

Enschede in uitvoering

Procesvoorwaarden voor efficiënte externe communicatie bij de uitvoering van projecten



Den Haag, 4 maart 2002

Colofon

Projectnummer: **20294/44483002.001**

Auteurs: Wim Elving
Astrid Vlaminkx

B&A Groep Beleidscommunicatie bv
Louis Couperusplein 2
Postbus 829
2501 CV Den Haag
(T) 070 – 302 9500
(F) 070 – 302 9501
e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 2002.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

- 1.1 Doel en focus 4
- 1.2 Leeswijzer 4

2. Onderzoeksopzet 5

- 2.1 Onderzoeksvragen 5
- 2.2 Methode 5

3. Resultaten 8

- 3.1 Inleiding 8
- 3.2 Drie cases in uitvoering 8
 - 3.2.1 't Vaneker en Het Brunink 8
 - 3.2.2 HOV-Oost 9
 - 3.2.3 WVG-vervoersvoorzieningen 9
- 3.3 Algemene bevindingen 10
- 3.4 Documentenanalyse 10
- 3.5 Interviews 12

4. Conclusies en aanbevelingen 16

- 4.1 Conclusies 16
 - 4.1.1 Communicatieprocessen 16
 - 4.1.2 Communicatiemiddelen 16
 - 4.1.3 Middelen en beleidsuitgangspunten 17
 - 4.1.4 Knelpunten 17
- 4.2 Concrete aanbevelingen 17

Bijlage 1 Toetsingskader documentenanalyse 22

Bijlage 2 Toetsingskader interviews 24

Bijlage 3 Overzicht geanalyseerde documenten per case 27



1. Inleiding

De Rekenkamer van de gemeente Enschede wil meer inzicht hebben in de organisatie, uitvoering en kwaliteit van de (externe) communicatie bij de uitvoering van projecten door de gemeente. Daarom is de Rekenkamer een onderzoek gestart naar het verloop van communicatieprocessen en de inzet van communicatiemiddelen bij uitvoeringsprojecten in de gemeente Enschede. Drie cases zijn onder de loep genomen:

1. bestemmingsplanprocedure Het Brunink en Structuurplanprocedure 't Vaneker;
2. inpassing van de HOV-baan Oost;
3. wijzigingen van de regeling rondom de vervoersvoorzieningen in het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten.

Het onderzoek richt zich niet op personen of incidenten, maar heeft een structureel en toekomstgericht karakter. Van de uitkomsten moet een leereffect naar het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie uitgaan. Daarom zijn zowel de Rekenkamer als de projectleiders en communicatieadviseurs van de onderzochte cases bij de opzet en uitvoering van het onderzoek betrokken.

1.1 Doel en focus

Het doel van het onderzoek is *het formuleren van concrete aanbevelingen voor verbetering van de kwaliteit van de gemeentelijke communicatie in de beleidsuitvoeringsfase*. Het onderzoek is gericht op de externe communicatie met burgers en andere belanghebbenden bij de uitvoering van projecten. Buiten beschouwing blijven de (politieke) communicatie in de beleidsvoorbereidende fase en communicatie gericht op imagoverbetering.

Het onderzoek richt zich vooral op het in kaart brengen en analyseren van communicatieprocessen en -middelen. Het gaat daarbij met name om de procesvoorwaarden voor efficiënte communicatie. Het effect van de communicatie bij de doelgroep blijft buiten beschouwing.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de manier waarop we het onderzoek hebben aangepakt. In dit hoofdstuk zetten ook al een aantal kanttekeningen bij de uitvoering van het onderzoek. In hoofdstuk 3 geven we eerst een korte beschrijving van de drie onderzochte cases, waarna we de resultaten van zowel de documentenanalyse als van de interviews presenteren. In het laatste hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen, zoals deze door de Rekenkamer zijn gesteld. Deze conclusies vormen de basis voor de aanbevelingen waarmee het laatste hoofdstuk eindigt.



2. Onderzoeksopzet

2.1 Onderzoeksvragen

Om tot aanbevelingen te komen ten aanzien van de kwaliteit van de communicatie in beleidsuitvoeringsprojecten, wil de Rekenkamer meer inzicht hebben in het verloop van communicatieprocessen, de opzet van communicatiemiddelen etc. Daarom heeft de Rekenkamer de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- hoe verlopen communicatieprocessen?
- hoe komen communicatiemiddelen tot stand?
- voldoen de middelen aan de beleidsuitgangspunten¹?
- wat zijn knelpunten?
- hoe kan de kwaliteit van de communicatie positief worden beïnvloed?

2.2 Methode

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, is het onderzoek als volgt aangepakt.

Drie cases

Ten behoeve van de onderzoeksvragen zijn drie cases geselecteerd, namelijk het project HOV-Oost, de uitvoering Wet Voorzieningen Gehandicapten en de Structuurplan- en Bestemmingsplanprocedures rondom de plannen voor 't Vaneker resp. Het Brunink. In tabel 1 worden specifieke kenmerken van de drie cases weergegeven.

De cases zijn door de Rekenkamer geselecteerd op basis van de volgende criteria²:

- uitgebreide communicatie met burgers over de uitvoering van het project;
- projecten zijn (grotendeels) afgerond;
- voldoende materiaal voor de documentenanalyse voor handen.

Achteraf moeten we constateren dat de drie cases op een aantal punten niet voldoen aan deze criteria:

- de case WVG Vervoersvoorzieningen is geen project in de zin van een duidelijk in tijd en capaciteit afgebakende opdracht aan de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. De case WVG Vervoersvoorzieningen betreft een aanpassing in de uitvoering van een wettelijke taak van de gemeente en heeft daarmee een continu karakter;
- de drie de cases zijn niet afgerond;
- het materiaal dat we voor de documentenanalyse hebben ontvangen, was niet compleet.

Toetsingskader

Vervolgens is er een toetsingskader opgesteld om vast te kunnen stellen welke rol communicatie binnen projecten speelt. Dit toetsingskader heeft tot doel de gewenste situatie te beschrijven voor de externe communicatie bij projecten in de uitvoeringsfase. Het

¹ Formele beleidsuitgangspunten ten aanzien van de communicatie zijn er niet.

² Zie brief d.d. juli 2001 (LLEE/44477910-2428)

toetsingskader is besproken en goedgekeurd door de begeleidingscommissie van het project. Het toetsingskader is in de bijlagen opgenomen.

De Rekenkamer heeft besloten om drie cases nader te beschouwen door middel van een documentenanalyse en door middel van (groeps-) interviews van project-managers of projectleiders van de verschillende cases. De analyse betrof documenten, rapporten en opzetten van de drie betrokken cases.

Bij de uitvoering van de documentenanalyse bleek dat het toetsingskader niet optimaal was voor de case WVG Vervoersvoorzieningen, omdat deze case namelijk geen project is.

Tabel 1 Kenmerken onderzochte cases

	't Vaneker en Het Brunink	HOV-Oost	Wet Voorzieningen Gehandicapten
aard van de case	structuurplan-/bestemmingsplan-procedure voor het realiseren van kwalitatief goede woonmilieus in combinatie met duurzame en gebiedsspecifieke ontwikkeling van landschap, natuur en het watersysteem	inpassing van een tracé van een Hoogwaardige Openbaar Vervoerbaan	invoering van een nieuwe regeling voor vervoersvoorzieningen in het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten en het vormgeven aan cliëntparticipatie
doel communicatie	<ul style="list-style-type: none"> actief en tijdig informeren verminderen van weerstand 	<ul style="list-style-type: none"> acceptatie draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> informeren betrekken achterban belangen-organisaties
projectleiding	Bouw- en Milieudienst (externe projectleider)	Bouw- en Milieudienst (externe projectleider)	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
fase beleidscyclus	voorbereiden van de uitvoering	uitwerking van de uitvoering	uitvoering
startdatum	21 maart 2000	1998	1 januari 2000
einddatum	start bouw 2003	start uitvoering 2000	continu
status	fase 1 is afgerond	afgerond voor het eerste tracé	in uitvoering
aantal documenten t.b.v. analyse	25	12	8

Documentenanalyse

Van de drie cases zijn de relevante beleidsdocumenten verzameld door contact te leggen via de secretaris van de Rekenkamer met de projectleiders van de drie genoemde cases. Het was niet makkelijk om de documenten boven tafel te krijgen. Het aantal documenten per project verschilde nogal. De documenten zijn nauwgezet geanalyseerd.

Een lijst van de onderzochte documenten per case is in de bijlage opgenomen.

Interviews

Na de documentenanalyse zijn er per project interviews gehouden met de projectleider en met de persoon die verantwoordelijk was voor de communicatie binnen het project. Een belangrijke input voor de interviews betrof de documentenanalyse. De vragen die aan de hand van de

documentenanalyse onvoldoende kunnen worden beantwoord, zijn in de interviews aan de orde gesteld. Het kan daarom voorkomen dat de resultaten van de documentenanalyse op een aantal punten afwijken van de resultaten van de interviews. Zo kan in de case WVG-Vervoersvoorzieningen aan de hand van de documentenanalyse geen onderscheid naar doelgroepen worden gemaakt. In het interview bleek dat er wel een onderscheid in de communicatie is gemaakt, namelijk het onderscheid tussen direct betrokkenen, de geïndiceerden, en intermediaire groepen zoals de Gehandicaptenraad.

Het eerste concept van dit rapport is, zonder conclusies en aanbevelingen, door de geïnterviewden op juistheid getoetst. Dit heeft tot kleine, tekstuele aanpassingen geleid.



3. Resultaten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de documentenanalyse en de interviews gepresenteerd. Voordat we ingaan op de resultaten van het onderzoek, geven we een korte beschrijving van de drie onderzochte cases.

Context communicatiebeleid

In het kader van de documentenanalyse hadden we graag aandacht willen besteden aan de uitgangspunten van het gemeentelijk communicatiebeleid. Aangezien we herhaaldelijk om een communicatiebeleidsplan hebben verzocht, maar dit niet hebben ontvangen, is voor ons de context waarbinnen de communicatie in de gemeente Enschede plaatsvindt, niet duidelijk.

3.2 Drie cases in uitvoering

3.2.1 't Vaneker en Het Brunink

De case 't Vaneker en Het Brunink omvat een structuurplan- respectievelijk bestemmingsplanprocedure die de ontwikkeling mogelijk maakt van hoogwaardige woonlandschappen in een wat landschap en natuur betreft, kwetsbaar gebied. De case is te bezien als een uitvoering van het beleid van de gemeente Enschede, zoals dat is vastgelegd in de Toekomstvisie, de visie op ruimtelijke ordening (ROvisie) en het Ontwikkelingsplan Buitengebied. In de Toekomstvisie werd gewezen op de sociaal-economische ongelijkheid in de bevolkingssamenstelling van de gemeente Enschede. Door de duurzame gebiedsspecifieke ontwikkeling van hoogwaardige woonlandschappen met woningen voor de hogere inkomensgroepen in combinatie met het bouwen aan landschap, natuur en water, wil de gemeente Enschede hogere inkomensgroepen behouden en aantrekken.

De directe woonomgeving is een belangrijke factor in het welbevinden van de burger. Wijzigingen daarin hebben in de regel een grote impact. Daarom wordt in structuurplan- en bestemmingsplanprocedures burgers de mogelijkheid tot inspraak geboden. De verantwoordelijkheid voor de communicatie met de burger ligt bij dit soort cases bij de afdeling Communicatie van de gemeente.

In de case 't Vaneker en Het Brunink zijn twee externe workshops en een symposium georganiseerd om overeenstemming te bereiken over het concept voor beide ontwikkelingsgebieden en de uitgangspunten en randvoorwaarden. In deze workshops waren belangrijke maatschappelijke organisaties en instellingen, zoals provincie, Landinrichtingscommissie en waterleidingmaatschappij, betrokken. Vervolgens zijn de eerste ideeën voor elk gebied in informatiebijeenkomsten met de direct betrokken burgers besproken. Op basis hiervan zijn de plannen voor de gebieden opgesteld. Ten behoeve van de inspraak is voor elk gebied een nieuwsbrief verschenen met een terugkoppeling van de informatiebijeenkomsten, de stand van zaken rondom de planontwikkeling en inspraakprocedure.

3.2.2 HOV-Oost

Het project HOV-Oost is een deelproject van het Mobiliteitsplan 1996-2005. Het Mobiliteitsplan heeft tot doel een bereikbare en leefbare binnenstad. Belangrijk hierbij is het stimuleren van het gebruik van het openbaar vervoer door het opzetten van een netwerk van HOV-assen. HOV-Oost is één van die assen.

Aanvankelijk bleek dat er veel weerstand bestond tegen de gevolgen van het Mobiliteitsplan voor de bereikbaarheid van de binnenstad voor automobilisten.

De interactieve wijze waarop het plan uiteindelijk tot stand is gekomen, heeft bijgedragen aan het draagvlak voor het plan.

Ook in de case HOV-Oost is gekozen voor directe interactie met de omwonenden over de inpassing van de HOV-baan. De standaardaanpak voor dit soort cases is het organiseren van een aantal informatieavonden. De opmerkingen van deze avonden worden in het plan verwerkt dat vervolgens de formele inspraak in gaat. Omdat de weerstand tegen het eerste tracé van de HOV-Oost groot was, is voor dit traject een meer persoonlijke en kleinschaligere benadering gekozen.

Er zijn inloopbijeenkomsten georganiseerd, waar bewoners persoonlijk door de leden van het projectteam te woord worden gestaan.

3.2.3 WVG-vervoersvoorzieningen

De Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) is in 1994 overgegaan van het Rijk naar de gemeenten. Samen met het beleid werd een hoeveelheid geld gedecentraliseerd, waarvan ook de voorzieningen voor 65+'ers moesten worden gefinancierd. Deze hoeveelheid geld was onvoldoende. Het kwaliteitsniveau van de voorzieningen verslechterde en de klachten van burgers en hun belangen-organisaties namen toe. De gemeente Enschede zocht de oplossing in meer geld, een andere toepassing van de indicatoren en het bieden van maatwerk door cliëntparticipatie.

Veel klachten hadden betrekking op de lange wachttijden en de kwaliteit van het vervoer. Veel van de verbeteringsmaatregelen hebben dan ook betrekking op het verhogen van de kwaliteit van de vervoersvoorzieningen.

In de communicatie over de WVG is vooral ingezet op het versterken van de Gehandicaptenraad (Commissie Voorzieningen Gehandicapten) en de Seniorenraad. Zij zijn voor de gemeente een belangrijke partner in beleid. Hun relatie met de achterban moet daarom ook goed zijn. Vandaar dat bijvoorbeeld is ingezet op een website voor zowel de Gehandicaptenraad als Seniorenraad. De veranderingen ten aanzien van de vervoersvoorzieningen zijn met de WVG'ers gecommuniceerd via diverse mailings. Voor het meer algemene publiek is een folder Twentetax gemaakt.

3.3 Algemene bevindingen

Het eerste opvallende punt is dat de drie cases nogal van elkaar verschillen. De case WVG-vervoersvoorziening kan in dit opzicht niet echt een project met projectplan worden genoemd, maar is een doorgaande uitvoeringstaak van de gemeente. De overige cases zijn wel duidelijke projecten te noemen als zijnde een verandering, vernieuwing binnen de gemeente waarvan een project is gedefinieerd. Verder is het opvallend dat van de drie projectmanagers er twee afkomstig zijn van externe bureaus. Het project HOV-Oost wordt geleid door een consultant van Keypoint Consultancy, de case 't Vaneker en Het Brunink door een consultant van KPMG.

3.4 Documentenanalyse³

De documenten verschillen nogal per project. Dat geldt zowel voor het aantal documenten als de aard van de documenten. Voor de projecten HOV-Oost (12 documenten) en WVG (8 documenten) betreft het met name voorbeelden van communicatiemiddelen, zoals mailings en nieuwsbrieven. Bij de case 't Vaneker en Het Brunink (25 documenten) gaat het om projectvoorstellen, Masterplannen en verslagen.

De documentenanalyse heeft voor de case WVG het minst opgeleverd, omdat hier geen communicatieplan is opgesteld. Veel vragen uit de documentenanalyse konden hierdoor niet worden beantwoord.

Projectbeschrijving

Alle drie de cases zijn goed beschreven, als het gaat om de beleidscontext, de projectdoelstellingen en projectdoelgroepen. Voor de case HOV-Oost is niet uit de documenten op te maken hoe het project wordt aangepakt en wat het budget is. Alleen de case 't Vaneker en Het Brunink hebben een duidelijke projectplanning.

Communicatieplan

Een communicatieplan voor de case WVG ontbreekt en ook in de nota naar het collega van B&W ontbreekt de communicatieparagraaf. Voor de andere twee cases is wel een apart communicatieplan opgesteld. Het communicatieplan voor de case HOV-Oost is het meest uitgebreid en heeft een uitsplitsing naar doelgroep wat doelstellingen en middelen betreft. Het communicatieplan voor de case 't Vaneker en Het Brunink besteedt vooral veel aandacht aan de mate van draagvlak bij de verschillende doelgroepen. Dit plan gaat nog weinig in op de in te zetten middelen.

Organisatie van de communicatie

De organisatie van de communicatie is in het communicatieplan van de case HOV-Oost het meest uitgewerkt. Daarin is aangegeven wie verantwoordelijk is voor de organisatie van inspraakbijeenkomsten, voor de productie van de maquette etc. De organisatie van de communicatie is voor de case 't Vaneker en Het Brunink niet in het communicatieplan, maar in het projectvoorstel beschreven in termen van het aantal uren communicatieadvies en een budget voor directe kosten. Uit de documenten van de case WVG is hierover niets op te maken.

³ De verzameling van de documenten verliep niet ideaal. Het onderzoeksbudget was voor B&A Groep ontoereikend om van Den Haag naar Enschede te reizen om zelf de documenten te verzamelen. Verder was de communicatie tussen de gemeentelijke diensten niet optimaal waardoor de documentenverzameling vertraging heeft opgelopen.

Communicatiedoelgroepen

Omdat er voor de case WVG geen communicatieplan is opgesteld, is in de documenten geen onderscheid naar doelgroepen terug te vinden. Voor de andere twee cases zijn de communicatiedoelgroepen wel goed beschreven. Bij de case HOV-Oost is onderscheid gemaakt naar interne en externe doelgroepen. In het communicatieplan 't Vaneker en Het Brunink is naast het onderscheid naar interne en extern doelgroepen, ook een onderscheid gemaakt naar de mate van draagvlak die noodzakelijk dan wel wenselijk is.

Communicatiedoelstellingen

De communicatiedoelstellingen in de communicatieplannen van de cases HOV-Oost en 't Vaneker en Het Brunink zijn in realistische termen geformuleerd. Realistisch gezien vanuit de fase waarin het project zich bevindt. De case 't Vaneker en Het Brunink zitten in de eerste fase van uitvoering. Het is dan niet realistisch te verwachten dat mensen actief participeren in het project. Dat kun je meer verwachten in een project dat verder in de uitvoering zit, zoals de case HOV-Oost, waar de communicatie gericht is op de inpassing van de HOV-baan. De communicatiedoelstellingen zijn echter niet in meetbare termen geformuleerd. Alleen voor de case HOV-Oost zijn de doelstellingen gespecificeerd naar de verschillende doelgroepen. Uit de documenten zijn geen communicatie-doelstellingen voor de case WVG op te maken.

Communicatiestrategie

Voor alle drie cases is geen duidelijke communicatiestrategie geformuleerd. In de case 't Vaneker en Het Brunink is onderscheid gemaakt tussen een intern en een extern communicatietraject. De link met de communicatiedoelstelling is echter niet helder.

Communicatieboodschappen

In de cases WVG en 't Vaneker en Het Brunink is de boodschap op de verschillende doelgroepen afgestemd. Bij de case HOV-Oost is dat niet het geval.

Activiteiten, middelen en media

In de drie cases is nagenoeg dezelfde mix van activiteiten en middelen terug te vinden namelijk de mix tussen het geven van schriftelijke informatie via (nieuws-) brief of folder/leaflet en directe interactie met (vertegenwoordigers van) burgers. Het communicatieplan voor de case HOV-Oost was wat activiteiten, middelen en media betreft het meest in detail uitgewerkt. Het is ook de case waar het meeste van het beoogde plan is afgeweken.

In geen van de gevallen is uit de documenten op te maken of de informatiebehoefte en het informatiezoekgedrag van de doelgroepen invloed hebben gehad op de keuze van de communicatiemiddelen.

Planning

Alleen voor de case 't Vaneker en Het Brunink is een planning van de voorbereidende workshops en het symposium in de documenten terug te vinden.

Distributie

De communicatieplannen zijn niet zover uitgewerkt dat daarin een plan voor de distributie is opgenomen.

Budget

Alleen voor de case 't Vaneker en Het Brunink is er sprake van apart budget voor communicatie. Het gaat daarbij om een aantal uren inzet van de communicatieadviseur van de Bouw- en Milieudienst en een bedrag voor de directe kosten. Over het communicatiebudget voor de andere twee cases is niets in de documenten terug te vinden.

Evaluatie

In de documenten is niets terug te vinden van een evaluatie van de communicatie.

3.5 Interviews

De respondenten werden in duo's geïnterviewd. Naast de projectmanager waren er bij alle drie cases communicatieadviseurs aanwezig die bij de uitvoering van de case betrokken waren geweest. Dit gold niet voor de case WVG-vervoersvoorzieningen, waar een communicatieadviseur aanwezig was die relatief nieuw binnen de organisatie was. Deze communicatieadviseur was aanwezig om kennis op te doen van de case. Hij wil de resultaten van het onderzoek en de aanbevelingen van de rekenkamer gebruiken als vertrekpunt om te komen tot een structureel communicatieplan.

Visie op communicatie

Nadat de achtergronden van de cases waren toegelicht, werd gevraagd naar de visie van de respondenten op communicatie binnen de drie cases. De visie van de respondenten bleek tussen de drie cases grotendeels overeen te komen. Communicatie werd gezien als het zoveel als mogelijk betrekken van de burgers of groeperingen bij het project om op die manier vertrouwen te krijgen. Vanuit deze vertrouwensbasis werd samengewerkt met de betrokkenen om het project verder vorm te geven. Het betrekken van omwonenden (zoals in 't Vaneker en Het Brunink) werd reeds in de voorbereiding van de uitvoering gedaan. Deze visie op communicatie leverde in eerste instantie in de cases HOV-Oost, 't Vaneker en Het Brunink enige twijfels op, maar werd op de lange duur volgens de geïnterviewden als zeer positief ervaren en heeft volgens hen ook positieve effecten gehad op het succes ervan. In het geval van de WVG had de projectleider met deze manier van communiceren al ervaring opgedaan in het veld van Onderwijs. Kern van deze aanpak is het betrekken van ervaringsdeskundigen naast inhoudelijk deskundigen, en deze faciliteren om aan het proces te kunnen deelnemen. Ook hier gaat het volgens de projectleider om vertrouwen.

Communicatieplan

Bij de uitvoering WVG vervoersvoorzieningen was niet een apart communicatieplan opgesteld (net zoals geen projectplan) omdat, zoals reeds vermeld, er niet echt sprake is van een project. Bij de andere twee cases was wel sprake van een communicatieplan bij het project. Voor de case HOV-Oost was het communicatieplan niet meer dan een handvat; voor de case 't Vaneker en Het Brunink is een communicatieplan opgesteld dat ook regelmatig wordt vernieuwd en verder verfijnd.

Organisatie Communicatie

Alle cases hebben min of meer last gehad van de vuurwerkcramp, waardoor aanwezige communicatieadviseurs werd gevraagd een rol te spelen in de nasleep van de ramp. De organisatie van de communicatie is alleen binnen HOV-Oost reden geweest voor een raadsvergadering waarin werd ingegaan op het project. Verder is er binnen alle drie de cases sprake van zogenaamde interactieve besluitvorming. De verschillende projectgroepen kwamen

continu met voorstellen waarop de betrokkenen konden reageren, wat weer leidde tot aanpassingen enzovoort. Deze aanpak van communicatie vergt veel van de betrokken projectgroepleden. Met name het ontbreken van specifieke communicatieadviseurs heeft nogal veel extra inspanningen van anderen bij de drie cases gezorgd.

Verder bestond de organisatie van de communicatie met name uit het uitdragen van de visie op communicatie naar de rest van de betrokken ambtenaren die op de een of andere manier betrokken waren bij een van de drie cases. Met de externe partijen moest de visie op de communicatie leiden tot betrokkenheid bij het project en het vertrouwen in de projectorganisatie. Opvallend voorbeeld is de nieuwsbrief in de case HOV-Oost. De projectgroep was van plan zelf een nieuwsbrief uit te brengen. Toen het actiescomité van bewoners uitvoerig werd betrokken in het opzetten van het project en een nieuwsbrief uitgaf, heeft de projectgroep besloten de eigen nieuwsbrief nog maar even uit te stellen. Men is alsnog wel van plan om de nieuwsbrief uit te geven, omdat men op de andere tracés een andere houding van omwonenden verwacht dan in het reeds afgeronde tracé.

In de organisatie van de communicatie komt ook heel duidelijk uit de cases naar voren dat de projectorganisaties bezig zijn met het vinden van geschikte gesprekspartners die vertegenwoordigers kunnen vormen van belangengroeperingen. Dit vergt inzicht in de verschillende groepen, vergt tijd, maar als het succesvol is kan dit veel winst opleveren. In de case WVG-vervoersvoorzieningen is zelfs tijd, aandacht en geld voor training van de betrokken vertegenwoordigers van de verschillende belangengroeperingen beschikbaar gesteld.

Communicatiedoelgroepen

In alle drie de cases zijn duidelijk de verschillende doelgroepen onderscheiden⁴. Dit betrof niet alleen de direct betrokken burgers (zoals gehandicapten die gebruik moesten maken van de vervoersvoorzieningen, of omwonenden die te maken kregen met de HOV-lijn), maar ook andere belangengroeperingen, zoals verenigingen van gehandicapten, en intermediaire groepen, zoals het waterleiding-bedrijf bij 't Vaneker en Het Brunink, vereniging Rover en Fietzersbond bij de HOV-Oost.

Communicatiedoelstellingen

De respondenten zijn van mening dat de communicatiedoelstellingen voor de drie cases zijn gehaald.⁵ Natuurlijk vindt er tijdens een project vaak bijstelling of verfijning plaats van de doelstellingen. Dit hangt ook samen met de verschillende doelgroepen in de case. Het laatste valt het beste te illustreren in de case 't Vaneker en Het Brunink, waar de focus binnenkort meer gericht zal zijn op de potentiële kopers.

Communicatiestrategie

De gehanteerde communicatiestrategieën in de drie cases lijken op elkaar. In alle cases is er door middel van interactie (informatieavonden, vergaderingen) met de direct betrokken burgers gezorgd voor vertrouwen bij deze burgers. Dit vertrouwen was, zoals de respondenten aangaven, vaak niet aanwezig wanneer het gaat om de gemeentelijke organisatie. De gekozen

⁴ Voor de case WVG zijn in de documenten geen doelgroepen terug te vinden. Daarom is in het interview hier op ingegaan.

⁵ Of de communicatiedoelstellingen zijn gehaald, is niet door de onderzoekers vast te stellen, omdat geen onderzoek bij de doelgroepen heeft plaatsgevonden.

strategie hangt sterk samen met de persoonlijke inbreng van de projectmanagers die zich open, kwetsbaar en eerlijk hebben opgesteld naar deze groepen, waardoor er vertrouwen en een samenwerkingsrelatie is ontstaan. Deze aanpak was voor de drie projectmanagers een voorwaarde om succesvol te kunnen zijn. Deze strategie naar de rest van de organisatie overdragen werd soms als positief ervaren (HOV-Oost), maar soms ook als een taaie materie ('t Vaneker en Het Brunink). In de laatste case is er ook bewust voor gekozen om alle communicatie integraal⁶ aan te pakken, door alle ingezette middelen te beoordelen en er op deze wijze voor te zorgen dat de gemeente Enschede met één mond zou praten.

Activiteiten, middelen en media

In de case WVG-vervoersvoorzieningen zijn de activiteiten, middelen en media met name geconcentreerd rond presentaties en discussies met betrokken personen, en persoonlijke brieven en direct mail naar de afnemers van WVG-voorzieningen (de geïndiceerden). Bij de andere twee cases betrof dit een grote hoeveelheid mailings, nieuwsbrieven, persberichten enzovoort. Opvallend is dat de nieuwsbrief rond de HOV-Oost niet door het projectteam zelf is uitgegeven, maar door een actiecomité. Toen het actiecomité met een eerste nieuwsbrief kwam, is contact gezocht met het actiecomité vanwege de toonzetting in deze eerste nieuwsbrief. Toch heeft de projectgroep er bewust voor gekozen om niet zelf een nieuwsbrief uit te brengen.

Planning

De case WVG-vervoersvoorziening is zoals eerder geconcludeerd geen project zodat het hiervoor ook niet mogelijk was een afzonderlijke planning op te stellen. De case HOV-Oost heeft de planning niet gehaald, omdat de interactie met de bewoners meer tijd vergde. In de toekomstige tracés wordt daar rekening mee gehouden. De planning van de case 't Vaneker en Het Brunink was gebaseerd op de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

Budget communicatie

Opvallend is dat alleen voor de case van 't Vaneker en Het Brunink een apart budget is vrijgemaakt voor communicatie. Voor WVG-vervoersvoorzieningen geldt dat uitgaven voor communicatie rechtstreeks ten koste gaan van de uitvoering van de wet. Voor HOV-Oost moesten de budgetten voor communicatie komen uit de VAT-gelden (voorbereiding, administratie en toezicht). In de budgetten is dus ook geen rekening gehouden met de inzet van communicatieadviseurs.

Verbeteringen

Tot slot van de interviews is gevraagd wat de respondenten anders zouden doen als ze het project opnieuw zouden moeten doen. De respondenten gaven allen aan dat de gehanteerde manier van communiceren moeilijk is, tijd kost, maar dat het volgens hun uiteindelijk de beste resultaten oplevert. Het kwetsbaar opstellen, het open en eerlijk communiceren, het tijdig opzoeken van de betrokken burgers is in de drie cases door de respondenten als prettig ervaren. Zij hebben communicatie in de drie cases breder ervaren dan alleen de boodschappen en interacties met de betrokken groepen burgers, maar ook de intermediaire groepen waren belangrijke doelgroepen in de drie onderzochte cases. Structurele inzet van open en eerlijke communicatie zou volgens de drie projectleiders een randvoorwaarde moeten zijn voor alle gemeentelijke cases. Daarbij mogen geen groepen of mensen worden buitengesloten.

⁶ Met een integrale aanpak van communicatie wordt hier bedoeld dat niet alleen de afdeling communicatie zich met de communicatie bezig houdt, maar dat alle diensten die bij het project zijn betrokken, gaan over de communicatie.

Evaluatie

In de interviews is de evaluatie van de communicatie niet aan de orde geweest, omdat het gedurende de interviews duidelijk werd dat er in geen van de cases onderzoek verricht was.



4. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- hoe verlopen communicatieprocessen?
- hoe komen communicatiemiddelen tot stand?
- voldoen de middelen aan de beleidsuitgangspunten?
- wat zijn knelpunten?
- hoe kan de kwaliteit van de communicatie positief worden beïnvloed?

Hieronder zullen de belangrijkste conclusies per vraag worden weergegeven. De laatste vraag is de vraag naar concrete aanbevelingen voor de gemeente Enschede. Bij deze vraag wordt daarom ook langer stilgestaan en enkele opvallende uitkomsten en hun mogelijke implicaties voor de gemeente Enschede worden besproken.

4.1 Conclusies

4.1.1 *Communicatieprocessen*

De communicatieprocessen in de drie verschillende cases worden heel duidelijk ingegeven door de visie op communicatie van de verschillende projectgroepen. De visie op communicatie bestaat uit een open en eerlijke houding van de project-groepen ten opzichte van de betrokken personen of groepen personen. Deze visie op communicatie leidt er toe dat communicatieprocessen veelal leiden tot het leggen en onderhouden van relaties met de betrokken personen of doelgroepen. In eerste instantie werd in alle drie de cases dit door de projectleiders als moeilijk ervaren, ook al omdat over het algemeen de gemeentelijke organisatie geen positief imago heeft in de gemeente zelf. Uiteindelijk heeft dat in alle drie de cases geleid tot volgens de projectleiders succesvolle uitkomsten van de cases.

Wanneer we de mening van de burgers buiten beschouwing laten (die hebben we immers niet in het onderzoek betrokken), kunnen we concluderen dat de communicatieprocessen in deze drie cases een voorbeeld kunnen zijn voor toekomstige cases.

4.1.2 *Communicatiemiddelen*

Opvallend is dat bij alle drie de cases de communicatiemiddelen niet centraal hebben gestaan, maar dat meer het proces van communicatie speerpunt was van de aanpak van de verschillende projectgroepen. De aanpak was georganiseerd rond het opbouwen van relaties en vertrouwen.

De middelen die werden ingezet maakten alle deel uit van een integrale aanpak van communicatie. Een integrale benadering van de communicatiemiddelen houdt in dat vanuit de projectorganisatie maar ook van de rest van de organisatie, verwacht wordt dat er met één mond gesproken wordt. Daarnaast houdt het in dat de projectgroepen zich niet concentreren op één communicatiemiddel, maar dat naast een nieuwsbrief, persberichten worden uitgegeven, informatieavonden worden gehouden, en gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. In de case 't Vaneker en Het Brunink ging men zo ver in de integrale aanpak dat alle communicatie-uitingen door alle projectgroepleden werden gezien en becommentarieerd. Verder was het in de case HOV-Oost opvallend dat de geplande nieuwsbrief niet door de projectgroep, maar door het actiecomité werd uitgegeven. Qua inhoud voldeed deze nieuwsbrief dusdanig dat besloten is niet een eigen nieuwsbrief uit te geven.

4.1.3 Middelen en beleidsuitgangspunten

Deze vraag is niet te beantwoorden, omdat de (formele) beleidsuitgangspunten ten aanzien van de communicatie ontbreken.

4.1.4 Knelpunten

Een duidelijk knelpunt is dat de gekozen aanpak in de drie cases sterk persoonsafhankelijk is. De drie projectleiders en de daarbij betrokken projectgroepen hebben door deze aanpak zich kwetsbaar moeten opstellen om het vertrouwen te krijgen om de noodzakelijke relaties met personen en of groepen personen op te bouwen. De persoonsafhankelijkheid van de opzet maakt dat het moeilijk is om deze visie over te dragen naar andere personen in de organisatie, alhoewel daarvan bij alle drie cases wel duidelijk voorbeelden te geven waren dat dit naar zeggen van de respondenten redelijk was gelukt.

Een ander knelpunt betreft de tijd die gemoeid is met deze aanpak. Het opbouwen van relaties en het krijgen van vertrouwen is afhankelijk van de voorgeschiedenis die betrokken personen of groepen personen hebben. Het valt dus moeilijk te plannen in de tijd.

4.2 Concrete aanbevelingen

Aangezien het toetsingskader tot doel heeft de gewenste situatie te beschrijven, hanteren we de onderwerpen uit het toetsingskader als leidraad voor het doen van aanbevelingen ten aanzien van de organisatie, uitvoering en kwaliteit van de (externe) communicatie bij uitvoeringsprojecten van de gemeente Enschede.

Projectbeschrijving

Een eenduidige en duidelijke beschrijving van de bredere beleidscontext, projectdoelstellingen, -doelgroepen, -aanpak, -fasering en -budget is een belangrijk handvat voor het opstellen van een communicatieaanpak. Communicatiedoelstellingen, -doelgroepen, -aanpak, -boodschappen, -fasering en -budget zijn een afgeleide van de projectbeschrijving. Een uitgebreide projectomschrijving mag daarom niet ontbreken.

Communicatieplan

Ook een communicatieplan bij uitvoeringstrajecten, zoals de drie onderzochte cases, is belangrijk, omdat het communicatieplan inzicht geeft in de relevante onderdelen van de communicatie. Bij uitvoeringstrajecten gaat het vaak om onderwerpen die ingrijpen in het leven (WVG Vervoersvoorzieningen) en de omgeving ('t Vaneker en Het Brunink en HOV-Oost) van burgers.

Omdat de materie in dit soort projecten vaak complex is en verschillende belangen op het spel staan, adviseren we een communicatieplan op te stellen. In dit communicatieplan moet dan aandacht besteed worden aan:

- beschrijving van de aanleiding voor het project, de bredere context en beleidsdoelstellingen;
- communicatiedoelstellingen, -doelgroepen, -strategie, -boodschappen, -middelen, -media, -distributie, organisatie, evaluatie, planning en budget.

Afhankelijk van de omvang van het project, worden de onderdelen van het communicatieplan meer in detail uitgewerkt. In het meest simpele communicatieplan moet aan alle onderdelen aandacht worden besteed. Op onderdelen van het communicatieplan gaan we hierna verder in.

Organisatie van de communicatie

De betrokkenheid van communicatieadviseurs bij de drie onderzochte cases is nogal wisselend geweest in de drie cases. Aan de ene kant kwam dit door de vuurwerkcramp waardoor alle aanwezige communicatiecapaciteit elders moest worden ingezet, aan de andere kant leek het er op dat de aanpak zoals die in de drie cases is gekozen in sommige gevallen nieuw was voor de gemeentelijke organisatie, waar de betrokken organisatieleden volgens de geïnterviewden nogal moeite mee hadden.

Uiteindelijk werd de aanpak ook door de andere organisatieleden die betrokken werden in het project als zeer positief ervaren, dus als mogelijkheid om op die manier toekomstige cases en dergelijke aan te pakken.

Een ander opvallend punt aan dit onderzoek was dat de gemeente voor twee van de drie cases externe bureaus heeft ingeschakeld die de projectmanager leveren. Deze projectmanagers waren blijkbaar erg ervaren in het begeleiden van gemeentelijke cases, het blijft echter de vraag in hoeverre de kennis die bij deze projectmanagers aanwezig is, in voldoende mate beschikbaar is voor de rest van de organisatie. De indruk bestaat dat ook veel moeite wordt gedaan om de project-groepleden die afkomstig zijn uit de gemeentelijke organisatie mee te trekken in de manier waarop met de verschillende betrokkenen wordt gecommuniceerd en relaties worden opgebouwd. Het is niet wenselijk wanneer met het vertrek van de externe projectleider, ook de zorgvuldig opgebouwde contacten en wijze van communiceren met burgers zouden verdwijnen. Naar onze mening zou de gemeente dus alleen voor een externe projectleider mogen kiezen, wanneer deze tot doel heeft de organisatie versterkt achter te laten.

We adviseren de gemeentelijke organisatie deze wijze van communiceren en relaties opbouwen met de bewoners van de gemeente standaard in te kaderen in het werken van de gemeente. Dit kan door:

- het opstellen van een aantal uitgangspunten ten aanzien van de communicatie in dit soort projecten;
- het faciliteren van communicatieadviseurs en gemeentelijke projectleiders in het ontwikkelen van vaardigheden die nodig zijn voor deze manier van communiceren, zoals het leiden van interactieve bijeenkomsten. Dit faciliteren kan ook heel praktisch van aard zijn, zoals bijvoorbeeld het opstellen van standaard draaiboeken voor dit soort trajecten.

Communicatiedoelgroepen

Een onderscheid in communicatiedoelgroepen is van belang om de boodschap en middelen goed af te stemmen. Voor deze afstemming is het vaak nodig meer te weten te komen over de doelgroep: wat zijn de belangen van de verschillende doelgroepen, wat is hun informatiebehoefte en hun informatiezoekgedrag etc. In alle drie de cases zijn deze vragen beantwoord op basis van gezond verstand en ervaring. Onderzoek naar de informatiebehoeften, informatiezoekgedrag, etc. is in alle drie de gevallen niet uitgevoerd, maar dat is vaak ook niet nodig, omdat de communicatieadviseurs en de projectleiders de eigen burgers voldoende kennen. Alleen in het communicatieplan voor 't Vaneker en Het Brunink is de indeling in doelgroepen onderbouwd. Dit zou in elk communicatieplan moeten gebeuren. De communicatiedoelgroepen moeten een logisch afgeleide zijn van de doelgroepen die voor het project zijn gedefinieerd.

Communicatiedoelstellingen

De communicatiedoelstellingen van de drie cases zijn niet in objectief meetbare termen geformuleerd. Om te kunnen vaststellen of de communicatie succesvol is geweest, is het wel

nuttig dit te doen. In de communicatiedoelstellingen van het project HOV-Oost was de communicatie succesvol wanneer de belanghebbenden zich een mening kunnen vormen over de plannen en vervolgens die mening kenbaar kunnen maken in de inspraak. Hoewel deze communicatiedoelstelling niet in objectief meetbare termen is geformuleerd, is deze achteraf al beter te toetsen dan bijvoorbeeld de doelstelling: het bevorderen van betrokkenheid. Het is alleen nuttig communicatiedoelstellingen in objectief meetbare termen (tijd en mate van verandering) te formuleren, wanneer tussentijds en achteraf een evaluatie plaatsvindt.

Hiermee hangt samen het formuleren van communicatiedoelstellingen per communicatiedoelgroep. Alleen in het project HOV-Oost zijn de communicatie-doelstellingen naar doelgroep gedifferentieerd. Dit is uiteraard alleen nuttig wanneer er ook werkelijk een verschil is in de communicatiedoelstellingen, bijvoorbeeld wanneer totaal andere belangen op het spel staan.

Communicatiestrategie

In geen van de onderzochte cases was sprake van een expliciete communicatie-strategie, in de zin dat deze in het communicatieplan was verwoord. De communicatiestrategie is de vertaling van de projectcontext, de kennis over de doelgroepen en communicatiedoelstellingen naar een communicatieaanpak. De strategie maakt inzichtelijk op welke manier de doelstellingen bij de doelgroepen kunnen worden bereikt, wat de uitgangspunten zijn voor de communicatie, evt. ervaringen uit het verleden, etc. (communicatiecontext).

Hoewel de communicatiestrategie in het communicatieplan vaak wordt overgeslagen is het nuttig een communicatiestrategie te formuleren. Een communicatiestrategie is handig als rode draad en kan gedurende een (langlopend) traject dienen als toetsingskader voor (aanpassingen in) de communicatieaanpak.

Communicatieboodschappen

In de cases WVG Vervoersvoorzieningen en 't Vaneker en Het Brunink is de communicatieboodschap op de verschillende doelgroepen afgestemd. Het is nuttig de boodschap af te stemmen op de doelgroep, omdat zo de kans groter is dat de communicatie succesvol is. De boodschap aan potentiële kopers in het geval van 't Vaneker en Het Brunink, is een hele andere dan voor de huidige bewoners van één van de gebieden, terwijl voor beide doelgroepen de doelstelling kan zijn informeren.

Activiteiten, middelen en media

In het communicatieplan van HOV-Oost waren de activiteiten en middelen het meest uitgewerkt. Toch zegt zo'n uitwerking niet alles, omdat ook (of juist) in deze case het meest van het plan is afgeweken. Belangrijkste is dat de keuze van activiteiten en middelen wordt ingegeven door de achtergrondkenmerken van de doelgroep, hun informatiebehoefte en hun informatiezoekgedrag. En dat afwijkingen van het communicatieplan goed worden onderbouwd.

Planning

De planning van de communicatie is een afgeleide van de planning van het project. Wanneer de planning van het project wijzigt, dan heeft dat consequenties voor de communicatie. De communicatie is volgend. Toch laat de case HOV-Oost zien dat de planning van het project ook door de communicatie kan worden bepaald. De interactie met bewoners kostte meer tijd dan was voorzien. Hierdoor liep de planning uit. Omdat bepaalde procedures of subsidieverstrekingen aan een einddatum zijn gebonden, kan dit in veel gevallen niet wenselijk

zijn. Overleg met bijvoorbeeld de subsidieverstrekker bij dreigende uitloop, kan dan een oplossing bieden. Bij procedures ligt dit vaak moeilijker, vanwege schadeclaims e.d.

Distributie

In geen van de cases is een apart plan voor de distributie van de communicatie-middelen opgesteld. Wel is gekeken of nieuwsbrieven huis-aan-huis of als bijlage bij de krant (HOV-Oost) verspreid moesten worden. Of aan wie het masterplan ('t Vaneker en Het Brunink) moest worden toegestuurd. Belangrijk is dat bij de distributie van de middelen rekening gehouden wordt met de aard van de gekozen middelen, het informatiezoekgedrag van de doelgroep, de planning en het budget. Het kan misschien wel goedkoper zijn om een nieuwsbrief aan een huis-aan-huisblad te koppelen, maar als dit qua timing niet goed uitkomt, is het geen goede oplossing.

Evaluatie

Evaluatie van de communicatie is van belang om te kijken of de ingezette communicatiemiddelen het juiste effect bij de doelgroep hebben gehad. Het geeft tevens informatie voor een volgend traject. Evaluatie kan ook tussentijds plaats-vinden, bijvoorbeeld na het afronden van een fase van een project, zodat de communicatieaanpak nog bijgestuurd kan worden. In geen van de cases is sprake geweest van evaluatie.

Budget

Opvallend was dat in twee van de drie cases geen apart communicatiebudget was vrijgemaakt. Het budget voor communicatie komt dan ten laste van het totale projectbudget. De neiging zou kunnen ontstaan om communicatie als sluitpost op te voeren, terwijl communicatie cruciaal kan zijn voor het slagen van het project. Wij adviseren daarom bij elk project een apart budget voor communicatie vrij te maken. Het onderscheid dat bij de case 't Vaneker en Het Brunink is gemaakt naar een budget voor communicatieadvies (aantal uren) en een budget voor de inzet van communicatiemiddelen draagt, bij een evaluatie, bij aan de inzichtelijkheid van het bestede budget.

Visie communicatie

De kwaliteit van de communicatie kan positief worden beïnvloed door de visie die de projectgroepen hebben gehanteerd te incorporeren als zijnde de visie die de gemeente heeft in de omgang met de bewoners van de gemeente. Als deze visie kan worden uitgedragen door de gemeente, zal het minder vreemd worden gevonden dat zo'n visie in een afzonderlijk project wordt gehanteerd, en zal dit minder persoonsafhankelijk zijn.

De manier waarop in de drie cases wordt gecommuniceerd komt duidelijk voort uit een visie die bij individuele projectmanagers voorafgaand of tijdens het project is ontstaan. Deze visie houdt in dat de gesprekspartners serieus worden genomen, dat vanuit deze visie wordt gewerkt aan het bouwen van relaties met de betrokken personen (netwerken), en dat de betrokken projectmanagers zich kwetsbaar durven op te stellen. Zij geven tijdens de interviews heel duidelijk aan dat ze allen hebben moeten strijden tegen het idee 'dat men ergens in een bureaula reeds een blauwdruk had liggen'. De houding van de projectmanagers in de drie cases heeft geleid tot een coöperatieve houding onder de betrokken bewoners, of vertegenwoordigers van bewoners. Daarmee wordt onbedoeld ook iets gedaan aan het negatieve imago wat een gemeentelijke organisatie vaak heeft.

Tot slot

Het gevaar in de aanpak van de communicatie binnen de drie cases die in dit onderzoek nader zijn beschouwd ligt in het broze er van. Mocht één van de projectmanagers wegvallen is het maar de vraag of de organisatie op dezelfde wijze, met hetzelfde vertrouwen een project weet af te ronden. Omdat de visie op communicatie waarschijnlijk niet door de gemeente op deze manier wordt gehanteerd in contacten met de bevolking van de gemeente Enschede, zal het ook niet standaard deel uitmaken van de werkwijze van een andere projectmanager. Mocht de organisatie dit wel graag willen bereiken in de toekomst dan is een cultuurverandering nodig. Een cultuurverandering in deze zin zou moeten beginnen met het vaststellen van de visie die de organisatie heeft op de relatie met de burger; vanuit de visie kan een communicatievisie worden geformuleerd. De daadwerkelijke verandering zou dan bestaan uit het overtuigen van de organisatieleden van deze visie, en deze organisatieleden de instrumenten aan te reiken om deze visie in hun dagelijkse werkzaamheden en de contacten die de organisatieleden hebben met de bevolking te hanteren. Dit is een langdurig en moeizaam proces, maar ook een noodzakelijk proces. Door de burgers te betrekken bij besluitvorming en beleidsuitvoering op deze interactieve wijze waarop dat in de onderzochte drie cases is gedaan zal het vertrouwen van de burger in de gemeentelijke organisatie en politiek worden vergroot.



Bijlage 1 Toetsingskader documentenanalyse

Deze checklist voor de deskresearch aangaande het onderzoek 'externe communicatie bij projecten in de uitvoeringsfase' van de gemeente Enschede is gebaseerd op het concept toetsingskader van 9 augustus 2001. Het bestaat uit verschillende onderdelen.

Projectbeschrijving

Is een projectbeschrijving aanwezig en zo ja in welke vorm?
Welke beleidsdoelstellingen waren voor het project geformuleerd?
Zijn er externe doelgroepen onderscheiden? En zo ja, welke doelgroepen waren bij het project betrokken? Waaruit bestond deze betrokkenheid (participatie, informierend, adviserend?)
Wat was de globale projectaanpak (activiteiten op hoofdlijnen)?
Wat was de globale projectplanning (start, eind en tussentijdse ijkpunten)?
Welk budget was in totaal met het project gemoeid?

Communicatieplan

Is een schriftelijke weerslag van de voorgenomen communicatieaanpak aanwezig?
Is de communicatieaanpak ingebed in het bredere beleid: beschrijving van aanleiding, bredere beleidscontext, beschrijving beleidsdoelstellingen et cetera?
Bevat de communicatieaanpak alle relevante onderdelen voor de communicatie bij het project: communicatiedoelstellingen, -doelgroepen, -strategie (aanpak), -boodschappen, -middelen, -media, -distributie, organisatie, evaluatie, planning en budget?

Organisatie van de communicatie bij het project

Is voorafgaand aan het project een beschrijving van de gewenste organisatie van de communicatie opgesteld (benodigde communicatiecapaciteit en -expertise en verdeling van taken en verantwoordelijkheden)?
Hoe zag deze beschrijving er uit? Was er een apart communicatieplan? Was er een uitgebreid communicatieplan? Maakte het communicatieplan deel uit van het algemene projectplan?

Communicatiedoelgroepen

Welke externe communicatiedoelgroepen moesten met de communicatieaanpak worden bereikt?
Zijn de externe communicatiedoelgroepen zo gedefinieerd en beschreven dat ze logisch aansluiten bij de projectdoelgroepen en -doelstellingen?
In hoeverre was segmentatie van de externe doelgroepen wenselijk?

Communicatiedoelstellingen

Zijn er communicatiedoelstellingen geformuleerd? Zo ja welke externe communicatiedoelstellingen zijn geformuleerd? En interne communicatiedoelstellingen?
Zijn de (in- of externe) communicatiedoelstellingen in realistische termen geformuleerd?
Zijn de externe communicatiedoelstellingen in meetbare termen geformuleerd?
Zijn de communicatiedoelstellingen in voldoende mate gespecificeerd naar de externe communicatiedoelgroepen?

Communicatiestrategie

Was er een communicatiestrategie?
Hoe luidt de communicatiestrategie op hoofdlijnen?
In hoeverre is de geformuleerde communicatiestrategie een adequaat antwoord op de vraag hoe de beoogde communicatiedoelstellingen bij de doelgroepen konden worden bereikt?

Communicatieboodschappen

Welke communicatieboodschappen zijn geformuleerd?
Heeft segmentatie van de communicatieboodschappen naar de beoogde externe doelgroepen plaatsgevonden?

Activiteiten, middelen en media

Wat waren (volgens plan) de beoogde communicatiemiddelen?
Wat waren (volgens plan) de beoogde media (kanalen) voor de communicatiemiddelen?
Is bij het bepalen van de communicatiemiddelen en media rekening gehouden met de informatiebehoeften en het informatiezoekgedrag van de doelgroepen?

Planning

Wat was de beoogde planning voor de voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van de communicatieaanpak?

Distributie

Is een bij het op- en vaststellen van de middelen- en mediamix ook een distributieplan opgesteld?
Op welke wijze was vooraf (volgens distributieplan) voorzien in de distributie van middelen (inclusief eventuele relevante responsemogelijkheden)?
Is de voorgenomen distributie adequaat afgestemd op de kenmerken van de middelen die zouden worden ingezet, op de achtergrondkenmerken van de beoogde doelgroepen (informatiebehoeften en -zoekgedrag), op de planning en het beschikbare communicatiebudget?

Budget

Wat was het beoogde/voorzien budget voor de communicatieaanpak (voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering en evaluatie)? Welk deel van het totale budget was beschikbaar voor communicatie?
Hoe is dat budget gespecificeerd naar de verschillende onderdelen van de communicatieaanpak (voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering en evaluatie)?
Stond het budget in verhouding tot de beoogde doelstellingen die met de communicatieaanpak dienen te worden bereikt?



Bijlage 2 Toetsingskader interviews

Dit interviewschema aangaande het project 'externe communicatie bij projecten in de uitvoeringsfase' van de gemeente Enschede is gebaseerd op het concept toetsingskader van 9 augustus 2001. Het bestaat uit verschillende onderdelen.

Gespreksinstructie, waarom dit interview, welk kader, duur, verwachtingen, reden bandopname, vertrouwelijkheid enzovoort.

Projectbeschrijving

Wat is de bredere beleidscontext voor het project?

Communicatieplan

Zijn naar uw mening de onderdelen (communicatiedoelstellingen, -doelgroepen, -strategie (aanpak), -boodschappen, -middelen, -media, -distributie, organisatie, evaluatie, planning en budget?) in het communicatieplan voldoende uitgewerkt?
Is de opzet en uitvoering van de communicatie conform het communicatieplan uitgevoerd?
Zo nee, wat waren redenen om van het plan af te wijken?
Zijn de eventuele wijzigingen in het plan adequate oplossingen voor de gesignaleerde problemen?

Organisatie van de communicatie bij het project

Is de voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van de communicatieaanpak conform de beoogde organisatieopzet (capaciteit, expertise, taken en verantwoordelijkheden) uitgevoerd?
Zo nee, wat waren redenen om van de voorgestelde opzet af te wijken?
Zijn de eventuele wijzigingen/bijstellingen adequate oplossingen voor de gesignaleerde problemen?

Communicatiedoelgroepen

Is er in dit project onderscheid gemaakt in soort doelgroep, te weten groepen die geïnformeerd moeten worden en groepen die partner zijn in het project en communicatie?
Zijn er op voorhand doelgroepen onderscheiden in de wijze waarop deze groepen zouden worden geïnformeerd of in de wijze waarop met deze groepen zou worden gecommuniceerd?
Hoe is de betrokkenheid van de doelgroepen bij het project in kaart gebracht en vastgesteld (bijvoorbeeld op basis van ervaringskennis en/of op basis van een stakeholderanalyse?)
Achteraf: heeft bijstelling van de communicatiedoelgroepen plaatsgevonden?
Zo ja, wat waren de redenen voor deze bijstelling?
Zijn de eventuele bijstellingen adequate oplossingen voor de gesignaleerde problemen?

Communicatiedoelstellingen

Achteraf: heeft bijstelling van de vooraf geformuleerde communicatiedoelstellingen plaatsgevonden?
Zo ja, wat waren de redenen voor deze bijstelling?
Zijn de eventuele bijstellingen adequate oplossingen voor de gesignaleerde problemen?

Communicatiestrategie

Is de strategie gevolgd bij de uitvoering van de communicatieaanpak?
Indien bijstelling van de strategie heeft plaatsgevonden: om welke redenen?
En: zijn de bijstellingen adequaat geweest in termen van de te bereiken doelstellingen bij de externe doelgroepen?

Communicatieboodschappen

Zijn de communicatieboodschappen goed afgestemd op de doelstellingen die bij de verschillende externe doelgroepen moesten worden bereikt?
Achteraf: zijn de geformuleerde communicatieboodschappen ook verspreid of – heeft bijstelling/aanpassing plaatsgevonden?
Indien bijstelling/aanpassing van communicatieboodschappen: om welke redenen?
Zijn de eventuele bijstellingen adequaat geweest in termen van de te bereiken doelstellingen bij de externe doelgroepen?

Activiteiten, middelen en media

Welke middelen en media zijn ingezet bij de uitvoering van de communicatie rond het project. Waren dit ook de beoogde middelen en media?
Indien afwijking van de beoogde middelen en media heeft plaatsgevonden: om welke redenen?
Welke bijstellingen van middelen en media hebben plaatsgevonden?
In hoeverre is bij deze eventuele bijstellingen rekening gehouden met relevante achtergrondvariabelen van de doelgroepen?

Planning

In hoeverre is de communicatieplanning realistisch afgestemd rekening gehouden met de projectplanning?
Indien afwijking van de beoogde planning heeft plaatsgevonden: om welke redenen?
Welke bijstelling/en van de planning heeft/hebben plaatsgevonden?
Welke consequenties had deze eventuele bijstelling voor de verdere communicatieaanpak?

Distributie

Is de voorgenomen distributie adequaat afgestemd op de kenmerken van de middelen die zouden worden ingezet, op de achtergrondkenmerken van de beoogde doelgroepen (informatiebehoeften en –zoekgedrag), op de planning en het beschikbare communicatiebudget?
Is de distributie conform voornemens uitgevoerd?
Indien bijstelling/aanpassing van de voorgenomen distributie: om welke redenen?
Zijn de eventuele bijstellingen adequaat geweest in termen van de te bereiken doelstellingen bij de in- en externe doelgroepen?

Evaluatie

Is er onderzoek uitgevoerd in de voorbereidingsfase?
Zo ja, wat waren de belangrijkste (onderzoeksvragen), de onderzoeksopzet en -uitvoering?
Zo nee: wat waren redenen om het onderzoek niet uit te voeren?
Zijn de uitkomsten van het onderzoek gebruikt om bepaalde onderdelen van de communicatieaanpak in te vullen of bij te stellen? Zo ja: welke onderdelen en waarom?
Zo nee, waarom niet?
Is er onderzoek uitgevoerd in de <i>ontwikkelingsfase</i> ?
Zo ja, wat waren de belangrijkste (onderzoeksvragen), de onderzoeksopzet en -uitvoering?
Zo nee: wat waren redenen om het onderzoek niet uit te voeren?
Zijn de uitkomsten van het onderzoek gebruikt om bepaalde onderdelen van de communicatieaanpak in te vullen of bij te stellen? Zo ja: welke onderdelen en waarom? Zo nee, waarom niet?
Is er onderzoek uitgevoerd in de <i>uitvoeringsfase</i> ?
Zo ja, wat waren de belangrijkste (onderzoeksvragen), de onderzoeksopzet en -uitvoering?
Zo nee: wat waren redenen om het onderzoek niet uit te voeren?
Is er onderzoek uitgevoerd naar de <i>effectevaluatie</i> ?
Zo ja, wat waren de belangrijkste (onderzoeksvragen), de onderzoeksopzet en -uitvoering?
Zo nee: wat waren redenen om het onderzoek niet uit te voeren?
Zijn de uitkomsten van het onderzoek gebruikt als input bij de opzet van andere communicatieactiviteiten bij de uitvoering van cases?

Budget

Is het budget volledig benut? Was er een tekort? Zo ja: is het budget aangevuld?
Indien tussentijdse aanvulling(en) op het budget: voor welke zaken aangevraagd en aangewend?



Bijlage 3 Overzicht geanalyseerde documenten per case

Overzicht literatuur Enschede

	<i>Bestemmingsplan 't Vaneker en Het Brunink</i>	<i>HOV-Oost</i>	<i>WVG Vervoersvoorzieningen</i>
Projectplan (incl. voorbereiding)	<ul style="list-style-type: none"> • projectvoorstel fasedocument 1 • projectvoorstel fasedocument 2 • werkplanning (apr. 2000) • planning kadernotitie • planning (apr 2001) • kadernotitie • masterplan/beeldkwaliteitsplan 't Vaneker • masterplan/beeldkwaliteitsplan Het Brunink • voortgangsrapportage MT • voortgangsrapportage college 	<ul style="list-style-type: none"> • CD-rom <i>Enschede leefbaar en bereikbaar</i> (Mobiliteitsplan 1996-2005) 	<ul style="list-style-type: none"> • nota B&W verhogen voorzieningenniveau • voorstel WVG-voorzieningen 2002 • nota clientenparticipatie • nota B&W Rapportage WVG verstrekking woonvoorzieningen
Communicatieplan	<ul style="list-style-type: none"> • communicatieaanpak (apr 2000) • communicatieaanpak (jul 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Communicatieplan HOV 	<ul style="list-style-type: none"> • nota Seniorenraad en Gehandicaptenraad op Internet
Communicatiemiddelen	<ul style="list-style-type: none"> • persbericht • verslag informatieavonden (okt 2000) • verslag informatieavonden (nov 2000) • verzendlijst masterplan/ beeldkwaliteitsplan 't Vaneker • verzendlijst masterplan/ beeldkwaliteitsplan Het Brunink 	<ul style="list-style-type: none"> • kopie advertentie (2x) <i>Informatiebijeenkomst eerste deel busbaan naar de Eschmarke</i>. (21 april 1998) • kopie advertentie (2x) <i>Informatiebijeenkomst tweede deel busbaan naar de Eschmarke</i> (16 juni 1998) t.b.v. officiële inspraak; 	<ul style="list-style-type: none"> • Twentetax folder • brief "Van Collectief WVG-vervoer naar CVV" • mailing geïndiceerden

	<i>Bestemmingsplan 't Vaneker en Het Brunink</i>	<i>HOV-Oost</i>	<i>WVG Vervoersvoorzieningen</i>
(vervolg Communicatiemiddelen)	<ul style="list-style-type: none"> • nieuwsbrief 't Vaneker (incl. verzendlijst); • nieuwsbrief Het Brunink (incl. verzendlijst) • presentatie voor College • presentatie voor commissie ROM; • copij wijkkrant/dorpskrant • overzicht besprekingen Landinrichtingscommissie 	<ul style="list-style-type: none"> • uitnodigingsbrief voor de informatiebijeenkomst op 21 april 1998; • uitnodigingsbrief voor de informatiebijeenkomst op 16 juni 1998 t.b.v. officieel inspraak; • brief gericht aan wijkbestuur De Bothoven met verzoek zitting te nemen de werkgroep d.d. 25 augustus 1998; • nieuwskrant <i>Enschede Mobiel</i> (advertentiebijlage bij Twentsche Courant Tubantia van 2 november ??) • nieuwskrant <i>Enschede Mobiel</i> (advertentiebijlage bij Twentsche Courant Tubantia van 11 april ??) • nieuwskrant <i>Enschede Mobiel</i> t.b.v. voorbereiding eerste deel busbaan naar De Eschmarke (datum onbekend) • nieuwskrant <i>Enschede Mobiel</i> t.b.v. voorbereiding tweede deel busbaan naar De Eschmarke (datum onbekend) 	
Knipsels, interviews, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • workshopverslag (mei 2000) • workshopverslag (dec. 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • verslag informatiebijeenkomst hoogwaardig openbaar vervoer Enschede-Oost d.d. 21 april 1998 	
Evaluaties	-	-	-