Gemeente Rijssen-Holten

Externe Communicatie

Rekenkamer West-Twente

Behoort bij besluit
van de raad van RIJSSEN-HOLTEN
d.d. 17-12-2015 nr 2015-0109

mij bekend,
de griffier

Eindrapport
Rekenkamer West-Twente

Rekenkamer West-Twente

Onderzoekers:
Drs. E.J.M. (Evert) Wolters
J. (Joost) Fledderus MSc
I. (Inge) Lensink MSc
N.S. (Nienke) Huis in 't Veld MSc

Contactpersoon:
Drs. E.J.M. (Evert) Wolters
T. 06 262 341 89
E. evert@necker.nl

Kenmerk:
RI 14271

Datum:
18 november 2015

Rekenkamer
West-Twente

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota 2

1 Onderzoeksverantwoording **3**
1.1 / Aanleiding 3
1.2 / Doelstelling en vraagstelling 3
1.3 / Leeswijzer 4
2 Centrale boodschap **5**
2.1 / Hoofdboodschap 5
2.2 / Conclusies 5
2.3 / Aanbevelingen 7
3 Reactie college van B&W **9**

Nota van Bevindingen 10

4 Beleid en organisatie van communicatie in Rijssen-Holten **11**
4.1 / Het communicatiebeleid van de gemeente Rijssen-Holten 11
4.2 / Communicatie in relatie tot burger- en overheidsparticipatie 14
4.3 / Organisatorische vormgeving communicatie 15
5 Communicatiepraktijk Rijssen-Holten **17**
5.1 / Selectie cases 17
6 Casus 1: Nieuw Hart voor Holten (Centrum Holten) **18**
6.1 / Feiten en interne ervaringen 18
6.2 / Ervaringen inwoners en ondernemers 23
7 Casus 2: Snippergroen **25**
7.1 / Feiten en interne ervaringen 25
7.2 / Ervaringen inwoners 29
8 Casus 3: Transities sociaal domein en de aanpakkerscampagne **31**
8.1 / Feiten en interne ervaringen 31
8.2 / Ervaringen inwoners en instellingen 34

Bijlagen 36

Bijlage 1. Onderzoeksmethode 36
Bijlage 2. Bronnen 37
Bijlage 3. Tijdlijnen 38

Rekenkamer
West-Twente

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

Na overleg met het presidium heeft de Rekenkamer West Twente ervoor gekozen om een onderzoek te doen naar 'Externe Communicatie'. Reden voor het presidium om dit thema te benoemen als mogelijk onderwerp was dat communicatie een terugkerend onderwerp is in de raad. Soms is de kwaliteit van communicatie inzet van een politieke discussie. Het is in dergelijke discussies lastig de kwaliteit van communicatie op een goede manier te bespreken. Communicatie kent immers een objectieve en een subjectieve kant. Het is mogelijk dat in een bepaald dossier volgens afspraak en zorgvuldig wordt gecommuniceerd, maar dat de beleving van externe betrokkenen toch anders is. De rekenkamer heeft daarom besloten in 2015 het onderwerp Externe Communicatie te onderzoeken.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek is de raad inzicht bieden in het externe communicatiebeleid van de gemeente en in de effectiviteit van de gemeentelijke communicatie met inwoners. Geredeneerd vanuit deze doelstelling stelt de rekenkamer in haar onderzoek de volgende twee aspecten centraal:

1 Een analyse van (de ontwikkeling van) gemeentelijk communicatiebeleid en organisatorische doorvertaling.

2 Een onderzoek van de praktijk, waarbij de ervaringen, belevingen en ideeën van direct betrokkenen vanuit de gemeente en de gemeenschap centraal staan.

In het onderzoek is er dus aandacht voor feiten én voor ervaringen van betrokkenen (zowel binnen gemeente als samenleving). In de rapportage wordt een helder onderscheid gemaakt tussen een beschrijving van de feiten en van ervaringen van betrokkenen daarbij. De rekenkamer zag voor dit onderzoek meerwaarde in een case-gericht onderzoek. Deze aanpak maakt het mogelijk om naast de waarborgen in beleid en organisatorische doorvertaling, ook de praktijk van communicatie door de gemeente te analyseren. Het onderzoek wil een positief leereffect voor de toekomst creëren.

Vraagstelling

De rekenkamer heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe ziet het externe communicatiebeleid van de gemeente Rijssen-Holten er uit en wordt dit beleid doeltreffend uitgevoerd?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in 10 deelvragen: drie deelvragen die ingaan op beleid en organisatorische doorvertaling en zeven case-specifieke deelvragen. Binnen die case-specifieke deelvragen behandelen deelvragen 4 t/m 6 feitelijkheden en de deelvragen 7 t/m 10 ervaringen van betrokkenen.

Niveau	Vraag
Algemeen	1 Wat heeft de gemeente Rijssen-Holten met betrekking tot externe communicatie vastgelegd in beleidskaders? 2 In welke mate sluit het communicatiebeleid aan bij de gemeentelijke doelen op het gebied van burger- en/of overheidsparticipatie? 3 Hoe zijn de doelen uit het beleid doorvertaald in de organisatorische vormgeving en aansturing van communicatie?
Case-specifiek	**Feiten** 4 Op welk moment in de case is communicatie een rol gaan spelen? 5 Welke communicatiedoelen zijn gesteld? 6 Welke communicatiestrategie en –middelen zijn ingezet? En hoe is deze keuze tot stand gekomen? **Ervaringen** 7 Is de geformuleerde communicatieaanpak daadwerkelijk uitgevoerd? 8 In welke mate is de beoogde boodschap overgekomen bij bewoners? 9 In welke mate was er in communicatie tussen gemeente en inwoners sprake van tweezijdigheid? 10 Welke lessen voor de toekomst volgen uit de bestudeerde cases?

1.3 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: De Bestuurlijke Nota en de Nota van Bevindingen. Hoofdstuk 2 bevat de centrale boodschap van het onderzoek. Hoofdstuk 3 geeft de reactie van het college van B&W weer. De Nota van Bevindingen bestaat uit twee hoofdstukken. Hoofdstuk 4 gaat in op het beleid en de organisatie van communicatie in Rijssen Holten. Hoofdstuk 5 behandelt drie praktijkcases.

2 Centrale boodschap

2.1 / Inleiding

De samenleving verandert, ook in Rijssen-Holten. Burgers worden mondiger en de kanalen om te kunnen communiceren veelzijdiger. De gemeente doet steeds vaker noodgedwongen een beroep op de inzet van inwoners. Het college beseft dat met deze ontwikkelingen communicatie niet langer gaat om alleen zenden, maar ook om ontvangen. In zijn ambities stelt het college tweezijdigheid ('van buiten naar binnen') centraal, waarbij als vanzelf de relatie wordt gelegd tussen communicatie en participatie. In gesprek gaan met inwoners en ondernemers betekent dan ook: ruimte geven aan de geluiden van inwoners en bedrijven om het gemeentelijk beleid te beïnvloeden. De visie van het college vertaalt zich in duidelijke ambities, zoals blijkt uit de vervolgnotitie Burgerparticipatie breed (17 maart 2015). Het college experimenteert ook in de praktijk met nieuwe vormen. Een voorbeeld is de doelgroepenaanpak in het sociaal domein, die recht wil doen aan de schakering van inwoners en hun verschillende wijze van communiceren.

De rekenkamer neemt verschillen waar tussen de visie van het college en de insteek van de raad, zoals blijkt uit raadsuitspraken (in discussies in commissievergaderingen, motie). Waar het college benadrukt dat er een verschuiving optreedt van een traditionele organisatie naar een netwerkorganisatie met een belangrijke co-creërende rol voor de inwoners, benadrukt de raad juist het belang van de representatieve democratie en het primaat van de gemeenteraad in het verwoorden en afwegen van de belangen van inwoners.

In de uitvoering ziet de rekenkamer enerzijds dat er bij projecten vooraf goed wordt nagedacht over de inzet van communicatie. Dit leidt tot communicatiestrategieën die op maat worden ontwikkeld. Anderzijds ziet de rekenkamer dat dit maatwerk leidt tot uiteenlopende wijzen waarop communicatie wordt vormgegeven. Soms wordt de samenleving betrokken aan de 'voorkant' bij het ontwikkelen van beleid, soms alleen bij de uitvoerende fase; soms is er ruimte voor tweezijdige communicatie, soms niet. Niet altijd is duidelijk waarom een dergelijke keuze wordt gemaakt en hoe die past in een meer algemene boodschap die de gemeente wenst uit te dragen. Dit is niet per definitie negatief: de praktijk is weerbarstig en hoe en waarover gecommuniceerd wordt, moet kunnen veranderen afhankelijk van een project en het verloop ervan. Maar meerduidigheid is wel een aandachtspunt, want het kan er een indicatie van zijn dat de organisatie vanuit het college te weinig handvatten krijgt – en het college te weinig kader vanuit de raad – om communicatie op een bepaalde manier vorm te geven. Een risico hierbij is dat het belang van communicatie voor de langetermijnrelatie tussen inwoner en gemeente wordt onderschat. Elk moment waarop de gemeente communiceert met inwoners (ongeacht vanuit welke afdeling of op welk niveau) is immers een mogelijkheid om actief invulling te geven aan deze relatie en vorm te geven aan het imago van de gemeente. Voor Rijssen-Holten is winst te behalen als ze die momenten bewuster en beter benut.

2.2 / Conclusies

1. *De ambitie van het college op het gebied van communicatie en burgerparticipatie is nog onvoldoende uitgewerkt in strategische documenten.*

Het college ziet communicatie als een belangrijk middel om ambities op het gebied van burgerparticipatie te realiseren. Dit blijkt uit onder andere uit de vervolgnotitie Burgerparticipatie breed (17 maart 2015) en het dienstverleningsconcept van het college. Vanuit het 'van buiten naar binnen'-principe is de wens om inwoners de kans te bieden hun meningen en ideeën kenbaar te maken aan de gemeente. Waar burgerparticipatie in 2012 nog als een strak geregisseerd proces werd gezien, stelt het college in 2015 dat het in toenemende mate gaat om de vraag of de gemeente met inwoners meedoet, in plaats van de vraag of inwoner met de gemeente meedoen. Het college beseft dat de rol van communicatie hierdoor verandert: het gaat niet alleen over informeren en reacties verzamelen, maar over communicatie inzetten om initiatieven uit de samenleving te stimuleren en faciliteren.

In strategische documenten komen deze ambities echter nog beperkt naar voren. In het coalitieakkoord en de Strategische Visie 2010-2030 wordt bijvoorbeeld af en toe de link gelegd tussen inhoudelijke beleidsterreinen en communicatie, maar niet op een structurele wijze. Het laatste strategische document omtrent communicatie (Communicatie nu en in de toekomst: van papier naar digitaal) dateert uit 2011. Recent is door het college geen strategisch document vastgesteld waarin de visie van het college nadrukkelijk is verbonden met communicatie.

2. *De ambitie van het college rondom communicatie wordt niet actief gedragen door de raad. De raad spreekt zich niet eenduidig uit over de rol van communicatie en specifiek over communicatie in relatie tot burgerparticipatie.*

De raad heeft geen nota burgerparticipatie vastgesteld, geen eenduidige visie verwoord op communicatie in relatie tot burgerparticipatie. In de raad wordt veel waarde gehecht aan de klassieke, representatieve democratie, waarbij de raad de kaders voor beleid stelt en het college verantwoordelijk is voor de wijze waarop inwoners geïnformeerd worden over beleid. Het idee van een netwerkende, co-creërende gemeente lijkt in de raad niet breed gedragen. In commissievergaderingen en in een aangenomen motie benadrukt de gemeenteraad dat primair politieke partijen verantwoordelijk zijn om gevoelens en wensen van de samenleving om te zetten in beleid. Verantwoordelijkheid voor burgerparticipatie en samenspraak met de bevolking legt de raad (wederom 'klassiek') bij het college. De raad ziet met name ruimte voor burgerparticipatie bij planvorming van beleid, maar niet bij de uitvoering ervan. Wel heeft de raad vanaf 2015 structureel € 50.000,- per jaar beschikbaar gesteld voor de uitvoering van een nieuwe wijze van communiceren, waarbij ambtenaren meer gaan fungeren als informatiemakelaar in plaats van boodschapper. Ook heeft de raad de mogelijkheid gesuggereerd om bij grote projecten communicatie mee te begroten.

3. *Het college waarborgt onvoldoende dat de ambities met communicatie en burgerparticipatie doorwerken in het handelen van de gehele gemeentelijke organisatie.*

Vanuit de visie van het college op burgerparticipatie en communicatie wordt er veel waarde gehecht aan eenduidige communicatie, communicatie van 'buiten-naar-binnen', digitalisering en het 'multichannel'-principe. Deze elementen van de visie op communicatie lijken evenwel niet geheel doorgewerkt in de gemeentelijke organisatie. Communicatie is binnen de gemeentelijke organisatie geen integraal en levend thema. Dit blijkt onder andere uit de wijze waarop de paragraaf communicatie in collegevoorstellen wordt ingevuld. Daarnaast heeft de Stafafdeling Communicatie en Juridisch (SCJ) geen reguliere overlegmomenten met het management. Gemeentelijke afdelingen werken niet vanuit een breed gedragen visie op communicatie. De invulling van externe communicatie en de inschakeling van de SCJ is op dit moment erg afhankelijk van individuele voorkeuren en competenties.

Mogelijk als gevolg hiervan, is *eenduidigheid* van communicatie niet altijd gewaarborgd. In de onderzochte projecten is op voorhand zeker aandacht voor eenduidigheid. Voor alle onderzochte projecten is bijvoorbeeld uitgebreide informatie te vinden op de gemeentelijke website. Ook wordt er nagedacht over de termen die gehanteerd worden in de externe communicatie. In de praktijk zijn communicatie-uitingen echter minder eenduidig. Bijvoorbeeld als wordt gecommuniceerd over ontwikkelingen rondom het centrum van Holten wordt niet altijd gerefereerd aan een Nieuw Hart voor Holten. De term is mogelijk hierdoor bij veel inwoners niet bekend. Bij Snippergroen worden in verschillende media verschillende doelen van het project genoemd. Bij inwoners waren dan ook verschillende percepties op het beoogde doel van het project. De communicatie-uitingen bij de aanpakkerscampagne zijn daarentegen zeer eenduidig. Bij dit project geldt echter dat organisaties die te maken hebben met de campagne twijfelen over het nut van de term 'aanpakkers'. Zij voelen meer voor het gebruik van mantelzorgers en vrijwilligers, waardoor de eenduidigheid van de communicatie in het geding kan komen.

Een andere ambitie van het college is communicatie van 'buiten-naar-binnen'. Uit de praktijkcasussen is ook naar voren gekomen dat er soms terughoudendheid heerst wat betreft het mogelijk maken van tweezijdige communicatie. Zo is er in de casus Aanpakkers weinig contact geweest met de doelgroep(professionals) over de gekozen aanpak. Deze aanpak richt zich daarnaast alleen op informeren, waar wellicht ook een meer participerende rol van de doelgroep mogelijk zou zijn. Bij de casus Snippergroen is bewust gekozen om geen bijeenkomst met bewoners te houden. Gedacht werd dat dit zou leiden tot discussie over

individuele gevallen, terwijl er geen ruimte zou zijn om op individuele gevallen in te gaan. In het project *Nieuw Hart voor Holten* zijn er drukbezochte bijeenkomsten geweest, maar voor de gevormde klankbordgroep heeft de gemeente ervoor gekozen om zelf inwoners te selecteren op basis van een gesprek. Het is hierbij niet overwogen om de mensen die graag in de klankbordgroep wilden plaatsnemen een training aan te bieden om hen daarvoor extra toe te rusten. Verder blijkt dat in dit project er veel aandacht voor tweezijdige communicatie in de voorbereidende fase is geweest, maar er is onder andere door de ondernemersvereniging aangegeven dat er minder gecommuniceerd is tijdens de uitvoerende fase.

Digitale hulpmiddelen en het *multichannel-principe* behoren tot de standaard, maar op voorhand wordt er in beperkte mate gestuurd op de wijze van communicatie. Bij de start van een project wordt wel stilgestaan bij de te volgen communicatiestrategie en wordt er bij gestuurd indien noodzakelijk. Dit gebeurt echter niet vanuit een gedeelde visie of met behulp van bepaalde handvatten, die de keuze voor bepaalde communicatie-instrumenten vergemakkelijken. Een voorbeeld van een dergelijk instrument is de inzet van doelgroepsdifferentiatie. Het college ziet een meerwaarde in het aanpassen van communicatie op specifieke doelgroepen. Binnen de gemeente wordt de gedachte omarmt dat communicatie effectiever kan worden ingezet om de beoogde doelgroep aan te spreken. Rondom de aanpakkerscampagne is dit in de praktijk gebracht. Uit de deze campagne kan echter nog niet worden geconcludeerd dat deze doelgroepsdifferentiatie inderdaad effectief is. Daarnaast lijkt de kennis over het inzetten van doelgroepsdifferentiatie zich op dit moment nog buiten de organisatie te bevinden, waardoor een bredere praktische toepassing ervan niet gewaarborgd is.

4. *De relatie tussen inwoners en maatschappelijke instellingen met de gemeente is goed, maar kan meer tot inzet worden gemaakt van de communicatie van de gemeente.*

Over het algemeen hebben inwoners en organisaties waardering voor inspanningen van de gemeente om hen te betrekken. Het beeld is duidelijk dat de gemeente het beste met hen voor heeft. Tegelijkertijd ervaren inwoners en organisaties dat zij, juist doordat de gemeente alles intern zorgvuldig wil voorbereiden, soms pas laat in het beleidsproces worden geïnformeerd. Als gevolg hiervan voelt het soms voor inwoners en organisaties dat de ruimte om mee te denken beperkt is (zie casus Aanpakkers). Dit terwijl de gemeente dat wel wil uitstralen. De ervaringen van inwoners en maatschappelijke organisaties met communicatie vanuit de gemeente verschillen sowieso erg per casus. Projecten die inwoners persoonlijk raken, zorgen sneller voor actieve respons van inwoners, maar ook sneller voor onenigheid (zie casus Snippergroen). Projecten die verder op afstand staan van inwoners, zorgen voor minder (langdurige) betrokkenheid, waardoor het ook moeilijker is om doeltreffende communicatie vorm te geven (zie casus Nieuw Hart voor Holten). Het realiseren van tweezijdigheid in de betreffende projecten blijft een uitdaging voor de gemeente, zeker als projecten langer duren.

2.3 / Aanbevelingen

Voor de raad

1. Neem als raad een duidelijk standpunt in voor wat betreft communicatie in relatie tot participatie, zodat duidelijk is wat van het college wordt verwacht op dit thema.

Voor raad en college

2. Besteed meer aandacht aan paragraaf communicatie in raads- en collegevoorstellen. Waarborg dat door in de paragraaf communicatie niet alleen de communicatiemiddelen te noemen, maar ook het doel van de communicatie en de doelgroep(en).

Voor het college

3. Waarborg de aandacht voor communicatie in de hele organisatie, bijvoorbeeld door middel van het delen van *best practices,* het vieren van succesvolle communicatietrajecten en door workshops die aandacht besteden aan de (veranderende) interactie met de samenleving.
4. Zorg voor richtlijnen en instrumenten voor tweezijdige, maar eenduidige communicatie. Breng hierbij in een praktische handleiding in kaart welke aandachtspunten er zijn als inwoners kunnen meepraten, hoe er met eventuele risico's kan worden omgegaan en hoe de feedback richting inwoners wordt verzorgd. Een participatieladder kan hierbij van nut zijn.

5. Benut de goede relatie met inwoners en maatschappelijke organisaties beter door in een vroeger stadium te communiceren over ontwikkelingen die hen aangaan en hen daarbij ook actiever te betrekken.

3 Reactie college van B&W

Bestuurlijke reactie op rapport Rekenkamer West Twente externe communicatie

We onderschrijven de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Wat betreft de vastlegging van het beleid in documenten, is inmiddels een plan van aanpak opgeleverd, waarin helder wordt geschetst welke kant de gemeente op zou kunnen voor wat betreft het 'van buiten naar binnen' werken, zoals u dit noemt in conclusie 1 van het rapport. Dit plan van aanpak 'Netwerkende co-creatieve gemeente' heeft het college op 17 november besproken maar nog niet geaccordeerd. De brede impact van dit plan en de benodigde extra middelen, maken een nadere bezinning noodzakelijk. De financiële impact van dit plan moet in beeld worden gebracht en aan de raad worden voorgelegd.

In conclusie 2 geeft u de mening van de raad weer, zoals u deze interpreteert. Het is aan de raad om deze conclusie al dan niet te onderschrijven. Wij zien in het feit dat budget beschikbaar is gesteld (met een toezegging dat indien nodig meer gevraagd kan worden) een aanwijzing dat de waarde van burgerparticipatie ook gezien wordt door de raad. Hoever de raad hierin wil gaan is voor ons op dit moment nog een vraag waarop wij het antwoord niet kennen.

In conclusie 3 legt u de stelling neer dat het college onvoldoende waarborgt dat de ambities met communicatie en burgerparticipatie doorwerken in het handelen van de gehele gemeentelijke organisatie. Hoewel er kanttekeningen zijn te plaatsen bij de stelling dat onvoldoende rekening wordt gehouden met beleidsontwikkeling van onderop (zoals wordt genoemd bij de paragraaf over de aanpakkers campagne; de beleving vanuit de gemeente is daarbij toch een andere), onderschrijven wij wel dat er in de organisatie nog te weinig sprake is van gestructureerd nadenken over de inzet van communicatie. In het hiervoor genoemde plan van aanpak wordt hier ook uitgebreid op ingegaan en concrete maatregelen voorgesteld. Wij zijn dus al aan het onderzoeken hoe we tot verbetering op dit punt kunnen komen.

Wij zijn blij met de conclusie die u onder punt 4 verwoord, namelijk dat de relatie tussen inwoners en maatschappelijke instellingen met de gemeente goed is. Dat deze nog meer tot inzet kan worden gemaakt van de communicatie van de gemeente onderschrijven wij. Het al genoemde plan van aanpak burgerparticipatie geeft hiervoor handvatten.

Voor wat betreft de aanbevelingen ligt de bal in eerste instantie bij de raad. De aanbevelingen 2 tot en met 5 willen wij oppakken. Mogelijk kan dit via het project burgerparticipatie. Een participatieladder is daarbij een middel die al door ons in het gevoerde beleid is en wordt ingezet. Het totale plan van aanpak voor wat betreft burgerparticipatie en meer moet leiden tot een wijze van werken die ingebed is in de organisatie. Hierbij past dus wel de kanttekening dat voor de structurele inbedding van burgerparticipatie meer inzet van middelen noodzakelijk is.

Wij willen eindigen met het doel zoals dit verwoord is in het meermalen genoemde plan van aanpak

De gemeente Rijssen-Holten beschikt in 2018 over een mix van instrumenten (offline en online, intern en extern gericht) waarmee ze in staat is om slimmer te luisteren, zenden en in dialoog te treden met de samenleving (inwoners, organisaties en bedrijven) die worden herkend, gebruikt en gewaardeerd door de ambtelijke organisatie, college, gemeenteraad en samenleving.

Rekenkamer
West-Twente

Nota van Bevindingen

4 Beleid en organisatie van communicatie in Rijssen-Holten

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidskaders van de gemeente Rijssen-Holten ten aanzien van externe communicatie. Daarnaast besteedt het aandacht aan de aansluiting van dit beleid bij de gemeentelijke doelen op het gebied van burger- en/of overheidsparticipatie. Tot slot gaat het in op de wijze waarop het communicatiebeleid geborgd wordt in de organisatorische vormgeving en aansturing van communicatie. De volgende deelvragen komen aan bod:

1. Wat heeft de gemeente Rijssen-Holten met betrekking tot externe communicatie vastgelegd in beleidskaders?
2. In welke mate sluit het communicatiebeleid aan bij de gemeentelijke doelen op het gebied van burger- en/of overheidsparticipatie?
3. Hoe zijn de doelen uit het beleid doorvertaald in de organisatorische vormgeving en aansturing van communicatie?

4.1 / Het communicatiebeleid van de gemeente Rijssen-Holten

Verhouding overheid en burgers is in beweging

De verhouding tussen de overheid en burgers is aan het veranderen. De tijd dat de gemeenten hiërarchisch en top-down beleid bepaalden is voorbij. Burgers willen hun stem laten horen bij de ontwikkeling van beleid. Ook kiezen burgers er steeds vaker voor om zelf de handen uit de mouwen te steken wanneer zij een gebrek ervaren of een mogelijke verbetering in hun omgeving zien. De overheid trekt zich op terreinen juist terug en neemt een meer faciliterende rol aan. Waren de verhoudingen tussen overheid en samenleving eerder hiërarchisch en verticaal, nu hebben we te maken met een horizontale beweging en netwerken. Deze beweging wordt zowel door de overheid als door de samenleving ingezet.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben invloed op het gemeentelijke communicatie. Enerzijds krijgt de gemeente te maken met mondige en kundige burgers die responsiviteit van de gemeente verwachten. Anderzijds kan de gemeente communicatie inzetten om initiatieven van burgers te faciliteren en te stimuleren. In hoeverre sluit het communicatiebeleid van de gemeente Rijssen-Holten aan op de doelen die zij stelt op het gebied van burgerparticipatie? Om dit te beantwoorden kijken we eerst in hoeverre de gemeente externe communicatie heeft vastgelegd in strategische en andere beleidskaders.

De gemeente Rijssen-Holten beschikt over de volgende beleidskaders die (mogelijk) ingaan op de algemene communicatiestrategie en communicatie-uitingen door de gemeente. Hieronder gaan we eerst in op de documenten die zich speciaal richten op dienstverlening en communicatie. Daarna (in 4.2) leggen we de relatie met de veranderingen in de samenleving.

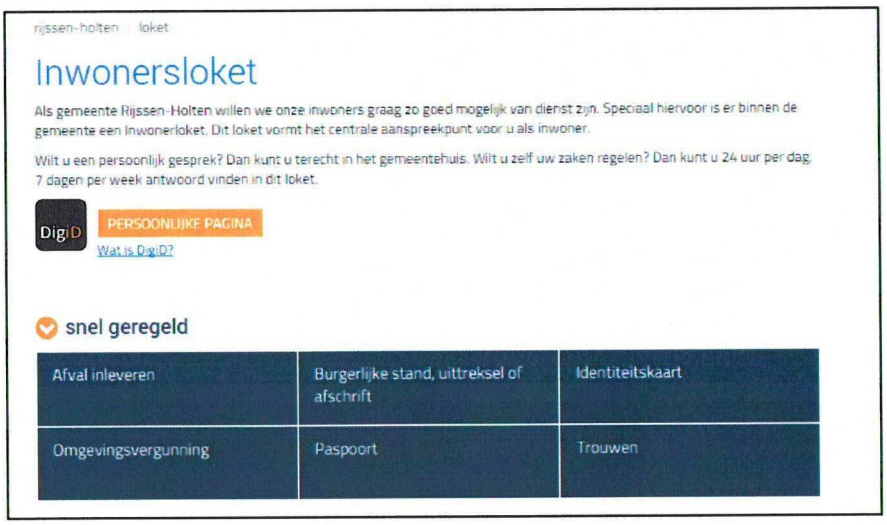
/ *Besturingsfilosofie 2008*
/ *Dienstverleningsconcept 2009*
/ *Informatiebeleidsplan 2011-2014*
/ *Communicatie nu en in de toekomst: van papier naar digitaal*, 2011
/ *Strategische visie 2010-2030*
/ *Beleidsakkoord 2014-2018*

Besturingsfilosofie en digitalisering: multi-channel principe

De gemeente Rijssen-Holten heeft in 2008 haar besturingsfilosofie vastgelegd in het document *Samen werken aan goede resultaten voor klanten*. Dienstverlening, en daarmee samenhangend communicatie, staan centraal in deze besturingsfilosofie. Het kernprincipe is dat de gemeente er is voor haar inwoners en dat inwoners daarom op de gemeente moeten kunnen rekenen. Het streven is om in een vroeg stadium inwoners al te betrekken bij de ontwikkeling van beleid.

Een belangrijk uitgangspunt ten aanzien van communicatie is het *multi-channel* principe: inwoners en bedrijven moeten via verschillende kanalen met de gemeente contact kunnen zoeken en vervolgens via al die kanalen ook vlot en adequaat worden geholpen. De gemeente verleidt inwoners echter wel om te kiezen voor het internet.[1] De gemeente Rijssen-Holten zet steeds meer in op digitalisering van de dienstverlening.[2] Digitalisering is hierbij geen doel op zich, maar wel een middel om de dienstverlening op een goede en efficiënte manier te kunnen regelen en verbeteren.[3] Inwoners en bedrijven hebben de mogelijkheid om op een door hen gewenst moment in contact te treden met de gemeente.

De gemeente Rijssen-Holten heeft haar internetpagina ingericht volgens de principes van Web 2.0. Dat houdt in dat de website een interactief platform is waar inwoners, bedrijven en overheid samen kunnen werken. Daarnaast hebben inwoners toegang tot een gepersonaliseerd burgerloket (zie figuur 1).[4] De principes van Web 2.0 maken het mogelijk dat inwoners op een laagdrempelige wijze kunnen interacteren met de gemeente.



Figuur 1. Het digitale inwonersloket van de gemeente Rijssen-Holten

Dienstverleningsconcept: van buiten naar binnen

De ambities uit de besturingsfilosofie worden aan de hand van zeven thema's verder uitgewerkt in een dienstverleningsconcept. Het gaat om de volgende thema's: klanten, communicatiekanalen, klantgerichtheid, algemeen belang versus individuele wensen, bereikbaarheid en herkenbaarheid, feedback, keuzevrijheid en kwaliteit producten. Centraal in alle thema's staat het 'van buiten naar binnen' redeneren: dienstverlening en communicatie moeten aansluiten bij de wensen van burgers. Aansluitend bij het idee van 'buiten naar binnen' staat in het document vermeld dat 'de vraag en behoefte van inwoners

[1] Dienstverleningsconcept

[2] Kadernota 2016-2019, Programmabegroting 2015

[3] Beleidsakkoord 2014-2018: 'Samen werken #voor-elkaar'

[4] Informatiebeleidsplan 2011-2014: 'Van kreet naar concreet'

altijd leidend is' en dat de gemeente een organisatie is 'die feedback waardeert en het ziet als een belangrijke bron van input'.

Verankering beleid in communicatieplan

Het meest recente document waarin beleidskaders zijn verankerd in een communicatieplan dateert van 2011 en had een looptijd tot 2012: *Communicatie nu en in de toekomst: van papier naar digitaal*. In het plan wordt zowel aandacht besteed aan interne communicatie als aan externe communicatie. De centrale ambitie met betrekking tot externe communicatie die vastgelegd is in het plan, is het verkrijgen van eenheid bij alle communicatie-uitingen. Verder is er aandacht voor digitalisering. Er wordt ingezet op een sterke website, maar ook de 'nieuwe media', zoals Twitter, Linkedin en Youtube, worden niet vergeten. De Stafafdeling Communicatie en Juridisch (SCJ) probeert aan de extra eisen aan de kwaliteit van digitale informatie te voldoen door een strikte scheiding tussen adviserende en uitvoerende taken, waarbij uitvoering zoveel mogelijk buiten de SCJ wordt gelaten.

Recent is er een nieuwe notitie opgesteld over het gebruik van social media, die nog aan de raad zal worden voorgelegd. [5] In de notitie worden de positieve effecten van social media beschreven (bijdrage aan contact en interactie met inwoners), maar er is tegelijkertijd ook aandacht voor risico's (imagoschade gemeente). De notitie werkt uit hoe de gemeente omgaat met social media en hoe deze worden ingezet in de communicatiemiddelenmatrix. De gemeente Rijssen-Holten onderscheidt de volgende social media:

Soort	Belangrijkste functies	Voorbeelden
Social networks	Aanmaken van een profiel, het delen van informatie en het toevoegen van vrienden/contacten	Facebook, LinkedIn
Weblogs (blogs)	Delen van informatie en interactie met de bezoeker door middel van reactiemogelijkheden	
Microblogging	Toevoegen van contacten, vrienden, het maken van een profiel en het onderling reageren	Twitter, Google Buzz
Video sharing	Delen van videofragmenten en erop reageren, embedden op andere websites, aanbevelingen, et cetera	Youtube, Vimeo, Vine
Photo sharing	Delen van foto's, erop reageren	Picasa, Instagram, Flickr, Fotolog
Wikis	Wereldwijd werken aan artikelen met anderen samen, delen van kennis en het tot je nemen van diezelfde kennis	Wikipedia

Uit interviews blijkt dat individuele werknemers soms nog terughoudend zijn in het gebruik van social media. Dit blijkt mede uit de vervolgnotitie *Burgerparticipatie breed* (zie hieronder), waarin wordt aangegeven dat social media 'geen speeltje is van de Staf en Communicatie'.[6] Naast deze observatie staat dat er in Rijssen-Holten ook voorbeelden zijn waarbij social media succesvol wordt ingezet, zoals de facebookpagina Centrumring Rijssen. Op deze pagina, die meer dan 900 *likes* heeft, worden ontwikkelingen rondom de centrumring gedeeld.

[5] Notitie social media Rijssen-Holten, 2 oktober 2015

[6] Vervolgnotitie Burgerparticipatie breed, 17 maart 2015

4.2 / Communicatie in relatie tot burger- en overheidsparticipatie

Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie

De gemeente beschikt over twee notities burgerparticipatie en is voornemens deze notities uit te werken tot een nota Burgerparticipatie. Het gaat om de volgende twee notities:

/ *Burgerparticipatie, natuurlijk!* (2012)
/ *Vervolgnotitie Burgerparticipatie breed* (2015)

In deze beleidsnotities is een verschuiving te herkennen van een accent op burgerparticipatie (het betrekken van burgers bij beleid) naar een accent op overheidsparticipatie (participatie van de gemeente bij initiatieven die ze niet zelf neemt, maar die van 'buiten' op de gemeente af komen). De doelstelling van de notitie *Burgerparticipatie, natuurlijk!* is het bieden van handvatten en spelregels voor burgerparticipatie. In het document wordt de ambitie uitgesproken beleid zo veel mogelijk interactief met burgers te ontwikkelen. De rol van de gemeente verandert van verstrekken van informatie, vergunningen en documenten naar het voeren van een dialoog met burgers. Burgerparticipatie wordt in de notitie als volgt gedefinieerd: "*Een door de politiek en participanten gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure, budget en tijdspad kent. In dit proces is de ondersteuning vooraf geregeld en is vooraf bekend welke politieke en-of beleidsmatige speelruimte er is*". Burgerparticipatie wordt gepresenteerd als een door de gemeente geïnitieerd interactief beleidsproces, waarbij de gemeente vooraf en gedurende het proces strak stuurt op de invloed van gemeentebestuur en overige participanten.

In maart 2015 is een vervolgnotitie *Burgerparticipatie breed* opgesteld. In deze notitie, die wel door het college maar niet door de raad is vastgesteld, staat beschreven dat de gemeente zich ontwikkeld heeft van een hiërarchische, bureaucratische organisatie naar een netwerkorganisatie die in co-creatie met inwoners en ondernemers werkt aan het publieke domein. Waar in de notitie van 2012 nog werd gesproken over strakke regie, gaat het in deze notitie over 'loslaten' en inhoudelijke vraagstukken 'durven over te laten aan ons netwerk'. Er is meer aandacht voor het opbouwen van een netwerk dan voor een goed geregisseerd proces. In de vervolgnotitie wordt dan ook het volgende gesteld: "*Uiteindelijk gaat het niet om de vraag of inwoners met ons meedoen, maar of wij met hen meedoen*". Het gaat dus niet meer om alleen de reactie vragen van inwoners op een gemeentelijk beleidsplan. De rol van de gemeente wordt het faciliteren, stimuleren en wegnemen van drempels voor initiatieven.

Participatie en communicatie

Bij de veranderende verhouding tussen burger en overheid passen andere vormen van communicatie. De gemeente Rijssen-Holten erkent dit en probeert op een aantal aspecten haar communicatiebeleid bij de ontwikkelingen aan te laten sluiten.

Strategische Visie 2010-2030 en Beleidsakkoord 2014-2018

Zo wordt in de *Strategische Visie 2010-2030* nadrukkelijk de link gelegd tussen communicatie en zelfredzaamheid: doordat de gemeente als gevolg van digitalisering minder in persoon aanwezig is, wordt het eigen initiatief van burgers gestimuleerd.[7] In de zorg kan digitalisering volgens de gemeente ook bijdragen aan verlichting van de werkdruk: door bijvoorbeeld video-communicatie kan er zorg op afstand worden geleverd, of ouderen kunnen elkaar helpen door digitale netwerken.[8] Het is nog wel zoeken naar de juiste vormen in de praktijk. Uit interviews blijkt dat de gemeente bijvoorbeeld is aangesloten bij wehelpen.nl, waar burgers hulp kunnen bieden en vinden. Er zijn echter te weinig inwoners die gebruik maken van de website, waardoor de deelname aan de website niet langer doorgezet zal worden.

[7] Strategische Visie 2010-2013, pagina 7

[8] Strategische Visie 2010-2013, pagina 10

In het *Beleidsakkoord 2014-2018* wordt communicatie alleen in het geval van wijkgericht werken gekoppeld aan veranderingen in de samenleving.[9] Hier wordt de rol van de gemeente omschreven als aanjager van de communicatie, om zo wijkbewoners samen te brengen om sociale en maatschappelijke problemen op te lossen. Dit lukt de gemeente ook, zoals in het geval van het hondenspeelveld 'van Roekel'. Vanuit de wijk zijn bewoners bij elkaar gekomen in een werkgroep om plannen te maken. De gemeente heeft voor financiële en materiele ondersteuning gezorgd, maar heeft de verantwoordelijkheid voor het initiatief nadrukkelijk bij de bewoners gelaten. Er zijn ook gevallen waarbij het de gemeente moeite kost om inwoners en organisaties te stimuleren om een idee uit te werken. Zo wilde de gemeente graag dat speeltuinverenigingen na zouden denken over het uitbreiden van hun aanbod (bijvoorbeeld ook activiteiten voor ouderen of de oudere jeugd). De verenigingen reageerden terughoudend en het kostte de gemeente moeite om hen mee te krijgen. Er is hier sprake van een spanning tussen het stimuleren van een initiatief en het 'opleggen' van een initiatief.

Van boodschapper naar informatiemakelaar

In de vervolgnotitie *Burgerparticipatie breed* staat beschreven dat in een netwerkende, co-creërende gemeente open communicatie belangrijk is. Dat betekent dat ambtenaren meer gaan fungeren als informatiemakelaar dan als boodschapper. Het is belangrijk dat zij continue hun voelsprieten uit hebben staan en daarop anticiperen. In de vervolgnotitie wordt aangestipt dat voor het adequaat uitvoeren van deze nieuwe wijze van communiceren ook extra personele uren noodzakelijk zijn. Dit is ook door de raad gehonoreerd: er is vanaf 2015 structureel 50.000 euro per jaar beschikbaar om te besteden aan burgerparticipatie (zie paragraaf 4.3).[10] Met dit geld is in eerste instantie een medewerker aangenomen die momenteel een uitgebreid rapport opstelt voor communicatie en burgerparticipatie in de gemeente.

Gedifferentieerde communicatiestrategie: gebruik van ijkpersonen

Bij een gemeente die wil netwerken en co-creëren past maatwerkcommunicatie. De gemeente Rijssen-Holten is zich hiervan bewust en zet daarom in op doelgroepdifferentiatie. Voor de communicatiestrategie rondom de Transities Sociaal Domein zijn bijvoorbeeld verschillende ijkpersonen beschreven.[11] Deze ijkpersonen hebben uiteenlopende posities en burgerschapsstijlen en bij alle ijkpersonen is dus een andere communicatiestrategie passend. Het beschrijven van de ijkpersonen helpt bij het relevanter presenteren van informatie en aansluiten bij de behoeften van inwoners.[12]

4.3 / Organisatorische vormgeving communicatie

Stafafdeling Communicatie: adviseren en bewaken van externe communicatie

De gemeente Rijssen-Holten kent een Stafafdeling Communicatie en Juridisch (SCJ). De communicatieadviseurs die onderdeel uitmaken van de SCJ zorgen voor communicatieve ondersteuning van het door het college ingezette beleid. Hun taak is het adviseren en bewaken van interne en externe communicatie vanuit de opdracht, beschreven in het coalitieprogramma en de besturingsfilosofie, zoals vertaald naar afdelingsplannen. De afzonderlijke afdelingen van de gemeente Rijssen-Holten zijn primair zelf verantwoordelijk voor de communicatie van hun beleid, maar kunnen daarbij ondersteund worden door de communicatieadviseurs. Deze laatste geven bijvoorbeeld adviezen over hoe informatie helder of op een bepaalde wijze naar buiten gecommuniceerd kan worden[13]. De portefeuillehouder communicatie (burgemeester) spreekt elke week met de communicatieadviseur van de SCJ over zaken waarbij communicatie een rol speelt of mogelijk gaat spelen.

---

[9] Beleidsakkoord 2014-2018, pagina 3

[10] Amendement 7 november 2014

[11] Campagne Noaberschap, najaar 2014

[12] Vervolgnotitie Burgerparticipatie Breed, 17 maart 2015

[13] Uit: communicatie nu en in de toekomst: van papier naar digitaal, maart 2011

Communicatie en de ambtelijke organisatie

Het moment van betrokkenheid van de SCJ in de beleidscyclus is wisselend. Volgens geïnterviewden is het nog niet zo dat alle medewerkers zich volledig hebben eigen gemaakt op welke wijze zorg gedragen kan worden voor goede externe communicatie. Volgens hen wordt communicatie in de organisatie nog regelmatig onderschat en zijn medewerkers van de gemeente Rijssen-Holten soms nog te veel op de interne organisatie gericht. Of de SCJ in een vroeg stadium wordt betrokken bij het ontwikkelen van een programma of project is nu nog veelal afhankelijk van de achtergrond en competenties van de betrokken programma- of projectleider. Ook is de communicatieadviseur op dit moment niet betrokken bij regulier overleg van het management.

Communicatie is wel een vast onderdeel van raads- en collegevoorstellen. Er is een aparte paragraaf, maar de invulling van deze paragraaf blijft vaak erg algemeen – zoals: *"De initiatiefnemer en de indieners van de zienswijzen worden schriftelijk in kennis gesteld van uw besluit"*.[14] Uit interviews blijkt dat de paragraaf in de praktijk beperkt richting geeft aan de communicatie: er wordt zelden iets vermeld over bijvoorbeeld de gewenste inhoud van de communicatie of de beoogde toon en de precieze timing van de communicatie. Uit interviews komt verder het beeld naar voren dat een betere interne communicatie, de externe communicatie ten goede kan komen: als medewerkers van een afdeling beter van elkaar weten waar ze mee bezig zijn, zijn er kansen voor een meer eenduidige externe communicatie.

Participatie en de gemeenteraad

Uit interviews en documenten komt het beeld naar voren dat in de gemeente Rijssen-Holten veel waarde wordt gehecht aan de klassieke, representatieve democratie. Het idee van een netwerkende, co-creërende gemeente zoals die wordt geschetst in de vervolgnotitie *Burgerparticipatie breed 2015* lijkt in de raad niet breed gedragen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een amendement bij het vaststellen van de programmabegroting 2015. In dit amendement (waarin de structurele bijdrage aan het 'intensiveren communicatie en onderzoek' wordt gemaximeerd op € 50.000) wordt benadrukt dat 'wij in een *representatieve democratie* leven' en gaat het over 'proactief *informeren* van burgers bij besluitvorming'.[15] Ook wordt benadrukt dat 'de politieke partijen verantwoordelijk zijn om gevoelens en wensen van de samenleving om te zetten in beleid'. Tevens stelt de raad in het amendement dat communicatie integraal zou kunnen worden me begroot bij grote projecten.

Een ander voorbeeld is dat de commissie Algemeen bestuurlijke zaken en middelen (ABZM) geen eensluidend standpunt heeft ingenomen over de notitie *Burgerparticipatie, natuurlijk!* (2012).[16] Daarnaast is in het presidium van 4 februari 2013, zo is te lezen in de vervolgnotitie *Burgerparticipatie breed (2015)*, gediscussieerd over het inzetten van burgerparticipatie bij het opstellen van kadernota. Ook uit deze discussie blijkt dat de raad geen expliciete rol voor haar ziet weggelegd als het gaat om burgerparticipatie. Zo wordt bijvoorbeeld gezegd dat de raad de kaders stelt en dat het college de uitwerking vooral in samenspraak met de bevolking moet doen.

[14] Bijv. collegevoorstel *Herontwikkeling Leijerweerdsdijk 3 in Rijssen en Raalterweg 52 in Holten,* 25 augustus 2015

[15] Amendement Burgerparticipatie, 7 november 2014

[16] Verslag commissie ABZM, 28 januari 2013

5 Communicatiepraktijk Rijssen-Holten

In dit hoofdstuk wordt de communicatiepraktijk in de gemeente Rijssen-Holten beschreven. Hiervoor zijn drie cases geselecteerd. De cases betreffen Nieuw Hart voor Holten (Herinrichting centrum Holten), Campagne Aanpakkers en Snippergroen. In dit hoofdstuk wordt voor elke casus antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

Feiten

4. Op welk moment in de case is communicatie een rol gaan spelen?
5. Welke communicatiedoelen zijn gesteld?
6. Welke communicatiestrategie en –middelen zijn ingezet? En hoe is deze keuze tot stand gekomen?

Ervaringen

7. Is de geformuleerde communicatieaanpak daadwerkelijk uitgevoerd?
8. In welke mate is de beoogde boodschap overgekomen bij bewoners?
9. In welke mate was er in communicatie tussen gemeente en inwoners sprake van tweezijdigheid?
10. Welke lessen voor de toekomst volgen uit de bestudeerde cases?

5.1 / Selectie cases

In dit onderzoek heeft de rekenkamer ook de waardering van betrokken inwoners, organisaties en ondernemers voor de gemeentelijke communicatie willen onderzoeken. Daarvoor zijn drie cases geselecteerd. Aan het presidium is gevraagd welke aansprekende communicatietrajecten die afgerond zijn in 2014 in aanmerking komen voor het onderzoek. Uit dit aanbod is een selectie gemaakt van drie casussen:

- Nieuw Hart voor Holten
- Snippergroen
- Aanpakkerscampagne

In bijlage 2 is een uitgebreide uitleg van dataverzameling opgenomen.

6 Casus 1: Nieuw Hart voor Holten (Centrum Holten)

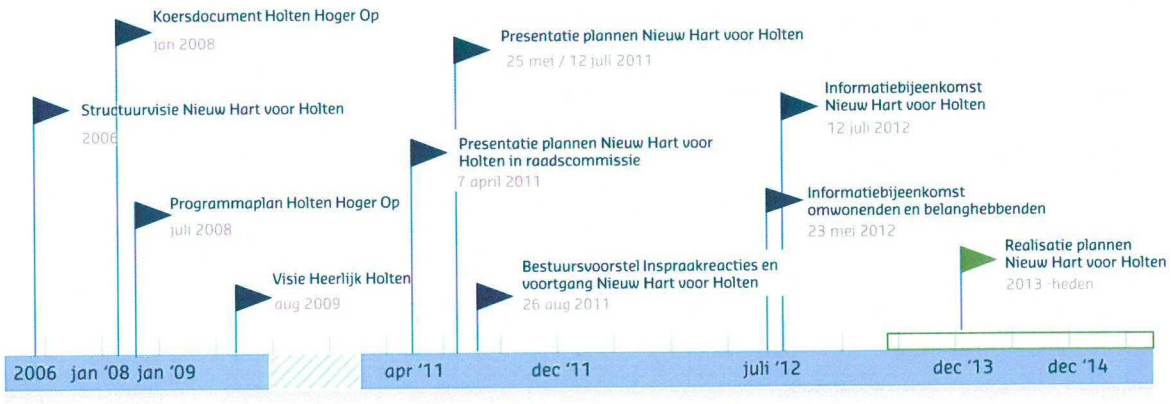
6.1 / Feiten en interne ervaringen

Nieuw Hart voor Holten

In 2008 is de gemeente Rijssen-Holten gestart met een koersdocument *Holten Hoger Op*.[17] Er stonden verschillende omvangrijke projecten in de planning om de kern Holten te ontwikkelen. Eén van deze projecten was de vernieuwing van het centrum van Holten: een *Nieuw Hart voor Holten*. Er is besloten om voor alle projecten samen het programma *Heerlijk Holten* te starten. Dit overkoepelende programmaplan zou voor integrale afstemming tussen de projecten moeten zorgen, resulterend in centrale aansturing en integrale communicatie. Belangrijke aspecten van de vernieuwing van het centrum binnen de visie Heerlijke Holten – en daarmee voor het project *Nieuw Hart voor Holten* – zijn:[18]

- Het aantrekkelijker en compacter maken van het centrum door verbetering van de kwaliteit van het verblijfsgebied door verkeersluwte en hoge beeldkwaliteit;
- Op de Smidsbelt functies situeren die uitnodigen tot een langer verblijf, zoals horeca met terrasjes;
- Ruimte bieden aan passende groei van de voorzieningen, met name gericht op het toeristisch-recreatieve segment.

Een *Nieuw Hart voor Holten* is een van de projecten die zijn opgezet onder de vlag van *Heerlijk Holten*. De plannen voor dit project zijn voor het eerst in het voorjaar van 2011 besproken. In de loop van 2013 zijn de eerste plannen uitgevoerd. In figuur 2 zijn de belangrijkste gebeurtenissen in het kader van een *Nieuw Hart voor Holten* opgenomen. Hiermee weerspiegelt de tijdlijn de grote lijnen binnen het project.



Figuur 2. Tijdlijn Nieuw Hart voor Holten[19]

***Holten Hoger Op* (2008): in vroeg stadium nagedacht over externe communicatie**

---

[17] Koersdocument Holten Hoger Op, januari 2008

[18] Programmaplan Holten Hoger Op, juli 2008

[19] Een grote versie van deze tijdlijn is opgenomen in bijlage 3

In het koersdocument *Holten Hoger Op* is aandacht besteed aan het betrekken van bewoners en ondernemers. Communicatie speelde dus al vanaf het begin een rol, waarbij bewoners en ondernemers werden gevraagd om mee te denken over de toekomstvisie van Holten. Er werd een denktank opgericht die bestaat uit Holtenaren die onder leiding van externe deskundigen bijdragen aan innovatieve en creatieve concepten. Het was de bedoeling dat de denktank vooral in de beginfase bijdraagt aan visievorming en het creëren van innovatieve en creatieve concepten. Ook werd er een sponsorgroep opgericht. Deze groep bestond uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld (ambassadeurs). Zij waren verantwoordelijk voor het promoten van het programma in het maatschappelijk middenveld. Vanuit deze groep werd ook de betrokkenheid en het draagvlak bij de bevolking bewaakt. In het programma Holten Hoger Op staat het volgende over externe communicatie(middelen):

- De externe strategische communicatie vindt plaats via de communicatieadviseur in overleg met de programmawethouder en programmaleider. De communicatieadviseur kan zelf hiertoe initiatieven nemen of hiertoe gevraagd worden door de programmawethouder, programmaleider of projectleiders binnen het programma;
- De communicatie over *Holten Hoger Op* zal plaatsvinden via een speciaal hiervoor op te stellen website. Wat op de website wordt geplaatst, wordt bepaald door de werkgroep communicatie. Initiatieven hiertoe kunnen worden genomen door de werkgroep zelf, het programmateam, maar ook door de projectleiders;
- De overige communicatie, zoals publicaties over plannen, inloopavonden en plaatsen van documenten op de gemeentelijke website zal via de normale weg gebeuren;
- Tijdens programmateam- en stuurgroepvergaderingen is communicatie een vast agendapunt met een communicatieplan als basis;
- Voor de bevolking zal een vast informatiepunt worden ingericht;
- Betrokkenen en eigenaren zullen apart worden geïnformeerd en er zal een of twee maal per jaar een informatieavond /inloopavond worden gehouden voor de totale bevolking;
- Voor onderwerpen waarbij de bevolking op programmaniveau wordt betrokken, zoals het opstellen van de visie, doelen, branding /marketing, zijn inloopavonden.

Structuurvisie *Nieuw Hart voor Holten*: de gemeente als intermediair

Binnen het project *Nieuw Hart voor Holten* is vervolgens gewerkt aan een nieuwe structuurvisie voor de kern Holten. Gedurende het ontwikkelen van de visie zijn er verschillende bijeenkomsten geweest met de denktank. Bewoners konden zich hiervoor opgeven via een nieuwsbrief, de krant en ook via wijkpanels is hiervoor een oproep gedaan. Daarnaast zijn ondernemers uit het centrum gevraagd om mee te werken aan de visie.

In de beginfase van *Nieuw Hart voor Holten* was het soms nog lastig voor inwoners om hun ideeën te formuleren over een toekomstvisie voor het centrum. Na een eerste discussieavond is daarom een tweede avond georganiseerd om het meer over de lange termijn te hebben. Om dit te faciliteren, had de gemeente een aantal (denk)richtingen geformuleerd. Na de discussieavonden is een start gemaakt met de structuurvisie, in samenspraak met een klankbordgroep bestaande uit bewoners en ondernemers. Voor deze klankbordgroep heeft de gemeente ervoor gekozen om inwoners te selecteren op basis van een gesprek. Van geselecteerde inwoners werd verwacht dat zij een structurele bijdrage konden leveren aan het project door verder dan hun eigen belang te kijken en creatief mee te denken. Die selectie wordt wel ervaren als een lastig proces, waarvoor geen regels zijn vastgelegd. Het is niet overwogen om de mensen die graag in de klankbord wilden plaatsnemen een training aan te bieden om hen daarvoor extra toe te rusten.

De uiteindelijke uitkomst van dit proces was het visiedocument *Nieuw Hart voor Holten*. In dit document wordt een toekomstperspectief voor Holten geschetst en ook geeft het document stappen aan om dit perspectief te bereiken.

Communicatiestrategie Heerlijk Holten

In het visiedocument *Heerlijk Holten* staat dat de gemeente uitgaat van het principe: ruimte scheppen voor eigen initiatief.[20] De gemeente wil niet terugvallen op de klassieke regierol, maar wil initiërend, uitdagend en organiserend samenwerken met partijen om zo verschillende initiatieven op een goede manier op elkaar af te stemmen. In de woorden van het visiedocument: *"Als intermediair zorgt de gemeente voor het leggen van verbanden tussen partijen die bezig zijn met het plannen van evenementen. De gemeente sluit aan bij initiatieven om ontwikkelingen verder te trekken. Maar ze durft ook partijen bij elkaar aan tafel te krijgen om te kijken hoe ontwikkelingen, plannen en ideeën op een goede manier aan elkaar gekoppeld kunnen worden (...). In een gezamenlijk proces van ontwikkeling streeft de gemeente naar het uitvoeren van Heerlijk Holten als iets dat van iedereen is".*[21]

Ook het belang van communicatie wordt aangestipt in de visie Heerlijk Holten. De volgende doelstellingen van communicatie worden geformuleerd:
- Goede communicatie helpt bij het begrijpelijk houden van de veranderingen;
- Goede communicatie geeft inzicht in haalbaarheid en vorderingen van plannen. Een ambitieuze visie wordt al snel afgeschilderd als onhaalbaar. Door communicatie over planning, ontwikkelingen en looptijd, blijft men zien dat Heerlijk Holten in ontwikkeling is;
- Goede communicatie zorgt ervoor dat het voor iedereen helder is dat ze mee kunnen werken. Het moet duidelijk zijn welke mogelijkheden ondernemers en bewoners hebben, welke kansen er liggen en hoe de gemeente daarmee om zal gaan;
- Veelvuldige communicatie vergroot de zichtbaarheid van Heerlijk Holten.

Concrete communicatiemiddelen die worden voorgesteld voor plannen en projecten binnen het programma Heerlijk Holten zijn[22]:
- Het aanstellen van een contactpersoon voor de pijlers binnen het programma Heerlijk Holten. De contactpersoon doet dienst als motivator en stimulator voor het organiserend vermogen;
- Het ontwikkelen van een Heerlijk Holten 'tag'. Alles dat wordt gedaan in het kader van Heerlijk Holten wordt gelabeld met deze tag;
- Het opstellen van een communicatiekalender. Op deze wijze is duidelijk wanneer er welke uitingen moeten worden gedaan;
- Evenementenkalender ontwikkelen. Hiervoor kan succesvol aangesloten worden bij bestaande initiatieven van horeca- en recreatieondernemers en de VVV.

Nieuw Hart voor Holten (2011): geen aparte communicatiestrategie

Voor Nieuw Hart voor Holten is geen apart communicatieplan of een aparte communicatiestrategie opgesteld. Er is aangesloten bij het programma Holten Hoger Op en de visie Heerlijk Holten. Er zijn een aantal verschillende wijzen van communicatie gehanteerd. Zo zijn er overlegmomenten georganiseerd, zoals besprekingen in een projectgroep en bijeenkomsten met ondernemers, omwonenden en grondeigenaren. Tijdens de planfase van het project waren er verschillende momenten om in te spreken. De inspraakreacties zijn behandeld in een reactienota. In deze nota wordt besproken of de inspraakreacties van zowel bewoners als ondernemers aanleiding geven tot wijziging van de plannen. In de meeste gevallen leidt dit niet tot wijzigingen, in een enkel geval wel:

"De ingediende inspraakreactie van C-1000 geeft aanleiding om de parkeernota te actualiseren en nog specifiek in te zoomen op de situatie rondom de Smidsbelt. Definitieve besluitvorming over het vaststellen van de parkeernota zal plaatsvinden in november/december 2011."[23]

In dit geval werd dus een terugkoppeling geven. Vanuit de gemeente wordt overigens aangegeven dat het soms wel lastig kan zijn om op een dergelijke manier terugkoppeling te geven, wanneer ingebrachte suggesties niet concreet genoeg zijn.

---

[20] Visiedocument Heerlijk Holten, pagina 33

[21] Visiedocument Heerlijk Holten, pagina 33

[22] Visiedocument Heerlijk Holten, pagina 35-36

[23] Reactienota inspraakreacties op ontwerpplannen Nieuw Hart voor Holten, 6 oktober 2011.

Verder zijn er inloopbijeenkomsten en terinzageleggingen, met bijbehorende uitnodigingen/publicaties, georganiseerd. Als aanvulling hierop was de website www.heerlijkholten.nl beschikbaar, om specifiek over de projecten onder *Heerlijk Holten* te communiceren; het plaatsen van berichten over bijvoorbeeld (vastgestelde) plannen en planningen, maar ook reageren via deze website was mogelijk. De website over *Heerlijk Holten* ging uit de lucht vanwege het faillissement van de websitebeheerder. Er is nagedacht over een andere website, maar het inhuren van een nieuw bedrijf zou te veel geld kosten. Daarnaast was een website in eigen beheer tegen het principe om alle communicatie via de gemeentelijke website te doen. Om het wegvallen van de website op te vangen, is een digitale nieuwsbrief voor *Heerlijk Holten* opgesteld, waar mensen zich op kunnen abonneren (per mail) en waarvan de laatste versie ook op de gemeentelijke website terug te vinden is (http://www.rijssen-holten.nl/organisatie/publicatie/nieuw-hart-voor-holten). Omdat de website www.heerlijkholten.nl is niet meer werkzaam is, is het niet goed te beoordelen hoe de website functioneerde. De mogelijkheid die er op de website was om te reageren op de projectplannen is verdwenen bij de introductie van een digitale nieuwsbrief. Op de meest recente nieuwsbrief van *Heerlijk Holten* (april 2015) worden inwoners van de gemeente geïnformeerd over verschillende ontwikkelingen. Er wordt specifiek aan het project een Nieuw Hart voor Holten gerefereerd. Een aantal gerealiseerde en geplande ontwikkelingen staan vermeld. Het verband tussen Heerlijk Holten en een Nieuw Hart voor Holten wordt niet uitgelegd in de nieuwsbrief.

Tot slot was gedurende een langere periode wekelijks (elke woensdagmiddag 16.00-17.00 uur) een ambtenaar bij het Kulturhus aanwezig voor het beantwoorden van vragen.

Heerlijk Holten en *Nieuw Hart voor Holten*: niet altijd gebruikt als 'tag'

Op de gemeentepagina zijn regelmatig nieuwsberichten verschenen over ontwikkelingen rondom een Nieuw Hart voor Holten. De termen Heerlijk Holten en een Nieuw Hart voor Holten worden hier niet altijd genoemd. Ook in uitnodigingen voor overlegmomenten worden de termen niet altijd gehanteerd. Dit geldt bijvoorbeeld wel voor de uitnodiging van grondeigenaren aan het begin van het project:[24]

> Geachte heer, mevrouw,
>
> Zoals u misschien weet, werken we aan een plan voor Holten, met als titel "Een Nieuw Hart voor Holten".
> Hieronder valt ook de herinrichting van de Kalfstermansweide. In deze brief leest u hier meer over.
> ...

In een latere uitnodiging voor een inloopavond over de herontwikkeling van de Albert Heijn wordt niet gerefereerd aan een Nieuw Hart voor Holten:[25]

> Geachte omwonende,
>
> Op 19 november 2013 heeft het college het principeverzoek voor de herontwikkeling van de Albert Heijn te Holten behandeld. Op 3 december 2013 zal het plan behandeld worden in de raadscommissie Grondgebied. Als de besluitvorming positief verloopt, kan medio december 2013 gestart worden met de bestemmingsplanprocedure. Vooruitlopend op deze procedure willen we u als omwonenden graag het plan presenteren op een inloopavond.
> ...

[24] Uitnodiging grondeigenaren voor gesprek, november 2011

[25] Uitnodiging omwonenden voor inloopavond AH, november 2013

Voor het inloopuur in het Kulturhus is onder andere een nieuwsbericht geplaatst op de website van de gemeente. Ook hier wordt de term *Nieuw Hart voor Holten* of *Heerlijk Holten* niet toegepast (zie figuur 3).

Het niet-consistente gebruik van de termen *Heerlijk Holten* en een *Nieuw Hart voor Holten* verklaart mogelijk dat veel ondernemers en winkeliers in het centrum niet direct weten waar het over gaat als ze geconfronteerd worden met deze termen (zie paragraaf 6.2) – hoewel zichtbaarheid wel één van de communicatiedoelen was. Omdat de uitvoering van de plannen van een *Heerlijk Holten* niet gelijktijdig plaatsvinden, is de communicatie soms ook wat versnipperd. Dit vormde niet altijd een probleem omdat inwoners vaak meer geïnteresseerd zijn in de projecten die hun eigen buurt aangaan. Het gevolg is wel dat de communicatie niet altijd eenduidig en het voor buitenstaanders niet altijd duidelijk is wat de samenhang is tussen de verschillende projecten van *Heerlijk Holten*.

gemeente Rijssen-Holten

Inloopuur Holten voor al uw vragen over de wegwerkzaamheden

dinsdag 10 april 2012

Van 15.30 tot 17.00 uur
Iedere woensdag is er in Tastoe inloopuur over wegwerkzaamheden in Holten. Met ingang van 11 april 2012 is het inloopuur van 15.30 tot 17.00 uur (dus een half uur langer dan op 4 april).

Heeft u vragen over de werkzaamheden, kom dan gerust langs. U bent van harte welkom!

Figuur 3. Uitnodiging inloopuur

Veel aandacht voor planvorming, minder voor uitvoering

De bijeenkomsten rondom *Heerlijk Holten* en specifiek een *Nieuw Hart voor Holten* waarvoor inwoners en ondernemers zijn uitgenodigd richten zich met name op de planvorming. In de bijeenkomsten presenteert de gemeente vaak de plannen, waarop inwoners en ondernemers kunnen reageren. Nadat het plan eenmaal is vastgesteld, is het onduidelijk hoe de communicatie over de uitvoering verder verloopt. Dit heeft ook de Holtense Handelsvereniging (HHV) geconstateerd. De HHV heeft in een brief op 16 mei 2013 het college geattendeerd over het gebrek aan communicatie tijdens de uitvoering van infrastructurele projecten. De reactie van het college is als volgt:[26]

...

Gescheiden zaken

Projecten bestaan uit een (beleids)voorbereidend en een uitvoerend traject. Bij de beleidsvoorbereiding van een aantal projecten bent u, zoals u ook aangeeft, naar tevredenheid betrokken geweest. Na de beleidsvorming volgt de uitvoering. Het is naar onze mening in die fase aan ons als college te bepalen hoe deze uitvoering, op basis van het eerder vastgestelde beleid, vorm gaat krijgen. Dat is op dat moment niet aan u. Wij herkennen ons overigens ook niet in de door u geuite kritiek.

...

[26] Brief van college aan het bestuur van de Holtense Handels Vereniging, 29 mei 2013.

Deze benadering was ook te zien in het geval van de herinrichting van het plein voor het Kulturhus. De tekeningen voor dit plein zijn opgesteld door de gemeente, waarna overleg is geweest met de klankbordgroep Kulturhus en de tekeningen ter inzage zijn gelegd (er is geen inloop gehouden). De klankbordgroep had andere ideeën over de inrichting van het plein, met name over het weghalen van een aantal parkeerplaatsen. Toen het besluit over het verminderen van het aantal parkeerplaatsen werd genomen, was het omliggende wegenplan nog niet bekend. Er was dus nog geen duidelijkheid over het aantal parkeerplaatsen dat beschikbaar zou komen op omliggende wegen. Het voorstel kon rekenen op kritiek vanuit winkeliers. Negatieve reacties uit de inspraak (vanuit inwoners en winkeliers) zijn voorgelegd aan het college. Het college besloot de planning door te zetten. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een kort geding, waarna de plannen alsnog zijn aangepast. Het uiteindelijke plan voor de herinrichting van het plein (en ook het erf Dorpstraat en de Kalfstermansweide) is vervolgens wel in samenspraak met een aantal winkeliers en horecaondernemers tot stand gekomen. Onder leiding van een aantal ambtenaren hebben de betrokkenen een grove schets gemaakt van het plein. Op basis daarvan zijn definitieve schetsen gemaakt waarop consensus is bereikt. Vóór de politieke behandeling is het plan nog gepresenteerd aan het publiek, met een grote opkomst van circa 300 personen.

6.2 / Ervaringen inwoners en ondernemers

De termen Heerlijk Holten en Nieuw Hart voor Holten weinig bekend

Relatief weinig inwoners en ondernemers hebben een idee bij de termen 'Heerlijk Holten' of 'Nieuw Hart voor Holten'. Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten de afgelopen jaren wel iets te maken hebben gehad met een aanpassing in het centrum, maar dit wordt niet onder de noemer van 'Heerlijk Holten' of 'Nieuw Hart voor Holten' geschaard. Een enkele respondent geeft aan dat 'Heerlijk Holten' wat hem betreft niet de meest dynamische en aansprekende term is voor de gemiddelde inwoner.

Communicatie met gemeente

Onder inwoners en ondernemers heerst een wisselend beeld over de communicatie met de gemeente. In de extern gehouden interviews wordt aangeven dat overlegmomenten met de gemeente constructief zijn geweest en dat er door de gemeente geluisterd wordt naar de meningen en suggesties van inwoners en ondernemers. In de perceptie van sommigen lijkt dit de afgelopen jaren ook beter te zijn vormgegeven. Ook wordt in interviews gezegd dat er op gelijke wijze naar verschillende groepen (ondernemers, inwoners, kunstenaars, natuurverenigingen) wordt geluisterd.

Toch zijn een aantal inwoners nog wel sceptisch over het effect van informatieavonden en inloopmomenten. Zo wordt er soms gedacht dat alles 'al lang in kannen en kruiken' is en dat het dus weinig uitmaakt als je als inwoner naar een inloopavond gaat. Een inwoner stelt in een interview dat op alles wat wordt gezegd, de gemeente reageert met 'bedankt, we nemen het mee', maar dat het daarna stil blijft. De terugkoppeling over ingebrachte suggesties kan beter, stellen meerdere inwoners en ondernemers. Dit geldt ook voor ideeën die niet direct voortkomen uit het project een *Nieuw Hart voor Holten*. Zo geven ondernemers aan al enkele maanden te wachten op een reactie op het idee om de markt te verplaatsen.

Anderen wijzen erop dat traagheid in besluitvorming ervoor kan zorgen dat de belangstelling voor overlegmomenten niet altijd even hoog is. De langdurige onduidelijkheid over de plannen van de Albert Heijn is hier een voorbeeld van. Ook is het niet bij iedereen duidelijk wat de tijdsplanning van het project een *Nieuw Hart voor Holten* is. Die planning staat wel aangegeven in de nieuwsbrief.

Specifiek voor ondernemers geldt dat zij zich niet altijd laten zien bij overlegmomenten, hoewel dit verschilt per thema. Uit de interviews komt naar voren dat de relatie tussen de ondernemers en het gemeentebestuur door jarenlange discussies over de verkeersproblematiek in het dorp wat bekoeld is geraakt. Ondanks dat nu daadwerkelijk veranderingen optreden in het centrum, is het vertrouwen er niet altijd dat er geluisterd wordt naar de ondernemers.

Bedrijfsbelang

Voor ondernemers speelt vanzelfsprekend ook het bedrijfsbelang. Sommige winkeliers zijn bijvoorbeeld bang dat hun inkomsten verminderen als het verkeer uit het centrum worden geleid. Dit bemoeilijkt het organiseren van gesprekken, omdat over de uitgangspunten van *Heerlijk Holten* en een *Nieuw Hart voor Holten* al onenigheid is. De pogingen die de gemeente doet om ondernemers te betrekken bij planvorming worden desondanks wel gewaardeerd door ondernemers. Gesprekken worden vooral gevoerd met de Holtense Handelsvereniging (HHV), die de ondernemers in het dorp vertegenwoordigen. De vereniging sluit regelmatig aan bij commissievergaderingen. Uit de interviews blijkt dat de betrokkenheid van ondernemers bij deze vereniging niet zo groot is dat HHV altijd namens alle ondernemers kan spreken. In de interviews is aangegeven dat de gemeente meer met individuele ondernemers zou kunnen communiceren, eerder dan dat er een specifiek probleem is met een ondernemer. Op verzoek van de HHV is wel een bijeenkomst met de leden georganiseerd waar de plannen rondom de kern Holten zijn gepresenteerd door de gemeente.

7 Casus 2: Snippergroen

7.1 / Feiten en interne ervaringen

Op 15 april 2011 spreekt de raad het voornemen uit om soepeler om te gaan met de verkoop van groen.[27] Dit is, samen met een bezuinigingsscan en de *Strategische Visie 2010-2030,* de aanleiding om het onderdeel privatiseerbaar groen van het groenstructuurplan te herzien. Op 3 oktober 2012 neemt het college hierover een besluit.[28] Uit een digitale inventarisatie, gedaan door een extern bureau, blijkt dat er dan 550 gevallen zijn waarbij gemeentegrond door particulieren gebruikt wordt. Door ongeveer 100 gevallen wordt een bedrag voor gebruik betaald. Vaak zijn deze huurcontracten echter verlopen of met vorige bewoners afgesloten. Voor de overige 450 gevallen zijn geen afspraken gemaakt.

Figuur 3. Tijdlijn Snippergroen[29]

Nadruk op tegengaan illegaal gebruik en verminderen beheerskosten

Uit gesprekken met de gemeente en de bestudeerde documenten blijkt dat de gemeente Rijssen-Holten verschillende doelen voor ogen had met het project. In het collegevoorstel van 3 oktober 2012 staan twee beslispunten: 1) het onderdeel privatiseerbaar groen van het groenstructuurplan herzien; en 2) illegaal in gebruik genomen gronden aanpakken, waardoor structureel minder beheerskosten zullen worden gemaakt. Hierdoor zou ook gelijke behandeling van inwoners worden nagestreefd en ontstaat helderheid in het kadaster. Om illegaal gebruik tegen te gaan, zou de grond teruggegeven moeten worden aan de gemeente, dan wel verkocht of tegen huidige prijzen verhuurd moeten worden. Zijdelings speelt burgerparticipatie ook nog een rol: zo wordt in een discussie in de commissie Grondgebied door een raadslid het volgende aangegeven: "het gaat spreker niet zozeer om het geld, maar veel meer om het feit dat de burger het onderhoud doet voor de gemeente; dat is burgerparticipatie en de gemeente moet daar trots op zijn."[30]

Uitwerking communicatie in plannen van aanpak

---

[27] Verwijzing naar raadsvoorstel in: Collegevoorstel groenstructuurvisie herzien en aanpak illegaal grondgebruik, 3 oktober 2012.

[28] Collegevoorstel groenstructuurvisie herzien en aanpak illegaal grondgebruik, 3 oktober 2012.

[29] Een grote versie van de tijdlijn is te vinden in bijlage 3

[30] Commissie Grondgebied, 22 januari 2015

In het collegevoorstel van 3 oktober 2012 wordt kort een plan van aanpak opgesteld. Dit voorstel geeft geen nadere toelichting op het communicatieplan. Vermeld staat het volgende:

> *"De aanpak van illegaal grondgebruik laten uitvoeren door een extern bureau op basis van het nieuw vast te stellen beleid. In een volgend bestuursvoorstel word het plan van aanpak voorgelegd, hierin wordt oa aangegeven hoe er naar de burger toe gecommuniceerd gaat worden."*

In dit volgende bestuursvoorstel over dit onderwerp – dat het college behandeld op 3 september 2013 – is het advies om een nieuwe kaart uitgeefbaar groen ('snippergroen') op te stellen, waarbij de inzet is dat zoveel mogelijk grond door bewoners wordt opgekocht (tenzij het percentage groen in de wijk lager is dan 18 procent). In dit bestuursvoorstel wordt het volgende genoemd over communicatie rondom het plan:[31]

> *"Burgers worden in kennis gesteld van de nieuwe kaart uitgeefbaar groen via de gemeentepagina, in de plaatselijke kranten en via de website van de gemeente Rijssen-Holten. Burgers die illegaal grond in gebruik hebben worden actief benaderd door het bureau Metafoor Vastgoed en Software B.V."*

Inzet extern bureau

De keuze om het project te laten uitvoeren door een extern bureau had te maken met capaciteit. Het adviesbureau werkt vanuit het gemeentehuis in Rijssen. Dit was praktisch voor de uitvoering en communicatie, en het contact tussen het adviesbureau en de gemeente werd als positief ervaren. Over de inhoud en toon van het contact met inwoners is altijd overleg gepleegd.

Het adviesbureau stelt in haar plan van aanpak voor om inwoners in eerste instantie te informeren via een persbericht dat op de gemeentelijke website en in een regionaal dagblad (zoals de Tubantia) wordt gepubliceerd.[32] Het plan van aanpak omschrijft daarnaast de rolverdeling tussen de gemeente en het adviesbureau, waarbij wordt voorgesteld dat de wethouder aanwezig zal zijn tijdens eventuele informatiebijeenkomsten voor de inwoners. Verder noemt het adviesbureau in het plan van aanpak dat:

> *"De gemeente moet laten zien dat zij dit project serieus neemt en dat alle betrokken inwoners consequent en adequaat te woord worden gestaan. Wij [adviesbureau] stellen voor om een wekelijks inloopspreekuur te organiseren. De juridisch specialist van ons projectteam zal tijdens dit spreekuur de gebruikers te woord staan en inhoudelijke vragen beantwoorden".*

De uitvoering van de communicatie is anders gegaan dan is aangegeven in het plan van aanpak zoals beschreven in de offerte van het adviesbureau. Op basis van deze offerte is in overleg met Metafoor en de afdeling Communicatie de aanpak voor Rijssen-Holten bepaald. Er is geen persbericht in de lokale media geplaatst. Wel is er een persbericht op de gemeentelijke website geplaatst. Daarnaast is er afgesproken dat de term 'illegaal grondgebruik' niet zou worden gehanteerd, maar dat in plaats daarvan volgende verwoording gebruikt wordt: "gebruik van gemeente grond waarover geen afspraken zijn gemaakt". In eerste instantie zijn geen andere communicatiemiddelen ingezet dan schriftelijke brieven en de website. Wel is in de brief aangegeven dat medewerkers (van Metafoor) telefonisch bereikbaar zijn voor eventuele vragen. Er is niet gekozen voor een wijkavond, omdat verwacht werd dat dit zou leiden tot discussie over individuele gevallen, terwijl er geen ruimte zou zijn om op individuele gevallen in te gaan. Overwogen is om een wekelijks spreekuur op te richten. Dat is uiteindelijk niet gebeurd. Er is gekozen voor de mogelijkheid voor inwoners om een gesprek aan te vragen. Omdat elke situatie weer anders is, passen individuele gesprekken op maat beter bij het project.

Start communicatie vanuit gemeente

De gemeente verstuurde de eerste brieven eind november 2013. Inwoners in de wijk De Haar ontvingen als eerste de brief, gevolgd in januari 2014 door de wijk Braakmanslanden. Op 5 maart 2014 zijn er 117

---

[31] Gemeente Rijssen-Holten. (2012). Collegebesluit vaststelling kaart uitgeefbaar groen.

[32] Metafoor. (n.d.). Plan van Aanpak Illegaal grondgebruik gemeente Rijssen Holten.

inwoners aangeschreven, waarvan er 85 gereageerd hebben.[33] De inwoners reageerden volgens de gemeente 'rustig en begripvol' op de brieven, hoewel er ook een aantal '(licht) verontwaardigd' zijn. Er zijn bewoners die niet wisten dat zij gemeentegrond gebruikten; een aantal wil extra grond bijkopen.

In de brief staat omschreven wat het doel is van de brief en het project.[34] Ook is een beschrijving van de persoonlijke situatie toegevoegd, met een plattegrond van het stuk grond in de bijlage. In de brief staat vermeld dat het project tot doel heeft om *"afspraken te maken over wat van wie is. Het is belangrijk om het gebruik van gemeentegrond schriftelijk vast te leggen. Hierdoor ontstaat voor u en voor ons duidelijkheid over het eigendom"*. Er wordt niet gesproken over het creëren van gelijkheid en het realiseren van kostenbesparing.

De brief biedt sommige inwoners de mogelijkheid om grond te kopen. Daarbij staat vermeld wat kosten zijn voor het kopen van gemeentegroen en ook is een antwoordformulier toegevoegd waarmee de burger vervolg kan geven aan het kooptraject. Het antwoordformulier bevat twee antwoordmogelijkheden:

1 'Ik heb wel interesse in aankoop van gemeentegrond'
2 'Ik heb geen interesse in aankoop van gemeentegrond'

Wat opvalt is dat de brief inwoners expliciet de mogelijkheid geeft om niet over te gaan tot het kopen van gemeentegrond, maar de brief vermeldt niet wat er gebeurt als inwoners besluiten de grond niet te kopen. Over ontruiming wordt bijvoorbeeld niet gesproken. Verder staat er wel een telefoonnummer op de brief vermeld, maar in de brief wordt niet expliciet genoemd dat het inwoners vrij staat om te bellen. In vervolgbrieven is dit wel expliciet vermeld.

Website

Tijdens het project is op de website van de gemeente informatie te vinden over de procedure. In de brieven wordt ook verwezen naar deze pagina. Op de website wordt duidelijk uitgelegd wat de verschillende mogelijkheden zijn voor huurders van gemeentegrond. Bij uitleg over het 'waarom' van het project wordt aangegeven dat de belangrijkste reden is 'om een gelijke behandeling van haar inwoners te creëren'. Er wordt niets wordt gezegd over het argument dat er minder handhavingskosten door de gemeente gemaakt worden, als er groen aan inwoners wordt verkocht.

Als inwoners niet meewerken

Als inwoners na drie keer aanschrijven niet reageren wordt het dossier overgedragen aan de afdeling Handhaving. Allereerst wordt dan een vooraanschrijving gedaan, zodat inwoners alsnog kunnen beslissen om mee te werken. Deze procedure staat niet in de brief vermeld; er is geen informatie in de brief opgenomen over de consequenties wanneer inwoners niet reageren. In enkele gevallen zijn de gemeente en inwoners het niet eens over een beroep op verjaring. De gemeente vindt het hierbij geen probleem als inwoners naar de rechtbank gaan om duidelijkheid te verkrijgen, maar zover is het tot dusver nog niet gekomen.

Motie

Op 18 december 2014 neemt de gemeenteraad een motie aan die stelt dat er te veel aandacht is voor verkoop en hogere tarieven, terwijl het doel 'bezuinigen op onderhoud' centraal zou moeten staan. Ook zouden er verschillende verkooptarieven worden gehanteerd. De raad is van mening dat brieven en aanbiedingen die daarin worden gedaan eenduidig, duidelijk en in gelijke situaties gelijk moet zijn. In de motie verzoekt de raad de commissie grondgebied toelichting te geven op de wijze waarop het college uitvoering geeft aan de uitgangspunten uit de strategische visie op het openbaar groen. Ook verzoekt de raad om – in afwachting van de commissiebehandeling – de lopende procedures op te schorten. Naar aanleiding van de motie wordt op 22 januari 2015 in de commissievergadering Grondgebied een

[33] Interne notitie (5 maart 2014). Voortgang aanpak illegaal grondgebruik.

[34] Brief aan bewoners.

presentatie verzorgt door betrokkenen bij het project Snippergroen. In de presentatie geven zij een toelichting op de werkwijze en de stand van zaken rondom project snippergroen.

Reactie college

Het college geeft op 24 februari 2015 een reactie op een aantal bedenkingen die in de motie en de presentatie door de commissie naar voren zijn gekomen. Naar aanleiding van geformuleerde bedenkingen stelt het college een aantal beleidsaanpassingen voor.

Allereerst ervaart het college de gewijzigde huurprijs van 11,34 euro per jaar (ongeacht het aantal vierkante meters) naar 4 euro per m^2 per jaar nu ook als onredelijk. Daarop stelt het college voor om huidige huurders, naast de mogelijkheid om te kopen voor 35 euro per m^2, huurders de mogelijkheid te bieden om grond te huren voor een vaste prijs van 75 euro per jaar ongeacht het aantal m^2. Daarnaast noemt het college dat bij kleine stukken grond (onder de 10m2) de baten niet op lijken te wegen tegen de kosten. Deze inwoners wordt nu een 'gebruik om niet' overeenkomst aangeboden, waarbij inwoners vrij zijn om de grond te gebruiken zonder dat ze daar voor hoeven te betalen.

In reactie op de notie over brieven en gedane aanbiedingen schrijft het college in haar reactie nadrukkelijk over de te volgen communicatiestrategie:

"De brief met de constatering gebruik gemeentegrond volgens de nieuwe werkwijze, persoonlijk bij de burger bezorgen (in plaats van verzending via de post), zal als minder bedreigend/afstandelijk ervaren worden. Blijkt na een eerste gesprek aan de keukentafel nog onduidelijkheid te zijn over bv verjaring, dan kan nadien nog een afspraak gemaakt worden met verantwoordelijk projectmedewerker"

Het volgende wordt gezegd over communicatie met betrekking tot zaken waarin verjaring een rol speelt:

"Verjaring kan een lastig begrip zijn. Wanneer na het eerste gesprek (rond de tafel) er nog vragen zijn, kan opnieuw een afspraak gemaakt worden met de projectmedewerker. Verjaringszaken zullen met begrip voor de burger en ontstane situatie, worden beoordeeld."

Wel wordt hierbij aangetekend dat een gesprek bij inwoners thuis meer tijd en geld kost. Met de nieuwe aanpak en bijbehorend communicatie wordt het volgende nagestreefd:

"Een flexibele, klantvriendelijke houding en op locatie gesprekken aangaan, waar gebruik gemeentegrond is geconstateerd zal bij de burger minder afstandelijk overkomen. De voorgestelde aanpak geeft aan dat de gemeente er op een acceptabele manier wil uitkomen met de burger."

In de praktijk is de brief met de gewijzigde procedure in de meeste gevallen niet persoonlijk overhandigd. Na de beleidswijzigingen is in de verstuurde brieven benadrukt dat de inwoner contact op kan nemen voor een afspraak.

Vervolgprocedure

Na het doorvoeren van de wijzigingen in de uitvoering naar aanleiding van de raadsmotie zijn alle betrokken inwoners opnieuw op de hoogte gebracht (ook de inwoners waar al overeenstemming mee was bereikt). Alle inwoners werden schriftelijk medegedeeld of de wijzigingen wel of niet op hen van toepassing waren en wat de gevolgen voor hen zouden zijn.

Daarnaast is de inhoud van nog te versturen brieven aan inwoners aangepast. Inwoners wordt nu expliciet de mogelijkheid geboden om telefonisch contact op te nemen met de gemeente of een gesprek aan te vragen.

De brieven zijn niet persoonlijk zijn overhandigd, zoals het college had voorgesteld. Daarnaast blijkt dat het wekelijks spreekuur met een juridisch medewerker – zoals voorgesteld in het plan van aanpak – niet is uitgevoerd. De overweging is gemaakt dat een persoonlijke afspraak maken beter werkt dan een vast uur in

de week. Uit gesprekken met inwoners blijkt dat het contact tussen inwoners en de gemeente dan wel het adviesbureau vooral schriftelijk en telefonisch is verlopen. Inwoners geven aan geen keukentafelgesprekken te hebben gevoerd.

7.2 / Ervaringen inwoners

Eerste contact

Voor het merendeel van de geïnterviewde inwoners was de brief die gestuurd is door de gemeente het eerste contact met de gemeente over het project rondom het gebruik van gemeentegrond. Enkele bewoners waren, voordat zij de brief vanuit de gemeente ontvingen, op de hoogte geraakt van het project via artikelen in de krant Tubantia[35] waarin werd gesproken over *'illegaal gebruik'* en *'actie landjepik'*. De kranten baseerden deze berichten waarschijnlijk op de openbare stukken van de raad, waarin inderdaad over 'illegaal grondgebruik' wordt gepraat. Ondanks dat de gemeente samen met het adviesbureau had afgesproken om de term 'illegaal' niet te gebruiken is de term daardoor toch in de bekendheid geraakt. Een enkele inwoner geeft aan dat hij hierdoor het gevoel kreeg alsof hij iets fout heeft gedaan, terwijl hij zich van geen kwaad bewust was. Een andere inwoner geeft aan dat hij door de berichten al wel wist dat hij aan de beurt zou komen en de brief kwam dus niet als een verrassing: *'Ik hoorde her en der al dat illegaal gebruik zou worden aangepakt. Ik wist direct dat het ook om mijn eigen tuin ging'*. De meesten hebben echter geen aandacht geschonken aan de berichten, omdat ze niet wisten dat deze hen aangingen. Zij waren veelal niet op de hoogte van het feit dat zij gebruik maakten van gemeentegroen. Voor deze bewoners kwam de brief dan ook onverwacht.

Ervaren doel van (communicatie over) project Snippergroen

Zoals eerder beschreven had de gemeente verschillende doelen voor ogen met het project. In de communicatie met inwoners werden niet alle beoogde resultaten nadrukkelijk genoemd. Richting inwoners werd gecommuniceerd dat afspraken gemaakt moesten worden om zo duidelijkheid te creëren. Voor enkele inwoners geldt dat zij inderdaad op basis van de brief het gevoel hadden dat het doel van het project was duidelijkheid te verschaffen over het kadaster. Deze inwoners wilden namelijk al jaren terug afspraken maken over hun gebruik van gemeentegrond. De meeste (andere) inwoners vermoedden echter dat er andere redenen waren voor de gemeente om dit project te starten. Het gevoel heerst dat de gemeente niet open is over beweegredenen voor het project. De meerderheid van de gesproken inwoners geeft aan dat ze geloven dat de achterliggende reden van het project een financiële is: *'de gemeente moet bezuinigen en heeft door het verkopen van gemeentegrond een middel gevonden om inkomsten te genereren'*. Een bewoner geeft aan dat hij het project ervaart als *'bewonertje-pesten'*.

Reacties burgers

Inwoners reageerden erg verschillend op de eerste brief. Voor een deel van de inwoners was de brief helder en verliep het project naar tevredenheid, zoals blijkt uit de volgende uitspraken:

> *"De communicatie met de gemeente Rijssen-Holten was uitstekend. Duidelijke informatie per brief, uitstekende informatie en afspraken met de medewerkster (hoofdzakelijk per mail)."*

> *"Ik ben prima geholpen door de gemeente, al mijn vragen werden snel en correct beantwoord. Ook de snelheid van handelen was OK."*

> *"Wij kunnen niet anders dan constateren dat briefwisseling of mail in goede harmonie is verlopen, en dat het onderwerp in goede orde is afgehandeld."*

Toch waren er ook verbaasde of zelfs boze reacties (*'de situatie is al jaren zo'* of *'ik onderhoud het toch netjes, dat scheelt de gemeente alleen maar geld'*). Het verloop van het verdere contact blijkt sterk af te

[35] Tubantia (28 oktober 2013). Actie tegen landjepik begint in Holten. Via http://www.tubantia.nl/regio/rijssen-holten/actie-tegen-landjepik-begint-in-holten-1.4071339

hangen van deze initiële reactie. Gesprekken waren soms lastig als inwoners het niet eens waren met de schets van de situatie of het niet uit de voeten konden met de geboden opties.

Sommige inwoners hadden na het ontvangen van de eerste brief een afwachtende houding, omdat niet beschreven werd wat er zou gebeuren als er niet gereageerd zou worden op de brief. De meeste inwoners hebben echter contact opgenomen via email of telefoon. In die zin is de communicatie in het project tweeledig geweest: inwoners hadden de mogelijkheid om te reageren.

Gevoel van willekeur

Een aantal gesproken inwoners ervaren het optreden van de gemeente als willekeurig. Dit is opmerkelijk, aangezien juist gelijkheid één van de achterliggende doelen was van het project. Inwoners ervaren dat informatie en oplossingen die verschillende inwoners wordt geboden verschillen (bijvoorbeeld in het geval van huur- en koopwoningen). Ook weten veel inwoners af van het gebruik van gemeentegrond van vrienden of kennissen, die schijnbaar niet zijn aangeschreven door de gemeente:

> *"Ik hoorde laatst dat de buren, twee huizen verderop, wel een regeling met de gemeente hebben getroffen. Zij huren het stuk grond nu voor een lage prijs. Die optie is mij niet geboden."*

> *"De communicatie is ronduit slecht te noemen, maar wat nog veel erger is, is dat er sprake van willekeur is geweest. Bij de ene kan er wel gekocht of gehuurd worden, bij de ander niet. Zonder een duidelijke reden. Maar wat nog weer veel erger is, is dat er op bepaalde beslissingen wordt teruggekomen maar dat geldt dan niet weer voor de buren waar hetzelfde speelt."*

Inwoners geven in aan dat zij het gevoel hebben dat verschillende informatie wordt verstrekt aan inwoners, ook afhankelijk van het initiatief dat inwoners zelf nemen en de persoon die zij spreken. Een inwoner laat bijvoorbeeld zien dat in haar brief geen informatie stond opgenomen over verjaring. Pas na contact met buren, die een ambtenaar hadden gesproken die hen op de mogelijkheid op verjaring had gewezen, wist zij hier vanaf. Na telefonisch contact was de informatie wel snel beschikbaar.

Geen persoonlijke gesprekken

Inwoners die telefonisch contact hebben gezocht met de gemeente zijn over het algemeen tevreden over de behandeling en afhandeling. Er zijn ook inwoners die liever persoonlijk contact hadden gehad. Hoewel er in de communicatieplannen wel gesproken is over 'tafelgesprekken', heeft geen enkele gesproken inwoner een persoonlijk gesprek gevoerd met de gemeente. Sommige inwoners geven aan dat zij juist expliciet de gemeente hebben uitgenodigd om te komen kijken naar de situatie of om in gesprek te gaan, maar dat zij hierop geen reactie ontvingen. Wel is er soms naar aanleiding van het initiatief van de inwoner iemand komen kijken, maar dit was dan onaangekondigd en zonder een persoonlijk gesprek aan te gaan.

Veranderingen gedurende de procedure

Zoals gezegd werd er door de gemeente gekozen om de brief met de gewijzigde procedure niet persoonlijk te overhandigen. Wel zouden alle betrokken inwoners hiervan schriftelijk op de hoogte gebracht zijn, inclusief de inwoners waar al overeenstemming mee was bereikt. Niet alle geïnterviewde inwoners herkennen dit. De meerderheid van de respondenten geeft aan niet op de hoogte te zijn gesteld van wijzigingen. Een enkele inwoner geeft aan zij via de krant op de hoogte werd gesteld van de wijzigingen.

8 Casus 3: Transities sociaal domein en de aanpakkerscampagne

8.1 / Feiten en interne ervaringen

Net als andere gemeentes spelen de transities in het sociaal domein een grote rol in de gemeente Rijssen-Holten. Om inwoners zo goed mogelijk te informeren over deze verregaande veranderingen heeft de gemeente een (extern) communicatiebureau gevraagd om een communicatiestrategie op te stellen. In de loop van dit proces kwam het communicatiebureau tot de conclusie dat er door middel van twee merken gecommuniceerd moet worden: aanpakkers en werkversterkers.[36] Door het afbakenen van deze twee doelgroepen, kunnen communicatiemiddelen en -momenten beter afgestemd worden. Het communicatiebureau zegt over aanpakkers:

> *"Het merk aanpakkers speelt in op de behoefte aan een sterke gemeenschap waarbij inwoners zich om elkaar bekommeren en de helpende hand uitsteken. Centraal staat het leggen van verbindingen en betrokkenheid tussen inwoners die hulp nodig hebben en mensen die in staat zijn hulp te bieden. Daarnaast moeten inwoners geïnspireerd worden om elkaar te helpen."*

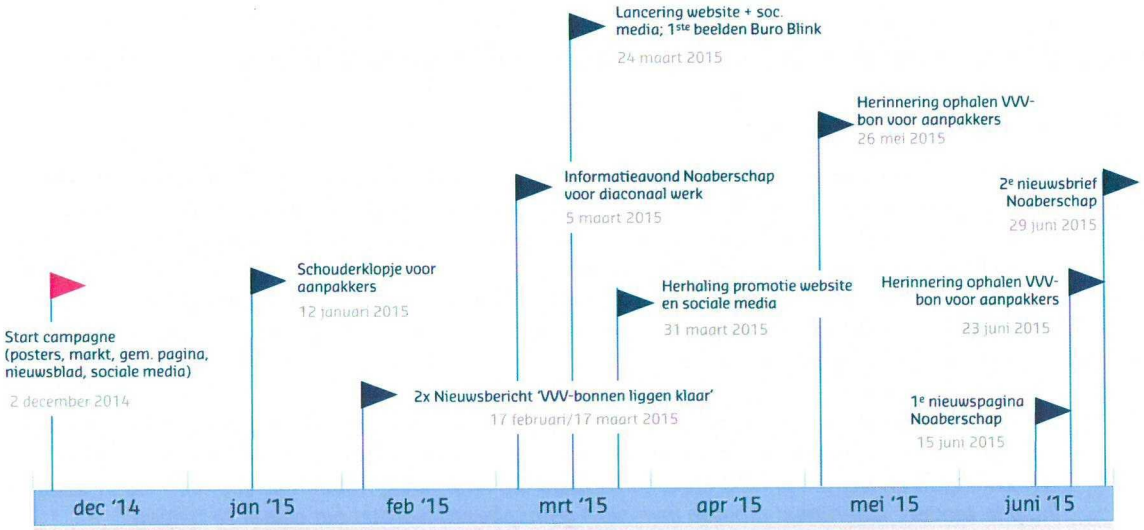
Aanpakkers zijn mantelzorgers en vrijwilligers die zich bekommeren om zorgbehoevenden uit de directe omgeving. Het communicatiebureau geeft aan dat burgers vaak zelf niet weten dat ze mantelzorgers zijn. Het doel van de communicatiestrategie is dat men hiervan bewuster wordt, zodat er makkelijk ingesprongen kan worden als er een beroep op hen door anderen wordt gedaan. Ook moet de strategie helpen om het contact tussen buurtbewoners te vergroten en mantelzorgers en vrijwilligers meer in het zonnetje te zetten door middel van complimenten.

Het merk aanpakkers wordt verbonden aan het overkoepelende merk Noaberschap. Noaberschap betekent volgens het communicatiebureau "dat oog voor elkaar hebben en elkaar helpen nodig is". In figuur 4 is te zien hoe het communicatiebureau met beeld weergeeft dat aanpakkers een submerk is van Noaberschap.

Figuur 4. Beeld bij aanpakkerscampagne

Eind 2014 is volop begonnen om de aanpakkerscampagne tot uiting te brengen (zie figuur 5 voor de tijdlijn met de belangrijkste gebeurtenissen). Communicatie speelde dus al vanaf het begin in de campagne een rol. Voor de doelgroep (mantelzorgers en vrijwilligers) gaat het in dit project om informeren, maar betrokken organisaties zijn ook in een later stadium betrokken bij de uitvoering van enkele onderdelen (bijvoorbeeld bij het invullen van de Noaberschapnieuwsbrief en het Schouderklopje).

[36] Buro Blink (2014). Communicatiestrategie. Gemeente Rijssen-Holten – Transities sociaal domein.



Figuur 5. Tijdlijn Aanpakkers[37]

Ontwikkeling campagne

Tijdens een overleg in het kader van de Noaberschapcampagne tussen de gemeente en ViaVie Welzijn waren twee vertegenwoordigers van het communicatiebureau aanwezig. Tijdens dit overleg is voor het eerst gesproken over een campagne gericht op mantelzorgers en vrijwilligers. Het idee ontstond om het imago van met name mantelzorg te verbeteren. Het communicatiebureau is verder gegaan met het uitwerken van een communicatiestrategie. De gemeente heeft gekozen voor dit communicatiebureau vanwege hun deskundigheid op het gebied van communicatie en de creatieve inbreng die zij hadden over het bereiken van de doelgroep. De introductie van doelgroepdifferentiatie heeft er ook voor gezorgd dat medewerkers scherper zijn over wie ze precies wil benaderen en wat dat betekent voor de communicatie. Ook heeft het communicatiebureau ervoor gezorgd dat medewerkers meer zicht hebben op creatieve manieren om inwoners te bereiken. Wel was er binnen de gemeentelijke organisatie wat twijfel over het aanspreken van vrijwilligers en mantelzorgers onder één noemer, aangezien deze twee groepen andere profielen hebben. Men ging mee met de voorgestelde aanpak van het communicatiebureau, juist vanwege hun expertise.

Campagne aanpakkers

De campagne startte met het verspreiden van posters en flyers. Op de markt in Rijssen en Holten werd informatie verstrekt over de campagne en worden vrijwilligers en mantelzorgers bedankt voor hun inzet en informatie gegeven over veranderingen in de zorg, Wmo en jeugdzorg. Deze acties worden van tevoren gedeeld op de informatiepagina van de website. Op een vrijwilligersavond in december gebruikt de wethouder de term aanpakkers om de vrijwilligers te bedanken.

In het nieuwsbericht van 24 maart 2015 wordt de start van de Noaberschapscampagne aangekondigd, waar het merk aanpakkers onder valt. De door het communicatiebureau ontwikkelde beelden worden gebruikt om de boodschap kracht bij te zetten. Het volgende is te lezen:

> *Vanaf dit jaar is de hulp en ondersteuning voor mensen die ondersteuning krijgen op het gebied van zorg, jeugd en werk gewijzigd. Onze gemeente heeft ervoor gekozen te communiceren via het*

[37] Een grote versie van de tijdlijn is te vinden in bijlage 3

thema en beeldmerk 'Noaberschap'. Noaberschap betekent dat we oog voor elkaar hebben en elkaar waar nodig helpen. Daarnaast wordt ook meer gevraagd van onze inwoners en de gemeente. Noaberschap is daarom heel geschikt als kapstok voor de mogelijkheden die er zijn en nog komen.

Op de website wordt dit verder toegelicht. De website is overzichtelijk en heeft een herkenbaar uiterlijk. Er is verder geen mogelijkheid op de website om een reactie te geven op de inhoud, of om bijvoorbeeld tips, zorgvragen of ervaringen te delen.

Tegelijkertijd starten ook een Facebookpagina en een Twitteraccount. Noaberschap geldt telkens als het overkoepelende merk, maar voorlopig zijn de berichten alleen gericht op de aanpakkers. De Facebookpagina van Noaberschap is op dit moment[38] 123 keer 'geliked' en dient tot nog toe vooral als extra éénzijdig informatiekanaal en (nog) niet als interactief forum – er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot reageren. De Noaberschap-twitterpagina heeft momenteel[39] 80 volgers. Op dit forum worden regelmatig interessante zaken gedeeld, zoals de Noaberschapspagina die in de week van 15 juni 2015 voor het eerst verschijnt. Deze nieuwspagina is zowel digitaal te bekijken als in het Rijssens Nieuwsblad. Op de pagina staan oproepen, bijvoorbeeld voor vrijwillige chauffeurs voor dagbestedingscliënten, en informatie over activiteiten voor senioren (zie figuur 6).

NOABER SCHAP

aanpakkers

Tips voor gezond ouder worden

Thema van de week: comfortabel wonen

Zo lang mogelijk zelfstandig en comfortabel blijven wonen, is de wens van veel ouderen. Die wens sluit aan bij het beleid van de overheid. Die stimuleert het zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen en legt daarbij steeds meer de verantwoordelijkheid bij de mensen zelf. Met de nodige hulpmiddelen en aanpassingen maakt u uw huis comfortabel en voorkomt u de nodige problemen.

De keuken

Figuur 6. Noaberschapspagina

Voor het vullen van de Noaberschap- nieuwsbrief heeft de gemeente een groot aantal relevante organisaties aangeschreven. Opmerkelijk is dat alleen TSN Thuiszorg en ViaVie Welzijn op dit moment berichten aanleveren voor de nieuwsbrief. De gemeente geeft aan dat het wellicht voor sommige organisaties is overgekomen dat de gemeente taken die ze zelf niet langer kon uitvoeren, wilde overdragen aan de organisaties. Vanuit de gemeente is er begrip voor dat maatschappelijke organisaties soms wat terughoudend reageren op dit soort verzoeken, omdat ze vaak te maken hebben met teruglopende subsidiering en het beroep op hen juist groter wordt.

Schouderklopje

Onder de campagne 'Aanpakkers' valt ook het mantelzorgcompliment, dat per 2015 is overgegaan naar gemeenten. Volgens opgave van het SVB hebben in de gemeente Rijssen-Holten 1.078 mensen het mantelzorgcompliment ontvangen. De gemeente wilde de definitie verbreden, zodat alle mantelzorgers (ongeacht aantal uren en periode waarin ze mantelzorg verlenen) een 'schouderklopje' kon ontvangen (ook als geen geïndiceerde zorg is). De gemeente had echter geen beeld van wie mantelzorger zijn in de gemeente (gegevens vanuit de Rijksoverheid werden niet gedeeld vanwege privacy). De gemeente schat dat ongeveer 80% van de mantelzorgers niet in beeld is bij de gemeente.

[38] 23 september 2015

[39] 23 september 2015

Naast het feit dat de gemeente graag mantelzorgers een blijk van waardering wil geven, wilde de gemeente daarom ook zicht krijgen op het aantal mantelzorgers. In samenspraak met de mantelzorggroep, collega-gemeenten, de Stichting Vrijwillige Thuiszorg Rijssen en de WMO raad is een collegevoorstel opgesteld, waarin werd voorgesteld om aan mantelzorgers een VVV-bon te verstrekken. Mantelzorgers kunnen de VVV-bon zelf aanvragen via een simpel aanvraagformulier of iemand kan het formulier namens een mantelzorger invullen. Het formulier kan worden ingediend bij de Stichting Vrijwillige Thuiszorg. De verwachting was dat 4.000 mantelzorgers in Rijssen-Holten een compliment zouden aanvragen. Tot nu toe hebben slechts 550 mantelzorgers daadwerkelijk zich gemeld voor de VVV-bon. De verklaring die hiervoor gegeven wordt, is dat het wellicht ongemakkelijk voelt voor mantelzorgers om zichzelf te complimenteren. Wel wordt er verwacht dat met extra campagne-inzet het aantal schouderklopjes nog zal stijgen.

8.2 / Ervaringen inwoners en instellingen

Aanvankelijke reactie organisaties en doelgroep

Medewerkers van de geïnterviewde organisaties geven aan dat men door de posters en krantenberichten soms al wat hadden meegekregen van de start van de aanpakkerscampagne. Zij werden echter voor het eerst echt geconfronteerd met de term toen de wethouder op een vrijwilligersavond vertelde dat vrijwilligers vanaf dat moment onder de naam 'aanpakkers' zouden worden aangesproken. De vrijwilligers zelf reageerden verbaasd op het bericht van de wethouder. Ze herkenden zich niet in de term. Onder de betrokken instellingen heerste ook verbazing. Vrij direct werd getwijfeld over het nut van het gebruik van een term als aanpakkers, aangezien landelijk de doelgroep met vrijwilligers wordt aangeduid. De organisaties zien weinig in het gebruik van een nieuwe term, die alleen lokaal bekend is. Ook ontstond er verwarring over de term aanpakkers omdat zowel vrijwilligers als mantelzorgers eronder vallen. Deze twee doelgroepen hebben echter een heel ander profiel en zijn volgens professionals gebaat bij verschillende benaderingen. Verder riep het de vraag op of een organisatie als ViaVie Welzijn, die het vrijwilligerswerk in de gemeente coördineert, zich nu ook zou moeten richten op mantelzorgers.

Communicatie met betrokken organisaties

De organisaties die met vrijwilligers en mantelzorgers te maken hebben (zoals ViaVie Welzijn, TSN Thuiszorg) geven aan dat zij misschien meer betrokken hadden kunnen worden bij de ontwikkeling van het merk aanpakkers. Hun expertise in het veld (en het zicht op het verschil tussen mantelzorgers en vrijwilligers) had zo welllicht beter benut kunnen worden, stellen zij in een interview. In ieder geval had de gemeente hen meer en vroegtijdiger kunnen informeren over de inzet van het merk aanpakkers. Zo hadden enkele discussies ook al eerder gevoerd kunnen worden. Er ontstond bijvoorbeeld bij ViaVie Welzijn ook verwarring over hun taakstelling: doordat vrijwilligers en mantelzorgers onder nu één noemer geschaard werden, vroeg ViaVie Welzijn zich af of de organisatie zich nu ook moest richten op mantelzorgers in plaats van op vrijwilligers.

In het vervolg van de campagne zijn organisaties als TSN Thuiszorg en ViaVie Welzijn wel steeds nauwer betrokken in de uitvoering van elementen van de campagne. Zowel door de gemeente als de organisaties wordt erkend dat beide doelgroepen waardering verdienen. Ook is er een goede relatie tussen de gemeente en de organisaties – zo is een duidelijke keuze gemaakt door het gemeentebestuur om vrijwilligerswerk (financieel) te waarderen en is er frequent contact tussen de gemeente en de organisaties. Uit interviews komt naar voren dat de gemeente geneigd is een project eerst intern goed te ontwikkelen en af te dekken. Hierdoor worden organisaties soms wat laat betrokken bij projecten die hen aangaan. Als het resultaat dan gepresenteerd wordt zonder daar eerst over te communiceren, moet er eerst iets worden overwonnen, geven de organisaties aan in een interview.

De intentie van de gemeente om 'iets goeds te doen voor de burger' wordt geprezen door organisaties in het sociale domein. Zo wordt ook het voorbeeld van wijkteams en het bijbehorende regisseursmodel genoemd. De beleving is dat de gemeente voor de ontwikkeling hiervan intern veel tijd heeft genomen. Het was bekend bij organisaties dat de gemeente hiermee bezig was, maar ze werden hier niet actief bij betrokken. Het regisseursmodel werd in hun beleving geïntroduceerd als het te hanteren model, zonder dat hierover was afgestemd met relevante partners.

Effect communicatiemiddelen

De campagne is uitgevoerd zoals het in het oorspronkelijke communicatieplan is opgesteld. De campagne begon in december 2014 met posters die in de hele gemeente zijn opgehangen, waarop prominent afgebeeld stond: 'Aanpakkers, bedankt'. Hoewel de posters goed opvielen, wordt in interviews wel getwijfeld of de doelgroepen zich ook daadwerkelijk aangesproken hebben gevoeld door de posters.

De betrokken organisaties waarderen het uiterlijk van de Noaberschapspagina positief: hij valt op en is goed vormgegeven. Ze vinden het waardevol dat ze berichten kunnen aanleveren voor de nieuwspagina. Wel wordt door de instellingen aangegeven dat het volgens hen aanvankelijk de bedoeling was dat de gemeente intern de pagina zou vullen, maar dat dit niet lukte. Dat zou de reden zijn waarom de gemeente de instellingen heeft benaderd. Vervolgens is vanuit de instellingen ook de suggestie gekomen om niet twee pagina's te willen vullen, maar slechts één.

De aansluiting met het merk Noaberschap, in tegenstelling tot het merk aanpakkers, werkt volgens betrokkenen goed: ook al betekent het oorspronkelijk niet geheel hetzelfde als het nu in het sociaal domein gebruikt wordt, inwoners van de regio hebben er een bepaald idee bij dat goed aansluit bij huidige ontwikkelingen.

De effecten van de ingezette communicatiemiddelen zijn volgens betrokkenen moeilijk vast te stellen. Er wordt bijvoorbeeld niet bijgehouden wie er bereikt wordt door middel van de Noaberschapnieuwspagina. Het is dus de vraag of het oorspronkelijke doel van het project – mensen meer bewust maken van het belang van vrijwilligerswerk en mantelzorg – hiermee behaald wordt. De nieuwspagina in het bijzonder en de campagne in het algemeen zouden volgens de geïnterviewde organisaties wel kunnen bijdragen aan een omslag (naar meer zelfredzaamheid en elkaar helpen) op de langere termijn. De organisaties geven aan dat die omslag op den duur beter zou kunnen landen als er ook beleidsmatig meer onder de term Noaberschap gebracht zou worden. Noaberschap had bijvoorbeeld ook prima gepast bij de wijkgerichte aanpak. Ook het project van buurtbudgetten, dat onder het wijkgerichte werken valt, is niet gekoppeld aan Noaberschap, waardoor het nu lijkt alsof er meerdere sporen naast elkaar lopen.

Schouderklopje

De geïnterviewde organisaties geven net zoals de gemeente aan dat het aanvragen van een schouderklopje niet door iedere mantelzorger prettig wordt gevonden. Ook vragen ze zich af of een VVV-bon wel de juiste waardering is voor mantelzorgers: zij hebben vaak behoefte aan ontlasting en ondersteuning en niet zozeer aan een financiële tegemoetkoming. Bovendien was de hoogte van de waardering in eerdere jaren 200 euro en nu 'slechts' een VVV-bon, wat niet bij iedereen goed is gevallen.

Bijlagen

Bijlage 1. Onderzoeksmethode

Voor elke casus is een documentanalyse uitgevoerd. Dit betrof documenten zoals projectplannen, communicatieplannen, notulen, nieuwsberichten, nieuwsbrieven en brieven aan inwoners. Daarnaast is per casus een interview gehouden met een betrokken ambtenaar. Verder zijn er op verschillende wijzen gesprekken gevoerd met betrokken inwoners, instellingen en ondernemers.

Voor een *Nieuw Hart voor Holten* is gebruik gemaakt van een lijst van ondernemers en inwoners in het centrum van Holten, die tijdens het project een uitnodiging hebben gekregen voor een informatiebijeenkomst. 92 adressen zijn door middel van een brief uitgenodigd voor een groepsgesprek. Hier hebben twee personen op gereageerd, waarop het groepsgesprek is geannuleerd. Met één van hen is alsnog een telefonisch interview gehouden. Vervolgens is met 42 ondernemers en inwoners telefonisch contact gezocht. Met zes personen is gesproken over het centrum van Holten. Drie van deze zes personen wisten specifiek van betrokkenheid met het project een *Nieuw Hart voor Holten* af. Tot slot is er ook nog contact opgenomen met een ondernemer die actief betrokken is geweest bij de plannen rondom een *Nieuw hart voor Holten*. In totaal zijn er dus acht personen in het kader van een Nieuw Hart voor Holten gesproken.

Voor Snippergroen zijn brieven gestuurd naar 130 inwoners die betrokken zijn bij het project, waarin de inwoners uitgenodigd werden voor een groepsgesprek. Negen inwoners hebben zich afgemeld met een korte toelichting op hun ervaring met het project. Met zes inwoners is het groepsgesprek gevoerd. Om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen, is er ook nog bij 26 inwoners in de wijk Braakmanslanden aangebeld om hen te vragen mee te werken aan het onderzoek. Met vijf inwoners van hen is vervolgens een telefonisch interview gehouden.

Voor de transities in het sociaal domein en de aanpakkerscampagne is een groepsgesprek gehouden met instellingen die betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling en de uitvoering van de campagne. Bij het groepsgesprek waren afgevaardigden van ViaVie Welzijn, TSN Thuiszorg en de WMO Adviesraad aanwezig.

Bijlage 2. Bronnen

Interviews algemeen

Geïnterviewden	Functie	Datum
Dhr. A. Hofland	Burgemeester, portefeuillehouder Burgerparticipatie en communicatie	21 september 2015
Mevr. S. Plomp	Communicatieadviseur	21 september 2015

Interviews Nieuw Hart voor Holten

Geïnterviewden	Functie	Datum
8 inwoners/ondernemers centrum Holten	-	14-18 september 2015
Dhr. J. van Eck	Programmaleider Heerlijk Holten, voormalig projectleider Een nieuw Hart voor Holten	22 september 2015

Interviews Snippergroen

Geïnterviewden	Functie	Datum
11 inwoners met betrokkenheid bij Snippergroen; 9 inwoners met schriftelijke toelichting op ervaring	-	17 -24 september 2015
Mevr. J. Paalman	Beleidsmedewerker Grondzaken	22 september 2015

Interviews Transities sociaal domein en aanpakkerscampagne

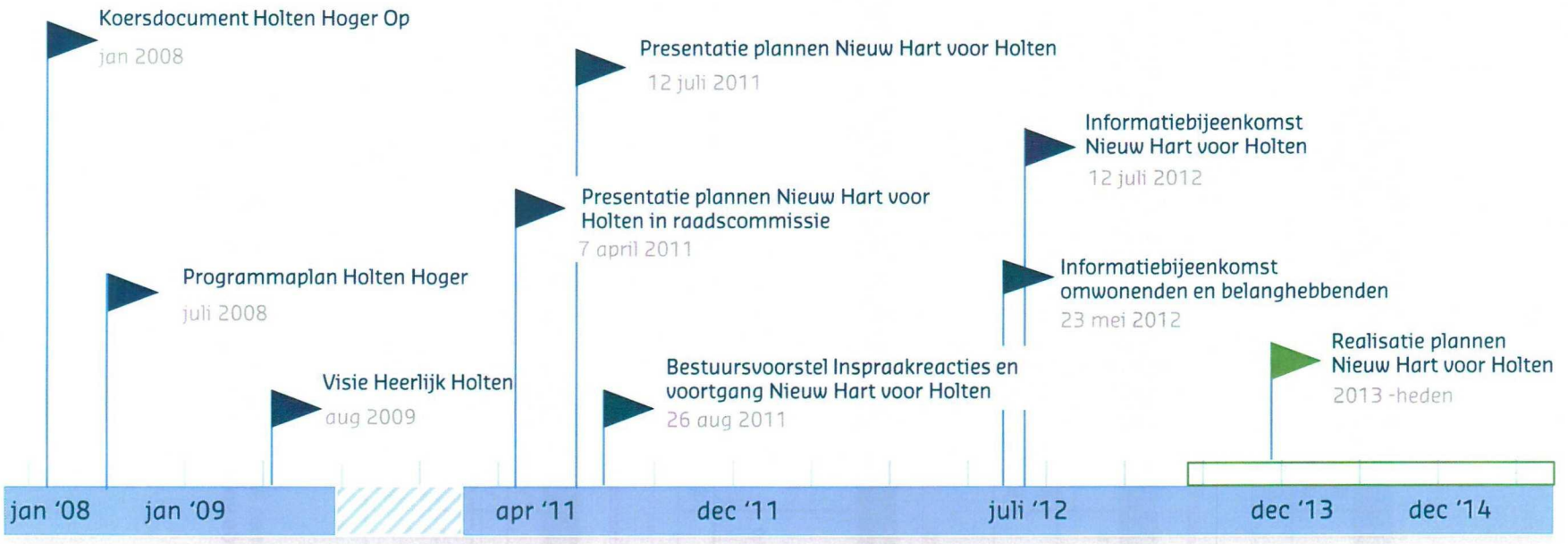
Geïnterviewden	Functie	Datum
Mevr. R. van den Born	ViaVie Welzijn	17 september 2015
Mevr. I. Hiddink	ViaVie Welzijn	17 september 2015
Mevr. E. van Heek	TSN Thuiszorg	17 september 2015
Dhr. W. Dijkstra	WMO Adviesraad	17 september 2015
Dhr. J. ten Berge	Beleidsmedewerker WMO	21 september 2015

Documenten

Voor de schriftelijke bronnen die de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek heeft aangehaald, verwijzen wij graag naar de voetnoten in de Nota van Bevindingen.

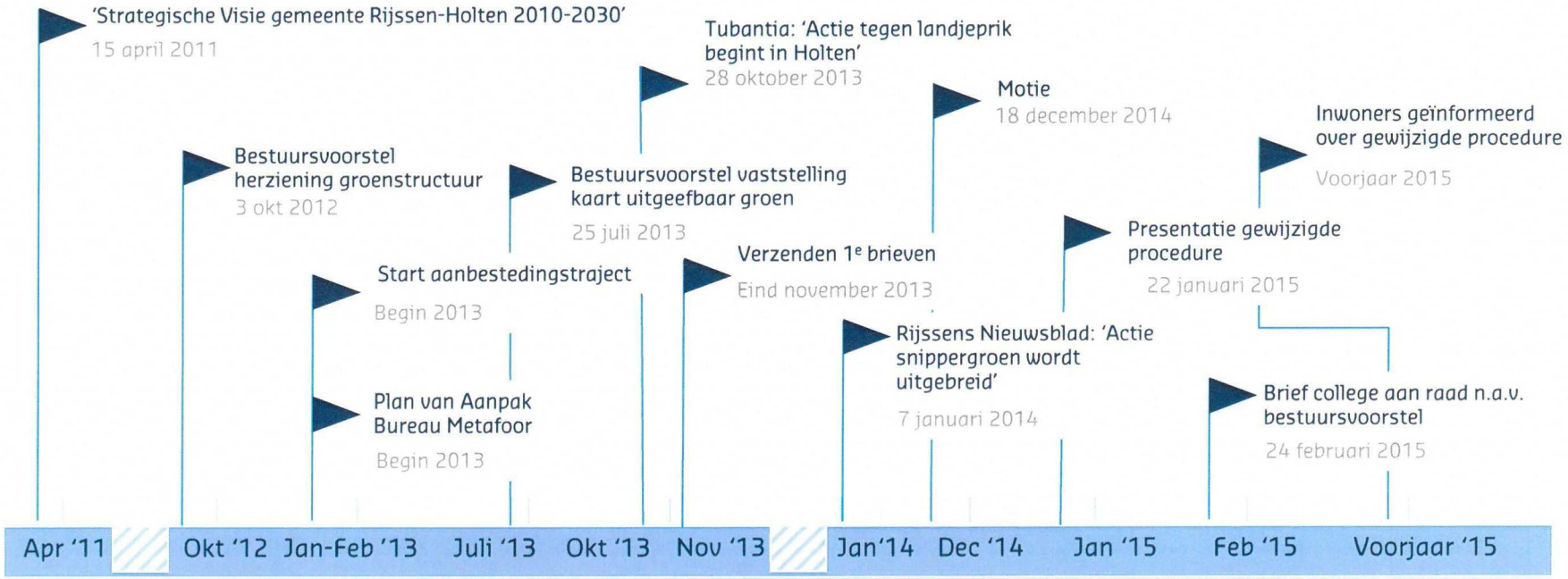
Bijlage 3. Tijdlijnen

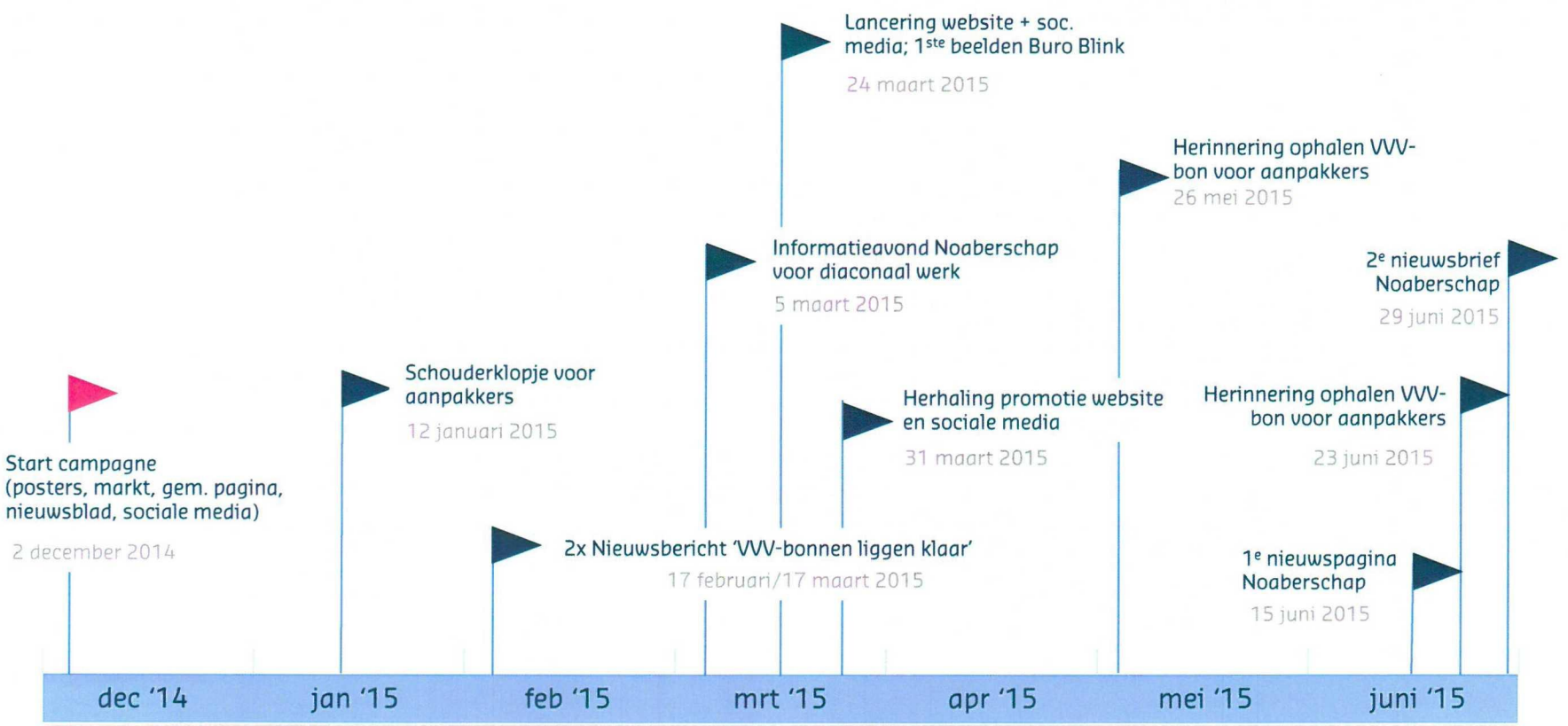
Tijdlijn 'Nieuw Hart voor Holten'



Rekenkamer West-Twente

Tijdlijn 'Snippergroen'



Rekenkamer West-Twente

Tijdlijn 'Aanpakkers'