

Actuele vraagstukken van het communicatiemanagement

Auteurs: Henk Brons, Ralph Pans en Jan Willem Holtslag

oktober 2000

1. Inleiding

Deze notitie beschrijft de vraagstukken die anno 2000 actueel zijn voor het communicatiemanagement bij de departementen. De notitie streeft geen volledigheid na, maar somt alleen die vraagstukken op die in het perspectief van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie van belang kunnen zijn. De notitie heeft als doel de majeure vragen die leven bij de departementale voorlichtingspraktijk, te agenderen bij de Commissie. De vraagstukken zijn veelal beschreven vanuit het perspectief van de departementale voorlichter. Gekozen is voor die vraagstukken die bij meer dan één departement leven. Specifieke vragen die op campagne- of op projectniveau spelen vallen buiten het kader van deze notitie.

Bij het opstellen van deze notitie is gebruik gemaakt van vier bronnen: a) de (interne) notitie “Erfenis en startkapitaal, naar een proactieve directie (strategische) communicatie” van het ministerie van V&W, b) een interne notitie van de directie voorlichting van het ministerie van OC&W, c) de nota “Contract met de Toekomst, een visie op de elektronische relatie overheid-burger” van het ministerie van BZK en d) agenda en verslagen van de Voorlichtingsraad.

Vooraf kan worden vermeld dat de Voorlichtingsraad eerder advies heeft uitgebracht ten behoeve van de opzet en werkwijze van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. In dit advies wordt opgemerkt dat ontwikkelingen op het gebied van het medialandschap, de journalistiek en ICT de overheidscommunicatie in de komende jaren sterk zullen beïnvloeden. Aangezien hiervoor drie werkgroepen bij de commissie zijn geïnstalleerd, blijven deze ontwikkelingen in deze notitie buiten beschouwing.

Deze notitie is op 28 september besproken met de leden van de Voorlichtingsraad. Deze bespreking heeft geleid tot een aantal preciseringen en aanvullingen, die in deze notitie zijn verwerkt. Naar de mening van de Voorlichtingsraad ontbreken in deze notitie geen vraagstukken die momenteel actueel zijn in de praktijk van de overheidscommunicatie. De discussie in de Voorlichtingsraad wijst uit dat de situatie per departement kan verschillen.

2. Uitgangssituatie

De oorsprong voor nagenoeg alle overheidscommunicatie ligt in de beleidscyclus. Hoewel iedere fasering arbitrair is, wordt voor deze notitie de volgende indeling gebruikt: agendering, probleemdefinitie, beleidsvorming, beleidsvaststelling, beleidsuitvoering en terugkoppeling (handhaving, evaluatie, monitoring). De departementale praktijk wijst uit dat de ‘eigenaar’ van de communicatie per beleidsfase verschilt:

- de communicatie m.b.t. de beleidsvoorbereiding ligt vaak op het gemeenschappelijke bordje van de bewindspersoon, de beleidsmedewerker en de woordvoerder en/of de communicatieadviseur;
- de communicatie m.b.t. de beleidsuitvoering wordt meer en meer op afstand van het kerndepartement geplaatst (bij agentschappen, zelfstandige bestuursorganen of uitvoeringsorganisaties);

- de communicatie m.b.t. de terugkoppeling wordt vaak uitgevoerd door het eerste of tweedelijns toezicht (inspecties en/of andere overheden).

In toenemende mate vindt er afstemming - naar vorm en inhoud - plaats tussen de verschillende communicatieactiviteiten. Dit ondanks het feit dat per beleidsfase de aard en omvang (zoals strategie, doelgroepen en boodschappen) van de communicatieactiviteiten sterk kunnen verschillen. Deze afstemming gebeurt niet alleen vanuit het perspectief van de ontvanger (de burger). Ook gebeurt dit vanuit het perspectief van de zender: de bewindspersoon blijft altijd eindverantwoordelijk voor alle communicatie lopende het beleidsproces. Bij calamiteiten is het de bewindspersoon die ter verantwoording naar de Tweede Kamer wordt geroepen.

In de discussie over overheidscommunicatie gaat tegenwoordig veel aandacht uit naar de inzet van communicatie in de fase van de beleidsvoorbereiding. Door de interactieve aanpak die veel departementen nastreven en de toenemende behoefte aan 'marketing' van nieuw of gewijzigd beleid, ontstaat behoefte aan kennis over de beleidscontext, communicatief beleid en communicatieve beleidsmedewerkers. De verantwoordelijkheid voor (beleids-) communicatie wordt steeds vaker door beleidsmedewerkers en voorlichters gezamenlijk opgepakt. Ofschoon de beleidskolom zich steeds actiever gaat bezighouden met communicatie, beschikt die (nog) niet altijd over voldoende capaciteit en/of deskundigheid op dit gebied. Communicatieafdelingen hebben op dit gebied veel te bieden (zie ook paragraaf 5).

Een ander punt van aandacht is de communicatie in de fase van beleidsuitvoering. Op het gebied van de dienstverlening door de overheid, raakt de burger gewend aan de kwaliteit t.a.v. communicatie die hij aantreft in de marktsector. De burger verlangt deze kwaliteit ook van de overheid. De overheid is momenteel hard bezig nieuwe technieken en vormen van dienstverlening in te zetten. Een goed voorbeeld hiervan is het voorlichtingsbeleid van de Belastingdienst.

Een laatste aandachtspunt is de opkomst van communicatie in de fase van terugkoppeling. Door de intrede van de risicosamenleving en de politisering van de uitvoering van beleid, is de overheid kwetsbaar in de controle op de beleidsuitvoering. Niet alleen in bestuurlijk opzicht (bijvoorbeeld Ceteco-affaire), maar ook als er bij de uitvoering zaken daadwerkelijk verkeerd verlopen (bijvoorbeeld de vuurwerkcramp in Enschede). Er ontstaat steeds meer behoefte aan het monitoren van de beleidsuitvoering en het inzetten van communicatie bij handhavingsactiviteiten.

Vertrekpunt voor overheidscommunicatie is de beleidscyclus. Communicatie moet de hele keten van de beleidscyclus dekken. De verschillende fasen vragen om aparte vormen van communicatie. Verbinding tussen de verschillende fasen is noodzakelijk.

3. Strategie

Met name in de fase van beleidsvoorbereiding proberen veel departementen actief in te spelen op de wensen en verlangens van burgers, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Ze willen open en in dialoog met de omgeving communiceren. Daarmee sluiten ministeries aan bij de veranderende maatschappelijke werkelijkheid waarin mondige burgers niet zonder meer akkoord gaan met het beleid zoals door de overheid wordt vastgesteld, maar actief willen participeren (coproductie van beleid). Veel departementen opereren daarbij in een agressieve communicatie-omgeving (denk aan het 'ANWB-offensief' tegen rekeningrijden, de milieubeweging tegen Schiphol, de groeiende weerstand tegen deelname aan vredesmissies, etc.). Daarbij moet de eigen

boodschap worden beschermd en een proactieve opstelling worden gekozen. De noodzaak van een strategisch communicatiebeleid dat gedragen wordt door de politieke en ambtelijke leiding van het departement, groeit. Het gaat daarbij om het door middel van communicatie bijdragen aan beleidsdoelen van departementen, niet zelden in een competitieve context via de reacties van andere spelers (stakeholders) en publieksgroepen. Succesvol samenwerken bij strategische communicatie en het bevorderen van de maatschappelijke- en politieke gevoeligheid van de organisatie zijn belangrijke aandachtspunten voor het communicatiemanagement.

Het belang van een (meerjarig) strategisch communicatiebeleid wordt steeds belangrijker voor de overheidscommunicatie. Inzet van capaciteit en middelen moet worden afgestemd op de noodzaak om de uitvoering van dergelijk beleid ook prioriteit en continuïteit te geven. Het reageren op een agressieve communicatieomgeving wordt echter ook gehinderd door gebrekkige mogelijkheden tot het voeren van een 'lik-op-stuk-beleid' over controversiële beleidsdoelstellingen.

De opdrachtgever van strategische (lees: politieke) communicatie is veelal de bewindspersoon en de inhoud vindt zijn grondslag in het regeerakkoord en de jaarlijkse departementale begrotingen. Concrete activiteiten zijn het opstellen van persberichten, het opstellen van speeches en het verzorgen van woordvoering. Deze taken worden doorgaans door de communicatieafdelingen van departementen verzorgd. Naast deze relatief kort-cyclische politieke programma's beschikken de meeste departementen ook over een lange termijn (organisatie-) beleid, vastgelegd in bijvoorbeeld een visie of missie. Het gaat daarbij niet alleen om (intern) communicatiebeleid, maar ook om een sturingsvisie, personeelsbeleid, administratieve organisatie, cultuurverandering, etc. Onderdeel daarvan is - of zou moeten zijn - corporate communicatiebeleid. Het vinden van draagvlak bij de departementale leiding voor een dergelijke aanpak is cruciaal. Vergelijking met de wijze waarop het bedrijfsleven omgaat met corporate communicatiebeleid gaat niet altijd op, vanwege de politieke dimensie van de overheidscommunicatie. Bij strategische discussies over nieuwe opvattingen en ontwikkelingen moet vanuit de professionaliteit van communicatie worden geïntervenieerd. Om de eenheid van presentatie naar buiten toe te garanderen wordt doorgaans de regie over corporate communicatiebeleid opgedragen aan de directie voorlichting.

De praktijk van overheidscommunicatie komt vaak over als een aaneenschakeling van allerhande activiteiten. Een helder (interdepartementaal) referentiekader ontbreekt. Om elkaar te versterken moeten politieke en corporate communicatie in elkaars verlengde worden opgepakt.

4. Waarden

Vergeleken met andere beleidsinstrumenten is communicatie een relatief jonge discipline. Communicatie mist het fundament wat andere 'traditionele' beleidsinstrumenten wel hebben (zoals bijvoorbeeld een Comptabiliteitswet). Communicatie is veelal (nog) een zaak van gezond verstand. De regels die bestaan (de principia) zijn vrijblijvend en niet zelden vanuit het defensief opgesteld. Illustratief hierbij is het verloop van de (parlementaire) discussie over overheidscommunicatie: eerst bestaan er rond een bepaalde voorlichtingsactiviteit of –middel geen regels. Elk departement ontwikkelt zijn eigen beleid. Maar er zijn altijd departementen die daarin verder gaan dan anderen. Gegeven moment vindt er een (vermeend) exces plaats dat de Tweede Kamer of de journalistiek opvalt, en hen te ver gaat. Dan ontstaat de roep om regels, die er vervolgens ook komen. Maar dan zo rigoureuus dat alles volledig wordt dichtgetimmerd. Het kind wordt met het badwater weggegooid.

Een goed voorbeeld is de discussie over de inzet van communicatie bij nog niet aanvaard beleid. Het principe dat actieve publieksvoorlichting pas aan de orde is na parlementaire aanvaarding van

beleid, verhoudt zich steeds moeilijker met het streven van de departementsleiding naar de marketing van nieuw beleid. Dit vertaalt zich in de wens om actieve publieksvoorlichting te geven in een vroegtijdig stadium van beleidsvoorbereiding. In 1999 gaf de Voorlichtingsraad een negatief advies over de voorgenomen campagne over rekeningrijden van het ministerie van V&W. Belangrijkste reden hiervan was dat het hier een onderwerp betrof waarover nog geen parlementaire besluitvorming had plaatsgevonden. Bovendien werd in de samenleving op dat moment nog een heftig debat gevoerd. V&W stond met de handen gebonden en dolf het onderspit in de publicitaire slag met onder andere de ANWB en de Telegraaf. Binnen het principe 'terughoudend voorlichten over nog niet (parlementair) aanvaard beleid' zijn de grenzen soms moeilijk te trekken. Een analyse van de WOB levert geen beperkingen op voor een actieve en strategische publieksvoorlichting rond beleidsvoornemens, zolang deze maar het democratisch proces bevordert, en niet hindert. In het verlengde van de WOB heeft het kabinet de richtlijn van het ministerie van BZK onderschreven, dat wanneer (technische) mogelijkheden beschikbaar zijn tot het actief, tijdig en begrijpelijk verstrekken van overheidsinformatie, de overheid daarvan ook gebruik moet maken. Om te voorkomen dat de overheid steeds in het defensief komt te staan tegenover belangengroepen in de samenleving, moet er gezocht worden naar nieuwe ijkpunten. Een voorlopig standpunt is dat overheidscommunicatie op zijn minst het regeerakkoord als vertrekpunt dient te hebben. Er ontstaat behoefte aan een nieuw statuut o.i.d. voor de inzet van communicatie in de fase van beleidsvoorbereiding. (De Voorlichtingsraad bereidt hierover een notitie voor, die na vaststelling aan de commissie wordt verstuurd.)

Bij de verdere ontwikkeling van de overheidscommunicatie moet een goede balans worden gevonden tussen de vigerende principia en criteria enerzijds en de groeiende behoefte aan nieuwe standpunten om flexibel en pro-actief te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Een (apart) debat met de Tweede Kamer daarover is op zijn plaats.

5. Structuren

Zoals uit de inleiding blijkt neemt de aandacht van beleidsmakers voor communicatie toe. Steeds meer wordt onderkend dat communicatie een wezenlijke toevoeging is aan de beleidsontwikkeling. De vraag is hoe je dit wilt organiseren en aansturen. Hoewel de situatie van departement tot departement verschilt, is er een tendens dat beleidsdirecties gezien de aard van beleids- en uitvoeringsvraagstukken steeds meer budgetten en mensen vrijmaken voor communicatieactiviteiten. Omdat deze communicatiedeskundigheid (en soms ook de bijbehorende budgetten) ook aanwezig is bij voorlichtingsafdelingen, verandert de samenwerking tussen de communicatieadviseur en de beleidsmedewerker ingrijpend. Er zullen nieuwe afspraken moeten worden gemaakt en er ontstaan nieuwe relatiepatronen en interacties tussen voorlichting en beleid. De kerntaken van (centrale) voorlichtingsafdelingen moeten opnieuw worden gedefinieerd. Deze verschuiven meer in de richting van het aanbieden van communicatiedeskundigheid, het faciliteren bij (communicatie)processen en de externe presentatie. Het belang van een helder kader voor alle departementale communicatieactiviteiten - dat flexibel inspeelt op veranderende omstandigheden - wordt steeds groter (zie ook paragraaf 3). Een belangrijk aandachtspunt is de eenheid van presentatie van een departement. Om te bevorderen dat het departement met één mond spreekt, ontstaat meer en meer de behoefte aan een gedeelde visie op communicatie, met bijbehorende afspraken over de uitvoering. Door de politieke dimensie van communicatie is het meer dan een managementvraagstuk. De expertfunctie zou verder moeten worden uitgebouwd bij voorlichtingsafdelingen, waardoor de toegevoegde waarde voor de (decentrale) beleidsmedewerker verder wordt uitgebouwd.

Voorlichting wordt steeds meer een reguliere taak van iedere ambtenaar, waardoor de samenwerking tussen de communicatieafdeling en de beleidsafdeling ingrijpend verandert.

De plaats en rol van de rijksoverheid in de samenleving veranderen. Ministeries voeren steeds minder beleid zelf uit en proberen meer te regisseren en beter de maatschappelijke randvoorwaarden te controleren (bijvoorbeeld decentralisatie, deconcentratie, liberalisering, publiek-private samenwerking, etc.). Dit leidt tot nieuwe verhoudingen tussen rijksoverheid en andere overheden, marktpartijen en belangenorganisaties (de netwerksamenleving). Veel van de maatregelen, voornemens en convenanten worden op hoofdlijnen opgesteld en moeten op lokaal/regionaal of individueel niveau hun beslag krijgen. Directies spelen in op deze ontwikkeling en passen hun werkwijze aan deze nieuwe rol aan: in plaats van top-down communicatie zal communicatiesturing binnen (beleids-)netwerken moeten plaatsvinden. Dit leidt tot steeds meer samenwerking met beleidsverantwoordelijken, waarbij communicatie ook ingezet wordt als instrument om beeldvorming over beleid(svoornemens) - en beïnvloeding daarvan - na te streven. Naast de traditionele campagnemanager ontstaat behoefte aan communicatieadviseurs die in staat zijn afstemming, samenhang en samenwerking te bevorderen, 'buiten naar binnen' te brengen en kennis en informatie kan managen en makelen. Dit zijn aspecten van de overheidscommunicatie die tot op heden nog niet tot volle wasdom zijn gekomen.

Er zal eenduidigheid moeten ontstaan over de rol die van communicatieafdelingen wordt verwacht. Beeldvorming, beïnvloeding en draagvlakbevordering zijn geen onomstreden taken voor communicatieafdelingen. De Tweede Kamer zou dergelijke taken als 'propaganda' kunnen gaan betitelen en media zullen niet schromen dergelijke taken breed uit te meten.

Als sinds de jaren vijftig keert er één vraag steeds terug: waar ligt de eindverantwoordelijkheid voor de overheidsvoorlichting: bij de minister-president en de RVD of bij de afzonderlijke departementen? Hoewel de discussie met enige regelmaat weer de kop opsteekt, is het model van ministeriële verantwoordelijkheid ook t.a.v. de overheidsvoorlichting ver doorgevoerd. De huidige situatie is dat afzonderlijke ministeries verantwoordelijk zijn voor 'hun' communicatie. Uitzondering is dat de publiciteit m.b.t. besluitvorming door de ministerraad verloopt via de RVD. Het Regeerakkoord pleit voor eenheid van presentatie van het regeringsbeleid. Dit vraagt om tactische afstemming op de korte termijn bij politieke woordvoering, zoals de RVD reeds geruime tijd bepleit. De Voorlichtingsraad ontwikkelt zich tot een adviescollege en de RVD beheert namens de departementen de gemeenschappelijke Postbus 51-infrastructuur. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en financiering van communicatieactiviteiten ligt bij de departementen. Hierdoor dreigt de overheid bij de burger over te komen als een archipel van zelfstandige merken en thema's. Op het niveau van concrete middelen streven de voorlichtingsafdelingen van ministeries steeds meer samenwerking na. Een voorbeeld hiervan is dat naast de afzonderlijke departementale loketten voor de burger is gekozen voor een gemeenschappelijke 'helpdesk' (namelijk informatienummer 0800- 8051 en www.postbus51.nl). Een samenhangend communicatiebeleid wordt echter mede bepaald door de eenheid van het beleid zelf.

De presentatie van afzonderlijke departementen zal beter tot zijn recht komen als er sprake is van verdergaande samenwerking. Immers, de verantwoordelijkheid voor de beeldvorming van de overheid, het winnen van vertrouwen van de burger in de politiek en het bevorderen van de aantrekkelijkheid van de rijksdienst als werkgever ligt bij een sterke gezamenlijkheid. Binnen dit kader kunnen departementen autonoom optreden. Om de burger optimaal te bedienen moeten nieuwe communicatiemiddelen worden ingezet. De gezamenlijke website van de overheid biedt veel mogelijkheden om door te groeien, bijvoorbeeld door het versterken van de actuele nieuwsvoorziening en het ontwikkelen van een 'overheids-e-zine'.

6. Kennissystemen

De laatste jaren houden de meeste departementen zich tegelijkertijd, maar vaak onafhankelijk van elkaar bezig met het beantwoorden van de hierboven genoemde vraagstukken. Het ene departement gaat daarbij - vaak gedwongen door de bestuurlijke en organisatorische realiteit - sneller en verder te werk dan het andere. Van een collectieve uitwisseling van leerervaringen en kennis is alleen sprake via de Voorlichtingsraad. Een systematische ontwikkeling van kennismanagement voor overheidscommunicatie staat echter nog in de kinderschoenen.

De ontwikkelingen in het communicatievak vragen prioriteit voor het opzetten van kennismanagement voor overheidscommunicatie. Dit moet worden vertaald in het vrijmaken van tijd, capaciteit en geld.

7. Vaardigheden

Van oudsher is de kerntaak van de overheidsvoorlichter het toelichten en verklaren van vastgesteld beleid. Uitgaande van deze taak zou de departementale voorlichting het relatief eenvoudig moeten hebben. Immers, in de Voorlichtingsraad zijn hierover goede, eenduidige afspraken gemaakt, die vastgelegd zijn in principia. De praktijk is echter anders. Wil de hedendaagse voorlichter succesvol kunnen opereren, dan moet hij over een goed gevulde gereedschapskist beschikken. Wat overheidsvoorlichters zich tot hun taak rekenen lijkt eerder een historisch gegroeide toevalligheid dan het resultaat van een weldoordachte visie. De praktijk wijst uit dat voorlichters zich naast de beleidsvoorlichting in toenemende mate gaan bezighouden met nieuwe communicatiedisciplines. Bijvoorbeeld:

- arbeidsmarktcommunicatie voor de departementen
- imagocampagnes voor bepaalde sectoren in de samenleving en de werving voor het beleidsveld (leraren, defensie, politie, zorg, etc.)
- interactieve beleidsprocessen en de daarmee samenhangende beleidscommunicatie
- het beïnvloeden van het corporate imago van de departementale organisatie.

Veelal wordt voor zowel advies over als voor uitvoering van de hierboven genoemde voorbeelden een beroep gedaan op de departementale voorlichter. Dit gebeurt soms vanuit de organisatorische positie die overheidsvoorlichters binnen een departement innemen, dan vanuit een specifieke deskundigheid, ervaring of netwerk. De vraag is of voorlichtingsdirecties anno 2000 voldoende zijn toegerust om hun werk te kunnen doen.

8. De politieke dimensie

Veel van de dilemma's waarmee overheidsvoorlichters worden geconfronteerd kunnen worden teruggebracht tot de vraag of overheidscommunicatie al dan niet ingezet wordt als middel in het politieke krachtenspel. De vraag is: hoe breng ik als voorlichter de doelen van bewindslieden dichterbij versus democratisch gehalte en legitimiteit, professionaliteit, doelmatigheid en effectiviteit. Enerzijds is het praktijk dat voorlichters worden ingezet om de samenleving te overtuigen van de juistheid en het belang van plannen van bewindslieden. De woordvoerder is degene die de bewindspersoon adviseert over hoe communicatie kan worden ingezet om zijn/haar doelen te verwezenlijken. Hierbij worden vaak de mogelijkheden verkend om draagvlak te creëren. De keuze van communicatiemiddelen en -activiteiten wordt mede beïnvloed door de politieke dimensie (symbolische communicatieacties lossen een potentieel politiek probleem op).

Of communicatie wordt voortgezet is niet alleen afhankelijk van de effectiviteit, maar ook van de vraag of het politiek opportuun is.

Anderzijds zorgen voorlichters er voor dat communicatie tussen bewindslieden en samenleving de toets van democratie en professionaliteit kan doorstaan. De woordvoerder is intermediair tussen bewindslieden en media, waarbij hij de communicatie zo wordt inricht dat de samenleving een eerlijk en volledig beeld krijgt van het beleid. De informatie en standpunten worden zo objectief, eerlijk en evenwichtig mogelijk weergegeven. De informatiebehoefte van de ontvanger bepaalt de keuze van communicatiemiddelen en –activiteiten. De inzet en continuering van communicatie wordt bepaald door de effectiviteit. Kortom, de voorlichter heeft de bewindspersoon als politieke opdrachtgever en de secretaris-generaal als ambtelijke c.q. functionele. Het lijkt erop dat de voorlichter regelmatig in de spagaat moet om beide opdrachtgevers te dienen. In de praktijk weet de voorlichter beide doelen op nuchtere wijze prima te combineren.

Overheidscommunicatie is één van de instrumenten die er toe kunnen bijdragen dat het vertrouwen van de burger in de politiek en de rijksoverheid wordt vergroot. De overheidscommunicatie professionaliseert zich snel en voor het welslagen van de effectiviteit ervan moet de burger serieus worden genomen. In die ontwikkeling en gezien de Nederlandse situatie past het fenomeen ‘spindoctoring’ niet.

9. Financiering

Tot het midden van de jaren ‘90 waren communicatiefuncties en -budgetten vooral onder gebracht bij centrale directies voorlichting. Naast nog steeds bestaande communicatiefuncties, zoals pers-, publieks- en massamediale voorlichting, zijn er op diverse plaatsen binnen de rijksoverheid nieuwe communicatiefuncties bijgekomen. Voorbeelden hiervan zijn de genoemde functies t.b.v. corporate, interne en arbeidsmarktcommunicatie. De afgelopen jaren zijn tal van deze communicatietaken en bijbehorende budgetten toegevoegd aan zelfstandige bestuursorganen, beleidsdirecties, projectbureaus, buitendiensten, e.d. De budgetten zijn integraal onderdeel van de totale rijksbegroting en niet altijd meer onder de noemer ‘communicatie’ terug te vinden. Ook deze nieuwe functies en bijbehorende budgetten zijn integraal onderdeel van de totale rijksbegroting en niet terug te vinden onder de noemer ‘communicatie’. Tot slot wordt op dit moment in het kader van het VBTB-traject (“Van Beleidsvoorbereiding tot Beleidsverantwoording”) de totale begrotingssystematiek gewijzigd. Dit betekent dat in de begroting 2001, die in september a.s. wordt gepresenteerd, voor het laatst de voorlichtingsbijlage zal worden opgenomen. Vanaf het begrotingsjaar 2002 zullen slechts kernbegrotingen verschijnen en zal rond een aantal specifieke thema’s door de coördinerend minister verantwoording moeten worden afgelegd, inclusief de communicatie.

Door de invoering van de VBTB ligt er een kans en een uitdaging om een discussie te voeren met de Tweede Kamer over de bijdrage van overheidscommunicatie bij het realiseren van beleidsdoelstellingen.

10. Overige ontwikkelingen voor overheidscommunicatie

Door de introductie van nieuwe onderzoeksmethoden naar de effectiviteit van overheidscommunicatie – het zogenaamde ‘tracking onderzoek’ – ontstaat steeds meer inzicht in het bereik van doelgroepen en het effect van massamediale communicatie door de overheid. De eerste evaluaties wijzen uit dat, wil de overheid echt effectief zijn, er meer nodig is dan het bestaande instrumentarium van Postbus 51 momenteel biedt. De beschikbare zendtijd op radio

en met name tv blijkt niet toereikend (kwantitatief) en is in onvoldoende mate gericht inzetbaar (kwalitatief). Ook ontstaat steeds meer inzicht in de wijze waarop voorlichtingsboodschappen worden geformuleerd en de werking van verschillende voorlichtingsmiddelen. Door meer inzicht en door secundaire analyses zal voor de komende jaren een nieuwe norm voor effectieve overheidscommunicatie kunnen en moeten worden ontwikkeld. Ook zal dan een antwoord moeten worden gegeven op de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, het raadzaam is buiten Postbus 51 om zendtijd en mediaruimte in te kopen. Postbus 51 als kanaal kan worden verbreed en Postbus 51 als merk kan beter worden benut.

Er kan een nieuwe norm voor effectieve massamediale overheidscommunicatie worden ontwikkeld.

Door de steeds verdere segmentatie van het medialandschap wordt de bereikbaarheid van grote publieksgroepen steeds moeilijker en kostbaarder. Bovendien blijkt er een aantal specifieke doelgroepen te zijn, die traditioneel moeilijk te bereiken is. Deze moeilijk bereikbare doelgroep is zeer heterogeen en segmentatie is mogelijk op basis van verschillende criteria (taal, cultuur, religie, leeftijd, opleidingsniveau, positie op de arbeidsmarkt, woongebied, juridische status, ICT-gebruik, etc.). Het gemeenschappelijke instrumentarium van Postbus 51 schiet tekort om deze specifieke doelgroepen te bereiken. In de praktijk blijkt dat er binnen communicatiecampagnes ad hoc aandacht besteed wordt aan dit probleem. Vrijwel alle ministeries zijn op de hoogte van 'hun' moeilijk bereikbare doelgroepen en maken gebruik van specifieke hulpmiddelen. Van een gemeenschappelijke strategie en het delen van kennis is echter geen sprake. Nieuwe innovatieve strategieën zijn noodzakelijk.

Om de moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken zal een meer gerichte media-inzet moeten plaatsvinden.

Door de toepassing van ICT verandert het functioneren van de overheid fundamenteel. Met het internet is een virtuele ruimte ontstaan waarin mensen samenwerken, informatie delen en communiceren. De informatiemaatschappij biedt de overheid kansen de relatie met zijn burgers te vernieuwen, door een proactievare en betere dienstverlening, door meer transparantie en door een actievere participatie. De discussie hierover wordt met name geïnitieerd en gevoerd door de directies informatiebeleid bij de ministeries. De voorlichtingsafdelingen proberen aan te haken bij deze ontwikkeling en proberen niet alleen vanuit een organisatorische of technologische invalshoek, maar juist vanuit een communicatieve invalshoek richting geven aan deze discussie.