet het geval is.

Het minst positief oordelen de burgers en ambtenaren over de vraag of de gemeente inwoners tijdig op de hoogte brengt van nieuwe plannen. Ongeveer één derde van de burgers en bijna 20% van de ambtenaren is van mening dat de Bredase inwoners niet tijdig genoeg geïnformeerd zouden worden over nieuwe plannen van de gemeente.

Daarnaast is de vraag gesteld of burgers van mening zijn dat de gemeente haar boodschap goed weet over te brengen in de zin van 'of de doelen en regels van de gemeente duidelijk overkomen'. Uit de enquête wordt duidelijk dat de boodschap niet altijd even helder is. Een kwart tot ruim één derde van de burgers en ambtenaren acht de doelen van de gemeente niet duidelijk. Een kwart van de burgers tot zelf 45% van de ambtenaren is daarnaast van mening dat de regels van de gemeente niet duidelijk zijn. Met name een belangrijk deel van de maatschappelijk actieve burgers (42%) oordeelt dat de gemeente niet duidelijk is in haar regels.

### **Informatievoorziening in perspectief**

Al in het *Burgerjaarsverslag 2004* constateert de gemeente Breda dat burgers niet erg tevreden zijn over de informatievoorziening met betrekking tot veranderingen in de woonomgeving, bestemmingsplannen en informatie over beleidswijzigingen. Inmiddels zijn bestemmingsplannen gedigitaliseerd en liggen er plannen voor vernieuwing van de gemeentelijke website in 2008. Uit het *Burgerjaarsverslag 2006* komt naar voren dat burgers van mening zijn dat de gemeente sinds 2004 enigszins beter is gaan uitleggen welke zaken zij in haar beleid gaat aanpakken. In de loop van 2007 wordt voor het eerst gemeentebreed onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de dienstverlening (via de Monitor Dienstverlening), waarbij ook de kwaliteit van de website en de informatie in meer algemene zin onderzocht worden.

## **2.4 De responsieve communicatie nader beschouwd**

Onder de noemer responsieve communicatie is de Rekenkamer nagegaan op welke manier de gemeente reageert op vragen en wensen van burgers, of de gemeente openstaat voor meldingen en klachten van burgers en of de gemeente burgers tijdig, duidelijk en klantvriendelijk antwoordt op vragen en wensen van burgers.

### **Positieve oordelen**

Uit de enquête komt naar voren dat de burgers en ambtenaren over het algemeen positief antwoorden op de vraag 'of je goed terecht kunt bij de gemeente met vragen en wensen' (54% van de burgers is positief, 35% neutraal en 10% negatief). Ook is een groot deel van hen het eens met de stellingen 'dat de gemeente openstaat voor klachten van burgers' (49% van de burgers is positief, 39% neutraal en 12% negatief) en dat 'de gemeente klantvriendelijk reageert op vragen van burgers' (51% van de burgers zijn positief, 39% neutraal en 10% negatief). Ten aanzien van de basishouding bestaan wat dit betreft derhalve nauwelijks twijfels.

### **Kritische kanttekeningen**

Minder positief oordelen burgers en ambtenaren over de mate waarin de gemeente daadwerkelijk vanuit vragen en wensen van burgers werkt. Slechts iets meer dan een kwart van de burgers is van mening dat de gemeente duidelijk vanuit vragen en wensen van burgers werkt en ongeveer een kwart is het daar niet mee eens. De ambtenaren zijn nog minder positief. Tussen de 30% ('als ambtenaar') en 40% ('als burger') van de ambtenaren is de mening toegedaan dat de gemeente niet echt vanuit vragen en wensen van burgers werkt. Ongeveer 20% is wel van mening dat de gemeente vanuit vragen en wensen van burgers werkt.

Ook zijn burgers en ambtenaren minder te spreken over de manier waarop de gemeente telefoontjes, brieven, e-mails e.d. beantwoordt. Zo is bijna 20% van de burgers en een kwart van de ambtenaren van mening dat de gemeente telefonisch niet goed bereikbaar is. Een kwart van de burgers die brieven of e-mails sturen en ruim 35% van de ambtenaren stellen dat de gemeente brieven en e-mails van burgers niet binnen drie weken beantwoordt. Uit de rondetafelgesprekken en interviews komt naar voren dat het niet (actief) reageren van de gemeente op telefoontjes, brieven en e-mails burgers en partners in de stad het gevoel geeft dat zij niet serieus worden genomen. Ook geeft de gemeente niet altijd duidelijk antwoord op vragen, zo oordeelt een kwart van de burgers en ruim 35% van de ambtenaren. Ongeveer één derde van de ambtenaren is tevens van mening dat brieven en e-mails van de gemeente niet in duidelijke taal zijn geschreven. Het overgrote deel van de burgers oordeelt hier overigens wel positief over.

### **Responsieve communicatie in perspectief**

Reeds in het *Burgerjaarslag 2005* constateert de burgemeester dat de afhandeling van brieven en telefoontjes verbetering behoeft en dat de gemeente meer vanuit een klantgerichte aanpak zou moeten werken. De wettelijke afhandelingstermijn van brieven wordt, aldus de burgemeester, te vaak niet gehaald en de telefoon blijft te vaak onbeantwoord (13% van alle telefoontjes blijft onbeantwoord). Ook blijkt dat 40% van de binnengekomen brieven in 2005 niet te traceren is in de administratie, zodat onduidelijk is óf en op welke wijze deze zijn beantwoordt. Uit het *Burgerjaarslag 2006* blijkt dat de registratie van de briefafhandeling inmiddels is verbeterd. Ruim een kwart van de ontvangen post is in 2006 evenwel te laat afgehandeld. Verder blijkt dat ongeveer een kwart van de binnengekomen telefoontjes niet (10%) of te laat wordt opgenomen (registratie september-december 2006). Het Burgerjaarslag 2006 kondigt verdere verbeteringen aan. Inmiddels zijn acties ondernomen om de dienstverlening te verbeteren. Voor 2007 zijn strakke doelen voor de postafhandeling en de telefonische beantwoording geformuleerd en is een traject van monitoring uitgezet. De eerste resultaten hiervan worden tegen het einde van 2007 aan de raad voorgelegd.

## **2.5 De interactieve communicatie nader beschouwd**

De derde vorm van communicatie betreft het gesprek tussen de gemeente en haar burgers in de meest letterlijke zin. Dit gaat over de communicatie als tweerichtingsverkeer en de interactie tussen de gemeente en de stad. Dat aspect van communicatie verwijst naar het praten met en luisteren naar elkaar, het betrekken van burgers bij gemeentelijk beleid, als gemeente overleggen met burgers over voorgenomen of lopend beleid, burgers laten adviseren over beleid of, in de meest vergaande vorm, burgers daadwerkelijk invloed geven op het beleid en in dat kader zelfs laten meebeslissen. Naast de wettelijk verplichte inspraakprocedures maakt de gemeente Breda gebruik van diverse instrumenten om het tweegesprek met de stad vorm te geven: het Digipanel en enquêtes om de mening van burgers te peilen, overlegplatforms met partners in de stad, klankbordgroepen om burgers te consulteren, spreekuren in dorpen en wijken en geregeld overleg met de dorps- en wijkraden.

Uit de enquêtes blijkt dat burgers en ambtenaren van alle vormen van communicatie het meest kritisch zijn over de wijze waarop de interactieve communicatie in Breda verloopt.

### **Positieve oordelen**

Over de bereidheid van de gemeente om burgers actief bij het beleid te betrekken, oordelen de burgers en ambtenaren wel redelijk positief. Meer dan helft van beide groepen is van mening dat de gemeente zich actief inzet om burgers bij alle belangrijke onderwerpen te betrekken (zo'n 10 tot 15% is het hier niet mee



eens). Ook oordeelt een meerderheid van beide groepen dat de gemeente haar burgers wel degelijk serieus neemt (de burgers oordelen voor 59% is het daar mee eens, 26% is neutraal en 15% is het daar niet mee eens).

### ***Kritische kanttekeningen***

Tegenover deze positieve opvattingen omtrent de interactieve communicatie staan vele bedenkingen. Om te beginnen zijn burgers en ambtenaren voor tweederde van oordeel dat de gemeente burgers in een veel vroeger stadium bij plannen moet betrekken. Onder de actieve burgers is dat percentage zelfs nog hoger, 80%. Deze groep is samen met de ambtenaren uit de hoogste salarisschalen ook het meest kritisch over alle andere aspecten van de interactieve communicatie, die in de enquête aan de orde komen. Daarnaast oordelen burgers en ambtenaren, voor zover zij een uitgesproken mening hebben, in meerderheid dat de gemeente de meningen van burgers onvoldoende laat meewegen bij het maken van plannen. In het verlengde daarvan is slechts een klein deel van de burgers en ambtenaren (15 tot 25%) van oordeel dat de gemeente duidelijk uitlegt op welke wijze de belangen van diverse partijen worden meegewogen in de besluitvorming. En uiteindelijk stelt een grote minderheid, éénderde van de burgers en ambtenaren die als 'burger' antwoorden en ruim 40% van de ambtenaren die 'als ambtenaar' reageren, dat zij niet goed weten waar zij aan toe zijn bij het maken van afspraken met de gemeente. Zij zijn het oneens met de stelling: 'Burgers weten waar zij aan toe zijn. Afspraak is afspraak. Daar staat de gemeente voor.'

### ***Interactieve communicatie in perspectief***

Deze uitkomsten komen in grote lijnen overeen met de conclusies uit het *Burgerjaarverslag 2006*, gebaseerd op uitkomsten uit de Burgerenquête 2006. Ook daaruit blijkt dat slechts éénderde van de burgers van mening is dat de gemeente goed uitlegt wat zij aanpakt en waarom zij dat doet. Ook scoort de gemeente niet erg hoog op het nakomen van afspraken. Uit het Digipanel van 2005 blijkt dat de informatiebehoefte van burgers over plannen van de gemeente erg groot is. Bijna negentig procent van de burgers zegt belangstelling te hebben. Tweederde geeft ook aan bereid te zijn om mee te denken en mee te doen, terwijl bijna de helft van de burgers aangeeft bereid te zijn de gemeente te adviseren. Ook is een groot deel van de burgers positief over ideeën over partnership en samenwerking met de gemeente. Vooral voor samenwerking met de gemeente in de eigen buurt blijkt veel animo. Op de vraag of burgers van mening zijn dat de gemeente ook daadwerkelijk met burgers samenwerkt, geeft maar een minderheid een positief antwoord.

## **2.6 Enkele samenvattende conclusies**

De gemiddelde rapportcijfers van burgers en ambtenaren van de gemeente Breda over de communicatie van de gemeente zijn respectievelijk een 6,65 en een 6,29. Meer dan de helft van de burgers geeft een 'zeven' of hoger. Deze resultaten betekenen dat er zeker nog ruimte is om het rapportcijfer de komende jaren te verhogen. Met name maatschappelijk actieve burgers (burgers die aangeven actief te zijn in de eigen buurt of wijk) zijn kritisch over diverse aspecten van de communicatie tussen de gemeente en de stad.

Over de informatievoorziening van de gemeente zijn burgers en ambtenaren redelijk positief. Zo oordeelt het overgrote deel (driekwart) van de burgers en ambtenaren positief over de hoeveelheid informatie die de gemeente verstrekt en wordt de gemeentelijke informatie als duidelijk en goed te begrijpen gezien. Wel zijn kritische geluiden hoorbaar over de toegankelijkheid van gemeentelijke informatie via de website, of burgers tijdig genoeg worden geïnformeerd over nieuwe gemeentelijke plannen en of de doelen en regels van de gemeente voldoende duidelijk zijn.

Burgers en ambtenaren zijn gemiddeld positief over de mate waarin zij met vragen, wensen en klachten terecht kunnen bij de gemeente en over de klantvriendelijkheid van de gemeente. Minder positief zijn de burgers en ambtenaren echter over de vraag 'of de gemeente daadwerkelijk werkt vanuit de vragen en wensen van burgers'. Ook zijn burgers en ambtenaren kritisch over de beantwoording van telefoontjes, brieven en e-mails door de gemeente en de duidelijkheid van de antwoorden die burgers krijgen. Uit de rondetafelgesprekken en interviews komt naar voren dat het niet reageren van de gemeente op telefoontjes, brieven en e-mails burgers en partners in de stad het gevoel geeft dat zij niet serieus worden genomen.

Het meest kritisch zijn burgers en ambtenaren over de interactieve communicatie, het gesprek tussen de gemeente en de stad over het gemeentelijke beleid. Zijn burgers en ambtenaren nog relatief positief over de bereidheid van de gemeente om burgers actief te betrekken bij het beleid, over de daadwerkelijke uitvoering van de interactieve communicatie zijn burgers en ambtenaren beduidend kritischer. Allereerst vindt de overgrote meerderheid dat de gemeente burgers veel eerder zou moeten betrekken bij nieuwe plannen. Daarnaast zou de gemeente de meningen van burgers te weinig laten meewegen bij het maken van plannen en onvoldoende duidelijk uitleggen op welke wijze belangen van diverse partijen worden meegewogen in de besluitvorming. Tot slot geeft een grote minderheid van de burgers en ambtenaren aan niet goed te weten waar zij aan toe zijn bij het maken van afspraken met de gemeente.

## Hoofdstuk 3    **Uitgangspunten, doelen en verwachtingen van de gemeentelijke communicatie**

### 3.1    **Inleiding**

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 staat de communicatie als interactief proces, ofwel het gesprek van de gemeente met de burgers over lopend of nieuw te ontwikkelen beleid centraal (de burger als 'coproducent'). Deze hoofdstukken bevatten de weerslag van de gevoerde gesprekken met burgers en partners in de stad, en met raadsleden, collegeleden en ambtenaren van de gemeente Breda. Dit hoofdstuk handelt over het eerste aspect van die interactieve communicatie, te weten de uitgangspunten, doelen en verwachtingen van de gemeentelijke communicatie.

Het hoofdstuk begint met een korte geschiedenis van de interactieve communicatie binnen de gemeente Breda, waarbij de uitgangspunten en doelen voor interactieve communicatie worden geschetst. Deze schets berust vooral op documentenanalyse. Daarna komen meer recent geformuleerde uitgangspunten voor interactieve communicatie in *Kiezen voor elkaar* en in het kader van 'Breda Alert' aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het beantwoorden van de vraag in hoeverre deze uitgangspunten helder zijn voor burgers en partners in de stad en of deze uitgangspunten aansluiten bij verwachtingen die leven in de stad.

### 3.2    **De voorgeschiedenis**

In 1995 publiceert de gemeente op basis van een serie stadsgesprekken de notitie *Luisteren naar burgers*. Doel van die notitie is het 'verbeteren van overleg met en inspraak van burgers, passend binnen een breder traject van kwaliteitsverbetering en cultuurverandering'. "Cultuurverandering heeft in die samenhang te maken met de verandering van de houding en mentaliteit van ambtenaren en met de openheid van de gemeentelijke organisatie." Het gaat daarbij om het werken aan een open organisatie. "Een organisatie die staat voor kwaliteit. En die voor en mét de inwoners in staat is plannen te ontwikkelen en te realiseren die voor velen acceptabel zijn. Plannen die maatschappelijk en politiek breed worden gedragen."<sup>13</sup> De inbreng van de burgers in deze stadsgesprekken is hoogst interessant, aangezien thema's worden besproken die meer dan tien jaar later nog maar nauwelijks iets van hun actualiteit verloren hebben. De houding en mentaliteit van bestuurders, van ambtenaren en van bewoners zelf vormen de rode draad in deze. Het verbeteren van de mentaliteit is een centraal thema in de gesprekken. Daarnaast is 'beter luisteren' een veelgehoorde opmerking, evenals 'neem ons serieus!' Ook de leus 'afpraak is afspraak' komt regelmatig aan bod. Verder moeten bewoners ook lang wachten op een antwoord van de gemeente of het inlossen van een toezegging.

Na het verschijnen van *Luisteren naar burgers* in het najaar van 1995 duurt het tot 2001 voordat het college een volgende stap zet in het traject rond inspraak en overleg. Het college organiseert dan op basis van de notie *In overleg met de burger* opnieuw een serie gesprekken met belangen- en bewonersorganisaties, individuele burgers en gemeentelijke diensten. Dat resulteert in het najaar van 2001 in de nota *De regels van het spel*. Het college spreekt bij het verschijnen van die nota de wens uit om de relatie met de burgers te verbeteren en langs die weg een beter draagvlak voor zijn plannen te verwerven. "Dat wil het college onder meer bereiken door inwoners vroeg te betrekken bij ontwikkelingen in de stad en samen met hen (de burgers) plannen voor te bereiden. Doel is overleg en inspraak te verbeteren, zodat de kwaliteit van die gemeentelijke plannen en van de besluitvorming toeneemt. Inwoners van hun kant willen meepraten over wat er gaat gebeuren in hun straat, hun wijk, hun stad. Zij vinden het belangrijk om in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken te zijn bij de ontwikkeling van plannen, bij het oplossen van problemen en bij de besluitvorming." Daarmee wil het college tot gezamenlijke plannen komen waarmee zoveel mogelijk burgers kunnen instemmen. "Doel is om bewoners nauw te betrekken bij de besluitvorming, zodat hun stem wordt gehoord

---

<sup>13</sup> *Luisteren naar burgers*, College van B&W, Gemeente Breda, Breda, 1995, blz. 3.

en meetelt.”<sup>14</sup> *De regels van het spel* sluit af met een duidelijke boodschap. “Dus moet de gemeentelijke organisatie zich niet naar binnen keren, maar haar blik richten op de stad en haar inwoners. Met andere woorden, ambtenaren en bestuurders dienen open te staan voor de wensen en behoeften van inwoners en hun plannen daarop afstemmen.”<sup>15</sup> Een boodschap die ook van heel recente datum zou kunnen zijn.

In *De regels van het spel* wordt allereerst onderscheid gemaakt tussen inspraak en overleg. Inspraak wordt formeel geregeld in de inspraakverordening (uit 1998) en heeft betrekking op inspraak(procedures) van burgers op gemeentelijke beleidsvoornemens en plannen. Naar aanleiding van de inspraak moet de gemeente aangeven wat zij heeft gedaan met de reacties van burgers en op welke wijze deze reacties een rol hebben gespeeld bij de uiteindelijke besluitvorming.

Ten aanzien van overleg worden twee modellen genoemd, het participatie- en het consultatiemodel. Het participatiemodel verwijst naar overleg over onderwerpen die zich afspelen op buurt-, wijk- en straatniveau. Het overleg gaat dan over zaken als beheer, behoud en geleidelijke ontwikkeling van de straat of wijk. Het probleem is gesignaleerd, maar er is nog geen plan of oplossing. Gesprekspartners zijn vertegenwoordigers van bewonersorganisaties. Doel van het overleg is samen een oplossing te vinden. Het college stelt in dat kader vooraf juridische, planologische en financiële randvoorwaarden vast. Bij consultatie gaat het om onderwerpen die het wijk- of buurtbelang overstijgen, zoals stedelijke maatregelen, plannen of voorzieningen. Gesprekspartners zijn vertegenwoordigers van belangenorganisaties, waaronder ook bewonersorganisaties. Doel van het overleg is om de gemeentelijke plannen zoveel mogelijk af te stemmen op de behoeften en wensen van betrokkenen en om mogelijke alternatieven te bespreken. Daarbij hoeven de partijen niet tot overeenstemming te komen. Wel is het de bedoeling dat zoveel mogelijk burgers zich in het uiteindelijke plan kunnen vinden. Uiteindelijk weegt het bestuur de diverse belangen en standpunten, en komt tot een besluit. Ook hier stelt het college vooraf de randvoorwaarden voor het overleg vast.<sup>16</sup> Meer concreet wordt in de nota een aantal instrumenten (‘structurele overlegvormen’) benoemd: buurt- en wijkoverleg, bestuurlijk overleg, klankbordgroep, platform, adviesraad, inspraak(bijeenkomsten), hoorzitting, spreekrecht en nulmeting.<sup>17</sup>

Interessant is in dit kader dat het college in *De regels van het spel* nog een aantal additionele uitgangspunten, in zekere zin een eigen normenkader, voor goed overleg en communicatie formuleert. Als uitgangspunt wordt geformuleerd: “Overleg en inspraak betekenen meepraten, niet meebeslissen. Vooraf moet duidelijk zijn waarover belanghebbenden wel of niet kunnen meepraten.”<sup>18</sup>

Bij de samspraak tussen gemeente en stad spelen vier elementen een belangrijke rol, aldus *De regels van het spel*: “(a) het moment waarop de gemeente inwoners betreft bij ontwikkelingen en plannen: in principe zo vroeg mogelijk, dus vanaf het signaleren of het oplossen van een probleem; (b) de manier waarop de gemeente inwoners betreft bij ontwikkelingen en plannen: bij voorkeur door inwoners niet te confronteren met een kant-en-klaar plan, maar door samen met hen naar oplossingen te zoeken (participatie) of door samen met hen een afweging te maken tussen een aantal alternatieve oplossingsrichtingen (consultatie); (c) de mate van openheid bij het verstrekken van informatie; in beginsel ontvangen de betrokkenen alle informatie die van belang is om zicht te hebben op een probleem en mee te praten over mogelijke oplossingen. Achtergrondinformatie dient ter inzage te liggen bij de balie Voorlichting in het stadskantoor en in het meldpunt van het district waarop de informatie betrekking heeft; (d) het zichtbaar maken van wat de gemeente doet met de inbreng van inwoners; die inbreng is in de eerste plaats terug te vinden in de verslagen van overleg en van inspraakbijeenkomsten, ten tweede in de zogenaamde commentaarnota bij een inspraakprocedure en ten derde in het uiteindelijke plan, schets of beleidsnotitie en de besluitvorming.”<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> *De regels van het spel*, blz. 7.

<sup>15</sup> *De regels van het spel*, blz. 14-15.

<sup>16</sup> *De regels van het spel*, blz. 3-6

<sup>17</sup> *De regels van het spel*, blz. 9-10

<sup>18</sup> *De regels van het spel*, blz. 12.

<sup>19</sup> *De regels van het spel*, blz. 14.

Na *De regels van het spel* (2001) is er geen nieuwe nota<sup>20</sup> over het gemeentelijke communicatiebeleid in Breda verschenen. In maart 2007 is een (op een klein aantal punten) herziene versie van de Inspraakverordening uit 1998 verschenen, evenwel zonder dat de essentie van de verordening gewijzigd is. De gemeente Breda heeft geen verordening of handreiking over interactieve beleidsvorming<sup>21</sup> (het samen met de burger vormgeven van beleid) vastgesteld. In talrijke andere gemeenten in het land is dat inmiddels wel het geval.<sup>22</sup>

### 3.3 De uitgangspunten en doelen vandaag de dag

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de formele kaders van *De regels van het spel* in de praktijk nauwelijks meer een richtinggevende rol spelen in de communicatietrajecten van de gemeente. Betrokken ambtenaren wijzen er op dat deze formele kaders voor inspraak en overleg in de praktijk meer en meer naar de achtergrond zijn geschoven. Bovendien functioneren nieuwe overlegvormen, zoals de 'open planprocedures' of de 'wijktafels', zonder expliciete koppeling aan de bestaande kaders. Van ambtelijke zijde wordt in dat kader opgemerkt:

*"Ik merk dat 'De regels van het spel' binnen de organisatie niet meer zo bekend zijn. Inhoudelijk dan, zeker niet bij veel mensen. Daarnaast hebben wij daar gewoon nieuwe dingen aan toegevoegd, die formeel niet tot 'De regels van het spel' behoren. Het 'openplanproces' is daar een voorbeeld van."*

*"Breda heeft nooit de keuze voor interactieve beleidsvorming en het daadwerkelijk laten meebeslissen van burgers gemaakt. Er wordt gesproken met burgers, burgers worden geconsulteerd, gevraagd om advies, gevraagd naar hun mening, burgers mogen inspraak hebben (ja/nee zeggen), bezwaarprocedures starten en hooguit in hun eigen straat enigszins participeren in de besluitvorming..., maar daar houdt het in principe mee op. Zoals de eerste zin van de folder van 'De regels van het spel' luidt: 'Bij overleg en inspraak kunt u meepraten, niet meebeslissen'."*

Het nieuwe college dat in het voorjaar van 2006 aantreedt, stelt in het coalitieakkoord *Kiezen voor elkaar* dat een herijking van de uitgangspunten voor communicatie nodig is. Daarin staat meer precies te lezen:

*"Het gemeentebestuur is er alles aan gelegen om dicht bij u en samen met u de koers uit te stippelen voor de komende jaren. Experimenten met nieuwe vormen van interactie zijn prima, maar we zetten ook in op de verdere verbetering van de relatie met wijk- en dorpsraden. Onze inspanning om dicht bij en samen met mensen Breda te besturen, dient merkbaar te zijn voor de individuele burger, instellingen en partijen die groepen inwoners vertegenwoordigen. Bestaande en nieuwe overlegvormen met maatschappelijke organisaties en bedrijven verdienen een stimulans om hun bijdrage aan de stad beter tot zijn recht te laten komen. Dit is onze belofte aan u. Daar mag u ons aan houden en ons op aanspreken. Samen vormen wij Breda en daarvoor zetten wij ons in. Kiezen voor elkaar!"*

Sedert het najaar van 2006 is 'de communicatie', het gesprek tussen de gemeente en de stad, in beweging. Breed leeft de gedachte binnen de gemeente dat het tijd is om de communicatie met de burger van nieuwe impulsen te voorzien. Recent zijn daartoe nieuwe ontwikkelingen via het project 'Breda Alert' gepresenteerd (september 2007). Het hoofd Communicatie verwoordt dat tijdens zijn presentatie in het kader van 'Breda Alert' in de commissie Bestuur op 18 september 2007 als volgt:

<sup>20</sup> Wel verschijnt in 2003 de nota *Aandacht verzekerd*. Deze handelt met name over de positie van de dorps- en wijkraden in Breda. Deze notitie komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

<sup>21</sup> Interactieve beleidsvorming veronderstelt participatie van burgers in de beleidsvorming, waarbij de gemeente burgers een duidelijke inbreng en invloed laat hebben op de planvorming, beleidsvorming en uiteindelijk in de meest vergaande vorm ook op de besluitvorming. Dit gaat dus verder dan uitsluitend het overleg hebben met en het consulteren van burgers inzake de gemeentelijke beleidsvorming.

<sup>22</sup> Zie onder meer: S. Hendriks, *Interactieve beleidsvorming. Handreikingen als brug tussen theorie en gemeentelijke praktijk*, Universiteit van Utrecht, Utrecht, 2006.

*“Dames en heren. Over één ding zijn we het eens: ‘De communicatie moet beter’... Langzaam maar zeker transformeert de samenleving zich van een informerende tot een lerende omgeving. Draagvlak berust niet langer op vertrouwen in de overheid en dat het wel goed zal komen als je op de juiste partij stemt. Mensen willen meedoen en niet zomaar om mee te doen. Mensen willen invloed en het liefst direct.”*

Het college formuleert als doel het anders te proberen en bestaande relaties te verbeteren, nieuwe paden in te slaan, kanalen te benutten die de burgers vertrouwd zijn en meer en weer andere burgers bij het bestuur te betrekken.

*“Wil communicatie verbeteren, dan moeten wij de inzet kunnen toetsen aan vooraf bepaalde uitgangspunten: meer dan nu, anders dan nu en vooral ook nu (participatie); de burger is het vertrekpunt (van buiten naar binnen); tweerichtingsverkeer (interactie en participatie); en samenhang in besluiten.”*

Uiteindelijk moet de nieuwe aanpak resulteren in: inzicht in de meningen, initiatieven en ‘verlangens’ van de burgers, verdieping van bestaande relaties, nieuwe relaties met burgers, waardering voor initiatieven van de mensen in de stad; en al dan niet een bevestiging van beleid. Het gaat om een duurzame dialoog met de burgers, die inzicht biedt in de initiatieven van de Bredanaars en een anker vormt voor toekomstig beleid.

Ook binnen de ambtelijke organisatie leven ideeën dat het anders zou moeten, en ook anders zou kunnen in het gesprek met de stad, met individuele burgers en organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen.

*“Er bestaan wel ideeën binnen de gemeente om de communicatie wat open te gooien. Je zou eigenlijk heel regelmatig, zonder dat er allerlei problemen aan de orde zijn, met het veld in zijn geheel of met een aantal gesprekpartners om de tafel moeten gaan zitten om eens te kijken welke thema’s belangrijk zijn voor Breda in onze sector. Hoe kunnen wij iets voor elkaar betekenen. Dan gaat het niet meer om van: ‘Gemeente, gij zult’, of ‘Veld, gij zult’, maar dan ga je kijken waar wij elkaar kunnen vinden. Waar wij dingen samen kunnen doen.”*

*“De burger is slim en mondig. Dan moeten wij niet alleen maar tegen hem aanpraten. Nee, draai het dan om, neem hem serieus. De gemeente hanteert het projectmatig werken, met een startnotitie, een werkdefinitie en een programma van eisen. Daar gaat veel tijd in zitten. Als zij dan naar buiten gaan met ideeën, dan is alles al afgetimmerd. Dan ligt er al een tekening, is het bij iedereen intern al langs geweest. Durf gewoon in het begin naar die burger te gaan en vraag hem eerst om zijn mening. Zet in die startnotitie: ‘Wij gaan eerst eens even de burger polsen.’ Dat zetten wij daar dan heel nadrukkelijk neer.”*

De nieuwe doelstellingen, uitgangspunten en na te streven resultaten, zoals onder meer geformuleerd in het project ‘Breda Alert’, dragen een wervend karakter. Uit de gesprekken binnen de gemeentelijke organisatie en in de stad wordt er echter op gewezen dat een dergelijk vertrekpunt nadere verheldering behoeft. Op welke wijze geef je vorm aan daadwerkelijk tweerichtingsverkeer? Hoe bereik je de burgers, hoe geef je het gesprek met de burgers vorm, onder welke randvoorwaarden gebeurt dat, hoe leer je als organisatie echt vanuit het perspectief van de burger te kijken en te werken, wat is het uiteindelijke doel van de communicatie en hoeveel invloed geef je burgers bij het formuleren en vaststellen van beleid? Zijn de uitgangspunten en doelen wel voor iedereen duidelijk?

Binnen het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie bestaan twijfels omtrent de vraag of deze uitgangspunten en doelen wel voldoende duidelijk zijn ingebed in een samenhangende besturingsfilosofie en op basis daarvan een heldere praktische vertaling krijgen. Of beter gezegd, bestaan niet zozeer twijfels, maar wordt gesteld dat een expliciete besturingsfilosofie eigenlijk ontbreekt. Zoals een ambtenaar dat uitdrukt:

*“Een echte besturingsfilosofie bestaat feitelijk nog niet. Eigenlijk probeert men het op te bouwen vanuit de praktijk. Die filosofie is bij één of twee leden van het college wellicht intuïtief voor handen, maar niet echt doorleefd en ook niet expliciet geformuleerd. Niet in het college, noch binnen het ambtelijke apparaat.”*

Een collegelid formuleert dat als volgt:

*“Wordt er binnen het college ten principale over gesproken? Ik durf te zeggen: ‘Nee’. Men kijkt met toch enige... Het is wel een paar keer besproken, het verhaal van ‘Breda Alert’. Maar er vindt geen meningsvorming plaats.”*

Ook breder, in de ambtelijke organisatie en de raad worden vraagtekens geplaatst bij het bestaan van een heldere besturingsfilosofie.

*“Er bestaan binnen de gemeente inmiddels nieuwe ideeën over communicatie. Een van de belangrijkste punten is ‘van buiten naar binnen kijken’. Iedereen. College, directieraad, de organisatie, ambtenaren, iedereen. ‘Samen werken aan één gemeente’. Maar dat vraagt nogal wat van de organisatie. Dat is een heel goed uitgangspunt, maar ook een moeilijke opgave voor de organisatie zoals wij die nu hebben. En dat moeten wij dan doen door ‘van buiten naar binnen’ te kijken. Dat betekent eigenlijk dat je de burger centraal stelt. Maar waar is die burger? Wat is zijn of haar plek? Welke instrumenten ga je daarbij gebruiken? Je kunt als organisatie wel ‘van buiten naar binnen’ willen gaan kijken, maar dan kijk jij nog altijd van binnen naar buiten. Het echte ‘van buiten naar binnen’ kijken heeft betrekking op de vraag hoe je informatie opneemt vanuit de stad. Welke kaders je daarvoor schept?”*

*“In de verhalen van de gemeente, ook niet het nieuwe programma-akkoord, zijn nauwelijks tot geen verhalen te vinden over wat nu de rol van burgers is, of om het anders te zeggen, de directe betrokkenheid van burgers is bij het vormgeven van (nieuw) beleid. Het Bredase bestuur is in dat opzicht heel defensief.”*

Van de zijde van de raad is in dat kader te vernemen:

*“Het college zegt: ‘Wij doen zoveel aan communicatie, want wij zetten al die instrumenten in. Wij doen dit en dit.’ En als ik dan vraag: ‘Wat wil je ermee bereiken, waarom doe je dat en dat?’ Dan komt er niets. Zij hebben niet bedacht wat zij willen en dan bedacht welke instrumenten zij inzetten. Zij zijn begonnen met het inzetten van instrumenten en dan zijn zij verbaasd dat het niet het gewenste effect oplevert.”*

*“Ik denk dat veel collegeleden het communicatie-instrument heel eenzijdig bezien. Het is een manier om de plannen er door te krijgen. Dat is de communicatie in termen van: ‘Hoe verkopen wij plannen’.”*

### **3.4 De verwachtingen van burgers en partners in de stad**

Uit de gesprekken met de dorps- en wijkraden, deelnemers aan klankbordgroepen en betrokken partijen bij inspraak en overleg constateert de Rekenkamer dat de gemeentelijke uitgangspunten ten aanzien van communicatie voor velen niet echt helder zijn. Vertegenwoordigers van de dorps- en wijkraden en leden van klankbordgroepen geven in meerderheid aan niet echt zicht te hebben op wat van hen in het kader van de interactieve communicatie verwacht wordt. Is het een kwestie van punten aandragen, kanttekeningen maken of gaat hun invloed verder? In de vorm van meedenken over alternatieven of zelfs invloed kunnen hebben op het uiteindelijke besluitvormingsproces?

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeentelijke uitgangspunten en doelen voor interactieve communicatie vaak weinig duidelijk worden uitgedragen en door de burgers en partners in de stad ook heel divers worden geïnterpreteerd. Dat leidt tot het uiteenlopen van verwachtingen tussen de gemeente enerzijds, en de burgers en partners anderzijds. De geformuleerde uitgangspunten voeden de verwachting van burgers en partners in de stad dat de gemeente luistert naar hun inbreng, deze serieus neemt en ook daadwerkelijk gebruikt voor het ontwikkelen en formuleren van beleid. Gesprekspartners ervaren echter vaak dat dit nauwelijks het geval is. Ook enkele gesprekspartners uit de ambtelijke organisatie en de raad verwoorden dat spanningsveld treffend:

*“Bewoners worden feitelijk alleen geconsulteerd over vooraf uitgedachte en vastliggende plannen. Het bestuur raadpleegt bewoners en direct betrokkenen wel, maar hanteert daarbij geen interactieve stijl. De verwachtingen daarentegen zijn bij bewoners anders. Zij zijn van mening dat er voor bewoners meerwaarde zou moeten zijn van deelname aan een klankbordgroep. Maar die meerwaarde zien zij niet terug in de besluiten die uiteindelijk genomen worden.”*

Een raadslid formuleert dat als volgt:

*Ik denk dat gewoon niet duidelijk is wat de wederzijdse verwachtingen zijn. Als je van tevoren niet helder afspreekt wat je van elkaar verwacht, welke doelen je beide hebt met de communicatie, met de gesprekken, dan wordt het moeilijk. Kijk, je kunt honderd keer met iemand gaan praten, maar als je allebei een andere verwachting van het gesprek hebt, dan kom je honderd keer bedrogen uit. Ik heb het gevoel dat de verwachtingen altijd anders zijn dan wij als stadsbestuur kunnen bieden. Daar moeten wij dus veel meer duidelijkheid over scheppen.”*

Uit de gesprekken en interviews die de Rekenkamer met burgers en partners in de stad heeft gevoerd, blijkt dat actieve burgers en partners in de stad graag willen meedenken, meepraten, hun mening geven, adviseren en hun stem willen laten doorklinken in het gemeentelijke beleid. Zowel onder burgers, als onder organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen leeft de gedachte dat de gemeente het beste samen met de stad het beleid zou kunnen maken via partnerships en samenwerkingsverbanden. Bij een deel van de gesprekspartners bestaat de verwachting en de indruk dat ook de gemeente die wens koestert. En de verwachting dat burgers en organisaties ook een duidelijke inbreng kunnen hebben en invloed kunnen uitoefenen op plannen en besluitvorming inzake gemeentelijk beleid. Wanneer die verwachtingen dan niet bewaarheid worden, ontstaan teleurstelling, frustratie en wantrouwen. Diverse gesprekspartners vanuit de stad verwoorden deze gevoelens:

*“Er wordt gevraagd aan mensen om mee te werken in een werkgroep. Dat heb ik afgehouden. Waarom? Ik heb de ervaring uit het verleden waarbij dat niet zo lekker gegaan is. Terwijl je het best druk hebt. Je investeert er in. En vervolgens wordt er met het advies waaraan je hebt meegewerkt, niets gedaan. Dat komt in een la terecht of er komt iets heel anders uit de hoge hoed van de gemeente. Nou, dat frustreert natuurlijk. Dat moet je op z'n minst uitleggen. Dan constateer ik dus dat wij gewoon geen zin meer hebben. Als je dat twee keer meegemaakt hebt, dan doe je dat niet meer.”*

*“Je hoort toch wel geregeld: ‘Wij mogen wel dingen zeggen, maar er gebeurt niets mee.’ Dat hoor je ook van bewonersplatforms. Dat vind ik een zorgelijk signaal. De gemeente heeft als uitgangspunt: ‘Wij presenteren iets, en eigenlijk moet je daar gewoon ‘ja’ op zeggen.’ Maar dan vraag je je toch af: ‘Hoe luister je naar een ander? Hoeveel ruimte heb je nog om je mening te herzien?’ Daar zit een zekere schroom of, ik wil het geen angst noemen, een zekere voorzichtigheid om toe te laten dat anderen misschien wel slimmere ideeën hebben dan jij zelf bestuurlijk of ambtelijk hebt ontwikkeld. En dat het misschien aardig kan zijn om eens na te denken over de vraag of het ook niet anders kan. Nee, het is wel de neiging in deze stad om dan te zeggen: ‘Wij hebben dat beleid, wij hebben die kaders al duidelijk. Wij weten al waar het naar toe moet. Wij hebben alle oplossingsrichtingen en alternatieven al verkend.’ Is dat nu altijd waar? Er is toch ook wel wat te*



*zeggen voor een houding van: 'Wij weten het ook niet helemaal. Laten wij nu eens samen nadenken'."*

Dat er andere verwachtingen in de stad bestaan over de communicatie met de gemeente wordt ook door raadsleden geconstateerd.

*"Dat ligt dan ook aan de gemeente. Want het feit dat mensen bijvoorbeeld teleurgesteld weglopen, geeft aan dat je er niet heel duidelijk over bent geweest. Je kunt bij communicatie ook nog iets aan verwachtingsmanagement doen."*

### **3.5 Een herbezinning op uitgangspunten en doelen**

In het kader van de huidige herbezinning op de communicatie tussen de gemeente en de stad, zoals recentelijk onder meer in het kader van 'Breda Alert' is aangeduid, wordt van diverse kanten de vraag opgeworpen of de uitgangspunten en doelen van communicatie niet in hun geheel aan herziening toe zijn. Dat betreft om te beginnen de kaders zoals vastgelegd in *De regels van het spel*. Zoals een ambtenaar het verwoordt:

*"Het kan nodig zijn 'De regels van het spel' aan te passen. Ook in het licht van de nieuwe ideeën omtrent communicatie in het kader van 'Breda Alert'. Maar dan moet je daar een afspraak over maken en het inhoudelijk kunnen verbinden met de overige communicatiestrategieën die in 'De regels van het spel' zitten. Of wij schaffen ze af. Wat wij niet moeten doen, en wat hier nogal eens gebeurt, is: 'Wij schaffen ze een beetje af.' 'Wij passen ze een beetje aan.' Of onder het noemen van een pilot gaan wij iets nieuws proberen. Dan wordt nooit meer duidelijk wat de regels zijn. Of wij houden ze zoals zij zijn, maar wij doen er niets mee. Op dit moment werken 'De regels van het spel' als communicatiekader, als bedrijfsvoeringskader, te weinig sturend."*

Een raadslid zegt daarover:

*"De gemeente Breda is toe aan een evaluatie van haar inspraakinstrumenten. Passen deze eigenlijk nog wel in het beeld van deze tijd en de eisen die er aan worden gesteld. Deze instrumenten, 'De regels van het spel' en wat daar op is gevolgd, zijn aan verandering toe."*

### **3.6 Enkele samenvattende conclusies**

De uitgangspunten en doelen op basis waarvan de gemeente de afgelopen jaren het gesprek met de stad is aangegaan, zijn vastgelegd in *De regels van het spel* (2001). De nota neemt, zo blijkt uit de gesprekken, in de praktijk echter nauwelijks meer een richtinggevende plaats in binnen de communicatietrajecten van de gemeente. Ook zijn inmiddels allerlei nieuwe communicatie-experimenten van start gegaan die geen expliciete koppeling hebben met de kaders van *De regels van het spel*. De uitgangspunten voor de communicatie met de burger in *De regels van het spel* richten zich voornamelijk op het informeren, raadplegen en consulteren van en het overleggen met de burger over het gevoerde beleid. Over verdergaande vormen van participerende beleidsvorming samen met de burgers heeft Breda geen formele kaders vastgelegd. In tegenstelling tot veel andere gemeenten in Nederland heeft Breda nog geen verordening of handreiking inzake interactivieve beleidsvorming.

Sinds het najaar van 2006 is de communicatie in beweging. In het coalitieakkoord *Kiezen voor elkaar* uit 2006 en de plannen rond 'Breda Alert' in het najaar van 2007 klinken geluiden door om nieuwe impulsen te geven aan 'het gesprek met de stad'. Het gaat daarbij om het verbeteren van de 'samenspraak', om 'tweerichtingsverkeer' in termen van interactie en participatie, om als gemeente meer 'van buiten naar binnen' te gaan kijken en te werken aan een open organisatie, die beter in staat is vanuit en samen met de burgers te werken.

Uit de gesprekken met burgers en partners in de stad blijkt dat de gemeentelijke uitgangspunten en doelen ten aanzien van communicatie niet erg helder zijn voor burgers en partners. De gemeente draagt de uitgangspunten niet erg duidelijk uit, aldus de meerderheid van de gesprekspartners. Daarnaast hebben raadsfracties en sleutelpersonen uit de ambtelijke organisatie twijfels over de vraag of bovengenoemde uitgangspunten en doelen wel voldoende duidelijk zijn ingebed in een samenhangende besturingsfilosofie en of deze op basis daarvan een heldere praktische vertaling krijgen. Omtrent die besturingsfilosofie wordt een serie vragen geformuleerd: Is duidelijk op welke manier de gemeente vorm wenst te geven aan het 'tweerichtingsverkeer' en de interactie in dat kader? Hoe bereik je de burgers, hoe geef je het gesprek met de burgers vorm, onder welke randvoorwaarden gebeurt dat, hoe leer je als organisatie echt vanuit het perspectief van de burger te kijken en te werken, welke doelen heb je als gemeente precies voor ogen met de communicatie en hoeveel invloed geeft je burgers bij het formuleren en vaststellen van beleid? Dat zijn vragen die ook in de ogen van direct betrokken bestuurders en de ambtelijke top nog onvoldoende zijn beantwoord, zo komt uit de gesprekken naar voren.

Dezelfde thema's en vragen zijn ook terug te vinden in de verwachtingen van de burgers en partners in de stad. De actieve burgers en partners in de stad willen graag meepraten, adviseren, een duidelijke inbreng en invloed hebben in het gemeentelijk beleid en meer samenwerken met de gemeente in plannen, beleidstrategieën en projecten, zo blijkt uit de gesprekken. Bij een deel van hen leeft de verwachting dat de gemeente datzelfde ook nastreeft. Als deze verwachtingen niet uitkomen, ontstaan teleurstelling, frustratie en wantrouwen, zo ervaren burgers en partners in de stad. Daarnaast vragen burgers en partners zich af of de gemeente wel duidelijk voor ogen heeft op basis van welke randvoorwaarden de duurzame interactieve dialoog tot stand kan komen en waar de precieze grenzen liggen in termen van het samen ontwikkelen van beleid. Enkele raadsfracties pleiten in dit kader onder meer voor het beter uitdragen van de doelen van specifieke communicatietrajecten en voor een expliciet 'verwachtingenmanagement' richting de burgers en de stad.

Tot slot stellen een aantal ambtenaren en burgers uit de stad in het kader van deze discussie ook de vraag of niet nodig is de formeel vastgelegde uitgangspunten en doelen, geformuleerd in *De regels van het spel* te herzien. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt daarbij onder meer gewezen op allerlei nieuwe communicatievormen, die binnen het bestaande kader geen plaats hebben.

## Hoofdstuk 4 De organisatie van de gemeentelijke communicatie

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk stonden de uitgangspunten van de gemeentelijke communicatie centraal. Dit hoofdstuk handelt over de manier waarop de gemeente de communicatie met de stad heeft georganiseerd. Dat betreft meer specifiek de vraag hoe burgers, partners in de stad, ambtenaren en bestuurders oordelen over de organisatie van de communicatie met de stad. Daarbij gaat het zowel om aspecten van de organisatie die in de ogen van de gesprekspartners in de stad en binnen de gemeente belemmerend werken voor de communicatie, als ook om aspecten van de organisatie van de communicatie die het gesprek met de stad juist ten goede komen. Als eerste komt de vraag aan de orde in hoeverre de gemeente de communicatie met de stad planmatig aanpakt en in welke mate in dat kader helder regie wordt gevoerd. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag met welke partners en partijen de gemeente communiceert. Ten derde wordt aandacht besteed aan de positie en de rol van de dorps- en wijkraden en klankbordgroepen in het kader van de communicatie. Daarna gaat dit hoofdstuk in op de zoektocht naar nieuwe vormen en verhoudingen in de communicatie tussen de gemeente en burgers in de stad.

### 4.2 De aanpak en regievoering van de communicatie

De basis voor de manier waarop de gemeente de interactieve communicatie ofwel 'het gesprek met de stad' gereguleerd heeft, wordt gevormd door *De regels van het spel*. Dit document legt vast welke vormen van inspraak en overleg de gemeente hanteert en welke formele regels daarbij gelden. Naast de formele inspraakprocedures worden in *De regels van het spel* diverse instrumenten genoemd om de dialoog met de stad vorm te geven: enquêtes om de mening van de burgers te toetsen, overleggroepen met partners en organisaties in de stad, klankbordgroepen om burgers en belanghebbenden te consulteren, spreekuren in de wijken, geregeld overleg met dorps- en wijkraden, en buurt- en wijkoverleg.

Een eerste beeld dat uit de gesprekken en interviews naar voren komt, is dat er wel globale formele afspraken bestaan, maar dat de gemeente over het geheel genomen geen duidelijk plan van aanpak hanteert voor de organisatie van specifieke communicatietrajecten. Burgers en partners in de stad verwoorden dat als volgt:

*"Tegelijk vraag ik me af: 'Breda, hoe heb je die communicatie rond dat project georganiseerd? Hoe kijk je daar tegenaan?' Dat vind ik gewoon slecht. Als je communiceert, dan moet je weten wat je wil vertellen, waarom je het wil vertellen en wat de ander daarmee mag en kan."*

*"Breda zou in de communicatie meer regie moeten voeren. Voor zover zij dat kunnen. Dat is natuurlijk maar de vraag... Ik doe ook projecten in andere gemeenten. Ik zeg niet dat het overal gelijk is. Maar ik zie echt wel voorbeelden waarvan ik denk: 'Nou, dat hebben zij daar goed opgelost!'"*

Ook gesprekspartners vanuit de gemeentelijke organisatie noemen het ontbreken van duidelijk uitgewerkte strategische plannen als knelpunt voor een goede organisatie van de communicatie met de stad. Zoals een ambtenaar zegt: "Nee, communicatie is altijd het allerlaatste traject. Daar zit geen centrale regie op." Een ander constateert in dat verband: "Wat in de communicatie goed gaat, zijn dat nu toevalstreffers of zit daar sturing achter? Ik denk toeval." En een raadslid meent:

*“Nee, er is geen plan. Bij sommige zaken gaat het redelijk goed. Daar waar het proces goed gestuurd is. Als er precies is nagedacht: wanneer, waar, door wie er inspraakmomenten zijn en wat de status daarvan is. Dan zie je dat het daar ook beter gaat.”*

Een projectleider constateert dat voorafgaande aan grote projecten wel een communicatieplan wordt gemaakt en dat dit plan ook wordt gefiatteerd door het college. Daarin wordt echter vooral op de technische aspecten (algemene informatievoorziening) ingegaan en niet zozeer op de vraag op welke wijze de gemeente de dialoog met verschillende groepen bewoners en verschillende belangenorganisaties organiseert. Over die vragen wordt nog te weinig diepgaand nagedacht. Zoals hij zegt:

*“Ik denk dat je op dit moment een probleemstelling hebt van: ‘Jongens, wij gaan rond Bavel iets doen’... Vanuit die probleemstelling ga je studeren. Je maakt een uitgebreide inventarisatie van het gebied, zorgt dat je weet waar je het over hebt... Maar eigenlijk moet je de sociale structuur goed kennen. De sociale infrastructuur van zo’n dorp. Hoe bewegen de poppetjes daar? Ik denk dat wij daar in de aanloop een fout gemaakt hebben. Dat wij daar te weinig aandacht aan hebben besteed. Hoe ziet het verenigingsleven eruit? Wie zijn de smaakmakers? Wie zijn de culturele dragers van het dorp? Die sociale analyse is niet gemaakt. Wij hebben achteraf geconstateerd dat het goed zou zijn geweest als je eerst een goed beeld hebt van de sociale infrastructuur. En dat je daar vervolgens mee aan de gang gaat.”*

En een andere ambtenaar constateert:

*“Het stikt van de goede bedoelingen, maar wat je als rode draad ziet, is dat weinig mensen hebben geleerd om vanuit doelgroepen te denken. Of er achter proberen te komen wat hun perspectief is. De meeste mensen hier kijken vanuit hun vak. En niet naar de beleving van de ander. Dat is iets waar wij echt werk van moeten maken. De inspraak bijvoorbeeld, die wordt nu georganiseerd vanuit de inhoud. Plannen, tekeningen. Maar de basale vraag: ‘Wat wil je op die avond. Wat is je doel?’ Die wordt niet gesteld.”*

### **4.3 Met wie wordt er in de praktijk gecommuniceerd?**

De communicatie met de stad wordt verschillend georganiseerd in de grote investeringsprojecten, bij grote beleidswijzigingen en bij zaken op buurt- en wijkniveau. Bij grote projecten wordt enerzijds met deelnemende partners (investeerders, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, corporaties, e.d.) gecommuniceerd. Anderzijds wordt met direct betrokken burgers, onder meer via de dorps- en wijkraden en klankbordgroepen in het traject gecommuniceerd. De communicatie van het project is veelal in handen van de projectleider, daarbij ondersteund door de afdeling Communicatie van de gemeente. Bij belangrijke beleidswijzigingen bestaat geen vast patroon. Soms loopt dat via directe communicatie tussen de gemeente en betrokken organisaties en instellingen in de stad, bij andere gelegenheden wordt een klankbordgroep in het leven geroepen, wordt afzonderlijk met belangengroepen en organisaties gesproken, worden discussiebijeenkomsten georganiseerd en/of wordt een tijdelijke overleggroep in het leven geroepen. De communicatie over problemen op wijk- en buurtniveau verloopt deels via de wijk- en dorpsraden en bewonersorganisaties, deels via gebiedsbeheerders (Buitenruimte) en deels via de onlangs in een aantal wijken opnieuw ingestelde wijkregisseurs en verbindingsregisseurs.

Diverse gesprekpartners constateren dat de gemeente in haar gesprek met de stad vooral met georganiseerde groepen en partners in de stad communiceert. Het gesprek met individuele burgers en bewoners in de wijken en buurten komt evenwel maar moeizaam op gang. Dat leidt er in de praktijk soms toe dat georganiseerde groepen wel vooraf geconsulteerd zijn, maar dat individuele burgers die niet bij de consultatie betrokken zijn vervolgens bezwaarprocedures indienen. De gemeente is duidelijk zoekende naar een manier om ook individuele burgers en bewoners van wijken en buurten te berei-

ken en het gesprek met hen te organiseren, zo komt uit de gesprekken naar voren. Zoals een ambtenaar het verwoordt:

*“Hoe bereik je de burgers? Waar is die burger? En hoe ga je dat doen? Eigenlijk moet je weten van de burger ‘hoe wil je nu dat wij dat met jou doen’. Ongewoon voor onze organisatie. En moeilijk om in kaart te brengen.”*

En een andere ambtenaar vraagt zich in dat kader af:

*“Luisteren wij wel naar burgers? De laatste jaren zijn er veel zaken over de stad uitgestort zonder dat daar uitvoerig en vanaf het begin met burgers over is gesproken... Dat proces begint langzaam te kantelen, maar dat is in de stad nog nauwelijks zichtbaar. Goed, de discussie is inmiddels gestart. Daar moeten wij nog dieper op ingaan. Zo moet de openplanprocedure veel beter vorm krijgen. Er wordt op dit moment wel gepraat met corporaties en bijvoorbeeld ontwikkelaars, maar bewoners zijn nog nauwelijks in beeld. Daar moet toch nog wel meer gekanteld worden, maar oké, het begin is gemaakt.”*

De gesprekspartners in de stad wijzen vanuit diverse gezichtspunten op het belang van het zo breed mogelijk en zo open betrekken van burgers en partners bij de communicatie met de gemeente. Dat betekent om te beginnen ook in contact te komen met groepen burgers die moeilijk te bereiken zijn en die minder in beeld zijn bij organisaties, zoals kwetsbare burgers in de buurten. Zo zegt een gesprekspartner vanuit een maatschappelijke organisatie:

*“Er is in de voorbereiding van de WMO<sup>23</sup> uitvoerig met consumenten- en cliëntenorganisaties gesproken. Ik heb in dat kader toen de waarschuwing laten horen van: ‘Pas op. Jullie hebben hier de mondige patiënten aan tafel. Die verenigd zijn en zich stevig verdiept hebben in de materie. Maar de dak- en thuislozen, de kwetsbare mensen in de buurten, die zijn daar niet.’ Die zijn ook moeilijk te bereiken. Maar je moet ook goed kijken naar de gevolgen van de WMO voor die groepen die zich niet zo duidelijk manifesteren.”*

Een aantal gesprekspartners in de stad is van mening dat de communicatie tussen de gemeente en instellingen, organisaties en partners in de stad op dit moment op sommige beleidsterreinen te formeel is georganiseerd. Daardoor bestaat er aldaar weinig ruimte om een open en diepgaand gesprek met alle betrokken stakeholders aan te gaan. Zo stellen partners in de stad:

*“Ik vind hier de formele structuur van het overleg tussen gemeente en schoolbesturen wel erg belegen. Ouderwets. Het heet hier ‘schoolraad’. Die schoolraad komt om de zoveel tijd bij elkaar... Een delegatie daarvan heeft twee keer per jaar een gesprek met de wethouder. Daar zitten dan negen of tien ambtenaren bij. Dat is een structuuroptuiging van heb ik jou daar. Laat de gemeente nu eens nadenken waar het eigenlijk om gaat. Het gaat er om dat er een goed overleg moet zijn tussen stakeholders, tussen partners in de stad. Dan moet je die structuur eens tegen het licht durven houden en je de vraag durven stellen: ‘Is dit nu wat wij moeten doen met elkaar?’ Er bestaat wel een voedingsbodemp voor verandering, maar dat gaat allemaal wat traag.”*

*“Je hebt hier dan in de stad de jeugdtafels. Een poging om al die instellingen die met jeugd te maken hebben met elkaar in verbinding te brengen. Op zich een heel lofwaardig streven. Een mooi initiatief. En de gemeente heeft al die instellingen om de tafel gezet. En daar mag het onderwijs met één of twee vertegenwoordigers als waarnemers bij zitten. Één van het VO en één van het PO. Een eerste vraag van het onderwijs is: ‘Ja maar, waarom mogen wij er maar met één vertegenwoordiger zitten. Al die andere instellingen hebben ook allemaal apart een vertegenwoordiger.’ Zegt de gemeente: ‘Ja maar, jullie zijn eigenlijk afnemers. Van jeugdbeleid. In plaats van partners.’ Dan denk ik: ‘Nou ja!’ De poging, de intentie is goed, maar de*

<sup>23</sup> WMO = Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

*manier waarop deugt niet. En ik hoor van mijn collega's dat dit irritatie oproept. Ik heb dan zo- iets van: 'Waarom zitten wij daar niet gewoon bij?' Ik zou als advies aan de gemeente heb- ben: 'Wees er nu toch creatiever in.' Andere gemeentes waar ik werkte, organiseerden re- gelmatig panel- en rondetafelgesprekken met de partners in het veld. Gewoon met belangrij- ke stakeholders rond de tafel zitten en ideeën uitwisselen. Met een hapje eten erbij en een biertje. Dat doet het goed in de contacten onderling en je krijgt gratis advies van een aantal mensen die er echt midden in staan. Het gaat hier allemaal echt nog langs formele lijnen."*

#### **4.4 De rol van dorps- en wijkraden en klankbordgroepen**

Een belangrijk deel van de communicatie met de stad loopt op dit moment via de gereguleerde overleggen met instellingen en organisaties, dorps- en wijkraden, klankbordgroepen en overleggroepen die in het leven worden geroepen voor consultatie over de grote projecten in de stad of over belangrijke nieuwe beleidsontwikkelingen.

##### ***De dorps- en wijkraden***

De positie van de dorps- en wijkraden is in het verleden al diverse malen onderwerp van discussie geweest in Breda. In *De regels van het spel* wordt aangegeven dat deze raden als vertegenwoordigers van de bewo- ners een centrale positie in het overleg tussen de gemeente en de stad innemen. Een zogehete 'status aparte'. In 2002 en 2003 vraagt het college onderzoekers van de Universiteit van Tilburg het functioneren en de toekomstige ontwikkeling van het overleg tussen de gemeente en de dorps- en wijkraden aan een nader onderzoek te onderwerpen.<sup>24</sup> In september 2003 organiseert de gemeente een serie rondetafelgesprekken over de relatie met de dorps- en wijkraden. De uitkomst van de onderzoeksrapporten en de gesprekken die- nen als opmaat voor de toekomstige ontwikkeling van deze relatie.

Het standpunt van het college over de toekomstige relatie met de dorps- en wijkraden verschijnt eind 2003 door middel van de notitie *Aandacht verzekerd*.<sup>25</sup> De tekst spreekt van 'het scheppen van helderheid over we- derzijdse verwachtingen', 'het meenemen van wijk- en dorpsraden in communicatietrajecten', 'het via jaaragen- da's invloed op beleid organiseren en het evalueren van die jaaragenda', 'het organiseren van jaarlijkse gesprek- ken voorafgaand aan de Kadernota' en 'het tweemaal per jaar organiseren van afstemmingsvergaderingen met de wijk- en dorpsraden'. Daarnaast wordt in de notitie gewezen op het feit dat de communicatie tussen de ge- meente en de burgers sterk in ontwikkeling is. Steeds meer individuele burgers, verenigingen, stichtingen en belangengroepen vinden hun weg naar de lokale overheid om één of meer belangen te behartigen, mee te denken, in te spreken en invloed uit te oefenen op beleid. Dat zou een 'status aparte' voor de dorps- en wijk- raden niet langer rechtvaardigen. Zo stelt het college in *Aandacht verzekerd*: "Het is niet langer noodzakelijk de formele 'status aparte' uit 1997 te handhaven op het moment dat gemeente en raden gezamenlijk over- eenstemming bereiken over eerder genoemde 'agenda-afspraken' en de inbreng ten aanzien van nieuw be- leid. De positie van een wijk- of dorpsraad is immers niet dermate anders dan die van andere belangenbe- hartigers."<sup>26</sup>

Tussen eind 2003 en eind 2006 komt de positie van dorps- en wijkraden nergens meer expliciet op de agen- da. Er wordt gewerkt met de kaders zoals aangegeven in *De regels van het spel* en *Aandacht verzekerd*. Het grijze middengebied tussen de formele status aparte uit de eerste nota en de constatering in de tweede nota dat de positie van een wijk- of dorpsraad niet dermate anders is dan die van andere belangenbeharti- gers blijft bestaan. Dat is het kader waarbinnen de dorps- en wijkraden de afgelopen jaren functioneren.

<sup>24</sup> Weterings, R., M. Boogers en P.W. Tops, *Verwachting en vertrouwen*, Universiteit van Tilburg, Tilburg, maart 2002; Wete- rings, R., *Sturen op variatie. Ingrediënten voor een vervolgstap in de ontwikkeling van de relatie tussen de wijk- en dorps- raden en de gemeente Breda in het districtsgewijze werken*, Sectie Bestuurskunde, Universiteit van Tilburg, Tilburg, juni 2003.

<sup>25</sup> *Aandacht verzekerd* (Eindvoorstel voor de vernieuwing van de relatie van de gemeente met de wijk- en dorpsraden), Bre- da, 2003, blz. 5.

<sup>26</sup> *Aandacht verzekerd*, blz. 11-12.

Uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd, blijkt dat zowel bij de dorps- en wijkraden, als bij de gemeente onduidelijkheid bestaat over de positie en de rol van de dorps- en wijkraden. Enkele vertegenwoordigers van de dorps- en wijkraden weten dat krachtig te verwoorden:

*“Er zijn een paar van die dingen die gewoon in de habitat van het systeem van de gemeente zitten, die leiden tot twijfels aan de integriteit van de wijk- en dorpsraden. Dat is een mooie manier om de wijk- en dorpsraden schaakmat te zetten. Als zij dan zeggen: ‘Wij moeten de sportverenigingen er ook bij betrekken’, dan zeg ik: ‘Nee, die sportverenigingen zijn niet op aarde om complete volksvertegenwoordigers te zijn.’ Wij wel. Zo simpel is dat. Dat is hetzelfde als je praat over grote bouwplannen in Bavel of Teteringen. Dat is een andere machinatie die steeds wordt gebruikt om mensen onder de zoden te walsen. Zo van: ‘Wij zijn voor het algemeen belang, in het belang van de stad.’ Dat idee is mij de laatste tijd heel erg tegen de borst gaan stuiten, want vanuit die hoedanigheid wordt er gewoon heel veel gepakt.”*

*“Ik vind het jammer dat de gemeente de eigenheid van zo’n dorps- of wijkraad niet benut. En zelfs ziet als een bedreiging. Er bestaat nu eenmaal een netwerk vanuit zo’n dorp of wijk waarmee je kunt communiceren. De raden zijn nu eenmaal beter op de hoogte van wat er in hun directe omgeving speelt. Het organiseren van betrokkenheid kan juist heel makkelijk lopen via de eigenheid van het eigen dorp of de eigen wijk. Die kans laat de gemeente, de raad dus, liggen.”*

*“Terwijl wij als dorps- en wijkraden, omdat wij verder in de wijk zitten, eigenlijk de haarvaten van de politieke partijen zijn. Maar zo ziet de politiek het niet. De dorps- en wijkraden zijn eigenlijk concurrenten van de raad. De gemeenteraadsleden zijn bang dat er te veel wijsneuzen in die dorps- en wijkraden zitten.”*

De genoemde eigenheid van de dorps- en wijkraden wordt wel erkend door de gemeente, zo blijkt uit de gesprekken. Met name bij de raad bestaat echter ook terughoudendheid ten opzichte van de dorps- en wijkraden. Deze terughoudendheid wordt vooral gevoed door twijfels aan de representativiteit van de dorps- en wijkraden aan de ene kant, en de vraag in hoeverre de dorps- en wijkraden in staat zijn over hun eigen dorps- en wijkbelangen heen te kijken en voldoende oog te hebben voor het algemene belang.

*“Wat wij als fractie altijd gevonden hebben, is dat die dorps- en wijkraden wel een behoorlijk prominente rol krijgen toebedeeld. Los van het werk dat zij doen, zeg maar. Wij hebben toch altijd gevonden dat de structuur, die is opgezet, leidt tot ‘wijkbaronetjes’ en dat het daardoor ook vaak niet helder is voor ons, is het nu een signaal van de hele wijk of is het nu een signaal van een heel selecte groep, omdat het vaak ook geen afspiegeling vormt van wat er leeft in het dorp of de wijk.”*

*“Af en toe heb ik het idee dat er dorps- en wijkraden zijn die net iets te veel willen, die inderdaad het idee hebben dat zij een kleine gemeenteraad ergens in een deel van Breda zijn. Ik denk dat dat geen gezonde houding is, omdat je op zo’n klein gebied geen integrale afweging kunt maken.”*

*“De positie van de dorps- en wijkraden is echt een moeilijk vraagstuk, omdat de dorps- en wijkraden geen politieke legitimatie hebben, of democratische legitimatie. Het zijn toevallig de mensen die het willen doen. Dat is vaak zo. Er bestaan ook duidelijke verschillen tussen de raden. Er zijn dorps- en wijkraden die zich heel goed verdiepen in de problemen van het dorp of van de wijk als geheel. Dat vind ik heel knap, want het zijn allemaal mensen die het in hun vrije tijd doen en alle ellende van het dorp of de wijk over zich heen krijgen. Daar is veel te weinig waardering voor. Maar ja, aan de andere kant zijn er dorps- en wijkraden die het gevoel hebben dat zij het dorp of de wijk besturen. Dat zij de dorpsburgemeesters zijn. Echt van: ‘Wij maken het hier uit’.”*

Bij de raad is ook wel oog voor de positie waarin de dorps- en wijkraden sedert enige jaren verkeren. De verwachtingen die leven bij de dorps- en wijkraden en binnen de dorpen en wijken over de invloed die de dorps- en

wijkraden kunnen hebben op het gemeentelijk beleid, zijn echter moeilijk waar te maken, volgens de raadsfracties. Daarnaast vragen vertegenwoordigers van de raad zich ook af of zij zelf wel duidelijk genoeg zijn in hun communicatie met de raden.

*“De dorps- en wijkraden hebben ieder een eigen opvatting over hun positie. Kennelijk is dat niet helder genoeg vastgelegd. Je kunt het wel afspreken, maar als je vervolgens iedere keer weer ruimte geeft aan zaken die er niet in thuis horen, dan creëer je natuurlijk ook dat de mensen een heel andere positie gaan innemen. Wij zijn niet duidelijk genoeg. Als je ziet wat er tijdens wijkbezoeken allemaal gezegd en toegezegd wordt in termen van ‘wij nemen het mee.’ Zeg dan helder tegen mensen: ‘Wij hebben één pot met geld en wij kunnen het maar één keer uitgeven.’ Nee, dan komen er achteraf weer allemaal werkbudgetten voor de raad en het college om zo een communicatieprobleem, het feit dat wij niet helder zeggen waar het op staat, op te lossen.”*

Door vertegenwoordigers van de dorps- en wijkraden en door diverse raadsfracties wordt gesteld dat de positie van de dorps- en wijkraden verder verduidelijkt zou moeten worden. Het wordt als positief ervaren dat binnen het nieuwe college één van de wethouders expliciet is aangewezen voor het contact met de dorps- en wijkraden. Toch wordt de manier waarop de rol en positie van de dorps- en wijkraden in de praktijk vorm krijgt, als onvoldoende helder ervaren. Zoals een vertegenwoordiger van één van de dorps- en wijkraden zegt:

*“Ik denk dat het tijd is voor een heel duidelijke uitspraak over de positie van de dorps- en wijkraden. Hoe de gemeente dat ziet. Ik denk dat dat fase één is. Ik denk dat je eigenlijk, wat dat betreft, maar twee kanten op kunt. Of wij zeggen nu: ‘Wij stoppen ermee.’ Dat hebben wij al eens overwogen omdat je al vijf jaar met zaken bezig bent en er niet verder mee komt. Dan vraag je je af: ‘Wat heeft het voor zin?’ Op alles wat je aandraagt, krijg je geen antwoord of het gaat de prullenbak in. Of de gemeente stelt een keer heel duidelijk, maakt nog een keer heel helder kenbaar wat de positie van de dorps- en wijkraden is. Dan kunnen wij intern de discussie voeren van: ‘Moeten wij dat nu wel blijven doen? Ja of nee?’”*

En een andere vertegenwoordiger stelt:

*“Ik denk dat er een stuk moet komen waarin de verhouding tussen de gemeenteraad en ons (de dorps- en wijkraden) veel beter beschreven is. Dat er vanuit de gemeente een soort structuur moet komen voor de wijze waarop een dorps- of wijkraad geacht wordt er uit te zien en geacht wordt te functioneren. Want wij zijn nu allemaal op onze eigen manier bezig. Zoals het nu is, hangt het vaak ook te veel af van welbespraakte personen die in staat zijn iets richting de gemeente te doen.”*

### **De klankbordgroepen**

De ervaringen van gesprekpartners met de rol en positie van klankbordgroepen<sup>27</sup> variëren, zo blijkt uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd. Over een aantal klankbordgroepen, die door de gemeente in het leven worden geroepen om burgers en belanghebbenden te consulteren over grote projecten en ontwikkelingen op specifieke beleidsterreinen, zijn positieve geluiden te horen over de organisatie van het overleg. Daar is het (grotendeels) duidelijk hoe de klankbordgroep is samengesteld, zijn alle betrokken partijen vertegenwoordigd en is de rol van de klankbordgroep in het (beleids)traject helder uiteengezet. Een voorbeeld vormt het functioneren van klankbordgroep tijdens de planvorming rond de nieuwe haven in de binnenstad. De ondernemers en bewoners van de binnenstad zijn over het geheel genomen tevreden over hoe de klankbordgroep in de eerste fase van het project heeft gefunctioneerd.

Bij andere klankbordgroepen bestaat onduidelijkheid over de manier waarop deze is samengesteld of over de vraag of de samenstelling representatief is, en is niet helder welke rol de klankbordgroep heeft in het pro-

<sup>27</sup> In het onderzoek heeft de Rekenkamer leden van vier klankbordgroepen gesproken: leden van de klankbordgroep rond de haven, van de klankbordgroep ‘parkeren’, rond de projecten in Bavel en het project Via Breda.



ces richting planvorming en besluitvorming. Bij deze klankbordgroepen overheersen bij de vertegenwoordigers vooral vragen en kritische geluiden. Ook betrokken ambtenaren plaatsen hier en daar vraagtekens en kanttekeningen bij de organisatie van de klankbordgroepen.

Deze onduidelijkheid bestaat allereerst ten aanzien van de vraag welke stakeholders, partijen en belangen vertegenwoordigd dienen te zijn in een specifieke klankbordgroep. Over deze vraag wordt in de ogen van de gesprekspartners, zowel vanuit de ambtelijke organisatie als vanuit de stad, vooraf over het geheel genomen niet echt goed nagedacht. Zo werd de samenstelling van de klankbordgroep rond de projecten in Bavel in eerste instantie overgelaten aan de dorpsraad van Bavel, zonder dat daar vanuit de gemeente vooraf met de dorpsraad over gesproken is en zonder dat er een duidelijk idee vooraf neergelegd is over die samenstelling. Dat leidde tot een nogal onevenwichtige samenstelling, hetgeen een tijd lang het proces niet ten goede kwam. Daarover vraagt een gesprekspartner zich af:

*“Wat ik ook wel merkte, is dat onduidelijk is met welk soort belang die klankbordgroep daar zit. Welke personen zitten daar? Op welke titel? Wat voor soort ideeën hebben zij?”*

En een andere gesprekspartner vanuit Bavel constateert:

*“In maart heb ik een gesprek met de wethouder gehad om de communicatie beter vorm te geven. Ik heb hem toen ook gezegd dat ik die hele structuur van de klankbordgroep verkeerd vind. Daar zitten allemaal deelbelangen in. Daar kunnen wij als dorp Bavel moeilijk mee uit de voeten. De maatvoering is een beetje zoek. Er zitten maar twee mensen namens het hele dorp in. Wat is er op dit gebied nu precies geregeld?”*

Als tweede wordt gewezen op het feit dat er bij een aantal klankbordgroepen nauwelijks duidelijkheid bestaat over de vraag met welk doel deze klankbordgroepen worden ingezet en wat de precieze speelruimte voor een klankbordgroep is. Met andere woorden, wat is de precieze positie en rol van de klankbordgroep ten aanzien van de grote projecten en belangrijke beleidstrajecten? Zo zegt iemand van een klankbordgroep:

*“Wij hebben vooraf wel twee A4tjes gekregen over de positie van de klankbordgroep. Daarnaast heeft een ambtenaar een diaprojectie over dat thema gegeven. Wat is het doel? Gevraagd en ongevraagd advies. Maar al snel kwamen hier grensconflicten over. Het was dus niet erg duidelijk.”*

En een partner die vanuit een marktpartij met klankborden te maken heeft, verwoordt de onduidelijkheid vanuit zijn eigen visie als volgt:

*“Als je kijkt naar een begrip als ‘klankbordgroep’, dan houdt het begrip klankbord wat anders in dan ik het nu ervaar. Ik ervaar het als ‘Ik moet eerst de klankbordgroep in. Voordat ik in procedures terecht kom, moet ik hen mee hebben. En moet ik hun toestemming hebben om het te mogen doen.’ Ja, dat kan niet waar wezen. Het kan niet waar wezen dat een klankbordgroep als het ware vooraf een kader vormt waar zaken besproken worden. Nog voor de procedures, nog voor de MER, nog voor alle onderzoeken. Dus ook voordat van planvorming sprake is...”*

Ten derde leeft er nogal wat onduidelijkheid over het moment waarop de klankbordgroep binnen een project dient te gaan functioneren, op welke momenten de klankbordgroep waarover wordt geïnformeerd en op welke tijdstippen een terugkoppeling plaatsvindt. Daarbij speelt ook onduidelijkheid over de wijze waarop de gemeente ingebrachte argumenten en de diverse belangen van verschillende partijen laat meewegen in de uiteindelijke besluitvorming. Een ambtenaar zegt hierover:

*“De gemeente heeft zich eigenlijk zelf de regel opgelegd dat bij elk project een klankbordgroep wordt geformeerd. Dat deze regelmatig bijeenkomt en geïnformeerd zal worden over het project. Waar loopt het dan spaak? Die klankbordgroep denkt dat zij iets te vertellen hebben, terwijl zij al-*

leen maar als klankbord dienen. Als dan puntje bij paaltje komt, en er gebeurt niet wat de klankbordgroep graag gewild zou hebben, dan wordt er gezegd: 'Er wordt niet naar ons geluisterd.' Er wordt natuurlijk wel naar hen geluisterd, alleen is er niet gedaan wat zij graag wilden."

Een andere ambtenaar zegt hierover:

*"Het is een verzameling van meningen. Maar het gaat erom dat in het proces op weg naar een besluit al die meningen in ieder geval met elkaar geconfronteerd worden. Dat er een transparante weging plaats vindt waarvan iedereen zegt van: 'Ja, daar kan ik me iets bij voorstellen. Ik ben het er wel niet mee eens, maar er zit een redenering achter. Ik begrijp het.' Als mensen niet geïnformeerd zijn of als zij een ander beeld van de werkelijkheid hebben, dan heb je het als gemeente niet goed gedaan."*

Een raadslid zegt over klankbordgroepen:

*"Ik denk dat gewoon niet goed duidelijk is wat de gemeente van een klankbordgroep verwacht. Wat zijn de wederzijdse verwachtingen? Als je van te voren niet helder afspreekt wat je van elkaar verwacht, dan wordt het moeilijk. Daar moet je dus veel meer duidelijkheid over scheppen. Dat de klankbordgroep weet waarvoor zij een klankbord moeten zijn."*

#### **4.5 Op zoek naar nieuwe organisatievormen en verhoudingen**

Diverse gesprekspartners in de stad en binnen de gemeente constateren dat de gemeente de laatste tijd op zoek is naar nieuwe (communicatie)verhoudingen met de stad, maar worstelt met de vraag hoe deze verhoudingen vorm te geven. Zo constateert een gesprekspartner vanuit een maatschappelijke instelling:

*"Er is veel contact. Dat is in toenemende mate eigenlijk zo. Dat is veranderd van een gemeente op afstand met een zak vol geld naar een gemeente met meer ambtelijk contact over beleidsontwikkeling en beleidsterreinen. Dus relatief veel overleg. Ook meer overleg in de consultatieve sfeer, in het samen zoeken naar oplossingen. Dat heeft zich de laatste twee, drie jaar sterk ontwikkeld. Dat heeft te maken met het serieuzer oppakken van de regiefunctie. Maar, eerlijk gezegd, worstelt men daar tegelijk ook nog wel mee. Wat is dat nu eigenlijk 'regisseren'?"*

Ook ambtenaren constateren dat de gemeente worstelt met haar rol en leggen tevens de nadruk op hoe moeilijk de zoektocht naar nieuwe vormen en verhoudingen is.

*"De gemeente zoekt ook naar nieuwe verhoudingen. Dat is zoeken. Dat heeft alles met de bestuursstijl te maken. Door de wisseling van wethouders zie je uiteindelijk ook een andere vorm van communicatie. De tijd is rijp om een aantal zaken anders aan te pakken. Het maakt nogal uit of je een overleg kunt dwingen om een bepaalde kant op te gaan of dat je met regisseren, met samenwerken je doelen probeert te bereiken. Dat is zoeken naar de goede methode van communicatie."*

Bij een aantal projecten en plannen heeft de gemeente 'het gesprek met de stad' anders vorm gegeven en de participatie van belanghebbenden langs nieuwe wegen georganiseerd. Voorbeelden vormen projecten in specifieke wijken, zoals bijvoorbeeld de projecten in De Driesprong, of de invoering van grote beleidsveranderingen, zoals bijvoorbeeld de communicatie bij de invoering van de WMO.

Verschillende gesprekspartners in de stad doen de suggestie om als gemeente meer vanuit een netwerkbenadering te gaan werken, dan vanuit de benadering dat de gemeente de enige vormgeefster van beleid en plannen is. Essentieel voor een dergelijke netwerkbenadering is om meer vanuit een samenwerkingsmodel te gaan werken met de partners in de stad. Zo maakt een gesprekspartner in de stad een vergelijking van een dergelijke manier van werken vanuit zijn eigen vakgebied:

*“Eigenlijk gaat het erom dat burgers in de buurt onbekommerd kunnen wonen. Dat zij goede zorg hebben. Dat wanneer zij met verschillende instanties te maken hebben, deze naadloos op elkaar aansluiten... Ik noem altijd het voorbeeld van een reisbureau waar je een vakantie boekt. Als je naar een reisbureau gaat, dan koop je één ticket. Maar je hebt niet in de gaten dat je daar misschien wel met vijftien organisaties zaken hebt gedaan. Daar moeten wij ook naar toe. Dat betekent veel voor de achterliggende organisatie. Met name moet je goed kunnen schakelen en elkaar makkelijk vinden, wanneer dat nodig is. Dan kom je tot de ontdekking dat je, om dat te bereiken, wat anders moet doen dan het projectmatig organiseren van processen. Je moet het dan meer in een netwerkachtige vorm doen.”*

Een ambtenaar constateert in dit verband:

*“Je zou best naar meer samenwerking toe kunnen. Ik merk wel dat bewoners dat misschien zouden kunnen en ook woningbouwverenigingen dat misschien tot op zekere hoogte best zouden kunnen, maar dat het met name de gemeente is die daar moeite mee heeft. Want het lijkt snel tot het afgeven van bevoegdheden te leiden, tot het opgeven van de regierol.”*

In dat kader moet de gemeente haar inhoudelijke regierol wat meer loslaten en ook de partners in het veld ruimte voor inhoudelijke inbreng geven, aldus verschillende gesprekspartners vanuit de stad en vanuit de ambtelijke organisatie. Zoals een ambtenaar constateert:

*“De regierol van de overheid is niet meer wat die in het verleden was. De gemeente die precies wist hoe het moest en die het proces ook zodanig kon organiseren dat alles volgens plan verliep. Die tijd is voorbij. De enige manier waarop succesvol beleid gevoerd kan worden is privaat-publiek. Het moet een vorm van samenwerking zijn. Met burgers, met het bedrijfsleven, met allerlei organisaties in de stad.”*

Dat het lastig is om als gemeente de inhoudelijke regierol wat meer los te laten, wordt ook door gesprekspartners in de stad gezien:

*“Bij de gemeente zat en zit een duidelijke spanning tussen het afwegen op welke punten je regie wil blijven voeren en waar je ruimte geeft aan direct betrokkenen om zelf hun problemen ter hand te nemen.”*

Partners in de stad geven aan hoe zij zelf in dat kader eveneens zoeken naar nieuwe vormen van communicatie en interactieve beleidsontwikkeling. Zo vertelt een partner vanuit de sfeer van de woningbouw en wijkontwikkeling.

*“Wij hebben gezegd: ‘Wij moeten hier niet met een paar mensen een beleidsplan in elkaar flansen. Wij moeten naar buiten toe. Met de bewoners gaan praten. Met onze stakeholders.’ En niet alleen op bestuurlijk niveau, maar ook op het middenkadeniveau. Wij zijn letterlijk bij de mensen op de koffie geweest. Wij hebben onszelf uitgenodigd. Dwars door de organisatie heen zijn mensen met bewoners gaan praten. Wat je terugkrijgt van bewoners is dat de wijk toch heel sterk hun domein is. Dat die in belangrijke mate hun leven bepaalt. Dat zij daar ook meningen en opvattingen over hebben.”*

#### **4.6 Enkele samenvattende conclusies**

In dit hoofdstuk is ingegaan op de manier waarop de gemeente de communicatie, het gesprek tussen de gemeente en de stad, heeft georganiseerd op diverse terreinen. Daarbij is aandacht besteed aan de regievoering, aan de vragen ‘met wie communiceert de gemeente en hoe bereik je de burgers’, aan de rol van wijk- en dorpsraden en klankbordgroepen en aan de zoektocht naar nieuwe vormen en verhoudingen.

Alvorens op meer specifieke bevindingen in te gaan, is het goed allereerst een algemene schets te geven van de wijze waarop de gemeente het gesprek met de stad vorm geeft. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de gemeente al geruime tijd zoekt naar manieren om de communicatie met de stad op een zinvolle manier vorm te geven. Er wordt veel georganiseerd en er bestaan veel goede bedoelingen. Over verschillende nieuwe vormen van communicatie, nieuwe initiatieven in wijken, het WMO-traject, wordt positief geoordeeld door burgers en partners in de stad. Partners in de stad zien en waarderen dat de gemeente naar nieuwe wegen zoekt om op diverse beleidsterreinen het gesprek met de stad aan te gaan. Zij doen daartoe ook allerlei suggesties, zoals een meer op netwerken geënte aanpak tot het experimenteren met projecten waarbinnen meer vanuit een samenwerking tussen de gemeente en de partners in de stad gedacht wordt.

Toch moet tezelfdertijd worden vastgesteld dat er in de stad vragen en onduidelijkheden bestaan over de wijze waarop de gemeente de communicatie organiseert. En ook vanuit de gemeentelijke organisatie zelf worden ideeën aangedragen over de manier waarop de communicatie tussen de gemeente en de stad beter vormgegeven kan worden.

Met betrekking tot de organisatie van de communicatie komt uit de gesprekken allereerst de vaststelling bovendien dat er nauwelijks sprake is van een gestructureerde, strategische aanpak van de communicatie met de stad. Er wordt te weinig regie gevoerd over de organisatie van de communicatie en er wordt te weinig nagedacht over de communicatie in termen van doelgroepen en belangengroepen in de stad en op welke wijze de communicatie met die doelgroepen via een strategisch plan georganiseerd kan worden. Communicatieplannen dragen veelal een te technisch karakter, waarbij binnen trajecten en projecten te weinig aandacht wordt besteed aan de volgende vragen: Welke stakeholders met welke belangen bij het project of traject betrokken zijn, op welke wijze het beste kan worden ingespeeld op hun belangen en daaruit voortkomende vragen, langs welke kanalen de communicatie het best kan worden georganiseerd, op welk moment in het project of traject waarover gesproken wordt, of en tot op welke hoogte beleidsplannen onderdeel van interactieve communicatie zijn of worden, en wat de precieze plaats is van meer gereguleerde vormen van inspraak en consultatie (positie van dorps- en wijkraden, klankbordgroepen en de plaats van inspraak)?

Het is zeker zo dat de gemeente regelmatig communiceert met specifiek georganiseerde partijen in de stad. Al geven deze aan dat de setting waarbinnen de communicatie plaatsvindt, vaak te formeel van aard is en er daardoor weinig mogelijkheden voor een open inhoudelijke dialoog met alle stakeholders bestaan. Verder brengen meerdere gesprekspartners vanuit de gemeente en vanuit de stad naar voren dat het gesprek met individuele burgers en bewoners in de buurten nauwelijks tot stand komt. De gemeente communiceert vooral met georganiseerde (belangen)groepen. De kans is daardoor aanwezig dat de gemeente eenzijdig met specifieke groepen communiceert en dat de belangen van bijvoorbeeld de kwetsbare en moeilijk bereikbare burgers onvoldoende in beeld komen.

Daarnaast blijkt de organisatie van de communicatie met de dorps- en wijkraden en klankbordgroepen, die door de gemeente in het leven worden geroepen bij de grote projecten en grote beleidsveranderingen, aan discussie onderhevig te zijn. De positie van de dorps- en wijkraden is al langere tijd niet erg helder, zo constateren de raden zelf, en ook de ambtenaren en bestuurders. Aan de ene kant krijgen zij in *De regels van het spel* en de inspraakverordening een belangrijke plaats in de communicatie tussen gemeente en stad toebedeeld. Aan de andere kant wordt de representativiteit van de raden door de gemeente ter discussie gesteld en de vraag opgeworpen of zij vanuit hun opkomen voor de specifieke dorps- en wijkbelangen wel voldoende oog hebben voor het algemene belang van de stad. Bij de dorps- en wijkraden bestaat nogal wat onvrede, met name ook over de wijze waarop de communicatie met de raden is georganiseerd en tot welke resultaten die communicatie leidt. Zowel van gemeentelijke zijde, als vanuit de wijk- en dorpsraden wordt geconstateerd dat verheldering van de positie van de dorps- en wijkraden nodig is.

Ook bij de klankbordgroepen leven, naast positieve ervaringen in enkele klankbordgroepen, toch vooral vragen en onduidelijkheden. Dat betreft om te beginnen de vraag welke stakeholders op basis van welke belangen vertegenwoordigd zouden moeten zijn binnen klankbordgroepen. Daarover wordt binnen de gemeente nog weinig structureel nagedacht, zo blijkt uit de gesprekken. Daarnaast blijkt onduidelijkheid te bestaan

over de vragen met welk doel klankbordgroepen worden ingezet binnen projecten, wat de precieze speelruimte is binnen de interactieve communicatie, op welk moment zij worden ingezet bij projecten of trajecten, wanneer zij over welke zaken worden geïnformeerd en op welke wijze de terugkoppeling vanuit de gemeente plaatsvindt.



## Hoofdstuk 5 Het proces van de communicatie tussen de gemeente en de stad

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk handelt over de manier waarop de interactieve communicatie tussen de gemeente en de stad daadwerkelijk verloopt. Allereerst wordt in dat kader ingegaan op het algemene oordeel van de diverse gesprekspartners in de stad en van ambtenaren, bestuurders en raadsleden over de wijze waarop in hun ogen het communicatieproces tussen de gemeente en de stad verloopt. Vervolgens wordt een aantal kenmerken van dat communicatieproces belicht die uit de gesprekken naar voren komen, zoals de rol die het verleden speelt binnen hedendaagse communicatie, de mate waarin sprake is van één- dan wel tweerichtingsverkeer, de speelruimte voor partners in de stad, het specifieke karakter van het communicatieproces en de mate waarin binnen het communicatieproces heldere boodschappen worden afgegeven. De Rekenkamer heeft al in de inleiding van dit rapport gewezen op het feit dat het hier vooral een 'probleemanalyse' van de communicatie tussen de gemeente en de stad betreft. Dat betekent dat vooral de nadruk ligt op punten die verbetering behoeven. In dit hoofdstuk komen daarnaast ook een aantal voorbeelden van trajecten aan bod waar de communicatie naar tevredenheid van de gesprekspartners in de stad verlopen is.

### 5.2 Een algemeen oordeel over het communicatieproces in de praktijk

Alle gesprekken in ogenschouw genomen, stelt de Rekenkamer vast dat de gesprekspartners uit de stad en vanuit de gemeentelijke organisatie de communicatie tussen de gemeente en de stad in meerderheid als een 'lastig' en 'moeizaam proces' ervaren. Hoewel er ook voorbeelden zijn waarbinnen de communicatie goed verloopt, is de algemene indruk dat vooral rond belangrijke en grote trajecten en projecten een daadwerkelijke dialoog in de praktijk vaak nauwelijks gestalte krijgt. Ambtenaren stellen vast dat de communicatieprocessen complex zijn en moeilijk te beheersen. Diverse gesprekspartners in de stad geven aan de ene kant aan de indruk te hebben dat ambtenaren veel tijd en energie in afzonderlijke communicatietrajecten steken en dat het communicatieproces in het ene traject beter gaat dan in het andere. Aan de andere kant blijft een serie specifieke belemmerende kenmerken van het communicatieproces het algemene beeld domineren.

### 5.3 Het verleden blijft opspelen

Een eerste thema dat uit de gesprekken naar voren treedt, betreft het feit dat het verleden blijft opspelen; veelal in de vorm van 'oud zeer' dat bij verschillende groepen en personen in de stad bestaat. De communicatie tussen de gemeente en de stad heeft voor veel partners (individuele burgers, ondernemers, personen werkzaam bij maatschappelijke instellingen) al een lange historie en is verbonden met persoonlijke verhoudingen in de stad. En andersom hebben ook veel ambtenaren, bestuurders en raadsleden hun eigen geschiedenis in de communicatie met de stad. Veel gesprekspartners in de stad beginnen hun gesprek met de Rekenkamer met 'oud zeer'-verhalen over zaken die in het verleden fout zijn gegaan in de communicatie. Dat verleden heeft zich als het ware in de loop der tijd opgestapeld en leidt tot een blokkade voor goede verhoudingen.

*“Er zijn problemen geweest, aanvaringen. Dat zit in mensen die allemaal nog in oude aanvaringen denken. Het is niet altijd even gelukkig geweest. Het wordt natuurlijk ook behoorlijk ingekleurd door persoonlijke relaties.”*

Problemen uit het verleden drukken soms zwaar hun stempel op de huidige communicatieprocessen. Zoals een partner bij een groot ontwikkelingsproject constateert:

*“Ik heb een paar keer bij een vergadering van de klankbordgroep gezeten. Het was prijs-schieten op de gemeente. Want vijf jaar geleden is dit niet goed gegaan en vorig jaar dat niet. En de wethouder had beloofd dat... Dan kom je op een rijdende trein van communicatie. Daar heb je van alles van gemist, maar je wordt er wel bij betrokken. Dat is nooit goed.”*

Met name maatschappelijk actieve burgers die lid zijn van een dorps- of wijkraad, een klankbordgroep dan wel een belangenorganisatie in de stad en al een lange geschiedenis met de gemeente kennen, ervaren frustraties omdat problemen zich in de loop van de tijd opstapelen. Het gaat dan om op zich relatief kleine zaken, zoals het niet-beantwoorden van brieven, informatie die niet of te laat wordt doorgegeven, afspraken die niet worden nagekomen, misverstanden, het niet geven van een reactie op initiatieven van burgers, en vergelijkbare zaken. Wanneer burgers een aantal malen achtereenvolgend meemaken dat bovengenoemde communicatiestoornissen optreden, blijkt de vertrouwenskwestie tussen de gemeente en haar burgers (en partners in de stad) in het geding te zijn. Individuele burgers, maatschappelijke instellingen, ondernemers (verenigingen) hebben dan het gevoel niet serieus genomen te worden door de gemeente. Frustraties kunnen daardoor hoog oplopen en kunnen uiteindelijk leiden tot het afhaken van burgers en partners bij overleg.

*“Er is soms een opeenstapeling van zaken die misgaan en elkaar versterken. Het gaat daarbij ook om beelden die mensen van elkaar hebben over en weer. De aanleidingen zijn vaak heel verschillend: brieven, telefoontjes, planvorming, niet nagekomen afspraken, geen antwoord. Dat zijn momenten waarop mensen de kont tegen de krib gooien.”*

*“Dat is één van de oorzaken geweest van het feit dat wij uiteindelijk het vertrouwen hebben opgezegd. Wij hebben een aantal brieven gestuurd die niet beantwoord zijn. Nooit op gereageerd. Officiële brieven van het Retailplatform. Geen enkel signaal. Ook niet van: ‘Wij hebben uw brief ontvangen. U krijgt binnen zoveel tijd antwoord.’ In het kader van het legen van rugzakjes, hebben wij geprobeerd die zaken recht te zetten. Daar blijft evenwel wrevel over bestaan.”*

*“Wij hadden een aantal kritische vragen gesteld. Daar zou op teruggekomen worden. Dat gebeurde niet. Wij zouden antwoord krijgen. Ook dat gebeurde niet. Zo gebeurde dat met meerdere onderwerpen. Dat dingen bleven liggen. Dat leidde er in oktober toe dat mijn bestuur zei: ‘Hallo, wij steken hier allemaal onze vrije tijd. Dat doen wij graag. Maar als op vragen onzerzijds geen antwoord komt, dan heeft ons bestaan geen zin meer. Waarom zouden wij nog al die tijd daarin investeren.’”*

Geconcludeerd kan worden dat het beantwoorden van brieven, telefoontjes, het nakomen van afspraken, het tijdig verstrekken van (de juiste en volledige) informatie en het reageren op initiatieven vanuit de bevolking belangrijke basisvoorwaarden vormen voor ‘het gesprek tussen gemeente en de stad’. Dergelijke zaken zouden een automatisme moeten zijn, zoals een fractie het verwoordt:

*‘Van de week had ik nog iemand die een bezwaarschrift indiende. Die persoon moest hemel en aarde bewegen om een ontvangstbewijs te krijgen. Dat ging om een formeel bezwaarschrift. En als ik dan bel, dan ligt het onmiddellijk op de stoep. Dat vind ik fout. Ik snap best dat niet iedereen bij de wethouder op de stoep kan staan, maar al die lagen daaronder, dat moet gewoon een automatisme zijn. ‘U schrijft, u krijgt antwoord. U vraagt, u krijgt antwoord.’ Dat is nog steeds niet helemaal in orde, ondanks de huidige goede dienstverleningsplannen.’*

Vastgesteld kan worden dat ‘oud zeer’, hoe triviaal wellicht in de ogen van sommigen, een belangrijke hinderpaal kan vormen in het proces van communicatie. Elke nieuwe aanzet om ‘het gesprek tussen de gemeente en de stad’ van nieuwe impulsen te voorzien moet daarmee rekening houden.



#### 5.4 Meer éénrichtingsverkeer dan tweerichtingsverkeer

Een volgend thema dat omtrent het proces van communicatie in de gesprekken veelvuldig aan bod komt, is de vraag op welke wijze communicatie als tweerichtingsverkeer, als 'echte interactie' gestalte krijgt. Veel gesprekpartners uit de stad en ook binnen de gemeentelijke organisatie kwalificeren de bestaande communicatie vooral als éénrichtingsverkeer tussen de gemeente en de stad. Het betreft voornamelijk het eenzijdig overbrengen van ideeën en plannen van de gemeente richting de stad. Zoals een ambtenaar het verwoordt:

*“De cultuur in Breda is toch wel: ‘Wij hebben dit plan. Wij gaat dat uitleggen aan de stad. Wij gaan het uitleggen aan de mensen die het er niet mee eens zijn. Waarom ons plan wel goed is.’ Dat is misschien wel heel kort door de bocht, maar dat is wel de lijn.”*

Een bestuurder stelt vast:

*“Die inspraakavonden. Dat is vaak zo ‘van binnen naar buiten’. Zo van: ‘Wij hebben iets bedacht en wij gaan jullie eens mooi uitleggen hoe dat zit.’”*

Gesprekpartners in de stad brengen dit punt als volgt onder woorden:

*“Je zit altijd in dezelfde rol. Iemand maakt iets en jij moet reageren. Je wordt tot een reactief en defensief spel gedwongen.”*

*“Nee, het was consultatie. Dat is iets anders dan communicatie. Als je een idee hebt voor een raamwerk en je gaat partners uitnodigen om daar dingen over te zeggen, dan heb je een plan en dan vraag je aan degenen die in de zaal zitten: ‘Wat vind je van dat plan?’ En daar mocht je van alles en nog wat van vinden en dat heb ik ook gedaan. Maar dat is wat anders dan dat je met elkaar eens nadenkt over de vraag: ‘Hoe zullen wij dat nu eens doen?’ Communicatie is voor mij het uitwisselen van standpunten en gedachten.”*

Aan de andere kant hebben individuele burgers, maatschappelijke instellingen en belangenorganisaties in de stad nogal eens het gevoel dat zaken die zij aandragen, onvoldoende of in het geheel niet gehoord worden door de gemeente. Ook in die zin ervaren zij de communicatie tussen de gemeente en de stad als éénrichtingsverkeer. Problemen en knelpunten die in en door stad worden aangekaart, nieuwe initiatieven van burgers en partners in de stad, plannen die burgers en partners bedenken, krijgen in de ogen van zeer uiteenlopende gesprekspartners onvoldoende gehoor bij de gemeente. Het gaat daarbij niet zozeer om het 'gelijk krijgen' of per se een positieve reactie. Ook een helder 'nee, om die en die redenen kunnen wij niet op uw verzoek ingaan', is vaak al voldoende om het gevoel te krijgen dat de inbreng serieus is behandeld.

*“Men communiceert, maar men luistert niet. Dat is het grote probleem. Men luistert niet. Je hebt het idee dat je er voor een stukje als decor zit.”*

*“Wij hebben anderhalf jaar geleden een plan ingediend. Wij hebben iedereen, aannemers, huurders, kopers, gebruikers, beheerders en alles bij elkaar gebracht, alle cijfers, en het plan op een presenteerblaadje aan de gemeente aangeboden. Alle raadsleden waren enthousiast, van alle partijen. Zegt de wethouder: ‘Ik heb er nog nooit van gehoord.’ Terwijl hij al drie keer bij de inspraak heeft gezeten. Wij zouden worden uitgenodigd. Nou, ik moet bij wijze van spreken de uitnodiging van de vorige wethouder nog ontvangen. Het plan kost de gemeente niets. Maar het komt niet uit de koker van de gemeente zelf, dat is moeilijk. Maak nou toch gewoon eens een afspraak en praat er met ons over.”*

*“Als wij ons halfjaarlijks gesprek met de wethouder hebben, dan zitten daar mensen bij van de gemeente en die notuleren. Dan kom je heel concreet met vragen en voorstellen. Vervolgens gaan er tijden overheen voordat je dan uiteindelijk de notulen ontvangt. En dan vind je*

*in die notulen feitelijk helemaal niets meer terug van datgene wat je als wijkraad naar voren hebt gebracht. Puur en alleen omdat de gemeente bang is zich in die notulen op een of andere manier juridisch te committeren.”*

*“Als u echt wilt weten hoe de gemeente en de gemeenteraad communiceert met de dorps- en wijkraden, dan zou ik u willen adviseren om eens de verslagen op te vragen van de bijeenkomsten waarin de kadernota ieder jaar wordt besproken. Ieder jaar vraagt de gemeente aan de wijk- en dorpsraden om met wensen te komen. Zodat die het jaar daarop kunnen worden meegenomen. En dan zit je eigenlijk ieder jaar opnieuw voor de kat z'n... Even een heel duidelijk voorbeeld: Er was iemand uit de wijk IJpelaar die een brief toonde tijdens de laatste bijeenkomst van de kadernota. Hij zei: 'Ik heb hier een brief van vier jaar geleden en daar staan exact dezelfde punten in als die ik nu opnieuw naar voren breng'.”*

Een raadslid constateert:

*“Ik vind het knap zoals zij het volhouden. Dat zij twintig, dertig keer hetzelfde probleem aankakten. Geven wij hen dan wel voldoende antwoord? Zeggen wij dan eigenlijk wel: 'Beste mensen, jullie vraag is legitiem. Maar wij gaan er pas in 2020 wat aan doen. Eerder hebben wij het geld niet.' Nee, dat zeggen wij niet. Wij houden hen aan het lijntje en het jaar daarop komen zij weer met hun vraag. En dan zeggen wij: 'Verdorie, zij komen ook elk jaar met hetzelfde verhaal.' Zeg dan: 'Mensen het kan nu niet. Wij hebben dat destijds wel beloofd. Heel beroerd. Maar dit en dat is er tussen gekomen, en dat heeft ertoe geleid dat wij onze prioriteiten verlegd hebben'.”*

## **5.5 De ruimte voor inbreng en invloed vanuit de stad**

Een derde, direct aan het vorige punt gerelateerde thema dat uit de gesprekken naar voren komt, betreft de vragen in welk stadium burgers en partners in de stad bij het beleid betrokken worden, hoeveel invloed burgers en partners in dat kader mogen hebben en op welke wijze de gemeente een meer open planvorming gestalte geeft.

Ambtenaren en bestuurders constateren dat de gemeente naar een goede vormgeving zoekt om een meer open communicatie over beleid met de stad te organiseren. De stad wordt in veel gevallen tot op heden wel geconsulteerd en mag van alles roepen, maar ziet uiteindelijk niet veel terug van zijn inbreng, stellen gesprekspartners in dat kader vast. Vooral actieve burgers, vertegenwoordigers van dorps- en wijkraden, belangengroepen en deelnemers aan klankbordgroepen uiten hun onvrede over dat aspect van de communicatie met de gemeente. Een deelnemer aan een klankbordgroep vertelt:

*“De plannen die krijg je dan één dag voor Kerstmis in huis en een paar dagen na Kerstmis moeten zij ingeleverd zijn. Ik heb mijn hele vakantie er aan gesoupeerd om er reacties op te geven. Dan krijg je ontwerpen en plannen waar allemaal zaken van vijftien jaar geleden in staan. Alles wat wij de afgelopen jaren hebben ingebracht, daar vind je niets, maar dan ook helemaal niets van terug.”*

*“Al snel kwamen er grensconflicten. Van hoe open of hoe gesloten leg je dingen op tafel? Het beeld kwam snel naar voren dat het redelijk gesloten was. Daar heb ik het beeld vandaan: 'Er ligt geen gum naast.' Je kunt zeggen: 'Wij gaan tekenen. Waar moeten wij aan denken?' Je kunt een schetsje maken. Je kunt ook vier tekeningen maken. Vier schetsen. Maar het was altijd maar één tekening. Dat vond ik heel irritant. Het was al klaar. En dan moet je niet teveel overhoop halen, want dat is lastig... Je werd voortdurend voor voldongen feiten gesteld, waar je feitelijk alleen maar op mag reageren.”*

Gesprekpartners in de stad spreken over 'een moeizaam proces' waar het gaat om het overbrengen van hun boodschap bij de gemeente en het uitoefenen van daadwerkelijke invloed op beleid. Ambtenaren en bestuurders noemen het vergroten van de invloed van burgers en partners in de stad via een meer open en interactief communicatieproces 'zeer moeilijk en uiterst complex'. Vragen die zich in dat kader aandienen: Wanneer in het proces van planvorming betreft de gemeente de stad bij dat proces? Biedt de gemeente één enkel plan aan of meerdere alternatieven? Hoeveel beleidsruimte bestaat er voor inbreng en commentaar vanuit de stad? Op welke wijze laat de gemeente de stad uiteindelijk zien wat de resultaten zijn van de interactie en op welke punten de inbreng van de stad al dan niet is gehonoreerd? Hoe zorgt de gemeente er voor dat de communicatie gedurende het gehele traject, niet alleen tijdens de planvorming, maar ook gedurende de uitvoering van de plannen, goed blijft verlopen? Een ambtenaar en topambtenaar merken daar respectievelijk over op:

*“Zo transparant mogelijk wezen, helder over je doelstellingen en de middelen die je hanteert. Breng de plannen op tijd in. Dat er nog daadwerkelijk invloed op uit te oefenen is. Alleen, waar begin je? Waar is het punt dat je begint?”*

*“Het ‘open planproces’ is een mooi voorbeeld. Dat is eigenlijk een vorm van participatie op het wijkniveau. Oei, oei, dat is link. Dat is erg link. Wat dan ga je eigenlijk voor de muziek uit. Dat loopt ook vaker fout. Voordat het college iets heeft geformuleerd, ga je met buurten praten over ontwikkelingen in de wijk. Vind je het gek dat als het college iets anders besluit, dat de buurt dan zegt: ‘Wat is dat nou?’... En uit angst om ‘nee’ te zeggen, maak je het erger. Jij vraagt iets aan mij. Maar ik zeg geen ‘nee’. Waarop jij denkt: ‘misschien vind hij het wel een goed idee’. En dan hoor je later: ‘Nee, we doen het niet.’ Als je dat drie keer hebt meegemaakt, dan denk je: ‘Ja, dat is gewoon een truc.’ Dat is voor beide partijen dodelijk. Dan organiseer je de woede al.”*

Een andere ambtenaar beschrijft het spanningsveld als volgt:

*“De wethouder zegt: ‘Jij loopt wel erg hard. Ik loop in de supermarkt en daar word ik aangesproken van: ‘Jullie gaan dat en dat doen.’ En ik weet daar helemaal niets van!’ Ik antwoord de wethouder: ‘Ja, dat is nu participerende beleidsvorming. Dan ga je eerst met de burger praten en dan pas met het bestuur.’ Zegt de wethouder: ‘Ja maar, zo maak je mij het besturen onmogelijk.’ Waarop mijn antwoord is: ‘Je kunt het gewoon toch nog afkeuren waar ik mee kom.’ ‘Nee’, is het antwoord: ‘Dat kan niet. Want als jij dat met die burgers zo besproken hebt, wie ben ik dan om nog te zeggen dat wij dat niet zo gaan doen.’ Daardoor ben ik wel hard op dat probleem geweten.”*

Over de open planprocedure vertelt een ambtenaar:

*“Open planprocedures gebruiken wij bij wijkontwikkeling al een aantal jaren. Zo vroeg mogelijk in het proces, waarin je plannen gaat maken, bewoners betrekken bij wat je doet. Dat is moeilijk, want de processen duren jaren en dat duurt voor mensen die het aangaat veel te lang. Er komen tekeningen, plaatjes op tafel, waarbij wij iedere keer uitleggen van: ‘Luister, dit is een wensbeeld, dit wordt het toch niet, het wordt uiteindelijk toch anders.’ Maar als je de mensen weer spreekt, dan kunnen zij heel moeilijk de slag maken naar weer een ander plaatje. Dus, op een gegeven moment word je ermee om de oren geslagen: ‘Toen liet u dat en dat zien en nu is dat opeens weer ingetekend. Hoe kan dat nou?’ En dan leg je het weer uit, maar het beklift niet echt. Ik vind dat moeilijk... Dan komen zij uiteindelijk ook met de opmerking: ‘Laat ons nu maar weten wat het wordt, dan weten wij waar wij aan toe zijn.’... Dat heb ik dus een keer gedaan en dan is het ook niet goed, want dan ben je veel te laat. De mensen voelen zich dan niet serieus genomen. Want zij hadden betrokken willen worden bij het proces. Het is een ware zoektocht, iedere keer weer, om het goed te doen.”*

Meerdere gesprekspartners in de stad geven aan hoeveel moeite het kost om gehoord te worden door de gemeente en enige invloed op de ontwikkeling van beleid te kunnen uitoefenen.

*“De grootste pijn was dat de invloed tot niets leidde. Niet eens dat bedrijventerrein. Maar het gevoel dat je geen invloed hebt. Dat je structureel geen invloed hebt... Het gaat er om dat je er zo vreselijk veel tijd en energie in gestoken hebt, en dat dat eigenlijk voor je gevoel tot niets leidt... Je bent betrokken. Je bent gemotiveerd. Je bent gepassioneerd. Je wil iets doen. Je wil iets bijdragen. Maar daar komt niets uit, ondanks alle energie die je er in hebt gestoken. Je zit altijd in dezelfde rol. Je wordt tot een reactief en defensief spel gedwongen. Dat leidde bij mij uiteindelijk tot de conclusie: ‘Wij stoppen er mee.’ Dat is nog de beste move geweest om invloed te hebben. Op dat moment waren wij opeens een belangrijke partij. Door te weigeren te praten, nam je invloed toe. Dat is toch paradoxaal.”*

Datzelfde wordt door meerdere gesprekspartners in de stad en vanuit uiteenlopende overleg- en beleidstrajecten geconstateerd:

*“Moet ik dan iedere keer weer alles zwaar onder druk zetten en met mijn vuist op tafel slaan? Ik vind het zo vermoeiend, want ik wil graag samen met hen, met z'n allen de stad verder brengen. En niet op voet van oorlog, continu. En dat zeg ik ook elke keer. Dan zeggen zij: ‘Ja, zo moet het ook.’ Alleen loop je elke keer weer tegen deze dingen aan.”*

*“Pas op het moment dat ik roep: ‘Ik zie nog wel wegen in die verordening om de ambtenaren aan te spreken op wat er nu werkelijk in de verordening staat. Ik dien een bezwaarschrift in.’ Dan komt er actie. Dat is toch knots.”*

*“Ik heb wel eens tegen een wethouder gezegd: ‘Stik de moord er maar in!’ En dat nadien de wethouder zei: ‘Wel blijven volhouden, want wij zijn tenslotte overgeleverd aan de bureaucratie.’ Het heeft er wel toe geleid dat alle vakdirecties de volgende dag bij mij aan de telefoon hingen om een afspraak te maken.”*

De intenties zijn zonder twijfel goed, maar de wijze waarop de samenspraak met de stad verloopt, kent een aantal belemmerende kenmerken en wordt door de burgers en partners in de stad als moeizaam ervaren. Een ambtenaar omschrijft nog eens helder hoe complex de communicatie met bij veel projecten is, rekening houdend met alle verschillende belangen die tegen elkaar afgewogen moeten worden.

*“Als projectleider zit je voortdurend in een complexe projectomgeving, in de omgeving van een raad, het bestuur, de collega's, de directieraad die zich allemaal behoorlijk inhoudelijk met allerlei dingen bezig houden. Je hebt met zoveel belangen te maken: van de politiek, de vakdirecties, de projectontwikkelaars, de corporaties, de bewoners, ondernemers, vastgoedeigenaren... Dat is een hele complexe projectomgeving, waarin je als projectleider en als gemeente je weg moet zoeken en moet definiëren hoe je daar mee omgaat.”*

## **5.6 Communicatie als incident of als continu proces?**

Een ander thema dat naar voren komt uit de gevoerde gesprekken betreft het gegeven dat communicatie door de gemeente lang niet altijd als een continu proces wordt ingezet; ofwel dat de beleving van gesprekspartners in de stad is dat communicatie door de gemeente niet als continu proces wordt opgevat. Veelal overheerst een sterk instrumentele en incidentele insteek. In de ogen van meerdere gesprekspartners in de stad en binnen de gemeentelijke organisatie bestaat in dat kader te weinig oog voor het proces van communicatie in zijn totaliteit. Dat betreft zowel de regievoering, als ook het bewaken van de continuïteit van het proces. Volgens gesprekspartners gebeurt het nogal eens dat wisselende boodschappen door de gemeente worden afgegeven, dat bestaande afspraken worden doorkruist door plotse, andere beslissingen of dat burgers en partners in de stad in het begin van een traject sterk worden betrokken bij de gang van zaken, maar later in het traject niets meer van de gemeente vernemen.

Burgers en partners in de stad wensen niet alleen ten tijde van problemen met de gemeente in gesprek te komen, maar vragen om een voortdurende dialoog, om 'samenspraak' over het wel en wee, over de toekomst van de directe leefomgeving, van het centrum, van de dorpen en van de stad in haar geheel.

Om communicatie een continu karakter te verschaffen, vooral bij grote projecten, is het in de ogen van gesprekspartners nodig dat de gemeente het communicatieproces van een heldere regie en strak procesmanagement voorziet. Een bestuurder verwoordt dit als volgt:

*“Het communicatieproces, daar zit geen centrale regie op. Er is van hoog tot laag in de organisatie nogal eens een onduidelijke rolverdeling. Vaak moeten zij het aan de onderkant maar oplossen. Tot het fout gaat en dan worden de kopstukken ingezet en dan is het vooral een kwestie van ‘brandjes blussen’.”*

Een raadslid stelt:

*“Het is vaak incidentenpolitiek waar het uiteindelijk op uitdraait. Als je de bewoners ergens bij betrokken hebt, bijvoorbeeld bij het opbouwen van een wijk, dan heb je ook de verantwoordelijkheid om het uit te leggen als dingen anders lopen dan je eigenlijk met hen hebt afgesproken. En als het proces daar stopt, dan kun je weer van nul af aan beginnen, want het gaat ook om een vertrouwenskwestie die je met elkaar hebt.”*

Voor bij grote projecten, waarbij 'voortschrijdend inzicht' een belangrijke rol speelt, is het van groot belang dat er helder en vooral continu wordt gecommuniceerd. Vaak worden gedurende de grotere projecten een hele reeks aan nieuwe feiten, inzichten en plannen gepresenteerd zonder dat daar een communicatiestrategie onder ligt. De plannen rond Bavel vormen daar een duidelijk voorbeeld van. In de loop der jaren hebben die plannen een eigen dynamiek gekregen.

*“Je zou eigenlijk als gemeente moeten zeggen: ‘Dit is het idee dat wij hebben. Dat gaat tien, vijftien jaar duren. Dus neem maar gerust aan dat daar nog een heleboel bij gaat komen. Maar daar gaan wij wel samen over praten. Hier beginnen wij.’ Maar als je zegt: ‘Dit gaan wij doen’, en je komt daarna voortdurend met nieuwe plannen, dan heb je een probleem. Een traject dat is gebaseerd op een voortschrijdend inzicht vraagt om een heel nauwgezet en heel open communicatietraject. En heel flexibel, naar beide kanten. Tegen die partij aan de andere kant van de tafel ook zeggen: ‘Wij gaan samen kijken naar dit traject. Wij vertellen nu een verhaal, dat er volgend jaar waarschijnlijk weer anders uit ziet.’ Dat is voor waarschijnlijk burgers heel lastig. Want burgers kijken vooral met de vraag: ‘Wat gebeurt er? Wat betekent dat voor mij?’ Maar dat is wel duidelijk. Dan volgt een opeenvolging van huizen, industrieterrein, een nieuw dorp, een evenemententerrein, een ontsluitingsweg... De gemeente moet voorzien dat zo'n project een dergelijke dynamiek heeft en moet daar in die zin ook vanaf het begin over communiceren. Je ziet ook dat er geen aansturing van de communicatie is en dat de mensen die in dat kader een rol zouden moeten spelen niet in beeld zijn.”*

Incidenten zijn in sommige gevallen ook ingegeven door politieke opportuniteit. Afspraken met partners in de stad of met ambtenaren binnen grotere projecten worden doorkruist als gevolg van politieke druk of coalitiebelangen, zonder dat dit helder wordt gecommuniceerd naar betrokken partijen. Uiteenlopende gesprekspartners noemen voorbeelden van gezamenlijke afspraken, die vervolgens anders verlopen dan zij gedacht hadden. Zo vertelt iemand van een wooncorporatie over de woonvisie:

*“Wij hadden als corporaties afspraken met de gemeente gemaakt over het evalueren van de prestatieafspraken die wij gezamenlijk gemaakt hadden. De conclusies en aanbevelingen uit die evaluatie, die wij door een onafhankelijke derde laten doen, zouden wij gebruiken als input voor de woonvisie, die ontwikkeld moest worden. Die evaluatie ging van start. Dat ging goed. Toen werd ik op een dinsdagmiddag ineens gebeld door de directeur Stedelijke Ontwikkeling met de mededeling dat het college die ochtend de woonvisie had vastgesteld. Ik zat*

*met stomme verbazing met de telefoon in mijn hand. Ik zeg: 'Zeg het nog eens, want ik begrijp het, geloof ik, niet helemaal.' 'Het college heeft de woonvisie vastgesteld.' Ik zeg: 'Nou, hier snap ik dus helemaal niets van.' 'Ja, ja, het is toch zo.' Ik zeg: 'Maar waarom is dat dan? Wij hebben toch afspraken met elkaar gemaakt. Wij zijn net met die evaluatie begonnen. Ik zie dus werkelijk geen enkele reden om daar nu zo doorheen te gaan fietsen.' Later is dat wel uitgelegd, dat het onder druk van de politiek was en dat er sprake was van miscommunicatie, maar toch... Ik vind dit eigenlijk niet kunnen in termen van partnership.'*

Geconcludeerd wordt, ook door enkele collegeleden en directieleden, dat het communicatieproces gedurende het gehele traject van planvorming tot en met uitvoering nog beter gestructureerd en beheerst kan worden:

*"Op dit moment zijn wij bezig met een sprong voorwaarts. Wij moeten een sfeer weten te creëren dat het bestuur, de raad en het ambtelijk apparaat met elkaar in gesprek gaan. Onderling en met de stad. Daar vormt Breda Alert een mooie eerste stap in. Maar wij zitten nog in een embryonale fase. Wij moeten dieper gaan en meer structuur ontwikkelen. Een duidelijke besturingsfilosofie en een duidelijke, daarop geënte communicatiestrategie."*

Communicatietrajecten waarbij het proces wel (deels) goed gaat, kunnen in deze als voorbeeld genomen worden. Het communicatieproces bij de invoering van de WMO wordt door veel gesprekspartners als een goed voorbeeld van een duidelijk gestructureerde aanpak genoemd. Een partner in de stad zegt:

*"Ik denk dat Breda daar een positieve uitzondering in is. In het structureel uiteenzetten wat de vraag is. Daarbij ook vanuit een visie vertrekkend en niet hap snap daarop beleid te voeren. Er zijn weinig gemeenten die daar consequent aan doorbouwen. Daar maakt Breda serieuze werk van. En werkt het ook goed uit. Dat vind ik ook wel knap. Dat is ook niet elke gemeente gegeven. Om op papier in ieder geval te laten zien waar je mee bezig bent. Dat draait goed."*

## **5.7 Duidelijke boodschappen en heldere uitleg bij besluitvorming**

Uit de gesprekken met burgers en partners in de stad komt tevens naar voren dat volgens betrokkenen de gemeente niet altijd duidelijk aangeeft 'wat wel en wat niet kan'. Te weinig helder is aan welke zaken en welke belangen binnen de besluitvorming voorrang wordt verleend. Meerdere gesprekspartners in de stad verklaren: 'Laat de gemeente dan duidelijk zijn en gezagvol 'nee' zeggen.' En: 'Geef ons dan in ieder geval duidelijk uitleg over het 'waarom' van bepaalde beslissingen.' Welke beweegredenen hebben een rol gespeeld en welke belangen zijn op welke manier tegen elkaar afgewogen? Dat schept helderheid naar burgers en partners in de stad. Zoals een partner in de stad het verwoordt:

*"Politiek, toon meer moed en durf ook gewoon tegen burgers te zeggen: 'Nee, dat kan niet, want het algemeen belang vraagt dit van ons.' Wij snappen dat u dat vervelend vindt dat er een bedrijventerrein komt, maar laten wij dan een discussie voeren over hoe dat industrieterrein zo mooi mogelijk ingericht kan worden, zodat u een soort landschapsgevoel krijgt; maar geen industrieterrein is geen optie."*

Een ambtenaar zegt daarover:

*"Wel is zo dat het feit dat de ambtenaar niet kan falen en de bestuurder wel, er toe leidt dat dat proces heel rigide is georganiseerd. De individuele ambtenaar, die de directe contacten met de maatschappij heeft, kent daardoor een zekere krampachtigheid. In elk geval een grotere krampachtigheid dan nodig en goed zou zijn. Die burger is best slim. Wanneer je hem het proces uitlegt, begrijpt hij best wel waar de grenzen van de communicatie liggen. Dat is best uit te leggen. En daar kun je veel meer in doen, dan dat wij op dit moment doen."*

Ook verschillende fracties uit de raad noemen dit als belangrijk aandachtspunt.

*“Als gemeente vraag je aan de inwoners om mee te denken, maar daarmee geef je aan dat er met hen gecommuniceerd wordt. Dus niet over hen, dat er over hun hoofden heen beslissingen worden genomen. Die kun je wel nemen, maar dan moet je in ieder geval de moeite nemen om hen dat uit te leggen voordat je allerlei persberichten de wereld instuurt of het openbaar maakt voor iedereen. Volgens mij ligt daar de essentie. Doen wat je belooft en ook gewoon heel helder zijn in dingen die je wel en niet doet als gemeente. Zeg van: ‘Nee, dat kan niet op die manier zoals je dat nu vraagt, want in een algemene belangenafweging kiezen wij daar niet voor.’ Dan is dat ook helder.”*

*“Ik word er af en toe zo moe van; die wethouders die zeggen: ‘Ja, dat neem ik mee.’ Of: ‘Dat is een goede suggestie.’ Dan denk ik: ‘Dat vind ik helemaal geen goede suggestie. Dat is een doekje voor het bloeden.’ Je merkt het gewoon aan de inwoners. Dat krijg je als een boemrang terug als je dat iedere keer vertelt. Dat soort incidenten, dat hoopt zich dan weer een beetje op. Zo zie je dus ook wat er gebeurt met inwoners die ontevreden zijn over wat zij hebben ingebracht in allerlei groepen, wat hun wensen zijn. Zij hebben meegedacht en vervolgens gebeurt er een hele hoop, voor hun gevoel achter hun rug om, of dat nu terecht of onterecht is, daar gaat het helemaal niet om. Als zij dat gevoel hebben dan is er ergens toch iets niet goed gegaan. Dan heb je het toch niet goed genoeg uitgelegd. Volgens mij ligt het daar gewoon aan.”*

*“Ik denk dat er een stukje duidelijkheid moet komen vanuit de gemeente over het beleid. Hoe pakken wij bepaalde dingen aan? Gewoon heel duidelijk zijn in je verhaal, in je communicatie, maar ook met plannen, ideeën en noem maar op.”*

## **5.8 Goede voorbeelden van het communicatieproces**

De Rekenkamer is uiteraard ook voorbeelden tegengekomen waarin het proces van communicatie tussen de gemeente en de stad goed is verlopen. Over een aantal communicatietrajecten (of delen daarvan) zijn de burgers en partners in de stad positief. Dat geldt onder andere voor de communicatie rond de invoering van de WMO, bij de planvorming van het project rond de haven, bij de vormgeving van projecten in een aantal herstructureringswijken en de communicatie met bepaalde specifieke gemeentelijke afdelingen (zoals Economische Zaken, Vergunningen en Handhaving, Afvalservice) of met bepaalde personen binnen de gemeente (gebiedsbeheerders, wijkregisseurs, bepaalde projectleiders). Zo zijn geïnterviewden positief over de communicatie bij de beleidsvorming (o.a. bij de Detailhandelsnota) bij Economische Zaken, bij de afhandeling van meer praktische zaken bij Vergunningen en Handhaving, en bij de afhandeling van praktische zaken met gebiedsbeheerders in de wijken (Buitenruimte). Ook de communicatie met de reïntegratiebedrijven en de communicatie in het kader van het veiligheidsbeleid worden positief beoordeeld door gesprekspartners. Soms betreft dat ook specifieke communicatie binnen een groter geheel van een communicatietraject, zoals de communicatie met de bewoners van het buitengebied rond Bavel en hun vertegenwoordigers in de klankbordgroep in Bavel.

De Rekenkamer wil twee voorbeelden wat verder uitlichten, het invoeringstraject van de WMO en de eerste fase van het project rond de haven.

### **De WMO**

Één van de voorbeelden waar de partners in de stad positief oordelen over de interactieve communicatie met de gemeente betreft het communicatietraject dat vooraf gaat aan de invoering van de WMO.<sup>28</sup> Zowel de cliëntenor-

---

<sup>28</sup> In de landelijke Wet Maatschappelijke Ondersteuning is door het Ministerie van VWS vastgelegd dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de aanbesteding en de uitvoering van de WMO. Ook is vastgelegd in de WMO dat de gemeenten verplicht zijn om advies te vragen over het ontwerpplan aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van organisaties van de vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Het college dient zich er verder van te vergewissen dat de belangen en behoeften van ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken worden meegenomen. Tot slot dient het college bij de voordracht aan de gemeenteraad van het vast te stellen plan een motivering te voegen op

ganisaties, als de maatschappelijke instellingen en de aanbieders zijn zeer tevreden over hoe het communicatietraject aangepakt en verlopen is. Zoals een vertegenwoordiger van een cliëntenorganisatie zegt:

*“Gemeentelijk is het heel goed opgepakt en wij zijn zeer nauw betrokken bij het tot stand komen van het beleid. Wij hebben gezegd: ‘Dat gaat heel veel betekenen, die WMO, en je moet vooral met gebruikers gaan praten. Mensen die weten waar zij het over hebben.’ Dat is dus waanzinnig goed opgepakt. Vooral de projectleider is een schoolvoorbeeld van hoe je goed kunt communiceren met cliëntenorganisaties. Hij heeft erg goed geluisterd. Maar ook in de commissies hebben wij ons laten zien en de commissies luisterden goed. Dus niet alleen het ambtelijke apparaat, maar ook de kaderstelling was helemaal niet verkeerd. Uiteindelijk hebben wij het ook voor elkaar gekregen dat er een begeleidingscommissie Voorziening Maatschappelijke Ondersteuning zou komen. Dat is uniek in Nederland, omdat de wet wel aangeeft dat cliënten en organisaties bij de voorbereiding van het beleid betrokken moeten worden. Maar bij de uitvoering van beleid waren de cliëntenorganisaties er in de wet tussenuit gelaten. In Breda zijn deze er weer ingekomen.”*

Ook de aanbieders zijn vol lof over de communicatie bij de voorbereiding van de WMO. Zo zegt een aanbieder:

*“Wij hebben bij tweeënveertig gemeenten aanbesteding gedaan, dus wij hebben behoorlijk wat vergelijkingsmateriaal. Dan is de gemeente Breda zeker de gemeente die vooraf heel veel heeft gedaan aan de communicatie en zich goed heeft laten informeren door het veld. Wij hebben bezoeken gehad van de wethouder met een hele trits van directeuren en ambtenaren. Zij hebben zich een beeld willen vormen van wat nu precies dat product is, waar wij het over hebben. Dus, in die voorbereiding is enorm goed geluisterd.”*

En een andere constateert:

*“Ik denk dat Breda daar een positieve uitzondering op is in vergelijking met andere gemeenten. Naar de cliënten toe is er met name door de wethouder hard aan getrokken om hen er nauw bij te betrekken. Bij alle mogelijke gelegenheden worden zij uitgenodigd, zijn zij in beeld. Partijen voelen zich ‘samen bezig’.”*

Uit de gesprekken blijkt dat het proces goed verlopen is onder meer door de grote persoonlijke inzet van de betrokken ambtenaren en van de wethouder. Daarnaast omdat het proces goed gestructureerd en geregisseerd is, gesprekspartners het gevoel hebben ‘samen bezig te zijn’, er goed geluisterd wordt en gesprekspartners daadwerkelijk iets van hun inbreng terug zien.

Enkele gesprekspartners in de stad geven overigens aan dat de communicatie met de gemeente, nu de WMO daadwerkelijk wordt uitgevoerd, is afgenomen en minder goed verloopt. Over problemen in de uitvoering is de gemeente in hun ogen minder goed aanspreekbaar. Zij hebben de indruk dat de gemeente zich weer te veel terugtrekt op geijkte mechanismen van regels en procedures. De openheid van het voortraject gaat verloren. *“Je ziet dat de gemeente dan weer vooral is gefocust op risicobeheersing en het veiligstellen van financiële kaders.”*

Ook de betrokken ambtenaren geven aan dat de communicatie in de uitvoeringsfase moeizamer verloopt.

*“Nu is het moment dat het draait. Dan zou je aanbieders graag gebruiken om hun kennis in te zetten om het product te verbeteren. Dan zouden zij dus mee kunnen werken aan de ontwikkeling van het product. Maar dat is lastig. Allereerst hebben wij met tweeëntwintig aanbieders te maken, die nog steeds wantrouwend naar elkaar kijken. Dan maakt het niet gemakkelijk hen bij het proces van verdere beleidsvorming te betrekken. Daarnaast is het voor het eerst dat wij te maken hebben met een marktsituatie, waar het er keihard aan toe kan gaan. Om vanuit die concurrentiesituatie met hen te praten en die mensen dan ook toe te staan dat zij*

---

welke wijze het college de belangen en behoeften van ingezetenen heeft gewogen (WMO wettekst, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, juni 2006).



*invloed mogen hebben op jouw beleid, dat is dan wel lastig. Ik denk dat wij onze weg nog moeten zoeken.”*

### **‘De nieuwe haven’**

Een ander voorbeeld van een goed verlopen communicatietraject is, vormt de communicatie tussen de gemeente en de binnenstad (ondernemers en bewoners) over de planvorming rond de haven. Vertegenwoordigers van de ondernemers, bewoners en andere betrokkenen in de binnenstad zijn in dat kader gevraagd plaats te nemen in een klankbordgroep. De gesprekspartners uit deze klankbordgroep zijn heel positief over de communicatie met de gemeente rond de planvorming. Een gesprekspartner vanuit de klankbordgroep zegt:

*“Het project ‘Water in de stad’ zoals dat begonnen is, daar zijn wij goed bij betrokken. Daar werden echt dingen samen besproken. Daar werd ook wat met het commentaar gedaan. Je had in het begin zeker het gevoel dat je mee denkt en serieus wordt genomen.”*

Evenals bij de WMO verliep het proces goed dankzij de persoonlijke inzet van ambtenaren, de heldere structuur van het proces, de goede afstemming met de klankbordgroep rond de voortgang en ook hier het gevoel ‘samen bezig te zijn’ aan de planvorming.

Ook in dit project wordt de communicatie tussen gemeente en vertegenwoordigers van de binnenstad echter sterk minder vanaf het moment dat het project eenmaal de uitvoeringsfase bereikt. Zo constateert een gesprekspartner: *“Later in dat project zijn wij eigenlijk helemaal buitenspel geraakt. Toen een keer de eerste schop in de grond zat, toen was het afgelopen met het overleg.”* Vanaf dat moment worden ondernemers en bewoners vrij plots geconfronteerd met concrete uitvoeringsplannen rond het plaatsen van urinoirs, verlichting, fietsenstallingen, terrassen en taxistandplaatsen.

*“Dan hoor je ineens niets meer. Dan wordt dat gewoon zo gedaan. Wanneer wij commentaar hadden, werd er gezegd: ‘Ja, alles is al beslist. Er valt nergens meer iets aan te doen of op terug te komen. Wij zeiden: ‘Ja maar, wacht eens even. Hoe kan dat nou?’ Het antwoord was: ‘Ja maar, wij hebben wel met bewoners en ondernemers overlegd.’ ‘Met wie dan?’ Wij weten nergens van. De contactpersonen van de ondernemers en de horecamensen weten nergens van. Dat kan je niet doen. Als je vanaf het begin betrokken bent geweest en meegegaan hebt aan de plannen, allerlei bijdragen hebt geleverd, word je nu opeens buitenspel gezet.”*

## **5.9 Enkele samenvattende conclusies**

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht op welke manier de communicatie tussen de gemeente en de stad daadwerkelijk verloopt. Algemeen gesproken ervaren de gesprekspartners, zowel burgers en partners in de stad, als ook ambtenaren, bestuurders en politici binnen de gemeente de communicatie tussen de gemeente en de stad als een ‘lastig’ en ‘moeizaam proces’. Hoewel er ook voorbeelden zijn waarin de communicatie goed verloopt – voorbeelden vormen onder meer de WMO, het project rond de haven en meer concrete trajecten in wijken en buurten – is de globale indruk dat vooral rond belangrijke en grote trajecten en projecten een daadwerkelijke dialoog in de praktijk vaak nauwelijks gestalte krijgt. Ambtenaren stellen vast dat de communicatieprocessen complex zijn en moeilijk te beheersen.

De gesprekspartners onderkennen een aantal kenmerken van het communicatieproces, die meer zicht kunnen verlenen op waarom de communicatieprocessen zo lastig en moeizaam verlopen. Om te beginnen betreft dat het feit dat de communicatie tussen de gemeente en de stad belast wordt door ervaringen uit het verleden. Met name partners in de stad die al een lange geschiedenis met de gemeente hebben, ervaren frustraties omdat allerlei voorvallen, zoals het niet-beantwoorden van brieven, informatie die niet of te laat wordt doorgegeven, afspraken die niet worden nagekomen, misverstanden, het niet geven van een reactie op initiatieven van burgers, zich opstapelen. Frustraties die een open gesprek in de weg kunnen staan. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat het gesprek tussen de gemeente en de stad toch vooral de ge-

stalte van éénrichtingsverkeer aanneemt, waardoor een 'echt gesprek' nauwelijks van de grond komt. Aan de ene kant is sprake van een eenzijdig overbrengen van ideeën en plannen van de kant van de gemeente. En aan de ander kant hebben burgers en partners in de stad het gevoel dat zaken die zij aandragen, onvoldoende of in het geheel niet gehoord worden door de gemeente.

Deels wordt dit toegeschreven aan het gegeven dat er te weinig regie wordt gevoerd over het proces van communicatie in de tijd. Dat leidt ertoe dat de communicatie tussen de gemeente en de stad niet wordt ervaren als een continu proces, maar eerder de indruk wekt te worden gestuurd door incidentele overwegingen. Met alle gevolgen van dien. Afspraken die doorkruist worden, veel wisselende boodschappen, en burgers en partners die het idee hebben niet echt op de gemeente aan te kunnen. Voor een ander deel wordt ter verklaring voor het moeizame verloop van het communicatieproces gewezen op het feit dat de gemeente nog te veel vanuit éénrichtingsverkeer communiceert. De gemeente houdt in de ogen van veel gesprekspartners vooral vast aan inhoudelijke regie op basis van grotendeels afgetimmerde kant-en-klaar-plannen in plaats van regie te voeren over het proces. Dat betekent dat voor een inhoudelijke inbreng op basis van volwaardige alternatieven van de zijde van partners in de stad of burgers die deelnemen aan klankbordgroepen of andere overlegplatforms, nauwelijks ruimte bestaat. En dat in het verlengde daarvan onvoldoende wordt gecommuniceerd over de redenen waarom bepaalde besluiten tot stand zijn gekomen en op welke wijze en tot op welke hoogte de inbreng en belangen van betrokken partijen in de stad daarbij een rol hebben gespeeld.

Ambtenaren en bestuurders brengen naar voren hoe moeilijk het is om interactief te communiceren over plannen en beleidsvorming. Ten eerste staat dit op gespannen voet met de inhoudelijke regie die de gemeente wil voeren, ten tweede is onduidelijk waar en wanneer in het proces ruimte gegeven kan worden aan andere ideeën. Ten derde benadrukken zij hoe moeilijk het is tot een evenwichtige afweging van de verschillende belangen in de stad te komen en hoe complex de verhoudingen veelal zijn tussen de verschillende belanghebbenden in de grote projecten.

Uit de voorbeelden van de trajecten waarin het communicatieproces goed verlopen is, blijkt dat een aantal zaken belangrijk zijn: de inzet en de communicatiecapaciteiten van de betrokken ambtenaren en wethouder, een goede structurering van en regievoering over het proces, goed luisteren en aan gesprekspartners het gevoel geven 'samen bezig te zijn' en daadwerkelijk terugkoppelen wat er met de inbreng van gesprekspartners gebeurd is in de afweging van de verschillende belangen.

## Hoofdstuk 6 De cultuur en de interne organisatie van de gemeentelijke communicatie

### 6.1 Inleiding

In de voorafgaande hoofdstukken zijn de uitgangspunten, organisatie en het proces van de interactieve communicatie in de praktijk in beeld gebracht. Daaruit bleek al dat de gemeente Breda op zoek is naar nieuwe vormen van communicatie en naar nieuwe verhoudingen met de stad. Dit hoofdstuk belicht de interne gemeentelijke cultuur ten aanzien van de communicatie met de stad en de organisatie van de interne communicatie binnen de gemeente. In hoeverre maakt de organisatie al de slag om meer 'van buiten naar binnen' te kijken? Welk beeld hebben burgers en partners van de gemeentelijke cultuur en houding? En hoe kijkt de organisatie zelf aan tegen de interne cultuur ten aanzien van communicatie met de burgers?

Na de beelden over de interne cultuur gaat dit hoofdstuk in op de organisatie van de interne communicatie binnen de gemeente. Sluit de organisatie van de interne communicatie wel goed aan bij de communicatie naar buiten toe? Is er intern een dusdanige onderlinge afstemming dat heldere, eenduidige boodschappen naar de stad toe gezonden kunnen worden? En worden de afspraken die gemaakt worden met burgers en partners over (voorgenomen) plannen en beleid wel goed intern op elkaar afgestemd? Hoe denken burgers en ambtenaren over de organisatie van de interne communicatie en het verband met de communicatie 'naar buiten toe'?

### 6.2 De gemeentelijke cultuur, houding en beelden

Uit de gesprekken met ambtenaren, collegeleden en raadsfracties komt naar voren dat de gemeente (zoals overigens veel overheidsinstanties) zich bewust is van de noodzaak om meer 'van buiten naar binnen' te gaan kijken en meer vanuit het perspectief van de burgers te gaan werken.

Is de gemeente er aan toe om 'van buiten naar binnen' te communiceren en te werken? Een directielid constateert in deze:

*"Mijn mening is dat de organisatie heel ver is, omdat er veel goede bedoelingen zijn. De organisatie is ook heel ver, omdat er mensen in de organisatie rondlopen die het goed zouden kunnen en ook goed doen. En de organisatie is helemaal niet ver, omdat het niet structureel is ingebed. Het wordt ook niet gemonitord, en het wordt ook niet gecontroleerd. En mensen worden niet getraind. Als er getraind wordt, dan is dat ad hoc. Vaak naar aanleiding van een probleem. Voorbeeld Teteringen. Daar hebben wij mensen getraind, omdat wij merkten dat het daar dus dood liep. Dat leidt echter niet tot een gemeentebrede training. Je zou kunnen zeggen: 'Hé, Teteringen is niet uniek in dit opzicht.' Maar op de één of andere manier organiseren wij dat niet. In die zin is de organisatie er nog helemaal niet klaar voor."*

Veel gesprekspartners vanuit de gemeentelijke organisatie en vanuit de stad omschrijven de gemeente in z'n algemeenheid als 'nog te intern gericht', 'te veel in zichzelf gekeerd' en als 'te defensief naar buiten toe', 'te krampachtig', 'bureaucratisch', 'arrogant' en 'te veel wij-zij-denken'. Deze korte typering wordt aangevuld met bredere beelden: 'de gemeente denkt zelf wel het best te weten wat de problemen in de stad zijn', de inbreng van burgers wordt als bedreigend ervaren, 'burgers worden niet serieus genomen' of 'de afstand tussen de gemeente en de burgers is te groot'. Er wordt in de ogen van enkele zegslieden te makkelijk gezegd: 'Wij hebben dat beleid. Wij weten wat goed is voor de stad. Eigenlijk zou de burger gewoon 'ja' moeten zeggen tegen ons beleid.' Gesprekspartners vanuit de gemeentelijke organisatie en vanuit de stad noemen het doorbreken van de in zichzelf gekeerde cultuur als essentieel om tot een echt interactief gesprek met de stad te kunnen komen.

Raadsleden en ambtenaren omschrijven de interne gemeentelijke cultuur ieder op hun eigen manier.

*“Ik denk dat de cultuur primair het grootste probleem is. Wat mij als raadslid is opgevallen, naar mij zelf toe, maar ook naar de stad toe, is dat de organisatie erg naar binnen gekeerd is. Bezig met de eigen organisatie en dat er weinig oog voor buiten is.”*

*“Ik heb ooit eens aan een workshop deelgenomen met overwegend ambtenaren. Ik schrok erg van de opvattingen die daar heersten. Een heel sterk ‘wij-zij’-beeld. ‘Wij stadskantoor’ en ‘zij de burgers’. Er werd in dat kader ook gesproken over ‘het circus van de wethouder en de dorps- en wijkraden’. Mijn schoenen vielen zowat uit. Ik dacht: ‘Als op die manier over burgers, over inspraak wordt gedacht...’ Ik voelde me echt vijftig jaar terug in de tijd of zo. Maar misschien is dat niet helemaal representatief.”*

*“Het gaat om het inlevingsvermogen ten aanzien van zaken die ‘buiten leven’. Dat is een kunst die wij niet allemaal verstaan. Als wij die allemaal zouden verstaan, dan zou het geen enkel probleem zijn.”*

*“Er wordt te veel aanbodgericht gedacht. De gemeente denkt nauwelijks vanuit de klant, vanuit de burger. Wij sturen gewoon een bewonersbrief omdat wij iets kwijt willen, maar wij stellen ons niet de vraag welke informatie de burger zou willen hebben. En ook niet de vraag op welke manier de burger die informatie tot zich wenst te nemen. Je kunt burgers ook gewoon heel persoonlijk aanspreken vandaag de dag. De mogelijkheden daartoe zijn oneindig.”*

*“Het zit in de bestuurscultuur. Ik merk dat er in Breda een houding is van angst dat wanneer je te open bent of te bereid in diverse trajecten meningen te wisselen, dat je dan het proces niet meer kunt controleren. En dat zij dan gauw weer de deksel op de put doen.”*

Enkele gesprekspartners in de stad zijn op het punt van de gemeentelijke cultuur en houding zeer beeldend en zetten hun mening krachtig neer.

*“De gemeente, het hele apparaat is niet in staat tot interactieve communicatie te komen. Dat betekent dat er een eenzijdigheid in de werkwijze bestaat, waarbij beleid binnen wordt gemaakt en vervolgens naar buiten wordt geduwd. En dan horen wij buiten wel waar het kraakt en wie er allemaal te keer gaat. En zelfs dat is allemaal niet zo interessant. Wij rijden toch gewoon door. Daar komt dat beeld vandaan dat ik een jaar geleden heb geschetst. Van dat mannetje op die wals, met die oorkappen op. Die gewoon doorrijdt, ook al staan er voor zijn wals mensen te springen. De gemeente als autistisch mannetje op een wals, met oorkappen op. Mensen herkennen dat beeld ook wel. Je hebt dus altijd een probleem in je communicatie. De enige weg uit die situatie is dat je alle ambtenaren met een schetsboek naar buiten stuurt en samen met de burgers van de stad tekeningen laat maken over hoe de stad er over tien jaar uit zou moeten zien. Dat kunnen zij niet. Dat is het onvermogen van het huis. En daar zullen zij een keer doorheen moeten. Daar zit een werkmodel onder. En dat werkmodel is aan verandering toe.”*

*“Ik weet nog een beetje de weg, maar iemand die de weg niet weet op het stadskantoor, die heeft helemaal het gevoel dat hij van het kastje naar de muur gestuurd wordt. Het heeft allemaal met cultuur te maken. Men is eigenlijk te weinig dienstbaar aan de stad. Er is geen sprake van een open, respectvolle communicatie met de stad. Zij willen het wel. En er zijn er een paar die gigantisch hun best doen. Maar die lopen ook tegen dingen aan tussen die muren, waar zij niet doorheen komen.”*

*“Wat mij opvalt, is dat ambtenaren eerst achter hun bureau stukken gaan schrijven. Zij willen eerst hun eigen dingen op papier zetten. Dan gaan zij al snel van vooronderstellingen uit die helemaal niet kloppen. En dan moet je van goeden huize komen om daar weer beweging in te krijgen. Dan denk ik: ‘Ja mensen, begin dan ook niet zo. Waarom niet even een rondje. Even praten of bellen. Dan heb je een paar dingen al gewoon. Gebruik het veld dan toch als*

*een soort sparringpartner...'. Het is geen opzet, maar het geeft de moeizaamheid van het geheel weer. De ambtenaren lijken zich van tevoren in te graven. Dat is ambtenaren ook wel eigen. Die moeten zich indekken. Voor je het weet, krijgen zij klappen van links en van rechts."*

Ook uit de enquête onder de ambtenaren komt de interne gemeentelijke cultuur als een belangrijk thema naar voren. Zo stelt een ambtenaar in de enquête: *"Er heerst een weinig open houding. De gemeente lijkt burgers en hun inbreng vooral als bedreigend voor de eigen plannen te ervaren in plaats van als partners bij het vormgeven en realiseren van plannen."*

Verschillende ambtenaren stellen dat op een aantal plaatsen binnen de gemeentelijke organisatie nogal eenzijdige en vrij negatieve beelden over burgers bestaan. Dit betreft beelden als: 'burgers zijn vooral lastig', 'burger hebben alleen oog voor hun eigen belang en niet voor het bredere algemene belang' en 'burgers willen vooral hun eigen zin doorzetten'. Deze beelden belemmeren een open houding naar en een open gesprek met de burger.

Zoals gezegd zijn er ook ambtenaren en afdelingen die veel tijd en energie steken in een andere positieve manier van omgaan en communiceren met de burgers. Op sommige gemeentelijke afdelingen wordt ook al standaard vanuit een open houding en een klantgerichte cultuur gewerkt. Zo vertelt een ambtenaar:

*"Ik blijf er verbaasd over dat wij daar intern al zo lang mee bezig zijn. Dan komt het ene papier na het andere, de ene filosofie na de andere, en ik denk dat er maar één filosofie is en dat is: 'Gewoon een persoonlijke benadering'... Ga met de individuele burgers praten. Dat kost misschien veel tijd, maar ik weet zeker dat je een slag slaat in het wantrouwen en in de reactie van de buurt op plannen. Draai het dus om, neem hen serieus. Neem hen gewoon serieus, laat hen op hun niveau vertellen wat zij vinden en pas dat in je procedures in. Wij hebben dat zelf georganiseerd door de knop in ons hoofd om te draaien en te zeggen: 'Waarom doen wij dit? Wij doen dit voor de burger. Wanneer doen wij het goed? Als de burger tevreden is. Wanneer is de burger tevreden? Als je je houdt aan je afspraken en als je een bepaald serviceniveau kunt geven. En daarover communiceren.' Als iemand ons belt dat zijn afval niet is opgehaald, dan gingen wij in het verleden in discussie, zo van: 'Had u het niet op tijd buiten staan'? Nu halen wij gewoon zonder vragen dat afval op. Dan stellen wij daarna nog wel informatieve vragen over 'wanneer zij het buiten gezet hebben' en andere vragen, om te kijken waar het fout gegaan is. Maar in principe heeft de klant gelijk."*

Ook op andere plaatsen, bijvoorbeeld bij wijkontwikkelingsprojecten en bij Onderwijs, worden pogingen ondernomen om anders met burgers en partners in de stad om te gaan. Diverse gesprekpartners geven echter aan hoe moeilijk het is om echt een cultuuromslag te maken binnen de organisatie en hoe gemakkelijk het is om weer terug te vallen op de oude patronen en werkwijzen. Vooral op het moment dat het beleid of plannen onder druk komen, vanuit de stad of vanuit de politiek, bestaat de neiging op oude mechanismen terug te vallen. Een ambtenaar beschrijft het als volgt:

*"Dan komt spanning op. Wat moet je dan gaan doen als gemeente? Dan moet je positie innemen. Dat kun je dan als een beheersprobleem oppakken of als een uitdaging zien om het op een andere manier aan te pakken. Dan zie je mensen toch weer terugvallen op oude mechanismen... Dan gaat de creativiteit uit de beleidsvorming. Op het moment dat er druk op komt, dan bestaat de neiging heel snel dat men terugvalt op oude bestuursstijlen."*

## **6.2 De interne organisatie van de communicatie**

Naast de cultuur en de houding ten aanzien van de communicatie met de burger speelt ook de wijze waarop de communicatie binnen de gemeente zelf is georganiseerd een belangrijke rol. Gesprekpartners uit de ambtelijke organisatie leggen een direct verband tussen de wijze waarop de communicatie met de gemeen-

te in de stad wordt ervaren en de manier waarop binnen de gemeentelijke organisatie zelf wordt gecommuniceerd.

*“De wijze waarop de buitenwereld de communicatie van de gemeente ervaart, de communicatie ‘van binnen naar buiten’, maar ook wat wij doen met de communicatie vanuit de stad, ‘van buiten naar binnen’, is volgens mij een afspiegeling van de manier waarop wij binnen de gemeente intern communiceren. Dus, de spiegel die wij aan de buitenwereld voorhouden, is de spiegel van onze ziel. Daar zit het knelpunt. Iedereen in de stad zal zeggen: ‘Op individueel ambtelijk niveau zijn het gedreven, betrokken ambtenaren. Geen centje pijn mee. Maar die organisatie als geheel, dat is zo’n gedrocht. Die is zo onbetrouwbaar. Die spreekt met zoveel verschillende tongen.’ Daar zit het knelpunt. Dat komt toch echt omdat wij de interne communicatie niet goed organiseren. Daar zit het probleem.”*

Gesprekspartners in de stad verwoorden datzelfde thema op hun eigen manier vanuit concrete ervaringen met een aantal gemeentelijke projecten:

*“Het eerste dat bij mij opkomt, is dat wij de gemeente ervaren als een veelkoppig monster. Dat bedoel ik niet zo negatief, als ik het zeg. Maar wel in de zin van: ‘Ik kan daar met iemand in dat hoge gebouw een afspraak hebben en ergens anders in dat gebouw kunnen twee mensen over datzelfde plan met elkaar aan het praten zijn. Met een volstrekt andere uitkomst. En die verhalen worden niet goed op elkaar afgestemd. Dat komen wij met enige regelmaat tegen. Zo waren wij bijvoorbeeld al een eind op weg met plannen voor een zorgcentrum in Teteringen samen met een aantal partners waaronder de gemeente, en wij wilden deze plannen gaan presenteren. Werd ons ineens verteld dat er een besluit over het bestemmingsplan voor dat gebied genomen was en had dat gebied als bestemming ‘buitengebied’ gekregen. Daar mocht niet meer gebouwd worden! Dan sta je met je oren te klapperen, omdat je al een tijd samen met de gemeente bezig bent... Kennelijk hadden wij eerder ook elders binnen dat veelkoppige monster moeten drukken. Maar wij gingen ervan uit dat de projectcoördinator GWI<sup>29</sup> het totaaloverzicht zou bewaren en voor de interne afstemming zou zorgen. Precies dezelfde ervaring hebben wij ook met plannen voor een zorgboerderij in de Haagse Beemden. Daar lopen wij dus regelmatig tegenaan.”*

*“Het probleem is de interne communicatie binnen de gemeente. Kennelijk bestaat er geen totaaloverzicht in de zin van: ‘Welke projecten spelen er? Wat voor afspraken zitten daar achter? Wat is daar de dominante factor in? Of wie is daar de dominante factor in? Dat weet men onvoldoende van elkaar. Er is dus te weinig integraal beleid.”*

*“Wij moeten als buitenstaander constateren dat het daarbinnen gewoon niet goed geregeld is. Als de ene wethouder dit vertelt en de andere een heel ander verhaal houdt, dan klopt er iets niet. En de ambtenaren zitten ook niet goed vast aan de bestuurders. Dan vertelt de één iets dat bij de ander niet bekend is. En daar merken wij alles van, want wij zijn ook nog lastig.”*

Ook door ambtenaren worden problemen in de interne communicatie en afstemming gesignaleerd. Niet alleen een gebrekkige afstemming tussen afdelingen, maar ook tussen bestuur, directie en de afdelingen.

*“Dat gebeurt regelmatig, ja. Wij worden vaak geconfronteerd met beleidslijnen, die niet van tevoren met ons zijn doorgenomen. Ons beleidsterrein raakt bijna alle disciplines binnen de gemeente. Wij kunnen dat zelf niet allemaal in de gaten houden. Dan komt er vanuit de gemeente een plan. Daar zou je eerst intern op moeten kunnen reageren, maar het ligt er gewoon al. Je hebt er niet over meegedacht. Uiteindelijk krijgen de ondernemers en de stad dat op hun bord. Die hebben zoiets van: ‘Weten jullie dat niet?’ ‘Nee, dat weten wij niet.’ Daar zijn wij altijd heel eerlijk in. ‘Sorry, zij zijn aan ons voorbij gegaan.’ En dan ligt het plan er al. En dan wordt het reageren op iets dat al bestaat. Dan kom je in een moeilijke positie. Aan de ene*

<sup>29</sup> GWI = het beleidsproject ‘Geschied Wonen voor Iedereen’ bij de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling.

*kant snap je de klachten en aan de andere kant moet je de gemeente de hand boven het hoofd houden. Wij zeggen dan: 'Wij snappen jullie klacht en wij gaan het inbrengen.' Alleen dan is het zo dat er niet goed gecommuniceerd wordt waarom met die klachten niets wordt gedaan. Of waarom de klacht niet wordt overgenomen."*

Ook in de enquête onder de ambtenaren wordt de interne communicatie als knelpunt genoemd. In de open vraag op het einde van de enquête noemt tien procent van de ambtenaren het gebrek aan interne afstemming en een gebrekkige interne communicatie als belangrijkste probleem. Of zoals één van hen het uitdrukt: *"De communicatie kan veel beter geregeld worden, met name intern binnen de gemeente, zodat de communicatie naar buiten toe, naar de burgers, beter kan functioneren."*

Vanuit de raad wordt meer specifiek gewezen op haar eigen positie binnen de interne communicatie. Een aantal fracties stellen dat de raad zelf vaak niet volledig of te laat op de hoogte gebracht wordt en dat zij daardoor het gevoel hebben bij bepaalde kwesties min of meer voor het blok gezet te worden.

*"Je wordt besprongen door organisaties die hun gelijk niet hebben gekregen en die vervolgens roepen: 'Het traject is niet goed verlopen' of 'Wij zijn voorgelogen'. Daar hebben wij absoluut geen zicht op. Niet op de zaak zelf en niet op de vraag of er eventueel communicatieplannen rond die zaak bestaan. Zaken zijn vaak zo complex en wij zitten dan ook nog eens zo laat in het traject dat je er eigenlijk nauwelijks iets over kunt zeggen. Terwijl wij de plannen uiteindelijk wel vaststellen. Het is in dat verband heel moeilijk om die verantwoordelijkheid waar te maken. Wij hebben te weinig zicht op de communicatieplannen die er misschien rond bepaalde projecten zijn. Wat er wel of niet gebeurt hoor je van betrokkenen, die je benaderen, of van wethouders die het in hun portefeuille hebben. Dat is lastig. Gewoon heel lastig. Dit speelt dus in het voortraject van besluitvorming, waar wij verantwoordelijk voor zijn. Ik heb dan ook het gevoel dat ik mijn rol niet goed vervullen kan."*

Een andere fractie schets dit thema vanuit een wat andere invalshoek.

*"Het verbaast me hoeveel voldongen feiten er worden gepresenteerd. Ook aan ons als raad. Wat er dan allemaal achter de schermen uitonderhandeld is waar wij helemaal niet van op de hoogte zijn. Eigenlijk heb je als raad af en toe het idee: 'Heb ik hier als stadsbestuur überhaupt nog wel iets over te zeggen?' Dus ik kan me het gevoel van burgers ook best wel goed voorstellen. Zelfs als raad word je geconfronteerd met zaken die eigenlijk ergens gedurende het proces al besloten zijn."*

Als één van de oorzaken van een ontoereikende interne communicatie wordt het ontbreken van een helder intern communicatiebeleid en een gebrek aan regie inzake de interne communicatie genoemd. Dat geeft problemen. Uit de gesprekken met ambtenaren die op verantwoordelijke posities bij grote projecten betrokken zijn, valt op te maken dat met name in die projecten de communicatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie soms te wensen overlaat. Wethouders informeren zich in dat geval te weinig direct over de stand van zaken binnen het project en zijn, zeker in het verleden, in enkele projecten te weinig zichtbaar in de communicatie naar buiten. Dat leidt er toe dat ambtenaren die in direct contact met partners in de stad staan, zich niet altijd gesteund weten door een helder bestuurlijk commitment. Soms gaan wethouders met nieuwe plannen op de 'solotour' zonder dat dit met de betreffende mensen in het veld is afgestemd. Ook bestuurlijk is niet altijd sprake van interne consistentie. Gesprekspartners in de stad verwijzen in dat kader nogal eens naar het feit dat wethouders openlijk ieder voor zich concurrerende projecten lijken te promoten. Zo wordt in de stad opgemerkt:

*"Ik zie wel projecten in andere gemeenten waarin een duidelijk collectief belang zit. Daar zit dan ook echt een collegiaal bestuur. Je merkt dan dat de projecten niet ten koste van elkaar gaan, maar dat er een meerwaarde voor de stad in zit. Projecten als Via Breda, bij het NAC-stadion, de Bavelse Berg, die moeten elkaar versterken. Het is de dood in de pot als de in-*

*druk ontstaat dat zij elkaar beconcurreren. Dat heeft geen enkele zin. Dan heb je ook geen goed kader geschapen als overheid om die plannen tot wasdom te brengen.”*

Daarnaast komt de gemeentelijke reorganisatie en de gevolgen hiervan voor de afdelingen regelmatig in de gesprekken met de ambtenaren en de stad naar voren. Diverse gesprekspartners in de stad noemen als probleem dat veel ambtenaren die zij als aanspreekpunt hadden binnen de gemeentelijke organisatie door de reorganisatie vertrokken zijn naar andere afdelingen of naar elders.

*“Het vervelende is dat er steeds weer andere ambtenaren zitten. Steeds weer een ander. Nooit een keer een vertrouwd iemand. En dan moet je je verhaal weer helemaal opnieuw beginnen en die hebben een totaal andere mening. Die pakken het boekje erbij want daarin staan de regels, en dan zeggen zij: ‘Ja, dat kan niet volgens het boekje’.”*

Ook stellen diverse gesprekspartners in de stad en binnen de gemeentelijke organisatie dat, als gevolg van de reorganisatie, veel ervaren ambtenaren die veel kennis, communicatie-ervaring en een uitgebreid netwerk in de stad bezaten, verdwenen zijn. Een ambtenaar zegt daarover.

*“Ik noem dat het collectieve geheugen en daar maak ik me ernstig zorgen over. Het feit dat er niemand is die weet hoe het vijf jaar geleden was. De wisseling van de wacht maakt dat de overdracht van dossiers moeizaam verloopt. Vaak moet je het zelf maar weer opnieuw uitzoeken. Hoe het precies zit. Hoe de kwestie ontstaan is. Vooral die 57-plussers hadden veel cruciale informatie, cruciale kennis over het verleden. Zaten vaak ook op posities waar zij een belangrijke rol hadden in het doorgeven van informatie. Op het moment dat die inhoudelijke kennis en die posities verloren gaan, heb je als gemeente een probleem. Het duurt jaren voordat die leemte weer is opgevuld.”*

### **6.3 Enkele samenvattende conclusies**

In dit hoofdstuk zijn de interne gemeentelijke cultuur en de interne organisatie van de communicatie belicht. Het aspect ‘cultuur’ is de laatste tijd meer en meer onderwerp van discussie binnen de gemeentelijke organisatie zelf. Dat wordt voornamelijk verwoord in het voornemen meer ‘van buiten naar binnen’ te gaan kijken en in aansluiting daarop ook ‘van buiten naar binnen’ te gaan werken. Zowel de gesprekspartners in de stad en de gesprekspartners vanuit de gemeente constateren dat de gemeente toch nog te veel in zich zelf gekeerd is. Daarbij worden onder meer woorden gebruikt als ‘te intern gericht’, ‘te defensief’, ‘te krampachtig’ en ‘te bureaucratisch’. Burgers worden binnen de gemeente nog al eens vooral als lastig ervaren, en ook niet altijd serieus genomen. Burgers zijn feitelijk te weinig in beeld.

Gesprekspartners geven aan dat die cultuur met name voor een meer interactieve vorm van communicatie, waarbij de gemeente samen met burgers en partners in de stad aan beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering doet, belemmerend werkt. In plaats van voorafgaand aan de planvorming in gesprek te gaan met de relevante stakeholders in de stad, worden de plannen meestal intern geheel uitgedacht en opgeschreven. In een eventueel gesprek dat volgt, wordt, in de ogen van de partners in de stad, dan nogal eens te krampachtig en defensief vastgehouden aan het eigen ontwikkelde plan en wordt te weinig gebruik gemaakt van de expertise die in de stad voor handen is. Organisaties, instellingen en andere partijen in de stad, van onderwijs tot detailhandel en wooncorporaties wijzen er in dat kader op, dat de verhoudingen op veel beleidsterreinen zodanig veranderd zijn dat partnership eerder de geëigende houding is dan de ‘producent-klant’-verhouding. Partnership en samenwerking vragen om een andere, een meer open en responsieve cultuur en houding dan de vroegere verhoudingen tussen de gemeente en het maatschappelijk middenveld.

Door veel gesprekspartners wordt, naast de interne cultuur, een gebrekkig functionerende interne gemeentelijke communicatie als een hinderpaal genoemd voor een open en heldere communicatie tussen de gemeente en de stad. Door meerdere gesprekspartners in de stad wordt het beeld van het ‘veelkoppige monster’ als metafoor gebruikt. Het is met andere woorden nooit helemaal duidelijk of datgene wat een ambte-



naar zegt, uiteindelijk ook het standpunt van de gemeente is. De ervaring leert dat er nogal eens te weinig wordt afgestemd, en dat er geen sterke integrale benadering en regie wordt gevoerd over projecten en over de daarbij behorende communicatie. Binnen de gemeentelijke organisatie signaleren ook ambtenaren zelf, van hoog tot laag, dat de interne communicatie een probleem vormt. Dat betreft niet alleen een gebrekkige afstemming tussen afdelingen, maar ook tussen bestuur, directie en de afdelingen. Ambtenaren wijzen in dat kader op het feit dat zij zich in moeilijke trajecten soms te weinig gesteund voelen vanuit het bestuur en dat, een mening die wordt gedeeld door partners in de stad, bestuurders bij tijd en wijle ook zelf te weinig eenduidig zijn in hun communicatie naar buiten. De raadsfracties voegen daar nog een geheel eigen dimensie aan toe. Zij ervaren dat zij vaak uitsluitend helemaal aan het einde van een lang traject van beleidsontwikkeling en besluitvorming in beeld komen. Zij hebben daardoor het gevoel te weinig op de hoogte te zijn van het verloop van beleidstrajecten. Zij vinden het daardoor ook moeilijk om helder op vragen van burgers en partners in de stad te reageren. Het geheel roept bij hen tot slot het beeld van 'voldongen feiten' op wanneer het moment van uiteindelijke besluitvorming gekomen is.

Als mogelijke oorzaken voor een gebrekkig functionerende interne gemeentelijke communicatie wordt gewezen op het ontbreken van een helder intern communicatiebeleid en een gebrek aan regie inzake interne communicatie. Daarnaast wordt tevens gepleit voor een sterkere bestuurlijke betrokkenheid bij het uitdragen van gemeentelijke plannen en meer eenduidigheid in de bestuurlijke presentatie en communicatie. Dat vraagt om een sterker bestuurlijk commitment en een grotere mate van afstemming binnen het bestuurlijke opereren.



## Hoofdstuk 7: Samenvatting en enkele punten ter overweging

### 7.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft de afgelopen maanden de communicatie tussen de gemeente Breda en de stad aan een nader onderzoek onderworpen. De aanleiding vormt gesignaleerde onvrede in de stad en vanuit de gemeente zelf over de wijze waarop de communicatie in een aantal trajecten verloopt. Dat leidt eind 2006 tot het verzoek van de Bredase gemeenteraad aan de Rekenkamer Breda om te onderzoeken waar de problemen liggen en welke oorzaken hiervoor aan te dragen zijn.

#### **De vraagstelling**

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: *“In hoeverre verloopt de communicatie tussen de gemeente en de stad, tussen politici en beleidsmakers enerzijds en burgers, organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen anderzijds naar wens van alle partijen, waar treden eventuele communicatiestoornissen op, welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag en op welke wijze kunnen deze worden overwonnen.”*

De Rekenkamer maakt in het onderzoek onderscheid tussen drie vormen van communicatie, die ieder naar een verschillende positie van de burgers verwijzen:

- (a) informatievoorziening en voorlichting (de burger als ‘onderdaan’);
- (b) communicatie met betrekking tot dienstverlening (responsieve communicatie), onder meer in de vorm van het beantwoorden van vragen, en het reageren op verzoeken en klachten van burgers (de burger als ‘klant’);
- (c) communicatie als interactief proces (tweerichtingsverkeer), ofwel het gesprek tussen gemeente en burgers over lopend of nieuw te ontwikkelen beleid (de burger als ‘participant’ en mogelijk als ‘coproducent’).

In dit rapport ligt de nadruk op de interactieve communicatie tussen gemeente en de stad. Deze vorm van communicatie heeft de afgelopen jaren, ook in de gemeente Breda, een steeds belangrijker plaats weten te veroveren. De gemeente wenst in sterkere mate dan voorheen samen met de burgers beleid te ontwikkelen en langs die weg de kloof tussen gemeente en burgers te verkleinen. Burgers en partners in de stad geven van hun kant aan nauwer betrokken te willen worden bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. De trajecten waarbinnen de interactieve communicatie vorm krijgt, dragen vaak een complex karakter. De Rekenkamer gaat er vanuit dat zowel de gemeente, als de burgers en partners in de stad, ook in die meer ingewikkelde trajecten streven naar een zo optimaal mogelijk, helder communicatieproces. Intenties zijn echter soms weerbarstig en vragen om een interactief zoek- en leerproces. De doelstelling van deze analyse is helder te krijgen op welke punten de communicatie moeizaam verloopt en na te gaan of daarvoor duidelijke oorzaken worden aangedragen. Het belangrijkste doel is om van de bevindingen te leren en het communicatieproces te verbeteren.

In die zin heeft de Rekenkamer gekozen voor wat een ‘confronterende aanpak’ kan worden genoemd. Zij presenteert scherpe beelden uit de stad, van de zijde van burgers, organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen, maar tevens vanuit de gemeente zelf. Daarbij is het zeker niet zo dat de beelden en verhalen uit de stad tegenover de beelden en verhalen van de ambtenaren en bestuurders van de gemeente staan. Zij kunnen elkaar tegenspreken, nuanceren, maar ook ondersteunen. En even goed lopen scheidslijnen in interpretatie van gebeurtenissen en processen dwars door de stad en de gemeente.

#### **De opzet van het onderzoek**

Binnen het onderzoek is een breed scala van onderzoeksinstrumenten ingezet. Allereerst heeft de Rekenkamer een vragenlijst over alle drie communicatievormen uitgezet onder twee verschillende groepen:

1. onder de Bredase burgers; via het Digipanel hebben 620 Bredase burgers hun mening gegeven over uiteenlopende aspecten van de communicatie tussen de gemeente en de stad;
2. onder alle ambtenaren; daarbij is aan de ene helft van de ambtenaren gevraagd de vragenlijst 'als ambtenaar' in te vullen en de andere helft om de vragenlijst 'als burger' te beantwoorden; in totaal hebben 309 ambtenaren 'als ambtenaar' en 315 ambtenaren 'als burger' de enquête ingevuld.

Daarnaast zijn rondetafelgesprekken en interviews gehouden met sleutelpersonen vanuit uiteenlopende groepen burgers, belangenorganisaties en instellingen in de stad en vanuit de gemeentelijke organisatie, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. In totaal heeft de Rekenkamer met 56 personen vanuit de stad en met 33 personen vanuit de gemeentelijke organisatie en bestuur gesprekken gevoerd. De rondetafelgesprekken en interviews richtten zich vooral op de interactieve communicatie tussen gemeente en stad.

## 7.2 De uitkomsten van het onderzoek

Uit de enquêtes komt allereerst naar voren dat de burgers en de ambtenaren gemiddeld een rapportcijfer van respectievelijk een 6,65 en een 6,29 geven. Dat is op zich niet slecht, maar biedt toch zeker nog ruimte voor verbetering.

Onder de burgers zijn de maatschappelijk actieve burgers het meest kritisch over de diverse aspecten van de communicatie tussen gemeente en de stad, vooral over de interactieve communicatie. Onder de ambtenaren zijn de ambtenaren die de vragenlijst 'als burger' hebben ingevuld, kritischer dan de ambtenaren die de vragenlijst 'als ambtenaar' hebben ingevuld. De ambtenaren in de hogere salarisschalen oordelen het meest kritisch over de communicatie.

### De informatievoorziening

De burgers en ambtenaren zijn in de enquête over het geheel genomen positief over de informatievoorziening van de gemeente, met name over de hoeveelheid informatie en de duidelijkheid van de informatie. Wel is een grote meerderheid van beide groepen van mening dat burgers vroegtijdiger geïnformeerd moeten worden over nieuwe plannen. Ook oordeelt een belangrijk deel dat de website van de gemeente toegankelijker kan worden en dat de gemeente de doelen en regels van haar beleid beter uit kan dragen.

### De responsieve communicatie (communicatie als dienstverlening)

De burgers en ambtenaren zijn in de enquête redelijk positief over de mate waarin de gemeente open staat voor klachten en vragen van burgers en over de klantvriendelijkheid van de gemeente. Een deel is echter kritisch over de tijdigheid van het beantwoorden van brieven en e-mails van burgers, alsmede over de duidelijkheid van de antwoorden die worden gegeven. Vooral worden kanttekeningen geplaatst bij de mate waarin de gemeente daadwerkelijk werkt vanuit vragen en wensen van burgers. Burgers zijn op veel afdelingen eigenlijk weinig in beeld, zo stelt een belangrijk deel van de ambtenaren in de enquête.

Een belangrijke conclusie uit de enquête en de gesprekken is dat een goede informatievoorziening en het tijdig en duidelijk beantwoorden van brieven, e-mails en telefoontjes belangrijke basisvoorwaarden vormen voor een goede interactie tussen gemeente en burgers/partners in de stad. Daar waar informatie niet goed wordt overgedragen of niet goed wordt gereageerd op signalen van burgers en partners treedt duidelijk frictie op in de communicatie. Uit de rondetafelgesprekken en interviews komt naar voren dat het niet tijdig doorgeven van informatie en het niet (actief) reageren van de gemeente op telefoontjes, brieven en e-mails burgers het gevoel geeft dat zij niet serieus worden genomen.

### De interactieve communicatie, het gesprek tussen gemeente en stad

Het meest kritisch zijn burgers en ambtenaren over de interactieve communicatie, het gesprek tussen de gemeente en de stad. Uit de enquête blijkt dat burgers en ambtenaren oordelen dat de gemeente burgers eerder moet betrekken bij nieuwe plannen, de mening van burgers sterker moet laten meewegen en duidelijker moet aangeven op welke wijze de wensen en belangen van diverse partijen worden meegewogen in de uit-

eindelijke besluitvorming. Ook geeft iets meer dan eenderde van de ondervraagden aan dat zij niet goed weten waar zij aan toe zijn bij afspraken met de gemeente.

### **De gesprekken**

In de gesprekken, die de Rekenkamer heeft gevoerd, is de nadruk gelegd op de vraag hoe de interactieve communicatie tussen gemeente en stad verloopt. Daarbij is met sleutelpersonen vanuit verschillende vakgebieden gesproken en heeft de Rekenkamer de communicatietrajecten bij een aantal grote projecten in de stad (Bavel, Via Breda, de binnenstad/de nieuwe haven) en rond de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) onderzocht.

### **Algemeen oordeel**

Het algemene beeld uit de gesprekken en interviews is dat de gesprekspartners vanuit de stad en vanuit de gemeente zelf in meerderheid het communicatieproces als een 'lastig' en 'moeizaam proces' ervaren. Naast voorbeelden waarin de communicatie goed verloopt, is de algemene indruk dat vooral rond belangrijke en grote trajecten en projecten een daadwerkelijke dialoog in de praktijk vaak nauwelijks gestalte krijgt. Daarvoor worden meerdere oorzaken aangedragen.

Dit algemene oordeel en de mogelijke oorzaken die daarvoor worden aangedragen zijn door de Rekenkamer aan de hand van vier thema's verder uitgediept: de uitgangspunten en doelen van communicatie, de organisatie van de communicatie, het verloop van het proces van de communicatie in de praktijk, en de cultuur en interne organisatie van de communicatie binnen de gemeente.

### **De uitgangspunten**

De uitgangspunten en doelen op basis waarvan de gemeente de afgelopen jaren het gesprek met de stad is aangegaan, zijn vastgelegd in *De regels van het spel* (2001). De nota neemt, zo blijkt uit de gesprekken, in de praktijk echter nauwelijks meer een richtinggevende plaats in binnen de communicatietrajecten van de gemeente. Ook zijn inmiddels allerlei nieuwe communicatie-experimenten van start gegaan die geen expliciete koppeling hebben met de kaders van *De regels van het spel*. De bestaande kaders richten zich voornamelijk op het informeren, raadplegen en consulteren van burgers over beleid. Voor verdergaande vormen van participerende beleidsvorming samen met de burgers heeft Breda geen formele kaders<sup>30</sup> vastgelegd. Volgens de gesprekspartners vanuit de gemeente zijn de kaders in *De regels van het spel* daarom aan een herbezinning toe.

Met name uit de gesprekken met de raadsfracties en sleutelpersonen uit de ambtelijke organisatie komen daarnaast twijfels naar voren over de vraag of de gemeentelijke uitgangspunten en doelen van communicatie wel voldoende duidelijk zijn ingebed in een samenhangende besturingsfilosofie en of deze op basis daarvan een heldere praktische vertaling krijgen. Welke doelen heeft de gemeente voor ogen met de communicatie, hoe leert de gemeente als organisatie echt vanuit het perspectief van de burger te kijken en te werken, hoe geeft de gemeente het gesprek met de burgers vorm en hoeveel ruimte en invloed krijgen burgers bij het formuleren en vaststellen van beleid? Dat zijn vragen die, zo komt uit de gesprekken naar voren, nog onvoldoende zijn beantwoord.

Burgers en partners in de stad geven vanuit hun perspectief aan dat de gemeente haar uitgangspunten en doelen ten aanzien van de communicatie met de stad te weinig helder uitdraagt. Hierdoor is het burgers onvoldoende duidelijk op welke punten zij inbreng mogen hebben, hoe ver mogelijke inbreng reikt en wat uiteindelijk met die inbreng gebeurt. Uit de gesprekken blijkt dat de actieve burgers en partijen in de stad graag willen meepraten, adviseren, een duidelijke inbreng en invloed willen hebben in het gemeentelijke beleid en graag meer willen samenwerken met de gemeente in plannen, beleidstrajecten en projecten. Bij een deel van hen leeft de verwachting dat de gemeente ook datzelfde nastreeft. Wanneer deze verwachtingen niet uitkomen, ontstaat teleurstelling, frustratie en wantrouwen, zo is te horen in de gesprekken. Daarnaast vragen burgers en partners in de stad zich af of de gemeente duidelijk voor ogen heeft op basis van welke randvoorwaarden een duurzame interactieve dialoog tot stand kan komen en waar de precieze grenzen lig-

---

<sup>30</sup> Veel andere gemeenten beschikken inmiddels over een Verordening of Handreiking Interactieve beleidsvorming.

gen in termen van het samen ontwikkelen van beleid. Dit sluit aan bij vragen die hieromtrent binnen de gemeentelijke organisatie zelf leven.

### **De organisatie van de communicatie met de stad**

Met betrekking tot de organisatie van de communicatie kan op basis van de gesprekken allereerst worden geconcludeerd dat er nauwelijks sprake is van een gestructureerde, strategische aanpak van de communicatie met de stad. Er wordt te weinig regie gevoerd over de organisatie van de communicatie en er wordt te weinig nagedacht over de communicatie in termen van doelgroepen en belangengroepen in de stad en op welke wijze de communicatie met die doelgroepen via een strategisch plan georganiseerd kan worden. Communicatieplannen dragen veelal een te technisch karakter, waarbij binnen trajecten en projecten te weinig aandacht wordt besteed aan de volgende vragen: welke stakeholders met welke belangen bij het project of traject betrokken zijn, op welke wijze het beste kan worden ingespeeld op hun belangen en daaruit voortkomende vragen, en langs welke kanalen de communicatie het best kan worden georganiseerd, op welk moment in het project of traject waarover gesproken dient te worden, of en tot op welke hoogte beleidsplannen onderdeel van interactieve communicatie zijn of worden, en wat de precieze plaats is van meer gereuleerde vormen van inspraak en consultatie (positie van dorps- en wijkraden, klankbordgroepen en de plaats van inspraak).

Het is zeker zo dat de gemeente regelmatig communiceert met specifiek georganiseerde partijen in de stad. Al geven deze aan dat de setting waarbinnen de communicatie plaatsvindt, vaak te formeel van aard is en er daardoor weinig mogelijkheden voor een open inhoudelijke dialoog met alle stakeholders bestaan. Verder brengen meerdere gesprekspartners vanuit de gemeente en vanuit de stad naar voren dat het gesprek met individuele burgers en bewoners in de buurten nauwelijks tot stand komt. De gemeente communiceert vooral met georganiseerde (belangen)groepen. De kans is daardoor aanwezig dat de gemeente eenzijdig met specifieke groepen communiceert en dat de belangen van bijvoorbeeld kwetsbare en moeilijk te bereiken burgers onvoldoende in beeld komen.

Daarnaast blijkt de organisatie van de communicatie met de dorps- en wijkraden en klankbordgroepen, die door de gemeente in het leven worden geroepen bij de grote projecten en grote beleidsveranderingen, aan discussie onderhevig te zijn. De positie van de dorps- en wijkraden is al langere tijd niet erg helder, zo constateren de raden zelf, als ook ambtenaren en bestuurders. Aan de ene kant krijgen zij in *De regels van het spel* en de inspraakverordening een belangrijke plaats in de communicatie tussen gemeente en stad toebedeeld. Aan de andere kant wordt de representativiteit van de raden door de gemeente ter discussie gesteld en de vraag opgeworpen of zij naast de specifieke dorps- en wijkbelangen wel voldoende oog hebben voor het algemene belang van de stad. Bij de dorps- en wijkraden bestaat nogal wat onvrede, met name ook over de wijze waarop de communicatie met de raden is georganiseerd en tot welke resultaten die communicatie leidt. Zowel van gemeentelijke zijde, als vanuit de wijk- en dorpsraden wordt geconstateerd dat verheldering van de positie van de dorps- en wijkraden nodig is.

Ook bij de klankbordgroepen leven, naast positieve ervaringen in enkele klankbordgroepen, toch vooral vragen en onduidelijkheden. Dat betreft om te beginnen de vraag welke stakeholders op basis van welke belangen vertegenwoordigd zouden moeten zijn binnen klankbordgroepen. Daarover wordt binnen de gemeente nog weinig structureel nagedacht, zo blijkt uit de gesprekken. Daarnaast blijkt onduidelijkheid te bestaan over de vragen met welk doel klankbordgroepen worden ingezet binnen projecten, wat de precieze speelruimte is binnen de interactieve communicatie, op welk moment zij binnen projecten of trajecten worden ingezet, wanneer zij over welke zaken worden geïnformeerd en op welke wijze de terugkoppeling vanuit de gemeente plaatsvindt.

In dat kader is het van belang erop te wijzen dat de gemeente recentelijk expliciet op zoek is naar nieuwe organisatievormen voor de communicatie met de stad. Diverse ambtenaren, burgers en partners in de stad dragen ideeën aan over de wijze waarop het gesprek tussen de gemeente en de stad op basis van meer gelijkwaardigheid vorm zou kunnen krijgen. De gemeente zou, zo stellen gesprekspartners in de stad, meer kunnen uitgaan van een netwerkbenadering, waarbij gemeente, burgers en partners vanuit een samenwer-

kingsverband opereren. Hierbij is het van belang, meer dan dat nu het geval is, ook individuele burgers binnen de interactieve communicatie een duidelijke plaats te geven.

### **Het communicatieproces in de praktijk**

In hoofdstuk 5 is in kaart gebracht op welke manier de communicatie tussen de gemeente en de stad daadwerkelijk verloopt. Algemeen gesproken ervaren de gesprekspartners, zowel burgers en partners in de stad, als ook ambtenaren, bestuurders en politici binnen de gemeente, de communicatie tussen de gemeente en de stad als een 'lastig' en 'moeizaam proces'. Hoewel er ook voorbeelden zijn waarin de communicatie goed verloopt – voorbeelden vormen onder meer de WMO, het project rond de haven en meer concrete trajecten in wijken en buurten – is de globale indruk dat vooral rond belangrijke en grote trajecten en projecten een daadwerkelijke dialoog in de praktijk vaak nauwelijks gestalte krijgt. Ambtenaren stellen vast dat de communicatieprocessen complex zijn en moeilijk te beheersen.

De gesprekspartners onderkennen een aantal kenmerken van het communicatieproces, die meer zicht kunnen verlenen op waarom de communicatieprocessen zo lastig en moeizaam verlopen. Om te beginnen betreft dat het feit dat de communicatie tussen de gemeente en de stad belast wordt door ervaringen uit het verleden. Met name partners in de stad die al een lange geschiedenis met de gemeente hebben, ervaren frustraties omdat allerlei voorvallen, zoals het niet-beantwoorden van brieven, informatie die niet of te laat wordt doorgegeven, afspraken die niet worden nagekomen, misverstanden, het niet geven van een reactie op initiatieven van burgers, zich opstapelen. Frustraties die een open gesprek in de weg kunnen staan. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat het gesprek tussen de gemeente en de stad toch vooral de gestalte van éénrichtingsverkeer aanneemt, waardoor een 'echt gesprek' nauwelijks van de grond komt. Aan de ene kant is sprake van een eenzijdig overbrengen van ideeën en plannen van de kant van de gemeente. En aan de ander kant hebben burgers en partners in de stad het gevoel dat zaken die zij aandragen, onvoldoende of in het geheel niet gehoord worden door de gemeente.

Deels wordt dit toegeschreven aan het gegeven dat er te weinig regie wordt gevoerd over het proces van communicatie in de tijd. Dat leidt ertoe dat de communicatie tussen de gemeente en de stad niet wordt ervaren als een continu proces, maar eerder de indruk wekt te worden gestuurd door incidentele overwegingen. Met alle gevolgen van dien. Afspraken die doorkruist worden, veel wisselende boodschappen, en burgers en partners die het idee hebben niet echt op de gemeente aan te kunnen. Voor een ander deel wordt ter verklaring voor het moeizame verloop van het communicatieproces gewezen op het feit dat de gemeente nog te veel vanuit éénrichtingsverkeer communiceert. De gemeente houdt in de ogen van veel gesprekspartners vooral vast aan inhoudelijke regie op basis van grotendeels afgetimmerde kant-en-klaar-plannen in plaats van regie te voeren over het proces. Dat betekent dat voor een inhoudelijke inbreng op basis van volwaardige alternatieven van de zijde van partners in de stad of burgers die deelnemen aan klankbordgroepen of andere overlegplatforms, nauwelijks ruimte bestaat. En dat in het verlengde daarvan onvoldoende wordt gecommuniceerd over de redenen waarom bepaalde besluiten tot stand zijn gekomen en op welke wijze en tot op welke hoogte de inbreng en belangen van betrokken partijen in de stad daarbij een rol hebben gespeeld.

Ambtenaren en bestuurders brengen naar voren hoe moeilijk het is om interactief te communiceren over plannen en beleidsvorming. Ten eerste staat dit op gespannen voet met de inhoudelijke regie die de gemeente wil voeren, ten tweede is onduidelijk waar en wanneer in het proces ruimte gegeven kan worden aan andere ideeën. Ten derde benadrukken zij hoe moeilijk het is tot een evenwichtige afweging van de verschillende belangen in de stad te komen en hoe complex de verhoudingen veelal zijn tussen de verschillende belanghebbenden in de grote projecten.

Uit de voorbeelden van de trajecten waarin het communicatieproces goed verlopen is, blijkt dat een aantal zaken belangrijk zijn: de inzet en de communicatiecapaciteiten van de betrokken ambtenaren en wethouder, een goede structurering van en regievoering over het proces, goed luisteren en aan gesprekspartners het gevoel geven 'samen bezig te zijn' en daadwerkelijk terugkoppelen wat er met de inbreng van gesprekspartners gebeurd is in de afweging van de verschillende belangen.

### **De interne gemeentelijke cultuur en interne organisatie van de communicatie**

Ook meer interne factoren, de cultuur en de communicatie binnen de gemeentelijke organisatie zelf, worden door gesprekspartners ter verklaring van het moeizame verloop van de communicatie tussen de gemeente en de stad aangedragen. Het aspect 'cultuur' is de laatste tijd meer en meer onderwerp van discussie binnen de gemeentelijke organisatie zelf. Dat wordt voornamelijk verwoord in het voornemen meer 'van buiten naar binnen' te gaan kijken en in aansluiting daarop ook 'van buiten naar binnen' te gaan werken. Zowel de gesprekspartners in de stad als de gesprekspartners vanuit de gemeente constateren dat de gemeente toch nog te veel in zich zelf gekeerd is. Daarbij worden onder meer woorden gebruikt als 'te intern gericht', 'te defensief', 'te krampachtig' en 'te bureaucratisch'. Burgers worden binnen de gemeente nog al eens vooral als lastig ervaren, en ook niet altijd serieus genomen. Burgers zijn feitelijk te weinig in beeld.

Gesprekspartners geven aan dat die cultuur met name voor een meer interactieve vorm van communicatie, waarbij de gemeente samen met burgers en partners in de stad aan beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering werkt, een belemmering vormt. In plaats van voorafgaand aan het uitstippelen van de hoofdlijnen van beleid in gesprek te gaan met de relevante stakeholders in de stad, worden deze hoofdlijnen veelal intern afgetimmerd. In het gesprek met de stad wordt, in de ogen van partners, vervolgens te krampachtig en defensief vastgehouden aan de ontwikkelde plannen en te weinig gebruik gemaakt van de expertise die in de stad voorhanden is.

Daarnaast beschouwen veel gesprekspartners van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, het gebrekkig functioneren van de interne communicatie als een belangrijke hinderpaal voor een open en heldere communicatie tussen de gemeente en de stad. Door meerdere gesprekspartners in de stad wordt het beeld van het 'veelkoppige monster' als metafoor gebruikt. Het is met andere woorden nooit helemaal duidelijk of datgene wat een ambtenaar zegt, uiteindelijk ook het standpunt van de gemeente blijkt te zijn. De ervaring leert dat er te weinig intern wordt afgestemd, en dat er geen sterke integrale benadering en regie wordt gevoerd over projecten en over de daarbij behorende communicatie. Binnen de gemeentelijke organisatie signaleren ambtenaren zelf, van hoog tot laag, dat de interne communicatie een probleem vormt. Als mogelijke oorzaken voor een gebrekkig functionerende interne gemeentelijke communicatie wordt gewezen op het ontbreken van een helder intern communicatiebeleid en een gebrek aan regie inzake interne communicatie. Daarnaast wordt tevens gepleit voor een sterkere bestuurlijke betrokkenheid bij het uitdragen van gemeentelijke plannen en meer eenduidigheid in de bestuurlijke presentatie en communicatie. Dat vraagt om een sterker bestuurlijk commitment en een grotere mate van afstemming binnen het bestuurlijke opereren.

### **7.3 Enkele punten ter overweging**

Anders dan in eerdere onderzoeken komt de Rekenkamer aan het einde van dit rapport niet tot een serie aanbevelingen aan de gemeente. Dat heeft enerzijds te maken met de aard van het onderzoek. In dit rapport heeft de Rekenkamer in het kader van een probleemanalyse vooral burgers, partners, bestuurders, politici en ambtenaren aan het woord gelaten over hun beelden en opvattingen inzake de communicatie tussen de gemeente en de stad. Anderzijds vormt dit rapport een eerste inbreng binnen een bredere discussie, die de komende maanden gevoerd gaat worden. In die discussie is het aan de gemeentelijke organisatie zelf, politiek, bestuur en ambtelijke organisatie, om heldere uitgangspunten en proceslijnen te bepalen waarlangs de uitkomsten van dit onderzoek al dan niet kunnen worden vertaald naar bouwstenen voor een vernieuwd communicatiebeleid.

Geen aanbevelingen derhalve, maar het geheel van perspectieven op het gesprek tussen de gemeente en de stad overziend – uitgangspunten en doelen, de organisatie, het proces en de interne cultuur en communicatie – brengt de Rekenkamer wel tot het formuleren van vijf punten ter overweging.

1. Het is van wezenlijk belang om als gemeente een helder beeld voor ogen te hebben waar problemen in de communicatie tussen gemeente en stad gelegen zijn en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. De Rekenkamer biedt met dit rapport scherpe beelden over de communicatie, zoals die naar voren komen uit de stad, van de zijde van burgers, organisaties, bedrijven, maat-



schappelijke instellingen en belangengroepen, maar tevens vanuit de gemeente zelf. Niet zozeer om met de vinger te wijzen, maar voor alles om een leerproces op gang te brengen. Een leerproces waarbij de vraag 'Hoe komen wij tot een diepgaande, inhoudsvolle dialoog met de stad' centraal staat. Het gaat om het creëren van een helder bewustzijn over de stand van zaken, over ingeslepen patronen en oude gewoonten, over schaduwen uit het verleden die het gesprek van vandaag nog steeds parten blijven spelen.

2. Een belangrijke vaststelling, van gesprekspartners binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, is het ontbreken van een heldere besturingsfilosofie. Hebben raad, college en ambtelijke organisatie voldoende duidelijk wat zij met het gesprek met de stad wil? Welke uitgangspunten en doelen staan daarbinnen centraal? Zijn antwoorden voorhanden op de volgende vragen: Op welke wijze geef je vorm aan daadwerkelijk tweerichtingsverkeer? Hoe bereik je de burgers, hoe geef je het gesprek met de burgers vorm, onder welke randvoorwaarden gebeurt dat, hoe leer je als organisatie echt vanuit het perspectief van de burger te kijken en te werken, en hoeveel invloed geef je burgers bij het formuleren en vaststellen van beleid? Zijn de uitgangspunten en doelen wel voor iedereen duidelijk?

Natuurlijk, er wordt gesproken met burgers, burgers worden geconsulteerd, om advies en naar hun mening gevraagd, burgers hebben inspraak, kunnen bezwaarschriften indienen en wellicht in de eigen buurt of wijk meepraten over praktische knelpunten, maar is dat de vorm waarin en het niveau waarop 'interactieve communicatie' dient plaats te krijgen?

Het begrip interactieve communicatie heeft in veel gemeenten en ook binnen de landelijke discussie een plaats verworven tussen een serie verwante begrippen als 'burgerparticipatie', 'interactieve beleidsvorming', 'coproductie' en 'vraagsturing'. Even los van de specifieke betekenis van al deze begrippen, dragen zij als gezamenlijk kenmerk het bewustzijn van de zijde van de overheid dat het van belang is burgers, bedrijven, organisaties, maatschappelijke instellingen en belangengroepen vroegtijdig te betrekken bij, en in open wisselwerking en samenwerking met hen te komen tot het ontwikkelen, formuleren, uitvoeren en evalueren van beleid. De hedendaagse samenleving is dermate complex geworden dat sturing van beleid op basis van eenrichtingsverkeer niet meer werkt. De overheid heeft moeite om draagvlak te vinden voor haar plannen en ondervindt vertraging bij de uitvoering van plannen door weerstanden en protesten van burgers. Daarnaast zijn burgers van hun kant niet altijd even tevreden over het probleemoplossend vermogen van de overheid en wensen dat hun inbreng bij oplossen van maatschappelijke problemen serieus wordt genomen. Daarbij zijn zij duidelijk op zoek naar een eigen plaats in het besluitvormingsproces van de overheid.

3. Zijn in het licht van het voorafgaande de formele regels rond de inspraak en overleg, als ook de manier waarop deze worden geïnterpreteerd en in de praktijk worden toegepast, nog wel *up to date*? Om te beginnen wordt zowel vanuit de stad, als ook vanuit de gemeente zelf gepleit voor een heroverweging van *De regels van het spel*. Daarnaast komt tevens de vraag bovendien, zeker ook op basis van de constatering dat een heldere besturingsfilosofie inzake de interactieve communicatie ontbreekt, in hoeverre het aan de orde is een verordening of handleiding inzake interactieve beleidsvorming vast te stellen. In dat kader past zeker ook een nadere bezinning op de precieze positie van de dorps- en wijkraden, klankbordgroepen en andere vormen van overleg met burgers en partners in de stad.
4. In hoeverre is de gemeente, nog even los van de vraag of uitgangspunten en doelen helder binnen een coherente besturingsfilosofie zijn vastgelegd, in staat om de 'interactieve dialoog met de stad', het gesprek ook echt van 'buiten naar binnen' aan te gaan? Is de organisatie van de communicatie zodanig op orde dat het gesprek op zinvolle wijze georganiseerd kan worden en van follow-up kan worden voorzien? Deze vragen verwijzen naar de aspecten organisatie van de communicatie met de stad, en vooral naar de interne cultuur en de interne communicatie binnen de gemeentelijke organisatie zelf. Daaromtrent worden in de gesprekken, zowel door burgers en partners in de stad, als ook binnen de gemeente zelf de nodige twijfels geventileerd. Het is duidelijk dat op dit punt alle

partijen, bestuur, politiek en ambtelijke organisatie om te beginnen een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen. Daarnaast kennen de afzonderlijke partijen voor specifieke aspecten ook duidelijk een eigen verantwoordelijkheid. Een goed voorbeeld voor die eigen specifieke verantwoordelijkheid vormt in de ogen van de Rekenkamer de klacht van de zijde van raadsleden dat zij te laat in de communicatieketen zitten en zich daardoor regelmatig voor voldongen feiten geplaatst zien. Dat kan waar zijn. Maar dat is zeker ook een kwestie van eigen verantwoordelijkheid. Niet voor niets ligt het primaat voor beleidsvorming en besluitvorming bij de raad zelve.

5. Bij de eerste vier gezichtspunten ligt de nadruk op het positie en de rol van de gemeente. Maar voor een open en inhoudsvolle dialoog dragen alle partijen in de stad, de gemeente, burgers, organisaties, bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen verantwoordelijkheid. Het is in die samenhang ook aan de burgers en partners in de stad om aan te geven wat zij in het kader van een interactieve dialoog wensen en verwachten. Dat vraagt zeker ook om een kritische reflectie op hun eigen bijdrage aan de communicatie op dit moment. In dat kader is het van belang dat 'oud zeer' wordt opgeruimd en openhartig wordt aangegeven waar het in de communicatie met de gemeente niet lekker loopt. In gesprekken met de stad heeft de Rekenkamer kunnen vaststellen dat er in zekere zin een soort terughoudendheid bestaat aan de kant van de partners in de stad waar het op zijn plaats is heldere taal te spreken en duidelijk te maken waar het in de communicatie niet lekker loopt.

Tot slot wil de Rekenkamer nog uitspreken dat zij met belangstelling uitkijkt naar de wijze waarop de raad, het college, de ambtelijke organisatie in eerste instantie, maar later in het traject ook de burgers en partners in de stad omgaan met de uitkomsten van dit onderzoek. De Rekenkamer hoopt op een openhartig en vruchtbaar debat, waarbij het niet gaat om politieke scherpelijperij of het beantwoorden van 'schuldvragen'. De Rekenkamer zal het debat kritisch volgen en waar nodig nog van nader commentaar voorzien.

# **Bijlagen**

**bij het rapport 'In gesprek met de stad'**

**Bevindingen van de Rekenkamer Breda in het onderzoek naar de  
communicatie tussen de gemeente Breda en de stad**

## Bijlagen

1. Vragenlijst voor enquêtes
2. De uitkomsten van de enquête onder burgers
3. De uitkomsten van de enquête onder ambtenaren ('als ambtenaren')
4. De uitkomsten van de enquête onder ambtenaren ('als burgers')
5. Lijst van deelnemers aan rondetafelgesprekken met de dorps- en wijkraden
6. Lijst van geïnterviewde personen
7. Leden van de klankbordgroep voor het onderzoek



# **Bijlage 1**

## **Vragenlijst enquêtes**

## Bijlage 1 Vragenlijst enquêtes

De enquête onder ambtenaren is via de computer ingevuld; de enquête onder burgers is telefonisch afgenomen. Hieronder de vragen voor de telefonische enquête. De inhoudelijke vragen zijn gelijk aan de vragen die aan de ambtenaren zijn voorgelegd. Verschillen tussen beide enquêtes hebben betrekking op de algemene vragen.

*Ik wil u graag een aantal vragen voorleggen over de manier waarop de gemeente Breda communiceert met haar burgers. Daarbij kunt u de volgende antwoorden geven: sterk mee eens, mee eens, neutraal, mee oneens, sterk mee oneens*

### 1. Enkele stellingen over het betrekken van burgers bij plannen.

	sterk eens	eens	neutraal	oneens	sterk oneens	weet niet/ geen mening
a. De gemeente zet zich actief in om belanghebbenden bij belangrijke onderwerpen te betrekken.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
b. In mijn wijk of dorp komt de wijk/dorpsraad goed op voor het belang van de bewoners.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
c. Bij het maken van plannen in mijn directe omgeving neemt de gemeente de mening van burgers voldoende mee.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
d. De gemeente moet bij het maken van plannen voor grote projecten bewoners in een veel vroeger stadium betrekken (Spoorzone, de Haven, Bavelse Berg).	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

### 2. Nu enkele stellingen over het informeren over het gemeentelijk beleid.

	sterk eens	eens	neutraal	oneens	sterk oneens	weet niet/ geen mening
a. De gemeente brengt inwoners tijdig op de hoogte van het uitvoeren van nieuwe plannen.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
b. Het beleid van de gemeente is goed te volgen via artikelen in BN De Stem en andere bladen.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
c. De gemeente legt goed en helder uit waarom zij bepaalde beslissingen neemt.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
d. De gemeente geeft veel informatie over zaken die van belang zijn voor burgers (openingstijden, werkzaamheden aan straten, het ophalen van afval, etc.).	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

3. *Neemt u wel eens deel aan de volgende activiteiten?*

	ja	nee
a. Bent u actief lid van een belangenorganisatie, sport- of cultuurvereniging?	(1)	(2)
b. Verricht u vrijwilligerswerk bij maatschappelijke instellingen, verenigingen en andere organisaties	(1)	(2)
c. verleent u (mantel)zorg <sup>1)</sup> aan anderen dan familieleden	(1)	(2)
d. verleent u (mantel)zorg aan de eigen familie	(1)	(2)
e. gaat u wel eens naar voorstellingen, musea, theater of bioscoop	(1)	(2)

<sup>1)</sup> Onder mantelzorg wordt verstaan zorg die u geeft aan familie of bekenden die voor langere tijd ziek of hulpbehoevend zijn

4. *Wederom enkele stellingen waarmee u het eens of oneens kunt zijn. Zij gaan over de toegankelijkheid tot de gemeente.*

	sterk eens	eens	neutraal	oneens	sterk oneens	weet niet/ geen mening
a. Ik kan met mijn vragen en wensen goed terecht bij de gemeente.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
b. De gemeente is telefonisch goed bereikbaar.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
c. Gemeentelijke informatie is goed te vinden op de internetsite van de gemeente.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
d. Ik weet precies waar ik iets moet halen bij de gemeente (zoals een vergunning, paspoort e.d.)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

5. *Nu enkele stellingen of de gemeente begrijpelijk communiceert.*

	sterk eens	eens	neutraal	oneens	sterk oneens	weet niet/ geen mening
a. De gemeentelijke informatie, via BN De Stem en andere bladen, is duidelijk en goed te begrijpen.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
b. Het aanvragen van bijvoorbeeld vergunningen is gebruikersvriendelijk (makkelijk in te vullen).	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
c. De inhoud van de informatie over de dienstverlening van de gemeente (afvalinzameling en uitgifte van paspoorten, etc.) is duidelijk.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
d. Brieven en e-mails van de gemeente zijn in duidelijke taal geschreven.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

6. *Bent u actief bij het verbeteren van de woon- en leefomgeving in de eigen buurt?*

- 1 ja
- 2 nee
- 3 weet niet/ geen mening



7. Wat is uw politieke voorkeur?

- 1 CDA
- 2 PvdA
- 3 SP
- 4 VVD

- 5 geen antwoord
- 8 anders, nl.....

8. De volgende stellingen gaan erover of de gemeente duidelijke doelen en regels stelt.

	sterk eens	eens	neutraal	oneens	sterk oneens	weet niet/ geen mening
a. De doelen van het gemeentelijk beleid zijn helder.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
b. Burgers en organisaties weten bij de gemeente precies waar zij aan toe zijn; de regels zijn duidelijk.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
c. De gemeente legt bij besluiten helder uit hoe de belangen van alle partijen (burgers, bedrijven, instellingen, de gemeente zelf) worden meegewogen.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
d. Burgers weten waar ze aan toe zijn. 'Afspraak is afspraak.' daar staat de gemeente voor.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
e. Wanneer ik een vraag stel aan de gemeente, krijg ik altijd duidelijk antwoord.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

9. Als laatste nog stellingen over hoe de gemeente reageert op vragen van burgers.

	sterk eens	eens	neutraal	oneens	sterk oneens	weet niet/ geen mening
a. De gemeente staat open voor klachten van burgers.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
b. Er wordt door de gemeente duidelijk vanuit de vragen en behoeften van burgers gewerkt.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
c. Op vragen van haar burgers reageert de gemeente klantvriendelijk.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
d. Wij worden als bewoners niet serieus genomen door de gemeente.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
e. De gemeente weet wat er speelt in de dorpen en wijken.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
f. Brieven en e-mailberichten worden binnen drie weken beantwoord.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

10. Kunt u voor de communicatie van de gemeente naar de burger in het algemeen, een rapportcijfer geven?

11. Zijn er volgens u belangrijke knelpunten bij de communicatie met de gemeente?  
en zo 'ja', welke zijn dat dan?

- 1 nee, geen knelpunten
- 2 ja, knelpunten, nl.....
- 3 weet niet

12. Heeft u verder nog opmerkingen over de communicatie tussen burger en de gemeente?

.....

Nu een aantal algemene vragen.

1. Wat is uw leeftijd?

- ..... jaar
- 99 geen antwoord

2. Wat is uw gezinssituatie ?

- 1 u woont alleen → naar vraag 5
- 2 u woont bij ouders/verzorgers
- 3 u bent gehuwd/woont samen met partner zonder kinderen-> naar vraag 4
- 4 u bent gehuwd/woont samen met partner met kinderen
- 5 u woont alleen met kind(eren)
- 8 anders namelijk.....
- 9 geen antwoord

3. Hoeveel personen telt uw huishouden uzelf meegerekend?

- . ... personen
- 8 acht of meer personen
- 9 geen antwoord

4. Hoeveel personen daarvan zijn jonger dan 18 jaar?

- ..... personen jonger dan 18 jaar
- 8 acht of meer
- 9 geen antwoord

5. Bent u huurder of eigenaar van uw woning?

- 1 huurder
- 2 eigenaar
- 3 weet niet

6. *Wat is uw postcode? (Opm: 2 cijfers en 2 letters invullen)*

- 48 ... .. -- .... ..
- 88 geen idee
- 99 geen antwoord

7. *Wat is uw hoogst voltooide opleiding (met diploma afgesloten)?*

- 1 geen onderwijs
- 2 lager onderwijs, basisonderwijs
- 3 lager beroepsonderwijs: vbo, lbo, ambacht-, huishoudschool, ihno, lts
- 4 middelbaar onderwijs: (m)ulo, mavo
- 5 middelbaar beroepsonderwijs: mbo, uts, mts, meao, mds, mas
- 6 hoger onderwijs: havo, vwo, mms, hbs, gymnasium
- 7 hoger beroepsonderwijs: hbo, hts, heao
- 10 wetenschappelijk onderwijs, universiteit
- 11 weet niet
- 98 anders

8. *Wat is uw geslacht?*

- 1 man
- 2 vrouw
- 9 geen antwoord

9. *Verricht u betaalde werkzaamheden?*

- 1 ja
- 2 nee → naar vraag 11
- 9 geen antwoord → naar vraag 11

10. *Is dit voor meer dan 12 uur per week?*

- 1 ja -> naar vraag 11a
- 2 nee

11. *Wat is uw hoofdbezigheid overdag?*

- 1 student / scholier
- 2 huisvrouw/-man
- 3 werkloos / AWW / WAO
- 4 gepensioneerd/VUT
- 5 vrijwilligerswerk
- 8 anders
- 9 geen antwoord

11a. Bent u alles bij elkaar gelukkig?

- 1 heel gelukkig
- 2 gelukkig
- 3 niet zo gelukkig
- 4 helemaal niet gelukkig

12. De volgende vraag gaat over uw inkomen. Kunt u aangeven in welke categorie het netto inkomen per maand van uw huishouden valt. Bedoeld wordt het netto inkomen per maand waarover uw huishouden (u en uw eventuele partner) kan beschikken (exclusief het inkomen van eventuele kinderen).

12a. Is dit inkomen minder dan € 1.900,-?

- 1 ja → naar vraag 12b
- 2 nee, het is meer → naar vraag 12d
- 3 weet niet → naar vraag 13
- 9 geen antwoord → naar vraag 13

12b. Is dit inkomen minder dan € 1.300,-?

- 1 ja → naar vraag 12c
- 2 nee, het zit tussen € 1.300,- en € 1.900,- → naar vraag 13

12c. Is dit inkomen minder dan € 950,-?

- 1 ja → naar vraag 13
- 2 nee, het zit tussen € 950,- en € 1.300 → naar vraag 13

12d. Is dit inkomen meer dan € 2.200,-?

- 1 ja → naar vraag 12e
- 2 nee, het zit tussen € 1.900,- en € 2.200,- → naar vraag 13

12e. Is dit inkomen meer dan € 3.150,-?

- 1 ja → naar vraag 12f
- 2 nee, het zit tussen € 2.200,- en € 3.150,- → naar vraag 13

12f. Is dit inkomen meer dan € 3.850,-?

- 1 ja → naar vraag 13
- 2 nee, het zit tussen € 3.150,- en € 3.850,- → naar vraag 13

13. Rekent u uw huishouden tot de groep met een laag inkomen, een gemiddeld inkomen, of een hoger inkomen?

- 1 laag inkomen
- 2 gemiddeld inkomen
- 3 hoger inkomen
- 4 weet niet
- 9 geen antwoord/vertel ik niet

14. Heeft u thuis een computer met internetaansluiting?

- 1 ja
- 2 nee
- 3 weet niet

*Hiermee zijn we aan het einde gekomen van deze enquête. Heeft u nog opmerkingen over deze vragenlijst?*

.....

.....

## **Bijlage 2**

### **Uitkomsten enquête burgers**

## Bijlage 2 Uitkomsten enquête burgers

Tabel 1.1: Rapportcijfer van de burgers voor communicatie van de gemeente in het algemeen

	Percentage	Valide percentage	Cumulatief percentage
2	0,3	0,3	0,3
3	0,6	0,6	1,0
4	1,4	1,4	2,4
5	5,2	5,4	7,8
6	27,1	28,0	35,8
7	51,8	53,5	89,4
8	9,9	10,2	99,5
9	0,3	0,3	99,8
10	0,1	0,2	100,0
<i>Totaal</i>	96,8	100,0	
Missing	3,2		
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>		
<b>Gemiddelde voor alle burgers</b>	<b>6.65</b>		

Tabel 1.2: 'De gemeente zet zich actief in om belanghebbenden bij belangrijke onderwerpen te betrekken.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	7,5	7,5
Mee eens	45,7	53,2
Neutraal/weet niet/geen mening	30,2	83,4
Oneens	15,0	98,4
Sterk mee oneens	1,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.3: 'In mijn wijk of dorp komt de wijk/dorpsraad goed op voor het belang van de bewoners.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	10,3	10,3
Mee eens	41,7	52,0
Neutraal/weet niet/geen mening	37,6	89,6
Oneens	9,2	98,8
Sterk mee oneens	1,2	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.4:** 'Bij het maken van plannen in mijn directe omgeving neemt de gemeente de mening van burgers voldoende mee.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	5,0	5,0
Mee eens	30,6	35,6
Neutraal/weet niet/geen mening	35,1	70,7
Oneens	25,6	96,3
Sterk mee oneens	3,7	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.5:** 'De gemeente moet bij het maken van plannen voor grote projecten bewoners in een veel vroeger stadium betrekken (Spoorzone, de Haven, Bavelse Berg).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	14,3	14,3
Mee eens	53,5	67,8
Neutraal/weet niet/geen mening	18,0	85,8
Oneens	14,2	100,0
Sterk mee oneens	-	
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.6:** 'De gemeente brengt inwoners tijdig op de hoogte van het uitvoeren van nieuwe plannen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	6,2	6,2
Mee eens	44,2	50,4
Neutraal/weet niet/geen mening	20,0	70,4
Oneens	27,1	97,5
Sterk mee oneens	2,5	100,00
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.7:** 'Het beleid van de gemeente is goed te volgen via artikelen in BN De Stem en andere bladen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	6,8	6,8
Mee eens	59,1	65,9
Neutraal/weet niet/geen mening	23,8	89,7
Oneens	9,6	99,3
Sterk mee oneens	0,7	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	



**Tabel 1.8:** 'De gemeente legt goed en helder uit waarom zij bepaalde beslissingen neemt.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	5,4	5,4
Mee eens	31,6	37,0
Neutraal/weet niet/geen mening	31,6	68,4
Oneens	29,4	97,8
Sterk mee oneens	2,0	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.9:** 'De gemeente geeft veel informatie over zaken die van belang zijn voor burgers (openingstijden, werkzaamheden aan straten, het ophalen van afval, etc.).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	20,2	20,2
Mee eens	56,8	77,0
Neutraal/weet niet/geen mening	13,6	90,6
Oneens	9,4	100,0
Sterk mee oneens	-	
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.10:** 'Ik kan met mijn vragen en wensen goed terecht bij de gemeente.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	6,1	6,1
Mee eens	48,1	54,2
Neutraal/weet niet/geen mening	35,3	89,5
Oneens	9,1	98,6
Sterk mee oneens	1,4	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.11:** 'De gemeente is telefonisch goed bereikbaar.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	6,6	6,6
Mee eens	44,4	51,0
Neutraal/weet niet/geen mening	37,3	88,3
Oneens	10,7	99,0
Sterk mee oneens	1,0	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.12: 'Gemeentelijke informatie is goed te vinden op de internetsite van de gemeente.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	6,9	6,9
Mee eens	34,5	41,4
Neutraal/weet niet/geen mening	52,9	94,3
Oneens	4,2	98,5
Sterk mee oneens	1,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.13: 'Ik weet precies waar ik iets moet halen bij de gemeente (zoals een vergunning, paspoort e.d.).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	12,1	12,1
Mee eens	70,5	82,6
Neutraal/weet niet/geen mening	8,3	90,9
Oneens	8,8	99,7
Sterk mee oneens	0,3	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.14: 'De gemeentelijke informatie, via BN De Stem en andere bladen, is duidelijk en goed te begrijpen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	7,8	7,8
Mee eens	65,3	73,1
Neutraal/weet niet/geen mening	21,1	94,2
Oneens	5,6	99,8
Sterk mee oneens	0,2	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.15: 'Het aanvragen van bijvoorbeeld vergunningen is gebruikersvriendelijk (makkelijk in te vullen).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	4,9	4,9
Mee eens	25,8	30,7
Neutraal/weet niet/geen mening	60,5	91,2
Oneens	8,1	99,3
Sterk mee oneens	0,7	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.16:** 'De inhoud van de informatie over de dienstverlening van de gemeente (afvalinzameling en uitgifte van paspoorten, etc.) is duidelijk.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	10,0	10,0
Mee eens	71,6	81,6
Neutraal/weet niet/geen mening	14,8	96,4
Oneens	3,6	100,0
Sterk mee oneens	-	
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.17:** 'Brieven en e-mails van de gemeente zijn in duidelijke taal geschreven.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	5,1	5,1
Mee eens	58,6	63,7
Neutraal/weet niet/geen mening	28,6	92,3
Oneens	7,4	99,7
Sterk mee oneens	0,3	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.18:** 'De doelen van het gemeentelijk beleid zijn helder.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,3	2,3
Mee eens	34,0	36,3
Neutraal/weet niet/geen mening	41,4	77,7
Oneens	21,7	99,4
Sterk mee oneens	0,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.19:** 'Burgers en organisaties weten bij de gemeente precies waar zij aan toe zijn. De regels zijn duidelijk.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,6	2,6
Mee eens	29,8	32,4
Neutraal/weet niet/geen mening	42,7	75,1
Oneens	23,7	98,8
Sterk mee oneens	1,2	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.20:** 'De gemeente legt bij besluiten helder uit hoe de belangen van alle partijen (burgers, bedrijven, instellingen, de gemeente zelf) worden meegewogen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,9	1,9
Mee eens	24,4	26,3
Neutraal/weet niet/geen mening	51,9	78,2
Oneens	21,1	99,3
Sterk mee oneens	0,7	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.21:** 'Burgers weten waar ze aan toe zijn. 'Afspraak is afspraak.' daar staat de gemeente voor.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,3	1,3
Mee eens	33,6	34,9
Neutraal/weet niet/geen mening	43,0	77,9
Oneens	20,6	98,5
Sterk mee oneens	1,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.22:** 'Wanneer ik een vraag stel aan de gemeente, krijg ik altijd duidelijk antwoord.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,6	2,6
Mee eens	34,4	37,0
Neutraal/weet niet/geen mening	42,8	79,8
Oneens	18,7	98,5
Sterk mee oneens	1,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 1.23:** 'De gemeente staat open voor klachten van burgers.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,6	2,6
Mee eens	46,1	48,7
Neutraal/weet niet/geen mening	39,2	87,9
Oneens	10,8	98,7
Sterk mee oneens	1,3	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.24: 'Er wordt door de gemeente duidelijk vanuit de vragen en behoeften van burgers gewerkt.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,3	1,3
Mee eens	27,1	28,4
Neutraal/weet niet/geen mening	48,4	76,8
Oneens	21,4	98,2
Sterk mee oneens	1,8	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.25: 'Op vragen van haar burgers reageert de gemeente klantvriendelijk.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,6	2,6
Mee eens	48,8	51,4
Neutraal/weet niet/geen mening	38,9	90,3
Oneens	8,7	99,0
Sterk mee oneens	1,0	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.26: 'Wij worden als bewoners niet serieus genomen door de gemeente.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,8	1,8
Mee eens	13,6	15,4
Neutraal/weet niet/geen mening	25,7	41,1
Oneens	50,8	91,9
Sterk mee oneens	8,1	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.27: 'De gemeente weet wat er speelt in de dorpen en wijken.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	3,0	3,0
Mee eens	46,4	49,4
Neutraal/weet niet/geen mening	30,5	79,9
Oneens	19,2	99,1
Sterk mee oneens	0,9	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 1.28: 'Brieven en e-mailberichten worden binnen drie weken beantwoord.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,7	1,7
Mee eens	20,3	22,0
Neutraal/weet niet/geen mening	67,7	89,7
Oneens	8,6	98,3
Sterk mee oneens	1,7	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	



## **Bijlage 3**

### **Uitkomsten enquête ambtenaren 'als ambtenaren'**



### Bijlage 3 Uitkomsten enquête ambtenaren ‘als ambtenaren’

Tabel 2.1: Rapportcijfer van de ambtenaren ‘als ambtenaar’ voor communicatie van de gemeente in het algemeen

	Percentage	Valide percentage	Cumulatief percentage
0	0,3	0,3	0,3
1	-	-	0,3
2	-	-	0,3
3	0,3	0,3	0,6
4	2,9	2,9	3,5
5	11,0	11,0	14,5
6	35,0	35,1	49,6
7	45,3	45,5	95,1
8	4,5	4,5	99,7
9	0,3	0,3	100,0
<i>Totaal</i>	99,7	100,0	
Missing	0,3		
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>		
<b>Gemiddelde voor alle ambtenaren ‘als ambtenaar’</b>	<b>6.36</b>		

Tabel 2.2: ‘De gemeente zet zich actief in om belanghebbenden bij belangrijke onderwerpen te betrekken.’

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	3,6	3,6
Mee eens	49,5	53,1
Neutraal/weet niet/geen mening	37,2	90,3
Oneens	9,1	99,4
Sterk mee oneens	0,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.3: ‘In mijn wijk of dorp komt de wijk/dorpsraad goed op voor het belang van de bewoners.’

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	5,2	5,2
Mee eens	29,4	34,6
Neutraal/weet niet/geen mening	55,3	89,9
Oneens	9,1	99,0
Sterk mee oneens	1,0	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.4:** 'Bij het maken van plannen in mijn directe omgeving neemt de gemeente de mening van burgers voldoende mee.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,0	1,0
Mee eens	29,8	30,8
Neutraal/weet niet/geen mening	48,5	79,3
Oneens	18,8	98,1
Sterk mee oneens	1,9	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.5:** 'De gemeente moet bij het maken van plannen voor grote projecten bewoners in een veel vroeger stadium betrekken (Spoorzone, de Haven, Bavelse Berg).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	16,8	16,8
Mee eens	38,8	55,6
Neutraal/weet niet/geen mening	31,8	87,4
Oneens	12,0	99,4
Sterk mee oneens	0,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.6:** 'De gemeente brengt inwoners tijdig op de hoogte van het uitvoeren van nieuwe plannen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,3	1,3
Mee eens	44,0	45,3
Neutraal/weet niet/geen mening	36,2	81,5
Oneens	17,5	99,0
Sterk mee oneens	1,0	100,00
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.7:** 'Het beleid van de gemeente is goed te volgen via artikelen in BN De Stem en andere bladen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	3,2	3,2
Mee eens	40,1	43,3
Neutraal/weet niet/geen mening	33,7	77,0
Oneens	22,0	99,0
Sterk mee oneens	1,0	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.8:** 'De gemeente legt goed en helder uit waarom zij bepaalde beslissingen neemt.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,3	0,3
Mee eens	20,7	21,0
Neutraal/weet niet/geen mening	46,6	67,6
Oneens	29,8	97,4
Sterk mee oneens	2,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.9:** 'De gemeente geeft veel informatie over zaken die van belang zijn voor burgers (openingstijden, werkzaamheden aan straten, het ophalen van afval, etc.).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	6,8	6,8
Mee eens	67,3	74,1
Neutraal/weet niet/geen mening	20,4	94,5
Oneens	4,9	99,4
Sterk mee oneens	0,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.10:** 'Ik kan met mijn vragen en wensen goed terecht bij de gemeente.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,3	2,3
Mee eens	54,4	56,7
Neutraal/weet niet/geen mening	33,0	89,7
Oneens	10,0	99,7
Sterk mee oneens	0,3	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.11:** 'De gemeente is telefonisch goed bereikbaar.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,6	2,6
Mee eens	40,5	43,1
Neutraal/weet niet/geen mening	34,6	77,7
Oneens	19,7	97,4
Sterk mee oneens	2,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.12: 'Gemeentelijke informatie is goed te vinden op de internetsite van de gemeente.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,3	2,3
Mee eens	46,6	48,9
Neutraal/weet niet/geen mening	26,8	75,7
Oneens	17,5	93,2
Sterk mee oneens	6,8	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.13: 'Ik weet precies waar ik iets moet halen bij de gemeente (zoals een vergunning, paspoort e.d.).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	3,9	3,9
Mee eens	48,5	52,4
Neutraal/weet niet/geen mening	32,4	84,8
Oneens	14,2	99,0
Sterk mee oneens	1,0	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.14: 'De gemeentelijke informatie, via BN De Stem en andere bladen, is duidelijk en goed te begrijpen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,6	2,6
Mee eens	53,4	56,0
Neutraal/weet niet/geen mening	35,9	91,9
Oneens	7,8	99,7
Sterk mee oneens	0,3	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.15: 'Het aanvragen van bijvoorbeeld vergunningen is gebruikersvriendelijk (makkelijk in te vullen).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,0	1,0
Mee eens	12,9	13,9
Neutraal/weet niet/geen mening	68,3	82,2
Oneens	15,9	98,1
Sterk mee oneens	1,9	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.16:** 'De inhoud van de informatie over de dienstverlening van de gemeente (afvalinzameling en uitgifte van paspoorten, etc.) is duidelijk.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,9	1,9
Mee eens	59,2	61,2
Neutraal/weet niet/geen mening	34,3	95,5
Oneens	4,5	100,0
Sterk mee oneens	-	
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.17:** 'Brieven en e-mails van de gemeente zijn in duidelijke taal geschreven.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,6	1,6
Mee eens	31,7	33,3
Neutraal/weet niet/geen mening	46,3	79,6
Oneens	18,8	98,4
Sterk mee oneens	1,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.18:** 'De doelen van het gemeentelijk beleid zijn helder.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,3	1,3
Mee eens	24,6	25,9
Neutraal/weet niet/geen mening	41,8	67,7
Oneens	29,1	96,9
Sterk mee oneens	3,2	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 2.19:** 'Burgers en organisaties weten bij de gemeente precies waar zij aan toe zijn. De regels zijn duidelijk.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,6	0,6
Mee eens	12,0	12,6
Neutraal/weet niet/geen mening	46,3	58,9
Oneens	38,2	97,1
Sterk mee oneens	2,9	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.20: 'De gemeente legt bij besluiten helder uit hoe de belangen van alle partijen (burgers, bedrijven, instellingen, de gemeente zelf) worden meegewogen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,3	0,3
Mee eens	17,8	18,1
Neutraal/weet niet/geen mening	49,6	67,7
Oneens	27,8	95,5
Sterk mee oneens	4,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.21: 'Burgers weten waar ze aan toe zijn. 'Afspraak is afspraak.' daar staat de gemeente voor.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,6	0,6
Mee eens	13,3	13,9
Neutraal/weet niet/geen mening	51,5	65,4
Oneens	30,1	95,5
Sterk mee oneens	4,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.22: 'Wanneer ik een vraag stel aan de gemeente, krijg ik altijd duidelijk antwoord.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,6	0,6
Mee eens	14,6	15,2
Neutraal/weet niet/geen mening	52,1	67,3
Oneens	29,8	97,1
Sterk mee oneens	2,9	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.23: 'De gemeente staat open voor klachten van burgers.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	5,5	5,5
Mee eens	59,5	65,0
Neutraal/weet niet/geen mening	27,9	92,9
Oneens	6,8	99,7
Sterk mee oneens	0,3	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.24: 'Er wordt door de gemeente duidelijk vanuit de vragen en behoeften van burgers gewerkt.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,3	1,3
Mee eens	20,7	22,0
Neutraal/weet niet/geen mening	45,9	67,9
Oneens	27,2	95,1
Sterk mee oneens	4,9	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.25: 'Op vragen van haar burgers reageert de gemeente klantvriendelijk.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,9	1,9
Mee eens	43,7	45,6
Neutraal/weet niet/geen mening	44,4	90,0
Oneens	9,4	99,4
Sterk mee oneens	0,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.26: 'Wij worden als bewoners niet serieus genomen door de gemeente.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,3	0,3
Mee eens	14,2	14,6
Neutraal/weet niet/geen mening	40,4	55,0
Oneens	38,5	93,5
Sterk mee oneens	6,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.27: 'De gemeente weet wat er speelt in de dorpen en wijken.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,6	1,6
Mee eens	29,8	31,4
Neutraal/weet niet/geen mening	49,2	80,6
Oneens	17,5	98,1
Sterk mee oneens	1,9	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 2.28: 'Brieven en e-mailberichten worden binnen drie weken beantwoord.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,3	1,3
Mee eens	15,9	17,2
Neutraal/weet niet/geen mening	48,2	65,4
Oneens	27,8	93,2
Sterk mee oneens	6,8	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	





## **Bijlage 4**

### **Uitkomsten enquête ambtenaren 'als burgers'**

## Bijlage 4 Uitkomsten enquête ambtenaren ‘als burgers’

Tabel 3.1: Rapportcijfer van de ambtenaren ‘als ambtenaar’ voor communicatie van de gemeente in het algemeen

	Percentage	Valide percentage	Cumulatief percentage
0	0,6	0,6	0,6
1	-	-	0,6
2	0,6	0,6	1,2
3	0,6	0,6	1,8
4	1,9	1,9	3,7
5	14,3	14,3	18,0
6	37,5	37,5	55,5
7	39,7	39,7	95,2
8	4,8	4,8	100,0
9	-	-	
<i>Totaal</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	
Missing	-		
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>		
<b>Gemiddelde voor alle ambtenaren ‘als burger’</b>	<b>6.23</b>		

Tabel 3.2: ‘De gemeente zet zich actief in om belanghebbenden bij belangrijke onderwerpen te betrekken.’

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,6	1,6
Mee eens	46,3	47,9
Neutraal/weet niet/geen mening	38,1	86,0
Oneens	12,1	98,1
Sterk mee oneens	1,9	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.3: ‘In mijn wijk of dorp komt de wijk/dorpsraad goed op voor het belang van de bewoners.’

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	3,8	3,8
Mee eens	31,4	35,2
Neutraal/weet niet/geen mening	55,3	90,5
Oneens	7,0	97,5
Sterk mee oneens	2,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.4:** 'Bij het maken van plannen in mijn directe omgeving neemt de gemeente de mening van burgers voldoende mee.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,3	0,3
Mee eens	20,6	20,9
Neutraal/weet niet/geen mening	47,6	68,5
Oneens	26,7	95,2
Sterk mee oneens	4,8	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.5:** 'De gemeente moet bij het maken van plannen voor grote projecten bewoners in een veel vroeger stadium betrekken (Spoorzone, de Haven, Bavelse Berg).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	24,4	24,4
Mee eens	43,8	68,3
Neutraal/weet niet/geen mening	22,1	90,4
Oneens	8,6	99,0
Sterk mee oneens	1,0	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.6:** 'De gemeente brengt inwoners tijdig op de hoogte van het uitvoeren van nieuwe plannen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,2	2,2
Mee eens	38,1	40,3
Neutraal/weet niet/geen mening	40,0	80,3
Oneens	18,1	98,4
Sterk mee oneens	1,6	100,00
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.7:** 'Het beleid van de gemeente is goed te volgen via artikelen in BN De Stem en andere bladen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,2	2,2
Mee eens	38,1	40,3
Neutraal/weet niet/geen mening	36,5	76,8
Oneens	19,7	96,5
Sterk mee oneens	3,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.8: 'De gemeente legt goed en helder uit waarom zij bepaalde beslissingen neemt.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,6	0,6
Mee eens	17,5	18,1
Neutraal/weet niet/geen mening	48,0	66,1
Oneens	29,5	95,6
Sterk mee oneens	4,4	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.9: 'De gemeente geeft veel informatie over zaken die van belang zijn voor burgers (openingstijden, werkzaamheden aan straten, het ophalen van afval, etc.).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	6,3	6,3
Mee eens	67,6	73,9
Neutraal/weet niet/geen mening	21,7	95,6
Oneens	3,8	99,4
Sterk mee oneens	0,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.10: 'Ik kan met mijn vragen en wensen goed terecht bij de gemeente.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,5	2,5
Mee eens	46,3	48,9
Neutraal/weet niet/geen mening	39,7	88,6
Oneens	9,8	98,4
Sterk mee oneens	1,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.11: 'De gemeente is telefonisch goed bereikbaar.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,6	1,6
Mee eens	39,4	41,0
Neutraal/weet niet/geen mening	33,6	74,6
Oneens	20,3	94,9
Sterk mee oneens	5,1	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.12: 'Gemeentelijke informatie is goed te vinden op de internetsite van de gemeente.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	3,5	3,5
Mee eens	44,1	47,6
Neutraal/weet niet/geen mening	27,0	74,6
Oneens	19,7	94,3
Sterk mee oneens	5,7	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.13: 'Ik weet precies waar ik iets moet halen bij de gemeente (zoals een vergunning, paspoort e.d).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	4,1	4,1
Mee eens	49,2	53,3
Neutraal/weet niet/geen mening	27,0	80,3
Oneens	17,5	97,8
Sterk mee oneens	2,2	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.14: 'De gemeentelijke informatie, via BN De Stem en andere bladen, is duidelijk en goed te begrijpen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,0	1,0
Mee eens	48,9	49,8
Neutraal/weet niet/geen mening	39,4	89,2
Oneens	9,8	99,0
Sterk mee oneens	1,0	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.15: 'Het aanvragen van bijvoorbeeld vergunningen is gebruikersvriendelijk (makkelijk in te vullen).'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,3	0,3
Mee eens	13,3	13,7
Neutraal/weet niet/geen mening	62,8	76,5
Oneens	21,0	97,5
Sterk mee oneens	2,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.16:** 'De inhoud van de informatie over de dienstverlening van de gemeente (afvalinzameling en uitgifte van paspoorten, etc.) is duidelijk.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,9	2,9
Mee eens	59,0	61,9
Neutraal/weet niet/geen mening	33,4	95,3
Oneens	4,4	99,7
Sterk mee oneens	0,3	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.17:** 'Brieven en e-mails van de gemeente zijn in duidelijke taal geschreven.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,3	0,3
Mee eens	29,8	30,1
Neutraal/weet niet/geen mening	40,1	70,2
Oneens	26,0	96,2
Sterk mee oneens	3,8	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.18:** 'De doelen van het gemeentelijk beleid zijn helder.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	20,0	20,0
Mee eens	35,2	55,2
Neutraal/weet niet/geen mening	41,3	96,5
Oneens	-	96,5
Sterk mee oneens	3,5	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.19:** 'Burgers en organisaties weten bij de gemeente precies waar zij aan toe zijn. De regels zijn duidelijk.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	-	-
Mee eens	13,3	13,3
Neutraal/weet niet/geen mening	31,7	45,1
Oneens	49,5	94,6
Sterk mee oneens	5,4	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.20:** 'De gemeente legt bij besluiten helder uit hoe de belangen van alle partijen (burgers, bedrijven, instellingen, de gemeente zelf) worden meegewogen.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	-	-
Mee eens	14,9	14,9
Neutraal/weet niet/geen mening	44,2	59,1
Oneens	36,5	95,6
Sterk mee oneens	4,4	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.21:** 'Burgers weten waar ze aan toe zijn. 'Afspraak is afspraak.' daar staat de gemeente voor.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,0	1,0
Mee eens	12,1	13,1
Neutraal/weet niet/geen mening	45,0	58,1
Oneens	36,2	94,3
Sterk mee oneens	5,7	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.22:** 'Wanneer ik een vraag stel aan de gemeente, krijg ik altijd duidelijk antwoord.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,6	0,6
Mee eens	14,3	14,9
Neutraal/weet niet/geen mening	49,6	64,5
Oneens	31,4	95,9
Sterk mee oneens	4,1	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

**Tabel 3.23:** 'De gemeente staat open voor klachten van burgers.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	3,5	3,5
Mee eens	56,5	60,0
Neutraal/weet niet/geen mening	31,4	91,4
Oneens	7,3	98,7
Sterk mee oneens	1,3	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	



Tabel 3.24: 'Er wordt door de gemeente duidelijk vanuit de vragen en behoeften van burgers gewerkt.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	0,6	0,6
Mee eens	16,8	17,4
Neutraal/weet niet/geen mening	45,4	62,8
Oneens	35,6	98,2
Sterk mee oneens	1,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.25: 'Op vragen van haar burgers reageert de gemeente klantvriendelijk.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,9	1,9
Mee eens	39,7	41,6
Neutraal/weet niet/geen mening	48,8	90,4
Oneens	8,3	98,7
Sterk mee oneens	1,3	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.26: 'Wij worden als bewoners niet serieus genomen door de gemeente.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	2,9	2,9
Mee eens	14,0	16,8
Neutraal/weet niet/geen mening	45,4	62,2
Oneens	33,7	95,9
Sterk mee oneens	4,1	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.27: 'De gemeente weet wat er speelt in de dorpen en wijken.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,0	1,0
Mee eens	30,7	31,7
Neutraal/weet niet/geen mening	46,7	78,4
Oneens	18,4	96,8
Sterk mee oneens	3,2	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	

Tabel 3.28: 'Brieven en e-mailberichten worden binnen drie weken beantwoord.'

	Percentage	Cumulatief percentage
Sterk mee eens	1,9	1,9
Mee eens	14,6	16,5
Neutraal/weet niet/geen mening	46,7	63,2
Oneens	29,2	92,4
Sterk mee oneens	7,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	



## **Bijlage 5**

### **Lijst van deelnemers aan de rondetafelgesprekken met de dorps- en wijkraden**

## **Bijlage 5   Lijst van deelnemers aan de rondetafelgesprekken met de dorps- en wijkraden**

### ***Rondetafelgesprek van 6 maart 2006***

De heer H. Antonissen (Dorpsraad Teteringen)  
De heer G. Brogtrop (Dorpsraad Prinsenbeek)  
De heer G. Wijnsma (Dorpsraad Prinsenbeek)  
De heer J. Rademakers (Dorpsraad Ulvenhout)  
De heer H. Veltman (Dorpsraad Ulvenhout)  
De heer P. Gelens (Dorpsraad Bavel)  
De heer R. Avontuur (Dorpsraad Bavel)

### ***Rondetafelgesprek van 8 maart 2006***

De heer M. Dalinghaus (Stichting Wijkraad Bewoners Stadshart/Valkenberg)  
De heer H. Mannaert (Stichting Wijkraad Bewoners Stadshart/Valkenberg)  
Mevrouw J. Dillisse (Stichting Fellenoord/Schorsmolen)  
De Heer S. Noot ((Stichting Fellenoord/Schorsmolen)  
Mevrouw B. Schaerlaeckens (Stichting Buurtbeheer Chassé-Oud Boeimeer)  
De heer W. Stuijk (Stichting Buurtbeheer Chassé-Oud Boeimeer)  
Mevrouw G. van de Maagdenberg (Stichting Stationskwartier)  
De heer T. Kock (Stichting Wijkraad Actiecomité Belcrum)  
De heer J. Poell (Stichting Wijkraad Actiecomité Belcrum)  
Mevrouw M. Bolluyt (Vertizontaal)

### ***Rondetafelgesprek van 13 maart 2006***

De heer L. Magilse (Wijkraad Zandberg Oost)  
Mevrouw M. van Otterloo (Wijkraad Ijpelaar/Overakker)  
Mevrouw M. Jacobs (Wijkraad Ijpelaar/Overakker)  
De heer K. Glazenberg (Wijkraad Ijpelaar/Overakker)  
De heer F. van Hulst (Wijkraad Heusdenhout)  
Mevrouw J. van den Hoogen (Wijkraad Brabantpark)  
De heer M. van den Hoogen (Wijkraad Brabantpark)

### ***Rondetafelgesprek van 14 maart 2006***

Mevrouw M. Verheij (Dorpsraad Princenhage)  
De heer J. Schlangen (Dorpsraad Princenhage)  
De heer P. Bindels (Wijkraad Buitengebied Breda Zuid-West)  
De heer Verkuijl (Wijkraad Tuinzicht/Westerpark)  
De heer Ripson ((Wijkraad Tuinzicht/Westerpark)  
De heer J. van Kuik ((Wijkraad Buitengebied Breda Zuid-West)  
De heer R. Blokland (Stichting Wijkbelang Heuvel)  
De heer P. Verdaas (Stichting Wijkbelang Heuvel)  
Mevrouw H. Verdeijen (Vereniging Ginneken=Ginneken)  
De Heer A. van Gastel (Vereniging Ginneken=Ginneken)

## **Bijlage 6**

### **Lijst van geïnterviewde personen**

## Bijlage 6 Lijst van geïnterviewde personen

### College van Burgemeester en Wethouders

Burgemeester, dhr. Peter van der Velden  
Wethouder Volkshuisvesting, Sport en Gezondheid, dhr. Kees Schoenmakers  
Wethouder Cultuur, Verkeer en Milieu, dhr. Wilbert Willems

### Gemeenteraad Breda

Fractievoorzitter PvdA, dhr. Henk Haarhuis en raadslid PvdA, dhr. Frans Szablewski  
Raadslid CDA, mevr. Irene Verkuijlen  
Fractievoorzitter VVD, mevr. Hanneke van Maanen  
Fractievoorzitter SP, dhr. Frank Vergroesen  
Fractievoorzitter Breda'97, mevr. Mieke Vossenaar-Blokdijk  
Fractievoorzitter Groen-Links, dhr. Selçuk Akinci  
Fractievoorzitter D'66, mevr. Saskia Boelema  
Vervangend fractievoorzitter Leefbaar Breda/Parel v/h Zuiden, dhr. John Leunissen

### Griffie

Griffier (toenmalig), dhr. Nico van Mourik

### Ambtelijke organisatie

Lid Directieraad, dhr. Arnoud van Vliet  
Lid Directieraad, dhr. Gert-Jan Endedijk  
Hoofd Onderzoek & Informatie, dhr. Paul Misdorp  
Bestuursadviseur wethouder Oomen/coördinator bestuursadvisering, mevr. Mary Heessels  
Hoofd SSC, communicatie, dhr. Ad Baijens  
Coördinator stedelijke kwaliteit, dhr. Hans Thoolen  
Senior communicatieadviseur, mevr. Desiree Stoffels  
Manager beleid & programmering, dhr. Roy ter Hoeve  
Stedenbouwkundige en landschapsarchitect, dhr. Hans van Engen  
Senior project manager, dhr. Rob Scheffer  
Coördinator bureau cultuur, mevr. Liesbeth de Vries  
Projectmanager, mevr. Nel de Bruin  
Senior beleidsmedewerker, dhr. Leo Polderman  
Programmableider WMO, dhr. Jos Brok  
Senior beleidsmedewerker, dhr. Rob Hoogzaad  
Medewerker economische ontwikkeling, mevr. Maaïke van Haaren  
Medewerker economische ontwikkeling, mevr. Saskia Nieuwesteeg  
Beleidsmedewerker, dhr. Nicolaas Veltman  
Senior beleidsmedewerker, dhr. Frans Kuiper  
Hoofd afvalservice, mevr. Petra van Breugel  
Senior beleidsmedewerker, mevr. Sandryn Ekkel

### Gesprekspartners in de stad

Coördinator van het Bredaas centrum Gehandicaptenbeleid, mevr. Chris van Faassen  
Voorzitter (toenmalig) van de dorpsraad Bavel/lid van klankbordgroep Bavel, dhr. Peter Gelens  
Voorzitter (huidige) van de dorpsraad Bavel/lid van klankbordgroep Bavel, dhr. Ben Akkermans  
Directeur Poppodium Mezz, dhr. Frank Zijlmans  
Directeur Wooncorporatie Singelveste, dhr. Harrie Reininga  
Voorzitter van het College van Bestuur van het INOS, dhr. Wim Kaiser  
Voorzitter Koninklijk Horeca Nederland (KHN), afdeling Midden- en West-Brabant, dhr. Peter Werther

Voorzitter Retailplatform Breda, dhr. Jos Koniuszek  
Retailmanager van de Kamer van Koophandel van West-Brabant, dhr. Jac Trum  
Lid van de klankbordgroep Bavel, dhr. Hans Huijbregts  
Lid van de klankbordgroep Bavel, dhr. George Dirven  
Directeur Instituut voor Maatschappelijk Welzijn Breda, dhr. Jeroen Berkhout  
Directeur Huispitaal, mevr. Angeline van de Korput  
Hoofd algemeen en financieel beheer Wooncorporatie Laurentius, dhr. Joop Peijen  
Directeur Stichting Ouderenwerk Breda, dhr. John Beckers  
Manager Westbrabants Zorgkantoor, dhr. Hans Agten  
Journalist BN De Stem, dhr. Nico Schapendonk  
Journalist BN De Stem, dhr. Willem Reijn  
Medewerker van Four Star Reïntegratie Service BV, dhr. Reinier Nuyten  
Medewerkster Vertizontaal, mevr. Marjan Bolluit  
Coördinator project 'Samen naar werk', mevr. Anne Jong  
Directeur van de Grontmij, dhr. Jan Nijhof



## **Bijlage 7**

### **Leden van de klankbordgroep voor het onderzoek**

## **Bijlage 7 Leden van de klankbordgroep voor het onderzoek**

dhr. Paul Frissen  
dhr. Bert van Dijk  
dhr. Hein Anthonissen  
dhr. Nico van Mourik  
dhr. Andrew van der Zee