

Samen Communiceren

Een onderzoek naar communicatie- en participatiebeleid
van de gemeente Epe



Gemeente Epe

home | contact | proclaimer | sitemap | gemeentegids | Aa |  

Actueel

Leven in Epe

Politiek en Organisatie

Bezoek Epe

Ondernemen

Digitaal Loket

Bouwen en Wonen

zoeken 
Uitgebreid zoeken

Bent u het eens met de begroting 2011-2014? Tijdens de raadscommissie van donderdag 28 oktober as. kunt u vragen stellen en inspreken. Lees [hier](#) meer.

Gemeente Epe – Markt 14 – 8161 CL Epe – T (0578) 67 87 87 – [E-mail](#) – [Adressen en openingstijden](#) – [Servicelijn](#)

Uitgevoerd door de Rekenkamercommissie van de gemeente Epe in samenwerking met
Research voor Beleid (Zoetermeer)

Het feitenonderzoek is door Research voor Beleid uitgevoerd in de maanden augustus, september en oktober
2010.

Leeswijzer

Het rapport Samen Communiceren bestaat uit twee delen. Een bestuurlijk deel en een onderzoeksdeel.

In het bestuurlijke deel zijn opgenomen de onderzoeksvraag, de bevindingen, het antwoord, de conclusies en aanbevelingen, alsmede de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie. In dit deel kan de gemeenteraad alles vinden om zich een oordeel te vormen over het onderwerp.

Het onderzoeksdeel bevat het rapport van onze onderzoekers en hun bevindingen. Dit deel dient als verdieping van het bestuurlijke deel.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Inleiding	5
Onderzoeksvraag	5
De bevindingen.....	5
Het antwoord	7
De conclusies	7
De aanbevelingen.....	8
Reactie van het college van B&W (nr. 2010-28890).....	8
Nawoord van de rekenkamercommissie Epe.....	12
Afsluiting	13
Research voor beleid.....	15
Voorwoord	16
Samenvatting.....	17
1 Aanleiding en uitwerking van het onderzoek.....	19
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	19
1.2 Uitwerking van de onderzoeksvragen	19
1.3 Operationalisering	19
1.4 Uitvoering van het onderzoek	21
1.5 Verantwoording	21
2 Het beleidskader.....	22
2.1 Gemeentelijk beleid: samen beter, samen verder	22
2.1.1 Een beeld van het gemeentelijke beleid	22
2.1.2 Communicatie als onderdeel van gemeentelijk beleid.....	23
2.2 Gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid.....	24
2.3 Gemeentelijk beleid voor Kulturhusen	24
3 De praktijk	26
3.1 De gemeentelijke organisatie.....	26
3.1.1 De eenheid Communicatie.....	27
3.1.2 De Afdeling Strategie en Ontwikkeling	27
3.1.3 Het gebruik van de participatieladder	28
3.2 De praktijk van ruimtelijke planvorming: het bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk	28
3.2.1 Wonen” in plaats van Horeca.....	29
3.2.2 De communicatie verhardt zich.....	29
3.2.3 Communicatie in de praktijk van de Jonasweg.....	30
3.2.4 De participatieladder	31
3.3 Een structuurvisie voor het centrum van Epe	31
3.3.1 Een gemeentelijke visie op het centrum	31
3.3.2 De visie van de ondernemers	32
3.3.3 De participatieladder	32
3.4 De Eper gemeentewoning.....	33
3.4.1 Samenwerking als uitdaging	33
3.4.2 Repareren in plaats van preventief handelen	34
3.4.3 De participatieladder	35
3.5 Een nieuw kulturhus in Oene	35
3.5.1 Communicatie rond het Kulturhus Oene.....	35
3.5.2 De participatieladder	37
4 De onderzoeksvragen beantwoord	37
4.1 Communicatie in Epe	37
4.2 Een visie op communicatiebeleid	39
4.3 De spelers en hun rollen	40
4.4 Mogelijke oplossingsrichtingen	41
4.5 De rol van de raad.....	42

Bijlage 1	Bronvermelding	43
Bijlage 2	Een publieksgerichte gemeente.....	45
Bijlage 3	De participatieladder	46
Bijlage 4	De nieuwe Wet Ruimtelijke ordening.....	47
Bijlage 5	Communicatietraject structuurvisie centrum Epe	48
Bijlage 6	Beantwoording feitelijke opmerkingen van het college	49

Voorwoord

De rekenkamercommissie bestaat sinds 2005. In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd. Soms in eigen beheer, vaak door een extern bureau. Over deze onderzoeken is verslag uitgebracht aan de gemeenteraad. Dat klinkt eenvoudig maar vergt toch enig denkwerk. De vraag die de RKC zich bij haar rapportages telkens stelde was hoe een goed inzicht te bieden in de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, het onderwerp van het onderzoek, welk antwoord op de onderzoeksvraag is verkregen, welke lessen verbonden kunnen worden aan dit antwoord, wat de reactie van het college is, enzovoorts. Dit alles in het besef dat de raad(sleden) maar beperkt tijd beschikbaar hebben en dus graag snel op de hoogte zijn van de kern van het rapport. Overigens met de mogelijkheid tot verdieping indien hiervoor aanleiding bestaat c.q. belangstelling hiertoe uitnodigt. Bovenstaande heeft geleid tot de uitkomst dat het onderzoek als één geheel aan de gemeenteraad werd voorgelegd. Bij de behandeling in de raadscommissie was er gelegenheid om de onderzoekers te bevragen en vervolgens is in de raadsvergadering op het rapport besloten.

Terugkijkend op de verschillende onderzoeken heeft de rekenkamercommissie besloten zowel de werkwijze bij het onderzoek als de wijze van rapportage aan te passen. Het voorliggende onderzoek naar de communicatie van de gemeente Epe is het eerste rapport dat in deze gewijzigde opzet is gemaakt.

In essentie houdt de wijziging in dat de onderzoekers het onderzoek uitvoeren en hun bevindingen, werkwijze enzovoorts, in een rapport aanbieden. De rekenkamercommissie ontleent hieraan de conclusies en verbindt er aanbevelingen aan. In die zin ontstaan twee (deel)rapporten. Daarnaast is er de reactie van het college en een nawoord van de rekenkamercommissie op de reactie van het college.

In de presentatie heeft de rekenkamercommissie besloten u één rapport aan te bieden. Dat bestaat uit twee delen. Een bestuurlijk deel en een onderzoeksdeel.

Wij verwachten u, als gemeenteraad(slid) op deze wijze nog beter van advies te dienen.

Uiteraard zal er wederom bij de behandeling in de raadscommissie gelegenheid zijn vragen te stellen aan de onderzoekers.

Namens de rekenkamercommissie van de gemeente Epe,

R.J.E. Douma
Voorzitter.

Inleiding

De rekenkamercommissie wil middels beleidsonderzoek bijdragen aan het goed functioneren van de gemeente Epe. Beleidsonderzoek is daarmee met name bedoeld om te spiegelen en te reflecteren. In die zin worden wettelijke en gemeentelijke kaders gezien als beleidskaders die een minimum norm vormen die, als zij wordt onderschreden, aanleiding moet zijn voor bestuurlijk / politiek debat in de gemeenteraad met het college van B&W. De toets aan de kaders is gericht op dat debat in de raadszaal en is niet een toets van en voor juristen gericht op de rechtszaal.

In het onderzoeksprogramma 2010 van de rekenkamercommissie Epe is één van de onderwerpen een onderzoek naar de communicatie. Dit onderwerp is in eerdere jaren ook genoemd als mogelijk onderwerp van onderzoek maar is toen ten gunste van andere onderzoeken aangehouden.

Nadat de rekenkamercommissie de onderzoeksvraag heeft geformuleerd is het onderzoeksbureau Research voor Beleid gekozen om het onderzoek uit te voeren. Het rapport van Research voor Beleid, titel: Samen Communiceren, is bijgevoegd. Daarin vindt u de toelichting op het onderzoek, de onderzoeksmethode en –verantwoording alsmede de bevindingen die hebben geleid tot een antwoord op de onderzoeksvraag.

In deze nota treft u de onderzoeksvraag en het antwoord aan. Ook zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de rekenkamercommissie.

Onderzoeksvraag

Tijdens het onderzoek naar communicatie is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:
Draagt het communicatiebeleid van de gemeente Epe, uitgaande van de geldende wettelijke en gemeentelijke kaders, in voldoende mate bij aan het beoogde kennis- en participatieniveau en draagvlak onder burgers bij het uitvoeren van plannen?

Met communicatie wordt in deze onderzoeksvraag het proces van uitwisseling van informatie en/of kennis bedoeld.

De bevindingen

In de samenvatting van hun rapport hebben de onderzoekers hun bevindingen (gebaseerd op vier voorbeeldstudies) als volgt weergegeven:

Vier voorbeeldstudies

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een viertal cases: de communicatie rond de invoering van het bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk (Jonasweg), de ontwikkeling van de structuurvisie Epe Centrum, de oprichting van het Kulturhus Eper Gemeentewoning en de oprichting van het Kulturhus Oene. De vier cases worden beschouwd als illustraties van het bredere communicatiebeleid van de gemeente. De bevindingen uit de studie dienen als lessen voor het toekomstige gemeentelijk communicatie- en participatiebeleid.

Het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd tussen 11 augustus en 1 november 2010. De gesprekken in Epe vonden plaats op 22 en 23 september jl. Het onderzoek bestond uit een deskstudy waarin de relevante literatuur (bestuurlijke nota's, ambtelijke uitwerkingen, ruimtelijke plannen, correspondentie tussen gemeente en burgers, etc.) is bestudeerd. Vervolgens vond een analyse plaats waarin met een wethouder, diverse managers van gemeente en gemeentelijke partners, ambtelijke staf, en burgers en ondernemers werd gesproken. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die werden teruggekoppeld naar de aanwezigen bij de respectievelijke gesprekken. Aanvullende informatie werd verzameld via telefoongesprekken en e-mailcorrespondentie. Een conceptnota van bevindingen is opgesteld.

De praktijk

De communicatie van de gemeente Epe met haar burgers en ondernemers is vooral informeren en in veel mindere mate uitwisselen van informatie. Dit geldt in alle vier de case studies. Bij de opzet van geen van de vier onderzochte projecten was de eenheid Communicatie direct betrokken.

Het communicatieproces rond het bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk is, althans in de opinie van de ambtelijke, staf procedureel ingestoken. “De toevoeging “zorginstelling” aan de bestemming wonen (voor de gemeente een nuance, voor de omwonenden een wezenlijke verandering in het plan) leidt tot een slepende discussie waar emoties hoog oplopen, met als gevolg een sterk verstoord communicatieproces.

Bij de vormgeving van de structuurvisie wordt actief met de ondernemersvereniging overleg gevoerd. Toch blijkt ook dat zowel de ondernemersvereniging als de afzonderlijke ondernemers uit het centrum van Epe grote moeite hebben met de wijze van communiceren van de gemeente. Het is te weinig, te laat, hun rol is onduidelijk en er wordt niet geluisterd.

De gemeente geeft met haar aandacht voor de twee Kulturhusen concrete invulling aan haar beleid om het leven in de dorpskernen te revitaliseren. De discussie bij de Eper Gemeentewoning concentreert zich op de samenwerking van de gemeente met de drie grote gebruikers. Vanuit de gebruikers wordt gesteld dat de gemeente zich te afstandelijk heeft opgesteld, het probleem (een bezuiniging van 150.000 euro) gewoon “over de schutting” heeft gegooid onder het motto dat zij zelf alleen een regierol heeft. Later in het proces is de aandacht voor communicatie (en daarmee de aandacht voor de burgers) verbeterd, hetgeen zichtbare resultaten oplevert. Alle partijen zijn het er over eens: voorkomen was altijd beter geweest dan genezen zoals nu het geval was.

Bij het Oener Kulturhus speelde de discussie over de verschillende rollen van gemeente en het sociale middenveld (in dit geval Triada) een centrale rol. Net als bij het bestemmingsplan blijkt het voor de bewoners niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is (en verantwoordelijkheid neemt). Het bord dat op de bouwplaats is neergezet is in deze zin alleszeggend: Triada biedt op dat bord Oene een Kulturhus aan, de gemeente als opdrachtgever en de provincie als belangrijke financier worden niet genoemd. De “mee doeners” en “mee beslissers”, om een term van de participatieladder te gebruiken, afkomstig uit de Oener bevolking, worden op het bord niet genoemd.

Communicatiebeleid in Epe

De gemeente geeft communicatie met haar burgers en ondernemers een centrale plaats in haar beleid. Haar inzet voor de twee Kulturhusen kan echter in dat kader als een zeer positieve ontwikkeling worden gezien. Het voornemen om “samen met” de burgers en bedrijven van Epe beleid te maken, kan in de vier voorbeeldstudies nauwelijks worden teruggevonden.

De reden is zeker niet de onwil bij de gemeentelijke staf. De oorzaken hangen sterk samen met een weinig ontwikkeld beeld van wat “Samen werken samen leven” concreet betekent in gemeentelijk beleid. Deze medaille heeft twee zijden.

Eenzijds wordt een concrete operationalisering van de visie op communicatiebeleid nade gemist. Voor “wie” is bekend, maar het “wat” en “hoe” ontbreekt, niet alleen op papier maar ook in de “geest” van de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft in organisatorische zin geen maatregelen genomen om te leren van ervaringen met communicatie, terugkoppeling uit de praktijk ontbreekt. De participatieladder wordt expliciet genoemd als beleidsinstrument, de ambtenaren gebruiken het instrument niet noch handelen ze in de geest ervan. De rollen in de communicatie over en weer tussen gemeente en burgers zijn slecht gedefinieerd. Er bestaat onduidelijkheid en onenigheid over de rollen die de gemeente en haar partner Triada spelen. Het vertrouwen bij de burgers in het gemeentelijk communicatieproces taant: het draagvlak neemt eerder af- dan toe. Communicatie in de gemeentelijke organisatie heeft geen prioriteit en kent geen proactiviteit.. Het wrange gevolg is dat de gemeente de rekening gepresenteerd krijgt omdat genezen nu eenmaal duurder is dan voorkomen.

Anderzijds wordt door het ontbreken van deze communicatie-“ruggegraat” de raad niet of nauwelijks geïnformeerd over wat er “samen met de burgers en ondernemers” gebeurt. De Raad op haar beurt lijkt tot nu toe ook niet actief betrokken bij de discussie over “Samen beter samen verder” door het College en de ambtelijke staf vorm wordt gegeven. Er zijn zeker aangrijpingspunten om die vormgeving op korte termijn aan te pakken.

Het antwoord

Het antwoord op de onderzoeksvraag is, dat het onderzochte communicatiebeleid onvoldoende bijdraagt aan het beoogde kennis en participatieniveau van de burgers of aan het draagvlak onder de burgers.

Hiervoor zijn meerdere redenen aan te geven. De communicatie is vooral procedureel gericht en de communicatiecultuur van de medewerkers sluit hierbij aan in plaats van gericht te zijn op de uitwisseling van wensen, ideeën en mogelijkheden. Ook is de regierol van de gemeente nog onvoldoende uitgewerkt alsmede het bijbehorende communicatieproces. Verder worden de rollen en posities van de deelnemers vooraf niet helder gemaakt en er is het leren uit eerdere communicatieprocessen ten behoeve van nieuwe processen onvoldoende gestructureerd.

De conclusies

Op basis van het rapport en de bevindingen heeft de rekenkamercommissie de volgende conclusies getrokken:

1. de gemeente beperkt zich in zijn communicatie veelal tot het overbrengen van haar standpunt (zenden) terwijl zij volgens het vorige (2006-2010) en huidige (2010-2014) collegeprogramma een dialoog wenst;
2. de collegeprogramma's zijn (nog) niet vertaald in een gemeentelijk beleid met betrekking tot communicatie en participatie waarbij communicatie het uitwisselen van kennis en informatie inhoudt (er is geen richting bepalend communicatiebeleid);
3. de gemeente heeft de neiging communicatie vooral als procedureel proces te benaderen en voldoet alleen in die zin aan de kaders;
4. door deze procedurele benadering wordt het gewenste draagvlak niet bereikt;
5. als de gemeenteraad intervenueert om draagvlak alsnog te bereiken – motie m.b.t. bestemmingsplan Jonasweg – wordt het beoogde effect niet bereikt. Verschil in verwachtingen (inspraak op het bestemmingsplan versus toelichting op het gebruik van de nieuwbouw) en de gesprekspartner voor de burger (externe partner in plaats van de gemeente) zijn hier debet aan;
6. in gemeentelijke documenten wordt verwezen naar de participatieladder. De participatieladder is een instrument waarmee kan worden aangegeven hoe de participatie in communicatie tussen gemeente en inwoners op verschillende niveaus kan plaats vinden, variërend van “geïnformeerd worden” tot “zelfstandig beslissen”. Deze ladder wordt niet actief of passief toegepast;
7. bij toetsing van de communicatie in de vier cases aan deze participatieladder blijkt de trede waarop de feitelijke communicatie zich afspeelt aanzienlijk te verschillen van de trede die het gemeentebestuur wenst te bezetten in zijn communicatie gelet op het collegeprogramma, het communicatieproces loopt hierdoor schade op;
8. in een geval (Kulturhus) bevindt de feitelijke communicatie en de beoogde communicatie zich onbedoeld op nagenoeg dezelfde trede daarbij blijkt niet alleen de communicatie beter te verlopen maar voorkomt deze ook veel nawerk;
9. de rol van een externe partner wordt vooraf niet duidelijk vastgelegd waardoor verwachtingen niet uitkomen en het communicatieproces schade oploopt;
10. mede hierdoor loopt de gemeente het gevaar de regie in het communicatieproces kwijt te raken;
11. lopende en afgesloten communicatieprocessen worden niet als zodanig gearhiveerd, noch wordt de eenheid communicatie structureel ingezet als drager van het communicatiebeleid; waardoor het zowel moeilijk is lessen uit het verleden te “onthouden” – o.m. goed werkende communicatie strategieën - als te voorkomen dat telkens opnieuw oplossingen voor hetzelfde probleem worden ontwikkeld.

De aanbevelingen

In het vervolg op deze conclusies komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

1. vat communicatie op als het wederzijds uitwisselen van kennis en/of informatie in de interactie van de gemeente met personen of bedrijven, waarbij het beoogde doel van de communicatie en het participatieniveau expliciet wordt aangegeven;
2. werk de notie van regiegemeente uit (inclusief het communicatieaspect daarvan) zodat deze bij de uitvoering van beleid eenduidig is toe te passen;
3. bepaal welke rol de verschillende deelnemers in het communicatieproces innemen en in welke relatie ze tot elkaar staan, en gebruik hierbij de participatieladder
4. maak vooraf duidelijke afspraken over ieders rol en positie als de gemeente samenwerkt met externe partners en zorg dat deze afspraken bekend zijn bij de deelnemers in het communicatieproces;
5. zorg voor een structuur waarbij kennis die in de praktijk wordt opgedaan bij de uitvoering van het communicatiebeleid wordt geborgd en beschikbaar is voor komende communicatieprocessen; zodat daarmee communicatie-beleid en -praktijk van de gemeente Epe zich kunnen blijven ontwikkelen en verbeteren op basis van de eigen ervaringen;
6. zorg, vanwege het belang dat het communicatiebeleid zich blijvend ontwikkelt op basis van eigen ervaringen, voor de begeleiding van de eigen ambtenaren die betrokken zijn in processen met meerdere betrokken partijen; en dat daarbij door betrokken ambtenaren zowel voor- als achteraf aandacht besteed wordt aan het (beoogde en werkelijke) verloop van communicatieprocessen.

Reactie van het college van B&W (nr. 2010-28890)

Geachte commissie,

Met belangstelling hebben we kennisgenomen van uw conceptrapport 'Samen communiceren: een onderzoek naar het communicatiebeleid van de gemeente Epe'. Graag geven we u onze zienswijze over het rapport, inclusief de conclusies en aanbevelingen. U krijgt zoals gevraagd een gecombineerde reactie van B&W en de ambtelijke organisatie.

Communicatiebeleid of –structuur ontbreekt niet

Het college van B&W heeft in januari 2008 het Strategisch communicatieplan 2008-2010 vastgesteld. Vandaar dat we ons niet herkennen in de opmerkingen in dit rapport over het ontbreken van communicatiebeleid of -structuur. Er is wel degelijk een beleid en structuur aanwezig in onze gemeente. B&W heeft in 2008 ervoor gekozen om:

1. *inwoners of organisaties vooral te informeren. Dit is trede 1 van de participatieladder. U moet dan denken aan communicatie via persvoorlichting en publieksvoorlichting (o.a. nieuwsbrieven, brochures, publicatie gemeentepagina, gemeentegids enz.). Hier heeft de eenheid communicatie vooral een uitvoerende rol.*
2. *Bij een vooraf geselecteerd aantal projecten worden burgers nauwer betrokken en gaat de communicatie verder dan informeren (bijvoorbeeld trede 2: raadplegen). U moet dan denken aan uitgebreidere communicatie waarbij burgerparticipatie een grotere rol speelt. De eenheid communicatie neemt actief deel aan projectgroepen en er worden communicatieplannen gemaakt voor het project.*

De keuze van deze projecten door B&W wordt elk jaar vastgelegd in het afdelingsplan van de eenheid communicatie. Bij deze keuze worden de volgende criteria gebruikt:

- *Staat het project vermeld in de geldende programmabegroting?*
- *Is het een project wat politiek de aandacht heeft?*
- *Is het een project wat bij inwoners aandacht heeft en dus communicatie vraagt?*
- *Is het een project waarbij veel gecommuniceerd moet worden omdat voorlichting belangrijk is?*

¹ Deze werktitel in het definitieve rapport gewijzigd in: Samen communiceren. Een onderzoek naar communicatie- en participatiebeleid van de gemeente Epe.

B&W heeft gekozen voor de bovenstaande tweedeling in communicatie omdat inwoners niet overvoerd moeten/willen worden met burgerparticipatie. Niet alles moet en kan samen met inwoners uitgedacht worden. In de literatuur over burgerparticipatie wordt hiervoor ook gewaarschuwd. Daarnaast heeft de gemeente Epe een compacte eenheid Communicatie. Dit alles vraagt dus om het stellen van prioriteiten.

Overigens: bestemmingsplannen horen niet bij het bovenstaand beleid. Deze plannen hebben hun eigen vaste, procedurele, communicatietrajecten (zie onze reactie bij punt 3 onder het kopje 'Reactie op andere hoofdpunten uit het rapport').

Actief aan de slag met participatieladder

We vinden dat veel inwoners van de gemeente Epe tevreden zijn over de manier waarop de gemeente communiceert. Dit blijkt niet alleen uit het onderzoek 'Staat van de gemeente' (2009), maar ook uit de Bestuurskrachtmeting van de provincie Gelderland (2009). Een van de aanbevelingen uit deze Bestuurskrachtmeting gaat over het vastleggen van spelregels voor burgerparticipatie. Vandaar dat B&W in december 2009 heeft besloten de participatieladder (die al genoemd wordt in het communicatiebeleid van 2008) verder uit te werken tot een leidraad voor het betrekken van burgers bij beleid en hoe om te gaan met reacties van inwoners. Deze afspraak is in april 2010 opnieuw vastgelegd in het coalitieakkoord. Een eerste voorstel voor de leidraad is inmiddels aangeboden aan de gemeenteraad en wordt op 9 december 2010 besproken met de raad tijdens een informatieavond.

Reikwijdte onderzoek

We vatten dit rapport op als een onderzoek naar het communicatiebeleid rondom vier projecten en niet als een onderzoek naar het volledige communicatiebeleid van de gemeente Epe. Verder is het bijzonder dat in dit onderzoek gekozen is voor drie projecten die op het moment van het onderzoek nog niet (juridisch) afgerond waren.

Reactie op andere hoofdpunten uit het rapport

Naast de bovenstaande algemene opmerkingen, willen we graag ook een reactie geven op drie andere punten die in uw rapport regelmatig terugkomen:

1. *rolverdeling tussen gemeente en haar (maatschappelijke) partners;*
 2. *wijze van communiceren (tijdigheid, frequentie, terugkoppelen);*
 3. *werkwijze volgens vaste procedure;*
1. *Rolverdeling tussen gemeente en haar (maatschappelijke) partners*
In uw rapport geeft u aan dat het vaak onduidelijk is wat de rol van de gemeente is en wat de rol van anderen is. De gemeente Epe wil zich verder ontwikkelen als regiegemeente en in deze fase van de ontwikkeling is het vanzelfsprekend dat de discussie gevoerd wordt over rol- en taakverdeling. Maatschappelijke partners en ook burgers moeten wennen aan een terugtrekkende overheid, soms ook op het gebied van communiceren. We delen uw zorg dat deze gewenningsfase soms leidt tot onduidelijk situaties en we zullen in de toekomst meer aandacht schenken aan een duidelijke rol- en taakverdeling. Hierbij gebruiken we de participatieladder als hulpmiddel. Het nieuwe project Wijk- en dorpsgericht werken is een goed voorbeeld waarbij we de participatieladder al gebruiken.
 2. *Wijze van communiceren*
De gemeente Epe kiest ervoor op veel te communiceren via massamedia. Maar in veel gevallen krijgen betrokkenen ook een (nieuws)brief in de bus. Door deze persoonlijke manier van communiceren proberen we betrokkenheid te vergroten. Tijdig communiceren kan veel oplossen. Maar goede communicatie kan de boodschap niet 'verzachten'. Als je het ergens niet mee eens bent, dan is het vaak makkelijk wijzen naar het communicatieproces.
 3. *Procedures*
Regelmatig komt u in uw rapport terug op de procedure die we volgen bij communicatie over met name bestemmingsplannen. We volgen hierin de inspraakverordening van de gemeente Epe. Dit houdt in dat we het volgende organiseren: een informatieavond, twee keer de mogelijkheid om een reactie te geven (inspraak en zienswijze), een hoorzitting en inspreken in de gemeenteraad.

We volgen deze procedure omdat bestemmingsplannen en bestemmingsplanwijzigingen grote belangentegenstellingen kunnen bevatten. Wij moeten als gemeente rekening houden met alle belangen en rechten. Het communicatieproces in dit verband kan zich daarom niet richten op participatie, maar op informeren. We doen dit om te voorkomen dat we verwachtingen wekken die we niet kunnen waarmaken. Door het gebruik van de participatieladder kunnen we de mate van participatie helder uitleggen en voorkomen we dat verkeerde verwachtingen ontstaan (zie ook de slotopmerking in deze brief).

Overigens geldt het bovenstaande voor meer taken van de gemeente. Denk bijvoorbeeld aan handhaven of het toekennen van een uitkering. Dit zijn allemaal taken waarbij we inwoners informeren en niet laten participeren. Participeren is aan de orde bij plannen waar meer beleidsruimte is. Denk aan bijvoorbeeld stedenbouwkundige plannen.

Feitelijke onjuistheden

In het rapport kwamen wij deze feitelijke onjuistheden tegen. Deze leggen we graag nog eens uit.

1. p. 7: eenheid Communicatie is niet betrokken bij geen enkel van de gekozen projecten
Dit is niet het geval: de eenheid is vooral betrokken geweest bij het proces voor het Centrumplan Epe.
2. p. 17: visie op de keuzes waar communicatie-uren in te zetten ontbreekt
Er zijn wel degelijk criteria waarop deze keuzes worden gebaseerd, zie reactie bovenaan deze brief.
3. p. 22: recente discussie over inzet eenheid Communicatie + eenheid Communicatie heeft geen van de cases ondersteund zie 1 hierboven.
4. p. 23: In het praktijkvoorbeeld § 3.2 wordt aangehaald dat Triada een plan heeft ontworpen voor zowel de toenmalige eigenaar van het café en als ook voor Triada / Riwis. Triada heeft in opdracht van de gemeente voor de toenmalige eigenaar een stedenbouwkundige schets gemaakt. Deze schets heeft geen enkele status; hierover is geen besluit genomen. Daarnaast is het plan van Triada / Riwis ontworpen door de architect van Riwis en niet door Witpaard.
5. p. 24: In § 3.2.1 wordt een procedure beschreven die niet klopt. De indruk wordt gewekt dat het plan tijdens de procedure is aangepast in die zin dat er een 'oorspronkelijke' herziening was, die vervolgens is aangepast waardoor hier niet meer op gereageerd kon worden. Dit is niet waar. Het bestemmingsplan is met de (juridisch bindende) functieaanduiding 'zorginstelling' in procedure gegaan en naderhand niet aangepast. Op dit bestemmingsplan met deze functieaanduiding kon iedereen reageren. Dat niet in het bestemmingsplan is opgenomen wie het pand gaat bewonen komt doordat het soort bewoners niet juridisch te regelen is.
6. p. 26: In § 3.2.3 wordt het NIMBY effect benoemd. Hierbij wordt gemakkelijk aan het feit voorbij gegaan dat het nieuwe plan een planologische vooruitgang (of in ieder geval geen verslechtering) is. Het nieuwe plan is veel minder massaal dan het toen geldende plan met de horecabestemming. Ook het gebruik is lichter van aard. Voor een zorginstelling zijn geen indicatieve milieu-afstanden, voor een horecagelegenheid wel. De raad van State ondersteunt ons standpunt en heeft in de uitspraak over de verzoeken om voorlopige voorziening aangegeven dat er geen sprake zal zijn van een onevenredige inbreuk op het woon- en leefklimaat ter plaatse. Met andere woorden: een horecagelegenheid (mogelijkheid tot discotheek!) is meer 'NIMBY' dan een zorginstelling.
7. p. 26: De bewering eveneens in § 3.2.3 dat er geen vooroverleg heeft plaatsgevonden omdat het 'om een enkel kaveltje gaat' vinden wij nogal denigrerend. Zo is in het interview hierover niet gesproken.
8. p. 26: In § 3.2.4. wordt gesteld dat in de Wro expliciet is opgenomen dat ruimtelijke planvorming bij uitstek bedoeld is om burgers mee te laten denken. Gewezen wordt op het benaderen van doelgroepen om te adviseren. We kennen deze bepaling niet en kunnen hem in de Wro niet vinden. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) staat de verplichting om de provincie, de VROM-inspectie en het Waterschap in te lichten. Verder wordt – afhankelijk van het plan – vaak in het kader van de goede ruimtelijke ordening de nutsbedrijven benaderd. Het belang van de burgers / omwonenden wordt meegenomen in de belangenafweging om een bestemmingsplanprocedure te starten. Bij een bestemmingsplanprocedure is vaak sprake van tegengestelde belangen. Juist daarom wordt de wettelijk voorgeschreven procedure gevolgd.
9. p. 27: Dit is wel een zeer beknopte beschrijving van de communicatie voor dit project. In het plan van aanpak bij de start van het project Centrumplan Epe heeft communicatie nadrukkelijk de aandacht gehad. Helaas is in dit onderzoeksrapport nauwelijks beschreven op welke wijze

- hieraan invulling is gegeven. Er is een klankbordgroep ingesteld. Deze is twee keer bijeengekomen en was divers van samenstelling. De eerste keer was een brainstormbijeenkomst, er waren dus op dat moment geen concrete plannen. De tweede keer lag de ontwerp-tekst van de structuurvisie voor. Over de inhoud daarvan kon meegesproken worden en zo dus invloed worden uitgeoefend over de definitieve teksten van de ontwerp-structuurvisie. In bijlage 1 vindt u meer informatie.*
10. *p. 28: In het onderzoeksrapport is weinig terug te vinden van de manier waarop de Ondernemers-vereniging Epe betrokken is bij het proces. De Ondernemersvereniging is in eerste instantie betrokken bij de inhoud van het plan van aanpak (startplan) en is per brief op 16 januari 2008 gevraagd haar reactie te geven. Om aandacht te vragen voor de plannen is een afvaardiging van de gemeente ook aanwezig geweest bij de algemene ledenvergadering op 16 april 2008. Tijdens deze vergadering kwam namelijk het centrum van Epe aan de orde. Ook is aan de Ondernemersvereniging begin februari 2009 gevraagd namen van personen door te geven die in de klankbordgroep zitting willen nemen. Dit is ook gebeurd. Vervolgens zijn de betreffende personen uitgenodigd en hebben zij ook deelgenomen aan de overleggen die zijn geweest. De nota koersbepaling diende als voorloper van de ontwerp-structuurvisie. De Ondernemers-vereniging heeft schriftelijk positief gereageerd op de betreffende nota. Vervolgens heeft de ondernemersvereniging ook een zienswijze ingediend over de ontwerpvisie. Hierin schrijft de vereniging het volgende: "In grote lijnen kan het DB zich vinden in het voorliggende concept en we merken daarbij op, dat het RBOI samen met de werkgroep goede oplossingen heeft gevonden voor de verdere ontwikkeling van het centrum van Epe in de nabije toekomst".*
 11. *p. 28: Van ontwerp-structuurvisie naar definitieve structuurvisie duurt langer dan gepland. Dat is juist. Betrokkenen zijn echter per brief vlak voor de zomervakantie uitgelegd waarom het allemaal langer duurt (er was aanvullend verkeerskundig onderzoek nodig). De eerste alinea van de cursieve tekst in deze paragraaf is daardoor niet juist.*
 12. *p. 28: Het klopt dat ontwerp-beleid al heel concreet was. Dat is inherent aan het ter inzage leggen van een ontwerpvisie. De informatieavond is daarbij niet 'afgeraffeld'. In een presentatie is alles wat van belang was uitgebreid aan bod geweest.*
 13. *p. 31: Niet de eenheid Communicatie krijgt een actieve rol in discussie, maar twee andere ambtenaren van de gemeente Epe. Zij voerden de gesprekken en onderhandelingen.*
 14. *p. 37: eenheid Communicatie is niet direct betrokken bij de cases
Dit is niet juist er is wel degelijk betrokkenheid bij het project Centrumplan Epe.*
 15. *p. 37: geen communicatieplan opgesteld voor de vier case studies.
Dit is niet juist. Er is een communicatieplan gemaakt voor het project Centrumplan Epe. Voor de andere drie projecten is inderdaad geen communicatieplan gemaakt omdat deze projecten vallen binnen de bestemmingsplanprocedure en dus een eigen vaste communicatietraject hebben.*
 16. *p. 38: punt 6: Alleen het opstellen van digitale plannen wordt uitbesteed. Vanaf het moment van ontvangst van het digitale plan vinden alle handelingen intern plaats (het inlezen, controleren en digitaal ondertekenen van de digitale plannen). Ook het publiceren van digitale plannen vindt intern plaats. Wij plaatsen het ondertekende plan vanuit Nedplan op een ftp-locatie, vervolgens wordt het plan automatisch 'opgehaald' door RO-online.*
 17. *p. 38, punt 7: Klanttevredenheid over communicatie rondom gemeentelijke activiteiten wordt niet gemeten.
Dit is wel het geval, in 2009 is zowel in het onderzoek 'Staat van de gemeente' als in de Bestuurskrachtmeting communicatie gemeten.*
 18. *p. 39, punt 8: in alle vier de case studies was het beter geweest op proactieve wijze de burger te betrekken
Hierover kun je van mening verschillen. Daar waar de belangen sterk tegenstrijdig zijn, is het maar de vraag of je burgers proactief moet betrekken.*
 19. *p. 39, punt 10: ondanks vraag naar betere communicatie: geen communicatie medewerker ingezet. Bij de eenheid Communicatie is een dergelijke vraag niet bekend.*
 20. *p. 41: ambtelijke staf houdt zich niet bezig met participatieladder
De ambtelijke staf houdt zich wel degelijk bezig met de participatieladder, wel voornamelijk met trede 1 (informereren).*
 21. *p. 42: notulen B&W 22 januari 2010
Dit moet zijn notulen B&W 22 januari 2008.*

We vertrouwen erop met onze reactie een bijdrage te kunnen leveren aan dit rapport van de Rekenkamercommissie. We willen benadrukken dat we kritisch naar het rapport hebben gekeken en aanknopingspunten zien waarmee we aan de slag gaan of aan de slag zijn.

Het rapport heeft ons gesterkt in de denkrichting die we met communicatie zijn ingeslagen:

- *het strategisch communicatiebeleidsplan liep tot 2010 en wordt in 2011 geactualiseerd;*
- *van de participatieladder gebruiken we nu vooral trede 1. We zijn bezig met een leidraad hoe we de participatieladder verder kunnen gebruiken in onze gemeente. Concreet betekent dit dat van projecten van te voren wordt bepaald op welke trede ze staan. Op die manier wordt de rolverdeling tussen overheid en burgers/instellingen duidelijk. Ook wordt duidelijk wat burgers kunnen verwachten en hoever hun inspraak gaat.*

We wensen u veel succes en wijsheid toe bij de afronding van het rapport. De definitieve versie zien wij met belangstelling tegemoet.

Nawoord van de rekenkamercommissie Epe

In zijn reactie geeft het college aan zich niet te herkennen in onze aantekening dat een communicatiebeleid of structuur zou ontbreken wegens de aanwezigheid van het communicatieplan 2008-2010. Vervolgens wordt het beleid en de wijze waarop daarbinnen keuzes worden gemaakt uiteengezet.

De achtergrond van ons onderzoek is gelegen in de bij herhaling genoemde onvrede in de Eper gemeenschap en de gemeenteraad over de wijze waarop de interactie vanuit het gemeentehuis met de samenleving plaatsvindt. Deze onvrede wordt ook gevoed of krijgt zijn erkenning in de collegeprogramma's 2006-2010 en 2010-2014 waar het samen met de burgers en bedrijven werken aan de toekomst van de gemeente wordt genoemd. De titel van het collegeprogramma 2010-2014 is niet voor niets "Samen beter, samen verder". In ons onderzoek is dat opgevat als de wens tot samenwerking. Een wens die alleen gestalte kan krijgen door overleg op één of andere wijze: dus door communicatie. Om de samenwerking en communicatie te ordenen is gebruik gemaakt van de participatieladder. In termen van deze ladder is samenwerken coproduceren, de vierde trede. Het college geeft in zijn reactie aan dat het ervoor heeft gekozen niet verder te gaan dan trede 1 en in een enkel geval trede 2. Hieraan liggen niet alleen beleidsmatige overwegingen (burgers willen niet worden overvoerd) ten grondslag maar ook praktische (compacte eenheid Communicatie). De rekenkamercommissie veronderstelt dan dat deze beperkingen met de burgers en bedrijven (en gemeenteraad) expliciet worden gedeeld zodat hun verwachtingen in overeenstemming kunnen worden gebracht met de mogelijkheden ter zake.

Past de rekenkamercommissie de criteria van B&W (waarmee wordt bepaald of de eenheid Communicatie bij het project wordt betrokken) toe dan lijken alle vier de casussen daaraan te voldoen. Alleen in de casus Centrumplan is de eenheid Communicatie bij het project betrokken bij het opstarten. Later heeft het project deze inzet moeten missen en ziet de rekenkamercommissie ook dat de procedure, het toepassen van hun inbreng e.d. voor de ondernemersvereniging onduidelijk was.

Vervolgens merkt het college op dat veel inwoners tevreden zijn over de wijze waarop het college met hen communiceert. Het college baseert zich daarbij op de "Staat van de gemeente" (2009) en de "Bestuurskrachtmeting van de provincie Gelderland" (2009).

De rekenkamercommissie leest in de bestuurskrachtmeting in de eindconclusies onder 2. dat: "Op strategisch niveau verloopt de samenwerking minder soepel. De reden hiervan is dat door dit college gekozen is voor een andere, meer professionele en zakelijke bestuursstijl, waarin sterk afstand genomen wordt van cliëntelisme. Het college heeft deze bestuursstijlwissel niet helder gecommuniceerd en beargumenteerd naar de maatschappelijke partners, met als gevolg dat het maatschappelijk middenveld zich op afstand gezet voelt. Het maatschappelijk middenveld benadrukt dat voor een goede samenwerking een grotere mate van wederzijdse betrokkenheid op elkaar nodig is." In de Staat van de gemeente komt geen indicator "communicatie met het college" voor. Op de indicatoren die hier enige indruk van geven scoort de gemeente Epe nog onder het landelijk gemiddelde. Deze indicatoren zijn veel concreter en betreffen bijvoorbeeld de informatie bij vergunningverlening. Dat is dus niet het strategische niveau van coproduceren. De rekenkamercommissie ziet zich derhalve door de bestuurskrachtmeting eerder ondersteund dan dat daaruit een heroverweging van de conclusies en aanbevelingen volgt.

Het college merkt aansluitend op dat hij het rapport ziet als een onderzoek naar vier casussen en niet als een onderzoek naar het communicatiebeleid van de gemeente.

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek als volgt opgezet. Eerst is de onderzoeksvraag geformuleerd. Daar is in het algemeen een antwoord op gegeven en dat antwoord wordt verdiept door enkele casussen nader te onderzoeken. Daarbij worden de casussen zo gekozen dat ze onderling verschillen en aldus niet alleen verdieping geven maar ook het onderzoeksobject in de breedte bestrijken. Deze werkwijze geeft een goed beeld terwijl de inspanningen en kosten om het beeld te krijgen beperkt blijven.

In de inleiding van dit rapport is opgemerkt dat de rekenkamercommissie zich richt op beleidsonderzoek ten behoeve van het debat in de raadszaal en niet op een juridisch onderzoek ten behoeve van de rechtszaal. Ons onderzoek is derhalve niet afhankelijk van (finale) uitspraken van de rechter.

Tot slot van zijn meer beleidsmatige opmerkingen gaat het college in op:

De rolverdeling tussen gemeente en haar (maatschappelijke) partners, wijze van communiceren, procedures.

Bij het punt procedures merkt de rekenkamercommissie op dat dit een goede werkwijze kan zijn in de operationele fase. Echter in de fase van ontwikkeling, de meer strategische fase met vragen als: hoe willen we dat het centrum eruit gaat zien, is een hogere mate van uitwisselen van ideeën en (on)mogelijkheden zeer goed denkbaar. Daarmee zou tegemoet worden gekomen aan de ambitie van de gemeente en de opmerking in de bestuurskrachtmeting van de provincie Gelderland. De rekenkamercommissie beveelt aan om deze splitsing ook bij ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening aan te brengen.

De rekenkamercommissie kan zich verenigen met de reactie van het college bij de twee overige hier genoemde punten.

Ten aanzien van de rolverdeling tussen gemeente en haar (maatschappelijke) partners wijst de rekenkamercommissie op een aantal vragen die de VNG stelt als het over participatie gaat. Het antwoord op deze vragen, in combinatie met de participatieladder, zal zeker bijdragen aan de gewenste duidelijkheid. De vragen waar hier op wordt gedoeld zijn:

- met welke doelen wordt participatie ingezet
- op welke thema's wordt participatie ingezet
- hoe wordt in een participatieproces de rol voor burgers en andere belanghebbenden bepaald
- welke rol en verantwoordelijkheid heeft de Raad, welke het College en welke de burgemeester
- welke randvoorwaarden worden aan een goed participatieproces gesteld?

De feitelijke opmerkingen.

Enkele feitelijke onjuistheden zijn in het rapport aangepast. In bijlage .. is per opmerking een reactie gegeven.

Afsluiting

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de discussie over de wenselijkheden en (on)mogelijkheden om de burgers en bedrijven in Epe meer te betrekken bij de ontwikkelingen. Dit in lijn met de gedachten van "Samen beter, samen verder" zoals het coalitieprogramma luidt, en de visie van Epe als regiegemeente. De commissie ziet zich hierin gesteund door het college waar die in zijn reactie aangeeft in het onderzoek aanknopingspunten te zien voor de denkrichting waarin hij de communicatie verder wil ontwikkelen.

De rekenkamercommissie vertrouwt erop dat met dit onderzoek een bijdrage is geleverd aan het spiegelen en reflecteren van beleid teneinde een verdere positieve ontwikkeling mogelijk te maken.

Research voor beleid

Gemeente Epe

home | contact | proclaimer | sitemap | gemeentegids | A a |  

Actueel

Leven in Epe

Politiek en Organisatie

Bezoek Epe

Ondernemen

Digitaal Loket

Bouwen en Wonen

zoeken 
 Uitgebreid zoeken

Bent u het eens met de begroting 2011-2014? Tijdens de raadscommissie van donderdag 28 oktober as. kunt u vragen stellen en inspreken. Lees [hier](#) meer.

Gemeente Epe – Markt 14 – 8161 CL Epe – T (0578) 67 87 87 – [E-mail](#) – [Adressen en openingstijden](#) – [Servicelijn](#)

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Samen communiceren - onderzoeksdeel

Voorwoord

In het gemeentelijk beleid van de gemeente Epe speelt de samenwerking tussen de gemeente en haar burgers en bedrijven een belangrijke rol. In het vorig collegeprogramma is expliciet gesteld dat “lokaal bestuur .. van en voor de burger.. is”. Het huidige programma laat al in de titel weinig te raden over: “Samen beter, samen verder”.

Communicatie tussen de gemeente en haar inwoners is van groot belang, vandaar dat de rekenkamercommissie van Epe een onderzoek heeft laten uitvoeren hoe het gemeentelijk communicatiebeleid in de praktijk uitwerkt.

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek voorbeelden geselecteerd op twee beleidsterreinen. Binnen het ruimtelijk ordeningsbeleid werden de communicatie rond de opzet van het bestemmingsplan Oosterhof Heggerenk (Jonasweg in de volksmond) en de structuurvisie Centrum Epe als voorbeeldstudies gekozen. Binnen het buur(t)gerichte ontwikkelingsbeleid is gekozen voor de analyse van de communicatie rond de oprichting van het Kulturhus in Epe. Daarnaast wordt ook de communicatie onderzocht rond de oprichting van het Kulturhus in Oene, een proces dat nog in volle gang is.

Pieter van Teeffelen

Projectleider Research voor Beleid

Samenvatting

Draagt het communicatiebeleid van de gemeente Epe, uitgaande van de geldende wettelijke en gemeentelijke kaders, in voldoende mate bij aan het beoogde kennis- en participatieniveau en draagvlak onder burgers bij het uitvoeren van plannen?

De Rekenkamercommissie van de gemeente Epe heeft onderzoek laten uitvoeren naar het communicatiebeleid van de gemeente Epe met de bovenstaande onderzoeksvraag.

Vier voorbeeldstudies

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een viertal cases: de communicatie rond de invoering van het bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk (Jonasweg), de ontwikkeling van de structuurvisie Epe Centrum, de oprichting van het Kulturhus Eper Gemeentewoning en de oprichting van het Kulturhus Oene. De vier cases worden beschouwd als illustraties van het bredere communicatiebeleid van de gemeente. De bevindingen uit de studie dienen ter reflectie op het gemeentelijk communicatiebeleid.

Het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd tussen 11 augustus en 1 november 2010. De gesprekken in Epe vonden plaats op 22 en 23 september jl. Het onderzoek bestond uit een deskstudy waarin de relevante literatuur (bestuurlijke nota's, ambtelijke uitwerkingen, ruimtelijke plannen, correspondentie tussen gemeente en burgers, etc.) is bestudeerd. Vervolgens vond een analyse plaats waarin met een wethouder, diverse managers van gemeente en gemeentelijke partners, ambtelijke staf, en burgers en ondernemers werd gesproken. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die werden teruggekoppeld naar de aanwezigen bij de respectievelijke gesprekken. Aanvullende informatie werd verzameld via telefoongesprekken en e-mailcorrespondentie. Een conceptnota van bevindingen is opgesteld.

De praktijk

De communicatie van de gemeente Epe met haar burgers en ondernemers is vooral informeren en in veel mindere mate uitwisselen van informatie. Dit geldt in alle vier de case studies. Bij de opzet van geen van de vier onderzochte projecten was de Eenheid Communicatie direct betrokken

Het communicatieproces rond het bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk is, althans in de opinie van de ambtelijke staf procedureel ingestoken. "De toevoeging "zorginstelling" aan de bestemming wonen (voor de gemeente een nuance, voor de omwonenden een wezenlijke verandering in het plan) leidt tot een slepende discussie waar emoties hoog oplopen, met als gevolg een sterk verstoord communicatieproces.

Bij de vormgeving van de structuurvisie wordt actief met de ondernemersvereniging overleg gevoerd. Toch blijkt ook dat zowel de ondernemersvereniging als de afzonderlijke ondernemers uit het centrum van Epe grote moeite hebben met de wijze van communiceren van de gemeente. Het is te weinig, te laat, hun rol is onduidelijk en er wordt niet geluisterd.

De gemeente geeft met haar aandacht voor de twee Kulturhusen concrete invulling aan haar beleid om het leven in de dorpskernen te revitaliseren. De discussie bij de Eper Gemeentewoning concentreert zich op de samenwerking van de gemeente met de drie grote gebruikers. Vanuit de gebruikers wordt gesteld dat de gemeente zich te afstandelijk heeft opgesteld, het probleem (een bezuiniging van 150.000 euro) gewoon "over de schutting" heeft gegooid onder het motto dat zij zelf alleen een regierol heeft. Later in het proces is de aandacht voor communicatie (en daarmee de aandacht voor de burgers) verbeterd, hetgeen zichtbare resultaten oplevert. Alle partijen zijn het er over eens: voorkomen was altijd beter geweest dan genezen zoals nu het geval was.

Bij het Oener Kulturhus speelde de discussie over de verschillende rollen van gemeente en het sociale middenveld (in dit geval Triada) een centrale rol. Net als bij het bestemmingsplan blijkt het voor de bewoners niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is (en verantwoordelijkheid neemt). Het bord dat op de bouwplaats is neergezet is in deze zin alleszeggend: Triada biedt op dat bord Oene

een Kulturhus aan, de gemeente als opdrachtgever en de provincie als belangrijke financier worden niet genoemd. De “mee doeners” en “mee beslissers”, om een term van de participatieladder te gebruiken, afkomstig uit de Oener bevolking, worden op het bord niet genoemd.

Communicatiebeleid in Epe

De gemeente geeft communicatie met haar burgers en ondernemers een centrale plaats in haar beleid. Haar inzet voor de twee Kulturhusen kan in dat kader als een zeer positieve ontwikkeling worden gezien. Het voornemen om “samen met” de burgers en bedrijven van Epe beleid te maken, kan echter in de vier voorbeeldstudies nauwelijks worden teruggevonden.

De reden is zeker niet de onwil bij de gemeentelijke staf. De oorzaken hangen sterk samen met een weinig ontwikkeld beeld van wat “Samen werken samen leven” concreet betekent in gemeentelijk beleid. Deze medaille heeft twee zijden.

Enerzijds wordt een concrete operationalisering van de visie op communicatiebeleid node gemist. Voor “wie” is bekend, maar het “wat” en “hoe” ontbreekt, niet alleen op papier maar ook in de “geest” van de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft in organisatorische zin geen maatregelen genomen om te leren van ervaringen met communicatie, terugkoppeling uit de praktijk ontbreekt. De participatieladder wordt expliciet genoemd als beleidsinstrument, de ambtenaren gebruiken het instrument niet noch handelen ze in de geest ervan. De rollen in de communicatie over en weer tussen gemeente en burgers zijn slecht gedefinieerd. Er bestaat onduidelijkheid en onenigheid over de rollen die de gemeente en haar partner Triada spelen. Het vertrouwen bij de burgers in het gemeentelijk communicatieproces taant: het draagvlak neemt eerder af- dan toe. Communicatie in de gemeentelijke organisatie heeft geen prioriteit en kent geen proactiviteit. Het wrange gevolg is dat de gemeente de rekening gepresenteerd krijgt omdat genezen nu eenmaal duurder is dan voorkomen.

Anderzijds wordt door het ontbreken van deze communicatie-“ruggengraat” de raad niet of nauwelijks geïnformeerd over wat er “samen met de burgers en ondernemers” gebeurt. De Raad op haar beurt lijkt tot nu toe ook niet actief betrokken bij de discussie over “Samen beter samen verder” zoals die door het College en de ambtelijke staf vorm wordt gegeven. Er zijn zeker aangrijpingspunten om die vormgeving op korte termijn aan te pakken.

1 Aanleiding en uitwerking van het onderzoek

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De gemeente Epe zet in op samenwerking met haar burgers en bedrijven. De gemeente omschrijft dit streven op haar Internetsite: "De gemeentelijke organisatie van Epe heeft zich sinds 2003 in de richting van 'Het Publiekmodel' ontwikkeld. We maken een omslag van 'aanbodsgericht' naar 'vraaggericht' werken. Alle publieksfuncties worden beter op elkaar afgestemd, waardoor we beter kunnen inspelen op de verwachtingen van burgers en ondernemers. Daarnaast bereiden we ons voor op de toekomst waarbij de gemeente een regie- en elektronische gemeente wordt"

De Rekenkamercommissie (RKCie) van Epe is geïnteresseerd in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid gericht op deze interactie tussen gemeente en burgers en bedrijven. Het gemeentelijk handelen moet voor een ieder helder en duidelijk zijn. Dit geldt voor de plannen en de besluitvorming. Maar ook voor de inbreng van burgers en bedrijven bij plannen en initiatieven. Het betekent open staan voor burgers, een klantvriendelijke houding en een goede informatievoorziening, met andere woorden, het betekent een goed functionerend communicatiebeleid.

Dit communicatiebeleid met haar praktische realisatie is onderwerp van studie. In deze studie wil de RKCie niet alleen in algemene zin dat beleid analyseren, maar wil ze juist toetsen hoe in de gemeentelijke bedrijfsprocessen dit beleid gestalte krijgt aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden.

Het gaat de RKCie er vooral om, om op basis van de kennis en inzichten die uit deze voorbeeldstudies naar voren komen, bruikbare lessen te (doen) trekken voor de toekomst.

1.2 Uitwerking van de onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vormgeving van het communicatiebeleid in Epe en op de uitvoering van het gemeentelijk beleid².

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Draagt het communicatiebeleid van de gemeente Epe, uitgaande van de geldende wettelijke en gemeentelijke kaders, in voldoende mate bij aan het beoogde kennis- en participatie niveau en draagvlak onder burgers bij het uitvoeren van plannen?

1.3 Operationalisering

Uit de centrale onderzoeksvraag naar het communicatiebeleid van de gemeente Epe en de met de twee onderzoeksvelden samenhangende wettelijke, beleidsmatige en bedrijfsmatige kaders, zijn drie categorieën deelvragen af te leiden.

Allereerst is een groep inventariserende vragen die de beleidsprocessen van het onderzoek duiden:

- 1 Beleidsprocessen rond ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling**
1. Wat zijn de wettelijke kaders ten aanzien van de opzet van de ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling in de vorm van een Kulturhus?
2. Wat is het algemene karakter van het gemeentelijke dienstverleningsbeleid?
3. Wat is het specifieke karakter van het Epese dienstverleningsbeleid bij de ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling? Welke interne gremia spelen hierin een actieve rol?

² Effectiviteit, of doeltreffendheid, definiëren we als de mate waarin de inzet van middelen leidt tot de realisatie van de beoogde doelen. Naast effectiviteit speelt ook efficiëntie of doelmatigheid een belangrijke rol in de beleidsvorming van gemeenten. Doelmatigheid definiëren we als het met inzet van zo min mogelijk middelen bereiken van een maximaal effect.

4. Is er een communicatie- en/of informatieplan opgesteld? Cq. welke activiteiten zijn afgesproken over de communicatie/implementatie van ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling?
5. Welke rol hebben de gemeente en de klanten (burgers, verenigingen en bedrijven) gespeeld bij de totstandkoming van het huidige beleid t.a.v. ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling? (Vgl. de participatieladder).
6. Op welke wijze ondersteunt ICT / automatisering de bedrijfsprocessen in de gemeentelijke informatieorganisatie?
7. Op welke wijze meet de gemeente de klanttevredenheid en informeert ze de relevante instanties?
8. Wanneer kan worden volstaan met alleen informeren van de betrokken burgers?
9. Welke is de rol van de raad, als initiërende partij en/of als controlerende partij?
10. Hoe is de gemeente omgegaan met de inbreng van de bewoners en is de eventueel voorziene beleidsruimte benut?
11. Worden er in de gemeente Epe eerdere ervaringen met de uitvoering van
12. communicatiebeleid teruggekoppeld?

Vervolgens zijn er twee groepen onderzoeksvragen die elk de bedrijfsprocessen van één van de twee velden betreffen en die in dezelfde lijn van onderzoeksvragen zijn uitgewerkt :

2a ruimtelijke planvorming, bedrijfsprocessen

13. Hoe heeft de communicatie rond de opzet van de structuurvisie Centrum Epe en het bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk vorm gekregen?
14. Is er bij elk van de twee processen een communicatie/informatieplan opgesteld en/of een procedureplan uitgewerkt?
15. Welke zijn de partners van de gemeente die hebben deelgenomen aan de opzet van dit communicatiebeleid? Op welke wijze?
16. Welke communicatieactiviteiten heeft de gemeente uitgevoerd in het kader van de structuurvisie en het bestemmingsplan?
17. Was dit conform het plan?
18. Was de communicatie tijdig, volledig en juist?
19. Is de communicatie rond de structuurvisie en het bestemmingsplan voor burgers in begrijpelijke taal, helder en empathisch uitgevoerd?
20. Zijn de (betrokken) burgers (en bedrijven) tevreden over de uitvoering van de ruimtelijke planvorming in structuurvisie en bestemmingsplan?
21. Is de wijze van communicatie draagvlak gecreëerd onder burgers?
22. Heeft de communicatie gezorgd voor een goede relatie met de doelgroep?
23. Is vanaf het begin de rol en de mate van invloed van de burgers op de ruimtelijke ordeningsprocessen in het algemeen en die van de structuurvisie en het bestemmingsplan in het bijzonder duidelijk geweest? (vgl. participatieladder)

2b Buur(t)gerichte ontwikkeling, bedrijfsprocessen bij de opzet van een Kulturhus

24. Hoe heeft de communicatie rond het Kulturhus de Eper gemeentewoning en het Kulturhus Oene vorm gekregen?
25. Is er bij elk van de twee processen een communicatie/informatieplan opgesteld en/of een procedureplan uitgewerkt?
26. Welke zijn de partners van de gemeente die hebben deelgenomen aan de opzet van dit beleid? Op welke wijze?
27. Welke communicatieactiviteiten heeft de gemeente ondernomen in het kader van dit beleid?
28. Was dit conform het plan?
29. Was de communicatie tijdig, volledig en juist?
30. Is de communicatie met (groepen van)burgers, verenigingen, etc. waarvoor in de Kulturhusen een onderdak is voorzien in begrijpelijke taal, helder en empathisch uitgevoerd?
31. Zijn deze (groepen van)burgers, verenigingen, etc. tevreden over de opzet van het Kulturhus?
32. Heeft de wijze van communiceren draagvlak gecreëerd?
33. Heeft de communicatie gezorgd voor een goede relatie met de doelgroep?
34. Is vanaf het begin de rol en de mate van invloed van de burgers duidelijk geweest? (vgl. participatieladder)

1.4 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd.

Inventarisatiefase

In een bijeenkomst met de griffie, de voorzitter en secretaris van de RKCie, mevrouw Karien Witteveen (hoofd eenheid Communicatie) en dhr. Gerrit Wijngaards (Afdelingsmanager Afdeling Strategie en Ontwikkeling), hebben we kennis gemaakt met de gemeentelijke organisatie, is het onderzoek toegelicht en zijn nadere afspraken gemaakt over de activiteiten in het onderzoek. Een gericht dossieronderzoek naar het relevante gemeentelijk beleid is uitgevoerd.

Analyse van de uitvoeringspraktijk

Deze fase omvatte allereerst het onderzoek ter plekke. Er zijn gesprekken gevoerd met de ambtelijke staf, met burgers en ondernemers en met beleidsmakers van de gemeente, de woningbouwcorporatie en de instellingen die gebruik (gaan) maken van de Kulturhusen. Ook werd de informatie die we hebben verkregen uit het dossieronderzoek getoetst en aangevuld. Op 22 en 23 september 2010 werd daartoe een serie interviews en groeps gesprekken gevoerd. Via de griffie werd aanvullende informatie (o.a. over beleidsoverleggen en eerdere versies van bestemmingsplannen) verkregen.

Rapportage

Volgens de in hoofdstuk 1 beschreven lijnen zijn de onderzoeksvragen beantwoord. De bevindingen zijn verwerkt in de onderhavige nota van bevindingen.

1.5 Verantwoording

De bevindingen uit dit onderzoek hebben betrekking op het algemene gemeentelijke (communicatie)beleid en op vier case studies die door de RKCie zijn aangedragen. Het feitenrelaas in deze rapportage is gebaseerd op enerzijds de analyse van beleidsstukken en anderzijds de gesprekken met betrokken partijen.

Het feitenrelaas met betrekking tot het algemene communicatiebeleid komt in eerste instantie voort uit de analyse van de documenten. In de onderhavige rapportage is bij de beschrijving van het beleid de gebruikte literatuurbron weergegeven.

Ten aanzien van de operationalisering van het communicatiebeleid bleek weinig documentatie voorhanden. In de gesprekken met de leidinggevenden uit de ambtelijke organisatie is om verduidelijking gevraagd. In de tekst wordt bij de bespreking van de operationalisering van het beleid hier expliciet naar verwezen. De gesprekken met de leidinggevenden voor Communicatie en Strategie en Ontwikkeling leverden daarnaast ook feitelijke informatie op over het brede gemeentelijke handelen.

Op het niveau van de vier case studies is eveneens een documentenstudie uitgevoerd. De griffie van de gemeente heeft op verzoek van de onderzoekers inzage verschaft in de volledige administratie en de relevante notulen van Raad- en Collegebijeenkomsten.

Voor elk van de vier case studies werden daaropvolgend gesprekken gearrangeerd met belanghebbende partijen. Voor de discussie over het bestemmingsplan werden, op basis van de namenlijst die aan de tervisielegging is gekoppeld, 15 omwonenden aan de Jonasweg (at random) uitgenodigd. Voor de discussie over de structuurvisie werden, eveneens op basis van de correspondentielijsten van de gemeente, 15 ondernemers (ad random geselecteerd) uitgenodigd. Ook de Ondernemersvereniging Epe werd uitgenodigd.

Voor de discussie over de Kulturhusen werden vertegenwoordigers van alle bij de oprichting van de Kulturhusen betrokken organisaties uitgenodigd. Opvallend bij deze discussie was de komst van slechts twee afgevaardigden, terwijl op basis van het (beperkte) aantal afzeggingen een aanzienlijk groter gezelschap werd verwacht. Ter plaatse is nog aan de vertegenwoordiger van een grote gebruiker van het Kulturhus gevraagd mee te doen aan de discussie, helaas zonder resultaat, tijdgebrek werd als excuus aangevoerd. Overwogen is om een extra bijeenkomst te houden, maar gezien de uitkomsten van het onderzoek bij de Kulturhusen waar een duidelijk en zeer plausibel beeld uit naar voren komt, is afgezien van deze extra bijeenkomst.

Na afloop van deze gesprekken werden twee gesprekken met de ambtelijke uitvoerders (uit de lijn en van de eenheid Communicatie) betrokken bij deze plannen gearrangeerd.

De gesprekken werden aan de hand van themalijsten – waarin alle onderzoeksvragen verwerkt – gevoerd. Bij de gesprekken is gepoogd om de thema's in de tijdsvolgorde te behandelen. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn aan betrokkenen toegezonden met de vraag om eventuele fouten te verbeteren en omissies aan te vullen. De reacties zijn verwerkt en de bijgestelde verlagen zijn als bron voor de studie gebruikt.

Tot slot werd een bezoek gebracht aan de plaatsen waar de case studies zich afspelen: het centrum van Epe, de Jonasweg in Vaassen, de Eper Gemeentewoning (waar ook werd vergaderd) en de bouwplaats van het Kulturhus in Oene.

Tijdens de analyse is per e-mail en per telefoon om extra informatie, tekst en uitleg gevraagd bij de eenheid Communicatie en bij de griffie.

De analyse speelt zich op twee analyseniveaus af. De informatie over de vier case studies op het "lokale" niveau kan vanzelfsprekend niet een op een worden ingepast op het bredere "gemeentelijke" beleidsniveau. Door de selectie van "slechts" vier case studies kan in analytische zin een volledige representativiteit van die vier studies voor het gemeentelijk beleid niet worden gegarandeerd. De vier case studies zijn vooral illustratief voor het beleid.

Omdat ook op het gemeentelijk niveau informatie is verzameld, is naar de mate van representativiteit gekeken. Het is zeer plausibel om aan te nemen dat de twee ruimtelijke planprojecten in grote mate representatief zijn voor het ruimtelijke planproces in Epe. Temeer daar ook in de verschillende gesprekken het bestemmingsplan Oener Kulturhus en de structuurvisie voor het centrum van Vaassen aan de orde zijn geweest. Er zijn twee kulturhusen in Epe en beide maakten deel uit van de studie. Het breder trekken van de conclusies ten aanzien van communicatiebeleid is in de gesprekken met de burgers maar ook in gesprekken met de verantwoordelijke ambtelijke staf aan de orde geweest. De uitkomst van die gesprekken rechtvaardigt naar onze mening de onderbouwing van de uitspraken over het algemene gemeentelijke communicatiebeleid met praktijkvoorbeelden uit de vier case studies.

2 Het beleidskader

2.1 Gemeentelijk beleid: samen beter, samen verder

"Het gemeentelijk handelen moet voor een ieder helder en duidelijk zijn. Dit geldt voor de plannen en de besluitvorming. Maar ook voor de inbreng van burgers bij plannen en initiatieven. Het betekent open staan voor burgers, een klantvriendelijke houding en een goede informatievoorziening". (p.11 collegeakkoord 2010-2013).

Ten aanzien van het communicatiebeleid is de aard van het voorafgaande collegeakkoord (2006-2010) in grote lijnen gelijk aan het huidige. Ook in de vorige Raadsperiode wordt – met name in de pijler sociaal - expliciet gewezen op het belang van het betrekken van burgers bij bestuur: "lokaal bestuur is van en voor de burger". Nu, en ook in de voorafgaande periode wordt in de beleidsvoornemens expliciet gefocust op een klantgerichte, efficiënt en effectief opererende gemeentelijke organisatie.

2.1.1 Een beeld van het gemeentelijke beleid

De bestuurlijke krachtmeting (2009)

In 2009 zijn, in de vorm van een bestuurlijke krachtmeting, gesprekken en debatten gevoerd over de bestuurskracht van de gemeente³. Het beeld dat naar voren komt op het gebied van het betrekken van burgers en organisaties bij de beleidsvorming is dubbel:

Sterke punten:

- Er is veel energie gestoken in het informeren van burgers (kranten, digitaal kunnen volgen van raadsvergaderingen et cetera).

³ Het gemeentebestuur van Epe heeft op initiatief van de provincie Gelderland besloten om de bestuurskracht van de gemeente in beeld te brengen. Met deze zelfevaluatie wil het gemeentebestuur inzicht in eigen functioneren vergroten (bron: p.1 bestuurskrachtmeting dec. 2009).

- Burgers worden goed en op verschillende manieren betrokken bij de beleidsvoorbereiding.
- De wijze waarop samen met de inwoners van de gemeente invulling is gegeven aan de prestatievelden van de WMO.

Aandachtspunten:

- De communicatie met de burgers is en blijft een punt van aandacht.
- De stukken die als basis gebruikt worden bij de interactieve beleidsvorming zijn veelal te ingewikkeld en kunnen eenvoudiger.
- Vooraf moet goed nagegaan worden welke organisaties betrokken worden.
- Het lukt nog niet goed om als Raad gezamenlijk naar buiten te treden, de Raad kan en moet veel meer op de voorgrond treden, zeker in verhouding met bijv. het College.

Opvallend is het tweede sterke punt dat wordt genoemd, de betrokkenheid van burgers bij beleidsvoorbereiding. Dit punt vormt het centrale thema van onderhavig onderzoek.

Toekomstvisie Epe 2010

De toekomstvisie met als motto "Voortbouwen op kwaliteit!" richt zich sterk op het behouden en optimaliseren van bestaande kwaliteiten. Vrij vertaald: de gemeente richt zich op de vitaliteit en de kwaliteit van leven in de dorpen en buurten. Epe zet zich in om de jongere bevolking vast te houden, in alle dorpen en buurten een basisaanbod aan voorzieningen te realiseren, met name in Epe en Vaassen. Toerisme en de ontwikkeling van het buitengebied krijgen eveneens extra aandacht.

2.1.2 Communicatie als onderdeel van gemeentelijk beleid

In het collegeakkoord worden drie hoofdlijnen onderscheiden die alle drie direct relevant zijn voor het communicatiebeleid van de gemeente:

- meer buur(t)gericht werken,
- goed leefklimaat,
- stimuleren samenwerking tussen gemeente en haar burgers.

Dit beleid is niet nieuw, al in 2006 werd de beleidslijn "ombuigen en ontwikkelen" ingezet waarbij, het duale stelsel is geïntroduceerd, de omzetting van het sectoraal dienstenmodel naar een publieksmodel werd ingezet, en bezuinigingen ("ombuigingen") werden voorbereid, met telkens de burger centraal.

"De gemeentelijke organisatie van Epe heeft zich sinds 2003 in de richting van 'Het Publiekmodel' ontwikkeld. We maken een omslag van 'aanbodsgericht' naar 'vraaggericht' werken. Alle publieksfuncties worden beter op elkaar afgestemd, waardoor we beter kunnen inspelen op de verwachtingen van burgers en ondernemers. Daarnaast bereiden we ons voor op de toekomst waarbij de gemeente een regie- en elektronische gemeente wordt"

Bron: startpagina gemeente Epe (www.epe.nl)

Ook in 2008 wordt in het strategisch communicatieplan al expliciet verwezen naar het doel om meer samen met de bevolking te doen. Het instrument van de participatieladder wordt geïntroduceerd (zie bijlage 3 voor meer detail over de participatieladder).

In de perspectiefnota 2008-2011 wordt de samenwerking met de burgers als pijler van organisatie beschouwd: "ontwikkelen van een op de samenleving gerichte organisatie die de dialoog aangaat met burgers en flexibel en slagvaardig inspeelt op ontwikkelingen en behoeftes" (p.13). Ook in deze nota wordt expliciet verwezen op het belang van ontwikkeling van de woon- en leefomgeving samen met de burgers en maatschappelijke organisaties (p.41).

"De gemeente gaat keuzen maken wanneer inwoners kunnen verwachten dat ze mee mogen denken", zo opent het strategisch communicatieplan 2008-2012 van de gemeente. Wat met name opvalt bij deze meest recente versie maar ook in een eerdere versie van het strategische communicatieplan, is de erkenning dat menskracht schaars is en er keuzen moeten worden gemaakt over de inzet van communicatie-expertise maar dat tegelijk deze keuzen niet worden

gemaakt. Feitelijk ontbreekt de vertaalslag van het beleid naar de praktijk. Een gemeentelijke inhoudelijke vertaalslag van het beleid, een visie op de keuzen die nu eenmaal moeten worden gemaakt in het communicatiebeleid om menskracht en middelen daar in te zetten waar men in lijn van het beleid dat het meest noodzakelijk acht, werd niet aangetroffen. In de praktijk heeft het College besloten om per jaar de onderwerpen te benoemen waarbij de afdeling communicatie betrokken zal worden.

Een onderbouwing van die keuze in de vorm van bijvoorbeeld een beleidsnotitie ontbreekt⁴ In de communicatie naar de bevolking toe wordt hieraan geen aandacht besteed.

2.2 Gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) vormt het nationaal kader waarbinnen het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid vorm dient te krijgen.

In de Nederlandse ruimtelijke ordening vormt het bestemmingsplan bij uitstek de democratische basis van de geografische planning. In een bestemmingsplan wordt vastgelegd welke doeleinden de verschillende gebiedseenheden mogen hebben. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) schrijft voor dat in samenspraak met de inwoners van de gemeenten – burgers en bedrijven – deze gemeentelijke ruimtelijke indeling tot stand dient te komen en dat de gemeenten gehouden zijn de burgers en bedrijven naar hun visie te vragen. De bronhouder van de ruimtelijke planinformatie, in dit geval de gemeente Epe, dient haar ketenpartners (provincie, maar ook de andere gemeenten en de waterschappen) en haar burgers over veranderingen in die planinformatie tijdig, volledig en juist te informeren.

Bestemmingsplannen bevatten informatie over zogenaamde plankaart en planteksten. In de planteksten worden de juridisch planologische regels voor het gebruik van de plangebieden vastgelegd. Er zijn regels over de verschillende mogelijkheden van grondgebruik (de wet kent momenteel 22 hoofdbestemmingen) en regels over de vorm van het gebruik zoals de maximale hoogte en breedte van bouwwerken. De plankaart is de weerslag van de ruimtelijke indeling in kaartvorm, tot voor kort op papier.

Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 is aan de hierboven beschreven rol van gemeente en burgers bij de uitwerking van een nieuw of gewijzigd bestemmingsplan niet wezenlijk veel veranderd. In het kader van de nieuwe wet wordt wel expliciet de nadruk gelegd op de transparantie van de communicatie over de inrichting van een plan of de voorziene wijzigingen in een bestaand plan.

In de Wro wordt aangegeven dat de gemeente de bedrijven en burgers al in een oriënterende fase betreft bij de ruimtelijke planvorming. Vanaf het vastleggen van de hoofdlijnen van het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid (in structuurvisies) tot de meer gedetailleerde discussie over de toekenning van bestemmingen aan percelen in de bestemmingsplannen is communicatie niet alleen gewenst maar zelfs verplicht. De geest van de wet is dat de gemeente door een goede open communicatie met de burgers sneller en transparanter kan werken. Het Internet is hierbij een belangrijk – en bovendien in de wet verplicht gesteld - hulpmiddel geworden.

De gemeente Epe heeft er voor gekozen de technische vervaardiging van bestemmingsplannen en structuurvisies uit te besteden. Epe beschikt eenvoudigweg niet over de schaal om zelf plannen te tekenen. De gemeente verzorgt – vanuit de afdeling Strategie en Ontwikkeling – wel het opdrachtgeverschap rond de ruimtelijke planvorming. Ze is ook verantwoordelijk voor het beheer van alle plannen en de publicatie van die plannen op www.ruimtelijkeplannen.nl. (zie ook hoofdstuk 4.1)

2.3 Gemeentelijk beleid voor Kulturhusen

In Scandinavië, en later ook in andere landen als het Verenigd Koninkrijk zijn alternatieven ontstaan die het aloude dorpshuis en vergelijkbare multifunctionele voorzieningen een nieuwe dimensie geven. Ook in Nederland, te beginnen in Overijssel en sinds 2004 ook in Gelderland, wordt dit concept van buur(t)gerichte ontwikkeling toegepast onder de Scandinavische naam: Kulturhus.

⁴ Een intern voorstel aan B&W vanuit Communicatie om in elke oplegger bij een voorstel voor Burgemeester & Wethouders een communicatieparagraaf te verplichten, haalde het niet

Een Kulturhus is een voor alle bewoners bedoelde voorziening onder één of meerdere daken in een dorp of stadswijk. Participanten in een Kulturhus hebben een gezamenlijke visie over de rol van de voorziening in het dorp of de wijk⁵. Een gezamenlijk beheer en een gezamenlijke programmering zijn daarin de basis. Binnen een Kulturhus worden in het algemeen inventieve verbindingen gelegd tussen organisaties en verenigingen.

Dit levert meerwaarde op, en bezuinigingen door schaalvergroting en het delen van infrastructuur. Last but not least, en zeker voor Epe relevant, is het gegeven dat het Kulturhus een belangrijke instrument kan zijn op het gebied van het behouden en versterken van de vitaliteit in woonkernen, waarmee direct wordt aangesloten bij twee van de drie speerpunten van het gemeentelijk collegeprogramma: meer buur(t)gericht werken en een goed leefklimaat in de woonkernen van de gemeente (zie ook hoofdstuk 3.1.2).

Kulturhusen zijn een relatief nieuw verschijnsel in Nederland. Feitelijk is er geen nationaal of provinciaal beleid. Wel heeft de provincie Gelderland als subsidieverstrekker voor de opzet van Kulturhusen, beleidsregels opgesteld waaraan Kulturhusen moeten voldoen:

- gezamenlijke verantwoordelijkheden voor management, beheer en programmering,
- in het Kulturhus zijn minstens drie van de volgende functies aanwezig: Welzijn, Zorg, Cultuur, Educatie en Maatschappelijke en Zakelijke dienstverlening,
- aantoonbare betrokkenheid van de bewoners van de gemeenschap waar het Kulturhus staat,
- het Kulturhusgebouw is gebruiksvriendelijk, bouwkundig duurzaam en van hoge architectonische kwaliteit.

In het recente collegeakkoord en de perspectiefnota wordt op verschillende plaatsen verwezen naar het belang van het in stand houden van de vitaliteit van de kernen binnen de gemeente Epe. Kulturhusen worden hierbij door zowel de Raad en het College als door de Epese bevolking als een nuttig instrument beschouwd zoals – vooruit lopend op de uitkomsten van dit onderzoek - unaniem uit alle gevoerde gesprekken naar voren kwam.

Accommodatiebeleid

Al in de voorafgaande Collegeperiode is de dekking in de begroting van de (ver)bouw van een aantal accommodaties in de gemeente een centraal politiek thema. Voor een negental gebouwen is geld gereserveerd, in totaal 15 miljoen euro. In de vorm van een accommodatieplan werden de (schaarse) financiële middelen geconcentreerd ingezet voor negen projecten waaronder de twee kulturhusen. Met gebruikmaking van het toegekende budget uit dit accommodatieplan, aangevuld met provinciale Kulturhus-subsidie en andere bovengemeentelijke subsidiebronnen zoals ISV⁶-gelden konden de fondsen voor beide Kulturhusen worden vrijgemaakt.

In de praktijk van beide Kulturhusen bleek de discussie over de financiering hiermee nog niet voorbij. In het geval van de Eper Gemeentewoning diende de gemeente nog te communiceren over bezuinigingen op de budgetten van de drie grote gebruikers van het Kulturhus (waarbij op de bestaande gecombineerde subsidies 150.000,- zou moeten worden bezuinigd). In het geval van het Kulturhus in Oene speelde de bouwkosten van het nieuwe gebouw, de vervangende ruimte voor de school, de integratie van de artspraktijk, en het bestemmingsplan Kulturhus Oene.

Gemeentelijke keuzen bij de opzet van de Kulturhusen

De begeleiding van de ontwikkeling van de Kulturhusen valt onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Strategie & Ontwikkeling. De ontstaansgeschiedenis van beide Kulturhusen verschilt sterk. Bij de Eper Gemeentewoning was er al een gebouw met een toereikende bestemming. De rol van de gemeente is hier sterk een coördinerende. In Oene moest er naast het bouwen van het Kulturhus ook voor een aanpassing van het bestemmingsplan worden doorgevoerd. Een belangrijke rol in Oene is door de gemeente aan Triada - de woningbouwcorporatie - gegeven, in het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

⁵ Het concept van een Kulturhus lijkt op het concept van Multifunctionele Accommodatie, maar is het niet precies. Participanten in een Kulturhus hebben gekozen voor een vergaande samenwerkingsvorm waarin zij een gezamenlijke visie hebben over hun rol in de gemeenschap, een gezamenlijk beheer voeren en gezamenlijk activiteiten ontwikkelen. Participanten in een multifunctionele accommodatie werken vaak ook samen en hebben ook facilitair voordeel, maar hebben niet altijd een gezamenlijk doel en voeren ook niet gezamenlijk een marketing/communicatieplan uit.

⁶ Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, een Rijkssubsidieregeling

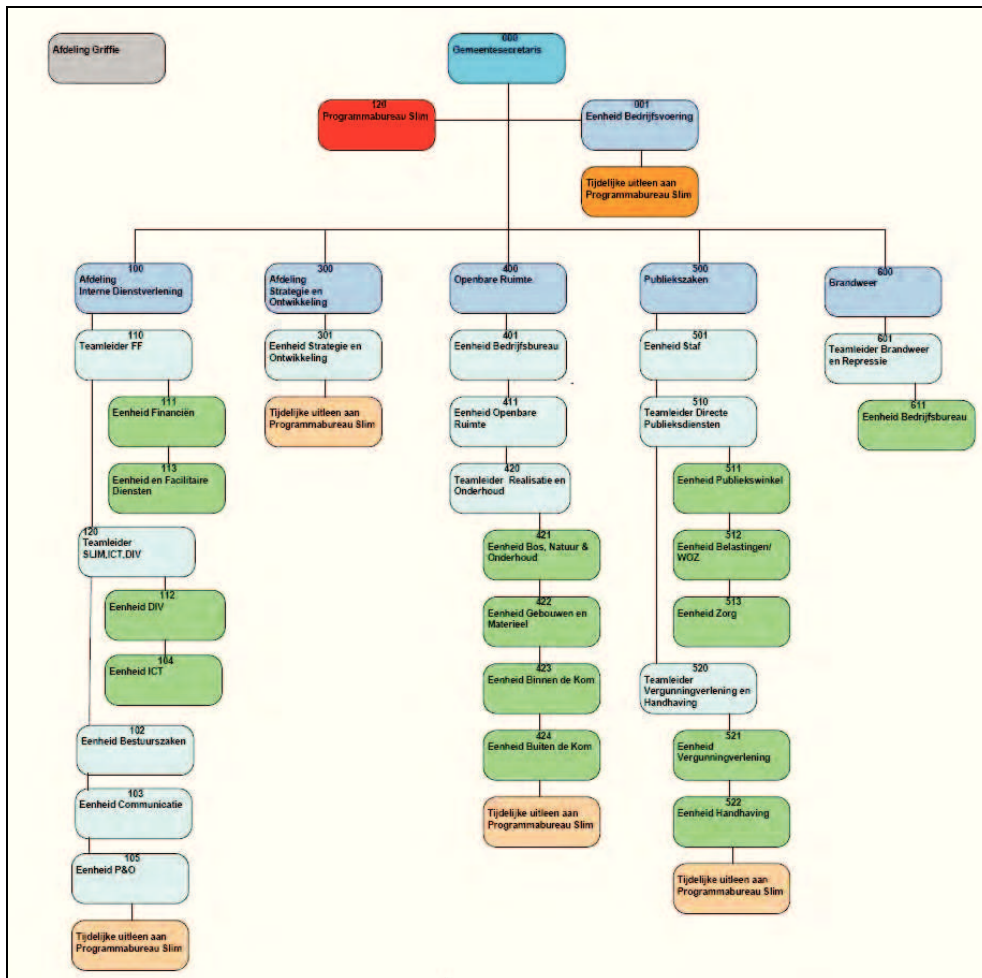
Hoe dan ook, de uitvoering van het beleid rond de ontwikkeling van de Kulturhusen is door de gemeente bij de afdeling Strategie & Ontwikkeling gelegd (zie hoofdstuk 4.1).

3 De praktijk

3.1 De gemeentelijke organisatie

De gemeente Epe kent een ambtelijke organisatie die bestaat uit vier afdelingen die weer onderverdeeld zijn in "eenheden" (figuur 3.1).

Figuur 3.1 Organogram van de ambtelijke organisatie van de gemeente Epe



Alle vier de voorbeeldstudies vallen onder de uitvoerende verantwoordelijkheid van de afdeling Strategie en Ontwikkeling. De afdeling Strategie en Ontwikkeling is verantwoordelijk voor het maken van gemeentelijk beleid. De portefeuille communicatie was in handen van de burgemeester maar is na de verkiezingen van maart 2010 een taak van wethouder de Vries.

3.1.1 De eenheid Communicatie

Communicatie is een eenheid die valt onder de afdeling Interne Dienstverlening. De eenheid heeft de beschikking over 3,6 fte. menskracht. Na aftrek van de ondersteuning van de website (0,8 fte) en de coördinatietaken van de senior communicatiemedewerkster blijft voor communicatie-uitvoering en -advies ongeveer 2,6 fte over. De leidinggevende dient binnen dit budget ook regelmatig representatieve taken (begeleiding burgemeester, organisatie van recepties, Koninklijke onderscheiding, etc.) uit te voeren⁷. Er blijft daarom zo'n 2,5 fte. over voor alle communicatieondersteuning in de gemeente. Desgevraagd geeft de leidinggevende aan dat door de beperkte bezetting er steeds weer keuzen moeten worden gemaakt ten aanzien van de actieve inzet van de expertise van deze eenheid. Een recente discussie over de inzet van de eenheid Communicatie bij alle activiteiten waar burgers bij betrokken zijn, heeft plaats gevonden op het niveau van het College van B&W. Het College heeft besloten om per jaar vast te stellen bij welke activiteiten Communicatie zal worden ingezet. Deze besluitvorming vindt vooralsnog ad hoc plaats. Nogmaals, geen van de vier cases onder studie viel binnen de selectie van het College voor ondersteuning door de eenheid Communicatie.

3.1.2 De Afdeling Strategie en Ontwikkeling

Op de Afdeling Strategie en Ontwikkeling (S&O)werken 29 medewerkers waaronder 16 beleidsontwikkelaars en 8 beleidsuitvoerders. De voorbereiding van de ruimtelijke plannen is een kerntaak van deze afdeling. De technische vervaardiging van digitale ruimtelijke (bestemmingsplannen en structuurvisies wordt uitbesteed.

De gemeente wil in strategische zin een regiegemeente zijn. De afdeling S&O geeft aan dat de regierol vooral inhoudt dat beleidsontwikkeling door de gemeente zelf wordt gedaan en dat beheer waar mogelijk wordt uitbesteed. De gemeente streeft er naar om de gemeentelijke dienstverlening samen met andere gemeenten vorm te gaan geven. In de mening van de afdelingsmanager is de nieuwe benadering meer in de trend van "ja mits" dan het klassieke "nee tenzij".

⁷ Verdeling fte's binnen de eenheid Communicatie: website (0,8); senior advies en leidinggevende taken voor de eenheden communicatie en bestuurszaken (0,8); - communicatieadvies (1 fte.); advies uitvoering communicatie incl. representatie (1 fte.).

Representatie omvat: relatiegeschenken, nieuwjaarsreceptie, begeleiding burgemeester, officiële bezoeken overheden bv gedeputeerde, overlijden van raad/collega's, burgerjaarverslag (ongeveer 200 uur per jaar).

3.1.3 Het gebruik van de participatieladder

In de strategische communicatieplannen en in het afdelingsplan van de Eenheid Communicatie wordt het gebruik van de participatieladder omschreven.

Het strategisch plan van januari 2008 zegt hierover letterlijk:

Het doel van communicatie kan variëren. Aan de hand van de participatieladder .. kan een indeling gemaakt worden. Onderaan staat 'meeweten', bovenaan staat 'meebeslissen'. Daartussenin vinden we 'meedoen' en 'meedenken'. Deze indeling geldt voor alle doelgroepen waar de gemeente mee te maken heeft. ..

Meeweten: de gemeente (zender) informeert de doelgroepen (ontvanger). Er is sprake van eenrichtingverkeer.

Meedenken: de gemeente nodigt doelgroepen uit om te adviseren over een projectonderdeel en/of beleidsvoorstel. Gemeente en doelgroepen zijn wisselend zender en ontvanger.

Meedoen: de gemeente nodigt doelgroepen uit om daadwerkelijk onderdelen van een project zelf uit te voeren. Gemeente en doelgroepen zijn wisselend zender en ontvanger.

Meebeslissen: de gemeente en doelgroepen dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid om een project of beleidsvoorstel op te stellen. Gemeente en doelgroepen zijn wisselend zender en ontvanger.

Op dit moment is het resultaat van de communicatie van de gemeente Epe dat de doelgroepen vooral 'mee weten' en geïnformeerd worden. Inwoners en andere belanghebbenden moeten vooral weten wat de gemeente wil en doet en worden daarom geïnformeerd. In beperkte mate kunnen inwoners en andere doelgroepen ook 'meedenken', dat wil zeggen adviseren. De twee hoogste treden van de participatieladder gebruikt de gemeente Epe niet of nauwelijks.

Wat, ondanks de naamgeving, niet in de strategische visie is vastgelegd, is de strategische ambitie van de gemeente.

3.2 De praktijk van ruimtelijke planvorming: het bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk

De eigenaar van de kavel aan de Jonasweg 6 heeft een ontwerp laten maken voor de bouw van 6 woningen op de plaats waar zijn café staat. De eigenaar ziet af van de bouw van die appartementen. Triada toont interesse, neemt contact op en koopt zijn kavel. Triada maakt een stendenbouwkundige schets voor de bouw van appartementen. In de vigerende plannen van het perceel staat dat het na slopen van het café de bestemming 'wonen en tuinen' mag worden. Triada maakt met Riwis afspraken over de bouw en verhuur van die appartementen.

3.2.1 Wonen” in plaats van Horeca



Bij het bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk wordt de terinzagelegging van de oorspronkelijke herziening van het bestemmingsplan conform Wro procedure aangepakt via een mededeling in de krant waarin verwezen wordt naar het digitale plan op “Ruimtelijkeplannen.nl” op het Internet. De oorspronkelijke herziening vastgelegd in een ontwerpbestemmingsplan betreft het wijzigen van de bestemming van het perceel waarop het oude café Maartenshof staat in “Wonen” en/of “Tuin”.

De adviseur van Witpaard bemerkt tijdens deze procedure dat “wonen” een verbijzondering behoeft vanwege de keuze die Triada, de woningcorporatie, in overleg met de gemeente maakt voor woningen waarbij de zorginstelling RIWIS als huurder zal optreden. Riwis is van plan deze woningen voor haar clientèle in te zetten. Deze verbijzondering wordt na de terinzagelegging in een gewijzigde herziene versie van het plan opgenomen. De inspraakprocedure is

dan verlopen, een feit dat het College als argument gebruikt om het verzoek van omwonenden voor een nieuwe inspraakronde af te wijzen.

We willen en zullen niet treden in de juridische discussie tussen burgers en gemeente die dan ontstaat, deze discussie tussen gemeente en belanghebbende omwonenden wordt nog gevoerd bij de Raad van State. Dat is het juridische aspect. In ons onderzoek van deze casus is uitsluitend gekeken naar de communicatieve aspecten.

In het ontwerpbestemmingsplan is per abuis vergeten de definitie “zorginstelling” op te nemen. Het plan is op 23 maart 2010 gewijzigd vastgesteld. De definitie die gehanteerd wordt is: “een instelling die (zorg)diensten verleent in combinatie met huisvesting⁸.”

Het bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk is opgesteld om de bouw van 17 zorgappartementen op de locatie van het (voormalige) café Maartenshof aan de Jonasweg in Vaassen planologisch mogelijk te maken.

Bron: nota van toelichting van het herziene bestemmingsplan

3.2.2 De communicatie verhardt zich

In de Stentor wordt door de communicatiemedewerkster Karien Witteveen namens de gemeente gezegd dat er geen sprake is van een wijziging maar van een ‘actualisatie’ (naar 17 woningen. De gemeente stelt ook in haar zienswijzennota dat de aanvulling van de bestemming wonen een nadere nuancering is en geen wijziging⁹. De gemeente stelt bovendien dat de reclamanten geen gebruik hebben gemaakt van hun recht hun zienswijze mondeling toe te lichten. De bewoners, de reclamanten, stellen dat het hier om een ontwerpplan gaat waarbij de eventuele bezwaren ter attentie van de Raad – en niet het College – dienen te worden gestuurd¹⁰.

⁸ Bron: beslisnota voor de raad 2010-03364, vastgesteld te Epe op 23 maart 2010.

⁹ Zie zienswijzennota behorend bij beslisnota ibid.

¹⁰ Wat de bewoners ons als onderzoekers graag mee willen geven is dat de buurtbewoners alle raadsleden en B&W hebben aangeschreven om aan tafel te gaan zitten, omwille van een open discussie en zonder definitief besluit over het plan. Twee dagen na de aanschrijving volgt het gemeentelijk besluit tot 17 woningen. Ze hebben toen gedacht, ‘maar praat nog even met de buurtbewoners’

Voor de gemeente een nuance, voor de omwonenden een wezenlijke verandering in het plan. Het gevolg: een slepende discussie waar emoties hoog oplopen, en een sterk verstoord communicatieproces.

De bewoners informeren bij Triada naar de aard van de bewoning. De reactie van Triada is 'wij bouwen' en zijn niet verantwoordelijk voor het communiceren over bestemmingsplannen. Triada wilde en wil tot op de dag van vandaag geen garantie geven voor het soort bewoners en het aantal. De directeur van Triada stelt in een interview in de Stentor dat alle bezwaren ongegrond zijn. Opvallend is, volgens de bewoners, dat in het interview zaken worden genoemd die pas een week later in de zienswijzennota aan de bewoners kenbaar is gemaakt.

De gemeente verwijt de bewoners dat ze niet willen praten met B&W. De bewoners brengen hier tegen in dat ze conform de bestemmingsplanprocedure bezwaar hebben aangetekend binnen de 6 weken. Waarbij bovendien wordt opgemerkt dat de bezwaarperiode samenvalt met de zomervakantie, wat men niet erg attent vond en zeker niet omdat de discussie toch al gevoelig lag.

De gemeente zou hebben moeten reageren binnen 12 weken, maar dat gebeurde niet. Wel ontvangen de bewoners van wethouder Nuijs een uitnodiging tot een hoorzitting voor het toelichten van hun zienswijzen. Dit "horen" is, aldus de bewoners, iets dat door de raadscommissie zou moeten worden georganiseerd en niet door een gemandateerde wethouder (Wethouder Nuijs). De bewoners hebben dit argument gemeld en aangegeven dat ze niet op deze door het College georganiseerde 'hoorzitting' kunnen verschijnen omdat de Raad gesprekspartner zou moeten zijn. De gemeente gaat niet in op het verzoek van de omwonenden om een nieuwe inspraakprocedure te starten. De omwonenden nemen contact op met de verschillende raadsfracties met het verzoek om van het College te eisen de procedure alsnog opnieuw uit te voeren. Hierop volgt een discussie in de raad op 22 april 2010, waarbij bezwaarmakers gebruik maken van hun inspraakrecht. De raad neemt een motie aan waarbij aan B&W dringend wordt geadviseerd om met de buurtbewoners te overleggen voordat er over wordt gegaan tot uitvoering van de bouwplannen. De Raad blijft toch bij het goedkeuringsbesluit gegeven aan het ontwerpbestemmingsplan.

Recentelijk nodigt ook Riwis de omwonenden uit voor een informatieavond op maandag 27 september 2010. De uitnodiging geeft ruimte voor interpretatie en, volgens de omwonenden, hoop op een opening in de communicatiesfeer en daarom wordt in groten getale de bijeenkomst bezocht. Snel blijkt dat die avond Riwis het doel had te informeren over hun plannen en niet te discussiëren over de bestemming. De bewoners verlaten de bijeenkomst.

3.2.3 Communicatie in de praktijk van de Jonasweg

In de hierboven beschreven geschiedenis van de communicatie over de Jonasweg zijn drie dimensies te onderscheiden: de procedurele gang van zaken, de beleidsmatige gang van zaken en de organisatorische gang van zaken. De gemeente stelt dat aan alle procedure-eisen is voldaan. Zoals gezegd willen wij niet in deze discussie treden.

In beleidsmatige zin kan de vraag worden gesteld of aan de geest van "samen met" uit het collegeakkoord is voldaan. Met andere woorden, de vraag komt op of er voldaan is aan het adagium uit het collegeprogramma 2006-2010: "betrokken burgers bij bestuur: lokaal bestuur is van en voor de burger (programma 11)". Die zelfde vraag komt op wanneer gekeken wordt naar het huidige collegeprogramma waarin letterlijk staat dat goed beleid .. betekent open staan voor burgers, een klantvriendelijke houding en een goede informatievoorziening" (zoals al in hoofdstuk 3.1 werd geciteerd). Het toepassen van een vooroverlegfase is niet overwogen, ook de ambtenaren geven aan dat er niet eens aan gedacht is, het ging "immers alleen over een enkel kaveltje". Voor de ambtelijke staf ging het hier om een eenvoudige omzetting van Horeca in Wonen.

Het gebruik van een toevoeging als "zorginstelling" levert bijna vanzelfsprekend vragen op aan de kant van de klanten van de gemeente. Het NIMBY effect (Not In My Back Yard) speelt wanneer omwonenden er achter komen dat de nieuwe bewoners "begeleid" zullen wonen en een

gedachtesprong naar de komst van junks is snel gemaakt, zeker wanneer Triada geen toezeggingen wil doen over de aard van de bewoning¹¹, ook hier vertrekt het vertrouwen te paard).

3.2.4 De participatieladder

In het programma van eisen bij het bestemmingsplan is de procedure van inspraak wel vermeld, maar inhoudelijke informatie over de aard en de gevoeligheid van het onderwerp is niet terug te vinden. Een discussie die voor een groot deel op procedurele argumenten en deels via de pers wordt gevoerd is het gevolg. De activiteiten die volgen op de voor de burgers emotionele bijeenkomst in de Raad worden deels vanuit Triada, en deels door Riwis, georganiseerd, een duidelijke rolverdeling tussen gemeente, Triada en Riwis ontbreekt wat weer aanleiding is voor extra wantrouwen bij de omwonenden.

De uitnodiging van Riwis om te bewoners de plannen nog bestrijden tot bij de Raad van State, maakt dat de omwonenden zich nog meer niet serieus genomen voelen.

Volgens de wetgever – en expliciet in de nieuwe Wro vastgelegd - is ruimtelijke planvorming bij uitstek bedoeld om burgers te laten “mee denken”: de gemeente nodigt doelgroepen uit om te adviseren. In het geval van de Jonasweg is dat ook wat de burgers graag willen en wat de gemeente zegt te doen. Triada staat, zo stelt de organisatie ook zelf, op op de eerste trede “mee weten” van de ladder. Triada heeft immers het standpunt dat zij de burgers “informereren”. De gemeentelijke staf geeft aan dat de burgers kunnen meedenken. De praktijk is volgens de burgers dat de gemeente feitelijk niet op “mee denken” aanstuurt, maar na de procedurele verplichting in de vorm van de tervisielegging op de lagere trap van “mee weten” blijft staan.

3.3 Een structuurvisie voor het centrum van Epe

3.3.1 Een gemeentelijke visie op het centrum

Het centrumgebied speelt een voorname rol in de regiofunctie van Epe. Het centrum is ook een visitekaartje voor toeristen. Vandaar dat de gemeente belang hecht aan aandacht voor de richting van ontwikkeling van het centrum in Epe. Een structuurvisie, een ruimtelijk plan op hoofdlijnen waarin activiteiten en bestemmingen voor het gebied worden geschetst, is hier een instrument voor. Epe heeft een start gemaakt met de ontwikkeling van deze structuurvisie.

Binnen het centrumgebied staat een aantal ontwikkelingen op stapel waaronder het herontwikkelen van de Marktwand en woningbouw. Tevens ontwikkelt de gemeente Epe een visie op de verkeers- en parkeerstructuur. Om deze ontwikkelingen een kader te geven en sturing te geven aan toekomstige ontwikkelingen wil het gemeentebestuur beleid opstellen en verankeren in een structuurvisie op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die onlangs in werking is getreden.

Bron: Nota Koersbepaling Structuurvisie Centrum Epe 2009

De gemeente heeft het stedenbouwkundig bureau RBOI geselecteerd om de structuurvisie vorm te geven. Voor de structuurvisie is een compacte winkelstructuur in de vorm van een acht uitgangspunt. De structuurvisie betreft het zelfde gebied waarvoor in 1995 een plan is ontworpen. RBOI gaat aan de slag. Communicatie is betrokken bij dit plan, het idee van een fotowedstrijd met foto's van het (oude) centrum werd begin 2009 gelanceerd. Uiteindelijk zijn de foto's wel verzameld en gebruikt bij een informatieavond op 15 juni 2009.

Een nieuwsbrief volgde in juli 2009, en op 12 januari 2010 werd een informatieavond georganiseerd met betrekking tot het thema van het inbrengen van zienswijzen voor de structuurvisie. Communicatie, in afwachting van verdere actie vanuit de Afdeling S&O, heeft aan de burgers die een visie hebben ingediend een brief gestuurd waarin aangegeven wordt dat de verdere uitwerking van de structuurvisie nog even op zich laat wachten.

¹¹ Triada wilde dit niet garanderen omdat het uitsluiting en discriminatie van bijzondere doelgroepen door de bewoners uit de omgeving zou betekenen

3.3.2 De visie van de ondernemers

De ondernemers, en ook de Ondernemers Vereniging Epe (OVE), zijn bij aanvang onaangenaam verrast over de gebrekkige wijze van communicatie. Ondernemers die zich belanghebbenden vinden, worden niet gehoord en het lijkt alsof RBOI – in de woorden van een ondernemer – de Rotterdamse koopgoot in Epe wil nabouwen.

Op het plan voor de ‘winkelacht’ zijn veel bezwaren gekomen, waarop alleen ondernemers (en niet de andere omwonenden, de jongeren en andere burgers die van het centrum gebruik maken, etc.) mochten reageren. Bijkomende kritiek is dat in de publicatie te vaak woorden als ‘vermoedelijk’ en ‘misschien’ worden gebruikt. Hetgeen door de ondernemers als niet serieus wordt gekenmerkt.

Het overleg tussen gemeente en OVE verbetert, en er wordt gediscussieerd over de invulling van de plannen. Toch hebben de ondernemers nog forse kritiek op de gemeentelijke communicatie, het betreft hier met name het gebrek aan persoonlijke interactie met de gemeente:

“voor de inspraakavonden werden mensen via de krant uitgenodigd. Op zich zijn dat al vage berichten. De avonden (bijvoorbeeld op 12 januari) stelden niets voor, maar er zijn wel door ons zienswijzen ingediend. Hierop kwam alleen een bevestiging van ontvangst (op 3 februari 2010), maar geen reactie (terwijl in de bevestiging stond dat er gestreefd werd naar een antwoord voor eind maart, is er nu (september 2010) nog geen antwoord).”

“Ook de voorlichtingsavond over de vorderingen van de structuurvisie door het RBOI (architect) was een afgeraffeld verhaaltje. Het leek alsof alles al gepland was en wij alleen nog maar geïnformeerd moesten worden over de bouwkundige aspecten. Naar ons werd die avond in ieder geval niet geluisterd.”

“en dan vinden ze het nog gek dat je niet op komt dagen”

Een steeds terugkomend punt van aandacht voor de communicatie tussen gemeente en ondernemers is en blijft dat het (nu wel) wel mogelijk is om in contact te treden met de gemeente, maar dat er uiteindelijk niets gebeurt met hun inbreng en vragen: men voelt zich niet serieus genomen. Puur het feit dat men als ondernemer niet of op een ongeïnteresseerde procedurele manier wordt geïnformeerd over wat er gebeurt, leidt tot wrevel.

3.3.3 De participatieladder

Ook bij dit ruimtelijk planproject stuurt de wetgever aan op “mee denken” van burgers. Ook hier heeft de gemeente dit meedenken vorm gegeven door het opstarten van een inspraakprocedure. De gemeente is ook de mening toegedaan dat de ondernemers kunnen “mee denken”. Communicatie heeft ook daadwerkelijk het contact gezocht, in de vorm van voorlichtingsbijeenkomsten en enkele brieven, maar de wijze van contact zoeken werkt niet onverdeeld positief uit.

Aan de andere zijde van de interactie staan de ondernemers die aangeven dat de gemeente op zich bij de start wel probeert om de burgers mee te laten denken. De ondernemers geven tegelijkertijd aan dat de uitvoering van de inspraakprocedure in de praktijk niet zorgt voor brede participatie van de doelgroep, weinig gericht is op meedenken en ondanks alle goede bedoelingen op “mee weten” blijft steken.

Het is zeker niet zo dat de ondernemers niet willen meewerken of meedenken. De ondernemers willen juist graag hun steentje bijdragen: “maak nu eens echt gebruik van de potentie van Epe, er is genoeg kennis en ook financiële kracht om daadwerkelijk iets te doen. Zoek ze, neem ze serieus”. De ondernemers stellen voor om een denktank op te richten, een samenwerkingsverband waarin ambtenaren en ondernemers hun denkkracht bundelen. Met andere woorden, ze bieden iets aan dat verder gaat dan “mee denken”, ze willen graag “mee doen”.

3.4 De Eper gemeentewoning

De gemeente heeft in lijn met haar beleid haar inspanningen gericht op de totstandkoming van de Eper Gemeentewoning als Kulturhus.

De discussie over de inrichting van een Kulturhus in Epe begon met de huisvestingsproblematiek van Mamuze en het gemeentelijk accommodatiebeleid. Vanuit de gemeente werd voorgesteld om de noodzakelijke bezuinigingen op het accommodatiebeleid te verwezenlijken door drie grote subsidieontvangers in een gebouw bij elkaar te zetten: SWOE, KOPPEL en MAMUZE.

1.1.1 Kulturhusen zijn onderdeel van het accommodatiebeleid van Epe

De Eper Gemeentewoning en het Kulturhus Oene zijn twee projecten binnen het accommodatieplan van de gemeente. De “shortlist” van negen gebouwen die in aanmerking komen voor het accommodatieplan is vanuit een praktische insteek door de ambtelijke staf tot stand gebracht. Er heeft geen discussie vooraf plaats gevonden met de bewoners van Epe. Voor de bij de opzet van de Kulturhusen betrokken burgers en ambtenaren is niet duidelijk of, en hoe, er in het College of in de Raad afwegingen over de samenstelling van de “shortlist” zijn gemaakt. Uit de gesprekken met zowel de betrokken burgers als de betrokken ambtenaren komt vooral het ad hoc karakter van de selectie naar voren: er kwam een verzoek om geld voor de ontwikkeling van de Kulturhusen, er bleken nog enkele andere verzoeken te zijn. Volgens het management van de Afdeling S&O is het accommodatieplan feitelijk een plan van het College dat in de begrotingsfase ook in de raad ter beslissing is geweest. Feitelijk is er – aldus de geïnterviewde burgers en ambtelijke staf – geen inhoudelijke discussie binnen de gemeentelijke organisatie noch inhoudelijke communicatie met de burgers geweest over de verdeling van het geld. Expliciet werd door de bij de Kulturhusen betrokken burgers in ieder geval gesteld dat de verdeling van de toch al schaarse middelen voor brede gemeentelijke belangen zonder discussie in de raad heeft plaatsgevonden: “Het was al besloten, discussie was verder zinloos”¹.

Met andere woorden, het College heeft de verzoeken verzameld, opgenomen op een lijst en er een budget aan verbonden. Van een proactieve keuze – dat wil zeggen een vanuit gemeentelijk beleid voortvloeiende focus op bijvoorbeeld Kulturhusen – is volgens geen van de benaderden sprake. (zie ook hoofdstuk 2.3)

Door reorganisatie en deels integratie van de drie instellingen kon, zo dacht de gemeente, bezuinigd worden. Maatregelen waren: huisvesting in een gebouw, en een verdere bezuiniging van 150.000 euro bijvoorbeeld door het aantal directeuren te reduceren, de administratie samen te voegen, printen en kopiëren te delen, etc.

Met de bouw van een kulturhus worden in het dorp Epe activiteiten op gebied van welzijn, cultuur en educatie op peil gehouden. De gemeente wil met het project de huidige Eper Gemeente Woning verbouwen en nieuwe huisvesting bieden aan Stichting Koppel (jongerenwerk), SWO/E (ouderenwerk), Mamuse (cultuur educatie en podiumkunsten) en ROC Aventus (volwasseneneducatie). Dit leidt tot een centraal bureau voor betrokken instellingen, een receptie, een podium voor culturele activiteiten, multifunctionele ruimten en specifieke ruimte voor kunsten.

Bron: Bureau Veluwe Vallei, Internet

3.4.1 Samenwerking als uitdaging

De Eper Gemeentewoning (EGW) was eigenlijk al een Kulturhus “avant la lettre”. Het gebouw was door de eigenaar al aan de gemeente geschonken onder de voorwaarde dat het een sociale functie zou houden.

De technische verbouwing van de EGW is door de Afdeling S&O georganiseerd, feitelijk zonder veel discussie maar feitelijk ook zonder veel communicatie met de toekomstige gebruikers van het pand.

Communicatie rond de EGW speelde vooral een belangrijke rol bij het organiseren van het “samenwonen en samen leven” van de drie grote organisaties die als hoofdgebruikers de ruimte in de EGW moeten delen: Koppel, Mamuze en SWOE¹².

De discussie over de inrichting van een Kulturhus in Epe begon met de huisvestingsproblematiek van Mamuze en het gemeentelijk accommodatiebeleid. Vanuit de gemeente werd voorgesteld om de noodzakelijke bezuinigingen op het accommodatiebeleid te verwezenlijken door drie grote subsidieontvangers in een gebouw bij elkaar te zetten.

De communicatie tussen gemeente en organisaties spitst zich steeds meer toe op de gezamenlijke opdracht aan de drie grote gebruikers om een vorm van samenwonen te vinden waarbij bovendien nog eens 150.000 euro bezuinigd dient te worden. Een dergelijke opgave is – zelfs zonder de bezuinigingsopdracht – op zich al een opmaat voor discussie, immers, de drie grote instellingen hebben hun eigen geschiedenis en cultuur en het ligt voor de hand dat het opgeven van delen van die geschiedenis en cultuur een goede communicatie vereist.

De rol van de gemeente bij die reorganisatie en integratie wordt – zeker in de beginperiode van het project - door de betrokken burgers als te afstandelijk en te passief ervaren: “De gemeente laat het wel erg veel aan anderen over”.

De communicatie hierom heen heeft, aldus de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties, een “zendend” karakter. De drie organisaties .. dienen onderling een oplossing te vinden, ..voelen zich niet bijgestaan door de gemeente en voelen de samenwerking als afgedwongen, getuige ook de wijze van akkoord gaan door het SWOE: “met het pistool op de borst”. Desgevraagd geven de organisaties aan dat de gemeente ook afstand blijft houden wanneer de discussies over bezuinigingen moeilijk verlopen: met antwoorden als “daar hebben wij het nog wel over” voelt men zich niet serieus genomen.

Ook de uiteindelijke indeling in het Kulturhus (“we werden ingedeeld: dit is jullie afdeling”) heeft bij de organisaties slechte herinneringen achter gelaten. Tot slot, ook de discussie over de inrichting van de muziekzaal (oorspronkelijk ontbrak een goede muziekinstallatie en bleek de verlichting onvoldoende) komen voort uit verschillende verwachtingen bij gebruikers en gemeente.

3.4.2 Repareren in plaats van preventief handelen

Tegenover de als eenzijdig ervaren communicatie in de periode van opbouw staan de zeer positieve meningen over de huidige organisatie van de EGW. Lopende de discussie over de financiering en de inrichting van de toneelzaal heeft de eenheid Communicatie een actieve rol in de discussie gekregen en werden de lopende discussies (die aldus alle betrokken partijen nu eenmaal plaats vinden wanneer eigenbelangen botsen) in rustiger vaarwater geleid. Met de recente komst van nieuwe directeuren en de aanstelling van een enthousiaste en sterk communicatief ingestelde manager blijkt in zeer korte tijd een aanzienlijk deel van de tekortkomingen van de EGW opgelost te kunnen worden.

Met vereende krachten en subsidies uit het lokale bedrijfsleven is een professionele geluid- en lichtinstallatie aangelegd, de drie organisaties delen in steeds betere samenwerking het gebouw en de apparatuur. En, last but not least, de interesse van de bevolking en het enthousiasme over de geboden activiteiten zijn in korte tijd sterk toegenomen.

De betrokken partijen zijn zeker enthousiast over de resultaten, en gezien de groeiende bezoekersaantallen staan de activiteiten in het Kulturhus de burgers van Epe ook steeds meer aan.

Zowel de Eenheid Communicatie van de gemeente als de betrokken partijen onderschrijven het gevoel dat de gemeente steeds moest “repareren” waar met preventie problemen hadden kunnen worden voorkomen. “Vertrouwen komt te voet en gaat te paard” gaat hier in grote mate op. Gesteld wordt steeds weer dat het vertrouwen door het gebrek aan proactief handelen, invoelingsvermogen, bij de bij de EGW betrokken partijen op de proef gesteld is en de weinig transparante en beperkte communicatie in een aantal gevallen tot teleurstelling heeft geleid: de kleinere kamers, de toneelzaal zonder geluidsinstallatie, etc. werden conform plan ingericht, maar de gebruikers moesten er pas later achter komen.

¹² Koppel: Stichting voor kinderopvang, welzijn en educatie (<http://www.koppelepe.nl>), Mamuze: het centrum voor Kunsten (<http://www.mamuze.nl>), SWOE: Stichting Welzij Ouderen Epe.

De medewerkers van de gemeente die de communicatie op hun conto geschreven kregen, worden getypeerd als zeer goede ervaren medewerkers, maar het zijn technisch specialisten en geen communicatie-experts.

3.4.3 De participatieladder

Feitelijk is de gemeente de participatieladder hier relatief ver opgegaan: ze heeft organisaties gevraagd mee te doen, mee te denken over onderdelen van het project, met name over de bezuinigingsopdracht en de manier waarop de drie samen in het Kulturhus zouden kunnen opereren. Uiteindelijk pakt dit ook goed uit. Wat hier vooral opvalt is dat de aandacht voor de interactie vooral op gang komt als de discussies toenemen en de daarbij optredende emoties oplaaien. Hoewel hypothetisch, kan hier gesteld worden dat meer expliciete aandacht vooraf voor de valkuilen van de processen die horen bij het “mee doen” op zijn plaats zou zijn geweest.

3.5 Een nieuw kulturhus in Oene



Het gemeentelijk beleid gericht op het revitaliseren van de dorpskernen is actief ingevuld in Oene waar de gemeente zich sterk heeft gemaakt voor de burgerbelangen in Oene waar het idee van een Kulturhus sterk leefde en waar de lokale bevolking al verregaande plannen voor had.

De komst van het kulturhus

Oene heeft een actief gemeenschapsleven en kent actieve bewoners die zich inzetten voor het dorp. Tegen de achtergrond van het “leeglopende” platteland en de zorg voor de vitaliteit van het dorp, werd door een aantal bewoners een plan opgevat om een Kulturhus in Oene in te richten. Deze actie waarbij raadsleden werden benaderd, een architect al zijn diensten had toegezegd en ook de provincie al in een vroeg stadium werd betrokken door de Oenenaren, werd overgenomen door de gemeente.

Voor het gebouw werd naar financiering gezocht, een wijziging van het vigerende bestemmingsplan bleek nodig. In Oene is gekozen voor een vorm waarbij de woningbouwcorporatie verantwoordelijk is voor de exploitatie. Op een andere locatie in Oene wordt de voor de ISV-subsidie vereiste sociale woningbouw gerealiseerd.

De gemeente verleende aan Triada, de woningbouwcorporatie, opdracht om niet alleen het gebouw neer te zetten maar ook om als coördinator van het Kulturhus op te treden. Op 10 april 2006 is een convenant afgesloten, dat afspraken vaststelt tussen Triada, de gemeente Epe en de deelprojectgroep Kulturhus Oene (onderdeel van de vereniging Oener Belang) over de realisatie van het Kulturhus Oene en de voorwaarden waaronder Triada daarin participeert.

3.5.1 Communicatie rond het Kulturhus Oene

In de hoofdstukken 3.1 en 3.3 is al geschetst waar in het geval van het Kulturhus in Oene communicatieaspecten een rol spelen: de discussie rond de bouwkosten van het nieuwe gebouw, de inrichting van het bestemmingsplan, de vervangende ruimte voor de school en de integratie van de artsenpraktijk.

Op 10 april 2006 is een convenant afgesloten, dat afspraken vaststelt tussen Triada, de gemeente Epe en de deelprojectgroep Kulturhus Oene over de realisatie van het Kulturhus Oene en de voorwaarden waaronder Triada daarin participeert.

Burgemeester en wethouders van Epe stellen in mei 2010 de gemeenteraad voor de bouw van het Kulturhus in Oene te financieren.

Dit Kulturhus is een multifunctionele ruimte waarvan muziekvereniging Vriendschap, stichting Koppel, Kinderopvang Kom, basisschool De Bongerd en de huisartsenpraktijk gebruik gaan maken. Naast specifieke ruimtes voor de bovenstaande gebruikers, komen er ook multifunctionele ruimtes. Triada is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project en is ook de grootste investeerder in het Kulturhus. Daarnaast levert ook de provincie Gelderland een bijdrage.

Bron: Oene-info Internet

Er ontstaat discussie over de rollen van de gemeente en die van Triada. De gemeente geeft aan dat de afspraak is dat Triada voor de communicatie met de omwonenden cq. belanghebbenden zou verzorgen. Desgevraagd geeft de gemeente aan dat klachten over de communicatie van burgers ontstaan zijn omdat Triada geen informatie wilde geven. De ambtelijk medewerker heeft Triada hier regelmatig op gewezen. Triada wilde echter alleen informeren over zaken die volledig hun beslag hebben gekregen en zover was het in de ogen van Triada nog niet toen de omwonenden om informatie vroegen.

Triada geeft op haar beurt aan dat ze alleen verantwoordelijk is voor het bouwproces en informatie hieromtrent (informatie die ze bovendien alleen wil verschaffen na besluitvorming). De inspraakprocedure rond bestemmingsplannen, de mogelijke discussies over planschade, etc. zijn – in de ogen van Triada - taken van de gemeente.

Toetsing

Onderhavig betreft de sloop van de bestaande school en de realisatie van het Kulturhus, met de daarbij behorende groen-, verkeer-, en parkeervoorzieningen. Ook wordt een ontsluiting met parkeerplaatsen gerealiseerd die uitweegt op de Horthoekerweg.

Bron: Toelichting bestemmingsplan Kulturhus

Op onze opmerking dat Triada zich niet verantwoordelijk acht voor het bestemmingsplan, geven de aanwezige ambtenaren aan dat de rollen van Triada en de gemeente nogal door elkaar liepen. Betrokken ambtenaren en de vertegenwoordiger van de Oener belangengroep geven aan dat omdat de gemeente naar Triada keek voor de informatievoorziening “men (de gemeente) bovendien niet zo op de omwonenden lette, de gemeente deed feitelijk niets qua communicatie”. Overigens is iedereen binnen de gemeente die wij spraken het er mee eens dat zonder inzet van Triada het Oener Kulturhus niet gebouwd zou zijn.

De verschillende belangen en de verwarring daarover uiten zich, zo stellen zowel de ambtenaren, Triada en de betrokken burgers, in een reeks van discussies over bijvoorbeeld de (tijdelijke) locatie van de basisschool “De Bongerd” (het Kulturhus komt op de plaats van de oude school), de aanleg van een eventuele extra weg naar het Kulturhus toe en de deelname van verschillende belanghebbende groepen zoals onder andere de artsenpraktijk.

Basisschool “De Bongerd” kampt al een tijd met een huisvestingsvraagstuk. Met het oog op de bereikbaarheid van het Kulturhus voor de lokale bevolking is de ideale ligging een locatie in of nabij de kern van het dorp. Een koppeling tussen het oplossen van huisvestingsvraagstuk van de basisschool en de realisatie van Kulturhus is dan ook het uitgangspunt voor het toekomstig initiatief.

Bron: Toelichting bestemmingsplan Kulturhus

Er werd in een projectgroep samen gewerkt, waarin de belangenvereniging Oener Belang een grote inbreng had. In de belangenvereniging zaten ook ondernemers uit Oene. De Rabobank locatie was ook een ontwikkellocatie uit het convenant. Triada was zeer verbolgen dat een ondernemer en de Rabobank samen een deal sloten om de Rabobank aan deze ondernemer te verkopen.

Triada geeft duidelijk aan commerciële belangen te hebben en wanneer deelnemers uit de samenwerking dreigen te stappen, dreigt Triada de samenwerking op te zeggen .. en dus komt de vestiging van het Kulturhus hiermee in gevaar.

3.5.2 De participatieladder

De ontstaansgeschiedenis van het Kulturhus in Oene staat sterk in het teken van deze discussie over rollen in het interactieproces tussen gemeente, Triada en de burgers van Oene.

De gemeente informeert, of laat Triada informeren. De burgers weten niet precies bij wie ze moeten zijn om te “weten”, en ze willen zelf graag “mee te denken” en zelfs “mee doen”. Juist die onduidelijkheid over de trede van de participatieladder heeft invloed op de loop van de processen; Als een ambtenaar tijdens een informatieavond openlijk twijfelt aan de ontsluiting van het pand, geeft dit de omwonenden de impuls om met bezwaren te komen tegen het plan. De artsen komen op voor hun belang en vragen om een extra ontsluitingsroute. Triada wijst op de afspraken die gemaakt zijn, de gemeente zoekt een oplossing en het bestemmingsplan wordt dan met stoom en kokend water bijgesteld.

Tot slot

Illustratief en voor ons opvallend is het bord op de bouwplaats waarin Triada de bezoekers informeert dat de woningbouwcorporatie voor Oene een Kulturhus realiseert. Verwijzingen naar de opdrachtgever – de gemeente – en de belangrijkste financiers – de gemeente en de provincie – ontbreken volledig.

4 De onderzoeksvragen beantwoord

4.1 Communicatie in Epe

In de oorspronkelijke opzet van dit onderzoek werden onderzoeksvragen gedefinieerd over de (communicatie)beleidsprocessen in brede zin en over de uitwerking van die communicatiebeleidsprocessen voor de vier case studies. Bij het beantwoorden van de vragen blijkt het leerzamer te zijn de algemene context en de context van de vier cases te integreren. De antwoorden op de elf vragen over het communicatiebeleid zijn daarom hieronder uitgebreid met de praktijkantwoorden over het communicatiebeleid bij de vier case studies.

1 Wat zijn de wettelijke kaders ten aanzien van de opzet van de ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling in de vorm van een Kulturhus?

De wettelijke kaders ten aanzien van de opzet van de ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling zijn in hoofdstuk 2.2 en 2.3 beschreven.

2 Wat is het algemene karakter van het gemeentelijke dienstverleningsbeleid?

De gemeente Epe spreekt zich in de beleidsstukken sterk en expliciet uit voor een op het publiekgerichte dienstverlening waarbij communicatie voor draagvlak van gemeentelijk handelen en invloed van burgers op besluitvorming zorgt. In de uitwerking van het beleid is dit streven op het gebied van communicatieactiviteiten met de bevolking maar in zeer beperkte mate concreet terug te vinden. De communicatiestrategie is sterk ad hoc.

3 Wat is het specifieke karakter van het Epese dienstverleningsbeleid bij de ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling? Welke interne gremia spelen hierin een actieve rol?

Ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling worden als generieke taken van het gemeentelijk beleid uitgevoerd. De Eenheid communicatie is (behalve in de loop van het project van de Eper gemeentewoning) bij geen van de onderzochte case studies direct betrokken. Opvallend is

het delegeren van communicatietaken (bij het bestemmingsplan aan de Jonasweg en bij het Oener Kulturhus) aan Triada.

4 Is er een communicatie- en/of informatieplan opgesteld? Cq. welke activiteiten zijn afgesproken over de communicatie/implementatie van ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling?

Er is in geen van de vier case studies een communicatieplan opgesteld. De communicatie wordt als generieke taak van de lijnmedewerkers beschouwd. Bij het Oener Kulturhus en bij het bestemmingsplan aan de Jonasweg is niet duidelijk afgesproken welke communicatietaken door Triada en welke door de gemeente worden uitgevoerd. Naast deze onduidelijkheid over taken speelt in beide gevallen ook een discussie over wie verantwoordelijk aanspreekpunt is bij de communicatie met de burgers. Dit aspect komt onder de volgende vraag in meer detail aan bod.

De oorspronkelijke vraag of de communicatie rond de ruimtelijke planvorming tijdig, volledig en juist was, verdient enige nuance. De ambtelijke staf geeft aan dat ze zich aan de procedurele eisen van de Wro hebben gehouden. De omwonenden van de Jonasweg bestrijden dit. Wij kunnen en willen deze vraag niet beantwoorden omdat de discussie hierover nog loopt bij de Raad van State. Het probleem lijkt in ieder geval niet zozeer te zitten in de taal die wordt gebruikt. Zelfs al is de taal ambtelijk of sterk juridisch van toon, dan nog weten de belanghebbenden zelf uitleg te vinden in hun eigen omgeving.

5 Welke rol hebben de gemeente en de klanten (burgers, verenigingen en bedrijven) gespeeld bij de totstandkoming van het huidige beleid t.a.v. ruimtelijke planvorming en buur(t)gerichte ontwikkeling? (Vgl. de participatieladder).

De communicatie vanuit de gemeente heeft een sterk procedureel karakter, het wordt gedaan omdat het moet en de communicatie bestaat vooral uit het zenden van informatie, het informeren. De rol van de burgers is een zeer beperkte: de boodschap komt vanuit de gemeente, de burgers worden geïnformeerd (de trede van "mee weten") en waar procedureel noodzakelijk (zoals bij het bestemmingsplan) om inspraak gevraagd (de trede van "mee denken").

Met name bij het Oener Kulturhus en het bestemmingsplan aan de Jonasweg draait de discussie over de (onduidelijke) rollen die de spelers hebben of zouden moeten hebben. De communicatie tussen gemeente en bewoners verloopt slecht omdat die rollen niet helder zijn.

Vanaf het begin is de rol en de mate van invloed – de plaats op de participatieladder - van de burgers op de processen niet duidelijk en zeker niet expliciet gedefinieerd. Het maken van een bewuste keuze voor de mate van informeren, mee weten, meedenken, meedoen, of meebeslissen - speelt niet in de ambtelijke praktijk van de ruimtelijke ordening in Epe. De ambtelijke staf werkt niet met dit begrippenkader of schat de plaats waarop de burgers op de ladder staan te hoog in.

6 Op welke wijze ondersteunt ICT / automatisering de bedrijfsprocessen in de gemeentelijke informatieorganisatie?

De rol van de gemeentelijke ICT in het communicatieproces is zeer beperkt. Het digitaliseren van plannen (structuurvisies en bestemmingsplannen) wordt uitbesteed en ook het publiceren van die plannen op het Internet wordt extern verzorgd. Een koppeling van digitale planinformatie met andere gemeentelijke informatie is op de computers in het gemeentehuis niet mogelijk, waardoor de ambtenaren aangewezen blijven op papieren prints etc.

7 Op welke wijze meet de gemeente de klanttevredenheid en informeert ze de relevante instanties?

De gemeente Epe meet actief de klanttevredenheid over de verzorging van producten als paspoorten en vergunningen. Klanttevredenheid over communicatie rond gemeentelijke activiteiten zoals onderzocht in deze studie wordt niet gemeten. Terugkoppeling van besluitvorming naar instanties vindt in de ogen van de betrokken instanties zeer gebrekkig plaats.

De vraag of de (betrokken) burgers en ondernemers tevreden zijn over de uitvoering van de vier geselecteerde projecten en of er als gevolg daarvan draagvlak gecreëerd is onder burgers, kan direct beantwoord worden: dit is niet het geval.

8 Wanneer kan worden volstaan met alleen informeren van de betrokken burgers?

De gemeente heeft zelf geen expliciete keuzen gemaakt wanneer op welke wijze welke mate van communicatie over en weer met de burgers plaats dient te vinden. In de context van alle vier de case studies was het beter geweest om op een meer proactieve wijze de burgers bij de projecten te betrekken.

Uit de praktijk van de vier cases komt het belang van de aard van de communicatieboodschap sterk naar voren. Het gaat bij communicatie over en weer met de bevolking vooral om empathie, om meedenken met organisaties die hun eigen belangen hebben en die vanzelfsprekend ook zullen bewaken. Draagvlak creëren is hier direct aan verbonden. Wanneer verwachtingen niet uitkomen (of deze terecht of niet terecht zijn, maakt hier niets uit) verdwijnt het vertrouwen zoals alle vier de cases laten zien. Het opbouwen daarvan kost onevenredig veel energie.

9 Welke is de rol van de raad, als initiërende partij en/of als controlerende partij?

De rol van de raad bij het sturen en controleren van het communicatiebeleid is tot nu toe zeer beperkt gebleken. Naar aanleiding van eerdere aanbevelingen uit rekenkameronderzoek en naar aanleiding de discussie rond met name het bestemmingsplan aan de Jonasweg heeft de Raad geen actieve positie ingenomen noch in initiërende zin noch in controlerende zin.

10 Hoe is de gemeente omgegaan met de inbreng van de bewoners en is de eventueel voorziene beleidsruimte benut?

Bij het bestemmingsplan, de structuurvisie en het Kulturhus Oene wordt vanuit de burgers en ondernemers het gebrek aan communicatie expliciet als probleem ervaren. Bij het Kulturhus Eper Gemeentewoning wordt vooral het gebrek aan proactief handelen genoemd. In alle vier de gevallen lijkt reageren op de meningen en wensen van de bevolking in hoge mate te ontbreken. De gemeente zette in het geval van de Eper Gemeentewoning gespecialiseerde communicatiemedewerkers nadat er problemen dreigden te ontstaan, in het geval van de andere drie case studies is ondanks de geuite vraag naar (betere) communicatie geen communicatiemedewerker ingezet.

11 Worden er in de gemeente Epe eerdere ervaringen met de uitvoering van communicatiebeleid teruggekoppeld?

Gemeentebreed vindt niet of nauwelijks terugkoppeling plaats van ervaringen met communicatieaspecten in projecten. Er is geen infrastructuur hiervoor opgezet, de menskracht aan communicatiezijde ontbreekt om alle activiteiten te volgen en de ambtelijke lijn wordt niet aangespoord tijd (van hun toch al schaarse tijd) vrij te maken.

Tot slot, "samen met de burgers" uit het Collegeakkoord is wel heel ver weg als men naar de terugkoppeling op het bord kijkt op de bouwplaats van het Kulturhus. Het bord vertelt de bewoners van Oene dat Triada hen een Kulturhus aanbiedt. De gemeente als opdrachtgever en de provincie als belangrijke financier worden niet genoemd. En een verwijzing naar de initiatiefnemers uit Oene zou de burgers op de correcte plaats op de participatieladder hebben gezet en voor veel krediet onder de bevolking hebben gezorgd.

4.2 Een visie op communicatiebeleid

De gemeente geeft communicatie met haar burgers en ondernemers een centrale plaats in haar beleid. Haar inzet voor de twee Kulturhusen kan in dat kader als een zeer positieve ontwikkeling worden gezien.

Het voornemen om "samen met" de burgers en bedrijven van Epe beleid te maken, kan in de vier voorbeeldstudies echter nauwelijks worden teruggevonden. Een gemeentelijke visie op communicatie werd niet aangetroffen. Bij geen van de vier onderzochte cases is een communicatieparagraaf geschreven of een informatieplan opgesteld.

Communicatie betekent in de praktijk in Epe voornamelijk informeren. Maar communicatie is niet alleen informeren, maar ook uitleggen. Uitleggen binnen welke randvoorwaarden de gemeente keuzen moet maken, uitleggen dat de bomen niet tot in de hemel groeien en er ook financieel geprioriteerd dient te worden. Communicatie dient ook volledig te zijn: natuurlijk is het prettig om de burgers te kunnen informeren dat er een mooie snelle busbaan zal komen die Epe met andere plaatsen verbindt, maar dat de realisatie daarvan nu eenmaal ongemak oplevert in de vorm van het openbreken van straten is ook onderdeel van de boodschap.

Communicatie is ook terugkoppeling van meningen, de stand van zaken, uitleg over oordelen, naar burgers en ondernemers in de gemeente. Terugkoppeling - zo wordt ook door de afdeling communicatie onderschreven – is geen routine en vindt maar in zeer beperkte mate plaats en vooral dat gebrek aan terugkoppeling wordt door de burgers zwaar opgenomen en leidt tot emotie en wantrouwen in hun relatie met de gemeente.

De ervaringen overziend, valt een grote gelijkenis op met de uitkomsten van een eerder onderzoek van de RKCie uit 2007. Dit onderzoek richtte zich op de woningbouw in Epe. Ten aanzien van de plannen voor de inrichting van het Vulcanusterrein te Vaassen wordt o.a. geconcludeerd: ,

- “De gemeente heeft naar het idee van de onderzoekers de regie in dit project niet echt opgepakt. Een goede regisseur anticipeert op samenhang tussen beleidsonderwerpen en randvoorwaarden aan projecten en bereidt de aankomst van een bestemmingsplan bij de provincie terdege voor. “
- “In het project is op sommige momenten onduidelijkheid over de rollen die partijen in de projectontwikkeling dienen te spelen.”
- “Er zijn in het dossier geen projectevaluaties aangetroffen”

Bron: RKCie Epe, onderzoek woningbouw 2007

Door het gebrekkige uitvoerend communicatiebeleid moet de gemeente veel te vaak repareren, terwijl ze juist veel beter aan preventie zouden kunnen doen, dat is goedkoper en leidt niet tot wantrouwen en frustratie onder de bevolking. Ten aanzien van de communicatie wordt dit nog verergerd omdat er steeds naar elkaar (dat wil zeggen Triada en gemeente) wordt verwezen.

Op basis van onze ervaringen stellen wij dan ook vraagtekens bij de conclusie uit de bestuurskrachtmeting dat “Burgers worden goed en op verschillende manieren betrokken bij de beleidsvoorbereiding”. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente nu net niet goed of voldoende nadenkt wanneer (in welke fase van het proces), wie (van de burgers en ondernemers), hoe (op welke trede van de participatieladder) bij de beleidsvoorbereiding wordt betrokken.

Tegelijk herkennen we ons met name in twee aandachtspunten uit die krachtmeting:

- De communicatie met de burgers is en blijft een punt van aandacht.
- Vooraf moet goed nagegaan worden welke organisaties betrokken worden.

4.3 De spelers en hun rollen

Opvallend is de discrepantie tussen wat de gemeentelijke organisatie zelf aangeeft en wat Triada, de woningbouwcorporatie betrokken bij bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk en Kulturhus Oene, stelt ten aanzien van hun respectievelijke rollen in het communicatieproces: de gemeente stelt dat met Triada afspraken gemaakt zijn over het verzorgen van alle communicatie (rond Kulturhus Oene, rond de Oosterhof-Heggerenk), maar Triada geeft expliciet aan dat ze “vanzelfsprekend niet verantwoordelijk zijn voor inspraak rond bestemmingsplannen, bouwschade, etc.). De gemeente geeft aan dat de afspraak is dat Triada de communicatie met de omwonenden cq. belanghebbenden zou verzorgen. Triada geeft aan dat ze alleen verantwoordelijk is voor het bouwproces en informatie hieromtrent (informatie die ze alleen wil verschaffen na besluitvorming).

De samenwerking van Triada met de gemeente verloopt in die zin niet altijd soepel. Triada voelt zich niet verantwoordelijk voor de communicatie rondom bestemmingsplan en planschade. Conform de wet is de gemeente verantwoordelijk voor deze taken die ze volgens de ambtelijk verantwoordelijke hebben gedelegeerd aan Triada. Echter, de inspraakprocedure rond bestemmingsplannen, de mogelijke discussies over planschade, etc. zijn in de ogen van Triada niet gedelegeerd en nog steeds taken van de gemeente. In de voortrajecten waren gemeenteambtenaren ondanks de uitnodiging vanuit Triada niet aanwezig. Triada voelt zich op haar beurt weer bezwaard omdat ze vervolgens wel het verwijt kreeg dat zij niet goed gecommuniceerd heeft.

De ambtelijke staf in de lijn houdt zich noch in woord noch in daad bezig met de participatieladder (zie ook bijlage 3). Op basis van deze studie kan worden geconstateerd dat de gemeentelijke dienstverlening in alle vier de onderzochte voorbeelden zich nagenoeg geheel nog op de eerste trede van "informereren" bevindt, terwijl het beleid aangeeft dat de organisatie de tweede trede van "raadplegen" en in het geval van de buur(t)gericht werken de derde trede van "adviseren" zou (hebben) moeten bereiken.

4.4 Mogelijke oplossingsrichtingen

Interessant is dat de mogelijke oplossingsrichtingen door zowel de ambtelijke staf als de burgers en ondernemingen worden genoemd.

.. speel het transparant

Alle partijen zijn gebaat bij een open communicatie over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de plannen. Natuurlijk zal niet elke maatregel of verandering door iedereen worden geaccepteerd, maar een heldere uitleg over het waarom van de maatregel en de mogelijke opties die overwogen zijn/kunnen worden, zorgt voor het behoud van vertrouwen.

Onderdeel van deze transparantie is duidelijkheid over de rollen. De gemeente kan taken delegeren maar houdt haar verantwoordelijkheid. De gemeente is verantwoordelijk voor de publicatie en terinzagelegging van ruimtelijke plannen. Triada kan een deel van de communicatie over bijvoorbeeld de inrichting van een gebouw verzorgen, etc.

.. luister naar elkaar

Gemeentelijk handelen raakt mensen. In veel gevallen zullen er mensen zijn die vragen hebben bij dat beleid, zeker wanneer het zaken betreft in "hun achtertuin".

Veel burgers en ondernemers gaven aan dat ze natuurlijk hun gelijk hadden willen krijgen, maar dat ze vooral teleurgesteld zijn over het ontbreken van terugkoppeling, een overleg over wat er wel en niet kan. Een formeel briefje met een bevestiging van ontvangst is vaak het laatste dat ze ontvangen van de gemeente. De gemeente "scoort" zo op haar dienstverlening maar verliest uiteindelijk de wedstrijd door de "missers" met communicatie.

Bij met name het bestemmingsplan voor de Jonasweg waar het over de vestiging van een bijzondere groep bewoners gaat en het bijeenbrengen van drie grote maatschappelijk belangrijke organisaties in de Eper Gemeentewoning kan – inderdaad nu achteraf – worden gesteld dat voorkomen (in de zin van open en heldere communicatie met de omwonenden en de organisaties) beter was geweest dan genezen.

De communicatieorganisatie in Epe verdient bovendien een ruggengraat en een geheugen. Een ruggengraat in de zin dat door het ontbreken van een goed intern communicatienetwerk en het ontbreken van tijd/prioriteit bij ambtenaren de ervaringen uit de projecten niet worden geëvalueerd. De zo nuttige kennis die wordt opgedaan over "samenwerken en samen beter" blijft gevangen in de hoofden van een enkele ambtenaar.

Een geheugen, omdat deze ervaringen niet ter beschikking komen van anderen die aan de start van soortgelijke projecten staan. Het wiel moet nu te vaak worden uitgevonden, reparaties zullen aan de orde van de dag blijven terwijl een goede overdracht tot preventie had kunnen leiden.

Deze constatering is in tegenspraak met de mening van het college die in de notulen van de B&W vergadering van 22 januari 2008 nog als volgt is omschreven¹³ :

*"Het gaat stukken beter met de communicatie en de eenheid communicatie. Communicatie is en moet ook meer zijn dan voorlichting. Maar het moet ook van alle ambtenaren zijn en niet alleen van de eenheid communicatie. **De mate van interactiviteit van de gemeente Epe is voldoende en hoeft niet meer te zijn.** Aandachtspunten om uit te werken zijn: representatie B&W, imago gemeente, strategische communicatie en interne communicatie.." (deel tekst dikgedrukt door onderzoeksteam).*

¹³ Geciteerd in afdelingsplan Interne Dienstverlening 2010, Eenheid Communicatie

4.5 De rol van de raad

Hoe is het tenslotte gesteld met de rol van de raad, als initiërende partij en/of als controlerende partij?

Bij de studie van de vier voorbeelden is de rol van de raad opvallend beperkt gebleven.

Bij de opzet van de structuurvisie heeft de raad niet echt een rol te spelen.

De Raad heeft haar procedurele formele rol bij de vaststelling van het bestemmingsplan aan de Jonasweg ingevuld (dat wil zeggen, op basis van de oorspronkelijke inspraakprocedure waarbij "wonen" als bestemming is genoemd). Ook de politieke discussie over de belangen van de omwonenden werd gevoerd toen de discussie over "zorginstelling" door de omwonenden werd aangedragen en de Raad heeft het College gevraagd eens goed naar de belangen van de omwonenden te kijken. Maar de discussie tussen College en omwonenden heeft niet plaats gevonden en de Raad heeft (nog) verder geen actie ondernomen.

De Raad heeft in haar initiërende rol een positieve inbreng gehad bij het toekennen van middelen voor de Kulturhusen. Ook hier geldt dat ten aanzien van de communicatie de raad geen rol heeft gespeeld: de Raad is niet geïnformeerd over de ontstane communicatieproblemen en de Raad heeft niet zelfstandig er vragen over gesteld.

Het gebrek aan een goed ontwikkelde communicatie-infrastructuur in de ambtelijke organisatie staat aan de basis van de beperkte rol die de raad in de voorbeeldstudies speelt. De ambtelijke organisatie heeft zelf al weinig zicht op de communicatie tussen gemeente, burgers en ondernemers. Laat staan dat ze de Raad (en het College) hierover kunnen informeren.

Punt is echter dat de Raad zich sterk maakt voor een programma dat samenwerking met de burgers als een groot goed ziet en waarbij communicatie dus een sleutelpositie inneemt.

Het College heeft geen concrete vertaalslag gemaakt van de doelen in haar communicatiebeleid, de ambtelijke staf heeft hierdoor geen handleiding of handreiking voor de uitvoering en de Raad kan daardoor het communicatiebeleid niet de maat nemen.

De participatieladder is zo'n maat, een meetlat die in andere gemeenten zijn nut heeft bewezen, maar het is slechts een meetlat en geen instrument en juist voor de ontwikkeling van dat instrumentarium zou de Raad zich moeten inzetten, het College vragen om concretisering van communicatiebeleid, prioritering van de activiteiten en processen die interactie verdienen en praktische invulling van de wijze van interactie van de ambtelijke staf met de burgers zodat "samen met, samen beter" ook inderdaad betekent dat de bevolking mee kan doen en denken.

Bijlage 1 Bronvermelding

Geraadpleegde stukken

- Gemeentelijke publicaties
 - Algemeen
 - Collegeaccord 2006-2009, samen beter
 - Collegeaccord 2010 – 2014, samen beter, samen verder
 - Programmabegroting 2006-2009
 - Programmabegroting 2007-2010
 - Programmabegroting 2008-2011
 - Perspectiefnota bij de programmabegroting 2007-2010
 - Perspectiefnota bij de programmabegroting 2008-2011
 - Communicatiebeleid
 - Een relatie met Epe? Strategisch communicatieplan 2008-2010
 - Strategisch communicatieplan 2008-2012
 - Afdelingsplan Interne Dienstverlening 2010 Eenheid Communicatie
 - Bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk (Jonasweg)
 - Bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk, 1e herziening
 - Bijlage 1: Zienswijzennota Jonasweg, inclusief namenlijst reclamanten
 - Zienswijzennota Bestemmingsplan Oosterhof-Heggerenk, 1e herziening
 - Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur. Bestuurskrachtmeting, december 2009
 - Structuurvisie Centrum Epe
 - Nota koersbepaling structuurvisie Centrum Epe, 2009
 - Rekenkamercommissie rapport
 - Onderzoek woningbouw specifieke doelgroepen, 2007
 - Provincie Gelderland
 - Een vorm van delen. Het Kulturhus in Gelderland 2004-2007, Beleidsregels.

Respondenten

- Startgesprek 26 augustus
 - Dhr. R.J.E. Douma, voorzitter RKCie
 - Mevr. I. Schurink, secretaris RKCie
 - Dhr. V. Smit, Griffier gemeente Epe
 - Mevr. K. Witteveen, senior communicatiemedewerkster eenheid Communicatie
 - Dhr. G. Wijngaards, Afdelingsmanager Afdeling Strategie en Ontwikkeling
- Interview ambtelijke organisatie RO, dag 1, ochtend, gemeentehuis
 - afdelingsmanager Strategie en Ontwikkeling: dhr. G. Wijngaards
 - medewerker Beleidsontwikkeling Ruimtelijke Ordening en economie(S & O): de heer H. Naijen
 - afwezig wegens ziekte: verantwoordelijke bestemmingsplan Oosterhof –Heggerenk (S & O): dhr. A Kisjes
- Groepsinterview met bij de Kulturhusen betrokken organisaties, dag 1, middag in Eper Gemeentewoning !
 - Dhr. J. de Graaf, Algemeen manager Koppel
 - Dhr. H. Dijkhof, Oene
- Gesprek met Dhr. H. de Jong, teamleider projectbureau ontwikkeling vastgoed, namens Triada Woondiensten.
- Groepsgesprek met betrokken bewoners bestemmingsplan Oosterhof/Heggerenk, dag 1, avond (19.00 – 20.30) gemeentehuis (mag ook in EGW)
 - Deelnemers: bekend bij RvB
- Interview ambtelijke organisatie Kulturhus, dag 2, ochtend, gemeentehuis

- Deelnemers: allen gemeente Epe, uitgenodigd door afdelingshoofd Strategie & Ontwikkeling
- Dhr. B. Kooiman
- Mevr. R. Boenink
- Dhr. D. Scarse
- Dhr. H. de Wilde
- Mevr. W. Luis

- Interview ambtelijke organisatie Communicatie, dag 2, middag
 - Mevr. K. Witteveen, hoofd Eenheid Communicatie (afdeling ...)

- Gesprek met de Wethouder R. de Vries, portefeuillehouder Communicatie

- Groepsgesprek met betrokkenen structuurvisie Centrum Epe, dag 2, avond (19.00 – 20.30), gemeentehuis (mag ook in EGW)
 - Dhr. W. Ooms
 - Dhr. W van Putten
 - Mw. H. Makaske- van Beek
 - Mw. G. Bauhuis
 - Dhr. E. van Andel
 - Dhr. J. Hut

- N.b. De Ondernemers Vereniging Epe, in de persoon van de heer H. Veenbergen, heeft via een brief een bijdrage geleverd aan de discussie.

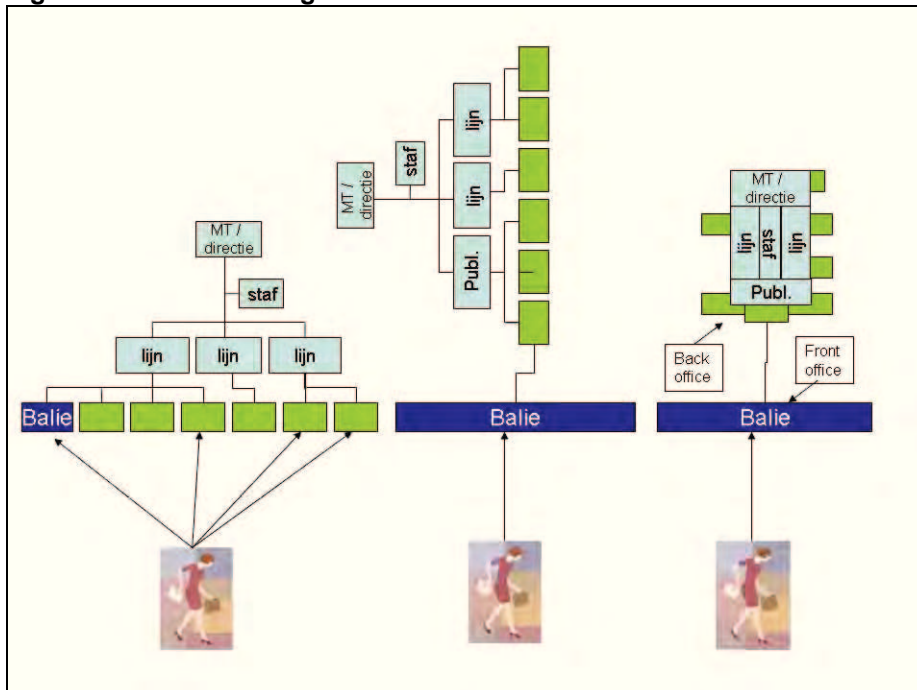
Bijlage 2 Een publieksgerichte gemeente

Een strikte definitie van het begrip kantelen is niet te geven. Een afbakening van de kernelementen is echter goed te maken. Eén ding is in ieder geval duidelijk, het kantelen van de organisatie heeft vergaande gevolgen voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie en de eisen die worden gesteld aan de dienstverlening.

Organisatorisch kenmerkt een gekantelde organisatie zich door de volgende elementen:

- **Eénloketfunctie;** De inwoner (burger of bedrijf) ontmoet de gemeente slechts op één plek (zie ook bovenstaande figuur). In deze context is de gemeentelijke “balie” meer dan alleen een fysieke balie: ook per telefoon, per post, per e-mail en via het internet heeft de gemeente een eenduidig gezicht gekregen. Concreet betekent dit dat:
 1. er een algemene balie is waar het aan de baliemedewerker/ster is om de vraag op te lossen. Alle (fysieke) balies bieden dezelfde dienstverlening. Dus, de openingsvraag van de medewerker/ster zou moeten zijn “waarmee kan ik u van dienst zijn?” en niet “wat heeft u nodig?”. Dat laatste is namelijk niet vraag-, maar aanbodgericht.
 2. er één telefoonnummer, één enkel e-mailadres en één postbusnummer is. Logisch, want de gemeente spreekt met een en het zelfde gezicht.
- Het **frontoffice** heeft een uitgebreider takenpakket; er wordt zo min mogelijk doorverwezen naar het backoffice. De dienstverlening wordt zoveel mogelijk aan het frontoffice afgedaan. Het frontoffice verwijst naar de backoffice alleen indien de vragen zeer inhoudelijk zijn en buiten de expertise van de frontoffice vallen.

Figuur B2.1 Kanteling in beeld



Bijlage 3 De participatieladder

In de context van deze studie benadrukken we de invulling van de positie en de rollen van respectievelijk gemeente en inwoners en de mate van participatie van de inwoners in de communicatie met de gemeente.

Voor het concreet invullen van die rollen en posities maken we gebruik van de zogenaamde participatieladder, een meetinstrument voor de mate van interactie bij communicatiebeleid. Deze ladder verwoordt hoe participatie in communicatie tussen gemeente en inwoners op verschillende niveaus kan plaats vinden, variërend van "geïnformeerd worden" tot "zelfstandig beslissen". In de participatieladder hier onder wordt een overzicht van deze niveaus verder uitgewerkt.

De participatieladder

	Rol politiek en bestuur	Relatie met inwoners	Rol inwoners
Informereren	Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte.	Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling.	Toehoorder
Raadplegen	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid.	De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.	Geconsulteerde partij
Adviseren	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid.	De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.	Adviseur
Co-produceren	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt.	De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.	Samenwerkingspartner
(Mee) Beslissen	Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult.	De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.	Medebeslisser
Zelfbeheer		Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden.	Beslisser

Bron: <http://www.publiek-politiek.nl/>

Bijlage 4 De nieuwe Wet Ruimtelijke ordening

In de Nederlandse ruimtelijke ordening vormt het bestemmingsplan bij uitstek de democratische basis van de geografische planning. In een bestemmingsplan wordt vastgelegd welke doeleinden de verschillende gebiedseenheden mogen hebben. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) schrijft voor dat in samenspraak met de inwoners van de gemeenten – burgers en bedrijven – deze gemeentelijke ruimtelijke indeling tot stand dient te komen en dat de gemeenten gehouden zijn de burgers en bedrijven naar hun visie te vragen.

Bestemmingsplannen bevatten informatie over zogenaamde plankaart en planteksten. In de planteksten worden de juridisch planologische regels voor het gebruik van de plangebieden vastgelegd. Er zijn regels over de verschillende mogelijkheden van grondgebruik (de wet kent momenteel 22 hoofdbestemmingen) en regels over de vorm van het gebruik zoals de maximale hoogte en breedte van bouwwerken. De plankaart is de weerslag van de ruimtelijke indeling in kaartvorm, tot voor kort op papier.

Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 is aan de hierboven beschreven rol van het bestemmingsplan niet wezenlijk veel veranderd. Wat wel veranderd is, is de wijze waarop afwijkingen van het vastgelegde plan kunnen worden doorgevoerd. De tot voor kort gangbare artikel 19 procedure (waarbij een verzoek aan de gemeenten kan worden gericht om in afwijking van het plan de bestemming van een perceel of kavel te veranderen) is geschrapt. Daarvoor in de plaats dient voor elke afwijking van het bestemmingsplan een verzoek tot aanpassing van dat plan (in de vorm van projectbesluit of zelfs een nieuw bestemmingsplan) te worden ingediend. Ervaringen met deze nieuwe wijze van samenwerken zijn nog pril in Nederland. De recente invoering van de Crisis- en Herstelwet (CHW) heeft directe invloed op de uitvoering van de Wro in de zin dat vooralsnog de verplichting om projectbesluiten binnen een jaar te verwerken in een digitaal bestemmingsplan niet meer geldt.

Bijlage 5 Communicatietraject structuurvisie centrum Epe

Inleiding

Voor het maken van een structuurvisie centrum Epe hebben we o.a. behoefte aan input van de burgers. Deze hebben we op verschillende manier proberen te bereiken. We hebben inwoners van de gemeente gevraagd foto's te maken van zaken, situaties, plekken e.d. in het centrum van Epe die naar hun mening verandering, aanpassing e.d. behoeven. Daar zijn reacties op binnengekomen. Verder hebben zo'n 50 geïnteresseerden zich aangemeld voor de digitale nieuwsbrief. Naast een algemene oproep, brachten we de nieuwsbrief expliciet onder de aandacht van de ondernemers.

Op onze website www.epe.nl hebben we een projectpagina gemaakt met daarop informatie over de structuurvisie. De documenten die ter inzage komen te liggen plaatsen we op deze pagina. Tevens staat hier een link naar de nieuwsbrief. Overige communicatiemiddelen die we gebruiken zijn: informatieavonden, persberichten, artikelen in de gemeentewijzer en nieuwsberichten op de website.

Nieuwsbrief

- 21 juli 2009: Structuurvisie centrum Epe "Nota koersbepaling vastgesteld"

Informatieavonden

- 15 juni 2009: Tijdens de informatieavond ging de gemeente met inwoners in discussie over de analyse en de koersbepaling. "Wat vindt u van de ideeën in de nota, heeft u zelf nog tips, ideeën of suggesties?"
- 12 januari 2010: De gemeente Epe had een concept structuurvisie klaar, een voorlopige analyse van het centrum van Epe gemaakt. Deze analyse diende als vertrekpunt voor de structuurvisie. Burgers werd gevraagd of de gemeente met dit concept op de goede weg was.

Nieuwsberichten website

- 14 januari 2009: Structuurvisie centrum Epe (aankondiging van de plannen)
- 8 april 2009: Uw beeld van het centrum van Epe (stuur uw foto in)
- 21 juli 2009: Structuurvisie centrum Epe (nota koersbepaling vastgesteld)
- 23 december 2009: Praat mee over het ontwerp structuurvisie centrum Epe

Artikelen Gemeentewijzer

2009:

- Week 4: Structuurvisie centrum Epe
- Week 15: Uw beeld van het centrum van Epe
- Week 21: Aankondiging 17 juni informatie avond centrum Epe
- Week 22: Aankondiging 17 juni informatie avond centrum Epe
- Week 31: Nota koersbepaling vastgesteld
- Week 52: Praat mee over het ontwerp structuurvisie centrum Epe

2010:

- Week 1: Praat mee over het ontwerp structuurvisie centrum Epe
- Week 2: dinsdag 12 januari informatieavond ontwerp structuurvisie centrum Epe
- Week...

Brief

- 29 juni 2010: De indieners van zienswijzen zijn persoonlijk per brief geïnformeerd over de behandeling en afronding van het centrumplan. Eerst was dat voorzien voor de zomervakantie. Nu is dat het najaar van 2010 geworden.

Laatste stand van zaken

Er is de afgelopen maanden een aanvullend verkeersonderzoek uitgevoerd. De conclusies daaruit zullen worden verwerkt in de definitieve structuurvisie Centrum Epe. De bestuurlijke besluitvorming zal in oktober/november van dit jaar plaatsvinden. Daaraan voorafgaand moeten de burgers/indieners geïnformeerd worden over het besluitvormingsproces (bv. inspreken tijdens de commissievergadering).

Bijlage 6 Beantwoording feitelijke opmerkingen van het college

1	p. 7: eenheid Communicatie is niet betrokken bij geen enkel van de gekozen projecten. Dit is niet het geval: de eenheid is vooral betrokken geweest bij het proces voor het Centrumplan Epe	Het klopt dat er betrokkenheid was vanuit de eenheid Communicatie bij het Centrumplan Epe. Een nuancering van de tekst is op zijn plaats in de zin dat de eenheid Communicatie een fotowedstrijd heeft uitgeschreven. Een actieve rol in de communicatie met de belanghebbende bewoners van het Centrum hebben wij niet kunnen constateren. Ook een communicatieplan waarin bijvoorbeeld de voorgenomen interactie met de bewoners van het centrum is vastgelegd (zie ook punt 3,14 en 15) ten behoeve van het Centrumplan Epe hebben wij niet aangetroffen.
2	p. 17: visie op de keuzes waar communicatie-uren in te zetten ontbreekt. Er zijn wel degelijk criteria waarop deze keuzes worden gebaseerd, zie reactie bovenaan deze brief	Wij delen de mening van de gemeente niet. Een visie op het communicatiebeleid ontbreekt en een vertaalslag naar de praktijk heeft niet plaatsgevonden. Wij hebben geen concrete criteria aangetroffen.
3	p. 22: recente discussie over inzet eenheid Communicatie + eenheid Communicatie heeft geen van de cases ondersteund zie 1 hierboven.	vgl. 1
4	p. 23: In het praktijkvoorbeeld § 3.2 wordt aangehaald dat Triada een plan heeft ontworpen voor zowel de toenmalige eigenaar van het café en als ook voor Triada / Riwis. Triada heeft in opdracht van de gemeente voor de toenmalige eigenaar een stedenbouwkundige schets gemaakt. Deze schets heeft geen enkele status; hierover is geen besluit genomen. Daarnaast is het plan van Triada / Riwis ontworpen door de architect van Riwis en niet door Witpaard.	Inderdaad, in de tekst worden abusievelijk twee zaken door elkaar gehaald. De tekeningen van de appartementen zijn door Triada gemaakt. Witpaard heeft in opdracht van de gemeente het bestemmingsplan aangepast. De status van het bestemmingsplan is wezenlijk in de context van het verhaal. De tekst is aangepast.
5	p. 24: In § 3.2.1 wordt een procedure beschreven die niet klopt. De indruk wordt gewekt dat het plan tijdens de procedure is aangepast in die zin dat er een 'oorspronkelijke' herziening was, die vervolgens is aangepast waardoor hier niet meer op gereageerd kon worden. Dit is niet waar. Het bestemmingsplan is met de (juridisch bindende) functieaanduiding 'zorginstelling' in procedure gegaan en naderhand niet aangepast. Op dit bestemmingsplan met deze functieaanduiding kon iedereen reageren. Dat niet in het bestemmingsplan is opgenomen wie het pand gaat bewonen komt doordat het soort bewoners niet juridisch te regelen is.	Wij beschrijven feiten. Het gaat hier om het gegeven dat in het bestemmingsplan in een eerste vorm alleen wonen als bestemming is genoemd. Dit plan heeft in deze vorm niet de reactie losgemaakt die later wel los kwam. Later werd geconstateerd – allereerst door Witpaard, de tekenaar van het bestemmingsplan – dat de bestemming 'wonen' niet voldeed aan het initiatief van Triada. Het bestemmingsplan wordt hierop aangepast, volgens de gemeente met een nuanciering, volgens de omwonenden met een wezenlijke verandering. Op uw opmerking met betrekking tot het al dan niet kunnen reageren van de omwonenden kunnen we niet ingaan. De discussie met de omwonenden heeft een juridisch karakter en valt buiten onze scoop zoals wij al aangaven in de rapportage.

6	<p>p. 26: In § 3.2.3 wordt het NIMBY effect benoemd. Hierbij wordt gemakkelijk aan het feit voorbij gegaan dat het nieuwe plan een planologische vooruitgang (of in ieder geval geen verslechtering) is. Het nieuwe plan is veel minder massaal dan het toen geldende plan met de horecabestemming. Ook het gebruik is lichter van aard. Voor een zorginstelling zijn geen indicatieve milieu-afstanden, voor een horecagelegenheid wel. De raad van State ondersteunt ons standpunt en heeft in de uitspraak over de verzoeken om voorlopige voorziening aangegeven dat er geen sprake zal zijn van een onevenredige inbreuk op het woon- en leefklimaat ter plaatse. Met andere woorden: een horecagelegenheid (mogelijkheid tot discotheek!) is meer 'NIMBY' dan een zorginstelling.</p>	<p>De gemeente geeft hier haar mening. Wij geven in ons rapport onderbouwd een feitelijkheid aan, namelijk dat vele omwonenden de komst van een voor hen onduidelijke vorm van wonen als een ongewenst – NIMBY – effect zien.</p>
7	<p>p. 26: De bewering eveneens in § 3.2.3 dat er geen vooroverleg heeft plaatsgevonden omdat het 'om een enkel kaveltje gaat' vinden wij nogal denigrerend. Zo is in het interview hierover niet gesproken.</p>	<p>Wij delen deze mening niet. In het gesprek is naar onze mening deze term wel letterlijk gebezigd. In het goedgekeurde verslag van het gesprek met de ambtelijke staf is opgenomen: "Bij de Jonasweg gaat het om een klein perceel dat in eigendom is van Triada; in zulke gevallen moeten de ontwikkelaars het praten met betrokkenen zelf oppakken. Bovendien heeft de gemeente niet de gewoonte om de mensen in dergelijke gevallen zelf te benaderen"</p>
8	<p>p. 26: In § 3.2.4. wordt gesteld dat in de Wro expliciet is opgenomen dat ruimtelijke planvorming bij uitstek bedoeld is om burgers mee te laten denken. Gewezen wordt op het benaderen van doelgroepen om te adviseren. We kennen deze bepaling niet en kunnen hem in de Wro niet vinden. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) staat de verplichting om de provincie, de VROMinspectie en het Waterschap in te lichten. Verder wordt – afhankelijk van het plan – vaak in het kader van de goede ruimtelijke ordening de nutsbedrijven benaderd. Het belang van de burgers / omwonenden wordt meegenomen in de belangenafweging om een bestemmingsplanprocedure te starten. Bij een bestemmingsplanprocedure is vaak sprake van tegengestelde belangen. Juist daarom wordt de wettelijk voorgeschreven procedure gevolgd.</p>	<p>Uw referentie is in deze context naar onze mening niet relevant. In het rapport wordt hier gewezen op het gegeven dat de nWro (en de hiermee samenhangende publikaties als de BRO en de handreikingen van VROM) expliciet van gemeenten (net als van provincies en departementen) vraagt de burgers actief te informeren over (veranderingen in) ruimtelijke plannen. De gemeenten zijn er aan gehouden de burgers volledig, tijdig en juist te informeren, juist om deelname aan het planproces te bevorderen.</p>

9	<p>p. 27: Dit is wel een zeer beknopte beschrijving van de communicatie voor dit project. In het plan van aanpak bij de start van het project Centrumplan Epe heeft communicatie nadrukkelijk de aandacht gehad. Helaas is in dit onderzoeksrapport nauwelijks beschreven op welke wijze hieraan invulling is gegeven Er is een klankbordgroep ingesteld. Deze is twee keer bijeengekomen en was divers van samenstelling. De eerste keer was een brainstormbijeenkomst, er waren dus op dat moment geen concrete plannen. De tweede keer lag de ontwerptekst van de structuurvisie voor. Over de inhoud daarvan kon meegesproken worden en zo dus invloed worden uitgeoefend over de definitieve teksten van de ontwerp-structuurvisie. In bijlage 1 vindt u meer informatie.</p>	<p>Communicatiemedewerkers hebben inderdaad activiteiten op de door u genoemde bijeenkomsten georganiseerd en hierover verslag gedaan in de krant en op de website. Communicatie gericht op participatie van de burgers en bedrijven werd niet aangetroffen. Daarom zien we geen inhoudelijke aanleiding om de rapporttekst uit te breiden.</p>
10	<p>p. 28: In het onderzoeksrapport is weinig terug te vinden van de manier waarop de Ondernemersvereniging Epe betrokken is bij het proces. De Ondernemersvereniging is in eerste instantie betrokken bij de inhoud van het plan van aanpak (startplan) en is per brief op 16 januari 2008 gevraagd haar reactie te geven. Om aandacht te vragen voor de plannen is een afvaardiging van de gemeente ook aanwezig geweest bij de algemene ledenvergadering op 16 april 2008. Tijdens deze vergadering kwam namelijk het centrum van Epe aan de orde. Ook is aan de Ondernemersvereniging begin februari 2009 gevraagd namen van personen door te geven die in de klankbordgroep zitting willen nemen. Dit is ook gebeurd. Vervolgens zijn de betreffende personen uitgenodigd en hebben zij ook deelgenomen aan de overleggen die zijn geweest. De nota koersbepaling diende als voorloper van de ontwerp-structuurvisie. De Ondernemersvereniging heeft schriftelijk positief gereageerd op de betreffende nota. Vervolgens heeft de ondernemersvereniging ook een zienswijze ingediend over de ontwerpvisie. Hierin schrijft de vereniging het volgende: "In grote lijnen kan het DB zich vinden in het voorliggende concept en we merken daarbij op, dat het RBOI samen met de werkgroep goede oplossingen heeft gevonden voor de verdere ontwikkeling van het centrum van Epe in de nabije toekomst".</p>	<p>Het betreft hier geen feitelijke onjuistheid, bovendien zien we geen inhoudelijke aanleiding om de rapporttekst uit te breiden. Zie 9</p>

11	p. 28: Van ontwerp-structuurvisie naar definitieve structuurvisie duurt langer dan gepland. Dat is juist. Betrokkenen zijn echter per brief vlak voor de zomervakantie uitgelegd waarom het allemaal langer duurt (er was aanvullend verkeerskundig onderzoek nodig). De eerste alinea van de cursieve tekst in deze paragraaf is daardoor niet juist.	In de rapporttekst wordt de mening van de burgers weergegeven.
12	p. 28: Het klopt dat ontwerp-beleid al heel concreet was. Dat is inherent aan het ter inzage leggen van een ontwerpvisie. De informatieavond is daarbij niet 'afgeraffeld'. In een presentatie is alles wat van belang was uitgebreid aan bod geweest.	In de rapporttekst wordt de mening van de burgers weergegeven.
13	p. 31: Niet de eenheid Communicatie krijgt een actieve rol in discussie, maar twee andere ambtenaren van de gemeente Epe. Zij voerden de gesprekken en onderhandelingen.	Het klopt dat twee ambtenaren de verdere gesprekken hebben overgenomen. Volgens de eenheid Communicatie wordt de inzet van communicatie alleen gevraagd als er problemen ontstaan (zoals ook deze hier voor de EGW zijn beschreven). Met de actieve rol van communicatie bedoelen wij hier specifiek de tussenkomst van de eenheid Communicatie bij de discussie tussen ambtenaren en organisaties (met als directe aanleiding dat de betrokken organisaties om meer communicatie met de gemeente vroegen).
14	p. 37: eenheid Communicatie is niet direct betrokken bij de cases. Dit is niet juist er is wel degelijk betrokkenheid bij het project Centrumplan Epe.	Het klopt dat er betrokkenheid was vanuit de eenheid Communicatie bij het Centrumplan Epe. Een nuancering van de tekst is op zijn plaats in de zin dat de eenheid Communicatie een fotowedstrijd heeft uitgeschreven. Een actieve rol in de communicatie met de belanghebbende bewoners van het Centrum hebben wij niet kunnen constateren. Ook een communicatieplan waarin bijvoorbeeld de voorgenomen interactie met de bewoners van het centrum is vastgelegd (zie ook punt 15) ten behoeve van het Centrumplan Epe hebben wij niet aangetroffen.
15	p. 37: geen communicatieplan opgesteld voor de vier case studies. Dit is niet juist. Er is een communicatieplan gemaakt voor het project Centrumplan Epe. Voor de andere drie projecten is inderdaad geen communicatieplan gemaakt omdat deze projecten vallen binnen de bestemmingsplanprocedure en dus een eigen vaste communicatietraject hebben.	Een communicatieplan waarin bijvoorbeeld de voorgenomen interactie met de bewoners van het centrum is vastgelegd ten behoeve van het Centrumplan Epe hebben wij niet aangetroffen. Wij delen de mening van de gemeente niet dat bestemmingsplanprocedures geen communicatieplan behoeven. Ruimtelijke planvorming heeft geen vaststaand communicatietraject. De vorm van communicatie hangt sterk af van de aard van de ruimtelijke planvorming. Ook in de diverse handreikingen van het ministerie van VROM, en met name die handreikingen die voor de toepassing van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening zijn opgesteld, wordt aandacht gevraagd voor een toegesneden communicatietraject gericht op (voor)overleg met betrokken burgers.

16	p. 38: punt 6: Alleen het opstellen van digitale plannen wordt uitbesteed. Vanaf het moment van ontvangst van het digitale plan vinden alle handelingen intern plaats (het inlezen, controleren en digitaal ondertekenen van de digitale plannen). Ook het publiceren van digitale plannen vindt intern plaats. Wij plaatsen het ondertekende plan vanuit Nedplan op een ftp-locatie, vervolgens wordt het plan automatisch 'opgehaald' door RO-online.	De opmerking van de gemeente is correct, maar is ons inziens hier niet relevant. De portee van punt 6 is dat de digitale planinformatie de interne bedrijfsprocessen niet ondersteunt. Een koppeling van digitale planinformatie met andere gemeentelijke informatie is op de computers in het gemeentehuis niet mogelijk, waardoor de ambtenaren aangewezen blijven op papieren prints etc.
17	p. 38, punt 7: Klanttevredenheid over communicatie rondom gemeentelijke activiteiten wordt niet gemeten. Dit is wel het geval, in 2009 is zowel in het onderzoek 'Staat van de gemeente' als in de Bestuurskrachtmeting communicatie gemeten.	Wij delen de mening van de gemeente niet. Met behulp van de 'Staat van de gemeente' peilt de gemeente Epe de klanttevredenheid over de verzorging van producten als paspoorten en vergunningen maar niet de klanttevredenheid over de communicatie rond gemeentelijke activiteiten zoals in deze studie onderzocht. In de bestuurskrachtmeting wordt geen klanttevredenheid gemeten, bij de discussies van de bestuurskrachtmeting zijn geen individuele burgers betrokken.
18	p. 39, punt 8: in alle vier de case studies was het beter geweest op proactieve wijze de burger te betrekken. Hierover kun je van mening verschillen. Daar waar de belangen sterk tegenstrijdig zijn, is het maar de vraag of je burgers proactief moet betrekken.	Wij delen deze mening niet. In het vervolg van de geciteerde tekst wordt onderbouwd waarom het beter ware geweest: "Het gaat bij communicatie over en weer met de bevolking vooral om empathie, om meedenken met organisaties die hun eigen belangen hebben en die vanzelfsprekend ook zullen bewaken. Draagvlak creëren is hier direct aan verbonden. Wanneer verwachtingen niet uitkomen (of deze terecht of niet terecht zijn, maakt hier niets uit) verdwijnt het vertrouwen zoals alle vier de cases laten zien. Het opbouwen daarvan kost onevenredig veel energie."
19	p. 39, punt 10: ondanks vraag naar betere communicatie: geen communicatie medewerker ingezet. Bij de eenheid Communicatie is een dergelijke vraag niet bekend.	Deze constatering vanuit de gemeente contrasteert met de door ons gevonden feiten. In alle gesprekken die wij met de burgers van Epe in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd, werd de vraag naar betere communicatie expliciet en door nagenoeg alle aanwezigen genoemd als belangrijkste punt van aandacht.

20	p. 41: ambtelijke staf houdt zich niet bezig met participatieladder De ambtelijke staf houdt zich wel degelijk bezig met de participatieladder, wel voornamelijk met trede 1 (informereren).	De zin blijkt op twee manieren geïnterpreteerd te kunnen worden. Met de zin wordt door ons concreet bedoeld: De ambtelijke staf houdt zich niet bezig met de participatieladder ... in de zin dat de meeste ambtenaren die wij spraken aangaven dat in de praktijk de burgers alleen informatie ontvangen. Hierbij wordt zelden bewust overdacht of de boodschap volledig of begrijpelijk is, hierbij is er in de vier cases geen expliciet streven naar een vorm van interactie aangetroffen die het enkel "zenden" van een boodschap overstijgt, of zoals het in de termen van de participatieladder kan worden omschreven: het bereiken van meer dan de eerste trede van interactie met de burgers.
21	p. 42: notulen B&W 22 januari 2010 Dit moet zijn notulen B&W 22 januari 2008.	Inderdaad, correcte verbetering