

OVERHEIDSCOMMUNICATIE

De toekomst in praktijk

**Rijksvoorlichtingsdienst/DTC
Postbus 51 Informatiedienst
Den Haag, 10 mei 2001**

Introductie

De toekomst van de overheidscommunicatie ligt de medewerkers van de Directie Toepassing Communicatie (DTC) en de Postbus 51 Informatiedienst (PB51 ID) na aan het hart. Deze twee onderdelen van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) houden zich dagelijks bezig met rijksbrede (publieks)communicatie, met advisering en services aan individuele departementen en met kennisontwikkeling en –overdracht. De verwachting is dat het advies van de commissie Wallage van invloed zal zijn op de taken en werkzaamheden van deze diensten. Vandaar dat de discussies in de commissie Wallage (TOC) met belangstelling en betrokkenheid wordt gevolgd en dat medewerkers indirect bijdragen leveren. Bijvoorbeeld via de RVD, de kerngroep digitaal debat en de beroepsverenigingen (VVO en BVC).

Nu het advies vorm begint te krijgen en accenten zichtbaar worden is een intern debat op gang gekomen. Een debat dat gevoed wordt door praktijkervaringen van heden en verleden en door opgedane en verder ontwikkelde kennis. Een debat ook met een sterk accent op de praktijk van de toekomst.

We nemen de vrijheid u de uitkomsten van ons interne debat aan te bieden. We beperken ons daarbij tot ‘onze’ belangrijkste kennisgebieden, t.w. de organisatie van de communicatie en de middelen, media en financiën.

1. Organisatie van de communicatie(functie)

Vertrekpunt voor de commissie Wallage is dat communicatie meer in het **hart van het beleidsproces** moet komen te staan. Om dit te realiseren moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, zo leert de ervaring. De belangrijkste zijn:

- Gezamenlijk begrippenkader, communicatiekennis en -vaardigheden
- Koppeling beleidscyclus en communicatiecyclus
- Planmatige en structurele aanpak communicatie
- Plaats van de communicatiefunctie
- Coördinatie binnen en tussen departementen en tussen overheden

1.a Gezamenlijk begrippenkader, kennis en vaardigheden

Communicatiemensen, beleidsmensen en bestuurders zijn afkomstig uit verschillende disciplines en spreken vaak een andere 'taal'. In de praktijk blijkt dat men elkaar niet altijd 'verstaat'. Om communicatie een plaats te geven in het hart van het beleidsproces is het noodzakelijk dat beleidsmensen en bestuurders basiskennis en vaardigheden op het gebied van communicatie verwerven. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten. Enerzijds zijn beleidsmensen en bestuurders daarmee beter in staat om communicatieve aspecten te betrekken vanaf de start van het beleidsproces, waardoor beleid communicatiever wordt. Resultaat daarvan kan zijn dat, in analogie van de markt waar 'een goed produkt zichzelf verkoopt', goed beleid beter aansluit bij wensen en verwachtingen van de burger, beter geaccepteerd wordt en beter nageleefd wordt. Aan de andere kant worden communicatiemensen, beleidsmensen en bestuurders betere gesprekspartners van elkaar. In dit verband kan ook gedacht worden aan het ontwikkelen van een gezamenlijk begrippenkader, waarin doel en functie van communicatie tot uitdrukking komen. Tot slot is het belangrijk om op een centraal punt communicatie-expertise te bundelen, te leren van opgedane ervaringen en kennis actief uit te dragen. Zo kan de overheid niet alleen uitgroeien tot een communicatieve overheid, maar ook tot een lerende overheid, die een collectief geheugen krijgt en kan anticiperen op nieuwe ontwikkelingen.

Suggestie 1:

Formuleer een gezamenlijk begrippenkader waarin doel en functie van overheidscommunicatie tot uitdrukking komen. Daarbij kan het onderstaande begrippenkader als vertrekpunt dienen.

Communicatie 'met' beleid	Positioneren Agenderen Legitimeren Verantwoorden
Communicatie in beleid	Consulteren Dialogiseren
Communicatie als beleid	Overtuigen Beïnvloeden
Communicatie over beleid	Informereren

Suggestie 2:

Richt een opleidingsinstituut overheidscommunicatie op, dat basismodules communicatiekennis- en -vaardigheden aanbiedt en indien gewenst modules op maat kan (laten) aanbieden. Analoog aan het opleidingsinstituut Financiën, dat vanuit en met de inzet van medewerkers van het ministerie van Financiën, diverse modules en cursussen aanbiedt om beleidsmedewerkers wegwijst te maken in de financiële wereld van de rijksoverheid.

Suggestie 3:

Bundel waar mogelijk en zinvol de communicatie-expertise, leer van opgedane ervaringen en wissel/draag kennis actief uit.

1.b Koppeling beleidscyclus en communicatiecyclus

Wil communicatie in iedere fase van de beleidscyclus met het juiste doel worden ingezet, dan moet duidelijk worden welke bijdrage communicatie in iedere fase kan leveren, welke instrumenten daartoe het meest geëigend zijn, van welke interactiepatronen sprake is, etc. Er zijn, zowel vanuit de bestuurs- als organisatiekunde, verschillende modellen in omloop die hiervoor een goed kader bieden en die in de praktijk hun meerwaarde op verschillende beleidsterreinen ruimschoots bewezen hebben. Een recente uitwerking van een dergelijk model is in de kerngroep digitaal debat ingebracht door twee leden van deze kerngroep.

Suggestie 4:

Werk een helder kader uit waarin de koppeling van beleidscyclus en communicatiecyclus duidelijk tot uitdrukking komt (zie bijlage 1)

1.c Planmatige en structurele aanpak van communicatie

Om communicatie van meet af aan te positioneren in het hart van het beleidsproces is het belangrijk om op verschillende momenten in het beleidsproces nadrukkelijk de betekenis van communicatie te benoemen en planmatig uit te werken, bij voorkeur op projectmatige wijze. Een andere mogelijkheid is om bijvoorbeeld al in het regeerakkoord bepaalde (interdepartementale) beleidsthema's te benoemen waarover actief met de samenleving gecommuniceerd zal worden. Voordeel hiervan is een meer structurele, ontkokerde en eenduidige wijze van communiceren over thema's die voor burger/samenleving van essentieel belang zijn.

In dit kader is ook van belang om, los van beleidsthema's, communicatie op corporate (rijksbreed) niveau structureel in te zetten en in te bedden. De positie van de overheid is immers niet meer zo vanzelfsprekend als pakweg twintig jaar geleden. Daarom zal de overheid, net als andere grote bedrijven en organisaties, moeten werken aan haar positie en reputatie om zich daarmee een duidelijke plaats in de samenleving te verwerven. Alleen een structurele aanpak maakt het mogelijk om communicatie een bijdrage te laten leveren aan de positionering, legitimatie en verantwoording van de overheid. Een sprekend voorbeeld is de verkiezingscommunicatie. Het heeft weinig zin om eens in de vier jaar een communicatie-offensief los te laten op de burger als in de jaren daaraan voorafgaand en daarop volgend geen aandacht meer wordt besteed aan de onderliggende waarden en normen en de meerwaarde van het naar de stembus gaan. Ditzelfde geldt voor de overheid in haar rol als werkgever. Het structureel werken aan de positionering en reputatie van de overheid draagt ertoe bij dat mensen de overheid als een aantrekkelijke werkgever gaan zien. Met als resultaat dat concrete wervingscampagnes op een vruchtbare bodem gebouwd kunnen worden.

Suggestie 5:

Neem structureel in begrotingen, beleidsnota's, wetten, subsidieregelingen, e.d. een communicatieparagraaf of – hoofdstuk op. Werk paragraaf of hoofdstuk vervolgens uit in een communicatieplan waarin in ieder geval de volgende stappen uitgewerkt worden:

- Beleidsprobleem of –vraagstuk
- Beleidsdoelstelling

- Communicatiedoelstellingen
- Doelgroepen
- Strategie en boodschap, inclusief samenwerkingspartners van de rijksoverheid
- Middelen, media en kanalen
- Organisatie en budget
- Evaluatie

Suggestie 6:

Besteed structureel aandacht aan corporate communicatie en leer van het bedrijfsleven en grote organisatie hoe dit het beste vorm en inhoud kan worden gegeven.

Benut en positioneer Postbus 51 in dit kader als het merk van de rijksoverheid als het gaat om publiekscommunicatie richting burgers.

1.d Plaats van de communicatie(funcitie)

In het hart van de beleidscyclus staan houdt logischerwijs in dat de communicatiefunctie zoveel mogelijk in de beleids- en uitvoeringsdienst gepositioneerd moet zijn, waarbij communicatie verder uitgroeit tot een functioneel deskundigheidsgebied zoals bijvoorbeeld Financiën. Evenals dit functiegebied kent communicatie generieke kennis en vaardigheden en specifieke kennis en vaardigheden. Dit houdt dat beleids- en uitvoeringsambtenaren over generieke kennis- en vaardigheden moeten beschikken. Tegelijkertijd is communicatie ook een discipline met specifieke deskundigheden en een discipline waar vanuit het brede organisatieperspectief communicatiekaders gesteld worden en coördinatie en regie gevoerd wordt. Dit betekent dat de beleids- of uitvoeringsdienst werkt binnen bredere kaders en een beroep kan doen op specifieke expertise bij een centrale directie communicatie of een rijksbrede communicatieadvies- en uitvoeringdienst.

Bij dit brede organisatieperspectief gaat het vooral om de in- en externe corporate communicatie en de woordvoering. Ook bepaalde uitvoeringszaken die specifieke communicatiekennis of -vaardigheden vereisen kunnen beter centraal belegd worden. Ditzelfde geldt voor zaken waar het doelmatigheidsaspect een centrale organisatie vereist. Bijvoorbeeld de media-inkoop van de rijksoverheid. Belangrijkste doel van een centrale aansturing is een eenduidige communicatie, intern, maar vooral ook extern richting burgers (regiefunctie). Ook rijksbreed is sprake van toenemende interdepartementale samenwerking en op bepaalde thema's zelfs van interdepartementaal communicatiebeleid.

Er is geen blauwdruk te geven voor de organisatie van de communicatiefunctie van de rijksoverheid. Daarvoor zijn de onderlinge verschillen tussen de departementen te groot. Vele factoren bepalen of een communicatiefunctie binnen de beleids- of uitvoeringsdienst nodig en wenselijk is.

Belangrijke aspecten van afweging hierbij zijn:

- is het een beleidsterrein met een substantieel communicatiebelang?
- is er een corporatie communicatiebelang op departementaal niveau of zelfs op rijksniveau?
- is de communicatietaak omvangrijk en structureel?
- zijn er voldoende middelen (financiële, materiele, maar ook communicatiemiddelen) beschikbaar en hoe staat het met de gewenste en beschikbare kennis en vaardigheden?

Suggestie 7:

Om een goede afweging te kunnen maken hoe de communicatiefunctie het beste georganiseerd kan worden is een stroomschema gemaakt (zie bijlage 2).

1.e Coördinatie van de communicatie

Voor communicatie geldt als voor geen ander facet of instrument van beleid dat coördinatie en afstemming goed geregeld moeten worden binnen en tussen de departementen. Sterker nog, tussen overheden, omdat het overgrote deel van het rijksbeleid in de uitvoeringsfase bij anderen wordt neergelegd, zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Dit betekent een centrale regie voeren vanuit gezamenlijke kaders m.b.t. de decentrale communicatieverantwoordelijkheid en het afstemmen van de communicatie met uitvoeringspartijen.

Vanuit de burger geredeneerd dient informatie en communicatie immers zoveel mogelijk te worden ingericht volgens de 'één-loket' gedachte en vanuit het 'rode draad principe'. Van beleidsvoorbereiding tot -uitvoering moet de communicatie consistent worden ingericht. Dit geldt zeker voor de service communicatie in de uitvoeringsfase, bijvoorbeeld op internet of via de telefoon. Bij decentralisatie van de communicatieverantwoordelijkheid moet er dus voor worden gewaakt dat dit niet ten koste gaat van de toegankelijkheid van informatie voor de burger. Een versterkte gemeenschappelijke infrastructuur voor communicatie tussen overheid en publiek is gewenst voor een effectief en efficiënt communicatiebeleid. Gemeenschappelijke voorzieningen, zoals de Postbus 51 infrastructuur, moeten daarom verder worden uitgebreid om zo de één-loketgedachte dichterbij te brengen. Daarbij moet vooral ook over de grenzen van de rijksoverheid heen worden gekeken, omdat voor de meeste burgers veel rijksbeleid pas relevant en interessant wordt als het in uitvoering is.

Suggestie 8:

Versterk de coördinatie en afstemming tussen departementen en tussen overheden en breid de gemeenschappelijke infrastructuur verder uit om zo de één-loket-gedachte te realiseren en te zorgen voor een consistente communicatie van beleidsvoorbereiding tot - uitvoering.

2. Ken uw burger

Nog steeds is veel overheidsbeleid en ook de communicatie daaromheen zendergericht. Wat vindt de politiek belangrijk, wat vinden de media ervan en hoe kijken de ambtenaren ernaar, staat vaak meer op de voorgrond dan de vraag 'wat vind de burger ervan'. Eenduidige communicatie en vraaggestuurde informatie die aansluit bij de beleving van de burger zou dan ook het streven voor de toekomst moeten zijn. Het luisteren naar burgers en de directe omgeving is hierbij van groot belang. Niet alleen door in de verschillende beleidsfasen met burgers de dialoog aan te gaan of door burgers te consulteren, maar vooral ook door systematisch de 'buitenwereld binnen te halen'. Opinie-onderzoeken, media- en omgevingsanalyses, monitoronderzoek op internet, etc. etc. zijn geschikte methoden voor de rijksoverheid. Door beter aan te sluiten bij de beleving van burgers kan de overheid werken aan het herstel van vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de overheid.

Suggestie 9:

Verricht structureel onderzoek naar 'wat burgers beweegt en bezighoudt' en ontwikkel monitorinstrumenten om permanent de vinger aan de pols te kunnen houden.

3. Media, middelen en financiën

De overheid is de afgelopen jaren steeds meer één van de spelers in de samenleving geworden. Een speler die net als alle andere de aandacht moet zien te trekken voor haar 'produkten'. Hoewel de pers een belangrijke bijdrage levert aan de informatievoorziening over actuele beleidsthema's en issues, hebben burgers (en ook bedrijven en intermediairen) ook behoefte aan concrete

(uitvoerings)informatie. Om haar doelgroepen te attenderen op relevante informatie, de weg te wijzen naar deze informatie en toelichting te geven op de betekenis van deze informatie voor individuele burgers en bedrijven, moet de overheid zich bedienen van een scala aan media en middelen. Massamediale campagnes om te attenderen, internet, brochures en nieuwsbrieven voor de meer inhoudelijke informatie en een telefonische vraagbaak om individuen nadere toelichting te geven of de weg te wijzen naar uitvoeringsinstanties.

Ook hier kan de overheid in de toekomst nog aan doelmatigheid en effectiviteit winnen. Door systematisch onderzoek te doen naar de meest effectieve media- en middeleninzet, zoals bijvoorbeeld nu gebeurt via het trackingonderzoek naar Postbus 51 campagnes. Maar ook door de aanbesteding en inkoop van media en middelen nog meer gezamenlijk op te pakken, wellicht zelfs samen met provincies en gemeenten.

Om ervoor te zorgen dat ook de komende jaren voldoende budgetten beschikbaar zijn voor media en middelen en om departementen houvast te geven bij de kostenraming van hun communicatie-activiteiten zouden kengetallen en richtsnoeren ontwikkeld moeten worden. Analoog aan bijvoorbeeld de 10 gouden regels voor de media-inzet bij massamediale campagnes, zoals ontwikkeld door DTC.

Suggestie 10:

Onderzoek op welke communicatie-onderdelen een meer gezamenlijke aanbesteding en inkoop van media en middelen bijdraagt een kostenefficiënte en effectieve overheidscommunicatie. Neem als voorbeeld de gezamenlijke media-inkoop.

Suggestie 11:

Ontwikkel kengetallen en richtsnoeren ten behoeve van kostenraming van communicatie-activiteiten en benchmark waar mogelijk met het bedrijfsleven.

[Bijlage09stroomschema.xls](#)