

# Quick scan onderzoek communicatie



Rekenkamer commissie

  
*gemeente* Steenbergen

19 december 2016

## Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Introductie.....	3
1.2	Hoofdvragen, onderzoeksvragen en normenkader .....	3
1.3	Afbakening en onderzoeksmethodiek .....	4
2.	Communicatiebeleid .....	6
2.1	Oorsprong van het huidige communicatiebeleid.....	6
2.2	Beleidsuitgangspunten.....	7
3.	Borging van het communicatiebeleid .....	8
3.1	Organisatorische borging .....	8
3.2	Borging in houding en gedrag .....	8
4.	Uitvoering van de communicatie .....	10
4.1	Uitvoering algemeen .....	10
4.2	Uitvoering in de casus Vluchtelingenopvang .....	11
4.3	Uitvoering in de casus Reconstructie N257 .....	15
5.	Tevredenheid over de communicatie .....	18
6.	Analyse .....	20
7.	Conclusies en aanbevelingen .....	22
7.1	Conclusies.....	22
7.2	Aanbevelingen.....	24
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen.....	25
Bijlage 2.	Bestuurlijke reactie .....	26
Bijlage 3.	Nawoord rekenkamercommissie .....	30

# 1. Inleiding

## 1.1 Introductie

In het jaarplan 2015 gaf de rekenkamercommissie van Steenberg en aan het onderwerp 'communicatie van de gemeente met de burgers' te willen onderzoeken. Na afstemming met de raad over het jaarplan besloot de rekenkamercommissie najaar 2015 het onderzoek op te starten.

## 1.2 Hoofdvragen, onderzoeksvragen en normenkader

### *Hoofdvraag:*

In hoeverre geeft het college invulling aan het beleid zoals vastgelegd in het Communicatiebeleidsplan 2013-2017 "Traditioneel vernieuwend"?

### *Onderzoeksvragen:*

1. Wat zijn de beleidsuitgangspunten van het communicatiebeleid?
- 2a. Op welke wijze is het beleid doorvertaald naar organisatorische uitgangspunten? (procedures, systemen etc.)
- 2b. Op welke wijze wordt het beleid geborgd in houding en gedrag? (training, coaching, informatiesessies, beoordelingsstructuur, etc.)
3. In hoeverre vindt de uitvoering plaats zoals vastgelegd in het beleidsdocument?
- 4a. In hoeverre vinden tevredenheidsmetingen over de gemeentelijke communicatie plaats? Wat is de uitkomst van de deze metingen?
- 4b. In hoeverre denkt de gemeente vanuit de klant c.q. de burger? Waar blijkt dit uit?

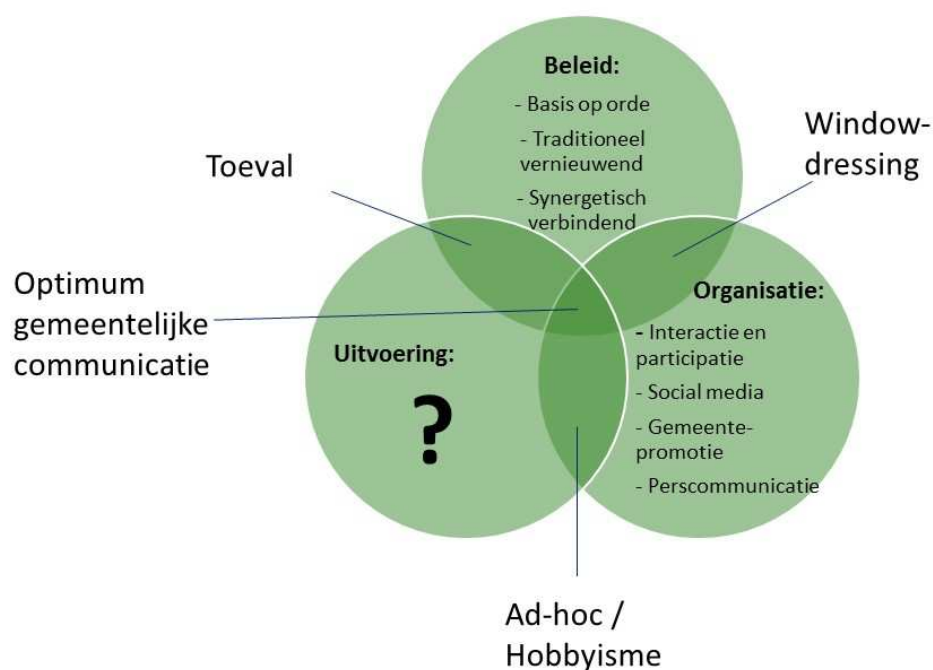
De rekenkamercommissie heeft de bevindingen in deze quick scan opgesteld aan de hand van het onderstaande normenkader.

### *Normenkader:*

- Norm 1. de gemeente heeft duidelijke en meetbare doelen vastgelegd in het communicatiebeleid;
- Norm 2. de gemeente heeft de uitvoering van het beleid geborgd in procedures en in (sturing op) houding en gedrag;
- Norm 3. de uitvoering c.q. de communicatie met de burger is conform het communicatiebeleidsplan;
- Norm 4. de gemeente heeft een inzichtelijk (klanttevredenheids)onderzoek met betrekking tot hoe burgers en bedrijven de communicatie met de gemeente ervaren.

Voor de analyse in deze quick scan hebben we het zogeheten 'bollenmodel' gehanteerd (zie de volgende pagina). In een ideale situatie is er een perfecte aansluiting tussen beleid, de organisatorische invulling daarvan en de uitvoering. In de figuur is dat weergegeven door de overlap in het midden. In een suboptimale situatie sluiten de bollen niet op elkaar aan:

- wanneer er een beleid is geformuleerd én een organisatie is ingericht, maar hier in de uitvoering niets mee gebeurt: 'window dressing';
- wanneer er beleid is geformuleerd én (op onderdelen) uitvoering plaatsvindt zonder organisatie: 'toeval';
- wanneer sprake is van een organisatie én op onderdelen uitvoering plaatsvindt, zonder dat sprake is van beleid: een 'ad-hoc-matige' manier van werken.



Figuur 1. 'Bollenmodel' communicatie gemeente Steenberg met burgers

### 1.3 Afbakening en onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is opgezet als een quick scan. Dit houdt in dat de rekenkamercommissie met een snelle, degelijke, maar relatief beperkte onderzoeksinspanning, leerpunten voor college, raad en ambtelijke organisatie wil identificeren. Het betekent ook dat de rekenkamercommissie ervoor gekozen heeft de diepgang van het onderzoek relatief beperkt te houden.

Het onderzoek richt zich uitsluitend op het communicatiebeleid zoals dat door de gemeente Steenberg gedefinieerd is. De focus ligt op het Plan van aanpak 2013-2017 en daarin op de communicatie met de burger. Het onderzoek beperkt zich tot het jaar 2015 en in dat jaar is een aantal specifieke onderwerpen onderzocht.

De rekenkamercommissie besloot het onderzoek uit te voeren aan de hand van een tweetal cases. De cases zijn op basis van de volgende criteria geselecteerd:

- spelend in 2015 en afgerond in 2015;
- met veel communicatie door de gemeente richting inwoners;
- relevant c.q. handelend over een door inwoners belangrijk gevonden onderwerp;
- over twee verschillende domeinen.

Na overleg met de gemeente<sup>1</sup> heeft de rekenkamercommissie besloten de volgende cases te onderzoeken:

#### *Vluchtelingenopvang*

De communicatie rond de besluitvorming in de raad over de mogelijke opvang van vluchtelingen in Steenberg. Het voornemen van de gemeente om hierover samen met de inwoners te gaan nadenken, veroorzaakte commotie in de Steenbergse gemeenschap. Het onderzoek richtte zich op de periode 24 september 2015 tot en met 25 november 2015 (besluit in besluitvormende raadsvergadering over dit onderwerp).

<sup>1</sup> Startgesprek op 27 januari 2016 met een medewerker van het taakveld communicatie, gevolgd door telefonisch overleg door de (toenmalige) voorzitter van de rekenkamercommissie.

### *Reconstructie N257*

De communicatie rond de uitvoerende werkzaamheden voor de reconstructie van de N257 in Steenbergen. De werkzaamheden zorgden in de zomer van 2015 voor overlast voor inwoners, bedrijven en bezoekers. Het onderzoek richtte zich op de periode 2014 tot en met 19 oktober 2015 (openingshandeling door wethouder).

Deze cases vormen in belangrijke mate de input voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3 “In hoeverre vindt de uitvoering plaats zoals vastgelegd in het beleidsdocument?” (zie hoofdstuk 4). Bij de cases gaat het uitsluitend om het communicatieaspect en hoe dit zich verhoudt tot beleid(kaders). Het gaat bij de cases dus niet om een inhoudelijke beoordeling van de besluitvorming door de gemeente.

Voor het onderzoek is een deskstudy uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met het hoofd Publiekszaken, de medewerkers van het taakveld communicatie<sup>2</sup> en met vertegenwoordigers van de Stadsraad.

---

<sup>2</sup> We hanteren in dit rapport de term ‘taakveld communicatie’. Dit is de term die de ambtelijke organisatie zelf gebruikt. Het taakveld communicatie valt onder de afdeling Publiekszaken..

## 2. Communicatiebeleid

### *Onderzoeksvraag:*

1. Wat zijn de beleidsuitgangspunten van het communicatiebeleid?

### *Norm:*

1. De gemeente heeft duidelijke en meetbare doelen vastgelegd in het communicatiebeleid.

### 2.1 Oorsprong van het huidige communicatiebeleid

Het vorige communicatiebeleid dateert van 24 maart 2009. Op die datum stelde de raad het Communicatiebeleidsplan 2009-2012 vast.

Op 28 februari 2013 besloot de raad om af te zien van de evaluatie van het toenmalige communicatiebeleid.<sup>3</sup> De inhoud van het Communicatiebeleidsplan 2009-2012 was in de loop der jaren grotendeels achterhaald. Achterom kijken en evalueren wat nu wel of nu juist niet is gedaan met de inhoud van dat plan en de daarin genoemde voornemens, was volgens het college weinig relevant. De keuze om het vorige communicatiebeleidsplan niet te evalueren had ook te maken met het aantreden van een nieuwe burgemeester. Deze gaf de voorkeur aan het direct opstarten van een nieuw plan c.q. met een schone lei beginnen; bij het vorige communicatiebeleidsplan was ze namelijk niet betrokken geweest.

Met hetzelfde raadsbesluit gaf de raad het startsein voor de ontwikkeling van het nieuwe communicatiebeleid. Het streven was te komen tot een praktisch georiënteerde nota over het Steenbergse communicatiebeleid, in nauwe samenspraak met de raad. Een beleid dat realistisch en uitvoerbaar is op de eigen Steenbergse schaal.<sup>4</sup>

Voor het opstellen van het communicatieplan deed het college een beroep op ondersteuning door de gemeente Breda. Bij de verkenning stelden raad en college dat het plan herkenbaar toegesneden op Steenbergse moest zijn; het mocht geen Bredaas plan worden. In 2013 vonden vier voorbereidende sessies met college van B&W, gemeenteraad, managementteam en met journalisten, dorpsraden, adviesraden en het burgerpanel plaats.<sup>5</sup> De huidige communicatieadviseurs waren toen nog niet in dienst. Het huidige afdelingshoofd Publiekszaken is alleen bij de voorbereiding betrokken geweest. Er heeft geen terugkoppeling plaatsgehad richting de stakeholders die toen input hebben geleverd; enkele daarvan hebben daarover klachten geuit richting het afdelingshoofd Publiekszaken. Op 31 oktober 2013 stelde de raad het Communicatiebeleidsplan 2013-2017: "Traditioneel vernieuwend" vast.

### **Bevinding:**

De raad heeft er de vorige beleidsperiode voor gekozen om het communicatiebeleid niet te evalueren. Het huidige communicatiebeleidsplan is daarmee niet gebaseerd op leerpunten uit de praktijk. Ook is het communicatiebeleid onvoldoende verankerd in de gemeentelijke organisatie. Externe stakeholders zijn kritisch over de mate van terugkoppeling bij het totstandkomingsproces.

---

<sup>3</sup> Raadsbesluit d.d. 28 februari 2013: "Wij willen dat volledig nieuw opbouwen en zien er vanaf om als uitgangspunt de nota van 2009 te nemen."

<sup>4</sup> Bron: Raadsbesluit d.d. 28 februari 2013.

<sup>5</sup> De huidige communicatieadviseurs en het afdelingshoofd Publiekszaken hebben geen verslagen van de voorbereidende sessies voor dit communicatieplan gezien. Deze zijn voor zover bekend niet door de gemeente Breda aan Steenbergse aangeleverd.

## 2.2 Beleidsuitgangspunten

In het vigerende communicatiebeleidsplan<sup>6</sup> formuleerde Steenbergen als overkoepelend communicatiedoel:

*Inwoners, ondernemers, organisaties van de zes kernen die samen gemeente Steenbergen vormen moeten (kunnen) weten wat de gemeentelijke organisatie doet of van plan is; wat dat voor hen en de samenleving betekent; hoe zij daar invloed op kunnen uitoefenen en wat de effecten daarvan zijn.*

De volgende drie strategische uitgangspunten vormden de rode draad voor het communicatiebeleid van de gemeente:

### 1. De basis op orde

“Transparant, faciliterend en verbindend besturen betekent dat de toegang tot de informatie voor eenieder laagdrempelig moet zijn. Daarnaast is het ook van belang dat de informatie up-to-date, adequaat en volledig is. Pas als iedere relatie weet waar hij de relevante informatie kan halen en die ook vindt, is het mogelijk om in verbinding met elkaar initiatieven te ontwikkelen en om burgers en organisaties in staat te stellen zich een mening te vormen over de koers, voornemens en besluiten van het gemeentebestuur.”

### 2. Traditioneel Vernieuwend

“Onze communicatievormen veranderen mee met de wereld om ons heen en in een tempo dat past bij Steenbergen. We bewaren het goede en vervlechten dat met moderne communicatievormen die stapsgewijs ingezet worden om nieuwe relaties (bijv. jongeren) aan te gaan en oude relaties op een eigentijdse manier te verbinden (bijv. elkaar ongeacht tijd en plaats kunnen bereiken en verrijken). Het huidige instrumentarium wordt niet klakkeloos overboord gegooid. Pas als blijkt dat relaties nieuwe communicatievormen omarmen kunnen de meer traditionele vormen minder worden toegepast.”

### 3. Synergetisch verbindend

“Communicatie levert een actieve bijdrage aan de verbinding met de stad en de kernen en is gericht op wederzijdse betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd wordt ook onderkend en gerespecteerd dat er partijen zijn die geen relatie willen; niet mee willen doen. De communicatie versterkt het ruimte biedend karakter van de gemeente in de richting van initiatieven en samenwerkingsverbanden. In de totstandkoming van communicatie bij gezamenlijke projecten of activiteiten wordt steeds gezocht naar samenwerking, naar gezamenlijke uitingen, naar het creëren van synergie en naar het delen van successen.”

Het communicatiebeleidsplan bevatte een doorvertaling van deze uitgangspunten in 32 actiepunten. Uit gesprekken met de betrokken medewerkers van het taakveld communicatie<sup>7</sup> blijkt dat deze het plan meer als een uitvoeringsplan, dan als een beleidplan karakteriseren.

### Bevinding:

Het huidige communicatiebeleidsplan biedt niet de kaders die het taakveld communicatie nodig heeft voor de uitvoering. Het is te uitvoerend en niet richtinggevend genoeg. Vanuit de ambtelijke organisatie is er behoefte aan een nieuw integraal communicatiebeleidsplan met duidelijke nieuwe richtinggevendende kaders. Door strakkere kaders wordt het voor de hele ambtelijke organisatie ook duidelijk hoe de communicatie eruit moet zien.

<sup>6</sup> Communicatiebeleidsplan 2013-2017 "Traditioneel vernieuwend", vastgesteld door de raad van Steenbergen op 31 oktober 2013.

<sup>7</sup> In Steenbergen is sprake van een zogeheten taakveld communicatie, ressorterend onder de afdeling Publiekszaken. Er is geen afdeling communicatie.

## 3. Borging van het communicatiebeleid

### Onderzoeksvragen:

- 2a. Op welke wijze is het beleid doorvertaald naar organisatorische uitgangspunten? (procedures, systemen etc.)
- 2b. Op welke wijze wordt het beleid geborgd in houding en gedrag? (training, coaching, informatiesessies, beoordelingsstructuur, etc.)

### Norm:

2. De gemeente heeft de uitvoering van het beleid geborgd in procedures en in (sturing op) houding en gedrag.

### 3.1 Organisatorische borging

De vakafdelingen zijn formeel inhoudelijk verantwoordelijk voor de communicatie. Het taakveld communicatie is verantwoordelijk voor de vorm en de redactie. De vakafdeling levert bijvoorbeeld de bouwstenen c.q. de boodschap en het taakveld communicatie zorgt voor het persbericht.

Het was niet vanzelfsprekend dat de vakafdelingen het taakveld communicatie betrokken bij het bedenken en opstellen van een communicatieparagraaf. Dat gaat nu beter. De huidige medewerkers van het taakveld communicatie hebben in korte tijd al veel goodwill gekweekt. Het taakveld communicatie moet meer aan de voorkant van een project betrokken worden om mee te denken over doelgroepen en de bijhorende communicatiestrategie. Onder aansturing van het MT is intern een ontwikkeling in gang gezet om hierin verandering te bewerkstelligen. De vakafdelingen waren gewend om de communicatie zelf te bedenken en te organiseren. Er moet nu gewerkt worden aan een integrale benadering door de vakafdelingen waarbij het taakveld communicatie vanaf het begin betrokken wordt. Het is voorgekomen dat een vakafdeling een stagiaire inhuurt om een marketingcommunicatieplan op te stellen, terwijl het taakveld communicatie daar niet over geraadpleegd wordt en het resultaat ook niet onder ogen krijgt. Of de vakafdeling stelt voor een aparte website op te zetten voor een project, in afwijking van de gemeentebrede communicatielijijn. Het communicatiebeleidsplan stelt dat het taakveld communicatie de regie heeft over de communicatie. In de praktijk werkt het nog niet in alle gevallen zo, zoals genoemde voorbeelden aantonen.

### Bevinding:

De organisatorische borging is in ontwikkeling. Het taakveld communicatie heeft nog niet in alle gevallen de regie zoals beschreven in het communicatiebeleidsplan.

### 3.2 Borging in houding en gedrag

Borging van het communicatiebeleid vindt in de regel plaats door training, coaching, informatiesessies, beoordelingsstructuur, et cetera. Het communicatiebeleid bevatte hier actiepunten voor in 2014 en 2015. Deze vielen onder het beleidsuitgangspunt 'de basis op orde'. "Klare taal" is een tekstschrijfttraining die in Steenbergen wordt gehanteerd. Deze is herhaald voor de nieuwe medewerkers, maar dat is al wel meer dan twee jaar geleden. Per afdeling is er een taalcoach die kan assisteren bij het schrijven van teksten. Factor C staat ook op de rol, maar is de afgelopen twee jaar door tijdgebrek niet ingezet.<sup>8</sup> Eind 2014 heeft het taakveld communicatie richting het college onder meer gesignaleerd dat de uitvoering van de actiepunten voor trainen, coachen en geven van

---

<sup>8</sup> Factor C: De communicatieadviseur brengt bij Factor C-sessies kennis in over de manier van communiceren. Hij of zij ondersteunt dan het projectteam en bereidt krachtenveld- of media-analyses voor. De beleidsmedewerker is de inhoudelijk expert. De adviseur kan zich ook beperken tot de rol van begeleider. In dat geval houdt hij of zij zich tijdens de sessies niet met de inhoud bezig (bron: [www.communicatierijk.nl](http://www.communicatierijk.nl)).



workshops vertraging opliepen. Deze actiepunten werden doorgeschoven naar 2015. Het vergroten van het communicatiebewustzijn binnen de organisatie stond voor 2015 na de zomer op de agenda (aangeduid door het taakveld communicatie als 'de roadshow'), maar dat is uiteindelijk niet doorgedaan, onder meer door de vluchtelingencasus.

**Bevinding:**

De borging van het communicatiebeleid in houding en gedrag is een aandachtspunt. De voor 2014 en 2015 geformuleerde actiepunten hieromtrent zijn nog niet uitgevoerd. In 2015 vroeg de vluchtelingencasus onverwacht veel inzet van het taakveld communicatie.

## 4. Uitvoering van de communicatie

### *Onderzoeksvraag:*

3. In hoeverre vindt de uitvoering plaats zoals vastgelegd in het beleidsdocument?

### *Norm:*

3. De uitvoering c.q. de communicatie met de burger is conform het communicatiebeleidsplan.

### 4.1 Uitvoering algemeen

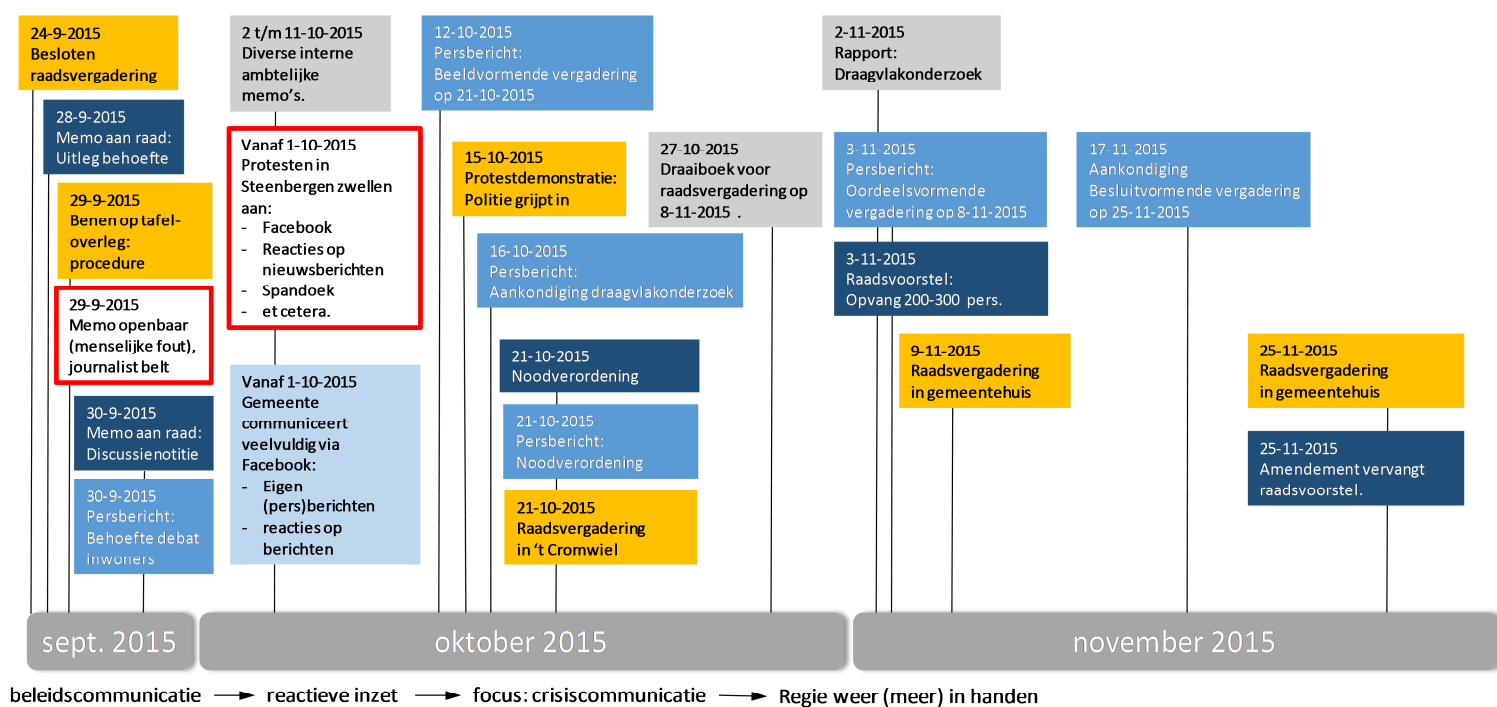
De uitvoering van het communicatiebeleidsplan is pas goed van start gegaan toen het taakveld communicatie uit 1,5 fte bestond. Het plan geldt nu als grofmazige leidraad en de voortgang van de acties in het uitvoeringsplan wordt met de portefeuillehouder besproken. Een deel van de acties in het uitvoeringsplan is gaandeweg uitgevoerd. De focus lag de afgelopen periode meer op het voldoen aan de vraag naar ondersteuning vanuit de rest van de ambtelijke organisatie dan op het opstarten van zaken uit het communicatiebeleidsplan. Projecten vanuit het sociale domein vroegen bijvoorbeeld recentelijk veel tijd. Het werk is weinig planbaar. Als communicatie in een eerder stadium bij projecten wordt betrokken, is de uitvoering van de communicatie ook beter te plannen. Uit de twee bestudeerde casussen Vluchtelingenopvang en Reconstructie N257 blijkt dat in beide gevallen het vooraf bedachte aantal uren ontoereikend is, doordat de casus vraagt om grotere betrokkenheid van het taakveld communicatie. De formatie is krap waardoor de organisatie 'de tering naar de nering' moet zetten. In 2016 komt er 0,5 fte bij voor het taakveld communicatie (was 1,5 fte) gedurende een jaar, om invulling te geven aan de actiepunten. Social media en webcare kunnen dan meer aandacht krijgen. Voor 2017 is de raad gevraagd om formatieuitbreiding van 1 fte.

### **Bevinding:**

De uitvoering van het communicatiebeleidplan staat onder druk vanwege een structureel formatieprobleem.

## 4.2 Uitvoering in de casus Vluchtelingenopvang

Onderstaand volgt een beknopte beschrijving van de gebeurtenissen in de casus vluchtelingenopvang (zie onderstaande figuur).



Figuur 2. Tijdpad casus Vluchtelingenopvang

Najaar 2015 werd het vraagstuk naar opvang van vluchtelingen in Nederland prangend. Het COA deed een algemene oproep aan gemeenten om hen te helpen om opvang te realiseren. Er lag nog geen concrete vraag van het COA aan de gemeente Steenbergens, maar het college en de ambtelijke organisatie verwachtten – gezien de toenemende vluchtelingenstroom - dat de vraag op korte termijn concreet zou kunnen worden. Het college van B&W vond het van belang dat de gemeenteraad vooraf een standpunt zou innemen over de wenselijkheid van een opvanglocatie in de gemeente. Op die manier kon - bij een eventuele positieve grondhouding - in een vroegtijdig stadium in alle rust over de kaders gesproken worden.

Op 24 september 2015 vond een besloten raadsvergadering plaats. Het ging over de procedure omtrent de opvang van vluchtelingen. De raad wilde eerst een procesvoorstel van het college te ontvangen. De inhoudelijke discussie wilde de raad in de openbaarheid voeren.

Een memo van het college aan de raad van 28 september 2015 gaf nadere uitleg over de behoefte van het COA aan reguliere opvang:<sup>9</sup>

- “Wij vinden het van belang dat de gemeenteraad een standpunt inneemt over de wenselijkheid van een opvanglocatie in onze gemeente zodat bij een eventuele positieve grondhouding in een vroegtijdig stadium over de kaders gesproken kan worden”
- “Er is behoefte aan een asielzoekerscentrum voor minimaal 600 personen voor een periode van 5 jaar. Bij navraag, of een opvang voor 300 personen qua exploitatie voor het COA een haalbare kaart is, is duidelijk geworden dat dit voor het COA op dit moment niet aan de orde is”
- “Het vestigen en exploiteren van een asielzoekerscentrum zal voor de gemeente volledig kostenneutraal zijn”

<sup>9</sup> Memo aan de raad, Discussienotitie vluchtelingenopvang, BM1501880 ,28 september 2015.

- *“De locatie Buiten de Veste is de enige logische plek voor de opvang.”* Voordelen: voldoende grond, al bestemd als woonwijk, inpassing kan op passende, kwalitatief goede wijze. Nadeel: de ontwikkeling van woningbouw zal 5 jaar stil komen te liggen.

Samengevat waren de geschetste voorgestelde kaders: een bovengrens van 600 vluchtelingen, gedurende 5 jaar, omgevingsvergunning voor max. 10 jaar, medewerkers via Werkplein Brabantse Wal, onderwijs niet in regulier basisonderwijs, geen extra kosten voor gemeente. Het memo bevatte een opsomming van positieve neveneffecten. Als negatief neveneffect stipte het college aan *“dat het vestigen van een asielzoekerscentrum in onze gemeente een behoorlijk maatschappelijk impact zal hebben bij de bevolking”*. Het college gaf niet aan hoe het zou omgaan met de gevoelens van de bevolking. Het was vanuit de buurgemeente Halderberge wel duidelijk dat er een discussie zal komen.

Een memo van 29 september 2015 ter voorbereiding op een ‘benen op tafel overleg’, ging nader in op de procedure om de bevolking te betrekken: *“Om de regie in eigen hand te houden zijn wij van mening dat de discussie om wel of niet vluchtelingen in Steenbergen op te vangen zo snel mogelijk in het openbaar moeten voeren. Het voordeel is naar onze mening dat wij bepalen hoe het proces verloopt. Uw vergadermethode waarbij gewerkt wordt met een beeldvormende, oordeelsvormende en besluitvormende vergadering zijn naar ons inziens uitermate geschikt voor de behandeling van dit onderwerp.”* De gemeente koos daarmee voor de reguliere vergaderstructuur van de gemeenteraad om in het openbaar te discussiëren over de opvang. Het was de gemeente daarbij duidelijk dat de opvang van asielzoekers een gevoelig politiek onderwerp was.

Diezelfde dag, op 29 september, belde een journalist van een lokaal nieuwsblad een medewerker van het taakveld Communicatie voor een toelichting. In het telefoongesprek bleek dat de nota van 28 september per abuis op een openbaar gedeelte van het raadsinformatiesysteem is geplaatst.<sup>10</sup> De communicatiemedewerkers werden door deze vraag overvallen. Zij wisten op dat moment geheel nog niet dat deze kwestie speelde bij de raad. Het nieuws werd ‘geframed’ als *“er komt een AZC voor 600 man voor meerdere jaren in Steenbergen.*

Het was alle betrokkenen bij de gemeente vanaf dat moment duidelijk dat ‘de geest uit de fles was’. De dagen erna volgde een reeks aan interne en externe communicatieberichten.

Met het persbericht van 30 september 2015 gaf de gemeente informatie over de beeldvormende vergadering op 21 oktober 2015 en het verdere verloop van de procedure met vergaderingen op 9 november en 25 november. Met dit eerste persbericht was de te volgen besluitvormingsprocedure in de raad duidelijk voor de inwoners. Het persbericht wekte bij meerdere inwoners echter de indruk dat er al vergaande overwegingen waren geweest: *“Voor reguliere opvang (5 jaar), zo schetst de notitie, is er maar één locatie geschikt in de gemeente Steenbergen en dat is Buiten de Veste in Steenbergen. Hier zouden dan woonunits geplaatst moeten worden voor de opvang van max. 600 vluchtelingen.”* Doordat het persbericht locatie en aantal benoemde ontstond de indruk dat er al een principebesluit lag. Het interne discussiestuk waarnaar het persbericht verwees, werd tegelijk met het persbericht op 30 september via de website van de gemeente bekend gemaakt bij de inwoners.<sup>11</sup> Begin oktober 2015 volgde een intensief intern traject binnen de gemeente om alsnog een communicatiestrategie op te tuigen, externe ondersteuning voor de raadsvergadering op 21 oktober te zoeken en de details van deze raadsvergadering te regelen. De gemeenteraad heeft een stuurgroep geformeerd waar besluiten zijn genomen over de opzet van de vergadering en de communicatiestrategie.

Met het persbericht van 12 oktober 2015 informeerde de gemeente over de locatie en de opzet van de eerste raadsvergadering over de kwestie op 21 oktober: *“De gemeenteraad van Steenber-*

<sup>10</sup> De precieze gang van zaken is door de rekenkamercommissie in het kader van deze quick scan niet onderzocht.

<sup>11</sup> Memo aan de raad, Discussienotitie vluchtelingenopvang, BM1501918, 30 september 2015.

gen heeft vandaag voor deze locatie gekozen om zo veel mogelijk inwoners van de gemeente Steenbergen in staat te stellen deel te nemen aan de avond.” Negen dagen voor de vergadering nodigde de gemeente nogmaals actief de inwoners uit om deel te nemen aan het debat. Er werd uitdrukkelijk geen maximum gesteld aan het aantal deelnemers; de gemeenteraad streefde naar participatie voor zoveel mogelijk inwoners

De eerste weken van oktober nam het protest in Steenbergen toe. De gemeente leek verdeeld in twee kampen: voor- en tegenstanders. Het culmineerde tijdens een protestdemonstratie op 15 oktober 2015 op de markt in Steenbergen. *“De gemoederen liepen daarbij zo hoog op dat de politie tussenbeide moest komen. Na een aantal verhitte discussies en schreeuwpartijen werd de sfeer grimmig en gooiden de tegenstanders van het azc met eieren. Daarna vertrokken de voorstanders omdat zij de boel niet wilden laten escaleren. De politie hield de twee groepen met ongeveer tien agenten uit elkaar”*.<sup>12</sup>

Op 16 oktober kondigde de gemeente een inwonersonderzoek naar het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen aan. De gemeenteraad had vrijwel direct na het ontstaan van de commotie twee weken eerder, daartoe besloten en de ambtelijke organisatie gevraagd het traject in gang te zetten om een onderzoeksbureau in te schakelen. Inwoners konden hun mening geven over de opvang van vluchtelingen via een digitale enquête op [www.vluchtelingensteenbergen.nl](http://www.vluchtelingensteenbergen.nl) en via straat-enquêtes op 17, 21 en 22 oktober. Dit onderzoek vormde een aanvulling op de raadpleging van de bevolking tijdens de beeldvormende vergadering van 21 oktober. De opzet van het onderzoek riep echter vragen op bij meerdere inwoners. Zo werd de logica van de onderliggende vragenboom in de internetenquête niet altijd begrepen. Deze leidde er namelijk toe dat – als je koos voor een bepaald antwoord – je werd doorgeleid naar logische vervolgvragen. Het onderzoeksbureau stelde naar aanleiding van de discussie rond de onderzoeksmethodiek een lijst met veelgestelde vragen en de antwoorden daarbij op. Dit nam de sceptis echter niet volledig weg.<sup>13</sup>

De gemeente zag aankomen dat – zelfs met de al ingeschakelde externe ondersteuning - de interne capaciteit mogelijk tekort zou schieten. De gemeente probeerde op te schalen en vroeg voor de avond van 21 oktober ondersteuning bij de communicatie bij de Veiligheidsregio. De veiligheidsregio kon op dat moment geen extra ondersteuning leveren. Daarom heeft de gemeente zelf extra ondersteuning ingehuurd voor de voorbereiding van de avonden en de uitvoering van de avonden. Voor de vergaderingen die daarna kwamen, is ondersteuning gevraagd binnen het district Markiezaten en heeft een communicatieadviseur uit het district ondersteuning verleend tijdens de avonden.

Op 21 oktober besloot de burgemeester na advies van de politie en na het driehoeksoverleg (burgemeester, hoofdofficier van Justitie, hoofd van de politie) tot een noodverordening. Er waren meerdere redenen voor de noodverordening, onder meer dat bij de politie informatie was binnen gekomen dat supporters van de harde kern van voetbalclub Feyenoord naar Steenbergen zouden komen om de raadsvergadering te verstoren. De politie gaf vooraf aan te verwachten dat het uitvaardigen van een noodverordening geruisloos zou verlopen.

De bekendmaking van de noodverordening leidde tot commotie. De focus kwam te liggen op crisiscommunicatie. Sommige media berichtten over ‘noodtoestand’ in plaats van over noodverordening. De burgemeester en medewerkers van het taakveld communicatie kregen de middag van 21 oktober opeens te maken met meerdere cameraploegen die interviews met de burgemeester wilden. Een team bestaande uit de communicatiemedewerkers, de burgemeester en een bode heeft gezorgd dat de cameraploegen een voor een te woord werden gestaan. Zij kozen daarbij bewust voor een deëscalerende aanpak door een reeks van interviews achter elkaar in plaats van een

---

<sup>12</sup> Bron: Omroep Brabant

<sup>13</sup> Bron: gesprek met de Stadsraad.

personferentie, die mogelijk een sfeer van crisis zou uitstralen. Niettemin was het zo dat de commotie rond de noodverordening voor de gemeente onverwacht kwam c.q. als een verrassing.

Bij de beeldvormende raadsvergadering op 21 oktober in 't Cromwiel waren circa 700 mensen aanwezig. Er hebben uiteindelijk 19 mensen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het woord te voeren. De meerderheid van hen (14) gaf aan tegen de vestiging van een AZC te zijn. Twee sprekers gaven aan van mening te zijn dat Steenbergen (onder bepaalde condities) ruimte zou moeten bieden voor de opvang van vluchtelingen en drie insprekers gaven een min of meer neutrale inbreng. Veel aandacht ging naar de vraag of er een AZC in Steenbergen zou kunnen komen met ruimte voor 600 mensen en voor de duur van 5 jaar of meer. Andere vormen van opvang, korter durend en voor minder personen, dus tijdelijke noodopvang kwamen niet of nauwelijks aan bod tijdens deze beeldvormende vergadering. Over crisisnoodopvang voor een periode van maximaal 72 uur werd zelfs in het geheel niet gesproken<sup>14</sup>. Deze raadsvergadering is rumoerig verlopen. Tegenstanders lieten de burgemeester en voorstanders niet uitpraten. Meerdere betrokkenen geven aan dat ze geïntimideerd waren door de berichtgeving vooraf en de sfeer voorafgaand en tijdens de vergadering. In beginsel was er ruimte voor voorstanders en inwoners met een neutrale of gematigde mening, maar uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat sommige inwoners uiteindelijk hun visie niet hebben durven geven. De burgemeester typeerde de bijeenkomst achteraf als "grimmig" en stelde dat een deel van de aanwezigen niet uit Steenbergen kwam.

De gemeente heeft na het draaiboek voor de beeldvormende vergadering een nog uitgebreider draaiboek voor de vergadering van 9 november opgesteld. In dit draaiboek was van dag tot dag en van uur tot uur aangeduid wat er moet gebeuren. Een verandering ten opzichte van de vorige vergadering is dat slechts 120 inwoners de oordeelsvormende vergadering in de raadszaal mogen bijwonen: *"De eerste 120 mensen die zich aanmelden ontvangen per e-mail een bevestiging van hun aanmelding. Deze bevestigingsmail moeten zij op 9 november uitgeprint kunnen tonen om toegang tot de raadszaal te krijgen."*<sup>15</sup> De oordeelsvormende vergadering verliep relatief rustig.

In de besluitvormende vergadering op 25 november 2015 verving een amendement van de VVD het oorspronkelijke raadsvoorstel. De raad besloot: *"Zo het COA een beroep doet op de gemeente Steenbergen, aan te geven in principe mogelijkheden te zien om, naast de door het Rijk opgelegde taakstelling, maximaal 100 personen met een verblijfsstatus, bestaande uit gezinnen, voor de duur van maximaal 6 maanden en naar evenredigheid verspreid over meerdere locaties binnen kernen van de gemeente Steenbergen op te nemen."* Het uiteindelijke raadsbesluit had daarmee geen betrekking meer op opvang voor vluchtelingen zonder verblijfsstatus.

#### **Bevindingen:**

- Het is evident dat de mogelijke opvang van vluchtelingen voor veel beroering heeft gezorgd. Het was een uitzonderlijke communicatiecasus. Steenbergen was een van de eerste gemeenten die er op deze manier mee te maken kreeg.
- De burgemeester en de communicatiemedewerkers hebben snel geschakeld en naar bevind van zaken gehandeld om de communicatieboodschap zoveel mogelijk te sturen.
- De gemeente heeft geprobeerd op te schalen en heeft voor de avond van 21 oktober ondersteuning bij de communicatie gevraagd bij de Veiligheidsregio. De veiligheidsregio kon op dat moment geen extra ondersteuning leveren. Daarom heeft de gemeente zelf extra ondersteuning ingehuurd voor de avonden. Voor de vergaderingen die daarna kwamen, is ondersteuning gevraagd binnen het district Markiezen en heeft een communicatieadviseur uit het district ondersteuning verleend.
- De gemeente streefde naar regie, maar werd een aantal keren 'verrast' door gebeurtenissen en had op die momenten niet de regie.

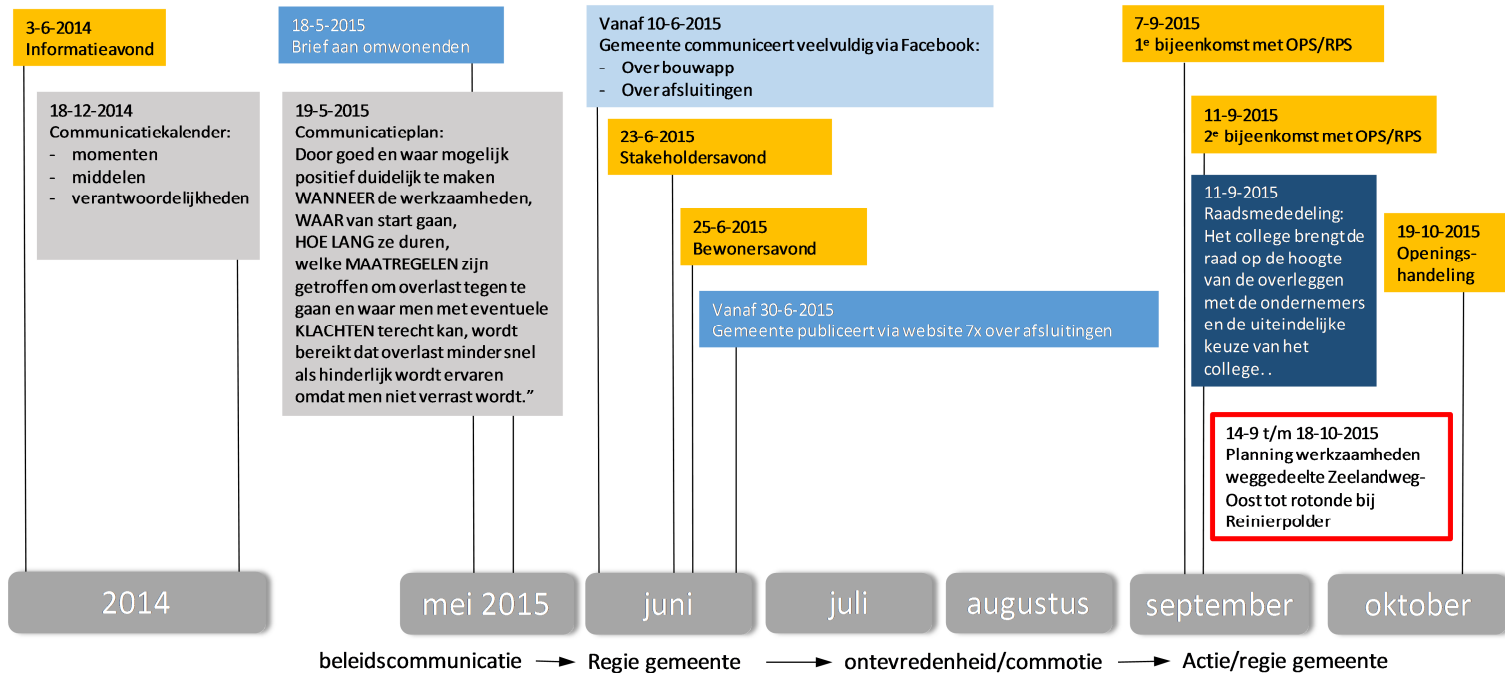
<sup>14</sup> Bronnen: verslag van de vergadering, raadsvoorstel voor 9-11-2015

<sup>15</sup> Bron: Persbericht van 3 november 2015.

- De beeldvormende vergadering op 21 oktober 2015 verliep grimmig. De indruk bestaat dat de voorstanders geïntimideerd waren door de uitingen van de tegenstanders en zich daardoor hebben laten tegenhouden hun visie te uiten.
- De vluchtelingencasus vroeg veel inzet; de werkzaamheden voor andere projecten liepen door, maar de acties vanuit het communicatiebeleidsplan bleven liggen.

### 4.3 Uitvoering in de casus Reconstructie N257

Onderstaand volgt een beknopte beschrijving van de gebeurtenissen in de casus Reconstructie van de N257 (zie onderstaande figuur).



Figuur 3. Tijdpad casus Reconstructie N257

De voorbereiding van communicatie rond de uitvoeringswerkzaamheden begon in 2014. Op een informatieavond op 3 juni 2014 gaven de wethouder en de projectleider vooral uitleg over de inrichting (beeld en techniek). Planning en gevolgen c.q. overlast kwamen voor zover bekend in deze presentatie niet expliciet aan bod. De zogeheten communicatiekalender was een intern werkdokument voor de gemeente. Deze bevatte de planning communicatiemomenten en -middelen. Uit de opzet en de meerdere versies van dit document is af te lezen dat de gemeente een planmatige opzet van de communicatie nastreefde.

De daadwerkelijke communicatie rond de werkzaamheden komt in mei van 2015 op gang. In de brief van 18 mei 2015 kondigde bouwer KWS Infra aan dat de werkzaamheden gingen starten en dat er van 15 juni tot december 2015 overlast te verwachten was.

Het communicatieplan gedateerd op 19 mei 2015 is opgesteld door bouwer KWS Infra, gefinetuned in samenspraak met de verantwoordelijke communicatiemedewerker van de gemeente en vastgesteld door de projectgroep. Het plan maakte een degelijke en professionele indruk. Het ging systematisch in op communicatiedoelen, -middelen, verstrekken van informatie, contacten met de media, afhandeling van klachten et cetera. Ook benoemde het plan de communicatierisico's en de beheersmaatregelen. In het begin was er naast KWS Infra ook nog een rol in de communicatie voor projectmanagementbureau Kragten. De communicatiemedewerker van de gemeente

heeft een interventie op het plan gepleegd door de mediacontacten naar zich toe te halen. De gemeente wilde zelf vragen vanuit de lokale media vanuit integraal perspectief kunnen beantwoorden. De gemeente c.q. de communicatiemedewerker wilde daarover de regie houden. Op aangeven van de gemeente kwam de communicatiemedewerker van KWS Infra terug in de projectgroep en konden zij samen de communicatie afstemmen.

Hiermee begon ook een periode waarin de gemeente en KWS Infra omwonenden en bedrijven informeerden. Vanaf 10 juni zijn er bijvoorbeeld meerdere Facebookberichten, onder meer over de Bouwapp waarmee KWS Infra informatie over de bouw verstrekt. Uit het Facebookverkeer blijkt dat KWS Infra binnen enkele dagen reageert op vragen van inwoners.

Op 15 juni 2015 gaven wethouder Cors Zijlmans en directeur Martin Dees van KWS Infra het startsein voor de werkzaamheden voor de herinrichting van de N257. Diezelfde dag informeerde de gemeente via de eigen website ook over de eerste stakeholdersavond (ondernemers en winkeliers) op 17 juni en de eerste bewonersavond op 25 juni 2015. Daarna volgden fasegewijs bewoners/stakeholdersavonden voor de betreffende gebieden. Ook waren er inloopsprekuren in de bouwkeet voor omwonenden.

De uitvoerende werkzaamheden begonnen op 6 juli. De werkzaamheden hebben gedurende zes weken op meerdere wijzen tot ernstige overlast geleid:

- de bebording van de omleidingsroutes was niet goed en inwoners en bezoekers hebben daar last van gehad;
- de werkzaamheden aan de Zeelandweg-Oost voor de Formido en De Wallevis zorgden door de wegafsluiting onder meer voor slechte bereikbaarheid van bedrijven.

De gemeente informeerde via meerdere kanalen over de wegafsluitingen en de gevolgen daarvan. Op 26 augustus 2015 meldde de gemeente bijvoorbeeld in een persbericht dat de Zeelandweg-Oost van 14 september tot en met 18 oktober 2015 fasegewijs afgesloten zou zijn.

Op 7 september en 11 september 2015 volgden twee gesprekken tussen de ondernemersverenigingen OPS en RPS en de wethouder. De ondernemers waren ontevreden over de overlast die de afsluiting van de Zeelandweg-Oost met zich meebracht. Ze gaven aan dat ze te laat en niet goed geïnformeerd waren waardoor ze nu op vijf voor twaalf pas weten dat de gehele weg wordt afgesloten. De wethouder stelde daarop: *“In dit plan is bewust gekozen voor een afsluiting van de Zeelandweg Oost. De hinder is dan kort maar hevig! Dat realiseren de gemeente en ook KWS Infra zich ter degen. De uitvraag die destijds is gedaan was de reconstructie in een zo kort mogelijke periode met zo min mogelijk hinder uit te voeren.”* De wethouder gaf in het eerste gesprek aan alternatieven te gaan onderzoeken, waaronder gedeeltelijke (halve) afsluiting van de weg. Het was op dat moment al duidelijk dat dit gevaarlijk was voor zowel bouwers als verkeer. Het college stelde dat alle argumenten goed afgewogen zijn, maar dat er bij het openhouden van één rijstrook te grote risico's ontstaan voor de voetgangers en de fietsers, voor wie dit gedeelte van de N257 tijdens de werkzaamheden wel toegankelijk zou blijven. Daarnaast waren er ook nadelen door een langere doorlooptijd en daarmee hogere kosten (mogelijk € 200.000 extra kosten). Ten slotte zou een alternatief de hinder en overlast onvoldoende beperken. Op 11 september informeerde het college de raad over deze beslissing. In diverse media kreeg vooral het aspect van de extra kosten aandacht.

Op 19 oktober 2015 verrichtten de wethouders Cors Zijlmans (Openbare Ruimte) en Vincent van den Bosch (Economische Zaken) de openingshandeling voor de heringerichte N257.



**Bevindingen:**

- De gemeente streefde naar regie over de uitvoering van de communicatie en heeft meerdere interventies gepleegd om regie te krijgen c.q. te houden.
- Er is sprake geweest van ernstige overlast, onder meer door gebrekkige communicatie (beording). Het is niet duidelijk in hoeverre dit de gemeente rechtstreeks is aan te rekenen, maar op dit punt was de gemeentelijke regie niet doeltreffend.
- Er is onvrede onder de inwoners over de reconstructie van de N257. Het is niet goed te onderscheiden in hoeverre dit onvrede is over de gekozen verkeerskundige oplossing, over de overlast, of over de communicatie door de gemeente.
- De gemeente en de aannemer hebben in het voortraject en tijdens de uitvoering van de werkzaamheden meerdere informatiebijeenkomsten voor bewoners en ondernemers georganiseerd. Er is daarmee getracht verbinding te leggen, maar de wijze waarop de communicatie is gelopen sluit niet aan bij het beginsel dat deze synergetisch en verbindend moet zijn.

## 5. Tevredenheid over de communicatie

### Onderzoeksvragen:

- 4a. In hoeverre vinden tevredenheidsmetingen over de gemeentelijke communicatie plaats? Wat is de uitkomst van de deze metingen?
- 4b. In hoeverre denkt de gemeente vanuit de klant c.q. de burger? Waar blijkt dit uit?

### Norm:

4. De gemeente heeft een inzichtelijk (klanttevredenheids)onderzoek met betrekking tot hoe burgers en bedrijven de communicatie met de gemeente ervaren.

### Tevredenheidsmetingen

Om een scherp beeld te hebben van de tevredenheid van inwoners over de gemeentelijke communicatie is het van belang terugkoppeling te vragen en de tevredenheid periodiek te meten.

Steenbergen neemt deel aan de volgende periodieke onderzoeken:

- 'Waar staat je gemeente'
- De benchmark Publiekszaken van de VNG, Nederlandse Vereniging van Burgerzaken en de uitvoerende onderzoeksbureaus SGBO en Totta Research.

Uit de benchmark 'Waar staat je gemeente' blijkt dat inwoners van Steenbergen de digitale faciliteiten van de gemeente gemiddeld met een 6,5 waarderen, tegen gemiddeld 6,8 in groep gemeente uit de vergelijkbare stedelijkheidsklasse. De inwoners beoordelen de communicatie en voorlichting vanuit de gemeente gemiddeld met een 6,2, tegen gemiddeld 6,7 in de referentiegroep. Op de aspecten verkrijgbaarheid van gemeentelijke informatie en de mate waarin de gemeente heldere taal gebruikt, scoorde Steenbergen gemiddeld lager dan gemeenten uit dezelfde stedelijkheids- en omvangsklasse.<sup>16</sup>

De informatie-uitwisseling met de Stadsraad bevestigt het beeld dat inwoners kritisch zijn over de communicatie door de gemeente. De Stadsraad geeft onder meer het volgende aan:

- De gemeente treedt niet in gesprek met de burger wanneer de burger een vraagstuk voorlegt. Soms ontvangt de burger niet eens een bevestiging dat de brief/mail ontvangen is en in behandeling is genomen.
- Communicatie is vaak te laat, als de gemeente de besluiten al genomen heeft;
- De gemeente is te weinig transparant over wat plannen behelzen;
- De gemeente raadpleegt de burgers wel om de wensen en ideeën te inventariseren. Maar koppelt vervolgens niet terug wat de gecombineerde input was en wat de gemeente met die input gaat doen. Het leidt tot de perceptie dat de gemeente er niets mee doet. Dit leidt bij de betrokkenen van de Stadsraad tot frustratie. Genoemde voorbeelden zijn de Recreatieve Kanskaart, Steenbergen 2020-2030, onderzoek naar mantelzorgers, Kunst in Steenbergen (KIST) en het rapport 'Steenbergen ouderenproof'. Burgers laten wel hun emailadres achter, maar vernemen vervolgens niets meer.
- De communicatie met de burger komt soms langzaam op gang, zoals blijkt uit de trage start van de Ouderenadviesraad in Steenbergen.

Wat het volgens de Stadsraad voor de gemeente ook lastig maakt, is dat veel burgers ook niet zo geïnteresseerd zijn. Pas als het hen op dat moment rechtstreeks betreft, heeft de communicatie door de gemeente de interesse van de burger. Het is aan de gemeente om te prikkelen en zo de interesse van de burger te wekken.

---

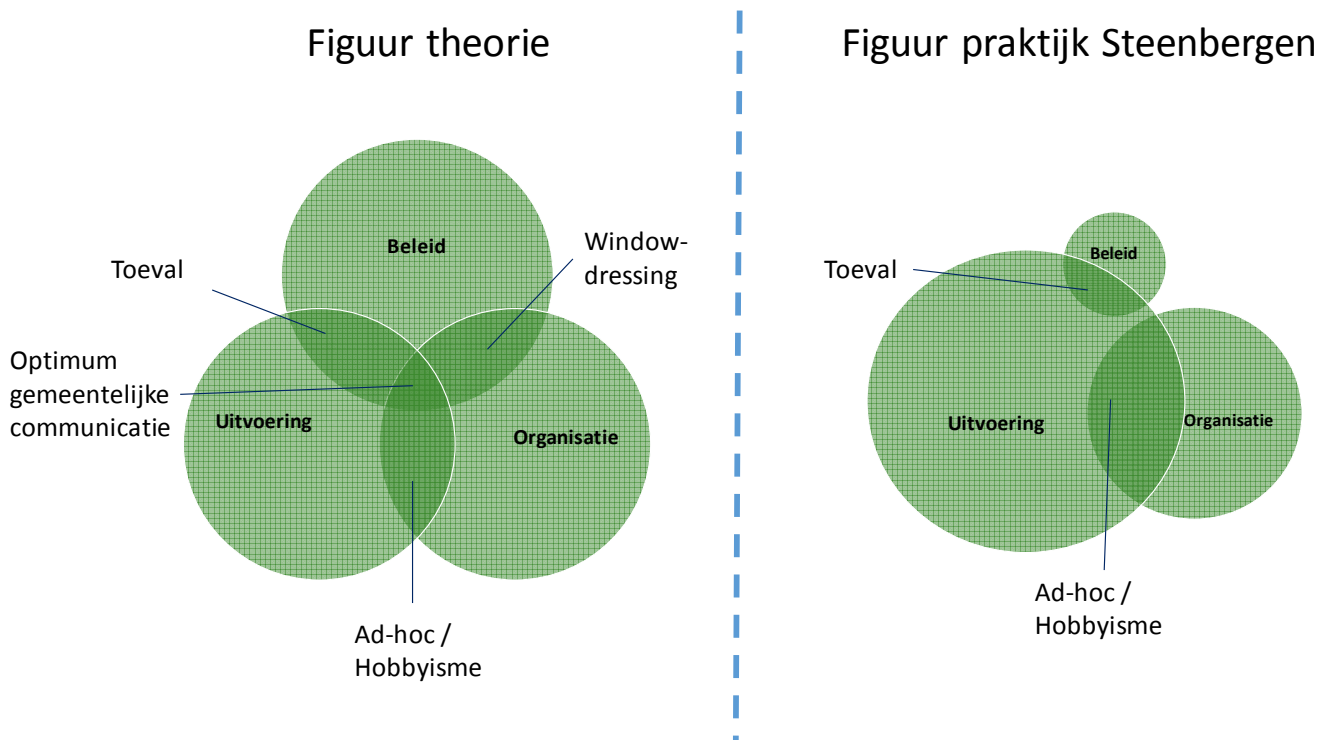
<sup>16</sup> Bron: [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

**Bevinding:**

De gemeente neemt deel aan diverse algemene benchmarks, maar heeft de afgelopen jaren geen eigen tevredenheidsonderzoek rond communicatie laten uitvoeren. Over het algemeen zijn de inwoners van Steenbergen relatief kritisch over de gemeentelijke dienstverlening en de communicatie.

## 6. Analyse

Het onderstaande ‘bollenmodel’ vormt zoals aangegeven het referentiekader voor deze quick scan. Resumerend: een ideale situatie is er een perfecte aansluiting tussen beleid, de organisatorische invulling daarvan en de uitvoering. In een suboptimale situatie sluiten de bollen niet op elkaar aan.



Figuur 3. ‘Bollenmodel’ communicatie gemeente Steenbergen met burgers

Wanneer we beleid, organisatie en uitvoering van de gemeentelijke communicatie in Steenbergen schetsen, dan komen we tot de figuur rechtsboven.

### *Beleid*

Er is in Steenbergen een behoefte aan kaders voor de communicatie. Dit neemt niet weg dat er behoefte is aan een overkoepelende communicatievisie als basis voor het communicatiebeleid. Op dit moment is er – in termen van het bollenmodel - nog teveel sprake van hetzij toeval dan wel van een ad hoc-benadering voor die gevallen waar geen beleid voor is. Het fenomeen window-dressing is niet aangetroffen in dit rekenkameronderzoek: de gemeente doet wat ze zegt te doen. De beleidscyclus is niet gesloten; er is niet een vanzelfsprekende impuls om de uitvoering te meten en op basis daarvan het beleid bij te stellen.

### *Organisatie*

De organisatorische borging en de borging in houding en gedrag hebben aantoonbaar de aandacht van zowel management als de medewerkers van het taakveld communicatie. Het is in ontwikkeling. De medewerkers van het taakveld communicatie spelen een centrale rol bij het vormgeven van de organisatorische aspecten. Toch hebben ze niet in alle gevallen de regie over de opzet van de communicatie zoals beschreven in het communicatiebeleidsplan. Meermaals gebeurt het dat ze verrast worden door communicatie-uitingen bedacht door vakafdelingen, zonder dat ze geraadpleegd zijn. Beleid en organisatie (procedures, verantwoordelijkheden, bevoegdheden etc.) zijn

nog niet goed op elkaar aangesloten, vooral omdat het de gemeente ontbreekt aan een overkoepelend beleidskader.

### *Uitvoering*

De gemeente heeft veel aandacht voor uitvoering. Dit is met name zichtbaar in de gedreven en terzake kundige aanpak van de communicatiemedewerkers. De aansluiting met beleid is beperkt. Er zijn meerdere voorbeelden van een ad hoc-benadering. Dat de gemeente aandacht heeft voor de uitvoering, wil nog niet zeggen dat alles goed gaat. De uitvoering is kwetsbaar. De waan van de dag bepaalt voor een deel de agenda. Bij een grote casus – zoals de vluchtelingenopvang – ligt de focus daarop en komt de dagelijkse uitvoering onder druk te staan. Interne verbetertrajecten krijgen dan een lagere prioriteit en worden vooruitgeschoven.

De aandacht voor communicatie maakt nog niet dat inwoners tevreden zijn. De Steenbergse inwoners zijn kritisch richting de gemeente. Soms is die houding terecht, bijvoorbeeld als er iets fout gaat (bebording casus N257) of als er commotie ontstaat (casus vluchtelingenopvang). Ze zijn het ook niet altijd eens met de inhoud van de beleidskeuzes van de gemeente.

In de uitvoering streeft de gemeente ernaar synergetisch en verbindend te zijn. Het uitgangspunt is dat communicatie een actieve bijdrage levert aan de verbinding met de stad en de kernen. Ook moet de communicatie gericht zijn op wederzijdse betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Dit streven is te herkennen in de wens van de raad en het college en de uitvoering door de ambtelijke organisatie om de inwoners te betrekken bij de keuzes rond vluchtelingenopvang. De uitvoering is zeker niet vlekkeloos gegaan, maar de uitvoering paste wel bij het beleidsuitgangspunt zoals verwoord in het communicatiebeleidsplan.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit rekenkameronderzoek luidde:

*In hoeverre geeft het college invulling aan het beleid zoals vastgelegd in het Communicatiebeleidsplan 2013-2017 “Traditioneel vernieuwend”?*

We beantwoorden deze hoofdvraag onderstaand aan de hand van de vier onderzoeksthema's en de bijbehorende normen.

#### **Communicatiebeleid**

*Norm 1:*

De gemeente heeft duidelijke en meetbare doelen vastgelegd in het communicatiebeleid.

De gemeente heeft een uitgebreid communicatiebeleidsplan opgesteld. De beleidsuitgangspunten zijn: laagdrempelige toegang tot informatie die up-to-date, adequaat en volledig is (de basis op orde), het stapsgewijs vernieuwen van communicatievormen (traditioneel vernieuwend) en het actief bijdragen aan de verbinding met de stad en de kernen (synergetisch verbindend). Deze uitgangspunten zijn nog steeds actueel. Deze beleidsuitgangspunten zijn geoperationaliseerd in 32 meetbare acties. De gemeente voldoet daarmee aan de eerste norm.

Ten aanzien van het communicatiebeleid zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen:

In de eerste plaats heeft de raad er in de vorige beleidsperiode voor gekozen om af te zien van een evaluatie van het communicatiebeleid. De beleidscyclus is daarmee niet gesloten; er is geen zicht op wat er goed ging en wat er beter moest in het communicatiebeleid en de uitvoering daarvan. Er is daarmee niet ingestoken op leren en verbeteren.

In de tweede plaats biedt het huidige communicatiebeleidsplan niet de kaders die het taakveld communicatie nodig heeft voor de uitvoering. Het is te uitvoerend en niet richtinggevend genoeg. Vanuit de ambtelijke organisatie is er behoefte aan een nieuw integraal communicatiebeleidsplan met duidelijke nieuwe richtinggevende kaders.

#### **Borging van het communicatiebeleid**

*Norm 2:*

De gemeente heeft de uitvoering van het beleid geborgd in procedures en in (sturing op) houding en gedrag.

De organisatorische borging in de vorm van interne communicatierichtlijnen en -procedures en de borging in houding en gedrag door training en coaching zijn nog in ontwikkeling. Het taakveld communicatie heeft nog niet in alle gevallen de regie zoals beschreven in het communicatiebeleidsplan. Het heeft de aandacht van het taakveld communicatie. Maar vanwege de beperkt beschikbare capaciteit moet het taakveld communicatie keuzes maken en ligt de prioriteit bij het ondersteunen van diverse projecten en niet bij het structureel borgen van het communicatiebeleid.

#### **Uitvoering van de communicatie**

*Norm 3.*

De uitvoering c.q. de communicatie met de burger is conform het communicatiebeleidsplan.

De gemeente heeft aandacht voor uitvoering. De drie strategische uitgangspunten uit het communicatiebeleidsplan vormen daarbij de leidraad. Het is in de praktijk zichtbaar dat de gemeente er naar streeft 'de basis op orde' te hebben en 'traditioneel vernieuwend' te zijn. De uitvoering is nog niet altijd conform deze uitgangspunten, maar de gemeente is op de goede weg.

De uitvoering is kwetsbaar als het gaat om het 'synergetisch verbindende' aspect van communicatie. Dit is zichtbaar in de twee cases: de vluchtelingenopvang en de reconstructie van de N257.

Het is evident dat de mogelijke opvang van vluchtelingen voor veel beroering zorgde en Steenbergen in twee kampen verdeelde. Het was een uitzonderlijke communicatiecasus. Steenbergen was een van de eerste gemeenten die er op deze manier mee te maken kreeg. De communicatie kenmerkte zich door een mix van een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering, afgewisseld met snel schakelen en een ad hoc benadering als gevolg van verrassingen. De communicatie verschoof van beleidscommunicatie naar crisiscommunicatie en weer terug. De gemeente had niet altijd de regie in handen; in de uitvoering ging niet alles zoals gepland. Het democratische proces en de raadpleging van inwoners is weliswaar uitgevoerd zoals gepland, maar door het grimmige verloop heeft deze casus niet 'synergetisch en verbindend' uitgekapt in Steenbergen.

De gemeente heeft samen met het bouwbedrijf op planmatige wijze uitvoerig met inwoners en bedrijven gecommuniceerd over de reconstructie van de N257. Via meerdere kanalen is voorafgaand aan de werkzaamheden gecommuniceerd wat de implicaties waren. Ook in deze case zocht de gemeente naar regie in de communicatie. Deze reconstructie heeft echter voor veel overlast gezorgd. In de communicatie is niet alles goed gegaan (o.a. bebording). Er was veel onvrede onder de inwoners en bedrijven. Het is achteraf niet goed te onderscheiden in hoeverre dit onvrede is over de gekozen verkeerskundige oplossing, over de overlast, of over de communicatie door de gemeente.

In beide cases is het aantoonbaar dat de gemeente weliswaar streefde naar regie in de communicatie en naar verbinding met inwoners, maar dat het niet lukte dit te realiseren.

### **Tevredenheid over de communicatie**

#### *Norm 4.*

De gemeente heeft een inzichtelijk (klanttevredenheids)onderzoek met betrekking tot hoe burgers en bedrijven de communicatie met de gemeente ervaren.

Steenbergen heeft oog voor de wensen en ideeën van inwoners en heeft aandacht voor communicatie. Dit blijkt uit bijvoorbeeld uit het raadplegen en informeren van inwoners over nieuwe plannen. Er is een kundig en betrokken team dat daarvoor zorgt. Daarbij heeft de gemeente te maken met kritische en soms uitgesproken inwoners. Soms worden fouten gemaakt (bebording N257), soms verkeerde inschattingen (verrassing over impact noodverordening) en soms ligt de aandacht meer bij zenden dan bij het verbinding zoeken (respons op feedback inwoners). Het is een feit dat Steenbergen in benchmarks op diverse communicatie-aspecten lager scoorde dan vergelijkbare gemeenten. Een deel van de inwoners is ontevreden over de gemeente of zelfs boos. Dit maakt dat het verstandig is de klanttevredenheid goed te monitoren en in de communicatie nog meer in te zetten op synergie en verbinding.

## 7.2 Aanbevelingen

We komen tot de volgende aanbevelingen aan het college van B&W:

1. **Evalueer vanuit het college het huidige communicatiebeleidsplan. Heb daarbij vooral aandacht voor het uitgangspunt 'synergie en verbinding'.** De gemeente heeft namelijk aantoonbaar aandacht voor communicatie met de inwoners en zet actief in op contactmomenten (van inloopavonden tot social media). Toch lukt het – ondanks de inspanningen - niet goed de verbinding te leggen met de inwoners. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de algemene ontevredenheid zoals geuit rond de N257 en de vluchtelingenopvang. De bevolking lijkt over het algemeen kritisch te zijn en enigszins wantrouwend tegenover de gemeente te staan. Het is een uitdaging voor de gemeente om 'synergie en verbinding' tot stand te brengen. Het is aan het college om – in de aanloop naar een nieuw communicatiebeleidsplan – te onderzoeken wat wel en wat niet heeft gewerkt om de relatie met de inwoners te versterken.
2. **Start de voorbereiding voor een hernieuwd Steenbergse communicatiebeleidsplan.**
  - o Bepaal het juiste abstractieniveau. Een door de raad vast te stellen kaderstellend beleidsplan beschrijft 'wat' de ambities en de daaruit volgende doelen zijn. Het college gaat over het 'hoe'. Het is aan het college om – op basis van het communicatiebeleidsplan - een uitvoeringsplan met actiepunten vast te stellen.
  - o Zorg dat het ambitie niveau is aangepast aan de beschikbare menskracht en middelen (en vice versa).
  - o Betrek de inwoners en de raad bij de beleidsvoorbereiding en koppel terug wat er met hun input is gedaan.
  - o Zorg voor borging in de ambtelijke organisatie. Idealiter doet de eigen ambtelijke organisatie zelf de beleidsvoorbereiding. Het is een valkuil om de beleidsnota volledig door een externe partij te laten opstellen.
3. **Zorg voor een cyclisch leerproces.** Monitor het uitvoeringsplan jaarlijks. Meet de tevredenheid van de inwoners over de communicatie op projectniveau (bijv. casus vluchtelingenopvang en N257).
4. **Zorg voor borging van de communicatie-uitgangspunten in de hele gemeentelijke organisatie.** De vakafdelingen zijn verantwoordelijk voor de eigen communicatie, dat maakt dat communicatie 'in de genen' van de gehele organisatie moet zitten. Borg dat de vakafdelingen het taakveld communicatie waar nodig raadplegen (bijvoorbeeld een check op de communicatieparagraaf van elk project). Vergroot het bewustzijn en de vaardigheden in de hele organisatie door opleiding, training en coaching.
5. **Breng balans aan bij de inzet van het taakveld communicatie bij enerzijds de projecten en de 'waan van de dag' en anderzijds de uitvoering van de acties uit het communicatiebeleidsplan.** Pas de formatie van het taakveld communicatie aan op het communicatiebeleidsplan.



## Bijlage 1. Geraadpleegde personen

### Gemeente Steenbergen:

- Marco van Leeuwen, hoofd afdeling Publiekszaken
- Bert van Drunen, beleidsmedewerker openbaar beheer, casus vluchtelingenopvang
- Frans Donken, projectleider Reconstructie N257
- Selene Hoogeveen, senior communicatieadviseur
- Saskia Kaland, communicatieadviseur

### Stadsraad Steenbergen:

- Johan Brouwer
- Leontine Tjoe
- René Smout
- Ruud Bronnewasser
- Dick van Duin



ons kenmerk : UM1607814  
zaaknummer :  
uw kenmerk :  
uw brief van :  
afdeling : Publiekszaken  
contactpersoon : Selene Hoogeveen-Weijenberg  
telefoonnr. : 0167-543 405  
bijlage(n) :  
  
onderwerp : Reactie college op rapport Rekenkameronderzoek  
communicatie

Aan de Rekenkamercommissie van de  
gemeente Steenbergen

Steenbergen, 8 november 2016

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 28 september ontvingen wij uw rapportage Quick Scan Rekenkameronderzoek communicatie. Hierin wordt verslag gedaan van een onderzoek dat u in het najaar van 2015 tot voorjaar van 2016 heeft laten uitvoeren naar de vraag in hoeverre het college invulling geeft aan het beleid zoals vastgelegd in het Communicatiebeleidsplan 2013-2017 "Traditioneel vernieuwend". Met deze brief reageren wij als college van burgemeester en wethouders op de onderzoeksrapportage en de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport.

Het onderzoek door de Rekenkamercommissie heeft plaatsgevonden in een constructieve en open sfeer. Er is gedurende het onderzoek regelmatig contact geweest tussen de onderzoeker en de communicatieadviseurs van de gemeente, waarbij ook voortdurend ruimte was voor reacties op de onderzoeksaanpak en tussentijdse rapportages. Dat hebben wij als college zeer op prijs gesteld.

Bij het onderzoek is een groot aantal documenten betrokken en er zijn diverse gesprekken met direct betrokkenen gevoerd. Ondanks deze uitgebreide en zorgvuldige onderzoeksaanpak, kan een onderzoek -elk onderzoek- echter altijd maar een klein deel van de werkelijkheid bestrijken. Binnen de beperkte tijd en ruimte die voor een onderzoek beschikbaar is, kan altijd maar een deel van het verhaal verteld en gehoord worden, door beschouwingen van buitenaf. Dit in ogenschouw nemende, hechten wij er als college aan een aantal nuanceringen aan te brengen op de rapportage en de conclusies en aanbevelingen die aan de uitkomsten van het onderzoek verbonden zijn.

De eerste nuancering betreft de reikwijdte van het onderzoek. De centrale onderzoeksvraag in het onderzoek luidt: "In hoeverre geeft het college invulling aan het beleid zoals vastgelegd in het Communicatiebeleidsplan 2013-2017 "Traditioneel vernieuwend". Voor de beantwoording van deze vraag is een groot aantal documenten onderzocht en zijn interviews gehouden met medewerkers van de gemeente en met leden

van de Stadsraad Steenbergen. Twee casussen stonden daarbij centraal: het vraagstuk rond de vluchtelingenopvang en de herstructurering van de weg N257.

De casus van de vluchtelingenopvang is door uw Rekenkamercommissie geselecteerd. Ten tijde van het onderzoek speelde dit onderwerp zeer heftig. In Steenbergen, maar ook elders in het land en in Europa. Tal van regeringen en besturen worstelden met dit vraagstuk. In politieke zin, praktische zin maar zeker ook met de communicatie. Het onderwerp bleek op heel wat plaatsen in het land zeer heftige emoties op te roepen. Purmerend, Oranje, Steenbergen, Geldermalsen; het werden namen die een tijd lang symbool stonden voor de rumoerige raadsvergaderingen en zelfs rellen die op vele plekken in het land gepaard gingen met discussies over vluchtelingenopvang.

Wat deze beeldvorming eens en te meer laat zien, is dat het onderwerp 'vluchtelingenopvang' een zeer complex onderwerp is en geen 'doorsnee'-dossier voor een gemeente. Dat maakt in onze optiek dit onderwerp ook niet tot een representatieve casus voor een onderzoek naar de (brede) communicatie van een gemeente. De casus is naar onze mening te specifiek om hier algemene conclusies aan te kunnen verbinden. In een aantal contacten met zowel uw Rekenkamercommissie als met de onderzoeker hebben wij dit bij de opstart van het onderzoek aangegeven. Uiteraard respecteren wij de autonomie van uw onderzoek, maar wij hechten er aan ook langs deze weg deze kanttekening nogmaals te plaatsen.

De onderzoeksaanpak van interviews met inwoners van onze gemeente is eveneens een aspect dat nuancering van de onderzoeksresultaten naar onze mening noodzakelijk maakt. Uiteraard is het belangrijk dat ook de ontvangers van de gemeentelijke communicatie om hun mening wordt gevraagd om een beeld over de kwaliteit van die communicatie te kunnen vormen. Echter, de aspecten van de gemeentelijke communicatie die nu onderzocht zijn (communicatiemethoden en -middelen die begeleid en ingezet zijn door de communicatieprofessionals van de gemeente) zijn slechts een zeer beperkt deel van wat inwoners beleven als 'de' communicatie van de gemeente. Zaken als telefonisch contact, e-mailwisselingen met vakambtenaren, persoonlijke gesprekken met ambtenaren, bestuurders en uitvoerders, de mate waarin afspraken worden nagekomen en de ruimte die er is voor eigen inbreng bij planvorming, hebben óók invloed op hoe inwoners de gemeentelijke communicatie beleven. Deze zaken zijn echter niet als factoren bij het onderzoek betrokken.

Ook is naar onze mening de groep inwoners die betrokken is bij het onderzoek, een te specifieke groep om representatief voor alle inwoners te kunnen zijn. Ook als doelgroep voor de communicatie rond de twee onderzochte casussen is deze groep niet representatief. Inhoudelijk kan de beleving van de communicatie door burgers bovendien ook verschillen van wat feitelijk door de gemeentelijke organisatie is uitgevoerd. Krantenpublicaties en geadresseerde brieven worden wel eens over het hoofd gezien door inwoners, alle goede voorbereidingen ten spijt. Ook een negatieve of door de burger inhoudelijk ongewenste boodschap kan, hoewel zeer zorgvuldig en volgens het gemeentelijke beleid gecommuniceerd, soms het gevoel oproepen dat er 'niet goed gecommuniceerd wordt', terwijl het feitelijk om een inhoudelijke mening gaat. De onderzoeksopzet zoals die nu gehanteerd is, heeft geen ruimte voor wederhoor bij de gemeente geboden op de hoor van de bij het onderzoek betrokken inwoners. Daarmee is naar onze mening een te eenzijdig beeld ontstaan van hetgeen met deze methodiek is onderzocht

Na deze algemene nuanceringen op de rapportage is er nog een aantal inhoudelijke opmerkingen die wij de lezers van het rapport mee willen geven. Dit zijn de volgende:

-p13, laatste alinea: "De bekendmaking van de noodverordening leidde tot commotie." Wat ons betreft is hier de toevoeging van het woord 'toch' cruciaal: ondanks de verzekering die wij als gemeente van de politie hadden gekregen dat het uitvaardigen van een noodverordening doorgaans geruisloos verloop, ontstond er in Steenbergen toch commotie. De verwachting van de politie, die ten grondslag heeft gelegen aan de keuzes die wij als gemeente vervolgens gemaakt hebben in de wijze van communiceren over de uitvaardiging van de noodverordening, bleek in de praktijk die dag totaal anders uit te pakken.

-p14, laatste alinea: wij hechten er aan toe te voegen dat er niet alleen extra inhuur van mankracht is geweest om de avonden te organiseren. Deze uren zijn ook ingezet om de reguliere werkzaamheden, die onder druk kwamen te staan door de voor het vluchtelingenvraagstuk benodigde personele capaciteit, doorgang te kunnen laten vinden.

-p17, tweede bullit: naar onze mening is de gemeentelijke regie wél doeltreffend geweest, doordat er bij de eerste signalen van verwarring rond de omleidingsroutes direct door onze medewerkers is ingegrepen en de bebording is aangepast.

-p17, laatste bullit: wij zijn van mening dat de communicatie wél synergetisch en verbindend is geweest, uitgaande van hetgeen hier op p8 onder wordt verstaan. Er is al zeer vroeg in het traject, zowel tijdens voorbereidingen als gedurende de werkzaamheden, contact met omwonenden en ondernemers uit de buurt geweest. Steeds is in overleg met betrokkenen gezocht naar mogelijke oplossingen. Dat heeft ook tot diverse aanpassingen en maatregelen geleid. Echter, overleg en aanpassingen konden uiteraard niet voorkomen dat de afsluiting van een dergelijke belangrijke doorgaande weg altijd tot overlast en hinder zal zorgen. Daarom is bij de uitvoering van de werkzaamheden bewust gekozen voor een strategie van 'hevig maar kort' in plaats van 'zachter en lang'. Wat uiteraard niet wegneemt dat overlast en hinder zeer vervelend zijn.

-p18, laatste alinea: wij hechten er aan u erop te attenderen dat deze bullits de mening en beleving van de betreffende personen weergeven. In hoeverre deze beleving ook strookt met de feitelijke uitvoering van de communicatie is voor het onderzoek niet gecontroleerd. Rond de recreatieve kansenkaart heeft bijvoorbeeld enkele malen terugkoppeling richting inwoners plaatsgevonden. Daar maakt het onderzoeksrapport echter geen melding van.

-p24, punt 1: "Toch lukt het -ondanks de inspanningen- niet goed de verbinding te leggen met de inwoners." Deze constatering wordt gedaan voorkomende uit het beeld van de kwaliteit van de gemeentelijke communicatie dat de onderzoeker zich op basis van de twcc onderzochte casussen heeft gevormd. Zoals eerder aangegeven is ten minste één van deze twee casussen in onze optiek niet representatief voor de gebruikelijke wijze van communiceren van onze gemeente, noch is het voor enige gemeente een alledaags beleidsonderwerp. Ook met betrekking tot de andere casus zien wij enige kanttekeningen bij de constatering dat er niet synergetisch en verbindend gecommuniceerd zou worden. Dat het -ondanks communicatie die daarop gericht is- niet altijd lukt om synergie en verbinding tot stand te brengen, zullen wij zeker niet betwisten. Maar de oorzaak daarvan kan in diverse andere

maatschappelijke, bestuurlijke, organisatorische of andere aspecten gelegen zijn dan alleen de uitvoering van de communicatie.

Met de hierboven benoemde nuanceringen en kanttekeningen hechten wij er als college aan te onderstrepen dat wij evenwel de grote lijnen van de aanbevelingen en conclusies van harte onderschrijven. Het onderzoeksrapport, maar ook de keuze van de Rekenkamercommissie om het onderwerp communicatie te onderzoeken, onderstrepen het belang dat ook wij als college hechten aan goede gemeentelijke communicatie.

Dat de onderzoeksbevindingen aangeven dat het belangrijk is om het huidige communicatiebeleid te evalueren en een nieuw communicatiebeleid op te stellen, sterkt ons in de ontwikkelingen die wij in de afgelopen periode reeds ingezet hebben op het gebied van communicatie. Net als op andere vakgebieden, is het principe plan-do-check-act daarbij ons uitgangspunt. Evenzeer voelen wij ons gesteund door de aanbeveling van de onderzoekers om de formatie van het taakveld communicatie aan te passen op het communicatiebeleidsplan. De formatieuitbreiding per 2017 en de voorgenomen acties op het gebied van communicatie zoals die zijn aangegeven in de begroting voor het nieuwe jaar, sluiten naar onze mening al aan bij de conclusies en aanbevelingen van uw Rekenkamercommissie. Als college voelen wij ons door de uitkomsten van dit onderzoek dan ook zeer gesteund in de richting die wij in de afgelopen periode zijn ingeslagen op het gebied van communicatie in de brede zin van het woord. Niet alleen in onze publieksvoorlichting, maar ook in onze dienstverlening en beleidsvorming. Wij hebben er alle vertrouwen in dat ook uw gemeenteraad deze inzet op communicatie blijft onderschrijven.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Steenberg,  
de locosecretaris, de burgemeester,



R.A.J.M. Bogers



R.P. van den Belt, MBA

### **Bijlage 3.      Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie d.d. 8 november 2016 op het rekenkamerrapport. Wij zijn blij met de constatering dat het college zich (in hoofdlijnen) herkent in de geschetste problematieken en erkent dat verbeteringen gewenst zijn. Wij hebben vernomen dat op onderdelen verbeteracties reeds in gang zijn gezet. Wij ervaren de reactie van het college ook als verdedigend van aard. In onze opinie gaat het college in zijn gedetailleerde nuanceringen voorbij aan het beeld: “perceptie is waarheid”.

Wij adviseren de gemeenteraad om erop toe te zien dat de oplossing niet alleen gezocht wordt in capaciteit maar ook in eigenaarschap en regie nemen voor het opvolgen van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport.