

Startnotitie

Communicatie Noord-Brabant

1 Aanleiding voor het onderzoek

In de provincie Noord-Brabant wordt aan communicatie een belangrijke rol toebedeeld voor het verwezenlijken van de ambities voor de komende periode, zoals aangegeven in het nieuwe Bestuursakkoord voor 2007-2011 en het onlangs gepresenteerde programmaplan met programmalijnen¹ aan Provinciale Staten. Gesteld wordt dat een cultuuromslag nodig is én een sterkere communicatie: “de provinciale organisatie zelf moet efficiënter, effectiever en meer burger- en klantgericht gaan werken. Over vier jaar weten Brabanders waar de provincie voor staat”.

Zowel impliciet als expliciet lijkt communicatie de kritische succesfactor te worden voor het welslagen van de doelstellingen in het programmaplan: het betrekken van burgers in een vroegtijdig stadium van beleid, een klantvriendelijker benadering van burgers, het informeren van partners en burgers over de voortgang van beleid, het ‘in de markt zetten van het merk Brabant’. Kortom, het welslagen van de doelstellingen hangt in een belangrijke mate af van de manier waarop de provincie communiceert, ofwel oor heeft voor de belangen en behoeftes van burgers en partners, belanghebbenden tijdig, duidelijk en juist informeert en communicatie inzet, naast instrumenten als wetgeving of financiële impulsen, om gedrag bij burgers te veranderen.

Het belang dat voor de komende periode aan communicatie wordt gegeven, roept de vraag op naar de manier waarop de provincie dit gaat organiseren. Wat houdt een sterkere communicatie in? Worden dienstverleners zwaarder beoordeeld op hun communicatieve vaardigheden? Gaan leidinggevenden er meer op sturen dat communicatie met de burger op elk beleidsterrein, gedurende het hele beleidsproces de benodigde aandacht krijgt? Of gaat het om een herschikking van de organisatie-onderdelen die belast zijn met externe communicatie?

Uit een eerste oriëntatie van de rekenkamer blijkt dat het organiseren van communicatie binnen de provincie in het afgelopen decennium door de betrokkenen (GS en PS) niet als effectief en efficiënt is ervaren. Naar aanleiding van verschillende onderzoeken en nota's zijn vragen en kanttekeningen geplaatst bij:

- de rol van communicatie binnen het beleidsproces;
- het leggen van verantwoordelijkheden op het gebied van communicatie in de lijn en bij de centrale afdeling Communicatie;
- de afstemming binnen de organisatie over de uitvoering van communicatie;
- de (inzichtelijkheid van de) kosten voor communicatie;
- de effectiviteit van de externe communicatie, met name de grotere campagnes.

¹ Op 5 oktober 2007 hebben GS het Programmaplan ‘Vertrouwen in Brabant’ gepresenteerd aan PS.

Dit programmaplan is een uitwerking en verfijning van de op 22 juni 2007 aan PS gepresenteerde programma's. Op 9 november 2007 is de financiële doorvertaling van de programmalijnen in de begroting aan de orde geweest.

Op ambtelijk niveau werd in augustus jl. aangegeven dat het communicatiebeleid en de organisatie van communicatie als onderdeel van het programma Verbindend Brabant wordt herijkt. Dit is door GS onder het thema 'merk Brabant' in het programmaplan opgenomen met de zinsnede "de organisatie van de communicatie onder de loop nemen".

De rekenkamer plaatst haar onderzoek naar communicatie binnen deze voornemens over een herijking van het communicatiebeleid en de uitvoering. De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in verschillende aspecten van de uitvoering van het communicatiebeleid in de afgelopen periode, opdat hieruit leerpunten volgen die bij de herijking door GS of de beoordeling daarvan door PS kunnen worden meegenomen.

Alvorens in te gaan op deze aspecten, volgt eerst een kort overzicht van de belangrijkste onderzoeken en nota's over communicatie in de provincie Noord-Brabant in de afgelopen ruim 10 jaar. Vervolgens wordt kort aandacht besteed aan het denken over overheidscommunicatie in diezelfde periode. Daarna worden de doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen van dit onderzoek toegelicht. Hieruit volgt de onderzoeksaanpak, waarbij ingegaan wordt op het normenkader en de onderzoeksmethoden. Deze notitie sluit af met een planning van het onderzoek.

2 Ontwikkelingen op het gebied van communicatie in Noord-Brabant

In december 1996 stemmen PS in met de nota 'Van voorlichting naar communicatie'. De nota benoemt vier aandachtgebieden voor het nieuwe communicatiebeleid van de provincie:

1. nieuwe media;
2. communicatie-advisering en ondersteuning;
3. extern communicatiebeleid;
4. pers en publiciteit.

Om de realisatie hiervan mogelijk te maken, wordt bovenop het bestaande budget 1 miljoen gulden (€ 454.000) extra beschikbaar gesteld voor het aantrekken van personeel voor de centrale afdeling Communicatie.² De nieuwe medewerkers worden voornamelijk (tijdelijk) gedetacheerd als communicatie-adviseurs bij strategische projecten, zoals het streekplan, de reconstructie van de zandgronden en het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP).

Al spoedig blijkt dat de vraag naar communicatie-ondersteuning was onderschat. De veranderende rol van de provincie en het naar voren halen en extra benadrukken van communicatie in het beleidsproces, zorgden voor een steeds groter beroep op 'hoogwaardige specialisten'. Als gevolg daarvan wordt in 2000 'Het Wiel' ontwikkeld³, een totaalvisie van het provinciaal bestuur op de communicatie van de provinciale organisatie.

² Tweederde voor personele kosten en eenderde voor programmakosten. De personele kosten werden aangewend voor twee functies schaal 11, drie functies schaal 9 en 0,5 functie schaal 6.

³ 'Het Wiel - Visie en plan van aanpak communicatiebeleid provincie Noord-Brabant', afdeling Communicatie, januari 2000. Vastgesteld door GS op 11 januari 2000, besproken in de statencommissie van Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden van 4 februari 2000.

In mei 2005 delen GS de statencommissie Bestuur en Middelen (BM) mee dat zij de organisatie van de communicatiefunctie (centraal, decentraal en de afstemming daartussen) willen evalueren. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- de realisatie van het beleids- en uitvoeringsplan ‘Het Wiel’;
- de opbouw van de communicatiefunctie bij de directies;
- een aantal incidenten, vooral in relatie tot internet;
- het gebruik maken van de 57+regeling door het zittende hoofd communicatie.

GS besluiten vervolgens een onderzoeks- en adviestraject in te stellen waarbij de volgende punten aan de orde dienen te komen:

- aansluiting van de centrale en decentrale communicatie op de bestuurlijke agenda en de bestuurlijke prioriteiten;
- de organisatie van de communicatiefunctie binnen de provincie, in relatie tot de vastgestelde doelen op het terrein van de communicatie (afstemming in het bestuurlijk-ambtelijk traject);
- afstemming tussen de centrale afdeling Communicatie en de afzonderlijke directies;
- afstemming tussen en aansturing van de woordvoerders, communicatieadviseurs en communicatiemedewerkers in de lijn;
- de wijze waarop in de lijnfuncties de communicatiefunctie is georganiseerd en verankerd in het beleidsproces;
- een beoordeling van de ingezette media-mix;
- representatie en externe betrekkingen.

Op 24 juni 2005 wordt het ‘Evaluatierapport communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant’ ter kennisgeving aan de statencommissie BM toegezonden (BM-0264). Hierbij wordt meegedeeld dat het enerzijds een beoordeling en analyse betreft en dat anderzijds op basis hiervan aanbevelingen geformuleerd dienen te worden. Het onderwerp is vervolgens niet meer in de statencommissie BM aan de orde gekomen. Op 4 oktober 2005 hebben GS ingestemd met het ‘Evaluatierapport communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant’.⁴ De adviezen in dit rapport behelzen aanzetten tot het verhelderen van rollen en verantwoordelijkheden en tot het ontwikkelen van communicatieplannen.

In de nota ‘Verskil maken - Rapportage eerste fase takendiscussie provincie Noord-Brabant’ (27 februari 2007, BM-0519) van de Stuurgroep takendiscussie worden kanttekeningen geplaatst bij de organisatie van de externe communicatie in de directie Middelen (centraal) en de beleidsdirecties (decentraal). Er worden vragen gesteld of de externe communicatie niet efficiënter kan, vanwege de omvang en vanwege de beperkte inhoudelijke afstemming. Tevens wordt de wens uitgesproken de effectiviteit van de externe communicatie te onderzoeken. Het rapport is op 6 maart 2007 aan PS aangeboden.

⁴ Dit rapport en het onderliggende dossier maakten deel uit van de steekproef van de Zuidelijke Rekenkamer in het kader van haar onderzoek naar de inzet van het instrument beleidsevaluatie (zie rapport ‘Focus op beleid’, september 2006). Volgens de rekenkamer voldeed de evaluatie van de communicatiefunctie onvoldoende aan de eisen waaraan evaluatieonderzoek zou moeten voldoen.

In het bestuursakkoord 2007 - 2011 '*Vertrouwen in Brabant*' is, zoals hiervoor is opgemerkt, een passage over communicatie opgenomen. Hierin wordt aangegeven dat de *branding* en communicatie van het merk Brabant geïntensiveerd dienen te worden en moeten doorklinken in alle programma's en beleidsuitvoeringen. Voor de realisatie hiervan, zo wordt gesteld, is een doorlichting van de provinciale communicatie noodzakelijk.

3 Rol van de overheid en de positie van communicatie

Inmiddels roept het uitgangspunt dat communicatie door de overheid begint bij elke ambtenaar, hetzij als beleidsmaker of baliemedewerker, weinig vragen meer op. Dat is het gevolg van de veranderde positie van communicatie binnen de overheid. Waar communicatie lange tijd als een aparte discipline werd ingezet ter ondersteuning van beleid, is communicatie in de loop der jaren zelf tot beleid gepromoveerd en van daaruit doorgedrongen in de verschillende beleidsvelden. Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de positie van overheidscommunicatie binnen de (rijks)overheid in de laatste vijftig jaar.⁵

Direct na de tweede wereldoorlog boog een staatscommissie zich voor het eerst over communicatie door de overheid, waarbij het ging om overheidsvoorlichting.⁶ De vraag was hoe ongewenste propaganda was uit te bannen en hoe men tegelijkertijd Nederland in het buitenland kon profileren. Overheidsvoorlichting werd gezien als een verduidelijking en aanvulling op voorlichting via pers en parlement. De overheid werd in dat tijdsgewricht beschouwd als de hoeder van de nationale belangen in het buitenland en van de geestelijke vrijheid in het land. De rollen waren 'duidelijk': de pers bedient het publiek en overheidsvoorlichting werd gezien als een dienst aan de pers.

In 1970 verscheen het rapport "Openheid, openbaarheid" van een volgende staatscommissie: de commissie Biesheuvel. Deze commissie propageerde openheid door de overheid en probeerde aan de andere kant paal en perk te stellen aan de invloed van public relations op de overheidscommunicatie. De commissie introduceerde het wetsontwerp voor de Wet openbaarheid van bestuur, waarmee de burger het recht kreeg om informatie van de overheid aan te vragen. Deze commissie gaf in feite antwoord op de ontwikkelingen die in de jaren zestig waren ingezet: meer zeggenschap van de burgers en een kritische houding tegenover de overheid.

In 2001 hield een derde staatscommissie zich bezig met het vraagstuk van communicatie door de overheid, de Commissie Wallage. Deze commissie zocht onder meer naar oplossingen voor de kloof tussen burger en bestuur. Het centrale thema was hoe de burger te bereiken en te betrekken bij het beleid. In het rapport 'In dienst van de democratie' werden oplossingen gegeven zoals het toepassen van de nieuwe media en het dichter bijbrengen van de communicatiefunctie bij de beleidsontwikkeling. De commissie ging daarbij in op de vraag in hoeverre de overheid communicatie mag inzetten over nog niet door het parlement aanvaard beleid.

⁵ Voor dit overzicht is geput uit de volgende artikelen: 'Betrokken burgers, burgers betrokken' van R. van Gisteren en F. Volmer, februari 2004 en 'Daar hebben we toch Communicatie voor' van Roelf Middel.

⁶ 1946, Commissie Van Heuven Goedhart.

Het is niet moeilijk invoelbaar dat deze commissie aansloot bij de op dat moment heersende gevoelens en gedachten over het functioneren van de overheid en de beleving daarvan bij burgers.

De commissie Wallage herformuleerde de zogenaamde Principia, ofwel algemene uitgangspunten waaraan de overheid zich moet houden om ervoor te zorgen dat de rijksoverheid en haar discussiepartners in het debat kunnen beschikken over gelijkwaardige ‘wapens’. Voorbeelden van deze uitgangspunten zijn: de overheid is ‘als afzender altijd herkenbaar’ en haar uitingen moeten ‘begrijpelijk’ en ‘passend’ zijn.

4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

4.1 Doelstelling

Omdat in het Bestuursakkoord sterk wordt ingezet op de rol van communicatie bij het behalen van de doelstellingen in de komende periode, acht de Zuidelijke Rekenkamer het zinvol om een onderzoek in te stellen naar dit onderwerp. Uit een eerste oriëntatie is gebleken dat het organiseren van een efficiënte en effectieve communicatie in de afgelopen 10 jaar een weerbarstig proces was. PS hebben dit jaar nog hun bezorgdheid uitgesproken over de kosten van de externe communicatie en de organisatorische inbedding van de communicatiefunctie.

De rekenkamer wil met dit onderzoek bijdragen aan het inzicht in de sterke en zwakke kanten van de communicatie door de provincie op dit moment. In de ogen van de rekenkamer is het van belang dat een plan voor de versterking van de communicatiefunctie gedragen wordt door een dergelijke analyse, vooral nu gebleken is dat voorgaande pogingen tot verbetering niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

De uitkomsten van deze analyse kunnen zowel gebruikt worden door GS bij het ontwikkelen van een nieuwe aanpak, als door PS bij zijn beoordeling van de plannen. Het doel van dit onderzoek verwoordt de rekenkamer als volgt:

Inzicht verschaffen in de uitvoering van de communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant en het aanreiken van aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit ervan.

4.2 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre was de uitvoering van het communicatiebeleid van de provincie Noord-Brabant in de periode 2005-2007 doelmatig en doeltreffend?

Met deze vraagstelling beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de succes- en faalfactoren van het communicatiebeleid en de uitvoering daarvan.

De rekenkamer gaat in eerste instantie uit van het door PS vastgestelde communicatiebeleid in 2000. De evaluatie die in 2005 is uitgevoerd, is niet door PS vastgesteld, waardoor de adviezen die hieruit volgden, niet als norm kunnen worden gehanteerd. De rekenkamer zal deze evaluatie wel inhoudelijk beoordelen en nagaan in hoeverre de adviezen hun doorwerking hebben gehad in de organisatie.

Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de zogenaamde externe communicatie-uitingen van de provincie. Daaronder verstaat de rekenkamer alle initiatieven vanuit de provincie om met de burger te communiceren in het licht van te behalen doelstellingen van de provincie. Daarbij gaat het om zaken als het betrekken van burgers bij de beleidsvorming, het informeren van burgers over vastgestelde plannen of het stimuleren van burgers tot bepaald gedrag. De kwaliteit van zogenaamde één op één contacten met burgers, zoals aan een servicebalie, en interne communicatie, bijvoorbeeld het personeelsblad of personeelsadvertenties, worden niet in dit onderzoek betrokken.

Het onderzoek bestaat uit een inventariserende en een verdiepende fase. De inventarisatie bestaat uit het verzamelen van alle externe communicatie-uitingen in de onderzoeksperiode. Het doel van deze inventarisatie is een overzicht te geven van de diverse vormen van externe communicatie binnen de organisatie, waarbij wordt aangegeven hoe deze communicatie-uitingen zich verhouden tot doelstellingen van de provincie en of zij deel uitmaken van een planmatige aanpak.

Een eerste verkenning van de rekenkamer aan de hand van de productraming 2007 van de provincie Noord-Brabant maakt duidelijk dat er veel activiteiten plaatsvinden onder de noemer 'communicatie', op uiteenlopende niveaus en terreinen, maar dat het totaaloverzicht ontbreekt. Voor de verschillende producten, productgroepen en programma's wordt in totaal een bedrag van € 23,7 miljoen geraamd en een inzet van circa 37.000 directe uren uit de ambtelijke organisatie (dus exclusief inhuur). Dit is inclusief de middelen die beschikbaar worden gesteld aan Omroep Brabant. Exclusief deze middelen gaat het om een geraamd bedrag van circa € 3,7 miljoen en een besteding van ruim 34.000 uren door de ambtelijke organisatie (exclusief inhuur). Dit beeld is niet volledig, omdat een aantal producten die raken aan communicatie geen specifieke raming bevat voor de op communicatiegebied in te zetten middelen en directe uren.

In het overzicht dat volgt uit de inventarisatie worden ook de kosten van deze communicatie-uitingen opgenomen.

Daarnaast zal worden geïnventariseerd hoe de communicatiefunctie op dit moment is georganiseerd binnen de provincie. Dit heeft tot doel om een overzicht te krijgen van de verdeling van de taken en bevoegdheden voor communicatie binnen de organisatie. De kosten van personeel dat met communicatietaken is belast, zullen eveneens worden aangegeven.

In de verdiepende fase worden drie aspecten belicht, die naar de mening van de rekenkamer zowel afzonderlijk als in hun samenhang inzicht zullen geven in de belangrijkste factoren voor de verbetering van de kwaliteit van communicatie door de provincie. Deze drie aspecten zijn:

1. de organisatie van de communicatiefunctie in het beleidsproces;
2. de beheersing van de kosten voor externe communicatie;
3. de kwaliteit van de uitvoering van grote campagnes.

1. Organisatie van de communicatiefunctie in het beleidsproces

Zoals in het voorgaande is aangegeven, werd in 2000 'Het Wiel' ontwikkeld als gevolg van de veranderende rol van de provincie en het naar voren halen en extra benadrukken van communicatie in het beleidsproces. Het Wiel werd beschouwd als een totaalvisie van het provinciaal bestuur op de communicatie van de provinciale organisatie. Een jaar later kwam de staatscommissie Wallage met een rapport dat aanbevelingen bevatte over de wijze waarop de overheid de burger dichter bij de beleidsontwikkeling kon brengen. Met de zogenaamde Principia beoogde de commissie de communicatiefunctie 'in het hart van het beleid' in te bedden.

Vragen die de rekenkamer door middel van dit onderzoek wil beantwoorden, zijn:

1. Wat waren de uitgangspunten in 'Het Wiel' die erop gericht waren om de burger dichterbij het beleidsproces te betrekken?
2. Hoe verhouden deze uitgangspunten zich tot de Principia van de commissie Wallage?
3. In hoeverre zijn de uitgangspunten van 'Het Wiel' ingebed in de organisatie en wat waren de oorzaken van het eventueel niet invoeren van bepaalde uitgangspunten?
4. Op welke manier is in de onderzoeksperiode sturing gegeven aan het betrekken van burgers bij het beleid door middel van communicatie? Wie is daarvoor verantwoordelijk en welke rol hebben de communicatie-afdelingen en -adviseurs op centraal en decentraal niveau hierin?
5. Hoe is tijdens de beleidsontwikkelingsprocessen gewaarborgd dat communicatie steeds op de agenda is gebleven?
6. Is steeds tijdig gecommuniceerd met burgers en zijn burgers ervan op de hoogte gebracht wat hun invloed is geweest op het beleid? Hebben zich incidenten voorgedaan op dit punt?
7. Is er tijdens het beleidsproces getoetst op de communicatie met burgers? Is er voorzien in een onafhankelijke toets op de lijnverantwoordelijken door bijvoorbeeld de centrale afdeling Communicatie?
8. Is er voorzien in een evaluatie achteraf van de manier waarop burgers invloed hebben kunnen uitoefenen op het beleid? Op welke wijze en aan wie verantwoordelijke lijnmanagers zich over het communiceren met burgers tijdens de beleidsontwikkeling? Wordt er geleerd van deze evaluaties, worden werkprocessen of communicatie-aanpakken bijgesteld?

2. Beheersing van de kosten van externe communicatie

Ten behoeve van de externe communicatie blijkt veel inhuur plaats te vinden onder andere: adviseurs, vormgevers, uitgevers, ontwerpers, drukkers, producenten, communicatiebureaus, tekstschrijvers. Er bestaat geen volledig inzicht in de uitbesteding op dit punt en in de manier waarop de aanbesteding is georganiseerd. Ook is niet altijd duidelijk of er sprake is van een 'gepaste zuinigheid' bij de uitvoering van communicatietrajecten.

In dit onderzoek wil de rekenkamer meer inzicht geven in de kosten van communicatie. Daarbij wil zij de volgende vragen beantwoorden:

1. In hoeverre wordt er binnen de organisatie gestuurd op de kosten van communicatie? Worden de benodigde communicatie-inspanningen afgezet tegen de beschikbare middelen?
2. In hoeverre worden er afwegingen gemaakt om uit te besteden of om zaken zelf te doen? Zijn hiervoor algemene criteria gesteld in een aanbestedingsbeleid? Zijn er specifieke regels voor het uitbesteden van communicatie-inspanningen?
3. Hoe is binnen de organisatie geregeld dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de in de organisatie aanwezige kennis en capaciteit op het gebied van communicatie?

4. In hoeverre is er in de onderzoeksperiode sprake geweest van over- of onderschrijding van budgetten als gevolg van kosten voor externe communicatie? Is er voldoende inzicht in de programmakosten en apparaatskosten op dit terrein?

3. Kwaliteit van de uitvoering van grote campagnes

De rekenkamer wil enkele grote campagnes nader onderzoeken, om meer zicht te krijgen op het verloop van externe communicatietrajecten. Daarvoor zullen verschillende typen campagnes worden geselecteerd. De rekenkamer denkt aan een campagne die gericht is op kennisoverdracht, een campagne waarmee gedragsverandering wordt beoogd en een campagne die vooral tot doel heeft om de relatie van de burger met de provincie te promoten.

In dit onderdeel van het onderzoek wil de rekenkamer per campagne antwoorden krijgen op de volgende vragen:

1. In welk stadium van het beleidsproces is het voeren van de campagne ontstaan?
2. Wat was het beoogde effect van de campagne? Aan welke doelstellingen van de provincie diende de campagne een bijdrage te leveren?
3. Hoe verhield het voeren van de campagne zich met de inzet van andere instrumenten om hetzelfde effect te bereiken?
4. Welk plan van aanpak is gevolgd bij het ontwikkelen van de campagne?
5. Wie waren betrokken bij de ontwikkeling van de campagne?
6. Wat waren de overwegingen voor de gehanteerde mediamix? Wie was verantwoordelijk voor het besluit over de keuze voor de media-mix?
7. Is vooraf geregeld dat de effectiviteit van de campagne tijdens de uitvoering werd beoordeeld?
8. Is de effectiviteit van de campagne tussentijds en achteraf getoetst?
9. Is het plan van aanpak, de uitvoering en het effect van de campagne achteraf geëvalueerd? Heeft een evaluatie geleid tot verbeteringen in de organisatie voor de ontwikkeling van volgende campagnes?
10. Wat waren de succes- en faalfactoren van de campagne?
11. Wat waren de kosten van de campagne?
12. Op welke wijze werden Provinciale Staten betrokken bij de campagne?

5 Onderzoeksaanpak

5.1 Afbakening

- De onderzoeksperiode betreft 1 januari 2005 tot en met 31 juli 2007;
- De rekenkamer richt zich met haar onderzoek alleen op de communicatie-inspanningen voor de externe communicatie. Interne communicatie is niet het object van het onderzoek, maar zal indirect wel aan de orde komen, als het gaat om afstemming tussen medewerkers en afdelingen ten behoeve van externe communicatie. Communicatie-uitingen bij de persoonlijke dienstverlening aan de burger vormen geen onderdeel van dit onderzoek.

5.2 Normenkader

In dit onderzoek ligt het accent voornamelijk op inzicht geven. De rekenkamer wil met de resultaten van dit onderzoek een bijdrage leveren aan de herijking van de communicatiefunctie in relatie tot de nieuwe doelen van de provincie.

Uiteraard kijkt de rekenkamer vanuit een bepaald perspectief naar het communicatiebeleid en de uitvoering daarvan. Dit perspectief kan worden aangeduid als het normenkader.

Een duidelijke norm is dat de rekenkamer toetst aan door PS vastgesteld beleid. Dat betekent in dit geval dat de uitgangspunten van 'Het Wiel' als norm worden genomen. Het Wiel bevat een fasegewijze aanpak voor de verdere ontwikkeling en uitvoering voor het communicatiebeleid. Deze fasen zijn:

- De ontwikkeling van een media-infrastructuur;
- De uitwerking van fundamentele voor het beleid (doelstellingen communicatiebeleid);
- Antennefunctie: interne monitoring;
- Integrale uitvoering;
- Evaluatie.

De rekenkamer stelt vast of de uitvoering conform deze uitgangspunten is verlopen. Eventuele afwijkingen hiervan zal de rekenkamer plaatsen binnen de ontwikkelingen die zich nadien, met name op het niveau van de rijksoverheid, hebben voorgedaan op het gebied van overheidscommunicatie. De rekenkamer maakt hierbij gebruik van de Principia van de commissie Wallage. Hieruit volgen richtlijnen voor overheidscommunicatie vanuit het perspectief dat de burger meer betrokken dient te worden bij de beleidsontwikkeling (zie bijlage 1). Omdat dit ook het uitgangspunt was van 'Het Wiel', hanteert de rekenkamer deze richtlijnen als een aanvulling op de uitgangspunten van 'Het Wiel'. Dit maakt het mogelijk om te constateren of de communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant zich in een gelijksoortige richting heeft ontwikkeld, of dat er bepaalde redenen waren om dit juist niet te doen. De rekenkamer zal op basis van een analyse van de bevindingen richtingen aangeven waarin de verbetering van de kwaliteit van communicatie zal kunnen worden gevonden.

Het belangrijkste normenkader ontleent de rekenkamer aan de uitgangspunten van 'good governance', ofwel goed bestuur. Deze normen betreffen het overheidshandelen in algemene zin, maar zijn ook goed toepasbaar op het organiseren van de communicatiefunctie in een overheidsorganisatie.

De rekenkamer heeft de beginselen van goed openbaar bestuur aangehaald in haar Strategienota 2005-2009. Ook de Algemene Rekenkamer heeft deze beginselen vastgelegd in haar studie "Goed bestuur tussen publiek en privaat" (oktober 2006).⁷ Ze zijn algemeen aanvaard en komen in min of meer dezelfde bewoordingen in alle codes voor publieke governance terug. Het betreft:

⁷ Goed bestuur tussen publiek en privaat, ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving, oktober 2006, www.rekenkamer.nl.

Effectiviteit en efficiency:

Het beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar, de uitvoering van beleid is doelmatig en doeltreffend.

Democratisch verantwoording:

Er wordt publieke verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de behartiging van publieke taken, over de integriteit van de organisatie en over het “in control” zijn.

Transparantie:

Relevante informatie is voor belanghebbenden toegankelijk en begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk.

Vraaggerichtheid:

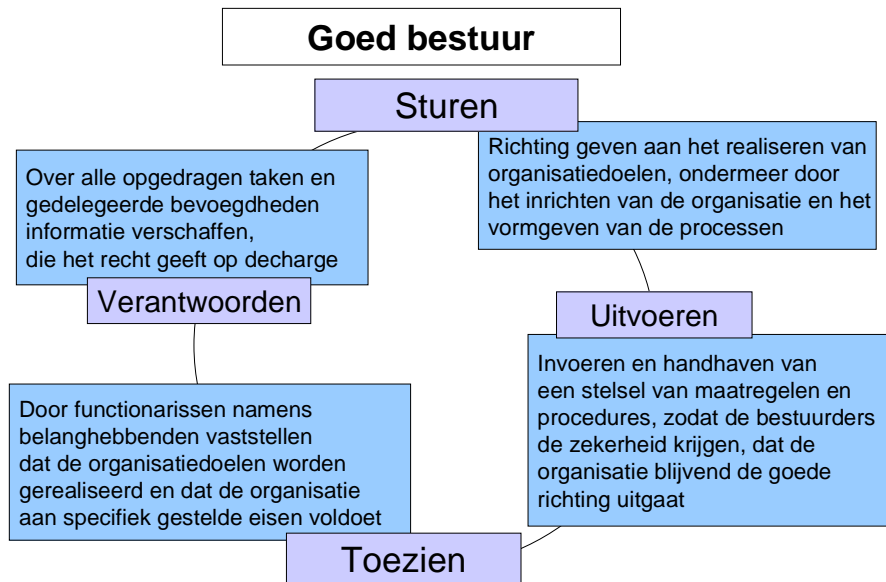
Beleid wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op behoefte en problemen. Publieke organisaties vertonen lerend vermogen.

Uit deze normen spreekt de inmiddels gangbare gedachte dat de overheid moeite moet doen om burgers tijdig en juist te informeren. Een andere reden om als rekenkamer dit normenkader te hanteren, is dat transparantie en verantwoording er een belangrijk onderdeel in zijn. Als in voldoende mate aan deze normen is voldaan, kan gesproken worden van “goed bestuur”.

In 1996 heeft het Ministerie van Financiën voor het eerst een handleiding “Government Governance” uitgebracht.⁸ Daarmee werd de aandacht gevraagd voor de steeds groter wordende vraag naar transparantie en verantwoording.

Het vertrekpunt van de governance-gedachte is dat organisaties aan belanghebbenden moeten kunnen laten zien dat zij hun doelen halen en goed functioneren. Daar hoort goed verantwoorden bij. In de praktijk wordt verantwoorden vaak vooraf gegaan door toezicht in opdracht van belanghebbenden. De kern van governance is dat er een hechte samenhang dient te zijn tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoorden, waarbij aan deze termen de volgende betekenis wordt toegekend:

⁸ De geactualiseerde versie van dit rapport (11-03-2006) is te vinden op www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/jubileum_rapport_50_jaar_dar_voorh_cad.pdf



De samenhang tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoorden dient op alle niveaus van aansturing tot uitdrukking te komen. De bedoelde samenhang dient gewaarborgd te zijn, dat wil zeggen dat er maatregelen zijn genomen die zeker stellen dat deze tot stand komt en blijft bestaan. De samenhang moet ook transparant zijn, dat wil zeggen dat de verbanden zichtbaar zijn. Met andere woorden, dat er beschreven procedures zijn, die bepalen hoe het moet en dat er informatie aanwezig is over hoe het feitelijk gaat.

Volgens het geactualiseerde ‘government governance’ rapport van Financiën (2006) is het inmiddels “een vaststaand gegeven” dat burgers in toenemende mate zekerheid wensen te krijgen over de vraag of overheidsbestuurders met hun activiteiten het realiseren van de politieke doelstellingen waarborgen. Op deze manier is de cirkel rond: een overheid betreft de burgers optimaal bij de beleidsontwikkeling en legt verantwoording af aan de burgers over de behaalde resultaten.

Bij het opstellen van de onderzoeksvragen voor dit onderzoek is de cyclus van sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden als basis gebruikt.

5.3 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek omvat verschillende stappen en methoden.

Het onderzoek naar de communicatiefunctie in het beleidsproces zal voornamelijk bestaan uit dossieranalyse en gesprekken op ambtelijk niveau, met name op leidinggevend niveau. Tevens zullen enkele gesprekken op bestuurlijk niveau plaatsvinden om de gehele lijn van verantwoordelijkheden voor het beleidsproces en het betrekken van communicatie daarin, in kaart te kunnen brengen.

Voor het onderzoek naar de beheersing van de kosten zal op basis van jaarstukken en andere documenten een overzicht worden gegeven van de externe communicatie-inspanningen die er zowel op centraal als decentraal niveau in de periode 1 januari 2005 - 31 juli 2007 zijn geweest. Daarbij wordt nagegaan welke financiële middelen hiervoor beschikbaar zijn gesteld en hoe hier verantwoording over is afgelegd. Tevens zullen gesprekken worden gevoerd over de wijze waarop de kosten worden beheerst, de manier waarop aanbesteding van communicatie-activiteiten plaatsvindt en de afstemming met de binnen de organisatie aanwezige kennis en capaciteit op het gebied van communicatie.

Voor het onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van grote campagnes zal een selectie worden gemaakt van een aantal (externe) communicatiecampagnes van de provincie. Over deze selectie zal overleg plaatsvinden met de provincie. Het onderzoek van de campagnes zal voornamelijk bestaan uit het voeren van gesprekken met lijn- en projectverantwoordelijken en uit studie van relevante documenten, zoals communicatieplannen.

Van alle interviews worden verslagen gemaakt die ter fiattering aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

Vervolgens zal de rekenkamer het verzamelde feitenmateriaal uit het dossieronderzoek en de verdiepende interviews verwerken in een concept rapport van bevindingen. Het concept rapport van bevindingen zal voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan betrokkenen binnen de provincies worden voorgelegd.

Na het verkrijgen van het ambtelijke commentaar op de weergave van de feiten in het concept rapport van bevindingen wordt dit door de rekenkamer geïnterpreteerd en samengevat in een bestuurlijk concept rapport, waarin tevens conclusies en aanbevelingen worden opgenomen. Het bestuurlijk concept rapport wordt voor bestuurlijk commentaar aan het college van Gedeputeerde Staten voorgelegd.

Tijdens de laatste fase stelt de rekenkamer het definitieve rapport, voorzien van de bestuurlijke reactie van het college en een nawoord van de rekenkamer, vast. Het definitieve rapport wordt vervolgens aangeboden aan Provinciale Staten.

6 Planning van het onderzoek

In onderstaand schema is de planning van het onderzoek weergegeven.

	januari				februari				maart				april				mei				juni				
week	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
Onderzoeksfase																									
Vorbereiding	■	■																							
Dossieronderzoek			■	■	■	■																			
Diepteonderzoek					■	■	■	■	■																
Concept rapport van bevindingen						■	■	■	■	■															
Ambtelijke reactie											■	■	■	■	■										
Concept rapport															■	■	■	■	■						
Bestuurlijke reactie																	■	■	■	■	■				
Rapportage																					■	■	■	■	

Met het onderzoek wordt een aanvang gemaakt in week 2 (7 januari 2008). In de periode half januari tot en met half februari vindt het verzamelen van het feitenmateriaal plaats (dossieronderzoek, diepteonderzoek en casestudie). Voorts zal worden begonnen met het verwerken daarvan in een concept rapport van bevindingen.

Oplevering van het concept rapport van bevindingen wordt voorzien in week 10 (3 tot en met 7 maart), zodat deze op 13 maart uitgestuurd kan worden voor ambtelijk commentaar.

Na ontvangst van het ambtelijke commentaar vindt de rapportagefase plaats. Oplevering van het bestuurlijk concept rapport wordt voorzien in week 15 (7 tot en met 11 april), zodat deze op 24 april uitgestuurd kan worden naar Gedeputeerde Staten voor een bestuurlijke reactie. Het definitieve rapport zal vervolgens naar verwachting in week 23 (2 tot en met 6 juni) worden uitgebracht.

Bijlage 1 Principia commissie Wallage

Deze bijlage bevat de voor dit onderzoek relevante en uitgewerkte Principia van de Commissie Wallage.

In zijn reactie op het advies van de commissie komt het kabinet tot een nadere plaatsbepaling van de overheidscommunicatie en maakt daarbij het volgende onderscheid:

- *corporate communicatie* over de taak en positie van de overheid als geheel;
- *beleidscommunicatie* over specifieke beleidsthema's, -dossiers en -onderwerpen;
- *organisatiebonden communicatie* zoals interne communicatie, arbeidsmarktcommunicatie en crisiscommunicatie. (Wordt niet meegenomen in het onderzoek, zie § 3.1).

De uitgewerkte normen zijn uitgesplitst naar corporate communicatie en beleidscommunicatie

TRANSPARANTIE

Duidelijkheid van boodschap en beleid; dit behoeft een cultuur van eenvoud en verantwoording

Corporate communicatie: de provincie werkt zichtbaar resultaatgericht en vanuit heldere prioriteiten

- De provincie zet beleidsdoelstellingen duidelijk en meetbaar neer.
- De resultaten worden helder gepresenteerd, zodat het voor burgers niet vaag is welke vorderingen worden gemaakt en waar nog aan gewerkt moet worden (verantwoording).
- De prioriteiten in het beleid zijn duidelijk aangegeven; er is een te overziene prioriteitenlijst in plaats van een lange waslijst met aandachtspunten.

Beleidscommunicatie: nieuw beleid wordt duidelijk en actief bekendgemaakt zodat burgers en organisaties weten waar ze aan toe zijn

- De provincie spant zich in om nieuw beleid actief kenbaar te maken en is daarin niet afwachtend.
- Beslissingen worden voorzien van een inhoudelijke uitleg waarom ze zo zijn genomen.
- De provincie maakt heldere regelgeving, helder van inhoud en vorm (daar wordt tenminste bij nieuwe regelgeving naar gekeken, bijvoorbeeld vergunningen).
- De communicatie over de regelgeving bevordert de duidelijkheid.
- Aanvraagprocedures voor bijvoorbeeld vergunningen zijn gebruikersvriendelijk (bv. invulgemak, online aanvragen).

TOEGANKELIJKHEID

Stakeholders kunnen vinden wat en wie ze zoeken, bijvoorbeeld digitaal bronnen openleggen en mensen kunnen aanspreken; dit stelt eisen aan informatiesysteem, structuur en een open cultuur

Corporate communicatie: de provincie is toegankelijk en algemene informatie is ruim beschikbaar

- Werkwijze en structuur van de provinciale organisatie bevorderen de toegankelijkheid.
- Collegeleden en statenleden zijn bekend en toegankelijk.

- Burgers en andere doelgroepen kunnen te rade gaan bij een informatiepunt dat de vragen daadwerkelijk kan afwikkelen; signalen van burgers worden doorgegeven binnen de organisatie.
- Veel informatie is ontsloten op het internet, is klantvriendelijk gepresenteerd en wordt up-to-date gehouden.
- Er zijn middelen als provinciepagina/ krant, burgerjaarverslag, provinciegids en kort collegeprogramma; in de communicatie wordt rekening gehouden met de samenstelling van de bevolking (diversiteit, multiculturele samenleving); nieuwe bewoners krijgen ongevraagd informatie ter kennismaking met de provincie.

Beleidscommunicatie: de dienstverlening is laagdrempelig

- Burgers en andere doelgroepen kunnen gemakkelijk terecht bij de provincie voor de diverse vormen van dienstverlening.
- De communicatie daarover (bv. afvalinzameling, identiteitsbewijzen) is eenvoudig te vinden en duidelijk van inhoud.
- De waardering voor de dienstverlening wordt regelmatig gepeild bij burgers, bijvoorbeeld jaarlijks in een provinciale vragenlijst.
- De correspondentie van de provinciale diensten kenmerkt zich door een helder taalgebruik (bv. heldere brieven, schrijftraining voor ambtenaren).

COMMUNICATIEBELEID

Een weloverwogen communicatie als beleidsinstrument naast andere instrumenten, dit behoeft strategische afwegingen en het vastleggen van inhoudelijke keuzes en werkwijzen

Corporate communicatie: profilering en huisstijl zijn helder en het communicatiebeleid sluit nauw aan bij het organisatiebeleid

- De provincie profileert zich in een herkenbare huisstijl met een beperkt aantal heldere karakteristieken die aansluiten op de realiteit en op voorkeuren van doelgroepen.
- Er is een visie op provinciebreed communicatiebeleid en deze visie is vertaald in provinciebrede kaders en richtlijnen voor de communicatie.
- Het corporate communicatiebeleid is vastgesteld door GS en wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.
- Er is regelmatig rechtstreeks contact tussen communicatiedeskundigen en collegeleden.
- De organisatorische inbedding van communicatie is logisch: de verhouding tussen centrale en decentrale taken bij communicatie sluit aan bij de totale provinciale organisatie; idem strategische en uitvoerende taken, resp. de verhouding tussen zelf uitvoeren en uitbesteden van werkzaamheden.

Beleidscommunicatie: bij alle onderwerpen wordt de (mogelijke) bijdrage van communicatie gezien

- Communicatie is een integraal onderdeel van elk beleidsdossier zodat de inzet van communicatie tijdig wordt afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten als regelgeving en voorzieningen.
- Per beleidsdossier wordt in elke fase van de beleidscyclus vastgesteld of en hoe communicatie wordt ingezet.
- Reguliere contactmomenten tussen communicatiedeskundigen en beleidsmanagers bevorderen de afstemming over prioriteiten.

- Communicatiedeskundigen hebben toegang tot belangrijke managementbesprekingen.
- Er zijn afspraken tussen managers en communicatiedeskundigen over waar verantwoordelijkheden liggen voor communicatie en managers hebben een goed inzicht in wat communicatie vermag.

EFFECTIVITEIT EN EFFICIENCY

Een resultaatgerichte en doelmatige inzet van communicatie; dit vraagt om doordachte onderzoeksvormen en kostenbewuste werkwijzen

Corporate communicatie: de werkwijze van de afdeling communicatie bevordert de effectiviteit en efficiency van de communicatie

- Communicatieadviseurs werken planmatig en hun overtuigingskracht zorgt ervoor dat de belangrijkste adviezen overgenomen worden (bv. door training adviesvaardigheid).
- Het communicatiebeleid wordt permanent gevoed door vakontwikkeling.
- De afdeling communicatie werkt zowel op basis van een jaarplan met jaarbudget, als op basis van aan projecten gekoppelde plannen met budgetten.
- Communicatiedeskundigen kennen hun kerntaken en prioriteiten.
- Werkwijzen bevorderen een doelmatig en inzichtelijk gebruik van budgetten, tijdschrijven wordt toegepast en er zijn procedures voor een doelmatige inkoop.

Beleidscommunicatie: de effectiviteit van communicatie als beleid wordt bevorderd door onderzoek

- Werkwijzen als 'pretests' bij de doelgroepen en postmetingen zijn gemeengoed.
- (periodieke) Resultaatmetingen van communicatie als beleid (zijn de beleidsdoelstellingen gerealiseerd?)
- Meting van efficiënte inzet van middelen voor communicatie als beleid (zijn de middelen om de beleidsdoelstellingen te realiseren op efficiënte wijze ingezet?)