

**De overheidscommunicatie
in vogelvlucht**

Ontwikkelingen sinds de Commissie Biesheuvel

Inhoudsopgave

	<i>pagina</i>
1. Inleiding	3
2. Van voorlichting over naar communicatie in beleid	3
3. Externe oriëntatie van de Rijksoverheid	8
4. Communicatie in de organisatie	8
5. Uitdijend medialandschap	9
6. Digitalisering: mogelijkheden voor ontvangergericht communiceren	11
7. Een complexe omgeving: samenwerking troef	12
8. Interdepartementale samenwerking	13
9. Samengevat	14
10. Naar een communicatieve overheid	16

1. Inleiding

In het voetspoor van bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen in de Nederlandse samenleving voltrok zich de afgelopen decennia in de overheidscommunicatie een ontwikkeling van zendergerichte voorlichting naar meer tweezijdige communicatie. Met een andere positionering van de Nederlandse overheid kreeg de overheidscommunicatie een nieuwe rol en invulling. Ook het digitale informatietijdperk en het veranderende medialandschap hebben de overheidscommunicatie niet onberoerd gelaten. Een grotere en snellere toegankelijkheid van overheidsinformatie en een toenemende verschuiving van zendergestuurde naar vraaggerichte informatie is het gevolg, evenals de noodzaak van een verfijnde mediamix voor het bereiken van specifieke doelgroepen.

Leeswijzer

Deze notitie heeft ten doel de leden van de Commissie Wallage, in het bijzonder diegenen die niet werkzaam zijn binnen de overheidscommunicatie een beeld te geven van het verleden en heden van de overheidscommunicatie.

Het eerste deel van deze notitie schetst op hoofdlijnen de ontwikkelingen in de Rijksoverheidscommunicatie sinds de Commissie Biesheuvel. Hierin komen aan de orde:

- de ontwikkeling van voorlichting over beleid naar communicatie in beleid;
- de toenemende externe oriëntatie;
- de veranderende rol van communicatie in de organisatie;
- het toenemende belang van integratie door een complexere omgeving;
- de invloed van het veranderde medialandschap;
- de invloed van de digitalisering;
- de interdepartementale samenwerking.

Na een samenvatting van de huidige situatie in de overheidscommunicatie worden in het tweede deel uitdagingen benoemd die voor de overheid en haar communicatieprofessionals in het verschiet liggen.

2. Van voorlichting over naar communicatie in beleid

Voorlichting over beleid

Met de negatieve ervaringen aan de Duitse propaganda nog vers in het geheugen, kwam men na de Tweede Wereldoorlog tot de conclusie dat de overheid het beleid wel bekend moest maken, maar dan via de band van de pers. De overheid gaf informatie aan journalisten en deze zorgden er op hun beurt voor dat deze informatie bij hun lezers en luisteraars bekend werd. De beïnvloeding door de overheid is minimaal en een persvoorlichter die een goede kennis heeft van de journalistiek en in veel gevallen zelf oud-journalist is, verzorgt de voorlichting. Openbaarheidsvoorlichting pur sang.

Nog steeds krijgt een belangrijk deel van de openbaarheidsvoorlichting vorm via de persvoorlichting. Belangrijk verschil met de jaren vijftig en zestig is dat de persvoorlichting niet alleen meer fungeert als doorgeefluik van feitelijke informatie aan de pers, maar zelf een speler is geworden op het speelveld van vraag en aanbod van overheidsinformatie. De belangrijkste mede- (en soms tegen-) spelers zijn in dit geval journalisten, andere mediavertegenwoordigers, lobbyisten, en dergelijke.

In september 1968 werd de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, ook wel de Commissie Biesheuvel genoemd, geïnstalleerd. Het toenmalige kabinet achtte het van belang om de communicatie tussen bestuur en burgers te optimaliseren en het begrip van

overheidsgezag te vergroten. Door de uitbreiding van bestuurstaken, de institutionalisering van het bestuur en het toenemende gebruik van wetenschappelijke deskundigheid, wordt het voor burgers moeilijker het beleid te beoordelen en te beïnvloeden. De opmars van de televisie maakt de politiek in iedere huiskamer zichtbaar en legde daarmee een druk op de overheid om de burger rechtstreeks over haar beleid te informeren. Ook was de betrouwbaarheid van opiniepeilingen sterk toegenomen, waardoor ze een sterkere stempel drukten op de politieke besluitvorming. De behoefte aan andere communicatievormen tussen bestuur en burger is hiermee geboren.

De vraag die de Commissie Biesheuvel centraal stelt, is in welke mate de overheid haar informatie aan burgers moet verstrekken. Het antwoord geeft de Commissie in het rapport 'Openheid en openbaarheid' waarin zij openbaarmaking toevoegt als belangrijke functie van overheidsvoorlichting. De burger heeft **recht** op informatie en de overheid heeft een actieve **plicht** om deze te verstrekken. Dit beginsel is begin jaren zeventig vastgelegd in de Wet Openbaarheid van Bestuur. De actieve toelichting van overheidsbeleid via onafhankelijke massamedia diende twee doelen. De burger werd hierdoor in staat gesteld zelfstandig zijn mening over dat beleid te vormen. Een meer gelijkwaardige verhouding tussen overheid en burger zou ontstaan, waardoor een rechtstreekse discussie met en invloed op de overheid mogelijk werd. De actieve toelichting op het beleid diende nog een ander doel: burgers werden geïnformeerd over regelingen en wetten waarmee ze hun voordeel konden doen. Daarmee was de zogenaamde dienstverlenende of publieksvoorlichting een feit. De overheidsvoorlichting kreeg tot taak het toelichten, verklaren en uitleggen van beleid(smaatregelen).

Het vergroten van kennis over wetten en regelgeving was het belangrijkste voorlichtingsdoel in deze periode, hoewel schoorvoetend de grenzen werden verkend van de meer gedragsbeïnvloedende voorlichting. De Commissie Biesheuvel vond dit bij alom aanvaard beleid toegestaan. Door zich te beperken tot de informatieverstrekking over aanvaard beleid kwam voorlichting automatisch aan het eind van het beleidsproces als 'de verkoper van het beleidsproduct'. Ook de inspraak deed in deze periode zijn intrede, bijvoorbeeld in de planologie en enkele brede maatschappelijke discussies die onder andere over kernenergie werden gevoerd. Ontwikkelingen die samengevat kunnen worden onder de noemer van participerende voorlichting.

In eerste instantie nam de persvoorlichter ook de publieksvoorlichting voor zijn rekening, pas later deed de publieksvoorlichter zijn intrede.

Hoewel inspraak en maatschappelijke discussie de schijn van tweezijdigheid in zich hebben, was de praktijk een andere. De overheid bepaalde de inzet van de discussie en meestal stond ook de uitkomst al vast. Gedreven door eigen visies en inzichten, probeerde de overheid publieksgroepen te winnen voor en te overtuigen van het 'eigen' gelijk. Eenzijdigheid was nog steeds troef.

Voorlichting/communicatie als beleidsinstrument

In 1983 vond de volgende heroverwegingsoperatie plaats. De toenmalige ministerraad stelde de interdepartementale werkgroep Heroverweging Rijksoverheid in onder voorzitterschap van M.J.D. van der Voet, de toenmalige hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst. Deze ambtelijke werkgroep met vooral vertegenwoordigers uit de regionen van voorlichting moest een onderzoek uitvoeren naar de kosten van voorlichting bij de Rijksoverheid. In deze werkgroep werden de grenzen van de rol die overheidsvoorlichting kon spelen, verder verruimd. Voorlichting zou dienst kunnen doen als beleidsinstrument, bijvoorbeeld om een nieuwe regeling bekend te maken of om op lange termijn de mentaliteit van mensen te veranderen. Hierbij bleef aanvaard beleid het uitgangspunt. Maar voorlichting kon ook dienen

om de participatie van burgers te bevorderen bij de voorbereiding van beleid en kon met name in het buitenland een promotioneel doel dienen.

De discussie over de betekenis en functie van overheidscommunicatie tussen ‘rekkelijken’ en ‘preciezen’ barstte naar aanleiding van deze herdefiniëring van rollen in alle hevigheid los. Waar de ‘preciezen’ van mening waren dat voorlichters zich verre moesten houden van beïnvloeding, zagen de ‘rekkelijken’ in die beïnvloeding juist een toegevoegde waarde van overheidsvoorlichting als beleidsinstrument.

De ‘precieze’ opstelling van de overheidscommunicatie ging in de praktijk steeds meer knellen. Een oorzaak hiervan was de sterk uitgebreide overheidsbemoediging met het sociaal-economisch beleid, de culturele en onderwijsvoorzieningen en de maatschappelijke zorg. De overheid richtte zich met haar communicatie op deze terreinen steeds vaker op agendasetting en bewustwording. Ze trachtte publieksgroepen te beïnvloeden in hun houding en gedrag ten aanzien van maatschappelijke problemen en gewenst handelen. Gezondheid, verkeer en milieu zijn hier de meest sprekende voorbeelden.

Ook andere communicatievormen doen in deze periode hun intrede in de overheidscommunicatie, zoals educatie, public relations, marketing en arbeidsmarktcommunicatie. Aan de voorlichter de taak om zich de werking van deze vormen eigen te maken en daarmee uit te groeien tot een communicatie-specialist die werkt vanuit de visie van geïntegreerde communicatie.

Voorlichting als beleidsinstrument nam een grote vlucht. Voorlichters werden steeds eerder in het beleidsproces betrokken bij het ontwikkelen van een beleidsproduct en bij de samenstelling van de beleidsinstrumentenmix die nodig is om dit product te realiseren. De beleidscyclus die Winsemius voor het milieubeleid ontwikkelde was hierin mede bepalend. Aan de hand van de vier fasen die Winsemius onderscheidde, te weten: (h)erkenning, formulering, uitvoering en beheer, kon de communicatiebijdrage in elk van de fasen worden bepaald. Belangrijk winstpunt in deze periode is dat bestuur, beleid en communicatie met elkaar om de tafel moesten en dat communicatie geïntegreerd werd in het beleidsproces. De verwachtingen over de effecten van het communicatie-instrument waren, zeker bij politici en beleidsmakers, vaak te hooggespannen als het ging om de daadwerkelijke beïnvloeding van het gedrag met als gevolg te ambitieus geformuleerde doelstellingen. De kracht van de communicatie wordt sterk bepaald door de positionering van communicatie in de instrumentenmix (boven-, neven- of ondergeschikt).

Deze ontwikkeling deed zich niet in alle beleidssectoren voor, maar concentreerde zich vooral op sectoren die zich richten op maatschappelijk en/of gezond handelen, zoals milieu en de gezondheidszorg.

De inzet van voorlichting als beleidsinstrument kwam ter discussie naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer in 1991. In dit rapport liet de Rekenkamer zich kritisch uit over de getoonde doelmatigheid van voorlichtingscampagnes. Zij constateerde dat het dikwijls schort aan een planmatige voorbereiding, uitvoering en evaluatie van campagnes. Ook de doelstellingen werden nogal eens te ambitieus geformuleerd en het effect van de campagnes was in de meeste gevallen niet of nauwelijks aantoonbaar. In de begrotingsbehandeling van Algemene Zaken over 1992 werd naar aanleiding van dit rapport de discussie gevoerd over de effectiviteit van, met name gedragsbeïnvloedende, voorlichtingscampagnes. In navolging van deze Kamerbehandeling werden criteria vastgelegd waaraan campagnes moesten voldoen. Zo moesten alle campagnes vooraf aan de Kamer worden kenbaar gemaakt, mochten ze geen controversieel beleid betreffen en de geloofwaardigheid van de overheid moest buiten kijf staan. Dit soort zaken zijn vastgelegd in

de ook nu nog geldende principia (verwoord in het handboek van de Voorlichtingsraad) van de overheidsvoorlichting.

In navolging op het rapport van de Rekenkamer wordt de publieksvoorlichting in 1992 ook financieel aan banden gelegd: er zal ruim zestig miljoen bezuinigd moeten worden. De vraag naar effectiviteit leidde ook tot een toename van evaluatieonderzoek (zie paragraaf 8).

Terwijl de massamediale publieksvoorlichting kritischer wordt benaderd, groeit de aandacht voor de directe publieksvoorlichting. Want de steeds mondiger wordende burger wacht niet meer af welke informatie de overheid voor hem in petto heeft, hij gaat zelf op zoek naar de gewenste informatie. Voorlichtingsdirecties organiseren afdelingen waar burgers rechtstreeks met hun vragen over het ministeriële beleid terecht kunnen. Dit mondt in 1995 uit in een pilot met een gezamenlijke opvang voor telefonische vragen van burgers. Een eerste aanspreekpunt voor burgers die vragen hebben aan de overheid. De toegankelijkheid van de overheid wordt hiermee vergroot. De geslaagde pilot leidt tot de oprichting van de Postbus 51 Informatiedienst in 1998 die eerst vooral fungeert voor de telefonische vraagopvang, maar in toenemende mate ook e-mail beantwoordt en andere taken heeft gekregen ten behoeve van de gemeenschappelijke infrastructuur van de ministeries (zie paragraaf 8).

Communicatie in beleid

Het bereiken van verschillende publieksgroepen, direct of indirect via de media of intermediairen met als doel de kennis, houding of het gedrag van publieksgroepen te beïnvloeden is tot nu toe de voornaamste bijdrage van de overheidscommunicatie aan een effectieve beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Overigens nog steeds gekenmerkt door een hoge mate van eenzijdigheid. Het belang van de overheid staat voorop en de overheid bepaalt hoe, wanneer en met welke informatie publieksgroepen bereikt moeten worden. Ondanks goede pogingen en voorbeelden waarin via inspraak, discussies of consultatie geprobeerd is publieksgroepen te betrekken bij het overheidsbeleid, is het 'echte' tweerichtingsverkeer tussen overheid en publieksgroepen nog ver te zoeken.

Dit verandert met de komst van interactieve beleidsvorming in de eerste helft van de jaren negentig op lokaal en provinciaal niveau. Het in interactie met publieksgroepen vormgeven van beleid. Draagvlak en acceptatie zijn hier de sleutelwoorden. Twee belangrijke voorwaarden om interactieve beleidsvorming te laten slagen zijn:

- een grote betrokkenheid van de burger bij het beleidsonderwerp; dit is vooral het geval als het direct van invloed is op de eigen leefomgeving;
- de mogelijkheid tot concrete oplossingen te komen, waardoor een win/win situatie ontstaat.

Op lokaal niveau wordt aan deze voorwaarden vaak voldaan, want beleid(swijzigingen) grijpen daar per definitie in op de leef- en werkomgeving van publieksgroepen. Ook heeft de lokale overheid vaak mogelijkheden om ideeën en suggesties daadwerkelijk om te zetten in beleidsmaatregelen, mede vanwege het kleinere schaalniveau.

Anders ligt het bij beleid van de Rijksoverheid dat voor veel burgers vaak 'een ver van hun bed show' is. Pas als dit beleid consequenties heeft voor de eigen leef- of werkomgeving, bijvoorbeeld een spoorlijn of weg door je achtertuin ontstaat betrokkenheid. Ook zal de Rijksoverheid niet altijd bereid of in staat zijn om de ideeën en inbreng van publieksgroepen serieus om te zetten in nieuw of aangepast beleid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij rijksbeleid waarbij sprake is van 'collectief en/of maatschappelijk' noodzakelijk beleid. Beleid waar individuen of groepen geen direct (eigen)belang bij hebben, maar dat (op termijn) wel ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer. Bijvoorbeeld het aanpassen van snelheidslimieten, het instellen

van milieuheffingen of het invoeren van een donorregister. Directe interactieve beleidsvorming is in die gevallen niet haalbaar.

De interactieve beleidsprocessen met burgers bij de Rijksoverheid zijn daarom op de vingers van één hand te tellen en vinden vooral plaats op het terrein van rijkswaterstaat. Enkele recente ontwikkelingen, zoals de opkomst van internet, kunnen de interactieve beleidsvorming een impuls geven. Want internet is bij uitstek een medium waarmee op een eenvoudige wijze directe interactie met publieksgroepen tot stand kan komen. Op dit moment wordt internet overigens nog nauwelijks op die wijze in de beleidsvorming gebruikt. Het raadgevend referendum dat naar verwachting begin volgend jaar in werking treedt kan ook een stimulans bieden aan interactieve beleidsvorming. Alle overheden krijgen de mogelijkheid om referenda te organiseren over voor burgers belangrijke onderwerpen. De werking en waarde van dit referendum is nog moeilijk in te schatten, aangezien het een raadgevend referendum betreft dat bestuurders desgewenst naast zich neer kunnen leggen. De invloed van het referendum op interactieve beleidsvorming en de communicatie tussen bestuur en burgers staat of valt met de wijze waarop bestuurders dit instrument hanteren.

Het Rijksoverheidsbeleid wordt dus mondjesmaat in directe interactie met publieksgroepen vormgegeven. De indirecte interactieve beleidsvorming, namelijk de ontwikkeling van beleid in samenspraak met allerlei betrokken maatschappelijke organisaties en andere overheden is in de jaren negentig wel sterk toegenomen, wat leidde tot het veel geroemde poldermodel als wijze waarop onze economie is gebaseerd. Door het overleg met betrokken organisaties wordt draagvlak verworven voor voorgenomen beleid en de beleidsvoornemens worden getoetst op hun haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Bovendien kan de expertise bij specifieke actoren optimaal gebruikt worden. Ook leeft de gedachte dat een grotere betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling kan leiden tot een grotere acceptatie van het uiteindelijke beleidsproduct. Opvallend is dat betrokken organisaties meestal een automatische trekkers- en coördinerende rol voor de Rijksoverheid weggelegd zien, uiteraard gepaard gaand met de verwachting dat de Rijksoverheid zorgdraagt voor de benodigde menskracht en financiële middelen. Ook in deze vorm van interactieve beleidsvorming speelt communicatie een belangrijke rol. Bovendien beïnvloedt het de omgeving waarin de communicatieprofessional opereert (meer hierover in paragraaf 7).

Ging het bij eerdere ontwikkelingen vooral om antwoorden die in de eigen discipline gevonden konden worden, bij de toepassing van communicatie bij interactief beleid moet communicatie geïntegreerd worden gezien vanuit zowel organisatie- als beleidsprocessen.

Niet-aanvaard beleid

Met de betrokkenheid van andere organisaties bij de beleidsvorming wordt het voor de overheid steeds moeilijker om alleen informatie te verstrekken over aanvaard beleid. De andere partijen communiceren vaak ook al over voorgenomen beleid naar hun achterban. Een voorbeeld hiervan is de herziening van de belastingwetgeving, een onderwerp dat de meeste Nederlanders direct raakt. Het publiek werd al via de pers en marktpartijen, zoals verzekeraars en banken, op de op handen zijnde wetswijziging geattendeerd. Om onnodige onrust te voorkomen en burgers de mogelijkheid te geven uitgebreide, niet marktpartij gebonden, informatie te raadplegen is het ministerie van Financiën al gestart met een redelijk passieve publiekscommunicatie in de fase van het wetsvoorstel. Daarbij was het uitgangspunt via radio en print de burger te attenderen op de aankomende belastingherziening om de geïnteresseerden de mogelijkheid te bieden uitgebreidere informatie te raadplegen via onder andere internet.

Recentelijk is in de Voorlichtingsraad ook de discussie gevoerd over wel of niet publiekscommunicatie over het op dat moment nog niet politiek aanvaarde rekening rijden. De lobby tegen het rekening rijden was op dat moment al sterk georganiseerd. Mogelijke publiekscommunicatie vanuit de overheid zou reactief en defensief zijn en de indruk kunnen achterlaten van propaganda, waarop besloten is pas te communiceren bij aanvaard beleid.

3. Externe oriëntatie van de Rijksoverheid

Met de veranderde positie van de overheid, zag de overheid zich steeds meer genoodzaakt in haar beleid en communicatie actief te anticiperen op ontwikkelingen in de samenleving. Maatschappelijke organisaties zijn ook steeds beter in staat dit af te dwingen, want zij laten weinig kansen onbenut om veelal via de media de publieke opinie te beïnvloeden. Ook de burger is in de loop der jaren mondiger geworden en laat steeds vaker (georganiseerd) van zich horen. Signalen waar de overheid wat mee moet, bij voorkeur voordat de samenleving iets echt als een probleem ervaart.

De wens om actiever in te spelen op ontwikkelingen en opinies in de samenleving heeft de communicatieprofessionals een nieuwe rol opgeleverd: de buitenwereld binnenhalen. De communicatieprofessional was al bij uitstek degene die binnen een departement de doelgroepen moest kennen, moest weten wat hen bezighield en hoe ze te bereiken waren. Nieuw is dat voorlichters ontwikkelingen in de maatschappij (bij burgers, organisaties en media) systematisch signaleren en deze, vaak samen met beleidsmakers, vertalen naar hun (communicatie)beleid en naar bewindslieden. Ze fungeren rond politiek gevoelige thema's als de ogen en oren van het departement. Niet alleen impliciet, zoals in het verleden wel het geval was, maar vooral expliciet. De verkregen informatie over de ontwikkelingen en meningen in de samenleving wordt opgeslagen en met elkaar gedeeld, waardoor trends inzichtelijk kunnen worden.

Enkele ministeries doen dit met behulp van issuemanagement wat inhoudt dat ze systematisch de kansen en bedreigingen in de maatschappelijke omgeving van een organisatie signaleren. De ontwikkelingen en opinies rond bepaalde thema's worden bij de burger, betrokken organisaties en media continu gemonitord. Communicatieprofessionals analyseren de ontwikkelingen samen met beleidsmakers en vertalen ze naar het (communicatie)beleid. Deze systematische signalering maakt het mogelijk actiever op de omgeving te anticiperen in beleid zonder dat je burgers actief bij de beleidsvorming betreft. De communicatieprofessional heeft gegevens in handen waarmee hij zijn communicatiestrategie rond een thema kan invullen en ervoor kan zorgen dat de boodschap aansluit bij de belevingswereld van de ontvanger.

De toenemende externe oriëntatie van de overheid leidt ook tot een meer themagerichte wijze van werken en communiceren. De burger denkt niet in specifieke beleidsmaatregelen, maar in belangwekkende thema's. Bij issuemanagement zijn de thema's die in de samenleving leven het uitgangspunt. Beleidsmakers kunnen dan niet alleen meer aan hun eigen deelonderwerp werken, maar moeten vooral oog hebben voor de kansen en bedreigingen die rond een breed thema spelen. Dit betekent dat er nieuwe dwarsverbanden ontstaan en beleidsdirecties met elkaar om de tafel gaan om de omgeving van een beleidsthema gezamenlijk in kaart te brengen om vervolgens daarop actie te ondernemen.

4. Communicatie in de organisatie

De interne communicatie bij ministeries heeft eenzelfde vlucht genomen als de communicatie in het beleidsproces. Zo'n tien jaar geleden hield interne communicatie niet meer in dan de nieuwjaarspeech van de Secretaris-Generaal en het uitbrengen van een personeelsblad met de

belangrijkste personeelsnieuwtjes. Met allerlei ontwikkelingen in het human resource management en de organisatiekunde, heeft ook de interne communicatie een ander gezicht gekregen. Langzamerhand is het bewustzijn ontstaan dat interne communicatie bij kan dragen aan het realiseren van organisatiedoelstellingen en de tevredenheid van het personeel. Het inzicht dat ambtenaren voor een belangrijk deel in hun dagelijkse werk en contacten het beeld bepalen dat een ministerie uitstraalt, heeft het belang van interne communicatie verder doen toenemen. De communicatie binnen de eigen organisatie is de laatste jaren uitgegroeid tot een strategische functie die een belangrijke plaats inneemt in de instrumentenmix van veranderingsmanagement om reorganisaties en cultuurveranderingen te realiseren. Maar ook om de ontwikkeling en implementatie van een visie, kennismanagement en kwaliteitszorg in de overheid gestalte te geven.

5. Uitdijend medialandschap

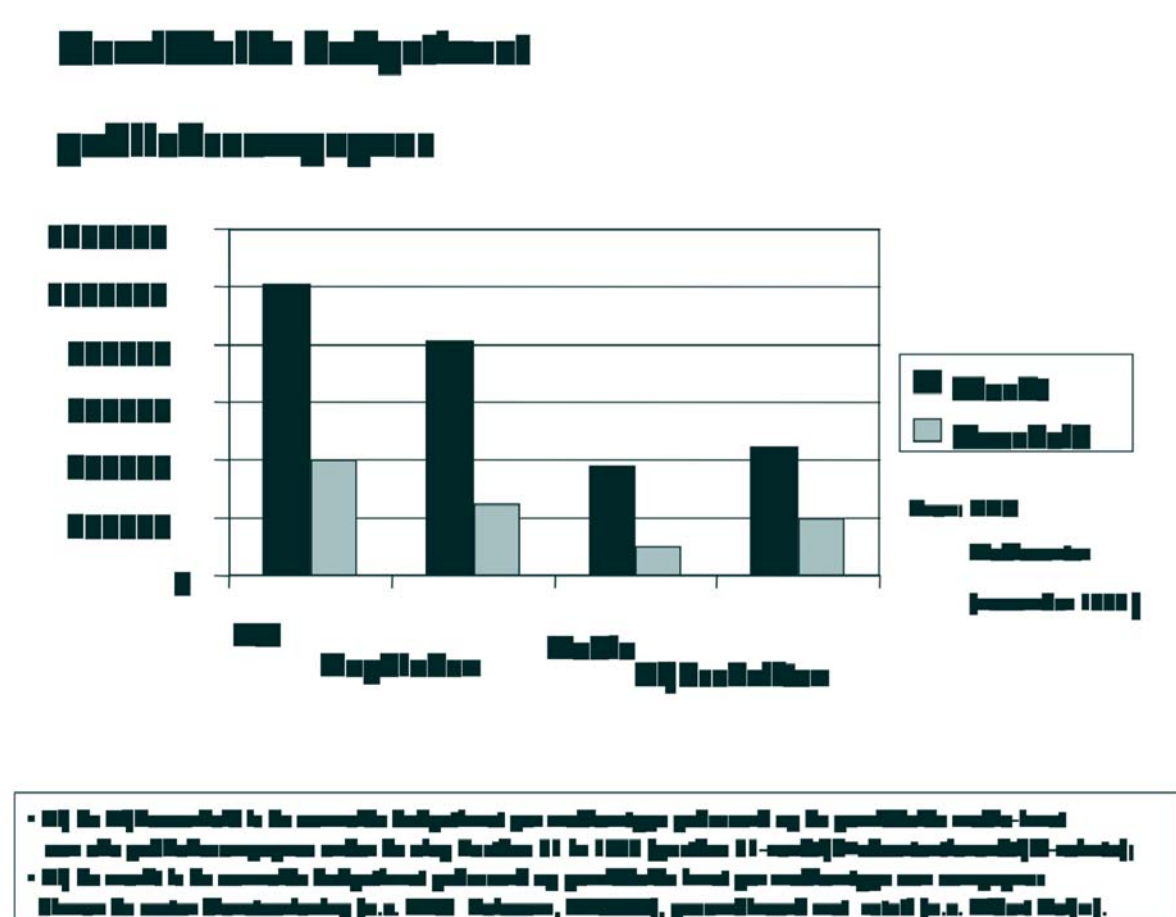
Niet alleen de taken en rollen van communicatieprofessionals binnen de overheid zijn de laatste jaren veranderd en uitgebreid, hetzelfde geldt voor de middelen waarvan zij zich kunnen bedienen. Enerzijds heeft dit te maken met de nieuwe functies van communicatie in het beleidsproces. Dit bracht andersoortige communicatiemiddelen met zich mee, zoals brainstorms, workshops, werkateliers etc. die de communicatieprofessional zich eigen moest maken om een goede adviesrol te kunnen vervullen in het beleidsproces. Anderzijds is er een scala aan nieuwe massamedia bijgekomen om het 'grote' publiek te bereiken.

Het medialandschap in Nederland en daarbuiten heeft sinds 1988 enorme veranderingen ondergaan. Een mediabestel van drie publieke zenders groeide in korte tijd uit tot een bestel met tal van commerciële omroepen. Enkele belangrijke omslagpunten in deze ontwikkeling: in 1988 de komst van commerciële radio, gevolgd in 1990 door Veronica, de eerste commerciële televisiezender. Hierna was het hek van de dam, nog veel commerciële zenders volgden. Medio jaren negentig werd de mediawereld opgeschud door de steeds bredere beschikbaarheid van het world wide web op Internet, enige jaren later gevolgd door weer een nieuw mediumtype: de gratis openbaar vervoerskranten. Met de komst van commerciële zenders is het marktaandeel van de publieke omroepen gehalveerd. De overheid kon er dus niet om heen ook de commerciële zenders in te zetten voor haar publiekscommunicatie. Een verschuiving in de middelenmix van de overheidscommunicatie is het gevolg.

De publieksgroepen die een kleine vijftien jaar geleden nog via een beperkt aantal middelen te bereiken waren, zijn inmiddels steeds specifiekere in hun mediagebruik. De massamedia worden daarmee minimedia gericht op een specifieke doelgroep. Om de juiste doelgroepen te bereiken is een verfijning van de media- en middelenmix noodzakelijk, waarbij naast de traditionele media de nieuwe media een steeds grotere rol gaan spelen. Up to date kennis van het steeds veranderende mediagebruik is de basis om tot een goede mediamix te komen. Met de mogelijkheid steeds specifiekere doelgroepen te bereiken, wordt het steeds lastiger en kostbaarder om een breed publiek in de samenleving te bereiken. Een publiek waarop de overheids campagnes zich meestal richten. De inkoop van Postbus 51 zendtijd is daarom gebaseerd op het brede publiek: Nederlanders van 13 jaar en ouder.

Niet alleen de hoeveelheid media is toegenomen, maar ook de concurrentie met informatie-aanbieders. De overheid moet steeds meer concurreren met andere – vaak rijkere – informatieaanbieders, want zelfs de massamediale boodschappen van de profitsector, krijgen een steeds hoger informatiegehalte.

De commercialisering en de toenemende fragmentatie van doelgroepen maakten een financiële investering voor media-inkoop noodzakelijk. In 1999 besteedde de Rijksoverheid (inclusief de hoge colleges van staat en de ZBO's) ongeveer 125 miljoen aan betaalde media. Het merendeel hiervan, 70 miljoen werd overigens besteed aan arbeidsmarktcommunicatie (de plaatsing van personeelsadvertenties) en aan verplichte aankondigingen onder meer van Rijkswaterstaat en de belastingdienst. 55 miljoen werd in 1999 dus besteed aan publiekscommunicatie, waarvan 20 miljoen aan Postbus 51 campagnes. Het gemiddelde budget van zo'n campagne gericht op een doelgroep van 13 jaar en ouder ligt tussen de vier en zes ton. Voor enkele vaak langer lopende campagnes, zoals de millennium-, euro- en lerarencampagne wordt meer media ingekocht. Steeds meer ministeries gaan ertoe over om naast Postbus 51 zendtijd (300 GRP's gedurende acht weken) nog extra zendtijd in te kopen, omdat ze anders onvoldoende bereik genereren. De media-inzet is nu nog vaak een sluitpost in de campagne-ontwikkeling en -budgettering. Langzamerhand lijkt hierin een kentering te komen, omdat het medium steeds meer the message is: onvoldoende investering in de media wreekt zich in het effect van de campagne.



De overheid houdt geen gelijke tred met andere informatieaanbieders, maar blijft sterk achter bij haar concurrenten zo blijkt uit bovenstaand overzicht. Zij besteedt zo'n zestig procent minder aan inkoop van advertentieruimte dan marktpartijen met een in omvang gelijke doelgroep.

Met het uitdijen van het mediabestel is het niet alleen moeilijker en duurder geworden publieksgroepen te bereiken, ook de druk op de persvoorlichting is navenant toegenomen

(momenteel bereidt de VORA een notitie over persvoorlichting voor). Het aantal journalisten dat persvoorlichters moeten bedienen is enorm gegroeid en persvoorlichting is inmiddels een 24-uurs-job. De internationalisering van beleid draagt hieraan nog een steentje bij, want in toenemende mate weten buitenlandse journalisten de weg naar de overheidswoordvoerders te vinden.

Naast de kwantitatieve druk is ook de kwalitatieve druk op persvoorlichters toegenomen, want de berichtgeving in de media bepaalt steeds meer de politieke agenda. Een belangrijk deel van de kamervragen wordt gesteld naar aanleiding van artikelen in de media. Het belang van een goede persvoorlichting en een strategische inzet van woordvoering is daarmee voor bewindspersonen vergroot.

6. Digitalisering: mogelijkheden voor ontvangergericht communiceren

De ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie gaan, evenals de ontwikkelingen in het medialandschap razendsnel. Alleen de ambitie om ontvangergericht te communiceren voldoet niet meer voor de overheid, het is inmiddels een must. Vraaggericht informeren en communiceren heeft de toekomst. De burger is tenslotte niet meer afhankelijk van de informatie die de overheid over hem wil uitstorten, maar hij kan zelf op elk gewenst moment via zijn computer op zoek naar de door hem gewenste informatie.

Het gebruik van internet is de laatste jaren explosief toegenomen. Uit recent onderzoek van Interview-NSS (augustus 2000) blijkt dat 53% van de Nederlandse bevolking het internet de afgelopen twee jaar heeft gebruikt en zo'n 45% heeft inmiddels thuis toegang tot Internet. Daarmee bevindt Nederland zich bovenin de Europese middenmoot van internettoegang, onder de Scandinavische landen waar ongeveer de helft (in Zweden zelfs ruim 60%) van de bevolking thuis internet kan raadplegen. De nieuwe media kunnen de traditionele media niet vervangen. Daarvoor is het gebruik nog te gering, bovendien moeten burgers geattendeerd worden op de mogelijkheid om via internet bepaalde informatie te verkrijgen.

Het toenemend gebruik van internet biedt de overheid wel ongekende mogelijkheden om rechtstreeks en individueel contact met de burger te onderhouden. Bovendien beschikt internet over de unieke mogelijkheid om verschillende communicatievormen en -doelen te verenigen. Iets wat de traditionele media niet of nauwelijks in zich hebben. Een televisiespot verwijst naar een brochure voor meer informatie en als een burger vervolgens vragen heeft of een regeling wil treffen, moet hij weer andere communicatiemiddelen, zoals de telefoon of een inschrijfformulier gebruiken. Op een internetsite kan een burger zoeken, kijken, discussiëren, vragen stellen, bestellingen plaatsen en zelfs transacties plegen. Bovendien wordt iedere bezoeker als individu en niet als groepslid behandeld, want de eigen wensen en behoeften bepalen het gebruik van de site. Het opbouwen en onderhouden van relaties met burgers behoort voor de overheid meer dan in het verleden tot de mogelijkheden.

De overheidssites kenmerken zich nu nog door het aanbieden van meer of mindere statische informatie. Uit recent onderzoek van Pro-active (juli 2000) blijkt ook dat de huidige gebruikers van de overheidssites vooral op zoek zijn naar informatie over het overheidsbeleid. In de toekomst zal dit waarschijnlijk verschuiven naar een behoefte ook rechtstreeks zaken met de overheid te kunnen doen, zoals ze nu al hun bankzaken via internet kunnen regelen. De inzet van internet als communicatiemiddel brengt organisatorische consequenties met zich mee. Het is geen exclusief informatiemiddel van de communicatieprofessional, zoals bij andere -voornamelijk massamediale- middelen wel het geval is. Internet wordt steeds meer ingezet en beheerd door verschillende onderdelen van een ministerie. Een centrale regie is

daarmee van groot belang, want door de toenemende transparantie van informatie wordt elkaar tegensprekende informatie eerder zichtbaar.

7. Een complexe omgeving: samenwerking troef

Met het verdwijnen van de monopoliepositie van de Rijksoverheid in de communicatie over beleid is de omgeving waarin de communicatieprofessional opereert in complexiteit toegenomen. Samenwerking en afstemming met partners is aan de orde van de dag. Het belang hiervan is toegenomen met de komst van nieuwe media en de noodzaak beleid helder en toegankelijk te positioneren om in dit tijdperk van informatie-overload de burger nog te bereiken.

- Samenwerking binnen een communicatieafdeling

Een goede inzet van communicatie in beleid vereist een optimale integratie van de verschillende voorlichtingsdisciplines, pers- publieks- en interne voorlichting, en de verschillende kanalen. Diverse ministeries hebben structuren in het leven geroepen om deze integratie binnen hun eigen directie te realiseren, bijvoorbeeld door te werken in een accountstructuur of in teams van pers- en publieksvoorlichters.

- Samenwerking met uitvoeringsorganisaties

De integratie van voorlichtingsactiviteiten moet niet alleen verkregen worden binnen een directie, maar binnen een heel departement waar zich steeds meer spelers op het communicatieveld begeven. De decentralisatie van uitvoeringstaken naar uitvoeringsorganisaties is hier voor een belangrijk deel debet aan. Deze leidde ertoe dat de voorlichting over beleid en uitvoering vaak gescheiden trajecten zijn, waarvoor verschillende overheidsorganisaties verantwoordelijk zijn. De centrale voorlichtingsdirectie van een ministerie adviseert over communicatie in het beleidsproces: wie moeten beleidsmakers bij het beleidsproces betrekken, hoe kunnen ze dat het beste doen en hoe kunnen ze rekening houden met opinies die in de samenleving leven. Terwijl de voorlichtingsafdelingen van uitvoeringsorganisaties de communicatie over de uitvoering van de beleidsmaatregelen naar belanghebbende doelgroepen voor hun rekening nemen.

De afstemming intern betreft overigens niet alleen de communicatie rond beleid en uitvoering, maar ook de afstemming van nieuwe media, zoals het gezamenlijk ontwikkelen van een internetsite.

- Samenwerking extern

De coproductie in het beleids- en uitvoeringsproces leidt tot coproductie in de communicatie. De afstemming en integratie van communicatiestrategieën en activiteiten met die van andere ministeries en maatschappelijke partners, zoals het bedrijfsleven, andere overheden en non-profit organisaties, behoort daarmee tot het huidige takenpakket van een communicatieprofessional.

- De internationale dimensie

De samenwerking en de externe oriëntatie van een communicatieprofessional zal zich in de toekomst steeds vaker uitstrekken tot buiten de eigen landsgrenzen. Inmiddels wordt 60% van de Nederlandse wetgeving in Brussel bepaald. Ook andere overheidsbesluiten worden steeds vaker in internationaal verband genomen, maar hebben een directe impact op het nationale beleid.

Regisseur van communicatieprocessen

De communicatiespecialist, zeker bij de centrale voorlichtingsdirecties, kreeg er in de veranderende overheidsomgeving een taak bij: het organiseren, managen en regisseren van de communicatie van en met de andere actoren. Het is van belang een goede afstemming van de beleids- en uitvoeringscommunicatie te realiseren. Iets wat niet altijd gemakkelijk is aangezien de in- en externe partners ook hun eigen, soms met het ministerie strijdige, belangen nastreven. Maar de burger heeft er geen boodschap aan dat verschillende organisaties verantwoordelijk zijn voor de communicatie. Hij heeft recht op eenduidige en toegankelijke informatie. Door de versnippering van de communicatiefunctie bij de overheid investeren steeds meer ministeries in een eenduidige uitstraling van hun ministerie ten behoeve van een duidelijke positionering die de toegankelijkheid en helderheid voor de burger bevordert.

De ontwikkelingen in de overheidscommunicatie leiden tot de huidige communicatieprofessional: een schaap met vijf poten die van alle markten thuis is om de beleidsmakers en bestuurders goed te kunnen adviseren en te ondersteunen

8. Interdepartementale samenwerking

Om als overheid zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen communiceren, slaan de ministeries steeds vaker de handen ineen. Ze krijgen allemaal met dezelfde vraagstukken te maken en het is inefficiënt als elk ministerie opnieuw het wiel uitvindt. Het gezamenlijke voorlichtingsbeleid krijgt vorm in de Voorlichtingsraad (VORA) en de werkgroep Publieke Communicatie en Informatie (PCI). Waar de ministeriële vertegenwoordigers elkaar in de jaren '80 vooral informeerden over hun activiteiten, ontwikkelen ze nu, vaak op basis van onderzoek, gezamenlijk pers- en publieksvoorlichtingsbeleid. De PCI heeft zich in het recente verleden onder meer gebogen over de rol die communicatie in interactieve beleidsvorming kan spelen, over de inzet van intermediaire organisaties bij campagnes en over de regels voor deelname aan een coproductie.

Een goed voorbeeld van recente samenwerking tussen de ministeries is de huidige arbeidsmarktcommunicatie. Ministeries moeten alles uit de kast halen om in deze periode van krapte op de arbeidsmarkt nieuw personeel te werven. Ieder ministerie kan een eigen wervingscampagne starten met het gevolg dat je vooral elkaars vijver leegvist. Inmiddels zijn pilots gestart met arbeidsmarktcommunicatie waarin de overheid als werkgever wordt gepositioneerd om vervolgens het personeelsaanbod zo optimaal mogelijk in te zetten voor de verschillende ministeries. Een van de pilots richt zich op de werving van communicatieprofessionals, want ook deze zijn moeilijk te krijgen.

Gemeenschappelijke uitvoering: verbeterde effectiviteit en efficiency

In de jaren '50 zag de Postbus 51 het licht: een gezamenlijke postbus van de ministeries waar de burgers hun vragen naartoe konden sturen. Niet lang daarna kreeg de overheid de beschikking over zendtijd op de publieke zenders. Deze postbus is inmiddels het beeldmerk van de overheid in haar massamediale campagnes die nu via allerhande radio- en televisiezenders de ether in gestuurd worden. De campagnes kenden een zendergerichte aanpak, waarbij de folders via postkantoren en bibliotheek nog het meest naar de burger toekwamen. Met de technologische ontwikkelingen in de jaren negentig werd het met nieuwe call centre technieken mogelijk een overgang te maken naar efficiëntere persoonlijke voorlichting. Dit leidde tot een andere meer ontvangergerichte benadering in de overheidscommunicatie. De zender die brengt (via radio- en televisie) is nu afgestemd op de ontvanger die vraagt en de mogelijkheid heeft rechtstreeks informatie te vinden via internet of

de telefoon. De gemeenschappelijke infrastructuur rond de Postbus 51 campagnes is de laatste jaren uitgebreid om deze synthese van zender- en ontvangergerichtheid te realiseren. In 1998, na een proef van enige jaren, werd de Postbus 51 Informatiedienst opgericht: het centrale punt waar alle burgers telefonisch terecht kunnen met hun overheidsvragen. Deze service is inmiddels uitgebreid met een gemeenschappelijke Internetsite waar iedereen op zoek kan naar informatie over overheidsonderwerpen: www.postbus51.nl.

Evaluatieonderzoek

Het rapport van de Algemene Rekenkamer in 1991 leidde tot een toenemend gebruik van evaluatieonderzoek. Sinds 1993 worden de effecten van massamediale Postbus 51campagnes geëvalueerd en gaat eens per jaar een totaalevaluatie ter verantwoording naar de Tweede Kamer. De onderzoeksresultaten van de verschillende campagnes konden tot 1999 niet met elkaar worden vergeleken. De introductie van een nieuwe onderzoeksmethode, het zogenaamde trackingonderzoek, maakte dit wel mogelijk. Met ingang van mei 1999 heeft de VoRa daarom de ministeries verplicht hun campagnes met behulp van deze methodiek te evalueren. Hiermee is het mogelijk verklaringen te zoeken voor verschillen in campagneresultaten. Dit kan leiden tot een beter inzicht in wat van massamediale campagnes mag worden verwacht in termen van kennis-, houdings- en gedragsverandering en de inspanning die daarvoor nodig is.

Platform gemeenschappelijke uitvoering

Om de uitvoering van gemeenschappelijke activiteiten goed te laten verlopen en verder te optimaliseren is het Platform gemeenschappelijke uitvoering in het leven geroepen. Hierin praten campagneleiders en publieksvoorlichters over de wijze waarop de gezamenlijke voorlichtingsactiviteiten het beste kunnen worden uitgevoerd en komen specifieke uitvoeringsproblemen, zoals de explosieve toename van e-mail aan de orde.

9. Samengevat

Concluderend kunnen we stellen dat de communicatiefunctie bij de overheid de afgelopen decennia enorm is gegroeid, zowel in aard, omvang als reikwijdte. Bestuurders en beleidsmakers doen in toenemende mate een beroep op de communicatiediscipline voor advies en ondersteuning. De kern van alle overheidscommunicatie is en blijft het leveren van een bijdrage aan een effectief overheidsbeleid en een goed functionerende overheidsorganisatie. Afhankelijk van de aard van het beleidsproces, de beleidsdoelen die gerealiseerd moeten, het beleidsonderwerp en de omgeving daarvan kan de overheidscommunicatie verschillende doelen dienen.

In principe moet overheidscommunicatie bijdragen aan:

- het bevorderen en instandhouden van legitimiteit van beleid en overheid;
- het bevorderen van democratisch bestuur;
- de openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie;
- het ontwikkelen van beleid;
- het uitvoeren van beleid;
- het beïnvloeden van kennis, begrip, inzicht, houding en gedrag ten aanzien van maatschappelijke problemen;
- de presentatie, representatie en public relations;
- maatschappelijk inzicht en contact met publieksgroepen;
- een goed functionerende overheid.

De andere oriëntatie van de overheid en de ontwikkelingen in het medialandschap in de loop der jaren hebben geleid tot een andere invulling van de overheidscommunicatie.

Oriëntatie overheid

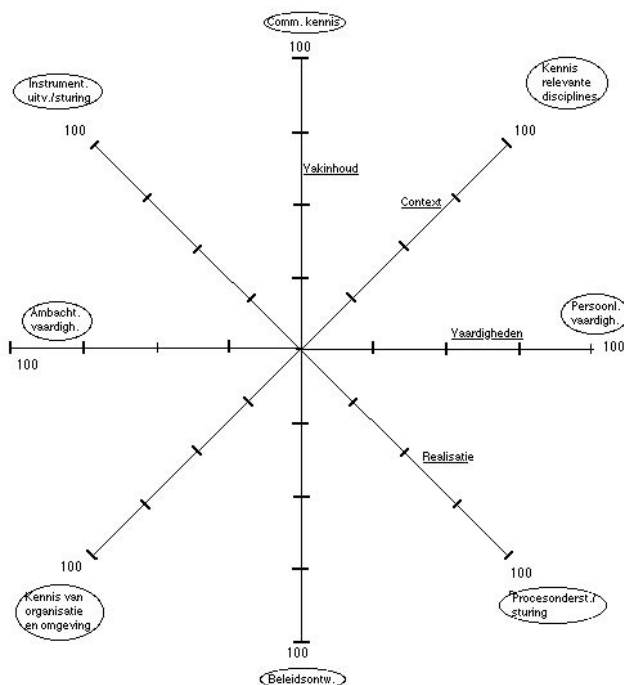
- | | |
|---------------------|-------------------|
| Van : | Naar: |
| - nationaal | mondiaal |
| - centraal | decentraal |
| - sectoraal | integraal |
| - top-down | horizontalisering |
| - eigen organisatie | omgeving |
| - afzender | mede-afzender |

(Externe) communicatie

- | | |
|--|--|
| Van: | Naar: |
| - zendergericht | ontvangergericht |
| - verkopen van beleid | gezamenlijke planvorming en -uitvoering |
| - homogene doelgroepen | specifieke doelgroepen |
| - inzet traditionele media | innovatief gebruik nieuwe technologieën in combinatie met traditionele media |
| - voorzichtig gebruik internet | interactie, response |
| - reactieve en defensieve mediabenedering | pro-actieve en anticiperende mediabenedering |
| - nadruk op evaluatie-onderzoek en imago-onderzoek | nadruk op monitoring, netwerk- & medianalyses |

De taakuitbreiding van communicatieprofessionals maakt de huidige communicatieprofessional een schaap met vijf poten: thuis van alle markten, in bezit van kennis over de uitvoering en allerhande media tot vaardigheden om communicatieprocessen te begeleiden en te adviseren.

Het kwadrant linksboven in het Van der Hilst Commpas® toont de vaardigheden en kennis die een communicatieprofessional in de jaren '70 nodig had. Wil de huidige communicatieprofessional zijn werk goed kunnen doen, dan heeft hij ook kennis nodig van de omgeving, andere relevante disciplines en allerhande persoonlijke vaardigheden.



Bronvermelding: Van der Hilst Communicatie Amersfoort (voor toepassingen exclusief rechten voorbehouden).

10. Naar een communicatieve overheid

Vanuit de bestuurlijke vernieuwing wordt de weg gebaad naar een meer open, transparante en interactieve bestuursstijl, waarin communicatie een steeds belangrijker rol vervult. Communicatie is echter geen tovermiddel, maar een hulpmiddel in de realisatie van een communicatieve overheid. Belangrijker is het dat aan een aantal politieke en bestuurlijke randvoorwaarden wordt voldaan: legitimiteit, betrouwbaarheid, geloofwaardigheid en een beperking van het aantal wets- en beleidsregels.

Voor welke uitdagingen ziet de overheid, en de communicatieprofessional in het bijzonder, zich de komende jaren gesteld om de communicatieve overheid een stap dichterbij te brengen?

1. *Waar hebben we het over, waar werken we aan?*

Als eerste lijkt het van belang een heldere visie te definiëren op de rol die overheidscommunicatie in de organisatie en het beleid kan en moet spelen. Op basis hiervan kan een gemeenschappelijk Rijksoverheidscommunicatiebeleid worden geformuleerd die weer de basis kan vormen voor de communicatiekaders van de individuele overheidsorganisaties. Hierin zal bijvoorbeeld ook de discussie over communicatie rond niet-aanvaard beleid aan de orde kunnen komen.

Hoewel de ingrediënten voor een corporate overheids(communiqué)visie ruimschoots aanwezig zijn (regerakkoord, begrotingen, beleidsnotities) lukt het maar mondjesmaat om hier in de praktijk invulling aan te geven. Het besef dat een samenhangende beleidsvisie belangrijk is, zeker als het om thema's als geweld, gezondheidszorg, onderwijs, verkeer en milieu gaat, is er wel degelijk, maar de departementale hokjesgeest en het sectorale denken en werken staat echte samenhang vaak in de weg. Meer concreet heeft de overheid op de huidige krappe Nederlandse arbeidsmarkt ook een direct eigenbelang bij een heldere profilering en positionering.

Lukt het niet om afstemming op dit macroniveau te realiseren dan zal in ieder geval op een aantal thema's een samenhangende visie ontwikkeld moeten worden. Het afstemmen van beleid en communicatie daarover is een essentiële voorwaarde om als overheid geloofwaardig en eenduidig over te komen.

En natuurlijk is een eenduidig communicatiebeleid per ministerie van evenveel, dan niet van meer belang. Door de toenemende spreiding van communicatie- en dan met name internettaken in de organisatie wordt dat belang vergroot. De diversiteit in het huidige medialandschap en de daaraan gekoppelde informatieoverload voor de ontvanger onderstreept dat nog eens. Op centraal ministerieel niveau is het zaak een goede basis te leggen voor eenduidige communicatie en de samenwerking daarin met uitvoeringsorganisaties, beleidsdirecties en eventuele anderen. Dit kan door integrale communicatiekaders te formuleren en duidelijke afspraken te maken met de communicatiepartners hoe hieraan handen en voeten te geven. Het sluiten van convenanten met elkaar kan hierin een ondersteunende rol spelen. Communicatieprofessionals op centraal niveau zullen steeds meer invulling geven aan de regisseursrol. Dit brengt speciale competenties met zich mee, van management- tot onderhandelingsvaardigheden.

2. *Kerntaken en competenties formuleren*

Zoals gezegd is de huidige communicatieprofessional een schaap met vijf poten. Dit heeft zijn charmes, maar het kan een verdere professionalisering van de overheidscommunicatie in de

weg staan. Vanuit de visie op overheidscommunicatie kunnen de belangrijkste kerntaken en bijbehorende functies op het terrein van overheidsvoorlichting worden geformuleerd. Door hieraan de benodigde competenties te koppelen, kunnen communicatieprofessionals heel gericht opgeleid worden voor de vervulling van hun belangrijkste taken. Wellicht leidt een formulering van kerntaken ook tot de overweging meer onderscheid te maken in specialistische en generalistische functies. De specialisten zorgen voor de inhoudelijke verdieping op het terrein van specifieke communicatievormen, de generalisten bekwamen zich in de management- en regisseurswerkzaamheden die heden ten dage bij communicatieprojecten komen kijken.

3. Integreer communicatie, beleid en organisatie optimaal

De trend voor integratie van communicatie in beleid en organisatie is de laatste jaren gezet, maar heeft ook in de toekomst nog aandacht. Want een communicatieve overheid wordt niet gerealiseerd door slechts een club enthousiaste communicatieprofessionals als het merendeel van de ambtenaren geen communicatieve instelling heeft.

Communicatieprofessionals en beleidsmakers kunnen elkaar over en weer voeden en zorgen voor inzichten in elkaars werkwijzen en disciplines. Gerichte introductie- en scholingsprogramma's kunnen hieraan bijdragen, maar ook het selecteren van beleidsmedewerkers op en trainen van communicatieve vaardigheden kan hieraan een bijdrage leveren.

In dit kader is het ook zinnig nader te beoordelen op welke plek in de organisatie de beleidscommunicatie vorm moet krijgen. Nu gebeurt dit nog veelal vanuit de centrale voorlichtingsdirectie, maar de vraag is of daarmee een optimale integratie van communicatie in beleid gerealiseerd kan worden.

4. Haal de buitenwereld binnen

Met de ontwikkelingen van communicatie in het beleidsproces is de externe oriëntatie van de overheid al sterk toegenomen. Maar beleidsthema's worden nog te vaak naar Haagse en departementale maatstaven beoordeeld. Dat past een communicatieve overheid niet. Die moet de signalen en geluiden uit de samenleving door laten klinken in het beleidsproces en in de organisatie: anticiperen op wat leeft in de maatschappij. Dit betekent meer vanuit de maatschappij gaan denken en minder vanuit de eigen organisatie. Monitoronderzoek, pers- en omgevingsanalyses en nieuwe werkvormen, zoals monitorgroepen kunnen hierbij behulpzaam zijn. Maar meer nog zal de top van overheidsorganisaties op deze externe oriëntatie een consequente koers moeten varen en een strakke regie moeten voeren. Want het gaat om een wezenlijke beïnvloeding van een organisatiecultuur. Communicatie en externe oriëntatie zou een basisattitude moeten zijn van iedereen die bij de overheid werkt. Het vereist een langdurige investering in ambtenaren door nadrukkelijk te sturen, trainen en coachen. Uiteindelijk bepaalt de werkwijze en –houding van ambtenaren meer dan wat ook de mate waarin de overheid toegankelijk open en transparant is. Interne en corporate communicatie, maar ook werkvormen zoals issue management kunnen ondersteunend zijn aan dit veranderingsproces. Overigens spelen ook andere initiatieven binnen de overheid, zoals het werken aan kwaliteitszorg, hierop in.

In het verlengde van de externe oriëntatie zal het voor de overheid steeds belangrijker worden om netwerken in en relaties met de omgeving op te bouwen en te beheren. Dit wordt met de nieuwe mediatieoppassingen ook steeds eenvoudiger.

5. Benut communicatieonderzoek

Ook hier is sprake van een ingezette trend sinds de kritiek van de Algemene Rekenkamer in 1991, want communicatieprofessionals spenderen steeds meer budget aan het uitvoeren van onderzoek. Allerlei vormen van communicatieonderzoek kunnen, mits het structureel deel uitmaakt van de organisatie- en communicatiefilosofie, bijdragen aan het realiseren van een communicatieve overheid. Zoals eerder aan de orde gesteld, is monitoronderzoek bijvoorbeeld een goede methode om te 'luisteren' naar de meningen van burgers en bedrijven. In de beleidsvorming kan hierop worden geanticipeerd en het geeft de communicatieprofessional de mogelijkheid zijn boodschap beter af te stemmen op de belevingswereld van de ontvanger. Maar ook het uitvoeren van onderzoek naar massamediale middelen, de inzet van inter- en intranet en meer fundamenteel onderzoek vergroten de effectiviteit van overheidscommunicatie.

6. Investeer in de (nieuwe) media

Zoals geschetst in paragraaf 5 investeert de overheid relatief weinig in de inzet van media in haar publiekscommunicatie. De kloof tussen marktpartijen en de overheid wat betreft de investeringen in media-inzet ten behoeve van publiekscommunicatie is de laatste jaren alleen maar groter geworden en zal bij ongewijzigd overheidsbeleid nog groeien. Als de overheid werkelijk wil investeren in communicatie met en informatieoverdracht aan burgers, dan is zij gedwongen voortdurend te anticiperen op de veranderingen in het medialandschap. Een investering op het terrein van de media-inzet zowel in kennis als in financiën lijkt gewenst als de overheid zijn boodschap goed voor het voetlicht wil brengen en de interactie wil aangaan met de samenleving. Een optimale mix tussen traditionele massamedia en nieuwe media is hiervoor vereist.

Voor de realisatie van een open, transparante en interactieve bestuursstijl is internet -en in de toekomst mogelijk ook andere digitale communicatiemiddelen- onmisbaar.

Momenteel komt de overheid nog niet verder dan het toegankelijk maken van haar informatie met behulp van de nieuwe technologieën. Er liggen echter nog allerlei andere communicatieve mogelijkheden in het verschiet, zoals het opzetten en benutten van discussiegroepen en het realiseren van dienstverlening, zoals subsidieaanvragen via internet. Specialistische kennis moet worden ingezet om voortvarend te kunnen anticiperen op de ontwikkelingen in de ICT-wereld en te voorkomen dat de digitalisering van de overheidscommunicatie achterblijft. De meer generalistische communicatieprofessional kan veel baat hebben van trainingen in het gebruik en de mogelijkheden van internet want daarmee kan internet in het dagelijkse werk net zo'n vanzelfsprekende plaats in gaan nemen, als andere middelen, zoals televisiespot en brochure.

7. Samen werken aan een effectieve overheidscommunicatie

De overheidscommunicatie kan aan effectiviteit en efficiency winnen als kennis en ervaringen binnen, maar ook tussen ministeries worden gedeeld. Door gezamenlijke behoeften om te zetten in gemeenschappelijke middelen, zoals bijvoorbeeld met de media-inkoop, trackingonderzoek en de Postbus 51 Informatiedienst is gebeurd, wordt de effectiviteit en efficiency van de overheidscommunicatie vergroot. De organisatie van de Rijksoverheidscommunicatie moet voor een dergelijke samenwerking de basis bieden.