

ANDERE OVERHEID

Rijksbrede Takenanalyse

50
aanbevelingen
voor
communicatie
met en door een **Andere Overheid**

**Gemengde Commissie
Communicatie**

juni 2005

Rapportage gemengde commissie Communicatie

31 mei 2005

Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1. Andere Overheid en takenanalyse.....	2
1.2. Vraagstelling en context	2
1.3. Actieprogramma overheidscommunicatie.....	3
2. De vraagstelling bezien.....	4
3. Randvoorwaarde: de open overheid.....	5
3.1. Geen mondigheid zonder informatie.....	5
3.2. Een transparante politieke besluitvorming.....	5
3.3. Lastige doelgroepen.....	6
3.4. Nieuwe kanalen	7
4. Hoe kan communicatie worden ingezet om beter voeling te houden met wat de samenleving vindt en ervaart?	7
4.1. Voeling houden.....	7
4.2. Persoonlijk contact.....	7
4.3. Meningspeiling.....	8
5. Hoe kan communicatie worden ingezet om de ‘buitenwereld’ vroegtijdig in de beleidsontwikkeling binnen te halen?	10
5.1. Spanningsveld.....	10
5.2. De ‘buitenwereld’ in het beleidsproces.....	11
6. Hoe kan communicatie worden ingezet om de samenhang in het beleid zichtbaar te maken? Welke consequenties heeft dat voor de strategie en uitvoering van communicatie van en door het kabinet?	12
6.1. Vaststaand beleid en nog niet aanvaard beleid.....	12
6.2. Samenhang bij nog niet vastgesteld beleid.....	12
6.3. Samenhang bij vaststaand beleid.....	13
7. Hoe kan door een permanent communicatieproces met de maatschappij, waarin de werkzaamheden en de legitimiteit van het rijk centraal staan een realistischer beeld worden gegeven van de taken van de overheid zodat verwachtingen daarover beter kunnen worden gemanaged?	14
8. Randvoorwaarde: communicatie als volwaardig onderdeel van het beleidsproces.....	15
Bijlage 1: samenstelling gemengde commissie Communicatie	18

1. Inleiding

1.1. Andere Overheid en takenanalyse

Het programma Andere Overheid staat voor een overheid die selectiever is, anders stuurt en beter presteert. In het actieprogramma Andere Overheid van december 2003 zijn vier actielijnen opgenomen:

1. de overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren
2. de overheid gaat minder en anders regelen
3. de rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren
4. de rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten verbeteren

In het kader van de derde actielijn is in 2004 gestart met een herbezinning op de taken, rol en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. Centraal daarbij stond de vraag of de overheid nog de goede dingen doet en of de overheid die dingen op de juiste, moderne manier doet. Die herbezinning is langs twee sporen in gang gezet:

- De departementale takenanalyse, waarbij ieder ministerie eerst zelf bepaalde op welke taken het ministerie zich zou moeten richten. Deze analyses zijn interdepartementaal afgestemd. Vervolgens is er een visitatieronde op politiek niveau geweest.
- De rijksbrede takenanalyse, waarbij in gemengde commissies voor 9 rijksbrede thema's de taken van de rijksoverheid zijn geanalyseerd.

In de ministerraad van juni 2004 is uit door de bewindspersonen aangedragen onderwerpen een selectie gemaakt van de thema's die onderwerp zijn van de rijksbrede takenanalyse. Voor elk onderwerp is een gemengde commissie, met leden van binnen en buiten de overheid, ingesteld. Communicatie is één van de gekozen thema's. Coördinerend bewindspersoon voor dit thema is de Minister van Algemene Zaken.

1.2. Vraagstelling en context

De door het kabinet meegegeven vraagstelling voor het thema Communicatie luidt:

Hoe kan communicatie worden ingezet voor de volgende doelen:

- *Om anders te sturen en beter te presteren moet de buitenwereld vroegtijdig in de beleidsontwikkeling worden binnengehaald, en moet voeling worden gehouden met wat de samenleving vindt en ervaart.*
- *Voor de acceptatie van een selectievere overheid is het essentieel de taken van de overheid realistisch te duiden en daarmee verwachtingen beter te managen. Dit vergt een permanent communicatieproces met de maatschappij waarin de werkzaamheden en de legitimiteit van het Rijk als geheel centraal staan.*
- *Om beter te presteren is het noodzakelijk de samenhang in het beleid zichtbaar te maken. Dit vergt op een aantal terreinen een integrale communicatiestrategie en communicatie uitvoering van en door het kabinet die direct aansluit op de filosofie en het profiel van het kabinet.*

Deze vragen moeten worden beantwoord in de context van de kabinetsvisie op een Andere Overheid. De kern daarvan is dat de rolverdeling tussen de overheid en de burger aan een hervorming toe is. Burgers zijn door de bank genomen goed opgeleid, zelfbewust en mondig geworden en zijn goed in staat zelfstandige keuzes te maken. De overheid heeft zich ontwikkeld van spelbepaler tot medespeler op het maatschappelijk veld. De rolverdeling tussen overheid en burgers is met die ontwikkelingen niet (voldoende) méégegroeid, ook het beeld dat overheid en burger van elkaar hebben correspondeert niet met die nieuwe werkelijkheid. Burgers hebben een onrealistisch verwachtingspatroon over wat de overheid kan doen en zou behoren te doen. De overheid heeft nog een teveel aan ambities, terwijl zij zich zou moeten concentreren op het zo goed mogelijk vervullen van haar kerntaken. Ook

zou de overheid duidelijker moeten zijn over wat daarbij van burgers wordt verwacht. Dat betekent: minder regels, méér ruimte voor burgers en hun organisaties en hoogwaardige prestaties, terwijl publieke belangen gewaarborgd blijven.

1.3. Actieprogramma overheidscommunicatie

De commissie heeft allereerst gezien wat er op het gebied van communicatie tussen overheid en samenleving, en de inzet van nieuwe communicatiemiddelen daarbij, recent al aan analyses, rapporten en voorstellen is verschenen en wat daarvan al is geïmplementeerd. In dat kader zijn het meest relevant de rapporten 'In dienst van de democratie' en 'Burger en overheid in de informatiesamenleving' uit 2001 van adviescommissies onder voorzitterschap van respectievelijk Wallage en Doctors van Leeuwen. Naar aanleiding van deze rapporten is een kabinetsreactie vastgesteld die bepalend is geweest voor het huidige communicatiebeleid van de rijksoverheid.

"Communicatie is cruciaal bij het verwerven van draagvlak voor overheidshandelen", schrijft de commissie Wallage in 2001, "Voorlichting en communicatie zijn verschoven van een belangrijk verschijnsel in de marge naar het hart van het proces van beleidsontwikkeling en beleidsverantwoording". Anno 2005 geldt dit nog steeds als de kern van taak en positie van de overheidscommunicatie. Het pleidooi van Wallage voor "een open en actieve informatie-uitwisseling tussen bestuurders en burgers" heeft dan ook absoluut niet aan waarde ingeboet. Integendeel, het pleidooi verdient het serieuzer genomen te worden dan ooit. Sinds 2001 is er veel gebeurd waardoor de verhouding tussen overheid en samenleving verder op scherp is komen te staan. De opkomst van de LPF en de reacties na de moord op Fortuyn duiden erop dat de kloof tussen overheid en burger nog veel groter is dan een ieder kon vermoeden. Cijfers uit de Belevingsmonitor tonen aan dat het vertrouwen in de regering en dus het 'draagvlak voor overheidshandelen' minimaal is. Metingen in 2003 en 2004 geven aan dat een grote meerderheid zegt geen vertrouwen in de regering te hebben.

Een ander aspect dat de verhouding tussen overheid en samenleving ingrijpend heeft beïnvloed is de ingrijpende wijziging die het medialandschap de afgelopen jaren heeft ondergaan. Rapporten van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) wijzen op de gevolgen die dit heeft gehad op de democratische verhoudingen, omdat het steeds meer de media zijn die het publieke debat bepalen. In de kabinetsreactie op beide rapporten wordt uitvoerig verwezen naar het Actieprogramma Overheidscommunicatie. Communicatie in het hart van het beleid en een transparante overheid worden ook hier door het kabinet bepleit als reactie op de door de ROB en RMO gesignaleerde opkomst van de 'medialogica'. Want wanneer communicatie werkelijk gepositioneerd is in het hart van het beleid, zijn het niet de media die op basis van een lek een discussie entameren, maar kan de overheid de regie over de publieke discussie meer in eigen hand houden.

De algemene vraag naar de aard van het communicatieprobleem is al in het rapport 'In dienst van de democratie' afdoende beantwoord: het probleem is dat de afstand tussen burger en overheid dermate groot is geworden dat er te weinig draagvlak voor het handelen van de overheid bestaat. Herijking van de wijze waarop burgers en overheid met elkaar omgaan is noodzakelijk omdat overheidshandelen zonder maatschappelijk draagvlak de democratische verhoudingen schaadt. De overheid moet zich dan ook voortdurend bezinnen op zijn rol als zowel zender als ontvanger van informatie ten opzichte van de samenleving. Het is daarom een van de ambities van de commissie om de 'sturingsfilosofie' meer in overeenstemming te brengen met de 'beleidsfilosofie'.

Als gevolg van het rapport van Wallage en de kabinetsreactie zijn veel ontwikkelingen om de overheidscommunicatie te versterken in gang gezet. Nieuwe media zijn ingezet om 'open en actief' informatie uit te wisselen met de samenleving, er vindt continu onderzoek plaats naar de beleving van de burger, het publiek wordt steeds meer bediend vanuit één loket, de

directies van de departementen werken intensiever samen en de communicatie over het kabinetsbeleid wordt beter gecoördineerd. De commissie juicht deze ontwikkelingen toe, maar constateert dat het nog niet voldoende is. Sinds het verschijnen van het rapport 'In dienst van de democratie' is hard gewerkt aan de uitvoering van de daarin gedane aanbevelingen, maar er zullen nog de nodige stappen moeten worden gezet.

2. De vraagstelling bezien

Gelet op de grote hoeveelheid beschikbaar materiaal en de vele lopende projecten, heeft de commissie ervoor gekozen niet opnieuw een allesomvattend referentiekader voor de communicatie tussen overheid of regering en de samenleving te construeren. In plaats daarvan heeft de commissie zich beperkt tot het zo goed en concreet mogelijk beantwoorden van de vragen die haar door het kabinet zijn gesteld.

De commissie is er daarbij van uit gegaan dat 'communicatie' als bedoeld in de vraagstelling veel méér omvat dan 'voorlichting' alleen. Voorlichting duidt op een eenzijdige informatiestroom van overheid naar samenleving, terwijl het begrip communicatie aangeeft dat het om een tweerichtingsverkeer zou moeten gaan. De commissie vat communicatie op als een permanent proces van informeren, consulteren en overleggen, dat alle fasen van het overheidshandelen omvat. Het gaat niet alleen om het verstrekken van informatie, maar ook om het consulteren van de samenleving en waar mogelijk het aangaan of het stimuleren van een dialoog tussen overheid en samenleving. Uiteraard moet de communicatie zijn afgestemd op de veelvormigheid waarin de samenleving zich manifesteert: burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, stakeholders.

Om te benadrukken dat het de overheid gaat om een tweespraak met de samenleving, hebben veel ministeries hun directie Voorlichting de afgelopen jaren omgedoopt in de directie Voorlichting en/of *Communicatie*. De commissie is van mening dat de Rijksvoorlichtingsdienst dat voorbeeld zou moeten volgen, en in zijn benaming tot uitdrukking zou moeten brengen wat de kerntaak is: het optimaal laten verlopen van de communicatie tussen overheid en samenleving. Indien men de aanduiding 'RVD' in de naam zou willen behouden vanwege de grote naamsbekendheid, kan gekozen worden voor een variant als 'RVD Overheidscommunicatie'. Vanuit hetzelfde uitgangspunt zou ook de naam van de Voorlichtingsraad ter discussie gesteld moeten worden.

De commissie heeft ervoor gekozen de door het kabinet gestelde vragen iets anders te groeperen. De vraagstelling kent vier kernpunten: voeling houden met de samenleving, het binnenhalen van de buitenwereld, het zichtbaar maken van de samenhang in het beleid en het managen van verwachtingen. Dat leidt tot de volgende vier vragen.

- *Hoe kan communicatie worden ingezet om beter voeling te houden met wat de samenleving vindt en ervaart?*
- *Hoe kan communicatie worden ingezet om de 'buitenwereld' vroegtijdig in de beleidsontwikkeling binnen te halen?*
- *Hoe kan communicatie worden ingezet om de samenhang in het beleid zichtbaar te maken? Welke consequenties heeft dat voor de strategie en uitvoering van communicatie van en door het kabinet?*
- *Hoe kan door een permanent communicatieproces met de maatschappij, waarin de werkzaamheden en de legitimiteit van het rijk centraal staan een realistischer beeld worden gegeven van de taken van de overheid zodat verwachtingen daarover beter kunnen worden gemanaged?*

3. Randvoorwaarde: de open overheid

3.1. Geen mondigheid zonder informatie.

De vier geformuleerde vragen benaderen het communicatieproces van twee kanten. De eerste twee vragen gaan over de input: hoe komt de overheid er achter wat burgers en stakeholders denken en willen. De laatste twee vragen hebben betrekking op de output: hoe kan de informatie van de overheid naar de samenleving worden verbeterd. Beide kanten zijn onverbreekbaar met elkaar verweven, zij maken deel uit van één samenhangend communicatieproces.

Alvorens in te gaan op de afzonderlijke vragen wil de commissie dan ook eerst stilstaan bij enkele onderwerpen die betrekking hebben op het communicatieproces als geheel.

Randvoorwaarde voor het communicatieproces is dat burgers en stakeholders beschikken over de informatie die nodig is om hen op zinvolle wijze aan dat proces te laten deelnemen. Het is de consequentie van de mondigheid van de burger die door het kabinet – terecht – als uitgangspunt wordt genomen.

De commissie sluit zich nadrukkelijk aan bij het pleidooi van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie voor een zo volledig mogelijke, actieve informatievoorziening, en bij het pleidooi van de commissie 'Grondrechten in het digitale tijdperk' voor het recht van de burger op informatie en de plicht van de overheid die informatie toegankelijk te maken.

In het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie zijn meerdere aanbevelingen opgenomen om transparantie en interactiviteit in de overheidscommunicatie te bevorderen. De commissie onderschrijft het achterliggende uitgangspunt dat "maximale transparantie een voorwaarde is voor een voor overheid en burger bevredigend tweezijdig contact" en dat "het actief openbaar maken van informatie een kerntaak is van de overheidscommunicatie". Sinds het verschijnen van het rapport is belangrijke vooruitgang geboekt (de site www.regering.nl is daarvan een aansprekend voorbeeld), maar openheid en transparantie kunnen naar het oordeel van de commissie nog verder worden verbeterd. Dat is ook de mening van Wallage zelf, voorzitter van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, die in een recent interview de "actieve openbaarheid" noemt als een hoofdpunt waarop tot op heden te weinig vooruitgang is geboekt (zie 'Comma', mei 2005).

- 1) De commissie dringt aan op het voortvarend en snel **implementeren van de aanbevelingen** van de Commissie Wallage terzake van transparantie en het openbaar maken van informatie. Zo is de aanbeveling om alle beschikbare overheidsinformatie via internet toegankelijk te maken nog niet gerealiseerd. Op het pleidooi om ook over niet aanvaard beleid te communiceren wordt in de praktijk nog terughoudend gereageerd.

3.2. Een transparante politieke besluitvorming.

Wat geldt voor het communicatieproces geldt, behoudens enkele in de volgende hoofdstukken te maken kanttekeningen, ook voor het proces van (politieke) besluitvorming. Sleutelwoorden bij het informeren van de burger zijn: vroeg, volledig en transparant. Het politieke proces speelt zich steeds meer in de openbaarheid af en dat maakte het mogelijk om de burger meer en eerder deelgenoot te maken van dat proces. Dat geldt voor de individuele burger, maar ook voor groepen burgers die zich rond een bepaald thema of probleem hebben georganiseerd.

Bij de communicatie over beleidsvoornemens van het zittende kabinet moet steeds duidelijk worden aangegeven wat de stand van zaken rond een voornemen precies is. Dat is een voorwaarde om de burger meer bij het beleidsproces te betrekken.

Om een communicatieproces beter aan de criteria van 'vroeg, volledig en transparant' te laten voldoen, doet de commissie de volgende aanbevelingen:

- 2) Maximale openheid dient er te zijn over het verloop van het proces van beleidsvorming. Het **openbaar maken van de agenda's** van de ministerraad en de onderraden is in dat kader een logische stap. Ook de voorontwerpen van wetgeving en beleidsnota's die aan beleidsbeslissingen vooraf gaan, moeten openbaar worden gemaakt.
- 3) Gedurende het beleidsvormingsproces moet duidelijk worden gemaakt wat de precieze stand van zaken is, en waarover partijen nog in discussie zijn. Een hulpmiddel daarbij is om op internet **dossiers** te vormen die 'meegroeien' en 'meekleuren' met de fase waarin de beleidsontwikkeling zich bevindt. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van een procesindicator met een tijdsbalk. De bestaande activiteitenplannen van de departementen kunnen hierin worden verwerkt. De commissie meent dat zulke dossiers niet eenzijdig mogen zijn: ook de argumenten van tegenstanders moeten, voorzover die aan de overheid kenbaar zijn gemaakt, in het dossier worden opgenomen. Waar nodig kan door middel van links naar de standpunten van andere partijen worden verwezen.
- 4) Ten slotte moet het voor iedereen mogelijk zijn om het politieke besluitvormingsproces via **televisie** te volgen. Kamerdebatten, commissievergaderingen en persconferenties zijn nu vaak spaarzaam en onvolledig te volgen. In overleg met de publieke omroep en de kabelmaatschappijen moet een constructie tot stand komen die garandeert dat politieke debatten integraal kunnen worden uitgezonden. Bedacht moet worden dat het hier vaak gaat om informatie waarin een kleine groep buitengewoon geïnteresseerd is (men denke aan een gemeentelijke herindeling). Wat de commissie voor ogen staat is een kanaal zoals het Amerikaanse C-SPAN, geheel gewijd aan bestuur en politiek, waarop zoveel mogelijk live wordt uitgezonden (en herhaald). Daarbij wordt in elk geval gedacht aan alle Kamerdebatten, Openbare Commissievergaderingen, en persconferenties (waaronder de wekelijkse persconferentie van de minister-president). Daarnaast kan worden gedacht aan debatprogramma's, live phone-ins met bewindslieden (zie 3.4.) en verslagen van werkbezoeken en townhallmeetings (zie 4.2.). De redactionele inbreng is zeer beperkt: geen duiding en de hoofdtaak is het zonodig maken van keuzes in wat wordt uitgezonden.

3.3. Lastige doelgroepen

Een vraagstuk dat door alle facetten van het communicatieproces, en dus ook door alle aan de commissie gestelde vragen heenloopt is: hoe komen we in contact met moeilijk bereikbare doelgroepen? Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan jongeren, en aan de soms als 'ontevredenen' aangeduide groepen burgers die vrijwel niet toegankelijk zijn voor boodschappen of vragen van de overheid. Het mag een open deur lijken, maar, de commissie benadrukt toch opnieuw het grote belang van het zoeken naar wegen om deze groepen te bereiken.

- 5) Geïnvesteed moet worden in **doelgroepstrategieën**. Daartoe moeten die groepen eerst worden gedefinieerd. Vervolgens zal per doelgroep moeten worden onderzocht hoe bij die groep de oordeelsvorming plaats vindt, welke van buiten komende informatie en informatiekkanalen daarbij een rol spelen, en vanuit welk maatschappijbeeld wordt geredeneerd. Zulk onderzoek zal in de eerste plaats bij de doelgroep zélf moeten plaatsvinden. Door per thema als het ware de 'logica' van de doelgroep te onderzoeken en aan deze burgers zélf te vragen hoe zij 't beste kunnen worden benaderd, kunnen methoden worden ontwikkeld om deze moeilijk bereikbare doelgroepen aan te spreken. Voorbeelden hiervan kunnen zijn het gebruik van MSN voor jongeren, de radiozender FunX in de randstad, het uitzenden van commercials rond populaire televisieprogramma's, het uitdelen van folders bij de supermarkten of discotheken of het faciliteren van een door de doelgroep te ontwikkelen website. Belangrijke randvoorwaarde hierbij is steeds dat duidelijk herkenbaar is wanneer sprake is van een boodschap van de overheid.

3.4. Nieuwe kanalen

Een onderwerp dat nauw met het voorgaande samenhangt, en dat eveneens alle facetten van communicatie omvat, is het gebruik van moderne, digitale kanalen. Het behoeft geen betoog dat een overheid die zo veel mogelijk burgers wil bereiken daartoe alle mogelijke kanalen moet benutten. De toepassing van bestaande en nieuwe digitale technieken, van weblog tot UMTS, van MSN tot SMS, zal steeds verder worden uitgebreid. Dat maakt contact tussen burgers en politici/ overheid sneller en gemakkelijker mogelijk.

- 6) De overheid zal zich bij deze **digitale technieken** moeten gedragen als een 'early adopter', ze zal voorop moeten lopen en zich bij elk communicatiepakket dat wordt vastgesteld moeten afvragen welke rol deze digitale technieken daarin kunnen spelen. Liever experimenteren dan achterlopen, moet daarbij het devies zijn. De commissie merkt daarbij op dat de ervaring leert, dat een digitale dialoog het beste op gang komt als de gesprekspartner, in dit geval de overheid, zich manifesteert als een (herkenbaar) persoon. Hierbij kan worden gedacht aan videosprekuren via internet van politici (vergelijk bijvoorbeeld het programma 'De publieke verantwoording' op de site van het ministerie van BZK).

Na deze algemene opmerkingen en aanbevelingen over het communicatieproces zal de commissie nu ingaan op de door het kabinet gestelde specifieke vragen.

4. Hoe kan communicatie worden ingezet om beter voeling te houden met wat de samenleving vindt en ervaart?

4.1. Voeling houden.

De commissie heeft de behoefte van het kabinet om communicatie meer in te zetten om voeling te houden met de samenleving geïnterpreteerd als de vraag naar mogelijkheden om de 'kloof' tussen burger en bestuur te verkleinen. Daarbij is het vooral van belang dat de mening van, dan wel de onvrede bij grote groepen in de samenleving bijtijds wordt gesignaleerd.

De commissie maakt onderscheid tussen het voeling houden met de samenleving en het betrekken van de buitenwereld bij de beleidsontwikkeling. Bij het 'voeling houden' gaat het om het verkrijgen van een breed en realistisch beeld van wat er leeft in de samenleving op een groot aantal punten: van al dan niet tevredenheid met kabinet en samenleving, de zogenoemde 'onderstromen', tot de mening over heel concrete vragen die zich in de samenleving voor doen. De aldus verkregen inzichten kunnen de aandacht vestigen op veronachtzaamde thema's, zij kunnen richting geven aan toekomstig beleid en aan de communicatie daarover. Ook kan dat inzicht helpen bij het voorspellen van de reactie die concrete beleidsvoornemens straks in de samenleving zullen ontmoeten.

4.2. Persoonlijk contact.

Voor het verkrijgen van inzicht in wat er leeft in de samenleving kunnen uiteraard diverse vormen van meningspeiling worden ingezet (zie volgende paragraaf). Gelet op het vele dat er op dit gebied al gebeurt, meent de commissie dat de grootste winst behaald kan worden door te investeren op een terrein dat nog onvoldoende stelselmatig is ontgonnen: het persoonlijke contact tussen politici, en dan met name bewindslieden, en de samenleving in de vorm van burgers, bedrijven en maatschappelijke groeperingen. Rechtstreeks contact met de burger stelt politici in staat de opvattingen in de samenleving te vernemen en in de juiste context te plaatsen, en om daarop rechtstreeks te reageren. Bovendien ervaart de burger dat politici een open oor hebben voor geluiden uit de samenleving: er wordt naar hen geluisterd.

De commissie realiseert zich dat juist bij deze aanbeveling, van een meer persoonlijk contact tussen burger en vertegenwoordiger van de overheid, vele praktische bezwaren zullen moeten worden overwonnen. Toch meent zij dat het zoeken naar wegen om zulke directe contacten tot stand te brengen één van de belangrijkste uitdagingen is voor een overheidscommunicatie die voeling wil houden met wat er in de samenleving leeft, en die duidelijk wil maken dat ze zich daar ook van bewust is.

Niet als limitatieve opsomming, maar meer als voorbeelden, doet de commissie de volgende aanbevelingen:

- 7) **Werkbezoeken** zijn bij uitstek het middel om politici en burgers met elkaar in gesprek te brengen. Voor maximale effectiviteit en herkenbaarheid zouden werkbezoeken systematisch en planmatig moeten plaatsvinden, en niet alleen incidenteel, op uitnodiging of in reactie op een nieuwsfeit. Daadwerkelijke zichtbaarheid en aanwezigheid van politici wordt op die manier ruim van tevoren aangekondigd.
- 8) Vergelijkbaar met werkbezoeken van fracties uit de Tweede kamer, zouden ook planmatig **werkbezoeken voor het voltallige kabinet** (of een zo breed mogelijke delegatie) georganiseerd moeten worden, bijvoorbeeld rond een bepaald thema of regio. Zo'n bezoek kan worden afgerond met een bijeenkomst met de lokale bestuurders en media, om de ervaringen terug te koppelen naar het publiek. Een thematisch collectief werkbezoek zou ook behulpzaam kunnen zijn bij de beeldvorming in het kabinet, omdat alle bewindslieden dan bij dat thema – bijvoorbeeld gezondheidszorg – worden betrokken.
- 9) Het moet voor burgers en organisaties mogelijk worden gemaakt om een onderwerp in persoonlijk contact aan een bewindspersoon voor te leggen. Daartoe moet een vorm worden gevonden voor het houden van een **spreekuur**. Idealiter zou de bewindspersoon daarbij fysiek aanwezig moeten zijn, liefst op wisselende locaties, maar ook digitale vormen, zoals een videosprekbeurt of vraag en antwoord via e-mail kunnen – gedeeltelijk – in de behoefte voorzien.
- 10) Rond actuele onderwerpen kunnen, ook als er nog geen concrete voorstellen liggen, bijeenkomsten worden georganiseerd, naar het voorbeeld van de zogenaamde '**townhall meetings**', waarbij beleidsmakers kunnen worden aangesproken door burgers en maatschappelijke organisaties. Ook hier zou een planmatige aanpak, met bijvoorbeeld een vaste frequentie per departement, de bekendheid en de effectiviteit vergroten.
- 11) Ook persoonlijk contact tussen burgers en **beleidsambtenaren** kan een positieve bijdrage leveren. Beleidsambtenaren kunnen bijvoorbeeld via voor hen relevante nieuwsgroepen en 'chatboxen' op internet zich rechtstreeks mengen in discussies van groepen burgers over bepaalde thema's. Hierbij is een cruciale randvoorwaarde dat de ambtenaren duidelijk herkenbaar zijn als beleidsambtenaar van een departement. En uiteraard dienen zij te beschikken over de nodige communicatieve vaardigheden.

4.3. Meningspeiling

Meningspeiling blijft een onmisbaar instrument om voeling te houden met de samenleving, en de inzet van dat instrument zal moeten worden uitgebreid en verfijnd. Naast de opvattingen van maatschappelijke groeperingen en vertegenwoordigende organisaties zal met name moeten worden onderzocht wat er leeft bij individuele burgers. Daartoe zal niet alleen een breed scala van enquêtes, opinieonderzoek, mediamonitoring en dergelijke moeten worden ingezet, maar ook zullen de resultaten in onderlinge samenhang aan de beleidsmakers moeten worden gepresenteerd.

Op het gebied van meningspeiling doet de commissie dan ook de volgende aanbevelingen:

- 12) De sinds 2003 bestaande **belevingsmonitor** moet worden verfijnd, toegesneden op relevante vragen en nog meer toepasbaar gemaakt om als input te dienen voor concrete

beleidsvorming. De monitor vervult de functie van maatschappelijke barometer en dat vereist dat gegevens snel beschikbaar moeten zijn.

- 13) Over concrete beleidsvragen kunnen, nog voor dat oplossingen zijn aangedragen, **enquêtes** worden gehouden, waarbij evenwicht moet bestaan tussen betrouwbaarheid en snelheid van de uitkomsten. Meningspeilingen door derden, zoals het onlangs uitgevoerde onderzoek '21minuten.nl' moeten in de beschouwing worden betrokken.
- 14) Voor het toetsen van alternatieve oplossingen voor beleidsproblemen kan méér gebruik worden gemaakt van **focusgroepen**.
- 15) De bestaande **media-analyse** kan worden uitgebreid door naast de opiniestukken uit de dag- en weekbladen, de ingezonden brievenrubrieken te analyseren. Ook internet weblogs, nieuwsgroepen) moet onderdeel uitmaken van de media-analyse. Verder kunnen de telefoontjes en e-mails die bij Postbus 51 en bij de departementen binnenkomen worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Door anderen uitgevoerde analyses, zoals de Nieuwsmonitor van de Universiteit van Amsterdam, dienen in de beschouwing te worden betrokken.
- 16) Als er daadwerkelijk méér instrumenten voor meningspeiling worden ingezet, wordt het steeds moeilijker om daaruit een beleidsrelevant totaalbeeld te distilleren. Van al die verzamelde gegevens zal een synthese moeten worden gemaakt; pas in samenhang ontstaat het verlangde beeld van wat leeft in de samenleving. De commissie beveelt daarom aan om belevingsmonitor, enquêtes, opinieonderzoek, focusgroepen, media-analyse en andere vormen van consultatie zo veel mogelijk te laten uitvoeren door **één enkel, deskundig, onafhankelijk instituut**, een zogenaamde informatieautoriteit. De functie van dit instituut is te vergelijken met die van het CPB op financieel-economisch terrein. De informatieautoriteit verzamelt eveneens de relevante informatie uit bronnen van derden, analyseert en synthetiseert alle gegevens en maakt hiervan een toegankelijke en relevante samenvatting voor de beleidsmakers. Ook vindt er terugkoppeling naar de samenleving plaats. De media vervullen daarbij een belangrijke rol. Het instituut formuleert de aanbevelingen op basis van het onderzoeksmateriaal niet zelf, dat is een taak van de departementen.
- 17) Uitkomsten van deze analyse kunnen meer doelen dienen; zij kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat geruime tijd voor de **verkiezingen** een beeld ontstaat van wat in de samenleving speelt, zodat het politieke debat over deze thema's kan worden gevoerd.

Nog twee andere mogelijkheden om inzicht te krijgen in de mening en gedachtewereld van burgers zijn in de commissie aan de orde geweest:

- 18) Door gebruik te maken van zogenaamde **simulatiegames**, waarin burgers zelf een keuze moeten maken uit de dilemma's waarmee een politiek vraagstuk gepaard gaat, ontstaat bij de overheid inzicht in de afwegingen van de burger, en bij de burger inzicht in de complexiteit van het besluitvormingsproces. Het gaat hier nadrukkelijk om 'serious gaming' met spelprincipes die worden toegepast in maatschappelijke domeinen zoals onderwijs, arbeidstraining en besluitvorming. Een ontwikkeling die wereldwijd een enorme vlucht neemt en met name bij jongeren een vanzelfsprekende manier is om kennis op te doen en te communiceren. Spelen zijn structureel onderdeel van een communicatiestrategie en zijn nadrukkelijk niet bedoeld als een 'one off' effect. Ten behoeve van de verdere ontwikkeling van dit experiment zou de overheid expertise moeten opbouwen, in samenwerking met de creatieve industrie, door een programma op te zetten en een experimenteerplatform te creëren.
- 19) Als een belangwekkend initiatief beschouwt de commissie een **maatschappelijk debat** zoals dat in Rotterdam heeft plaats gevonden over de Islam. Zo'n maatschappelijk debat kan door de overheid worden gestimuleerd zonder dat zij het hoeft te organiseren. De mogelijkheid om te zeggen wat men ergens van vindt, vergroot de betrokkenheid en geeft inzicht in de meningen zonder dat de ruimte voor besluitvorming door de overheid wordt ingeperkt.

5. Hoe kan communicatie worden ingezet om de 'buitenwereld' vroegtijdig in de beleidsontwikkeling binnen te halen?

5.1. Spanningsveld.

De commissie heeft deze vraag geïnterpreteerd als de vraag naar de rol die burgers en stakeholders moeten spelen bij concrete beleidsvorming. De wens om de "buitenwereld" vroegtijdig bij de beleidsontwikkeling te betrekken is een logische vertaling van de kabinetsvisie dat "de paternalistische verzorgingsstaat dient te worden hervormd tot een participatiestaat die zich vooral kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid" (zie Kabinetsvisie Andere Overheid). In een participatiestaat krijgt de samenleving meer gelegenheid om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid en regelgeving. De nadruk ligt daarbij op de individuele burger, omdat maatschappelijke organisaties en stakeholders al zijn vertegenwoordigd in de overlegeconomie.

De commissie onderschrijft niet alleen de wenselijkheid van deze ontwikkeling, het is een zich voltrekkende realiteit. Denkend over de rol die communicatie bij het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving kan spelen, wil de commissie allereerst wijzen op een spanningsveld dat ook in het rapport van de commissie Wallage al is terug te vinden. Enerzijds wil de overheid mondige burgers eerder in het proces van beleidsvorming en dus besluitvorming betrekken, maar anderzijds wil de overheid vermijden dat bij die burger te hoge verwachtingen worden gewekt. Wie in de fase van beleidsvorming aan burgers en stakeholders om hun mening vraagt, wekt onvermijdelijk de verwachting hun wensen en opvattingen herkenbaar in het uiteindelijk vastgestelde beleid zullen zijn terug te vinden. Een grotere of vroegtijdiger rol van de 'buitenwereld' is dan ook alleen mogelijk als wordt voldaan aan een cruciale randvoorwaarde: **als in een proces van beleidsvorming de mening wordt gevraagd van burgers en stakeholders zal altijd, bij elk contact en in elke fase, volstrekt duidelijk moeten worden gemaakt wat de invloed kan zijn van die mening op de uiteindelijke beleidsbeslissing, dan wel binnen welke precieze marges voorstellen nog nader kunnen worden ingevuld.**

Wanneer op dit punt niet zorgvuldig wordt gehandeld leidt 'participatie' tot frustratie en wordt de kloof tussen burger en overheid eerder vergroot dan verkleind. Door de precieze bandbreedte vooraf helder en ondubbelzinnig te communiceren kunnen valse verwachtingen en teleurstellingen worden voorkomen

De commissie heeft zich vervolgens, na uitvoerige discussie, gerealiseerd dat het niet goed mogelijk is om deze randvoorwaarde, hoe belangrijk ook, te operationaliseren door middel van simpele, steeds toepasbare regels. De invloed die men door het geven van zijn mening kan uitoefenen hangt af van het onderwerp en van de fase waarin de beleidsvorming verkeert. Per situatie moet worden geformuleerd of er door de 'buitenwereld' invloed kan worden uitgeoefend, en zo ja, binnen welke bandbreedte. Lopende het beleidsproces zal die bandbreedte bovendien veranderen. Zo zal bijvoorbeeld bij bouwplannen wel degelijk rekening gehouden kunnen worden met de opvattingen van omwonenden, terwijl bij een wijziging van de Bijstandwet de marges van beïnvloeding door belanghebbende uitkeringsgerechtigden veel kleiner zullen zijn omdat hun belang afgewogen moet worden tegen tal van andere belangen.

Dit alles brengt de commissie op dit punt tot de volgende concrete aanbevelingen:

- 20) Indien een (ambtelijke of politieke) beleidsmaker van plan is om in het kader van een beleidsproces in enigerlei vorm de mening te vragen van, of overleg te hebben met, belanghebbenden dient hij zich van tevoren nauwkeurig **rekenschap te geven van de mate van invloed** die het voorgenomen contact kan (of: mag) hebben op het uiteindelijke beleidsresultaat en dat voor zich zelf schriftelijk vast te leggen.

- 21) Voorafgaand aan elk contact met de 'buitenwereld' over beleidsvoornemens moet de zo vastgestelde marge expliciet worden **bekend gemaakt** aan de betrokkenen.
- 22) Als sluitstuk zou elk beleidsvoorstel vergezeld moeten gaan van een inspraak- of **consultatietoets** waarin wordt aangegeven of, en zo ja, wie uit de buitenwereld is geconsulteerd (en als dit niet is gebeurd, waarom niet) en wat hiermee in het beleidsvoorstel is gedaan.

5.2. De 'buitenwereld' in het beleidsproces.

Ondanks het gesignaleerde spanningsveld zijn er goede gronden om burgers en belangengroepen in een zo vroeg mogelijk stadium bij het maken van plannen te betrekken. In de eerste plaats versterkt het de betrokkenheid van mondige burgers, in de tweede plaats levert het wellicht nieuwe gezichtspunten op, of standpunten waarmee rekening kan worden gehouden. In de derde plaats geeft het de overheid inzicht in de eventuele maatschappelijke weerstand.

Het vroegtijdig binnenhalen van de buitenwereld, in de vorm van burgers en stakeholders, in het beleidsproces kan gebeuren op vele manieren en in vele situaties, ook hier is een algemeen geldend recept niet te geven.

Veel van wat hiervoor is gezegd over manieren en kanalen voor meningspeiling en persoonlijk contact is ook van toepassing bij de totstandkoming van concrete beleidsvoorstellen, mits maar wordt voldaan aan de hierboven geformuleerde randvoorwaarde van duidelijkheid omtrent de mate waarin het besluit kan worden beïnvloed. De commissie voegt daar voor het beleidsproces nog enkele suggesties aan toe.

- 23) Beleidsvoornemens met complexe gevolgen (zoals bijvoorbeeld huurbeleid, levensloopregeling) kunnen worden getest in **laboratoriumsituaties** met deelnemers waarop dat beleid van toepassing is. Dit biedt de mogelijkheid om bij die voornemens inzicht te krijgen in de perceptie en denkwijze van betrokkenen, alsmede in de praktische consequenties die er voor hen zijn.
- 24) Het organiseren van **expertmeetings** is waardevol om de mening van stakeholders vroegtijdig te kennen, zodat er in het verdere beleidsproces rekening mee kan worden gehouden.

Ook in de fase van beleidsvorming geldt dat betrokkenheid het beste kan worden gegenereerd door persoonlijk contact met de politiek verantwoordelijke. Met de aanbeveling om verantwoordelijke bewindspersonen veelvuldiger in persoon de dialoog met de buitenwereld te laten aangaan betreden we een nog maar nauwelijks ontgonnen terrein:

- 25) De wekelijkse **persconferentie van de minister-president** zou moeten worden uitgezonden op het televisienet, vergelijkbaar met C-SPAN, zoals beschreven onder 3.2.
- 26) Op hetzelfde kanaal, maar los van de persconferentie, zou met gebruikmaking van digitale technieken de mogelijkheid moeten worden geopend om de minister-president en andere ministers (enkele) **vragen** van burgers te laten beantwoorden.
- 27) Nieuwe, en nog directere vormen van contact en dialoog over voorgenomen beleid moeten stelselmatig worden verkend en geëvalueerd, om bij gebleken succes te worden herhaald. Te denken valt aan recente, soms minder succesvolle, voorbeelden als de bustour rondom de gekozen burgemeester van minister De Graaf, de grondwettram van staatssecretaris Nicolai en de bus van minister Donner. Zowel binnen- als buitenwereld reageren nog onwennig op dit soort initiatieven. De commissie beveelt aan om op dit punt niet al te angstig te zijn, en ruimhartig verder te **experimenteren** en evalueren. Door op nieuwe, onorthodoxe manieren het gesprek met de samenleving aan te gaan wordt het beeld gevestigd van een midden in het leven staand, eigentijds kabinet, dat bereid is van eventuele mislukkingen te leren. Bewindspersonen dienen er daarbij voor te waken dat zij zich in situaties begeven die ten koste gaan van hun aanzien en

geloofwaardigheid. Als motto bij communicatie met de burger geldt: 'It's not about selling, it's about telling'.

- 28) De commissie heeft in haar besprekingen regelmatig goede en slechte voorbeelden kunnen putten uit de gang van zaken rond het referendum over de **Europese grondwet**. De commissie beveelt aan om het ruime palet van communicatiemiddelen en -pogingen dat hier is ingezet grondig te evalueren, opdat hieruit geleerde lessen in de toekomst kunnen worden toegepast.

6. Hoe kan communicatie worden ingezet om de samenhang in het beleid zichtbaar te maken? Welke consequenties heeft dat voor de strategie en uitvoering van communicatie van en door het kabinet?

6.1. Vaststaand beleid en nog niet aanvaard beleid.

De wens tot samenhang in de overheidscommunicatie heeft betrekking op twee verschillende situaties. Afhankelijk van de situatie moet het begrip samenhang verschillend worden gedefinieerd.

De eerste situatie is die van communicatie tijdens de beleidsvorming, waarin politieke standpunten nog zichtbaar van elkaar verschillen, en de besluitvorming nog niet is afgerond. Het is de situatie die in het rapport van de Commissie Wallage wordt aangeduid als 'niet aanvaard beleid'.

De tweede situatie omvat alle vormen van communicatie over beleid dat is vastgesteld, al dan niet neergelegd in wet en regelgeving (het aanvaard beleid). Hier is sprake van communicatie in vele modaliteiten: van informatieverschaffing en uitleg tot gedragsbeïnvloeding.

Het onderscheid tussen beide situaties blijkt bijvoorbeeld uit het verschil tussen de internet-websites regering.nl en overheid.nl. Overheid.nl moet worden gebruikt voor het geven van informatie over bestaand beleid en regelgeving, regering.nl moet bestemd zijn voor het politieke proces en de beleidsvorming binnen de regering.

6.2. Samenhang bij nog niet vastgesteld beleid.

In de fase van beleidsvorming, de fase dus die voorafgaat aan parlementaire besluitvorming, is er nog geen eenduidig besluit dat unisono kan worden gecommuniceerd. Evenmin is er een eenduidige visie op de relatie tussen het onderhanden zijnde besluit en andere beleidsterreinen. Er spelen nog verschillende (politieke) belangen.

In de gestelde vraag ligt het uitgangspunt besloten dat ook in deze fase samenhang zichtbaar moet zijn. Duidelijk is dat er sprake zal zijn van gradaties in samenhang al naar gelang de spelers in het politieke veld. Van politieke partijen zal geen gecoördineerde communicatie worden verwacht. Enige samenhang zal er zijn in de communicatie van fracties en leiders van politieke partijen die tezamen een coalitie vormen. De wens tot samenhang richt zich dan ook in de eerste plaats tot één bepaalde groep spelers: het kabinet en de bewindspersonen die er deel van uitmaken.

De commissie onderschrijft het belang van samenhang, en dus van eenheid in de wijze waarop bewindslieden van een kabinet naar buiten toe, en met name in de publiciteit, optreden. Die eenheid-naar-buiten-toe is een noodzakelijke voorwaarde voor gezag van het kabinet en geloofwaardigheid van zijn beleid. Gebrek aan eenheid maakt het kabinet kwetsbaar en leidt tot vragen in de Tweede Kamer.

Daar staat tegenover dat in het Nederlandse politieke systeem kabinetten worden gevormd van bewindslieden uit meerdere politieke partijen. Dat zal en mag zichtbaar blijven,

samenhang in de presentatie van het kabinetsbeleid betekent niet dat alle bewindspersonen als koekoek-eenzang elk element van kabinetsbeleid in identieke bewoordingen zullen gaan weergeven.

De commissie meent dat de meest voor de hand liggende oplossing in dit spanningsveld is: het maken en vastleggen van afspraken. Zulke afspraken kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de toelaatbaarheid van individuele publiciteit die vooruitloopt op de besluitvorming, en op de mate waarin en de manier waarop men zich mag uitlaten over zaken die tot andermans portefeuille behoren.

- 29) De commissie beveelt het kabinet aan om heldere **afspraken** vast te leggen omtrent het optreden van individuele bewindslieden in de publiciteit. Zo'n 'gedragscode' zou aan het begin van elke kabinetsperiode moeten worden overeengekomen, zodat bewindslieden zich persoonlijk verbinden aan wat wordt afgesproken.
- 30) De recent opgerichte **CoördinatieGroep Voorlichtingsraad** ondersteunt de Voorlichtingsraad bij het coördineren van de samenhang in de communicatie over kabinetsbrede thema's en het adviseren van het kabinet daarover. Het werk is erop gericht meer eenheid te brengen in de communicatie en beeldvorming van het kabinet. Daardoor komt een wisselwerking tot stand tussen de communicatie van individuele bewindslieden en de communicatie van het kabinet als geheel. Dat komt de collectieve geloofwaardigheid van het kabinet ten goede. Ten behoeve van de eenheid in communicatie moeten de Voorlichtingsraad en de CoördinatieGroep de ruimte krijgen om op deze weg door te gaan.
- 31) De commissie beveelt aan om zoveel mogelijk samenhang te brengen in de website **regering.nl** (te onderscheiden van overheid.nl) voor communicatie over de structuur van de regering en het politieke proces. De departementale sites worden in een portalstructuur ondergebracht, toegankelijk gemaakt, ontsluiting, zoekstructuur en vormgeving worden geharmoniseerd.

6.3. Samenhang bij vaststaand beleid.

Voor alle informatie die betrekking heeft op vaststaand beleid en geldende regelgeving wil de burger de overheid als één enkele afzender tegenover zich zien. Hij verlangt dat het met al zijn vragen terecht kan bij één loket: het loket overheid. En een overheid die zijn mondige burgers zoveel mogelijk ten dienste wil staan, en ze optimaal van informatie wil voorzien, zal in die behoefte moeten voorzien en hen dat ene loket moeten bieden. Een overheid die in de beleving van de burger bestaat uit 'langs elkaar heen werkende' ministeries en andere overheidsinstanties kan bij voorbaat op weinig draagvlak en op veel frustratie rekenen. Op dit punt is veel te leren van een land als Canada, waar de laatste jaren fors is geïnvesteerd in 'communicating as one government'. De commissie doet op dit punt de volgende aanbevelingen:

- 32) Het zichtbaar maken van de samenhang begint met het hanteren van **één beeldmerk** voor uitingen van de rijksoverheid. Eenduidig communiceren naar de burger is bovengeschiedt aan de natuurlijke behoefte van ministeries en overheidsinstanties om zich te profileren met eigen logo's en huisstijlen. Inmiddels is een begin gemaakt met het ontwikkelen van een eenduidige vormgeving in de arbeidsmarktcommunicatie van de ministeries. Die ontwikkeling moet versterkt worden doorgezet. Daarbij dient men zich te realiseren dat het creëren van eenheid in Den Haag niet voldoende is. De gehele rijksoverheid dient die eenheid uit te stralen, dus ook de uitvoeringsorganisaties en overheidsinstellingen die niet tot de Haagse kerndepartementen behoren.
- 33) Vorm en inhoud moeten ook in de overheidscommunicatie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De CoördinatieGroep Voorlichtingsraad heeft de opdracht gekregen om een zogenaamde grondtoon van de overheid te ontwikkelen. Hiermee wordt een realistisch geformuleerde **identiteit van de rijksoverheid** ('corporate identity') bedoeld, die het fundament moet vormen voor alle communicatie van de overheid. In die

grondtoon moet doorklinken dat de overheid sommige dingen wel, en andere dingen niet kan, en dat die overheid daarbij voor dilemma's en keuzen ziet gesteld. De commissie wijst in deze nadrukkelijk op de samenhang tussen de grondtoon en het handelen van de overheid. Het ontwikkelen van een 'corporate identity' is meer dan een theoretische exercitie op het gebied van communicatie: die identiteit moet ook daadwerkelijk zichtbaar zijn in het optreden van de overheid en de kwaliteit van de dienstverlening. Het heeft weinig zin om de identiteit uit te dragen en één beeldmerk in de markt te zetten, zolang de achterliggende waarden ervan ('betrouwbaar', 'klantgericht' bijvoorbeeld) niet kunnen worden waargemaakt en de burger nog van het ene loket naar het andere wordt verwezen.

- 34) Die grondtoon bepaalt ook de wijze waarop dat ene beeldmerk moet worden toegepast, en in welke situaties het merk wel en niet wordt gebruikt. Zo moet worden bepaald wanneer een **uitzondering** moet worden gemaakt, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan campagnes gericht op gedragsbeïnvloeding.
- 35) Voor concrete informatie moet de burger zoveel mogelijk worden bediend vanuit **één loket**. Daarbij kan geleerd worden van de situatie in Canada, waar het 'Canada Enquiry Centre' is 'proudly serving Canadians'. Via een landelijk duidelijk herkenbaar telefoonnummer (1 800 O Canada) krijgt de burger gratis informatie over het overheidsbeleid en alle overheidsdiensten. Burgers die niet meteen geholpen kunnen worden, worden gegarandeerd binnen één werkdag teruggebeld. Het informatiecentrum beheert ook de 'Canada Site Portal' (die wordt beschouwd als het 'primary access point') en de achterliggende databank en beantwoordt alle inkomende mails. Tussen telefoon en de site is een constante wisselwerking: op de site komt direct informatie te staan waarover meerdere keren wordt gebeld. Inmiddels is een voorstudie gedaan naar de mogelijkheden van één landelijk contactcentrum in Nederland. De commissie onderschrijft het belang van een dergelijke dienstverlening, omdat de positieve waardering van de 'corporate identity' van de overheid staat of valt met de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid.
- 36) De toegankelijkheid van overheidsinformatie moet worden verbeterd door **één portal** met zoekmachine te vormen waarin worden ondergebracht overheid.nl, PB51 en departementale sites voor communicatie over bestaand beleid (regelgeving en dienstverlening).
- 37) Wanneer de structuur van de informatievoorziening is geoptimaliseerd, dan moet deze zo breed mogelijk bekend worden gemaakt, bijvoorbeeld door middel van een huis-aan-huis te verspreiden '**infowijzer** van de overheid' die voor iedereen begrijpelijk is en waarop alle relevante informatiebronnen zijn te vinden.
- 38) Regelmatig moet kennis worden bekeken hoe communicatieprocessen in **andere landen** worden vormgegeven. Dat levert nieuwe inzichten en ideeën op en kan dienen als benchmark voor de eigen situatie.

7. Hoe kan door een permanent communicatieproces met de maatschappij, waarin de werkzaamheden en de legitimiteit van het rijk centraal staan een realistischer beeld worden gegeven van de taken van de overheid zodat verwachtingen daarover beter kunnen worden gemanaged?

Het antwoord van de commissie op deze moeilijke vraag bestaat uit een drietal elementen.

In de eerste plaats is de commissie van mening dat de implementatie van alles wat in het voorgaande is opgemerkt en aanbevolen al een grote bijdrage zou zijn aan een realistischer beeld van de overheid, en aan het temperen van overspannen verwachtingen omtrent de almacht van die overheid. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wat in 6.3 is geschreven over de 'corporate identity', en de vertaling daarvan in een 'grondtoon' voor de communicatie. Daarmee zal de overheid zelf invloed kunnen uitoefenen op het beeld dat burgers van haar hebben en op de verwachtingen die zij daaraan ontleen.

De commissie overweegt in de tweede plaats dat het beeld van de overheid ook wordt bepaald, en wel in sterke mate, in het verkeer tussen het kabinet enerzijds, en parlement en buitenwereld anderzijds. Een kabinet dat wil werken aan een realistisch beeld van de overheid, en dat verwachtingen wil managen, zal duidelijk moeten zeggen, in het Parlement of in de publiciteit, dat iets niet kan als het niet kan.

Een derde element is dat de overheid meer zou kunnen doen om aan te geven wat zij van burgers en maatschappelijke organisaties verwacht, en waar de eigen verantwoordelijkheden liggen.

- 39) De commissie stelt voor om aan iedereen die 18 jaar, en dus meerderjarig wordt een **officiële brief** te doen toekomen waarin op passende en pakkende manier wordt beschreven wat de rol van de overheid is, en wat er van een volwassen burger in Nederland wordt verwacht. Eenzelfde soort brief kan worden gekoppeld aan de in te richten naturalisatieceremonie.
- 40) Nader onderzocht moet worden of een gerichte **campagne** om de identiteit van de overheid breed bekend te maken, een meerwaarde kan hebben.
- 41) Als het op een goede manier gebeurt, is het zeer wel mogelijk om burgers door middel van communicatie aan te spreken op hun **eigen verantwoordelijkheid**. Een goed voorbeeld is de lopende campagne "wat doe je bij zinloos geweld".

8. Randvoorwaarde: communicatie als volwaardig onderdeel van het beleidsproces.

De ambities op het gebied van communicatie zoals geformuleerd in de vragen van het kabinet kunnen slechts worden waargemaakt als aan een randvoorwaarde is voldaan: **binnen de organisatie van de overheid moet de discipline 'communicatie' de plaats en de bewerktuiging krijgen die voor die zwaardere taak noodzakelijk zijn**. Communicatie is geen sluitstuk, maar dient een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces te zijn.

Dit is misschien wel de belangrijkste aanbeveling geweest van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. De huidige commissie constateert, met Wallage in een recent interview, dat er op dit cruciale punt nog te weinig is gebeurd. Overheidsorganisaties blijken taai te zijn in het bieden van weerstand tegen verandering. Met name geldt dat voor de plaatsen waar het beleid wordt gemaakt: de departementen.

- 42) De commissie herhaalt nog eens met nadruk de aanbeveling van de commissie Wallage: "Communicatie is een **managementtaak**".

Voor departementen zijn daaraan de volgende voorwaarden gekoppeld:

- Voldoende communicatiedeskundigheid binnen beleidsdirecties. Bewaken van de eenheid van communicatie en het realiseren van een corporate communicatiestrategie
- Voorkomen van versnippering en verlies van deskundigheid
- Het binnen de organisatie creëren en vasthouden van voldoende deskundigheid op alle communicatieterranen.

De - hiervoor besproken - eisen die in de 21^e eeuw aan overheid en regering worden gesteld, zoals meer openheid, meer openstaan voor de mening van de buitenwereld, en tegelijkertijd waken over de samenhang in presentatie van beleidsvoornemens en dienstverlening, maken het onvermijdelijk dat de rol van communicatie wordt verzaamd. Dat geldt voor van communicatie in het beleidsproces, maar ook in het algemeen voor communicatie in de relatie tussen overheid/kabinet en burgers/stakeholders.

In het bedrijfsleven heeft de communicatie wel de positie gekregen die het verdient. De afgelopen jaren is communicatie een boardroom issue geworden en is verankerd bij leden van de Raad van Bestuur. Communicatie is een beleidsinstrument van hen geworden, ze kennen het grote waarde toe en zien nauwlettend toe op de regie daarvan. Communicatie wordt gezien als een bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen de Raad van Bestuur. Het maakt onderdeel uit van de portefeuille van de Voorzitter van de Raad van Bestuur.

Belangrijk is, dat de verzwaaring van de communicatiefunctie bepaald niet alleen kwantitatief van aard is. Minstens even belangrijk is het kwalitatieve aspect. De noodzaak om bij de vormgeving van plannen al met de communicatieve aspecten rekening te houden, om daarbij alle fasen van het beleidsproces, van begin tot eind, te omspannen, om tussen verschillende beleidsprocessen te coördineren en samenhang te bewaren, dat alles stelt zware eisen aan de deskundigheid van degenen die daarmee zijn belast. Waar ooit voorlichters aan het eind van het proces in beeld kwamen zullen nu communicatiedeskundigen in het proces moeten participeren.

- 43) De commissie stelt vast dat dit consequenties heeft voor de eisen die moeten worden gesteld aan een **directeur communicatie** op de departementen. Hij/zij moet als woordvoerder van de minister kunnen optreden, maar minstens zo belangrijk is dat hij/zij beschikt over de inhoudelijke capaciteiten en de deskundigheid om de strategische communicatieadviesgeving op zich te nemen en aan te sturen.
- 44) De commissie constateert dat het niet goed mogelijk is om dit uitgangspunt, die zwaardere rol van communicatie in het beleidsproces, te vertalen in gedetailleerde spelregels voor de departementale organisatie. Daarvoor zijn departementen met hun culturen te verschillend, en ontbreekt bij de commissie het precieze inzicht in het verloop van beleidsprocessen. De commissie beperkt zich dan ook tot de volgende opmerkingen en aanbevelingen. Elk departement, en elke departementsleiding, dient zich bewust te zijn van de - hiervoor weergegeven - visie die het kabinet heeft op de rol van communicatie in de relatie tussen overheid en samenleving, en op de consequenties van die visie voor het verloop van beleidsprocessen, de organisatie van het departement, en de bemensing van de communicatiediscipline.
- 45) De **horizontale communicatie** tussen de met externe communicatie belaste afdelingen en personen bij de departementen moet worden verbeterd, zij moeten "compatible" worden gemaakt. Daarvoor is uniformering nodig in de wijze waarop de communicatiediscipline in een departementale organisatie is ondergebracht.
- 46) Communicatie als managementtaak betekent ook dat instrumenten als meningspeiling en contact met stakeholders **professioneel** worden ingezet in het beleidsproces. Ministeries moeten zich sterk maken voor het bevorderen van die deskundigheid onder beleidsambtenaren.
- 47) Communicatie vanaf het begin van een beleidsproces betekent voorts dat men een beleidsvoornemen van het begin af aan vertaalt in één of enkele **kernboodschappen**, die herkenbaar worden gecommuniceerd en waaraan tijdens de beleidsvorming (zo veel mogelijk) wordt vastgehouden. Om te garanderen dat beleidsvoornemens voldoende communiceerbaar zijn, moeten beleidsdirecties beschikken over een instrument om dit te toetsen. Te denken valt aan een communicatietoets of een checklist.
De constatering dat communicatie een grotere rol moet krijgen in het beleidsproces gaat niet alleen op voor departementen en hun ministers, maar ook voor de overheid als geheel, en dus voor het kabinet. In dat verband is het goed te benadrukken dat **de minister-president** binnen het kabinet verantwoordelijk is voor de coördinatie van het algemene communicatiebeleid. Heldere afspraken over het publicitaire optreden van bewindslieden (zoals aanbevolen in paragraaf 6.2) zijn daarbij een belangrijk hulpmiddel. Verder kan worden gedacht aan het formuleren van zogenaamde aanwijzingen rond communicatie (om een duidelijk kader te schetsen, zoals gebruikelijk is binnen de financiële en juridische discipline binnen de overheid) en aan een adviesrol van de

directeur-generaal van de RVD bij belangrijke reorganisaties die een departementale directie Communicatie raken, en bij benoemingen van directeuren communicatie van de departementen.

Als voorbeeld heeft de commissie de noodzakelijke grotere rol van communicatie geprojecteerd op de beleidscyclus van een kabinet.

- 48) Bij het aantreden van een nieuw kabinet moeten de visie, de plannen en de beloften van het kabinet rechtstreeks met de samenleving worden gecommuniceerd. Dat betekent dat (het regeerakkoord en) de **regeringsverklaring** worden opgezet rond enkele **hoofdthema's** de speerpunten van het kabinet. Die speerpunten worden vervolgens in begrijpelijk taal omgezet in een aantal beloften aan de kiezer: "dit zijn de hoofdpunten die het kabinet wil realiseren, en daar mag u ons straks op afrekenen". Via de media en eigen kanalen zorgt de overheid er voor dat elke burger van die beloften kennis kan nemen.
- 49) De **troonrede** krijgt een veel duidelijker relatie met de door het kabinet gekozen hoofdthema's. In ook voor de buitenwereld begrijpelijke taal wordt primair verteld wat het kabinet volgend jaar gaat doen om de zelf gekozen doelen te realiseren (uiteraard kunnen in de loop van de kabinetsperiode ook nieuwe hoofdthema's opkomen). Een troonrede die vooral ingaat op hoofdthema's maakt dat de beleidsvoornemens makkelijker kunnen worden gecommuniceerd met de buitenwereld, en heeft als bijkomend voordeel dat ook het politieke debat zich meer op die hoofdthema's zal richten en daardoor toegankelijker zal zijn. De consequentie van deze gedachtegang is, dat het merendeel van de departementsgewijs gegroepeerde beleidsvoornemens die nu in de troonrede te vinden zijn, op een andere wijze naar buiten moeten worden gebracht. De commissie vraagt zich af wat er tegen is om die besluiten meteen naar buiten te brengen, en daarmee niet te wachten tot Prinsjesdag (wanneer alles in samenhang en gegroepeerd naar de gekozen hoofdthema's wordt gepresenteerd). Daarmee zouden openheid en transparantie gediend zijn, en de publieke discussie gaat over wat er werkelijk is voorgesteld, en niet over wat langs de een of andere weg is uitgelekt. Bewindslieden worden zo bovendien in staat gesteld steeds mee te doen aan de publieke discussie over de genomen besluiten (hetgeen nu in de weken voorafgaand aan Prinsjesdag niet het geval is, en het democratisch proces niet ten goede komt).
- 50) De **derde woensdag in mei** zou veel meer inhoud, en ook communicatieve waarde kunnen krijgen door de beleidsverantwoording toe te spitsen op de gekozen hoofdthema's.

Bijlage 1: samenstelling gemengde commissie Communicatie

Externe leden:

Dhr. mr. drs. G.J. Wolffensperger (vz)

Dhr. drs. P.F.G. Depla, wethouder gemeente Nijmegen

Dhr. H. Laroës, NOS Journaal

Dhr. M.W.H. van Honk, BvH communicatieadvies

Dhr.dr. M. Noordegraaf, Universiteit Utrecht

Mw. drs. M. Stikker, de Waag, stichting voor oude en nieuwe media

Mw. E. Lammers, journaliste Trouw

Ambtelijke leden:

Dhr. G.E. van der Wulp, AZ

Dhr. J.J.C. Sprenger, FIN

Dhr. S.C. Koole, SZW

Dhr. drs. R. Wester, V&W

Mr. dr. L. van Poelgeest, AZ

Secretariaat:

Dhr. drs. J. Bos, AZ

Mw. drs. M.K. van der Meulen, DEF