

Gemeente Bloemendaal



Onderzoeksverslag Communicatiebeleid “Bestuur dichterbij Bloemendaal”

Aanleiding

Het college en de gemeenteraad heeft zich uitgesproken de burgers meer te betrekken bij het openbaar bestuur en andersom. Om dit te bereiken is er een communicatiebeleidsplan opgesteld met de titel “Bestuur dichterbij Bloemendaal”. In december 2003 heeft de gemeenteraad het communicatiebeleidsplan vastgesteld.

Op dit moment is niet geheel duidelijk hoe de uitvoering van het communicatiebeleidsplan verloopt en wat de effecten zijn van het communicatiebeleid (leidt e.e.a. daadwerkelijk tot het dichterbij krijgen van burger en bestuur?). De Rekenkamer Bloemendaal ziet in bovenstaande voldoende aanleiding het communicatiebeleid en dan voornamelijk het onderdeel ‘interactieve beleidsvorming’ aan een kort onderzoek te onderwerpen, omdat de gemeenteraad dit als het belangrijkste onderdeel uit het communicatieplan beschouwt.

Aanpak onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden mei/juni van 2005 en bestond uit een kort literatuuronderzoek, opgevolgd door een interview met het hoofd Bureau Voorlichting, mevrouw A. v/d Vorm, en de portefeuillehouder ‘Communicatie’ uit het college van B&W, de heer A. Goote (zie verder bijlage: Verantwoording). Van het interview is een gespreksverslag opgesteld dat is afgestemd met de betrokkenen. De belangwekkende zaken zijn verwerkt in dit onderzoeksverslag.

De probleemstelling luidt als volgt: Dragen de activiteiten/projecten met betrekking tot interactieve beleidsvorming bij aan het bereiken van een nauwere band tussen burger en openbaar bestuur?

Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Wat is de voortgang van de activiteiten met betrekking tot interactieve beleidsvorming?
- Is/wordt het beoogde effect bereikt en hoe kunnen we dat vaststellen?
- Welke vervolgstappen worden er genomen/gepland?

Scope

Het onderzoek baseert zich op hoofdstuk 5 “Burgers bij beleidsvorming betrekken” van het communicatiebeleidsplan om vast te stellen of er sprake is van een grotere betrokkenheid van de burger. De overige onderdelen van het plan hebben minder relevantie bij het onderzoek, ze hebben een meer algemeen karakter en/of gaan in op de praktische kant van communicatie. Elementen die niet worden meegenomen in het onderzoek zijn bijvoorbeeld de kwaliteit van de uitvoering van de communicatie, maar ook het mogelijke effect van toepassing van interactieve beleidsvorming op de kwaliteit van het beleid. Dergelijke onderwerpen kunnen mogelijk in een vervolgtraject aan de orde komen.

Bevindingen

Het communicatiebeleidsplan wordt selectief gebruikt. Het vormt weliswaar de basis van het communicatiebeleid, maar er wordt ‘slechts’ een aantal elementen uit het plan gebruikt. Deze elementen worden vervolgens aangevuld met nieuwe inzichten.

In het communicatiebeleidsplan worden geen duidelijk meetbare doelstellingen geformuleerd ten aanzien van interactieve beleidsvorming. Dit houdt in dat er eveneens geen afspraken kunnen zijn over het meten en monitoren van behaalde resultaten en de omgang hiermee.

Het hoofd Bureau Voorlichting onderscheidt de volgende verschijningsvormen (oplopend in intensiteit) van interactieve beleidsvorming:

1. Informeren
2. Inspraak
3. Opiniëvormend
4. Consultatie
5. Participatie
6. Partnership
7. Zelfbestuur

Bovenstaande indeling wijkt af van de indelingen uit het Communicatiebeleidsplan. Los daarvan is de Rekenkamer is van mening dat de punten 1 en 7 niet vallen onder de categorie interactieve beleidsvorming.

Bij de genoemde pilot projecten (Kinheim/Bloemendaal Dorp en Waterplan) wordt er gebruik gemaakt van interactieve beleidsvorming. Hierbij dient opgemerkt te worden dat eigenlijk alle projecten van de gemeente Bloemendaal op een of andere manier volgens de lijnen van interactieve beleidsvorming, zoals hierboven is opgetekend, worden uitgevoerd. Het verschil zit in de intensiteit van interactiviteit (in hoeverre en in welk stadium wordt de burger betrokken). Het is niet duidelijk wanneer welke vorm van interactieve beleidsvorming moet worden toegepast en waarom. Het ontbreekt hiervoor aan beoordelingscriteria en heldere definities en op welke wijze de wensen van de burger worden omgevormd tot beleid.

Er zijn ontwikkelingen zichtbaar die wijzen op een betere aansluiting tussen burger en bestuur. De burger zoekt de gemeente meer op, onder meer via internet maar ook via de traditionele kanalen. De informatiebijeenkomsten van de gemeente worden over het algemeen redelijk bezocht. De onlangs gehouden Jeugdconferentie is een voorbeeld van een bijeenkomst waarbij er een grote opkomst was en er een aansluiting ontstond tussen burger en Bestuur.

Belangrijk is verder de constatering dat de ambtenaren volgens onze gesprekspartners een duidelijke (gedrags)verandering hebben ondergaan. Bureau Voorlichting wordt steeds vaker in een vroeg stadium gevraagd te adviseren ten aanzien van interactieve beleidsvorming. Overigens is het zo dat niet kan worden gesproken van een eindsituatie, verdere verbetering is wenselijk.

Op dit moment is een aantal vervolgstappen in voorbereiding, zoals:

- Opzetten burgerpanel
- Verbeteren procedures interactieve beleidsvorming
- Verder vergroten toegankelijkheid gemeente

Aanbevelingen

1. Het selectief gebruik van het communicatiebeleidsplan plus de toevoeging van nieuwe inzichten duidt op de noodzaak voor een heroverweging van het communicatiebeleidsplan. De Rekenkamer is van mening dat het communicatiebeleidsplan moet worden aangepast aan de werkelijke praktijk en opnieuw ter vaststelling aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd. Dit kan eventueel ook in de vorm van een uitvoeringsplan (operationalisatie interactieve beleidsvorming).
2. Het ontbreken van meetbare doelstellingen en de monitoring daarvan vragen om het opstellen van ambities en doelstellingen (SMART) op het vlak van interactieve beleidsvorming. Hierbij hoort ook het vaststellen van een nul-situatie. Alleen op deze wijze kan zowel de burger als het bestuur bepalen of interactieve beleidsvorming uiteindelijk leidt tot het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur. Een hulpmiddel hierbij kan worden gevormd door het opnemen van vragen ten aanzien van interactieve beleidsvorming en de afstand burger-bestuur in het Tevredenheidsonderzoek.

3. De 7 vormen van interactieve beleidsvorming, oplopend in intensiteit, (van informeren naar zelfbestuur) vormen een goede aanzet voor verdere verbetering van de werkwijze met betrekking tot interactieve beleidsvorming. De Rekenkamer is overigens van mening dat niet alle 7 vormen te beschouwen zijn als vormen van interactieve beleidsvorming. Van interactieve beleidsvorming is ons inziens alleen sprake als het betrekken van de burger daadwerkelijk gericht is op het verbeteren van het beleid of het vergroten van draagvlak. Met name de vormen 'informeren' en 'inspraak' voldoen niet aan deze definitie. Wij stellen voor dat de begrippen eenduidig gedefinieerd worden en onderdeel gaan vormen van de verbeterde procedure omtrent interactieve beleidsvorming, bijvoorbeeld in de vorm van een checklist. Het toepassen van duidelijke beoordelingscriteria bij het vaststellen van de wijze van interactieve beleidsvorming vormen een onlosmakelijk onderdeel van de aangepaste procedure.
4. De Rekenkamer ondersteunt de suggestie van hoofd Bureau Voorlichting om ieder voorstel/plan van aanpak te voorzien van een communicatieparagraaf (o.m. ten behoeve van interactieve beleidsvorming) en dus in een vroegtijdig stadium mee te nemen in de aanpak. Interactieve beleidsvorming is zinvol als het bestuur van te voren heeft nagedacht op welke wijze zij de burger wil/kan betrekken bij beleidsvoorbereiding en met welke verwachtingen (over en weer).
5. Ten slotte dient de reeds zichtbare verandering bij ambtenaren ten aanzien van houding en gedrag bij interactieve beleidsvorming de blijvende aandacht van het bestuur krijgen. De eerste stappen zijn gezet en dat is positief, nu is het zaak om interactieve beleidsvorming een duidelijk onderdeel te laten zijn van de werkwijze van het ambtelijk apparaat.

Conclusie

De betrokkenheid van de burger bij het bestuur lijkt op een aantal vlakken toe te nemen. Het valt echter niet vast te stellen in hoeverre dit te danken is aan de activiteiten op het gebied van interactieve beleidsvorming. Het lijkt aannemelijk dat er een positief effect uitgaat van de vergrote aandacht voor de betrokkenheid van de burger en dat hiermee de band tussen burger en bestuur wordt vergroot. Of hiermee ook wordt voldaan aan zowel de ambities van het bestuur als de wensen van de burger is bij het ontbreken van een nul-situatie niet duidelijk. Hiervoor is aanvullend onderzoek (op basis van vooraf opgestelde ambities en doelstellingen) noodzakelijk, waarbij natuurlijk ook de burgers betrokken moeten worden.

Bloemendaal, 13 juli 2005

Coos Appelman
Edzard van Hasselt

Bijlage 1: Verantwoording onderzoek

Onderzoeksvoorstel

Onderzoeksvoorstel Rekenkamer Bloemendaal 2005, Communicatie – Bestuur dichterbij Bloemendaal – 27 april 2005

Het onderzoek is uitgevoerd conform het Reglement van Orde Rekenkamer Bloemendaal

Gebruikte literatuur

Voorstel 13: Vaststellen communicatiebeleidsplan: “Bestuur dichterbij Bloemendaal” – Raadsvergadering 17 december 2003

Communicatiebeleidsplan “Bestuur dichterbij Bloemendaal” – 1 november 2003

Collegeprogramma “Alfabetisch Bloemendaals” 2002 – 2006 – 3 september 2004

Interview 19 mei 2005

Gesprekspartners:

De heer A. Goote: portefeuillehouder Communicatie

Mevrouw A. v/d Vorm : hoofd Bureau Voorlichting

Het gespreksverslag is afgestemd met de beide gesprekspartners en door hen akkoord bevonden.

Afstemming Rekenkamer

Het concept onderzoeksverslag is besproken in de vergadering van 8 juni 2005 en op basis daarvan op een aantal punten aangepast. Het definitieve onderzoeksverslag is vastgesteld op 13 juli 2005.