

Advies van de Voorlichtingsraad aan de minister-president

Opzet van het onderzoek en instelling van de commissie “Toekomst overheidscommunicatie”.

1. Aanleiding

In hoofdstuk VII van het Regeerakkoord, over de kwaliteit van de rijksdienst, komt onder andere het onderwerp overheidsvoorlichting aan de orde. De betreffende passage luidt als volgt: “De toegankelijkheid van overheidsinformatie (in het bijzonder wet- en regelgeving), onder meer door toepassing van nieuwe technologieën zoals Internet, dient te worden bevorderd tegen zo beperkt mogelijke kosten. Het is niet alleen van belang, dat alle doelgroepen van overheidsvoorlichting tot zoveel mogelijk overheidsinformatie toegang hebben, maar ook dat maatwerk kan worden geleverd om met bepaalde boodschappen specifieke doelgroepen te bereiken. Onderzoek naar de organisatie en de inzet van middelen en nieuwe instrumenten, moet leiden tot een vergroting van de effectiviteit van de overheidsvoorlichting en tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie.”

In de memorie van toelichting bij de begroting van Algemene Zaken voor 1999 wordt hierover het volgende gezegd: “De rijksoverheid staat ook de komende jaren voor een belangrijke taak op het gebied van informatie en communicatie. De organisatie en coördinatie van de overheidsvoorlichting, belangrijk bij het waarborgen van de eenheid en de effectiviteit van het beleid, wordt complexer. Om te bereiken, dat de Rijksoverheid ook in de komende jaren voldoende is uitgerust om deze taak naar behoren te kunnen vervullen is nader onderzoek nodig. Dit onderzoek, naar de organisatie en de inzet van middelen en nieuwe instrumenten, moet leiden tot een vergroting van de effectiviteit van de overheidsvoorlichting en tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie.”

De Voorlichtingsraad (VoRa) brengt thans advies uit over de opzet en uitvoering van een dergelijk onderzoek en over de instelling van de commissie die het kabinet over de uitkomsten daarvan zou moeten adviseren.

Overheidsvoorlichting en – communicatie zijn al geruime tijd sterk in beweging. Nieuwe inzichten ten aanzien van de organisatie, werkwijze en positie van de (centrale) overheid, het toegenomen belang van de informatie- en communicatietechnologie (ICT), de ingrijpende veranderingen in het medialandschap en de ontwikkelingen met betrekking tot de rol en het (informatie) gedrag van de burger maken naar het oordeel van de VoRa een brede bezinning wenselijk.

2 . Ontwikkelingen

- overheid

Er is sprake van ingrijpende veranderingen op bestuurlijke terreinen die van invloed zijn op de inhoud en functies van overheidsvoorlichting en -communicatie. Dit mede ook in relatie tot andere beleidsinstrumenten, waaronder wetgeving, handhaving en subsidie.

In het kader van interactieve beleidsvorming en – beleidsuitvoering communiceren overheidsorganisaties in toenemende mate rechtstreeks met de belanghebbende partijen in het proces. Nieuwe wegen worden ingeslagen om maatschappelijke problemen zo veel mogelijk samen met betrokkenen op te lossen.

Om dit te bereiken werken ministeries vaak intensief samen met andere overheden, branche-organisaties van het bedrijfsleven, particuliere instanties en belangengroepen. Aspecten als “draagvlak”, “dialogoog” en “participatie” staan daarbij centraal. Dit stelt nieuwe eisen aan kennis en vaardigheden en aan de organisatie van de communicatie bij het rijk, zowel op centraal als op decentraal niveau.

- medialandschap

Het medialandschap is de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd en is nog steeds volop in ontwikkeling. Dit heeft grote invloed op zowel de communicatie met publiek en bedrijfsleven als op de persvoorlichting en woordvoering.

Het grote aantal omroepen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, zowel publiek als commercieel, en het toegenomen aantal andere media heeft geleid tot een vergaande segmentatie van publieksgroepen. Het "grote publiek" als zodanig is steeds moeilijker te bereiken, maatwerk voor specifieke doelgroepen is noodzakelijk geworden. Dat heeft geleid tot aanpassing van de communicatie-strategieën en tot een bredere, en dus ook kostbaarder, inzet van media, middelen en kanalen.

De groei van het aantal media en de toegenomen concurrentie tussen de media onderling hebben ook geleid tot opvallende veranderingen in de werkwijze en aanpak van de journalistiek (parlementaire pers, vaktijdschriften en special interest bladen). Op dit terrein is inmiddels sprake van een "24-uurs economie" leidend tot een groter wordende druk op de capaciteit van de onderdelen belast met woordvoering.

Persvoorlichting en publieksvoorlichting raken – strategisch – meer en meer met elkaar vervlochten; met name bij het “managen van issues en percepties” worden vanuit beide sectoren belangrijke bijdragen verwacht. Ook de toenemende inzet van elektronische media brengt de pers- en publieksvoorlichting dichterbij elkaar.

- informatietechnologie

De technologische vernieuwingen hebben geleid tot uitbreiding van de communicatiemogelijkheden van de ministeries. Internet, E-mail en Intranet zijn daar voorbeelden van, evenals het toenemend gebruik van "call-centers" voor het afhandelen van grote aantallen publieksvragen.

Overheidsboodschappen zullen over niet al te lange tijd ook te vinden zijn op interactieve teletekst, elektronische informatiezuilen en andere kansrijke media. Tegelijk behouden traditionele media (televisie, radio, advertenties en brochures) en de huidige distributiekkanalen prioriteit. Ook hier doen zich regelmatig nieuwe mogelijkheden voor, vaak in combinatie met de toepassing van nieuwe technieken.

Met nieuwe media kan de bereikbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie worden vergoed. Daarmee wordt de actieve openbaarheid gediend. Dit stelt echter hoge eisen aan de beschikbaarstelling en ontsluiting van gegevens door de betrokken ministeries en rijksdiensten. Voorlichtingsdiensten en beleidsonderdelen werken hard aan het oplossen van de verschillende vraagstukken die zich daarbij voordoen. De nieuwe mogelijkheden van informatietechnologie worden steeds meer in de praktijk van de overheidscommunicatie geïntegreerd

- **de burger(s)**

Bij de diverse vormen van overheidscommunicatie wordt ook rekening gehouden met de veranderende (informatie)voorkeuren van het publiek. In de publieksvoorlichting van de overheid valt een ontwikkeling waar te nemen van een meer zendergestuurde (mensen bewegen tot verandering van houding en/of gedrag) naar een meer vraaggestuurde (voorzien in informatiebehoefte) voorlichting. Veranderingen zijn ook waar te nemen in de houding van burgers ten opzichte van de overheid. Het besef dat de overheid er is voor de burger, en niet andersom, is sterker geworden. Van de overheid wordt een brede en moderne dienstverlening verwacht. Daarnaast zijn er nog andere maatschappelijke en culturele factoren die van invloed zijn op de communicatie-activiteiten van de overheid.

- **overheidscommunicatie**

De rijksoverheid staat ook de komende jaren voor belangrijke taken op het gebied van voorlichting en communicatie. Daarbij is van belang, dat de ministeries hun beleid, wetgeving en diensten op aansprekende, zorgvuldige en effectieve wijze naar het brede publiek, naar specifieke doelgroepen en naar het bedrijfsleven kunnen (blijven) communiceren. De "één-loket"-gedachte voor burgers en bedrijven die de noodzaak onderstreept om vanuit Den Haag met één mond te spreken met de doelgroepen speelt hierbij een rol. De organisatie en coördinatie van de overheidscommunicatie, belangrijk bij het waarborgen van de eenheid en effectiviteit van het beleid, verdienen in dat kader ook bijzondere aandacht.

De discipline voorlichting heeft zich de afgelopen jaren verbreed tot communicatie in de meest ruime zin. In het kader van de huidige en toekomstige ontwikkelingen zal moeten worden nagegaan of de doelstellingen en functies van overheidsvoorlichting, zoals die zijn neergelegd in de Wet Openbaarheid van Bestuur en in de geschreven en ongeschreven regels (de "principia" voor overheidsvoorlichting), uitbreiding en actualisering behoeven.

3. Onderzoeksopdracht

De VoRa adviseert u het onderzoek in de eerste plaats te richten op het goed in kaart brengen en onderbouwen van de ontwikkelingen op de hierboven genoemde terreinen, te weten:

- de organisatie, werkwijze en positie van de rijksoverheid
- de informatie- en communicatietechnologie
- het medialandschap en de journalistiek
- informatievoorkeuren en informatiegedrag van de te onderscheiden doelgroepen
- doel, functies en organisatie van de moderne overheidsvoorlichting

Daarbij gaat de VoRa ervan uit, dat de ontwikkelingen op een termijn van 3 tot 5 jaar vrij hard zijn aan te geven. Op een termijn van 5 tot 10 jaar gaat het meer om verwachtingen en trends.

De commissie die dit onderzoek gaat begeleiden, zou moeten worden gevraagd - op basis van de uitkomsten van het onderzoek - een visie op overheidscommunicatie te ontwikkelen voor de komende 10 jaar en op basis daarvan aanbevelingen te formuleren voor een effectieve en efficiënte overheidscommunicatie.

Naast aanbevelingen met betrekking tot de organisatie en werkwijze van departementen zal

tevens aandacht dienen te worden te worden besteed aan interdepartementale samenwerking en aan de gemeenschappelijke infrastructuur op het terrein van de overheidscommunicatie. Tenslotte dient ook te worden aangegeven welke personele, materiële en financiële middelen noodzakelijk zijn om tot een snelle uitvoering van de aanbevelingen te kunnen komen. Onderzoek en advies zouden bij voorkeur voor de zomer van 1999 beschikbaar moeten komen.

4. Betrokken sectoren

Het onderzoek zal naar het oordeel van de VoRa betrekking moeten hebben op de activiteiten van de volgende sectoren:

- centrale directies voorlichting
- beleidsonderdelen met een voorlichtingseenheid
- rijksdiensten met (regionale) voorlichtingsdirecties
- Voorlichtingsraad
- Rijksvoorlichtingsdienst
- agentschappen en ZBO's

Voorts is van belang, dat ook de andere partijen die bij overheidscommunicatie een rol spelen bij het onderzoek worden betrokken. Daarom zullen voort gegevens moeten worden verzameld over en gesprekken moeten worden gevoerd met vertegenwoordigers van:

- relevante publieksgroepen
- maatschappelijke organisaties
- andere overheden
- pers- en publiciteitsorganen
- bedrijfsleven
- onderwijsinstellingen

Tevens dienen media-exploitanten en communicatie-experts te worden gehoord, zoals:

- exploitanten RTV-stations, elektronische media, buitenreclame etc.
- RVD/DTC, reclamebureau's en communicatie-adviesbureau's,
- gezaghebbende communicatie-managers uit bedrijfsleven
- hoogleraren bestuurs- en beleidskunde, (massa)communicatie, marketing- en logistiek, informatica etc.
- vertegenwoordigers van onder meer de Vereniging van Overheidsvoorlichters, Nederlandse Vereniging van Journalisten, Genootschap van Hoofdredacteuren, en Beroepsvereniging voor Communicatie.

5. Fasering onderzoek en adviestraject

De VoRa stelt voor het onderzoek en het daarop volgende adviestraject als volgt in te richten:

Stap 1: De minister-president stelt de opdracht aan de commissie vast en doet een voorstel voor de samenstelling van de commissie. Voorstel wordt voorgelegd aan de ministerraad.

Stap 2: Vertalen van de opdracht in concrete onderzoeksvragen en bepalen van de werkwijze van de commissie. Installatie van de commissie.

Stap 3: Inventariseren, resp. onderzoeken van feiten, ontwikkelingen, wensen en verwachtingen.

Stap 4: Analyseren van de sterke en zwakke punten; bedreigingen en kansen m.b.t.

efficiënte en effectieve overheidsvoorlichting.

Stap 5: Opstellen van een concept-advies waarin concrete en praktisch haalbare oplossingen en oplossingsrichtingen worden aangegeven.

Stap 6: Toetsing van het concept-advies door een klankbordgroep, waarin vertegenwoordigers van de directies voorlichting en andere betrokken diensten van de ministeries deelnemen;

Stap 7: Vaststellen van het advies door de commissie en eindredactie van het rapport;

Stap 8: De adviescommissie brengt zijn advies uit aan de minister-president.

Stap 9: De minister-president vraagt een reactie op dit advies aan de Voorlichtingsraad, het SG-beraad en eventuele andere gremia.

Stap 10: Advies en reacties worden gelijktijdig in de ministerraad behandeld.

6. Samenstelling commissie

De VoRa stelt u voor het onderzoek te laten uitvoeren en begeleiden door een commissie, bestaande uit gezaghebbende personen op het terrein van openbaar bestuur, bedrijfsleven, maatschappelijke sectoren, overheidscommunicatie, publiciteitsmedia en nieuwe technologie.

Het gewenste profiel van de voorzitter is: gezaghebbend, onafhankelijk, brede bestuurservaring bij rijk, provincie of gemeente, affiniteit met de moderne inzichten op het gebied van overheidsbeleid, zekere affiniteit met de toepassing van nieuwe technologieën, communicatief en samenbindend.

De commissie zou als volgt kunnen worden samengesteld:

- *Voorzitter:*

- *Vice-voorzitter:*

- *Leden:*

- . een DG en/of SG
- . een directeur voorlichting
- . deskundige uit de sector van de beleids- en bestuurskunde
- . deskundige uit de sector van de communicatiewetenschappen
- . deskundige uit de sector van de reclame en marketing
- . deskundige uit de sector van de publiciteitsmedia/journalistiek (b.v.k. een hoofdredacteur)
- . vertegenwoordiger uit de sector van het bedrijfsleven (aantoonbare affiniteit met communicatie)

Secretaris/projectleider:

Adjunct-secretaris:

