

Het ontwerp van gemeentelijke voorlichtingscampagnes

Afstudeerscriptie voor de opleiding Toegepaste Communicatiewetenschap,
Universiteit Twente, Enschede

Herman Wesseling
5 maart 2007
Eerste begeleider: Egbert Woudstra
Tweede begeleider: Menno de Jong

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
2 Theoretisch kader	9
2.1 Bevindingen.....	10
3 Methodiek	25
4 Resultaten	28
5 Discussie en aanbevelingen	36
Literatuurlijst	38
Samenvatting.....	41
Summary	41
Bijlagen.....	42

1 Inleiding

Voorlichtingskunde is een relatief jonge discipline binnen de (toch al jonge) communicatiewetenschap. De laatste jaren is voorlichting steeds meer in de belangstelling komen te staan. Nationaal hebben diverse commissies de revue gepasseerd om de ontwikkelingen in kaart te brengen en de overheid te adviseren over het te voeren beleid op communicatiegebied. Ook is de voorlichtingssector in korte tijd enorm gegroeid. Hiermee wordt niet alleen de groei van het aantal arbeidsplaatsen bedoeld, maar zeker ook de groeiende professionaliteit binnen de sector. Dit laatste komt tot uiting in specialistische vooropleidingen, het grote aanbod aan cursussen en de uitbreiding van voorlichtingstaken.

De meest aansprekende onderzoeken in de literatuur focussen zich echter voornamelijk op effectiviteit van communicatie (en dan vooral met betrekking tot de commerciële communicatievakgebieden). Onderzoek naar het ontwerpproces bij voorlichting is nog behoorlijk onontgonnen terrein. Daarbij wordt vaak aandacht besteed aan grote campagnes van grote organisaties. Gelijksortig onderzoek naar kleinere overheden lijkt te worden vergeten. Wel worden in de literatuur algemene modellen aangeboden met betrekking tot de ontwerppraktijk. Hierin wordt vaak een werkwijze op basis van een stappenplan aanbevolen. Uit verschillende onderzoeken blijkt echter dat deze modellen geen goed beeld van de realiteit geven. De modellen lijken gebaseerd op ideeën over de ideale inrichting van het ontwerpproces, bij overwegend grootschalige campagnes. Factoren als geld en tijd worden meer dan eens als randzaken behandeld, terwijl deze in de praktijk toch de basis van ieder project vormen. 'De modellen lijken gebaseerd op eigen inzichten, ervaringen en ideaalbeelden en niet op empirisch onderzoek met betrekking tot de praktijk', aldus Klaassen (2004).

Ondanks het feit dat een aanzienlijk deel van de communicatieprofessionals werkzaam is bij gemeenten, is geen onderzoek verricht naar het communicatie-ontwerpproces bij gemeenten. De rijksvoorlichting is in het verleden regelmatig onderwerp van onderzoek geweest.

In de loop der jaren zijn er heel wat parlementaire commissies gevormd om de landelijke voorlichting onder de loep te nemen. De uitkomsten van onderzoek naar rijksvoorlichtingscampagnes hebben meermaals geleid tot kritiek vanuit de politiek. Deze kritiek was vooral gericht op de effectiviteit van voorlichtingscampagnes. In eerste instantie in 1991 en onlangs in 2006 (zie bijlage 3).

Nooit is de gemeentelijke voorlichting (specifiek) onderwerp van onderzoek geweest. Misschien is dit te verklaren vanuit de verschillen tussen de rijks- en gemeentevorlichting, zoals deze door Smithuis (1993) werden geconstateerd.

Ten eerste is het budget van de landelijke voorlichters vele malen groter dan dat van hun collega's bij de lokale overheid. Alleen rijksvoorlichters hebben de mogelijkheid tot groots opgezette massamediale campagnes, met de bijbehorende professionele vormgeving en verspreiding via populaire kanalen. Dergelijke campagnes genereren meer aandacht, ook bij onderzoekers. Bovendien spreken de onderwerpen van dergelijke campagnes over het algemeen meer tot de verbeelding. Het gaat om landelijke thema's, die meestal hoog op de publieke en/of politieke agenda staan.

Het bovenstaande geeft de pers meer reden om te berichten over de landelijke gang van zaken. De geslaagde en (natuurlijk ook) minder geslaagde uitingen kunnen rekenen op aandacht van de pers.

Naast het feit dat plaatselijke voorlichting onderbelicht blijft in de (landelijke) pers, weinig tot geen gebruik maakt van massamedia en niet leidt tot agendering op de politieke en vooral de publieke agenda, is er geen of nauwelijks sprake van effectiviteitsonderzoek op dit gebied. Er is dus bijzonder weinig specifieke literatuur en achtergrondinformatie voorradig.

Uit een verkenning van de beschikbare literatuur blijkt de organisatie van de voorlichtingsafdeling zeer sterk te verschillen per gemeente. Naast de geconstateerde verschillen tussen landelijke en lokale voorlichting, worden ook verschillen geconstateerd tussen gemeenten onderling. Huijben (2002) constateert bijvoorbeeld grote verschillen tussen gemeenten qua omvang van de staf. Jumelet en Wassenaar (2003) beschrijven de praktijk in kleine gemeenten aan de hand van een voorbeeld. Hierbij is iemand vanwege zijn communicatieve vaardigheden aangesteld als voorlichter. Deze persoon is verantwoordelijk voor alle voorlichtingswerkzaamheden van deze gemeente, naast zijn eigenlijke functie binnen de gemeente.

Ter vergelijking wordt door Jumelet en Wassenaar ook de organisatie beschreven van de voorlichting van de gemeente Amsterdam. Deze is gedeeltelijk decentraal ingericht en in totaal werken zo'n 300 mensen aan de voorlichting van Amsterdam.

Naast deze verschillen is er ook nauwelijks sprake van onderlinge afstemming binnen de overheidsvoorlichting als geheel. De landelijke voorlichting is al meerdere malen onderwerp van kritiek geweest en heeft de manier van werken moeten aanpassen. Campagnes moeten goedgekeurd worden en een nameting is verplicht.

Voor gemeentelijke voorlichters zijn niet deze zelfde regels opgesteld, waardoor in de praktijk nauwelijks nameting wordt gedaan (Middel, 2004).

Het ontbreken van een duidelijk theoretisch kader en landelijke bekendheid, door onderbelichting in pers en politiek debat, heeft er waarschijnlijk voor gezorgd, dat niet eerder onderzoek naar dit onderwerp is verricht.

Vanwege de genoemde verschillen tussen de landelijke en lokale praktijk, en de genoemde verschillen binnen de lokale praktijk, wordt ook een verschillende werkwijze verondersteld.

Het ontbreken van vergelijkend materiaal verhindert onderzoek naar de invloed van veranderingen door de jaren heen. Wel moet rekening worden gehouden met een veranderende praktijk. In de bijlagen is een overzicht van de ontwikkeling van de voorlichting opgenomen. Hieruit komt naar voren, dat het vakgebied in haar relatief korte bestaan ingrijpende veranderingen heeft ondergaan. Daarom is gekozen actuele informatie te gebruiken.

Hoofdvraag

Op welke manier komt publiekscommunicatie bij gemeenten tot stand, en hoe verhoudt de praktijk zich tot prescriptieve literatuur?

Door het onderzoek te concentreren op enkele actuele thema's, is de actualiteit van de cases gegarandeerd. Een bijkomend voordeel is, dat de data beter vergelijkbaar wordt.

Subvragen

Om een antwoord te vinden op de hoofdvraag, worden subvragen geformuleerd. Deze zijn gebaseerd op de elementen van de prescriptieve literatuur (lees stappenplannen). Hierbij is gezocht naar een stappenplan, welke specifiek gericht is op het onderwerp van dit onderzoek, namelijk gemeenten.

De gemeente Rotterdam heeft een standaard ontwikkeld voor communicatieplannen. Deze standaard is van toepassing op communicatieplannen van de gemeente, deelgemeenten en gemeentelijke diensten. Dit stappenplan wordt 'de communicatieplanner' genoemd. De communicatieplanner kan via het internet (<http://www.tappan.info/presentaties/communicatieplanner/hoofdstuk0.htm>) geraadpleegd worden.

De eerste stappen van de communicatieplanner zijn gericht op het definiëren van de aanleiding en het vergaren van achtergrondinformatie.

Als aanleidingen worden de volgende mogelijkheden opgesomd:

- Strategisch programma uit college-akkoord
- Collegeopdracht/opdracht wethouder
- Dienstopdracht
- Beleidsnota
- Producten
- Iets anders

Blijkbaar werkt de gemeentelijke voorlichter doorgaans in opdracht van het bestuur. Daarnaast worden enkele mogelijkheden genoemd, waarbij de voorlichter wordt betrokken bij (afgeronde) inspanningen van beleidsafdelingen. Echter zoals het laatste punt weergeeft, zijn er ook andere aanleidingen mogelijk.

De eerste stappen bestaan uit vragen, welke moeten leiden tot een duidelijke omschrijving van de aanleiding. Hierbij maakt men op basis van aanvullende vragen een situatie-analyse. Deze vragen zijn onderverdeeld naar inhoudelijke aspecten en procesmatige aspecten. Inhoudelijke aspecten zijn ondermeer een beschrijving van het onderwerp en de beoogde resultaten. Bij procesmatige aspecten gaat het vooral om verantwoordelijkheden, betrokkenen en het budget.

Daarnaast wordt in lijn met het model van Van Woerkum aandacht besteed aan de beleidsinstrumentenmix.

Een uitgebreide probleem- of opdrachtformulering met situatie-analyse lijkt op basis van de communicatieplanner de norm.

Nadat op basis van de aanleiding relevante informatie is verzameld, wordt de vertaalslag gemaakt naar de operationele planning.

De eerste stap die wordt gezet is het benoemen van interne en externe doelgroepen. In de communicatieplanner van gemeente Rotterdam wordt specifiek aandacht besteed aan allochtonen. In de planner wordt aangegeven, dat dit een specifiek aandachtspunt van het college van Rotterdam vormt.

In eerste instantie wordt zoveel mogelijk informatie over de benoemde doelgroepen gevraagd. Vervolgens wordt de voorlichter gevraagd een beschrijving te geven van de bestaande situatie aangaande de kennis, houding en het gedrag van een bepaalde doelgroep, ten aanzien van het onderwerp.

De volgende stap staat in het teken van het formuleren van doelstellingen. Hierbij wordt vastgesteld welke veranderingen in kennis, houding en gedrag men wil behalen.

De communicatieplanner vervolgt met het bepalen van de juiste strategie. Hierbij wordt aangegeven dat altijd sprake is van maatwerk. Er worden diverse voorbeelden gegeven van mogelijke strategieën, waaronder push en pull, olievlek en perifere route.

Er hoeft niet altijd voor één specifieke strategie gekozen te worden, soms kunnen strategieën gecombineerd worden.

Ook wordt aangegeven dat veranderingen niet altijd met communicatie (alleen) te behalen zijn. Er wordt aanbevolen het plan beknopt te houden, waarbij een overzicht wordt gegeven van de doelgroepen en kort de strategie wordt samengevat.

Het blijkt niet de bedoeling de achterliggende keuzes te laten zien. Dit is nu juist onderwerp van het onderzoek. Het afnemen van interviews lijkt de enige manier om meer over het gehele ontwerpproces te weten te komen.

Er wordt in de communicatieplanner wel nadruk gelegd op zaken als tijd, geld en capaciteit. Klaassen geeft aan dat deze zaken van doorslaggevend belang zijn en dikwijls onderbelicht blijven in de door hem onderzochte ontwerptheorie.

Na de keuze voor de meest geschikte strategie, volgt het formuleren van de boodschap(en).

Hierbij wordt de nadruk gelegd op het afstemmen van de boodschap op de doelgroep(en).

Hiernaast wordt specifiek aandacht besteed aan toonzetting en het voeren van de huisstijl.

De boodschap moet vervolgens worden uitgedragen, hiervoor kiest men middelen en activiteiten.

In het plan wordt gewezen op bestaande middelen en media, waarvan de voorlichter gebruik kan maken. Hierbij worden alle interne media, externe media, nieuwe media en allochtonenmedia genoemd. De keuze wordt ingegeven door de geformuleerde doelstellingen, de boodschap en de doelgroep. Verder wordt ook met betrekking tot dit punt aanbevolen rekening te houden met tijd en kosten. Ter afsluiting van deze stap wordt gewezen op het belang van pretesten.

Nadat het plan gereed is wordt, evenals bij aanvang, de planning, het budget en de verantwoordelijkheid met betrekking tot de uitvoer van het plan doorgenomen. Alle afspraken dienen opgenomen te worden in een draaiboek. Dit draaiboek vormt vervolgens de leidraad gedurende de implementatiefase.

Ten slotte wordt gevraagd naar de manier van evalueren. Uit de planner blijkt, dat geëvalueerd wordt op basis van communicatie-effecten, beleidseffecten en/of het proces. Ook wordt verwezen naar het bijstellen op basis van de evaluatie. Hierbij wordt aangegeven, dat men gebruik kan maken van verschillende vormen van onderzoek.

Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende subvragen geformuleerd worden:

- Wat is de aanleiding voor communicatieprocessen en welke personen zijn hierbij betrokken?
- Hoe komt de voorlichter tot de geformuleerde opdracht of het geformuleerde probleem?
- Waarop is de doelgroepsegmentatie gebaseerd?
- Hoe is de voorlichter tot de geformuleerde doelstellingen gekomen?
- Hoe is de voorlichter tot de gekozen strategie gekomen?
- Waarom heeft de voorlichter voor een bepaalde boodschap gekozen?
- Waarop is de selectie van middelen gebaseerd?

- Op welke wijze vindt implementatie plaats?
- Op welke wijze vindt evaluatie plaats?
- Welke rol speelt onderzoek binnen het proces?

Thema's

Op dit moment zijn binnen gemeenten tal van veranderingen gaande. Enkele voorbeelden hiervan zijn de dualisering van het gemeentelijk bestuur, overdracht van taken van de landelijke overheid naar de lokale overheden, de opkomst van interactieve beleidsvorming, de aanbevelingen van de commissie Wallage en de opkomst van nieuwe media. Deze zaken worden hieronder kort toegelicht.

Communicatie in het hart van beleid is een van de aandachtspunten uit het rapport Wallage. Communicatie zou als managementstaak deel van het beleidsvormingsproces moeten uitmaken. Zodoende kan het beleidsinstrument een bijdrage leveren aan het succes van beleid.

Hierbij wordt advisering een belangrijker onderdeel van het voorlichtingswerk en zou dit een nadrukkelijke plaats in de literatuur moeten krijgen.

Betteke van Ruler constateert in haar oratie echter dat er geen boeken over communicatieadvies te vinden zijn. (2003, blz. 6) Verder zegt zij:

“Het feit dat er zo weinig bekend is over wensen en verwachtingen van opdrachtgevers en de dialoog nooit structureel tot stand is gekomen, laat zien dat ook de interactieve modellen niet serieus ontwikkeld zijn”. (2003, Blz. 36)

Hiermee geeft zij aan dat interne beïnvloeding grote invloed heeft op het ontwerpproces. Omdat zij constateert dat dit element vaak ontbreekt in de modellen constateert zij dat de modellen niet ver genoeg ontwikkeld zijn. De manier waarop wordt omgegaan met de inmenging in de keuzes binnen het ontwerpproces heeft grote gevolgen voor het eindresultaat. Aanwijzingen over het geven van gedegen advies en toelichting zou dus zeker een plaats in de literatuur verdienen.

Vaak is dit advies gericht aan managers of bestuurders zonder communicatieachtergrond of – ervaring. Hoewel voorlichting als afdeling vaak onder de staffuncties valt (overheidscommunicatie, 2003), is deze vaak onderdeel van een bestuursafdeling, die weinig tot niets met communicatie te maken heeft (Van Ruler, 2003).

In de wereld van Postbus 51 (Doude van Troostwijk & Geelhoed, 1993) is wel plaats ingeruimd voor advies. Er wordt gesteld, dat advies moet bestaan uit: een professionele afweging met betrekking tot de inzet van communicatie, het benoemen van de communicatieve aspecten van beleidsvarianten (is het voorlichtbaar?), het doorgeven van relevante signalen uit de samenleving en het verschaffen van inzicht in de heersende publieke opinie.

Hierbij wordt in tegenstelling tot Van Ruler geen probleem gezien in het ontbreken van duidelijkheid over de (algemene) wensen en verwachtingen van opdrachtgevers met betrekking tot advies. Voorlichters moeten uit zichzelf adviseren over de wenselijkheid en mogelijkheden van communicatie in een specifieke situatie.

Ook zouden ze zich actief moeten bemoeien met beleidsvoorbereiding en de invulling van beleid. Kennis van de publieke opinie speelt hierbij een essentiële rol. Interne medewerking bepaalt de kans van slagen van het voorstel. Immers voorlichters dienen op de hoogte te worden gesteld van beleidsvoornemens en betrokken te worden bij de ontwikkeling van beleid. Daarvoor zijn ze afhankelijk van de medewerking van beleidsmedewerkers en de steun van het topmanagement.

Klaassen (2004) geeft aan, dat bij sommige theorieën wel raketings aandacht wordt besteed aan het feit, dat advies en het vragen van toestemming deel uitmaken van het ontwerpproces. Inhoudelijk wordt dit in de literatuur vaak weinig tot niet wordt uitgewerkt. Ook op dit punt lijken de stappenplannen een ideaalbeeld te geven, waarbij voorlichters de vrije hand hebben om naar eigen inzicht de communicatie zo goed mogelijk vorm te geven. Hierbij niet gehinderd door allerlei vormen van en pogingen tot beïnvloeding.

In de praktijk lijkt dit echter anders te zijn. Het beleid van de overheid beïnvloedt de manier van leven van alle burgers. Beleid heeft in (bijna) elke vorm voor- en tegenstanders. Bij grote projecten organiseren deze zich in groepen, om te proberen het beleid te beïnvloeden. Hiermee moet in de communicatie natuurlijk rekening worden gehouden. Vaak leidt dit ook tot extra communicatie, bijvoorbeeld in de vorm van een bijeenkomst (met name bij gemeenten). Naast externe beïnvloeding is er het gegeven, dat de voorlichting geen eigen organisatie is en dus wel degelijk te maken heeft met de eisen en wensen van bestuurders en managers.

De genoemde zaken hebben potentiële invloed op de voorlichtingspraktijk. De opkomst van nieuwe media voegt bijvoorbeeld nieuwe middelen toe aan het ontwerpproces. Andere ontwikkelingen kunnen hele nieuwe taken en een andere positie van de voorlichting binnen de organisatie tot gevolg hebben.

Of de voorstellen de praktijk hebben veranderd en of genoemde veranderingen invloed hebben op de praktijk kan echter niet worden getoetst, omdat een nulmeting (in enige vorm) ontbreekt. Het is daarom zinvol onderzoek te doen naar de ontwerppraktijk bij gemeenten. Op basis van een dergelijk onderzoek kan de waarde van de literatuur voor de praktijk worden geëvalueerd en kan de invloed van veranderingen in de toekomst getoetst worden.

Een van de meest toepasselijke onderzoeken van de laatste jaren is een onderzoek naar het ontwerpproces van campagnes van postbus 51 door Klaassen (2004).

Het is hierbij wel de vraag in hoeverre zijn constatering over de landelijke praktijk overeen komen met de lokale praktijk. Belangrijke verschillen zijn, dat Postbus 51-campagnes moeten worden goedgekeurd en aan duidelijke voorwaarden moeten voldoen. Een van deze voorwaarden is, dat nameting op campagnes moet volgen. Bij eerdere stages heb ik geconstateerd dat dit lokaal niet (altijd) de praktijk is.

Verder is mijn onderzoek niet specifiek gericht op publiekscampagnes, maar op publiekscommunicatie. Derhalve wordt zoveel mogelijk gezocht naar een algemeen beeld met betrekking tot externe communicatie. De reden hiervoor is, dat met name kleinere gemeenten in de dagelijkse praktijk minder door middel van grootschalige publiekscampagnes communiceren met de burger.

Wel worden de door Klaassen benoemde elementen uit het ontwerpproces meegenomen. Deze elementen staan centraal in de aangeboden literatuur en Klaassen constateert dat deze ook in de praktijk centraal te staan. Concreet gaat het hier om: de samenhang van beleidsontwerp, voorlichtingsontwerp en middelenontwerp, de totstandkoming van de keuze voor doelstellingen, doelgroepen, boodschappen en middelen in het ontwerpproces, de inzet van intermediairs in het ontwerpproces en de inzet van onderzoek in het ontwerpproces.

Zoals hierboven staat beschreven en in het historisch overzicht is terug te zien (zie bijlagen), is de voorlichtingspraktijk in betrekkelijk korte tijd sterk veranderd. Doel van het onderzoek is inzicht te bieden in de communicatiepraktijk van dit moment. Derhalve is het belangrijk om recente vormen van publieksvoorlichting te bespreken. Uit onderzoek (Middel, 2004) is gebleken dat gemeenten de adviezen van de commissie Wallage (zie hoofdstuk 2) in behoorlijke mate opvolgen. Drie van de vier thema's zijn direct afgeleid uit dit advies. Zodoende kan met zekerheid worden gezegd dat de inzichten die uit het onderzoek naar voren komen iets zeggen over de praktijk, zoals deze op dit moment heersend is. Ten slotte is het thema 'ambtelijke communicatie' opgenomen. Dit is een meer traditioneel thema, waarbij men mogelijk verder is in het ontwikkelen van een systematische werkwijze. Hierbij moet echter sprake zijn van een actueel project, zodat ook deze resultaten iets zeggen over de huidige situatie binnen de gemeentelijke voorlichting.

De thema's:

- Interactief beleid
Initiatieven om (mede) door middel van communicatie de betrokkenheid van de burger te vergroten of voorwaarden te scheppen voor een meer individuele benadering van de burger
- Profileren en positionering
Projecten op het gebied van stadspromotie, imago, vertrouwen van de burger en het kenbaar maken van resultaten (bijvoorbeeld Burgerjaarverslag)
- Ambtelijke communicatie
Informatie verschaffen (vanuit objectief of persuasief oogpunt) over besluiten en beleid
- Digitale communicatie
Hierbij kan gedacht worden aan zaken als e-government, elektronische transacties en internet

Bij de reconstructies werd gevraagd te vertellen, welke stappen zijn ondernomen om uiteindelijk tot een gerealiseerde communicatie-uiting of strategie (met meerdere gerealiseerde uitingen) te komen. Hierin wordt het gehele proces meegenomen, van de aanleiding tot het ontwerpproces tot eventuele effectmeting.

Bij de interviews met managers vormden de thema's in mindere mate het onderwerp. En werd meer gelet op de algemene manier van werken binnen de afdeling.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan relevante informatie uit de literatuur. Zoals eerder gezegd is er weinig specifieke literatuur voorhanden met betrekking tot het ontwerpproces van overheidscommunicatie bij gemeenten. Daarom wordt in hoofdzaak aandacht besteed aan literatuur en theorieën met betrekking tot het ontwerpproces in het algemeen, zoals stappenplannen. Verder zijn er onderzoeken gedaan naar de communicatiepraktijk in het algemeen of overheidscommunicatie in het algemeen. Deze zijn vaak specifiek of overwegend gericht op de landelijke overheid.

Gezien de Nederlandse staatsinrichting en de plaats van gemeenten hierin zijn verschillen te verwachten tussen de praktijk bij gemeenten en de situatie, zoals deze wordt beschreven in de beschikbare literatuur. Nog los van de te verwachten verschillen tussen gemeenten onderling. In kleine gemeenten is soms één persoon belast met communicatie, soms zelfs naast een andere functie binnen de gemeente. In de grootste gemeenten zijn er meerdere afdelingen en hebben bepaalde gebieden binnen de gemeenten (deelraden, stadsdelen of deelgemeenten) eigen communicatieafdelingen. Dit blijkt uit praktijkvoorbeelden in de literatuur. Zo blijken grote gemeenten een centrale voorlichtingsafdeling te hebben, met daarnaast enkele decentrale afdelingen. In totaal werken er tientallen voorlichters bij bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam (Jumelet & Wassenaar, 2003). Maar ook de voorlichting van kleine gemeenten komt aan bod. Hier is soms slechts één persoon verantwoordelijk voor het communicatiebeleid. Een voorbeeld is de gemeente Neder-Betuwe, waar één persoon de voorlichting verzorgt naast zijn eigenlijke functie. Deze persoon heeft geen specifieke opleiding gevolgd, maar is op basis van persoonlijkheidskenmerken gevraagd deze functie in te vullen (Jumelet & Wassenaar, 2003). Op basis van personele bezetting kan de verwachting worden uitgesproken, dat de praktijk bij de grootste gemeenten sterk lijkt op de landelijke praktijk. Vervolgens kan gesteld worden dat naarmate een gemeente kleiner is, de verschillen met de landelijke praktijk toenemen.

De gemeente Den Bosch heeft een benchmark laten uitvoeren, waarin zij (met name op het gebied van organisatie, takenpakket, en communicatiethema's) wordt vergeleken met gemeenten van vergelijkbare grootte. Hieruit blijkt, dat er onderling weinig verschillen geconstateerd kunnen worden. De belangrijkste verschillen zijn een keuze voor een decentrale of centrale organisatie van de afdeling en de al dan niet structurele keuze voor crisis- en risicocommunicatie als thema (Tappan, 2004).

Het is dus te verwachten dat gemeenten van vergelijkbare omvang op een vergelijkbare manier invulling geven aan voorlichting. Echter hoe groter de verschillen qua omvang, hoe groter de verschillen qua invulling van het voorlichtingsbeleid, is mijn verwachting.

Klaassen (2004) heeft onderzoek gedaan naar het voorlichtingsontwerpproces. Hierbij heeft hij zijn onderzoek specifiek gericht op de landelijke overheid, door Postbus 51 campagnes onder de loep te nemen. Hierbij werd het proces in de praktijk afgezet tegen de prescriptieve modellen (stappenplannen) in de literatuur. Hierbij kwamen diverse verschillen aan het licht. Daarover later meer. Het is mijn verwachting dat deze verschillen minstens even sterk zullen zijn bij gemeenten. Om dit te toetsen zal in een later stadium onderzoek worden verricht onder een aantal geselecteerde gemeenten. Hierbij zullen de bevindingen in dit hoofdstuk centraal staan.

Ander onderzoek (met name Zweekhorst, 2001 en Van Ruler, 1996) is specifiek gericht op communicatiemanagers. Hierbij wordt vooral gelet op de invloed en werkzaamheden van deze managers binnen de organisatie en de samenwerking van deze managers met het 'topmanagement' van de organisatie. Deze onderzoeken zijn niet specifiek gericht op overheidscommunicatie. Onder de respondenten zijn wel communicatiemanagers van de overheid, maar vooral ook uit het bedrijfsleven. Ook staat het ontwerpproces van communicatie niet centraal bij deze onderzoeken. Van Ruler lijkt inbreng op dit gebied geen taak voor de communicatiemanager (leidinggevende op de afdeling communicatie) te vinden. Volgens Van Ruler zou deze binnen de organisatie moeten meebeslissen over strategische doelen op organisatie niveau.

Hoewel deze onderzoeken niet gericht zijn op dezelfde doelgroep of hetzelfde onderwerp, komen toch een aantal interessante thema's aan de orde.

Van Ruler en Zweekhorst constateren dat communicatie een duidelijk uitvoerende plaats in de organisatie inneemt. Klaassen komt tot dezelfde conclusie. Hij constateert welke invloed dit heeft

op het ontwerpproces. Men blijkt bijvoorbeeld bij belangrijke beslissingen vaak toestemming te moeten vragen.

Dit wijst op het belang van de relatie met de topmanager, zoals bij het onderzoek van Zweekhorst centraal staat. Klaassen constateert echter invloed bij meer partijen dan alleen de topmanager. Ten slotte wordt in de genoemde onderzoeken geconstateerd dat gedurende het ontwerpproces en na implementatie weinig aandacht uitgaat naar onderzoek. Bijvoorbeeld ter onderbouwing van strategische keuzes of in het kader van evaluaties.

In dit hoofdstuk komen deze bevindingen uitgebreid aan bod. Er wordt een discrepantie verondersteld tussen de stappenplannen, de bevindingen uit de literatuur met betrekking tot de praktijk en de praktijk die onderwerp vormt van dit onderzoek. Daarom wordt aan het einde van dit onderzoek duidelijk omschreven welke theorieën kunnen bijdragen aan een beter begrip van de praktijk. Vervolgens worden deze in het veldonderzoek gespiegeld aan de praktijk in de geselecteerde gemeenten. Meer specifiek gemeenten in Zuid-Holland.

Dit inzicht moet worden verkregen vanuit resultaten uit interviews. Dit om inhoudelijk meer te weten te komen over de ontwerppraktijk. In de toekomst kan op basis van deze kennis mogelijk eenvoudiger en effectiever kwantitatief onderzoek naar de ontwerppraktijk plaatsvinden. De beschikbare kwantitatieve onderzoeken zijn niet direct gericht op het ontwerpproces of geven naar mijn idee enige onduidelijkheid (ze zijn bijvoorbeeld gebaseerd op theorieën die juist ter discussie staan). Daarom moeten interviews duidelijk maken in welke mate bepaalde literatuur bruikbaar is voor de genoemde gemeenten. Op basis van deze bevindingen kan grootschaliger onderzoek plaatsvinden.

Bij de onderstaande bespreking van het literatuuronderzoek worden de bevindingen thematisch besproken op basis van de geformuleerde hoofdvraag en subvragen.

Terminologie

Zweekhorst en Van Ruler kiezen ieder voor een andere term voor de beroepsbeoefenaars van communicatie die onderwerp zijn van hun onderzoek.

Zweekhorst kiest voor het algemenere communicatiefunctionarissen, terwijl Van Ruler spreekt van communicatiemanagers. Dit laatste vooral, omdat zij zich specifiek richt op het hoofd van de onderzochte communicatieafdeling.

Het onderwerp van dit onderzoek is zoals eerder naar voren gekomen gemeentelijke communicatiebeleidsmedewerkers en afdelingshoofden. De klassieke term voor mensen die werkzaam zijn als communicatieprofessional bij de overheid is 'voorlichter'. Daarom heb ik gekozen om het in mijn verslag te spreken van voorlichters en hoofd van de voorlichtingsafdeling. Bij het bespreken van de beschikbare literatuur kies ik ervoor de benaming van de schrijver aan te houden. Dit omdat schrijvers bevindingen vaak baseren op onderzoek onder respondenten uit (gedeeltelijk) andere segmenten van het beroepsveld. Zweekhorst is een van de schrijvers die wel gemeenten heeft opgenomen in haar onderzoek, maar zij heeft hierin ook grote bedrijven opgenomen. Alleen wanneer onderzoek specifiek onder communicatiefunctionarissen van de overheid heeft plaatsgevonden, wordt gebruik gemaakt van de term voorlichter. Daarbij moet duidelijk zijn of deze voorlichter tot de doelgroep van dit onderzoek (gemeentelijke voorlichter) behoort of niet.

2.1 Bevindingen

Er is één bron in de literatuur die direct enig inzicht kan verschaffen in relatie tot de hoofdvraag. Klaassen (2004) deed onderzoek naar prescriptieve modellen.

In de literatuur zijn veel prescriptieve modellen te vinden. Schrijvers geven aan welke stappen in het ontwerpproces genomen dienen te worden en wat hierbij de belangrijkste overwegingen zijn. Klaassen (2004) vermoedde een slechte aansluiting tussen dergelijke modellen en de praktijk en heeft onderzoek gedaan op dit gebied. Hierbij werd de praktijk beperkt tot campagnes van de rijksoverheid. Hij constateerde vooral dat in de literatuur te weinig rekening wordt gehouden met de complexe context waarin het ontwerpproces moet plaatsvinden. De literatuur impliceert dat de voorlichter de initiator en leider van het ontwerpproces is. In de praktijk blijkt hij vooral de uitvoerder en heeft hij voor alle belangrijke beslissingen toestemming nodig van zijn opdrachtgever en eventueel andere betrokkenen. Dit komt ook naar voren in diverse onderzoeken (Van Ruler, 1996; Zweekhorst, 2001 en Middel, 2004).

Doel/aanleiding van het ontwerpproces blijkt ook niet altijd (alleen) het oplossen van een communicatie(kundig) probleem te zijn. Vaak is het profileren van de eigen organisatie, personen binnen de organisatie en/of betrokken organisaties en personen het (neven)doel. Deze blijken vaak niet opgenomen in de officiële plannen. Toch moet de voorlichter (gedwongen) zoeken naar mogelijkheden om deze elementen in de campagne te verwerken. Dit kan ten koste gaan van de afstemming van het communicatiedoel op de doelgroep.

Optimale afstemming op de publieksdoelgroep(en), als hoofddoel, wordt verder bemoeilijkt door bepaalde schaduwdoelgroepen. Vaak is het belangrijk campagnes onder de aandacht te brengen van politici of maatschappelijke organisaties.

Het ontwerpproces blijkt in de praktijk in zeer beperkte mate flexibel. Het proces wordt gereguleerd door richtlijnen en vaste procedures, waardoor zaken als budget, mediumselectie en planning al ver van tevoren zijn vastgelegd. Het terugkomen op of ingrijpend bijstellen van beslissingen is vrijwel onmogelijk door een sterk hiërarchisch bepaalde besluitvormingsstructuur en doordat belangrijke beslissingen vaak voortkomen uit onderhandelingen tussen participanten. Dit verklaart naar mijn idee ook waarom formatieve evaluatie vaak ontbreekt (Van Ruler, 1996; Middel, 2004 en Zweekhorst, 2001). Deze staat immers in het teken van gerichte aanpassingen voor het verhogen van effectiviteit. Aanpassing blijkt echter onmogelijk. Daarnaast worden, zoals gezegd, zaken als tijd en geld van tevoren vast gesteld. Bij mijn ervaringen in eerdere stages werd onderzoek als duur en tijdrovend gezien. Dit komt terug in de bevindingen van Van Ruler (1996). Hierin geeft meer dan de helft van de respondenten aan geen tijd te hebben voor onderzoek.

Verder blijken beslissingen niet genomen te worden op basis van voldoende kennis en inzicht. Met name informatie over de doelgroepen ontbreekt of is onvolledig. Dit begint al bij de opdrachtverlening, welke inhoudelijk in onvoldoende mate richtinggevend is en waarbij de ruimte voor probleemanalyse en vooronderzoek beperkt is.

Ten slotte concludeert Klaassen dat opdrachtgevers onrealistische verwachtingen hebben. De voorlichter moet snel resultaten boeken. Bovendien zijn communicatieve effecten moeilijk te meten, waardoor veelal wordt ingezet op een zichtbare en opvallende campagne, om beter meetbare elementen als bereik en waardering te verhogen.

In algemeenheid geeft hij aan dat uit zijn onderzoek blijkt dat voorlichters de modellen onderschrijven. Ze moeten echter gezien worden als ideaalbeeld of als instrument om communicatie te verbeteren. De invulling kan namelijk niet volledig naar de praktijk vertaald worden, doordat in de modellen onvoldoende rekening wordt gehouden met contextuele factoren. Hierbij kan worden gedacht aan tijdsdruk, lage budgetten, te weinig zeggenschap van de voorlichter met betrekking tot strategische keuzes en interne en externe bemoeienis.

Zoals eerder geconstateerd ligt de nadruk op uitvoerende taken in het werk van de voorlichter, daardoor is het belangrijk deze te onderzoeken om een beter beeld van de praktijk te krijgen. Het onderzoek van Klaassen geeft de landelijke praktijk weer. Dit geeft een eerste indruk van de praktijk op lokaal niveau. Toch mag verondersteld worden dat de nodige verschillen bestaan.

De omvang van de voorlichtingsafdeling en de expertise van het personeel blijkt gerelateerd aan de grootte van de gemeente (Jumelet & Wassenaar, 2003). De praktijk in kleine gemeenten wijkt hierdoor in hogere mate af van de landelijke praktijk, dan in grotere gemeenten het geval is.

Een grotere voorlichtingsafdeling betekent meer intern beschikbare tijd voor het ontwikkelen van communicatiebeleid, voorlichtingsactiviteiten en communicatiemiddelen. Klaassen constateert dat de invloed van de beschikbare tijd wordt onderschat in de theorie. Daarbij is het de vraag of een voorlichter in alle gevallen tijd heeft, om de ontwerprichtlijnen op de voorgeschreven wijze te volgen. Een kleinere gemeente betekent minder beschikbare tijd in absolute zin.

Relatief gezien zijn de verschillen op het gebied van tijd minder groot dan het bovenstaande impliceert. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op een meer homogene samenleving binnen kleinere gemeenten. Dit maakt het ontwerpen van een uniform en eenvoudig plan mogelijk. Bovendien betekent een kleinere gemeente vaak minder directe aanleiding tot communicatie.

Daaruit kan geconcludeerd worden dat de complexe context, waarnaar Klaassen verwijst ook een kleinere rol speelt, naarmate de omvang van een gemeente afneemt. Echter de kortere lijnen en het combineren van taken, kan onderlinge bemoeienis in de hand werken.

Het beschikbare budget is ook gerelateerd aan de omvang van de gemeente. Massamediale campagnes door de landelijke overheid kosten veel geld. Op lokaal gebied leiden recente ontwikkelingen als stadspromotie en stadsmarketing tot steeds duurdere uitingen gericht op een

steeds groter bereik. Juist op het gebied van bereik van communicatie en het beschikbare budget zijn de grootste verschillen tussen kleinere en grotere gemeenten te verwachten. Op dit punt worden de verschillen tussen de landelijke praktijk en de praktijk binnen de grootste gemeenten naar mijn idee steeds kleiner.

De subvragen zijn gebaseerd op 'de communicatieplanner' van gemeente Rotterdam. Dit document is speciaal ontwikkeld voor deze gemeente, als leidraad bij het ontwerpproces. De subvragen zijn derhalve geformuleerd op basis van een document dat specifiek gericht is op het onderwerp en de doelgroep van het onderzoek.

Klaassen (2004) heeft onderzoek gedaan naar de bruikbaarheid van prescriptieve modellen, in het specifieke geval van Postbus 51-campagnes. Dit is het enige onderzoek dat zich speciaal richt op de toepasbaarheid van de ontwerpliteratuur in de praktijk.

Klaassen ziet vooral sociaal-psychologische inzichten en theorieën terugkomen in de ontwerpmodellen en –methoden uit de prescriptieve literatuur. Met name de theorie van gepland gedrag. Hij verwijst hiervoor naar o.a. Fishbein & Ajzen, 1975; Ajzen & Madden, 1986. Deze theorie is vooral terug te vinden in de prescriptieve literatuur, doordat geadviseerd wordt campagnes te richten op attitude, gedrag(sintentie) en sociale norm. Wanneer een sterke attitude bij de doelgroep ontbreekt (door het ontbreken van voldoende voorkennis) of door het ontbreken van gedragsdoelstellingen kunnen ook kennisdoelstellingen worden geformuleerd. 'Hierdoor ontstaat een lineair beeld van gedragsverandering: van kennisverandering naar attitudeverandering naar verandering van gedragsintentie en uiteindelijk gedragsverandering'. Verder verwijst hij naar Newell & Simon (1972), voor de overeenkomsten van de structuur van de modellen met cognitief psychologische theorievorming over rationele probleemoplossing. Hierbij wordt een complex probleem in kleinere problemen opgedeeld. Vervolgens worden deze deelproblemen aangepakt, om uiteindelijk het hoofdprobleem op te lossen. Formatieve evaluatie moet steeds uitwijzen in hoeverre de deeloplossingen bijdragen aan een oplossing voor het hoofdprobleem.

Voor een beschrijving van de prescriptieve modellen inventariseert hij er vier:

1. Het model voor de gezondheidsvoorlichting van kok e.a. (1987)
2. De checklist van Wapenaar e.a. (1989)
3. Het model van overheidsvoorlichting van De Roon (1991/1993)
4. Het planningsmodel van Van Woerkum & Kuiper (1995)

De stappen die in elk van deze modellen terugkomen zijn:

1. Diagnose: onderzoek naar het probleem
2. Doelbepaling: een afweging van mogelijke oplossingen en gevolgen
3. Strategie: het uitzetten van de grote lijnen met betrekking tot de invulling en de manier van werken
4. Implementatie: het uitvoeren van het plan
5. Evaluatie: het beoordelen van de stappen en het eindresultaat

Deze stappen komen overeen met de geformuleerde subvragen op basis van 'de communicatieplanner' van gemeente Rotterdam. 'De communicatieplanner' is echter gedetailleerder en bevat derhalve enkele extra stappen.

Er is gezocht naar literatuur en onderzoek, met betrekking tot de geformuleerde subvragen. Deze is niet direct gericht op de steekproef (gemeenten). Maar kan iets meer vertellen over de praktijk in algemene zin. Sommige theorieën die aan bod komen zijn niet specifiek gericht op ontwerpprocessen (of zelfs communicatie) en/of zijn niet gebaseerd op (gedegen) onderzoek. Deze dragen echter wel bij aan een breder referentiekader. Dit is van essentieel belang bij het uitvoeren van het praktijkonderzoek en bij het interpreteren van de resultaten.

De bevindingen van het literatuuronderzoek zijn geordend op basis van de geformuleerde subvragen. Hierbij worden deze (voor zo ver mogelijk) zoveel mogelijk beantwoord vanuit de beschikbare literatuur. In sommige gevallen is gekozen subvragen gezamenlijk te beantwoorden, op basis van de beschikbare informatie.

Aanleiding voor het ontwerpproces

In het eerder aangehaalde proefschrift beschrijft Klaassen (2004, blz. 9) het ontwerpproces en de fase die hieraan vooraf gaat.

Hij geeft aan dat bij onderzoek naar het communicatieontwerpproces, het proces centraal staat, waarin de zender komt tot het formuleren van een strategie ten einde een boodschap te

communiceren. Dit proces begint bij de aanleiding voor dit proces. Dit kan worden geïnitieerd door een persoon, maar ook door een bepaalde perceptie bij de communicatiedeskundige (met betrekking tot een maatschappelijk probleem/een maatschappelijke tendens). Vervolgens wordt het ontwerpproces in gang gezet.

J. Katus, (in Middel, 1993) stelt het oplossen van een probleem centraal binnen het communicatieproces. Een probleem vormt dan de aanleiding voor het ontwerpproces. Klaassen concludeert echter dat dit in de praktijk niet altijd het geval is.

Een onderbelicht element is de perceptie van verschillende groepen. Van Meegeren (1997) gaat hier dieper op in. In zijn onderzoek naar de invoering van de 'dure afvalzak' in Barendrecht geeft hij aan, hoe een issue voor een bepaalde groep een probleem is en voor een andere niet. Een door de overheid gesignaleerd probleem kan voor (sommige) burgers helemaal niet als probleem worden ervaren. In de paragraaf over doel en strategie (subvraag 3) volgt meer hierover.

In veel (recente) literatuur wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het vroegtijdig betrekken van communicatie in het beleidsproces. In 'Overheidscommunicatie' (Jumelet & Wassenaar, 2003) wordt verduidelijkt welke omslag dit inhoudt:

"Traditioneel ontwikkelde de overheid beleid en wanneer dat gereed was, volgde de communicatie. Winsemius heeft een belangrijke bijdrage geleverd in het doorbreken van deze volgtijdelijkheid. Hij onderscheidde vier fasen in de beleidscyclus en vulde bij elk daarvan de bijdrage van communicatie in. Op die manier is communicatie ingebed in de beleidscyclus. Hij gebruikte de volgende fasering: signalering, formulering, uitvoering en tenslotte beheer. Er zijn diverse indelingen in beleidsfasen in omloop. Rebel bespreekt in zijn boek (Rebel, 2000) de verschillende benaderingen van beleid. De indeling die hier wordt uitgewerkt, bestaat uit vijf fasen waarin het aandeel van communicatie zichtbaar is te maken.

1. Probleemsignalering en agendavorming. Hoofdopdracht: luisterfunctie, monitoren.
2. Beleidsvoorbereiding. Hoofdopdracht: een begin maken met de interactieve beleidsvorming.
3. Beleidsvaststelling. Hoofdopdracht: openbaarmaking, verklaring en toelichting.
4. Beleidsuitvoering (van invoering naar beheer). Hoofdopdracht: inzet van communicatie als instrument, communicatief maken van de andere beleidsinstrumenten.
5. Beleidsevaluatie (leidend tot beleidsbeëindiging of start nieuwe cyclus). Hoofdopdracht: effectmeting, aanpassingen doorvoeren.

Voor het uitvoeren van bovengenoemde opdrachten kan de vraag gesteld worden vanuit welke plek in de organisatie deze het meest kansrijk aangepakt kunnen worden. Sommige taken waarbij een nauwe samenwerking met materiedeskundigen onontbeerlijk is, kunnen het best in het hart van het beleidsproces plaatsvinden. Dat betekent: in de lijn van de organisatie. Andere taken kunnen het best vanuit een overkoepelende positie op stafniveau opgezet worden. Dat leidt uiteindelijk tot een functiemodel van beleidscommunicatie waarin de fase van beleidsvorming is opgebouwd uit de fasen van beleidsvoorbereiding en beleidsvaststelling". (blz. 41)

Deze bron pleit derhalve voor een ontwerpproces van communicatie dat direct geënt is op het beleidsontwerpproces. Hierbij vormt de start van het beleidsproces ook de start van het communicatieproces. Naar deze koppeling van beleid en communicatie wordt vaak verwezen door de term communicatie in het hart van beleid. Iets wat volgens Middel (2004) nog niet de realiteit is. Traditioneel vindt voorlichting plaats na afloop van het beleidsproces. De aanleiding voor het ontwerpproces van communicatie ligt dan in het afronden van het beleidsproces. Wat overigens nog gebeurt, zo blijkt uit een weergave uit de praktijk van een jonge voorlichter van de gemeente Groningen (Jumelet & Wassenaar, 2003):

"Het komt wel eens voor, dat een projectleider ineens bedenkt, dat communicatie bij een project betrokken moet worden". (Blz. 6)

Zweckhorst (2001) heeft gesprekken gevoerd met communicatieprofessionals. Zij geeft reacties vanuit de praktijk weer, waaruit blijkt dat zogenaamde 'topmanagers' ook hun bevoegdheden gebruiken om communicatieprocessen in gang te zetten (blz. 60). Haar gesprekspartners geven aan dat dit vaak nogal middelgericht of impulsief is.

Hierdoor is het ontwerpproces in deze situaties weinig strategisch. In het eerste geval worden diverse stappen overgeslagen. Een middel wordt dan immers niet gekozen op basis van een goed bereik bij de doelgroep of de geschiktheid om een bepaalde boodschap te communiceren.

Als voorbeeld van een impulsieve beweegreden wordt beschreven hoe een 'topmanager' zegt: "We moeten iets aan ons imago doen". Er wordt dan snel resultaat verwacht, terwijl niet duidelijk is welke problemen er zijn en hoe deze opgelost dienen te worden.

Een 'topmanager' heeft dus niet alleen invloed op de start van het ontwerpproces, maar ook op de invulling daarvan, zoals de respondenten beschrijven.

Zweekhorst gebruikt het begrip topmanager, omdat zij niet kiest voor respondenten uit de overheidssector, maar vooral ook uit de particuliere sector.

De aanleiding voor beleid (begeleid of afgesloten met communicatie) of communicatie kan ook een externe oorzaak hebben. Crisis- of risicocommunicatie kan hier een voorbeeld van zijn. Een incident als de vuurwerkcramp in Enschede kan gevoelens van onveiligheid oproepen bij burgers in andere gebieden die in de buurt van een vuurwerkopslagplaats wonen. En zo zijn er nog tal van voorbeelden, zoals het zoeken van een geschikte plaats voor een asielzoekerscentrum of verslaafdenopvang. De geconstateerde of verwachte gevoelens van onveiligheid zijn dan aanleiding voor beleid en/of publiekscommunicatie.

Ook al wordt in bijvoorbeeld het onderzoek van de Hogeschool van Utrecht (Middel, 2003) geconcludeerd dat crisis- en risicocommunicatie nog niet erg hoog op de agenda staat bij gemeenten. In een benchmark van de gemeenten 's Hertogenbosch (Tappan, 2004) blijkt dat de ene gemeente zich wel structureel met crisiscommunicatie bezig houdt, terwijl andere dit niet doen.

De politieke agenda en beleidsagenda kunnen beïnvloed worden door de publieke agenda. Sommige externe organisaties hebben hier zicht op en spelen er op in. Een voorbeeld is milieudefensie. Deze organisatie heeft een plan opgesteld (Milieudefensie, 2003a) waarin burgers worden ingezet om gemeenten onder druk te zetten. Dergelijke strategieën lijken gestoeld op theorieën als agenda setting, framing en priming. Al zijn deze theorieën eigenlijk bedoeld om de invloed van de media te verklaren. De genoemde theorieën komen later meer uitgebreid aan bod.

Zoals het bovenstaande illustreert, wordt meestal uitgegaan van communicatie naar aanleiding van incidenten/problemen of als gevolg van een afgerond beleidsproces.

Uit onderzoek van de Hogeschool van Utrecht (Middel, 2004) blijkt dit niet altijd het geval. Hierin wordt voorlichters en opdrachtgevers gevraagd naar de ontwikkeling van het vakgebied. Men noemde vooral interactief beleid, transparantie en de relatie met de burger verbeteren.

Voorlichters blijken een agenda op te stellen, waarin ruimte is opgenomen voor onderwerpen die naar hun idee extra aandacht verdienen.

Opdrachtgevers lieten de vraag in het genoemde onderzoek regelmatig open. Een tekort aan inzicht op wat er in het communicatievak speelt, werd als verklaring genoemd. De RVD (2001) kwam tot dezelfde conclusie en adviseerde de Commissie Wallage hierover. Voor een betere interne samenwerking en afstemming werd geadviseerd bestuurders bijvoorbeeld een communicatiecursus aan te bieden.

In relatie tot enkele constatering van Zweekhorst (2001) lijkt dit geen overbodige luxe. Communicatiehoofden worden door topmanagers niet altijd betrokken bij strategische beslissingen op communicatiegebied, de topmanagers vinden dat deze taak voor hen is weggelegd. Echter zij blijken niet op de hoogte van de ontwikkelingen binnen het vakgebied.

Samengevat kan de aanleiding voor communicatie een probleem zijn (eventueel afhankelijk van percepties). Verder kan de start van het beleidsproces aanleiding zijn of juist de afronding van het beleidsproces. Een andere mogelijke aanleiding is een opdracht of constatering van de topmanager of een andere vorm van interne beïnvloeding. Ook de voorlichter zelf kan initiatiefnemer zijn.

Voorlichters en opdrachtgevers benoemen aandachtsgebieden, deze kunnen aanleiding zijn voor (regelmatige) publiekscommunicatie.

Ten slotte blijken ook externe organisaties (indirect) het ontwerpproces in gang te kunnen zetten. Bij bespreking van de aanleiding voor communicatie tijdens de interviews kan deze kennis van waarde zijn, om indicaties in de richting van een of meer van deze constatering te signaleren. Op dit punt is geen reden gevonden een discrepantie te veronderstellen tussen de landelijke praktijk en de praktijk op lokaal niveau.

Probleem- of opdrachtformulering

De probleem- of opdrachtformulering hangt sterk samen met de aanleiding (zie de voorgaande paragraaf). Wanneer een topmanager het proces in gang stelt, bepaalt deze ook in grote mate de formulering van het probleem (bijvoorbeeld een gebrekkig imago) of de opdracht (bijvoorbeeld het maken van een nieuwe brochure).

Ook de medewerking van andere beleidsafdelingen is belangrijk, zoals werd geïllustreerd in de vorige paragraaf, middels de projectleider die ineens bedenkt dat ook voorlichting dient plaats te vinden. Kennisgeving vlak voor of gelijktijdig met afronding van het beleidsproces leidt tot een aanzienlijke beperking van de beschikbare tijd voor probleem- en opdrachtformulering en de overige stappen van het ontwerpproces. Klaassen constateerde dat betrokken externe organisaties ook vaak invloed hebben in deze en volgende fases van het ontwerpproces.

Wanneer een voorlichter zelf een probleem of aanleiding voor communicatie constateert, heeft deze meer tijd voor de voorbereiding hiervan. Echter ook in dit geval constateert Zweekhorst (2001), dat de communicatiefunctionaris afhankelijk is van de goedkeuring van de topmanager. Zij illustreert dit (blz. 176) met een voorbeeld op basis van de netelige situatie rond bisschop Bär van enkele jaren geleden. Zijn voorlichter adviseerde onderzoek te laten verrichten. Dit vooronderzoek had mogelijk aanknopingspunten kunnen bieden voor, of onderwerp kunnen zijn van voorlichtingsactiviteiten. Echter de bisschop besloot anders. Het is voor de hand liggend dat gemeentelijke voorlichters in vergelijkbare mate afhankelijk zijn van bestuurders.

Klaassen (2004, blz. 177) constateert dat de voorlichter bij Postbus 51-campagnes vaak een opdracht krijgt in de vorm van een thema. De verdere invulling hiervan is dan nog vrij. Dit geeft de voorlichter de nodige vrijheid. Echter Klaassen constateert dat deze vrijheid in een later stadium kan worden beperkt, doordat vanuit interne en externe hoek invloed kan worden uitgeoefend op bijvoorbeeld de boodschap van communicatie. De bestaande stappenplannen zijn een hulpmiddel voor de voorlichter. Echter de voorlichter is afhankelijk van betrokkenen. Deze hebben minder aandacht voor het proces en bijbehorende strategische keuzes. Zij oordelen over het eindresultaat. Klaassen constateert dat vaak pas in die fase veranderingen worden opgelegd. De voorlichter blijkt derhalve het meest aan beïnvloeding onderhevig in de eerste en laatste fase van het ontwerpproces.

Andere literatuur gebaseerd op Postbus 51-campagnes (Middel, 1993) geeft aan dat inzicht in het probleem en de gewenste oplossing(srichting) bepalend is voor de samenstelling van de instrumentenmix. Voldoende kennis van de doelgroep is hierbij cruciaal. Er wordt geconstateerd dat ten tijde van het schrijven, beleidsmakers nog vaak de initiators waren voor campagnes. Meer recente bronnen geven (zoals in dit hoofdstuk diverse malen wordt aangehaald) aan dat dit niet veranderd is. Middel geeft hier een ideaalbeeld, waarbij de voorlichter op een strategische wijze naar een oplossing voor een probleem kan zoeken. Echter Klaassen geeft aan dat verwacht mag worden dat bestuurders opdracht zullen geven wijzigingen door te voeren op het resultaat van het ontwerpproces.

In relatie tot de samenwerking tussen voorlichters en beleidsmakers heeft de RVD een advies geformuleerd (RVD, 2001) aan de Commissie Wallage, waarin criteria zijn opgesteld, waaronder communicatie geschikt is als beleid. Ook is hierin aandacht uitgegaan naar de relatie met topmanagers. De RVD constateert bij deze groep een gebrek aan inzicht op communicatiegebied, waardoor vaak misverstanden ontstaan. Dit punt komt later meer uitgebreid aan bod.

Kort gezegd blijkt in deze paragraaf dat er een hoge mate van afhankelijkheid bestaat tussen de voorlichtingsafdeling enerzijds en interne en externe personen en groepen anderzijds. Op basis van opmerkingen van Zweekhorst verwachtte ik weinig vrijheid bij het formuleren van opdracht of probleem. Klaassen constateert in de praktijk (bij rijksoverheid) dat voorlichters juist op dit punt wel de nodige vrijheid genieten. Misschien dat mensen van buiten de afdeling zich niet veel met deze fase bemoeien, vanwege een gebrek aan inzicht op communicatiegebied bij deze groep (zoals de RVD constateert). Hierdoor wenden deze personen pas in een later stadium hun invloed aan. Dit kan een probleem zijn. Zoals Middel aangeeft, is de formuleringfase bepalend voor verdere keuzes in het ontwerpproces. In het interview kan direct worden gevraagd naar deze fase, de betrokkenen en hun inbreng.

Doelgroepselectie

De probleem- of opdrachtformulering geeft vaak al in belangrijke mate sturing, aan het selecteren van doelgroepen.

Bij het selecteren van doelgroepen is men afhankelijk van beschikbare informatie over bijvoorbeeld de bevolkingsopbouw. Ook is het raadzaam, op de hoogte te zijn van de heersende opvattingen binnen diverse publieksgroepen. Men kan interessante informatie achterhalen door voorafgaand aan doelgroepselectie onderzoek te doen. Daarnaast is het mogelijk periodiek breed opgezet publieksonderzoek te verrichten. Deze vorm van onderzoek wordt veelal monitoring genoemd. Ook heeft de voorlichter vaak de nodige ervaring en is kennis aanwezig binnen de afdeling. Deze kennis kan een belangrijke rol spelen bij het selecteren van doelgroepen. Ten slotte is er ook een mogelijkheid direct contact te zoeken met betrokkenen.

Van Ruler constateert in haar onderzoek (1996) dat achtennegentig procent van de respondenten (communicatiemanagers van overheid en ondernemingen) geen actieve publiekscontacten onderhoudt. Ook vindt er geen informeel doelgroeponderzoek plaats. (Blz. 20)

Verder is in dit onderzoek te lezen dat veertien procent van de respondenten aangeeft geen gebruik te maken van doelgroepsegmentatie. Vierenvijftig procent blijkt gebruik te maken van een vaste lijst, op basis waarvan doelgroepselectie plaatsvindt. Hierbij is niet duidelijk welke informatie in een dergelijke lijst is opgenomen. Evenmin wordt duidelijk, hoe recent deze informatie is.

Wel blijkt uit het onderzoek waar men zich bij doelgroepsegmentatie op baseert. Drieëntwintig procent van de respondenten geeft aan te selecteren op socio-demografische factoren. Zij verbint hieraan de conclusie dat bij deze respondenten het verkopen van beleid hoog in het vaandel staat (zie volgende paragraaf). Vijf procent geeft aan te segmenteren op basis van opinieonderzoek, wat duidt op een intermediaire benadering (tevens volgende paragraaf). De overige respondenten (bijna vijfenzeventig procent) werken niet op basis van actieve doelgroepsegmentatie (blz. 165).

Ondanks dat van Ruler constateert dat zesentachtig procent van de respondenten aangeeft op enigerlei wijze aan doelgroepsegmentatie te doen, concludeert zij dat onderzoek niet als basis dient voor actieplanning. Onderzoek blijkt vooral te worden ingezet om opinies te onderzoeken over door de organisatie geselecteerde thema's. En niet om thema's en problemen op te sporen. Dit komt overeen met de inhoud van burgermonitors, waarin vooral wordt gevraagd naar tevredenheid, klachten met betrekking tot het huidige beleid en het gebruik van media (bereik). Er wordt niets gevraagd over de inhoudelijke aspecten van communicatie in algemene zin of naar aanleiding van specifieke communicatiemomenten. Ook komen geen vernieuwende thema's en problemen aan het licht, vanwege het gesloten karakter van het onderzoek en de onderwerpselectie op basis van door de organisatie geselecteerde thema's en problemen. Uit het onderzoek door de Hogeschool van Utrecht (middel 2004) blijkt dat men in de praktijk erg veel belang hecht aan kennis over doelgroepen. Het wordt zelfs als belangrijkste element van vakspecifieke kennis genoemd. Blijkbaar is men de laatste jaren anders tegen doelgroepsegmentatie aan gaan kijken. Ook kan meespelen dat dit onderzoek zich specifiek richt op overheidscommunicatie.

Het is echter niet geheel duidelijk hoe men aan kennis over doelgroepen komt. Men doet namelijk slechts sporadisch onderzoek en ziet dit als een van de minst belangrijke punten van vakspecifieke kennis. In kleinere gemeenten is het denkbaar dat men vrij goed op de hoogte is van bestaande doelgroepen, op basis van persoonlijke contacten. In grotere gemeenten is de bevolking vaak minder homogeen en is het door de omvang moeilijker om op de hoogte te zijn van de kenmerken van de verschillende doelgroepen en de manier waarop men tegen bepaalde issues aankijkt. De RVD (2001) laat ook een dergelijk geluid horen in haar advies aan de commissie Wallage.

In de literatuur wordt niet alleen over doelgroepen, maar vaak ook over stakeholders gesproken. Dit zijn burgers en organisaties die bepaalde belangen hebben het onderwerp van communicatie of erg bij het onderwerp betrokken zijn.

Gemeenten hebben te maken met een heel uitgebreid spectrum van doelgroepen en stakeholders. Deze verschilt bovendien van samenstelling per beleids- en/of communicatieonderwerp. Dit bemoeilijkt het formuleren van een stappenmodel dat in alle gevallen bruikbaar is.

Vaak worden voorlichters bij de uitvoering van een communicatieproject geconfronteerd met een minder eenduidige doelgroep dan in stappenplannen vaak naar voren komt, zo concludeert Klaassen (2004). Hierin speelt ook mee dat er geen sprake is van vaste verhoudingen tussen burger en gemeente. Er zijn bijvoorbeeld verschillende burgerrollen en verhoudingen te benoemen (o.a. Middel, 2004), waaronder de rol van onderdaan, de rol van kiezer, de burger als coproducteur van beleid en de burger als klant en afnemer.

Middel (2004) beschrijft hoe voorlichters het niet eens zijn, over de mate waarin inspanningen moeten worden gedaan om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken. Niet duidelijk wordt welke groepen daartoe gerekend worden en hoe groot deze groep in totaal is.

In deze paragraaf werd op basis van recent onderzoek duidelijk dat het belang van gedegen kennis van de doelgroep wordt onderkend. Onduidelijk is echter wat de bron van deze gedegen kennis is of zou moeten zijn. Er zijn veel mogelijkheden om kennis over doelgroepen te vergaren, waarvan er enkele genoemd zijn.

Met name in kleinere gemeenten is sprake van een meer homogene bevolkingsgroep. Bovendien is het makkelijker, om informatie in te winnen via direct contact met de doelgroep. Ook op dit punt lijkt schaalverschil een doorslaggevende factor. De praktijk in de grootste gemeenten vertoont, naar verwachting, grote overeenkomst met de landelijke praktijk.

De interviews moeten duidelijk maken welke methode de geselecteerde gemeenten gebruiken. Gemeenten zijn soms verplicht informatie te communiceren naar de burger. Hierbij mag in sommige gevallen geen segmentatie plaatsvinden. Maar ook in andere gevallen heeft de voorlichter al snel te maken met zeer uiteenlopende doelgroepen, wat het werk zeer kan bemoeilijken. De interviews kunnen mogelijk verduidelijken hoe voorlichters hier in de praktijk mee omgaan.

Doel en strategie

Na het inventariseren van informatie over het onderwerp (communicatieprobleem of opdracht) en de betrokkenen (doelgroepen en stakeholders), kan de voorlichter een inschatting maken van realistische en meetbare doelen met betrekking tot de campagne of de uiting. Hierbij wordt een algemene strategie geformuleerd (eventueel gebaseerd op wetenschappelijke theorieën en/of onderzoek). Althans dit is de werkwijze volgens de prescriptieve literatuur.

Doude van Troostwijk en Geelhoed (1993) geven aan dat voorafgaand aan communicatie een communicatiestrategie geformuleerd dient te worden. Ook wordt aanbevolen, de communicatiestrategie te laten goedkeuren. In de literatuur zijn twee mogelijke verklaringen te vinden. Te Molder (1995) geeft aan dat voorlichters vaak namens anderen communiceren. Zweekhorst (2001) constateert dat communicatiefunctionarissen verantwoording verschuldigd zijn aan topmanagers. De voorlichter lijkt minder zelfstandig te werk te kunnen gaan dan de prescriptieve literatuur impliceert.

Van Ruler (2003) geeft aan dat er vrijwel geen boeken specifiek zijn geschreven, met het oog op onderzoek naar de oplossing van problemen op het gebied van communicatie, in de context van organisaties, zoals die er wel zijn op het gebied van beleids- en organisatieproblemen.

Een boek dat wel het ontwerpproces van communicatie als onderwerp heeft, is 'communicatiekundig ontwerpen' (Schellens, Klaassen & De Vries, 2000). Dit lijkt sterk op een stappenplan. Ook hier mag men zich afvragen, of de realiteit binnen de geselecteerde steekproef wordt benaderd. Het lijkt zich, net als de meeste theorieën, vooral toe te spitsen op grote campagnes. Met name bij gemeenten is het de vraag, in hoeverre de beschreven methode toepasbaar is. Vooral wanneer de omvang van de gemeenten afneemt.

Onderzoek van de Hogeschool van Utrecht (Middel, 2004) geeft meer duidelijkheid over de algemene doelstellingen en de algemene strategie. Hierin werd respondenten namelijk gevraagd naar de belangrijkste communicatiedoelen in het volgende jaar. Respondenten (bestuurlijk, ambtelijk en communicatie) van gemeenten, provincies en ministeries moesten enkele doelen ordenen naar importantie en eventueel ontbrekende doelstellingen benoemen. Transparantie werd als belangrijkste doelstelling beoordeeld, gevolgd door interactie met de burger, het vergroten van draagvlak en zorgdragen voor een positief imago. Vijfentachtig procent van de respondenten geeft aan geen communicatiedoel te missen.

In het onderzoek blijkt een minderheid alle externe output begrijpelijk te vinden voor de doelgroep. Bovendien scoort transparantie laag als het gaat om de vindbaarheid van internetdocumenten, die onder de WOB vallen. Als er algemene doelen worden gesteld, dan

wordt blijkbaar niet alles gedaan om deze te bereiken.

Stappenplannen zijn gericht op effectiviteit, doelstellingen en strategie nemen hier een belangrijke plaats in. Te Molder (1995) merkt echter op dat voorlichters vaak moeten kiezen tussen een effectieve boodschap en het tevredenstellen van superieuren. Zij geeft hiermee aan, dat de gekozen strategie niet altijd op effectiviteit gericht is. Soms is de theorie vooral gericht op een rooskleurige representatie van de organisatie. Klaassen komt in zijn proefschrift (2004) tot soortgelijke conclusies.

Ook Van Meegeren ziet enkele discrepanties tussen de aanbevolen werkwijze en de praktijk. In de betreffende paragraaf werd geconstateerd dat een probleem niet altijd de aanleiding vormt voor een ontwerpproces. Echter, wanneer dit wel het geval is, wordt onvoldoende rekening gehouden met perceptie. Van Meegeren (1997) geeft aan dat een door de overheid gesignaleerd probleem, in de ogen van (sommige) burgers helemaal geen probleem hoeft te zijn. In dat geval zullen feitelijke communicatie en doelstellingen op het gebied van kennisvermeerdering weinig tot geen effect sorteren. Hierbij speelt mee dat vaak verwacht wordt dat personen weloverwogen beslissingen nemen, terwijl gewoonten en de neiging tot het vertonen van sociaal wenselijk gedrag vaak een doorslaggevende rol spelen, aldus Van Meegeren.

Middel (1993) geeft aan dat men zich niet volledig moet concentreren op de inzet van communicatie, maar vooral op de samenhang tussen de verschillende beleidsinstrumenten. Timing is hierbij erg belangrijk. Een goede afstemming van communicatie en handhaving kan de effectiviteit vergroten en een besparing opleveren op de totale handhavingskosten.

Aan het begin van dit hoofdstuk werd nogmaals benadrukt (ditmaal door Van Ruler) dat er vrijwel geen boeken beschikbaar zijn, specifiek op basis van onderzoek, naar het oplossen van problemen door middel van communicatie. Een goede samenhang tussen theorie en praktijk ontbreekt. Dit was ook de aanleiding tot dit onderzoek. Daarnaast is het de vraag, in hoeverre de literatuur die wel beschikbaar is, toepasbaar is voor de geselecteerde steekproef. Dit, doordat er geen mogelijkheid is, de informatie direct te verifiëren. Daarnaast geeft Klaassen voorbeelden van discrepanties tussen de prescriptieve literatuur en de praktijk, op basis van zijn onderzoek naar Postbus 51-campagnes.

Naar aanleiding van ander onderzoek (Middel, 2004) blijkt dat het formuleren van doelstellingen (zoals meer transparantie) niet altijd leidt tot een strategie, zoals deze in de prescriptieve literatuur wordt aanbevolen. In de eerste plaats wordt geen directe melding gemaakt van het formuleren van meetbare doelen. Daarnaast blijkt dat soms geen sprake is van een duidelijke doelgroepsegmentatie. Het is dan de vraag, waarop de afstemming van middelen is gebaseerd.

Voorlichting wordt van oudsher ingezet voor het verstrekken objectieve informatie. Aan de hand van Te Molder kan worden geconcludeerd dat het verstrekken van objectieve informatie wellicht onmogelijk is. Dit vanwege interpretatieverschillen tussen verschillende doelgroepen, men stelt dat sprake is van een subjectieve werkelijkheid.

Stappenplannen pleiten voor een op effectiviteit gerichte strategie. Immers de geformuleerde doelstellingen dienen behaald te worden. Om dit te kunnen controleren, moeten deze geformuleerd zijn in termen van meetbaarheid. Vervolgens kan de effectiviteit gecontroleerd worden door onderzoek. Echter diverse publicaties melden dat effectiviteit, in de praktijk, niet altijd op de eerste plaats komt.

Te Molder, Zweekhorst en Klaassen maken melding van invloed op het ontwerpproces door personen van buiten de voorlichtingsafdeling.

Zweekhorst onderzocht de invloed van topmanagers, deze bleken zeker invloed te hebben en aan te wenden. Klaassen constateerde vormen van interne en externe beïnvloeding, doordat meerdere partijen bij het onderwerp van communicatie betrokken waren. Te Molder constateerde dat voorlichters moeten kiezen tussen effectiviteit (het bereiken van de doelstelling bij de doelgroep) en loyaliteit (het tevredenstellen van betrokkenen binnen de eigen organisatie). Dit dilemma wordt vooral veroorzaakt, doordat men niet verantwoordelijk is voor het beleid waarover men communiceert.

Binnen de meeste theorieën gaat men uit van weloverwogen beslissingen door de doelgroep. Van Meegeren geeft aan dat dit niet altijd het geval is. Mensen hebben bijvoorbeeld de neiging tot sociaal wenselijk gedrag en nemen ook beslissingen op basis van gewoonten. Van Woerkum (1990) benadrukt ook het individuele aspect door erop te wijzen dat communicatie als beleid alleen effectief is bij innerlijke motivatie. In alle andere gevallen moet communicatie ingezet worden als neven- of ondergeschikt beleidsinstrument. Deze inzet van meerdere

beleidsinstrumenten die elkaar ondersteunen wordt ook door Middel (1993) besproken. Uit de interviews moet blijken of deze afweging wordt gemaakt. Daarnaast kunnen de interviews mogelijk verduidelijken of men ook rekening houdt met ander beleid en andere communicatie richting de doelgroep dat raakvlakken vertoont met het te communiceren onderwerp.

Belangrijkste indicatie voor een op de theorie gebaseerde werkwijze is het formuleren van meetbare doelstellingen. Hier kan direct naar worden gevraagd. De voorlichters wordt gevraagd om het communicatieplan, waarin dit makkelijk kan worden teruggevonden.

De stappenplannen zetten in, op een op effectiviteit gerichte strategie. Te Molder geeft aan dat bij het bepalen van de strategie, soms druk wordt uitgeoefend op voorlichters. Zij moeten zich mogelijk loyaal verklaren, aan bepaalde personen met een hogere hiërarchische positie binnen de organisatie. Door te vragen naar deze fase en de betrokkenen en de invloed van deze betrokkenen, moet duidelijk worden, of de strategie gericht is op effectiviteit of loyaliteit.

Middelen en boodschappen

Op basis van de voorgaande keuzes; probleemstelling, strategie en doelgroepen, kan de voorlichter een algemene boodschap formuleren. Vervolgens kiest hij ook de middelen om deze boodschap bij de geselecteerde doelgroepen onder de aandacht te brengen. In de paragraaf over doel en strategie werd op basis van een artikel (Middel, 1993) ook gewezen op de afstemming met andere beleidsinstrumenten. Dit is vanzelfsprekend van invloed op de keuze voor een centrale boodschap en bij het selecteren van geschikte communicatiemiddelen.

Te Molder constateert dat voorlichters soms moeten kiezen tussen effectiviteit (voor de burger) of loyaliteit (voor de eigen organisatie). Het ontwikkelen en testen van een product is volgens Te Molder een langdurig proces. Dit is enigszins in contradictie met eerder genoemde uitspraken (meest recent door Klaassen, 2004), waarin vaak werd verwezen naar problemen die werden veroorzaakt door tijdsdruk en een beperkt budget.

Ook constateert Te Molder dat voorlichters verdedigingstactieken toepassen. Zij proberen zich bij voorbaat te vrijwaren van mogelijke kritiek op het beleid na communicatie. Hiertoe profileren ze zich neutraal (zij communiceren het beleid letterlijk) en bieden communicatieplannen ter goedkeuring aan.

De hoofdconclusie van Te Molder luidt dat voorlichters in de praktijk juist actief betrokken zijn bij het formuleren en herformuleren van overheidsbeleid, in plaats van het beleid passief uit te dragen. Voorlichters koesteren hun neutrale status en gebruiken deze als een verdedigingsmechanisme.

Te Molder adviseert voorlichters te voorzien van het predikaat beleidsmaker. Deze zou hun officiële verantwoordelijkheid op een lijn brengen met de dagelijkse praktijk.

Zweckhorst noemt enkele rolmodellen op basis waarvan communicatiefunctionarissen zijn te categoriseren naar de manier van werken. Uit verschillende onderzoeken concludeert Zweckhorst dat de meeste communicatiefunctionarissen vooral gericht zijn op taken van de 'communicatietechnicus', zoals het schrijven van persberichten en (re)presentatie. Zij noemt als voorbeeld: Johnson & Acharya, 1982; Brody, 1985; Piekos & Einsiedel, 1990; Prach, 1991; Van Ruler c.s., 1994; Van Ruler & De Lange, 1995; Van Ruler, 1996; Van Ruler & De Lange, 1996. Verder geeft ze aan dat onderzoekers als Lauzen (1992, 1994) en Van Ruler (1996) constateren dat een deel van de communicatiefunctionarissen ook tevreden is met deze rol. Hierboven gaf Te Molder een mogelijke oorzaak voor de tevredenheid met deze taakomschrijving. Namelijk het koesteren van de 'neutrale status'. Hierbij moet worden aangetekend dat Te Molder aangeeft dat dit niet altijd de praktijk is. Men profileert zich als doorgeefluik, maar voelt zich vaak toch verantwoordelijk. Wanneer geen sprake is van een politiek dilemma, neemt men deze verantwoordelijkheid ook.

Van Ruler constateert op basis van de literatuur dat de keuze voor een middel overwegend gebaseerd is op een verondersteld speciaal inzicht van de ontwerper. Daarnaast is men sterk gericht op de journalistieke aspecten bij het inschatten van de mogelijke effectiviteit van een middel. Er vindt geen onderzoek plaats en ook theorieën met betrekking tot menselijk gedrag spelen geen rol bij strategische keuzes.

Het formuleren van een boodschap en het selecteren van middelen maken deel uit van de laatste stappen van het ontwerpproces. De interviews kunnen aan het licht brengen welke zaken bepalend zijn bij deze keuzes. In de paragraaf zijn een aantal factoren naar voren gekomen, die van invloed zouden kunnen zijn. Wanneer op basis van de prescriptieve literatuur

is toegewerkt naar dit moment, is het niet meer dan logisch dat middelenselectie en boodschapformulering gebaseerd zijn op de strategische keuzes, die eerder in het proces zijn gemaakt. Verder kwam aan het licht dat ook in deze fase sprake kan zijn van interne en externe inmenging in het proces, waarbij het effectiviteits- en loyaliteitsdilemma een rol speelt.

Van Ruler geeft aan dat de keuze voor een middel vooral gebaseerd is op het inzicht van de voorlichter. Ten slotte is er literatuur beschikbaar over bijvoorbeeld het bereik en de (relatieve) kosten van middelen en de manier waarop een boodschap geformuleerd dient te worden.

Aanvullend onderzoek kan uitwijzen welke van deze factoren een doorslaggevende rol spelen, in deze fase van het ontwerpproces. Ook kan blijken dat de keuze voor bepaalde middelen en het formuleren van de boodschap gebaseerd zijn op een combinatie van deze factoren.

Er moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat andere, nog onbekende factoren een rol spelen. Bijvoorbeeld het gebruik van vaste ontwerp bureaus of middelen, waardoor de middelenkeuze wordt beperkt.

De prescriptieve literatuur adviseert middelen voor implementatie te testen, iets wat met het oog op recente informatie in de praktijk waarschijnlijk niet plaatsvindt.

Implementatie

Op dit moment bestaat tevredenheid over het communicatieplan en is intern goedkeuring verleend. Nu is het tijd communicatiemiddelen uit te werken en in te zetten om de boodschap aan de doelgroep over te brengen.

Bij het ontwikkelen van de middelen moet naast de eerder genoemde afstemming, ook rekening worden gehouden met de algemene communicatiewijze van de organisatie. Hierbij moet vooral gedacht worden aan het voeren van de huisstijl en afspraken over de benadering van doelgroepen. Vaak wordt naar dit punt verwezen middels 'het laten horen van één geluid aan de buitenwereld'.

Te Molder geeft aan dat bij het vertalen van beleid vaak gekozen moet worden tussen effectiviteit en loyaliteit. Ook in deze fase kan inmenging van bestuurders plaatsvinden.

Ten slotte constateert Middel (1993) dat beleidsuitvoering minstens zo belangrijk is als beleidsvorming. Binnen ministeries kijkt men hier anders tegen aan. Beleidsvorming blijkt namelijk in hoger aanzien te staan dan beleidsuitvoering (De Roon in Middel, 1993). Hierdoor wordt de uitvoer hiërarchisch te ver naar beneden gedelegeerd (Van Loedersloot in Middel 1993). Vaak wordt de uitvoer uitbesteed aan bijvoorbeeld een reclamebureau. Juist dan dient sprake te zijn van goede begeleiding. De uitvoer bepaalt ten slotte de effectiviteit. Dit impliceert dat een voorlichter een communicatieplan schrijft en een bureau inschakelt voor de verdere invulling, ontwikkeling van middelen en de uitvoer. Er mag verwacht worden dat met name in kleinere gemeenten geen budget is voor het regelmatig inhuren van bureaus.

In het kader van effectiviteit wijst Middel er daarnaast op dat vaker een pretest zou moeten plaatsvinden. In lijn met eerdere uitspraken en constatering is niet te verwachten dat middelen in de praktijk gepretest worden, tenminste niet op de wijze die in stappenplannen worden aanbevolen. De voorlichter oordeelt natuurlijk zelf over de kwaliteit van een middel. Daarnaast zullen betrokkenen, al dan niet met expertise op het gebied van communicatie, een oordeel vellen.

In de implementatiefase dient de voorlichter rekening te houden met de richtlijnen van de gemeente. Hierbij moet vooral gedacht worden aan de huisstijl.

Er wordt geïmpliceerd dat uitbesteding regelmatig kan voorkomen. Hierbij is het verstandig als voorlichter nauw betrokken te blijven. Immer de ontwikkeling van de middelen en de daadwerkelijke communicatie is bepalend voor het resultaat van de inspanningen.

In stappenplannen wordt vaak gerept over het pretesten van middelen. Vaak in de vorm van het voorleggen van de middelen aan (een representatieve afspiegeling van) de doelgroep.

Vervolgens worden de middelen aangepast en opnieuw getest, eventueel wordt dit proces meerdere keren herhaald. In de praktijk is een dergelijk proces waarschijnlijk te kostbaar en tijdrovend. Een meer praktische wijze om de kwaliteit van het eindproduct in te schatten lijkt een inschatting te maken, gebaseerd op het eigen inzicht. Vervolgens kan gebruik worden gemaakt van de intern aanwezige expertise. Er zijn immers voldoende collega's die regelmatig in contact komen met leden van de doelgroep of in het bezit zijn van een uitvoerige vakinhoudelijke kennis. Verder behoren leden van de doelgroep, met name in kleinere gemeenten, ongetwijfeld tot de

kennissenkring van de voorlichter. Het eindproduct kan in dit geval aan deze personen worden voorgelegd.

Evaluatie en onderzoek

De literatuur adviseert op meerdere momenten binnen het ontwerpproces onderzoek te verrichten. Het ontwerpproces zou moeten starten met vooronderzoek. De resultaten van dit onderzoek moeten het probleem en de situatie verduidelijken. De resultaten gelden tevens als nulmeting, om het eindresultaat te kunnen toetsen.

Na het schrijven van het communicatieplan, worden de communicatiemiddelen uitgewerkt. Voorafgaand aan implementatie, wordt aanbevolen formatief onderzoek te verrichten. Dit kan aanleiding bieden tot aanpassingen, waarna opnieuw formatief onderzoek dient plaats te vinden. Dit proces dient herhaald te worden, tot het ideale resultaat is verkregen.

Ten slotte dient na implementatie evaluatief onderzoek plaats te vinden. De resultaten kunnen vervolgens aanleiding bieden tot aanpassing van de communicatie of tot het in gang zetten van een nieuw proces. Wanneer de doelen niet geheel bereikt zijn, moet een nieuwe beleidscyclus in gang treden. Als deze wel behaald zijn, is het proces afgerond. Vervolgens moeten ontwikkelingen worden gevolgd (effecten zijn vaak slechts van tijdelijke aard).

Van Ruler (2003) constateert op basis van het (schaarse) onderzoek naar hoe communicatieprofessionals handelen dat zij weinig tot geen gebruik maken van onderzoek. In elk geval niet van de vormen van onderzoek die belangrijk worden gevonden binnen de diverse opleidingen (zij verwijst hierbij naar Pracht, 1991; KS PR, 1993; Van Ruler 1996).

Met betrekking tot dit punt is vorig jaar opschudding ontstaan tijdens de algemene beschouwingen. Er werd vooral kritiek geuit op de wijze waarop effect wordt gemeten. Hierbij wordt feitelijk alleen het bereik gemeten. Dit sluit aan op de bevindingen van Middel (2004). Hij constateert dat gemeenten een knipselkrant bijhouden en bereik registreren. Echter ook hier wordt geappelleerd aan het belang van gedegen (wetenschappelijk) onderzoek.

In eerdere paragrafen bleken gemeenten niet in de gelegenheid wetenschappelijk onderzoek te verrichten, vanwege tijdsdruk en een beperkt budget. Daarnaast is gewezen op bijdragen van Te Molder ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de voorlichter. Mogelijk zijn voorlichters vaak niet bevoegd om zelfstandig te besluiten tot het verrichten van onderzoek. Bovendien zijn voorlichters mogelijk erg gehecht aan de zogenaamde 'centrale status'. Haas (1993) vindt implicaties in deze richting. Hij brengt onder woorden dat (gedegen) onderzoek mogelijk niet wordt verricht, vanwege de angst voor (uit verband getrokken) kritiek. Hij wijst echter op het feit dat voorlichters veel kunnen leren van de resultaten van gedegen onderzoek. In de praktijk zal naar het inzicht van Haas een omslag moeten plaatsvinden met betrekking tot de houding ten opzichte van onderzoek.

Uit onderzoek door de Hogeschool van Utrecht (Middel, 2004) blijkt in de praktijk geen sprake te zijn van het pretesten van middelen en vindt op projectniveau geen effectmeting plaats. Er zijn echter ook positieve geluiden te horen. Van Ruler (1996, blz. 185) constateert dat drieënnegentig procent van haar respondenten onderzoek belangrijk vindt bij de totstandkoming van communicatiebeleid. Daarnaast geeft zestig procent aan, de nadruk op onderzoek in handboeken zeer nuttig te vinden. Van Ruler onderzoekt communicatiemanagers uit alle sectoren, terwijl het onderzoek van Middel specifiek gericht is op voorlichters van lokale, regionale, provinciale en landelijke overheden. Daarnaast onderzoekt Middel gedrag, terwijl Van Ruler vraagt naar de houding ten opzichte van onderzoek. Dit zijn enkele van de mogelijke verklaringen voor de verschillende bevindingen.

Van Ruler constateerde in 1996 dat algemene monitoring zelden voorkomt. Dit lijkt inmiddels veranderd. Met name de grote steden voeren regelmatig (meestal jaarlijks) een algemene monitor uit en begeleiden dit met openbare publicatie.

Middel (1993, blz. 312) ziet in monitoring een uitgelezen kans, om ongewenste ontwikkelingen in een vroegtijdig stadium te signaleren en zodoende te gebruiken bij probleemsigalering en agendavorming. Monitoring bestaat volgens Middel uit een luisterfunctie. Deze luisterfunctie krijgt op verschillende manieren gestalte. In de eerste plaats door het registreren, analyseren en comprimeren van berichtgeving in de media (inclusief vakmedia). Verder dient formeel en informeel overleg plaats te vinden tussen de organisatie en relevante organisaties (stakeholders). Ten slotte dient de overheid ontwikkelingen binnen door haar geselecteerde doelgroepen nauwlettend te volgen.

Een monitor kan derhalve aanleiding vormen voor een ontwerpproces. Waarbij de resultaten van de monitor gebruikt kunnen worden voor de probleemanalyse en als nulmeting. De resultaten van volgende monitors kunnen dan voor evaluatie worden gebruikt.

Een vorm van monitoring die tegenwoordig vaak voor komt, is een jaarlijkse algemene tevredenheidsmeting. Hierbinnen is communicatie vaak een onderbelicht thema (Teuns en Van Stipdonk, 2004).

Een nieuwe verplichting voor gemeenten is het publiceren van een burgerjaarverslag. Dit bestaat voor een grootgedeelte uit het presenteren van de resultaten van de tevredenheidsmeting.

Daarnaast gaat speciale aandacht uit naar de paradepaardjes van de burgemeester. Van een uitspraak over kwaliteit en effectiviteit (van communicatie) is vaak geen sprake.

Eerder werd in de paragraaf 'middelen en boodschap' Van Ruler aangehaald. Zij constateerde dat (in ieder geval) reclamemakers veel gebruik maken van persoonlijk inzicht en intuïtie. Ook Klaassen doet deze constatering. Hij geeft aan dat diverse bronnen suggereren dat overheidsvoorlichters niet geleid worden door wetenschappelijke modellen (blz. 56), als voorbeeld noemt hij Wapenaar, Rölling & Van Den Ban (1989, blz. 99). Modellen geven richting aan systematisch werken en systematische evaluatie, iets wat binnen de voorlichting blijkt te ontbreken. Dit is namelijk de conclusie van het rapport van de Rekenkamer in 1991. Al tekent Klaassen aan dat de Rekenkamer ook campagneplannen redelijk tot voldoende beoordeelde op belangrijke criteria. Diverse bronnen geven aan dat stappen zijn ondernomen om een meer systematische werkwijze te garanderen. In algemene zin geeft Klaassen aan dat de departementen en de RVD hebben samengewerkt aan richtlijnen, formele procedures, het herstructureren van voorlichtingsdirecties en het formaliseren van contacten tussen voorlichtingsafdelingen en beleidsdirecties. Hierbij werden ook voorlichtingskundigen betrokken. Klaassen concludeert hieruit dat de praktijk wel degelijk reageert op voorlichtingskundige inzichten (in tegenstelling tot Van Ruler). Formalisering heeft (zoals eerder behandeld) geleid tot verplichte nameting en vaststelling van de wijze waarop.

In het kader van dit onderzoek dient gesteld te worden dat formalisering, bijvoorbeeld in de vorm van de verplichting tot nameting, niet heeft plaatsgevonden op gemeentelijk niveau.

Dit is mogelijk de oorzaak voor de constatering dat vierenzestig procent van de overheidsvoorlichters aangeeft dat onderzoek absoluut geen integraal onderdeel is van elke communicatieactiviteit (Middel, 2004).

In dit hoofdstuk blijken de praktijk, prescriptieve literatuur en wetenschap allen te onderschrijven dat afrondend onderzoek belangrijk is. Toch blijkt dergelijk onderzoek in de praktijk erg schaars. Oorzaken worden gezocht in een gebrek aan tijd, geld, angst voor oninteressante uitkomsten, gebrek aan steun van de manager en vertrouwen (angst voor kritiek of verantwoordelijkheid voor het gecommuniceerde beleid).

Het bovenstaande geldt niet alleen voor projecten, maar ook voor het communicatiebeleid. De kritiek op communicatienota's is vooral gericht op de geformuleerde doelstellingen (niet meetbaar), maar ook op het feit dat het ontbreekt aan systematisch terugblikken op voorgaande perioden.

Gemeenten maken gebruik van onderzoek. Vaak is sprake van jaarlijks onderzoek naar burgers tevredenheid. Dergelijk onderzoek wordt vaak monitoring genoemd, of meer specifiek burgermonitoring. Tegenwoordig zijn gemeenten verplicht een burgerjaarverslag op te stellen. De resultaten van de burgermonitor komen hier vaak in terug. Met betrekking tot de voorlichting wordt in monitors vaak specifiek aandacht besteed aan het bereik van veelgebruikte media en middelen. Op rijksniveau is men door de jaren meer gaan voldoen aan voorlichtingskundige inzichten, met name na opschudding, veroorzaakt door een rapport van de Rekenkamer in 1991. Landelijk (Postbus 51) volgt sinds die tijd na afronding van een project een effectmeting. Hierin blijkt vooral onderzoek plaats te vinden naar bereik. Er zijn geen aanwijzingen dat deze ontwikkelingen navolging vinden binnen gemeenten. Inmiddels heeft evaluatie op basis van bereik met betrekking tot Postbus 51-campagnes tot nieuwe opschudding geleid. Vanuit de politiek is de kritiek geuit dat op basis van dergelijk onderzoek geen uitspraken kunnen worden gedaan over het behalen van de geformuleerde doelstellingen (vaak gericht op gedragsverandering).

In tegenstelling tot de respondenten van Klaassen, zijn gemeentevoorlichters niet verplicht tot evaluatief onderzoek. De beschikbare informatie impliceert dat op gemeentelijk niveau niet of nauwelijks wordt geëvalueerd op basis van onderzoek.

Beïnvloeding

In de voorgaande paragrafen is de positie van de afdeling binnen de organisatie diverse malen aan de orde gekomen. Met name Zweekhorst concentreert zich nadrukkelijk op de communicatiemanager en diens relatie met de directie. De implicaties in de literatuur zijn in voldoende mate verregaand, om een aparte paragraaf aan dit thema te wijden. Op basis van de literatuur wordt derhalve een subvraag aan het onderzoek toegevoegd.

Zweekhorst (2001) concludeert op basis van haar (exploratief) onderzoek dat communicatiefunctionarissen grotendeels tevreden zijn met de bestaande verhoudingen. Onderdeel daarvan is een hoge positie in de organisatie, zoals terugkomt in het organogram. Daarnaast is communicatie vaak opgenomen in de portefeuille van de voorzitter van de raad van bestuur en bij gemeenten van de burgemeester. Men wordt op beleidsmatige en uitvoerende aspecten als specialist gezien en maakt deel uit van het topmanagement.

Dit komt niet geheel overeen met de bevindingen uit haar literatuuronderzoek. Zo haalt zij een Amerikaans onderzoek (Petersen & Martin, 1996) aan. Hierin bleken topmanagers de mogelijkheden van communicatie vooral te zien, in het communiceren van beleid dat door anderen is ontwikkeld. De aanleiding is dan de implementatie van nieuw beleid.

Dit komt enigszins terug in het onderzoek van Zweekhorst. Er worden namelijk de nodige kanttekeningen geplaatst bij haar bovengenoemde conclusie. Liefst veertig procent van de respondenten geeft aan dat vaak gestreden moet worden voor het belang communicatie.

Van Ruler (2003) ziet een duidelijke oorzaak voor de constatering dat gestreden moet worden voor het belang van communicatie. Zij geeft aan dat de macht en invloed van een professional pas worden geaccepteerd, als de klanten van de professional zijn deskundigheid erkennen. Het is erg onhandig als iedere professional dat iedere keer weer voor zichzelf moet bewijzen, zoals in het communicatiemanagement feitelijk het geval is.

Zij adviseert te streven naar meer standaardisatie van de interne verhoudingen in relatie tot communicatie en met betrekking tot de taken en werkzaamheden, die tot die van de communicatiemanager behoren. "De individuele beroepsbeoefenaar kan hier geen rol in spelen, daar is een beroepsvereniging voor nodig".

Ter illustratie van de houding van topmanagers ten aanzien van de mogelijke inbreng van communicatiefunctionarissen noemt Zweekhorst (2001) enkele uitspraken van de door haar geïnterviewde topmanagers. Alfred Heineken: "Veel mensen (ook anderen van buiten de voorlichtingsafdeling) konden nee zeggen, maar ik was de enige die uiteindelijk ja kon zeggen".

Cor Herkströter (Shell): "de communicatiefunctionaris kan zeggen: als je dat over wilt dragen, dan moet je dat zus of zo doen. Maar dat is iets anders dan formuleren wat je wilt overdragen. Dat kun je niet delegeren".

Zweekhorst (2001) ondersteunt de uitspraken van Van Ruler. Zij stelt mede op basis van het genoemde dat de relatie met het topmanagement zeer belangrijk is. Aangezien op dit moment de feitelijke positie van de afdeling vaak afhangt van de mate waarin het topmanagement de afdeling invulling laat geven aan haar vooraanstaande positie, is het belangrijk als

communicatiefunctionaris tijd in deze relatie te investeren. Bijvoorbeeld om vertrouwen te winnen, of aan te tonen welke expertise men bezit. Hierbij moet men duidelijk maken, wat communicatie precies is en wat de mogelijkheden en onmogelijkheden van communicatie zijn.

Wright (uit Zweekhorst, 2001) constateerde op basis van zijn onderzoek in 1998 dat topmanagers vaak geen goed beeld hebben van wat communicatiefunctionarissen doen.

Zweekhorst (blz. 160) constateert dit ook zelf. Communicatiefunctionarissen geven aan beoordeeld te worden op aspecten, die zij zelf niet als de belangrijkste onderdelen van hun functie/taak/vakgebied zien.

Topmanagers zien vooral uitvoerende taken weggelegd voor communicatiefunctionarissen.

Meedenken over de organisatiestrategie wordt niet aangemoedigd. Daarnaast constateert Zweekhorst dat diverse topmanagers het uitstippelen van beleid (ook het communicatiebeleid) een taak vinden, die uitsluitend voor hen is weggelegd. Daarbij speelt volgens haar mee dat iedereen communiceert en derhalve denkt hier verstand van te hebben. Zo wordt soms een probleem gesignaleerd of verondersteld, waarbij meteen wordt aangegeven op welke manier en met welke middelen dit moet worden aangepakt. Dit maakt het voor communicatiefunctionarissen lastiger als specialist gezien te worden. Van Ruler (2003) constateert dat de eindverantwoordelijkheid voor het communicatiewerk vaak ligt bij mensen, met een functie-

omschrijving die niets met communicatie te maken heeft (eerste deel blz. 34). Zij baseert deze uitspraak op de resultaten van het onderzoek van Zweekhorst. De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) adviseert bestuurders, een communicatiecursus te volgen of vaker iemand met een achtergrond op communicatiegebied aan te nemen, voor bestuurs- en managementposities. De commissie geeft aan dat een gezamenlijk begrippenkader noodzakelijk is.

In haar onderzoek constateert Zweekhorst dat communicatiefunctionarissen niet altijd proberen om een rol te spelen op strategisch gebied. Niet alleen de topmanager bepaalt hoeveel inbreng een voorlichter heeft, de voorlichter speelt hierin zelf ook een belangrijke rol.

Communicatiefunctionarissen geven in gesprekken met Zweekhorst aan een gebrek aan initiatief te constateren bij sommige collega's.

De houding van topmanagers en het gebrek aan initiatief bij communicatiefunctionarissen zorgen er volgens Zweekhorst voor dat deze geen deel uitmaken van de dominante coalitie. Dit wil zeggen, de groep mensen, die de topmanager adviseert bij het bepalen van de strategie van de organisatie.

In deze paragraaf staan interne aangelegenheden centraal. Dit valt niet onder het onderwerp van dit onderzoek. Toch is dit relevant. Deze relatie bepaalt immers de vrijheid van de voorlichter bij het vormgeven van het ontwerpproces.

Diverse malen wordt verwezen naar de verhouding van de afdeling/manager met het topmanagement. Diverse bronnen geven aan dat deze relatie bepalend is voor de dagelijkse praktijk van de manager en (de individuele leden van) de afdeling.

Vaak neemt de afdeling hiërarchisch gezien een hoge plaats in binnen de organisatie.

Verschillende bronnen geven echter aan, dat de afdeling niet de invloed heeft die bij een dergelijke positionering van de afdeling verwacht mag worden.

Zweekhorst constateert dat vaak gestreden dient te worden voor het belang van communicatie. Zij geeft voorbeelden, waaruit blijkt dat topmanagers het communicatiebeleid voor een belangrijk deel in eigen hand willen houden.

Van Ruler geeft aan dat de deskundigheid van voorlichters erkend moet worden, als oplossing voor dit probleem. Hiervoor is de nodige inspanning vanuit het beroepsveld vereist.

In de tussentijd zal de manager/afdeling tijd moeten investeren in de relatie met de strategische top. Door de expertise te bewijzen zal deze top voorlichters mogelijk niet langer als pure uitvoerders zien. Expertise vertaalt zich niet alleen in theoretische kennis. Zoals Mintzberg aangeeft: "Een manager is zelden de bedachtzame, systematische planner waarvoor hij wordt gehouden, maar over het algemeen sterk actiegericht en intuïtief. De effectiviteit blijft afhankelijk van werkzaamheden en –wijze. Intuïtie moet gebaseerd zijn op een educated guess, in plaats van op een wilde gok".

Het management lijkt de bemoeienis van communicatiemanagers wel te waarderen. Uit een inventarisatie van vacatures (Zweekhorst en Van Ruler) blijkt men namelijk te zoeken naar zogenaamde verkopers (waarvan verwacht mag worden dat zij intern ook de afdeling zullen verkopen).

De commissie Wallage constateert de wenselijkheid van het betrekken van communicatie in het beleidsvormingsproces, onder de noemer 'in het hart van beleid'. De commissie constateert een scheef beeld van topmanagers op de bijdrage, die communicatie kan leveren. Daarom adviseren zij te komen tot een gezamenlijk referentiekader. Dit door bijvoorbeeld iemand met een communicatie-achtergrond in het bestuur te laten plaatsnemen of bestuurders een communicatietraining te adviseren. Verder adviseert de commissie de beleidscyclus en communicatiecyclus te koppelen. Voorlichters en ambtenaren van specifieke sectoren moeten meer gaan samenwerken in het oplossen van beleids- en communicatieproblemen. Dit wordt benadrukt in het advies om communicatie te positioneren in de beleids- en uitvoeringsdienst. In de voorgaande paragrafen wordt diverse malen aangegeven dat het afwijken van de theorie kan worden ingegeven door hiërarchie en interne bemoeienis. Deze paragraaf biedt de nodige achtergrondinformatie. Mogelijk komt deze van pas bij het verwerken en interpreteren van de data.

3 Methodiek

Het onderwerp van dit onderzoek is nog niet eerder onderwerp van onderzoek geweest. Wel is onderzoek verricht naar de landelijke praktijk (Klaassen). Daarnaast is onderzoek gedaan naar hiërarchische beïnvloeding (binnen een andere steekproef). De bevindingen zijn in het voorgaande hoofdstuk behandeld en verwerkt in de vorm van een stappenplan.

Doordat dit onderzoek gericht is op een andere steekproef, is niet duidelijk in hoeverre bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk illustratief zijn voor de gemeentelijke praktijk. Er zijn een aantal factoren genoemd, die waarschijnlijk een andere werkwijze tot gevolg hebben, waaronder schaalverschillen, met dienstegevolge kleinere budgetten voor gemeenten en het ontbreken van een eis tot nameting (welke binnen de steekproef van Klaassen wel bestaat). Mogelijk spelen bepaalde factoren een belangrijke rol binnen het ontwerpproces op gemeentelijk niveau, welke op landelijke niveau minder belangrijk zijn of zelfs ontbreken. Vanwege deze onzekerheden is gekozen voor een onderzoek met een exploratief karakter, om zodoende dergelijke factoren te kunnen signaleren.

Het literatuuronderzoek biedt onvoldoende zekerheid over de geldigheid van constatering op andere steekproeven, in dit geval gemeenten. Het is derhalve niet mogelijk hypothesen te formuleren met betrekking tot de geformuleerde hoofdvraag, dan wel op het niveau van de geformuleerde subvragen. Er is derhalve besloten tot het verrichten kwalitatief onderzoek. Het praktijkonderzoek is gericht op het beantwoorden van de geformuleerde hoofdvraag, door middel van het beantwoorden van de geformuleerde subvragen. Hieronder worden de hoofdvraag en de onderwerpen van de subvragen nogmaals herhaald. De subvragen zijn gebaseerd op de onderdelen van de bestaande stappenplannen, afgeleid van 'de communicatieplanner' van gemeente Rotterdam. Deze is speciaal ontwikkeld met oog op de gemeentelijke praktijk. Naar aanleiding van constatering uit het literatuuronderzoek, is een subvraag toegevoegd. De precieze vraagstellingen worden behandeld, bij de bespreking van de interviewschema's, later in dit hoofdstuk.

Methodie en verantwoording

Gekozen is voor interviews, om zoveel mogelijk factoren die het ontwerpproces beïnvloeden aan het licht te brengen. Bij interviews is sprake van persoonlijk contact met de respondent, waardoor antwoorden beter kunnen worden geïnterpreteerd. Daarnaast biedt een interview de mogelijkheid door te vragen, naar interessante elementen in een antwoord.

Voorlichters is gevraagd een recent project aan te dragen. Hiertoe zijn een aantal thema's geformuleerd:

- Interactief beleid
Initiatieven om (mede) door middel van communicatie de betrokkenheid van de burger te vergroten of voorwaarden te scheppen voor een meer individuele benadering van de burger
- Profileren en positionering
Projecten op het gebied van stadspromotie, imago, vertrouwen van de burger en het kenbaar maken van resultaten (bijvoorbeeld Burgerjaarverslag)
- Digitale communicatie
Hierbij kan gedacht worden aan zaken als e-government, elektronische transacties en internet
- Ambtelijke communicatie
Informatie verschaffen (vanuit objectief of persuasief oogpunt) over besluiten en beleid

Het laatste thema garandeert geen recent project, daardoor is vermeld dat het om een project moet gaan dat binnen de laatste 3 jaar heeft plaatsgevonden. Dit is van belang, vanwege het feit dat in de literatuur aanwijzingen zijn gevonden, dat de praktijk de laatste jaren sterk veranderd is. Naast zaken als omvang van de gemeente en actualiteit van het project, kan ook het onderwerp van communicatie de planning beïnvloeden. Door het aantal onderwerpen te beperken wordt voorkomen dat deze factor teveel ruis genereert in de data.

Naast interviews met voorlichters over specifieke projecten, is ook gesproken met managers. Dit met oog op het verkrijgen van algemeen inzicht in de werkwijze bij een specifieke gemeente. Deze interviews waren daarnaast meer gericht op interne verhoudingen, vanwege de vele verwijzingen in de literatuur naar mogelijke beïnvloeding door met name het 'topmanagement'.

Gemeenten zijn opereren op kleinere schaal, dan de landelijke overheid. Het is te verwachten dat dit leidt tot verschillen binnen het ontwerpproces van communicatie. Echter binnen de steekproef zijn ook grote schaalverschillen te constateren. Verwacht mag worden dat de praktijk in grote gemeenten meer overeenkomstig is met de landelijke praktijk, dan het geval is in kleine (plattelands)gemeenten. Om een eerste indruk te krijgen van de invloed van deze factor, is gekozen voor het benaderen van gemeenten van verschillende grootte.

Respondenten

Het onderzoek is gericht op zowel voorlichters als managers. Bij de interviews met voorlichters is een case onderwerp van het interview. De case moet te plaatsen zijn binnen een van de genoemde thema's. Tijdens het interview wordt een reconstructie gemaakt van het ontwerpproces. Bij de interviews met managers is gesprek meer gericht op de interne verhoudingen en een overzicht met betrekking tot de manier van werken binnen de afdeling. Met oog op de haalbaarheid van het onderzoek is gezocht naar respondenten binnen de provincie Zuid-Holland. Dit beperkt tevens mogelijke ruis door bijvoorbeeld sociaal-demografische verschillen.

Zoals gezegd is gezocht naar respondenten van gemeenten van variërende grootte. In de kleinste gemeente is slechts 1 persoon belast met de voorlichting. Er zijn respondenten gevonden van centraal georganiseerde gemeenten. En er is gesproken met leden van een voorlichtingsafdeling van een deelgemeente .

Doelstelling was van elke afdeling de manager te spreken en (bij grote gemeenten) 3 voorlichters. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de volgende Steekproef:

Leidschendam-Voorburg

Manager

Case 1 met betrekking tot digitale dienstverlening

Case 2 met betrekking tot interactief beleid

Case 3 met betrekking tot interactief beleid

Delft

Manager

Case 1 met betrekking tot digitale dienstverlening

Case 2 met betrekking tot stadspromotie

Deelgemeente Feijenoord

Manager

Case 1 met betrekking tot ambtelijke communicatie

Case 2 met betrekking tot interactief beleid

Case 3 met betrekking tot ambtelijke communicatie

Deelgemeente IJsselmonde

Manager

Zoetermeer

Case met betrekking tot stadspromotie

Waddinxveen

Case met betrekking tot interactief beleid

Materiaal

Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn 11 subvragen geformuleerd met betrekking tot de communicatieplanning. De literatuurstudie bracht enkele belangrijke factoren aan het licht, die mogelijk ook in de praktijk op gemeentelijk niveau een rol spelen. Vervolgens zijn 2 vragenlijsten ontwikkeld (zie bijlagen). Er is namelijk sprake van verschillende respondenten, namelijk voorlichters en managers. Bij voorlichters staat het reconstrueren van het ontwerpproces centraal. Hierbij ligt sterk de nadruk op de eerste 10 subvragen. Daarbij wordt gevraagd naar

mogelijke beïnvloedingsfactoren in elke fase. De opbouw van de interviews is gebaseerd op de chronologie van het ontwerpproces. De managersinterviews zijn gericht op de positie van de manager en de afdeling, de beïnvloedingsfactoren en de algemene eisen ten aanzien van communicatieplanning.

Procedure

Voorafgaand aan de interviews werd de voorlichters om het communicatieplan gevraagd. Zodoende was het mogelijk vooraf een indruk te krijgen van het project en het ontwerpproces. Tijdens de interviews zijn aantekeningen en geluidsopnames gemaakt. Deze zijn vervolgens uitgeschreven.

Analyse

Vanwege het kwalitatieve karakter van het onderzoek werd gekozen om gebruik te maken van het databaseprogramma Access. Dit programma maakt het mogelijk tekstfragmenten van behoorlijke grootte in de database op te nemen.

In de database werden de opmerkingen gekoppeld aan:

- de naam van de respondent
- de functie (manager/voorlichter)
- de gemeente
- het besproken thema
- de fase binnen het ontwerpproces, waarop de opmerking betrekking heeft
- subvraag/theorie (de subvraag en aanwijzingen richting constatering uit het literatuuronderzoek)
- clues (gevolgtrekking uit de opmerking)

De clues werden toegevoegd, vanwege het feit dat de opmerkingen uit de context worden gehaald. In de kolom clues werd kort aan de context gerefereerd. Dit om misinterpretatie tijdens de verwerkingsfase te voorkomen.

Vervolgens zijn op basis van de kolom 'subvraag/theorie' alle uitspraken met betrekking tot elke subvraag verzameld. Bij elke uitspraak in het volgende hoofdstuk wordt aangegeven in welke mate eenduidigheid bestaat over deze uitspraak. Een opmerking kan betrekking hebben op meerdere subvragen en theorieën en in enkele gevallen op meerdere fasen binnen het ontwerpproces. In de bijlagen is een weergave van de Access-tabel opgenomen. Enkele theorieën, waaraan in de tabel wordt gerefereerd zijn uiteindelijk niet in het theoriehoofdstuk en het resultatenhoofdstuk opgenomen. Reden hiervoor was, dat niet direct gevraagd kon worden of gebruik werd gemaakt van bepaalde theorieën, dan wel of bepaalde theorieën illustratief waren voor de praktijk. Men was over het algemeen niet bekend met de strekking van de geselecteerde theorieën. Het geven van uitleg leidde vervolgens ook niet tot relevante data. Bovendien werd bij de verwerking van de data geconstateerd, dat ook indirecte aanwijzingen onvoldoende aanleiding boden tot gefundeerde uitspraken. Hierop is besloten deze theorieën niet in het onderzoek op te nemen.

Met behulp van de database zijn alle uitspraken per fase verzameld. Vervolgens is de data van voorlichters en managers onderling vergeleken. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd.

4 Resultaten

Hieronder worden de stappen uit het ontwerpproces afzonderlijk besproken. Er wordt een algemeen beeld gegeven van de wijze waarop voorlichters, van de ondervraagde gemeenten, invulling geven aan het betreffende onderdeel van het ontwerpproces. In bijlage 2 wordt een korte beschrijving gegeven van alle cases.

Aanleiding

In alle gevallen speelt het gemeentebestuur een belangrijke rol in de eerste fase. Bij de meeste cases is de aanleiding voor communicatie een direct gevolg van het collegeprogramma. In deze gevallen wordt een bepaald element uit het collegeprogramma door een ambtenaar vertaald in beleid. Dit beleid wordt door het college besproken. Bij de meeste cases wordt op dit moment de voorlichter ingeschakeld om het vastgestelde beleid naar de burgers te communiceren. De voorlichter krijgt vervolgens opdracht een communicatieplan te schrijven. Dit communicatieplan wordt vervolgens in (o.a.) het college besproken, waarna de voorlichter opdracht krijgt dit plan tot uitvoer te brengen.

Er zijn echter ook enkele cases die afwijken, doordat een voorlichter reeds in de aanleidingsfase wordt betrokken (op initiatief van de vakambtenaar) of doordat een voorlichter besluit de opdracht naar eigen inzicht aan te passen in het communicatieplan.

Ook de managers geven aan dat het bestuur een zeer belangrijke rol speelt in de aanleidingsfase. Ten eerste is het collegeprogramma een leidraad voor de gehele organisatie. De manager van deelgemeente Feijenoord geeft aan dat het collegeprogramma wordt vertaald naar een prioriteitenlijst. De manager maakt vervolgens een vertaalslag naar werkzaamheden voor de voorlichters. De manager van gemeente Leidschendam-Voorburg geeft aan dat zij de inhoud en de levensduur van het communicatiebeleidsplan koppelt aan het collegeprogramma. Zij is overigens de enige manager die aangeeft veel belang te hechten aan het communicatiebeleidsplan.

De agenda voor collegevergaderingen blijkt een leidraad voor de voorlichtingsafdeling. De manager van gemeente Delft zegt hierover: "De afdeling screent de B&W agenda op publiciteitsaspecten. We vertalen dit naar heel operationeel advies. Wat resulteert in een stukje op internet, een persbericht of soms iets speciaals (vanwege een leuk of interessant onderwerp). We willen in de toekomst meer adviseren over de gevolgen van voorgesteld beleid en het inzetten van andere beleidsinstrumenten naast communicatie om beleidsdoelstellingen te kunnen behalen". Blijkbaar wordt de afdeling nog niet (voldoende) vroegtijdig ingelicht. Men probeert dit te ondervangen door te letten op stukken die worden ingediend ter bespreking in het college. Het college stelt vervolgens de agendapost, met daarin de communicatieparagraaf, vast. Waardoor de beleidsambtenaar aan de voorlichter gecommitteerd zijn aan de voorgestelde aanpak.

Uit antwoorden van voorlichters en managers blijkt dat het toevoegen van een communicatieparagraaf aan agendaposten algemeen gangbaar is in de praktijk. Echter hierbij wordt ook vaak gehoord dat informatie pas laat beschikbaar wordt gesteld. Hierdoor is weinig tijd voor advies en afstemming. De manager van deelgemeente IJsselmonde geeft aan: "Formeel moeten alle agendaposten langs onze afdeling voor advies en zodat een communicatieparagraaf kan worden toegevoegd". Hiermee geeft hij aan dat is vastgelegd dat men op deze wijze te werk dient te gaan, maar men dit in de praktijk nog wel eens nalaat.

De manager van Leidschendam-Voorburg geeft aan: "Opdrachtgevers vullen een formulier in. Hierin geven zij aan, wat de aanleiding is, wat hun verwachtingen zijn en welk budget zij beschikbaar stellen". De situatie-analyse (vanuit het oogpunt van de beleidsafdeling) wordt bij deze gemeente dus aangereikt. Deze werkwijze heb ik bij geen van de andere gemeenten kunnen constateren.

In de communicatieparagraaf worden de belangrijkste elementen van het communicatieplan benoemd en wordt ook al een aanpak voorgesteld. Tevens wordt op dit moment reeds een inschatting gemaakt van het benodigde budget voor communicatie. De managers geven aan dat men bij projecten voor budget afhankelijk is van het bestuur en andere afdelingen. 'De opdrachtgever' moet voor het benodigde geld zorgen. Managers geven aan dat uit het budget van de voorlichtingsafdeling doorgaans het personeel en vaste middelen (zoals de pagina in het huis-aan-huisblad) worden betaald. Voor (grote)

projecten is derhalve geen geld beschikbaar vanuit het budget van de afdeling. Middels de communicatieparagraaf wordt duidelijk welk bedrag het bestuur beschikbaar stelt voor communicatie in een specifieke situatie. Indien een andere afdeling plots besluit dat communicatie nodig is, moet dit vanuit het budget van de betreffende afdeling worden gerealiseerd.

De manager van gemeente Delft geeft aan: "Het huidige model is feitelijk gebaseerd op dienstverleningsafspraken". Dit blijkt uit de communicatieparagrafen, welke feitelijk opdrachten zijn. Al moet gezegd worden dat de voorlichter betrokken is bij het opstellen hiervan. De manager geeft aan dat gestreefd wordt naar een adviesrol binnen de organisatie. Hiertoe zouden de adviseurs een bepaald deel van de werkweek binnen een bepaalde cluster aanwezig moeten zijn. Zij kunnen dan als aanspreekpunt fungeren en zijn dan beter op de hoogte van ontwikkelingen binnen de betreffende clusters. Ook de manager van Leidschendam-Voorburg geeft aan dat een bredere adviesfunctie een ambitie is: "de communicatieparagraaf is puur gericht op communicatie. Je signaleert natuurlijk wel, zeker voor wethouders, de valkuilen. We merken echter dat de voorlichters steeds meer een soort organisatie-adviseurs worden. We zitten met veel partijen aan tafel en stellen dan enkele gerichte vragen. Men geeft dan vaak aan dat men daar nog niet aan had gedacht. We moeten echter niet alles aan willen pakken. Een voorlichter moet geen politiek bedrijven en we moeten niet te ver buiten ons takenpakket opereren". Blijkbaar krijgen voorlichters steeds vaker de mogelijkheid breed te adviseren binnen de organisatie. Iets wat op basis van de literatuur (met name Van Ruler) niet verwacht zou worden.

Probleemstelling / Opdrachtformulering

Uit het voorgaande bleek dat in de aanleidingsfase doorgaans een communicatieparagraaf wordt opgesteld. Hierin wordt de bestaande situatie beschreven. Daarbij wordt aangegeven welke rol communicatie hierbij kan spelen. Tevens worden in overleg met de betrokken beleidsafdeling de randvoorwaarden (tijd en budget) in de communicatieparagraaf opgenomen. Vervolgens worden het beleidsplan en het bijbehorende communicatieplan gelijktijdig in het collegeprogramma. Hierin kan besloten worden tot wijzigingen op het voorstel. Uiteindelijk worden de stukken goedgekeurd, waarmee beleidsambtenaar en voorlichter de opdracht krijgen het project op de voorgestelde wijze uit te voeren.

Er wordt aangegeven dat beleidsinformatie dikwijls kort voor de collegevergadering wordt aangeleverd. Dit betekent dat de voorlichter weinig tijd heeft om na te denken over de aanpak, welke in de communicatieparagraaf beschreven moet worden. Soms te kort. De voorlichter 'veiligheid' van deelgemeente Feijenoord geeft aan dat zij geen tijd had een communicatieparagraaf bij de agendapost te schrijven. Zij heeft uiteindelijk later het communicatieplan apart ter goedkeuring aangeboden. De communicatieparagraaf lijkt bedoeld, om ervoor te zorgen dat de voorlichtingsafdeling tijdig wordt ingelicht. Ook is men verzekerd dat budget voor communicatie wordt gereserveerd. Echter in de praktijk blijkt dat men zeer beperkt de tijd krijgt, om een gedegen plan te formuleren. De communicatieparagraaf moet nog uitgewerkt worden in een communicatieplan. Echter sommige randvoorwaarden staan naar aanleiding van de goedkeuring van de paragraaf vast. Dit kan de voorlichter op een later moment beperken.

De voorlichters geven aan dat het gebruikelijk is een situatie-analyse te maken. De manager van gemeente Leidschendam-Voorburg gaf al aan dat in haar gemeente de opdrachtgever een formulier aanlevert waarop de aanleiding staat omschreven. In de andere gemeente blijkt dit niet het geval. Maar ook hier is bij communicatie over beleid veel contact met betrokken beleidsambtenaren en de portefeuillehouder. Men blijkt sterk te vertrouwen op de expertise van deze beleidsspecialisten. Naast de interne expertise, wordt ook naar andere gemeenten gekeken. Men blijkt vaak informatie in te winnen bij collega's, die ervaring hebben met een soortgelijk project. In de literatuur wordt geen melding gemaakt van deze vorm van onderzoek, waarschijnlijk, doordat men zich overwegend concentreert op de particuliere sector, waar men elkaar beconcurrereert.

Verder blijkt men veel te vertrouwen op eigen inzicht, observatie en ervaring. Verscheidene voorlichters geven aan met zekerheid, uitspraken over burgers te kunnen doen. Echter men kan niet altijd aangeven, wat de bron van deze feiten is.

De voorlichters geven aan dat voor de verschillende vormen van onderzoek, zoals veelal in de prescriptieve literatuur wordt aanbevolen, geen tijd en geld beschikbaar is. Er wordt derhalve geen (voor)onderzoek gedaan volgens de manier, die binnen het (wetenschappelijk) onderwijs wordt aanbevolen. Soms kan gebruik worden gemaakt van onderzoek van derden. De voorlichter 'veiligheid' van deelgemeente Feijenoord geeft bijvoorbeeld aan gebruik te hebben gemaakt van inbraakcijfers van de politie en de veiligheidsindex (monitor) van gemeente Rotterdam.

Verder blijkt dat men bij nieuwe vormen van communicatie, waarbij interactiviteit en nieuwe media een rol spelen, nog zoekende is naar de juiste manier van werken. Dit resulteert tot grote onderlinge verschillen binnen de aanpak van dergelijke projecten. Bij meer traditionele voorlichtingsprojecten (het communiceren van beleid) gaat men systematischer te werk. De meeste voorlichters lijken in dergelijke gevallen vrij routinematig keuzes te maken en een communicatieplan op te stellen. Hieronder wordt kort weergegeven hoe tot uiting komt dat men op de nieuwe communicatierreinen nog zoekende is naar de juiste aanpak en welke verschillen kunnen worden gesignaleerd.

Interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsvorming is een nieuwe manier om tot beleid te komen. Uit de interviews komt naar voren dat alle partijen binnen gemeenten nog zoekende zijn naar de ideale invulling. De gemeente Leidschendam-Voorburg gebruikt interactieve beleidsvorming om burgers te betrekken bij de verdere invulling van het fusietraject, waaruit de gemeente is ontstaan. Bij dit project is de voorlichter vroegtijdig betrokken en maakt ze deel uit van het projectteam.

In gemeente Waddinxveen is men al jaren bezig met het ontwikkelen van een stadscentrum. Om verschillende redenen zijn eerdere initiatieven niet geslaagd. Hierdoor is sprake van een negatieve houding onder de plaatselijke bevolking. De voorlichter is hier minder betrokken bij de beleidsvorming. Zij richt zich vooral op het beïnvloeden van de houding van burgers. Hier heeft men ten aanzien van communicatie derhalve gekozen voor een traditionele aanpak.

In deelgemeente Feijenoord zijn wijkbewoners betrokken bij de herinrichting van een park. In dit geval heeft het bestuur gekozen zelf het project te coördineren en een extern bureau in te huren voor de begeleiding. Na de beleidsvormingsfase heeft men er alsnog voor gekozen de eigen voorlichtingsafdeling in te schakelen. Er heerst de nodige onvrede onder de wijkbewoners over de beleidsvorming en het resultaat hiervan (het herinrichtingsplan en de uitvoer hiervan). Het feit dat de voorlichter hierbij niet betrokken is geweest, maakt het project extra moeilijk. Blijkbaar heeft een bestuur niet altijd het vertrouwen dat de eigen voorlichters de communicatieve begeleiding op het gebied van dit nieuwe communicatierrein kunnen verzorgen. Men zoekt dan extern naar specialisten met ervaring op dit gebied.

Digitale dienstverlening

Bij digitale dienstverlening is de hoofdtaak, het beschikbaar maken van de bestaande dienstverlening via het internet. De voorlichter van gemeente Leidschendam-Voorburg geeft aan welke rol de landelijke politiek hierin speelt: "Het rijk heeft namelijk vastgesteld dat in 2007 gemeenten aan de norm moeten voldoen dat 65% van de dienstverlening digitaal kan worden afgehandeld".

Met name bij digitale dienstverlening zijn situatie-analyses vaak vrij beknopt. Vaak gaat het om projecten of diensten, waarover al communicatie heeft plaatsgevonden. Ook wordt de website in algemene zin gepromoot. Verder biedt de site en/of de dienst vaak weinig mogelijkheden voor een specifiek doelgroepselectie. De voorlichter van gemeente Leidschendam-Voorburg zegt hier het volgende over: "De website kan door iedereen met een pc en internetaansluiting bezocht worden. Bij sommige producten, zoals de aanvraag voor een dakkapel, heb je niet een bepaald persoon voor ogen. In sommige gevallen, zoals bij de jongerensite kun je wel uitgaan van een specifiekere doelgroep".

Een veel gehoord voordeel van het internet, is dat mensen 24 uur per dag toegang hebben tot informatie en gebruik kunnen maken van de geboden diensten. Deze aspecten blijken echter de afstemming op specifieke doelgroepen te bemoeilijken.

Doelgroepselectie

De respondenten selecteren vrijwel allemaal interne en externe doelgroepen en benoemen stakeholders, zoals dit in stappenplannen wordt voorgeschreven. Een uitzondering vormen de voorlichters die zich bezighouden met Digitale Dienstverlening. Zij geven aan merendeels te schrijven voor 'de burger' in algemene zin. De reden hiervoor is reeds in de voorgaande paragraaf besproken.

Ook wordt in vrijwel alle gevallen gedacht aan intermediairen. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om de pers. De manager van gemeente Leidschendam-Voorburg geeft aan dat geen vaste doelgroepen bestaan. Per project wordt nagedacht over doelgroepsegmentatie. Dit blijkt de algemene tendens. Toch blijkt in enkele gevallen rekening te worden gehouden met specifieke doelgroepen. De voorlichter van gemeente Delft geeft aan dat bij digitale dienstverlening rekening wordt gehouden met het feit dat ouderen vaak minder goed met een computer overweg kunnen. Verder blijkt dat in deelgemeente Feijenoord standaard rekening wordt gehouden met mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn. De oorzaak is dat in dit gebied meer dan de helft van de bevolking uit allochtonen bestaat. Ook in Delft wordt rekening gehouden met de allochtone bevolking middels een migrantenportal. In andere gemeenten speelt dit issue veel minder. De manager van Leidschendam-Voorburg zegt hierover: "Wij hebben wel enkele achterstandswijken met veel Turkse en Marokkaanse mensen. Maar we vertalen teksten nooit dat is ook rijksbeleid, je moet gewoon Nederlands kunnen spreken".

Er vindt in algemene zin of specifiek met het oog op een bepaald project geen onderzoek naar doelgroepen plaats. Men lijkt vooral te vertrouwen op eigen inzicht. Ook wordt intern overlegd met beleidsambtenaren en portefeuillehouders.

De manager van gemeente Delft geeft aan dat meer op het gebied van doelgroepsegmentatie kan worden gedaan: "Heel veel informatie, bijvoorbeeld over wijksamenstelling, is intern gewoon beschikbaar, we kunnen en moeten hier meer mee doen".

Doelstellingen

De managers en voorlichters geven aan dat communicatiedoelstellingen gebaseerd zijn op beleidsdoelstellingen. Dit geldt zowel voor communicatiebeleidsdoelstellingen als communicatiedoelstellingen bij specifieke projecten. De managers geven op één na allemaal aan, geen groot belang te hechten aan de communicatiebeleidnota. In alle gevallen bezitten ze wel een dergelijk (gedateerd) document. Zij blijken meer belang te hechten aan een vertaling van het collegeprogramma, naar een jaarplanning voor communicatie.

De voorlichters geven aan bij het formuleren van communicatiedoelstellingen bij een project, de beleidsdoelstellingen bij het betreffende beleid als uitgangspunt te nemen. De door voorlichters geformuleerde doelstellingen reflecteren duidelijk de theorie, zoals die bij stappenplannen vaak wordt aangeboden. Doorgaans wordt een hoofddoelstelling geformuleerd, welke wordt vertaald naar kennis-, houdings- en gedragsdoelstellingen. Echter deze worden niet meetbaar gemaakt. Als reden voert men aan dat de doelstellingen niet gebaseerd zijn op onderzoek (nulmeting) en dat het project niet zal worden afgerond middels onderzoek (effectmeting). De manager van deelgemeente Feijenoord geeft aan: "Er is sprake van kleine projecten, op beperkte schaal, met een gering budget. Het verrichten van onderzoek zou de uitvoerkosten overstijgen". Dit lijkt illustratief voor de praktijk in alle gemeenten binnen dit onderzoek. In enkele gevallen zijn (enkele van) de gedragsdoelstellingen wel meetbaar gemaakt. Dit is mogelijk, doordat het effect van deze projecten automatisch geregistreerd worden door de gemeente. Het gaat hierbij om het gebruik maken van een subsidie, of het uitblijven van bezwaarschriften.

Boodschap (inhoud)

Uit de antwoorden van managers en voorlichters blijkt dat het formuleren van boodschappen sterk afhankelijk is van het onderwerp van communicatie. De geselecteerde thema's (onderwerpen van communicatie) lijken ook bepalend. Er zijn veel overeenkomsten tussen geformuleerde boodschappen binnen hetzelfde thema en er zijn verschillen wanneer de thema's onderling worden vergeleken. Daarom wordt hier kort de werkwijze per thema besproken.

Ambtelijke communicatie

Bij de projecten met betrekking tot ambtelijke communicatie is beleid aanleiding voor het proces. Het informeren van de burger staat in alle gevallen centraal. Daarnaast probeert men in deze projecten de doelgroep te activeren. De voorlichter van gemeente Leidschendam-Voorburg probeert burgers te werven voor wijkpanels, in lijn met het besluit tot wijkgericht werken. De voorlichter 'veiligheid' van deelgemeente Feijenoord beveelt burgers aan hun huis beter te beveiligen (waarbij men aanspraak kan maken op subsidie). De voorlichter 'schoon en heel' van deelgemeente Feijenoord spoort burgers aan zorgvuldiger met huisvuil om te gaan. Bij al deze projecten is het uitgangspunt de doelgroep te informeren over beleid van de gemeente, de doelgroep te enthousiasmeren en de doelgroep te activeren. Het gaat hier om een vrij traditionele werkwijze, waarbij op een brede doelgroep wordt ingezet. Dit is logisch, omdat het beleid dat onderwerp is van communicatie op de gehele plaatselijke bevolking van toepassing is.

Interactieve beleidsvorming

Bij interactieve beleidsvorming is sprake van omvangrijke en langdurige projecten. De projecten verlopen in fasen, binnen het plan is daarom oog voor timing van communicatie. In eerste instantie wordt binnen het communicatieplan geen gedetailleerde centrale boodschap met aanvullende boodschappen genoemd. Dit komt, doordat men te maken heeft met de nodige onzekerheden. De inspraakavonden kunnen nieuw licht werpen op de houding van burgers ten opzichte van het project.

In algemene zin geeft men aan dat bij communicatiemomenten de geformuleerde doelstellingen centraal moeten staan.

De voorlichters schrijven een algemeen communicatieplan ter begeleiding van het project. Op basis van dit plan worden gedurende het project nieuwe communicatieplannen geschreven bij belangrijke mijlpalen.

De voorlichter van deelgemeente Feijenoord heeft een communicatieplan geschreven bij een interactief beleidsproces dat reeds was afgerond. Hierdoor heeft zij wel een concrete boodschap kunnen formuleren.

Digitale dienstverlening

Digitale dienstverlening vooral gericht op het digitaal aanbieden van bestaande diensten. Hierbij vindt geen aparte communicatie per product plaats. Wel wordt in algemene zin promotie gemaakt voor de internetsite en het gebruik van de dienstverlening en de producten van de gemeente op digitale wijze.

Bij communicatie over nieuwe producten, diensten en beleid wordt verwezen naar de website. In alle gevallen is de in de plaats van de traditionele manier om diensten en producten aan te bieden (via de balie van personeelszaken), zoveel mogelijk te vervangen door afname via het internet.

De voorlichter van gemeente Delft geeft aan dat dit soms nog mis gaat: "Bij een project over zwerfvuil werd vermeld dat men naar de gemeente kan bellen om zwerfvuil te melden. Hier had natuurlijk naar de website verwezen moeten worden".

In gemeente Leidschendam-Voorburg heeft men besloten dat alleen gebruik kan worden gemaakt van de balie van personeelszaken, wanneer men een afspraak heeft gemaakt. In de andere gevallen wordt puur ingezet op promotie, door in communicatieboodschappen voor informatie en afname te verwijzen naar de website.

Stadspromotie

In het kader van stadspromotie heeft de voorlichter van gemeente Zoetermeer het plan ingediend de gemeentelijke brochure te vervangen door een Suske & Wiske stripboek. De tekenaar kreeg slechts een opdracht aangaande de inhoud, namelijk dat het verhaal zich in Zoetermeer moest afspelen. De reguliere inhoud van de brochure werd achterin het album toegevoegd. In dit geval werd geen aandacht gegenereerd via de boodschap, maar via het middel.

De voorlichter van gemeente Delft geeft aan dat vooral is ingezet op het verbeteren van het contact tussen ondernemers in het centrum (met name horeca) en ondernemers gevestigd

op de bedrijfsterrinen aan de rand van de stad. Hiervoor heeft men een magazine opgericht, waarin de nadruk ligt op interviews met ondernemers.

Middelenselectie

Voorlichters kiezen middelen voornamelijk uit de eigen media. Het gaat hierbij met name om de website en de gemeentelijke pagina in het huis-aan-huisblad. Verder probeert men free-publicity te genereren, middels hoofdzakelijk het schrijven van een persbericht. De reden hiervoor is een financiële, maar blijkt tweeledig. Enerzijds is vaak een vrij klein budget beschikbaar, dit is vooral van toepassing op de cases binnen de thema's ambtelijke communicatie en digitale dienstverlening. Deze voorlichters proberen een zo groot mogelijk bereik te realiseren binnen het beschikbare budget.

Anderzijds geven voorlichters aan dat een grote, dure campagne met glossy middelen niet past in deze tijd van bezuinigingen.

Bij interactieve beleidsvorming staat persoonlijk contact vanzelfsprekend centraal, schriftelijke communicatie dient hier als ondersteuning. De voorlichter 'veiligheid' van deelgemeente Feijenoord ziet persoonlijk contact (via intermediaire kaders) ook als een uitstekende methode om moeilijk bereikbare doelgroepen te informeren. Zij geeft aan bijvoorbeeld migrantenorganisaties te informeren, zodat deze de informatie kunnen overbrengen op hun achterban.

Verder geven voorlichters aan mee te liften op communicatie rond andere projecten. Bij de cases binnen het thema digitale dienstverlening is dit zelfs hoofdzakelijk het geval. Eerder is besproken dat het budget van de voorlichtingsafdeling vooral gebaseerd is op de personeelskosten en vaste middelen (o.a. internet en huis-aan-huisblad). Men is afhankelijk van geld, dat door andere afdelingen wordt gereserveerd voor communicatie rondom een project. Daarnaast kan het bestuur geld ter beschikking stellen, wanneer communicatie plaatsvindt over een onderwerp dat prioriteit heeft bij het bestuur (op basis van de jaarplannen) of op basis van een communicatieparagraaf of communicatieplan. Een uitzondering op de bovenstaande constatering is case met betrekking tot stadspromotie in gemeente Delft. De manager en voorlichter geven aan dat hiervoor een behoorlijk budget is gereserveerd.

Strategie

Binnen de strategie komen alle stappen samen. Het gaat hierbij om het overbrengen van de boodschap op de geselecteerde doelgroepen. Gemeentelijke voorlichters blijken vooral gebruik te maken van een aantal standaard middelen bij communicatieprojecten. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het internet en de pagina in het huis-aan-huisblad. Hierbij spelen vooral budgettaire overwegingen een rol. Daarnaast is afhankelijk van het project vaak ruimte voor een beperkt aantal ondersteunende middelen. Hierbij kijkt men vooral naar het bereik van een middel. Verder wordt de pers ingelicht via een persbericht en indien mogelijk uitgenodigd bij mijlpalen binnen een project. Met betrekking tot effectiviteit lijkt men goed op de hoogte van diverse theorieën. Bij de projecten rond interactieve beleidsvorming wordt in het plan aan bestuurders geadviseerd persoonlijk in contact te komen met de doelgroep. Ook wordt aangegeven dat gedragsverandering moeilijk te realiseren is (met alleen communicatie). Bij de laatste punten is men sterk afhankelijk van de bereidheid van bestuurders en collega's op andere beleidsterreinen, om hieraan mee te werken.

De respondenten maken binnen de strategie snel de vertaalslag naar middelen.

Voorlichters en managers geven aan, dat het inzicht van de voorlichter en de expertise binnen de afdeling centraal staat bij strategiebepaling. Verder blijken bestuurders invloed te hebben op de strategie. Aan de ene kant is de voorlichter afhankelijk van het budget dat ter beschikking wordt gesteld. Wanneer het bestuur besluit niet het gehele benodigde budget ter beschikking te stellen, moeten keuzes worden gemaakt, die de geformuleerde strategie het minste geweld aan doen. Anderzijds kan het zijn dat het bestuur niet akkoord gaat met de geformuleerde strategie.

De manager van gemeente Delft zegt hierover: "Wij adviseerden het bestuur één locatie aan te wijzen voor de dagopvang van verslaafden. Communicatie kan dan snel en pijnloos plaatsvinden. Het bestuur besloot echter meerdere mogelijke locaties aan te wijzen en burgers bij de selectieprocedure te betrekken. Dit heeft geleid tot een complex communicatieproces".

Implementatie

Wanneer de communicatieparagraaf is uitgewerkt tot communicatieplan, wordt het in het college besproken. Hierbij kunnen nog wijzigingen worden aangebracht door het bestuur, maar de voorlichters geven aan dat het hier hooguit om nuances gaat. In diverse gevallen blijkt de voorlichter, voor agendering van het plan, contact te hebben met de betrokken portefeuillehouder. Zodoende is men vrij zeker van een vlotte acceptatie door het college. Projecten gericht op interactieve beleidsvorming zijn langdurig en brengen vaak nieuwe informatie aan het licht. De voorlichters schrijven aparte communicatieplannen voor elke fase van een dergelijk project.

Nadat men toestemming heeft gekregen het plan uit te voeren, kan men de geselecteerde middelen uitwerken. Doorgaans schrijft de voorlichter de tekst. Wegens tijdgebrek wordt het schrijfwerk soms uitbesteed. De voorlichters en managers geven aan dat de vormgeving en productie van middelen in alle gevallen wordt uitbesteed.

De tekst wordt binnen de afdeling besproken. Op basis van eigen inzicht en dat van collega's op de afdeling, wordt ingeschat of de tekst geschikt is voor de doelgroep. Ook het voorstel van de vormgever wordt binnen de afdeling besproken. Vervolgens wordt het voorstel besproken met de betrokken portefeuillehouder en beleidsambtenaren. Wanneer overeenstemming is bereikt, kan opdracht worden gegeven tot productie en verspreiding. De voorlichters geven aan dat ook timing van groot belang is in de implementatiefase. Men is vaak afhankelijk van derden. Bij digitale dienstverlening is men afhankelijk van een extern bureau voor het integreren van de dienst in de website. Er wordt aangegeven dat het product niet altijd op het afgesproken tijdstip wordt opgeleverd. In Leidschendam-Voorburg heeft men er daarom voor gekozen pas met promotie te starten na oplevering. Ook bij andere projecten dient men rekening te houden met mogelijke vertraging (met name bij projecten met betrekking tot ruimtelijke ordening).

Evaluatie

Ook in de evaluatiefase staan beleidsdoelstellingen centraal. Vooral bij ambtelijke communicatie kan vaak eenvoudig worden nagaan of de beleidsdoelstelling(en) behaald zijn. De voorlichter 'wijkgericht werken' van gemeente Leidschendam-Voorburg geeft aan dat het project moest leiden tot aanmeldingen voor de wijkplatforms. De voorlichter 'veiligheid' van deelgemeente Feijenoord geeft aan dat het project burgers moest aanzetten tot het beveiligen van hun huis. Indien zij dit doen volgens de regels van de politie, krijgen zij het politiekeurmerk. In dit geval hebben zij recht op een subsidie van de gemeente. Indien 5% van de huisbezitters de subsidie aanvraagt is het project geslaagd. Via publiekszaken is eenvoudig na te gaan of aan deze beleidsdoelstelling is voldaan. Ook bij het project rond interactief beleid van gemeente Waddinxveen kan eenvoudig worden nagegaan of de beleidsdoelstelling is behaald. Hier was de doelstelling, dat geen bezwaarschriften worden ingediend wanneer de plannen met betrekking tot het nieuwe centrum worden gepresenteerd.

De manager van gemeente Delft geeft aan dat het gebruik van digitale media makkelijk meetbaar is. Het gedrag van bezoekers wordt automatisch geregistreerd. Daarnaast is het aantal digitale aanvragen bekend. Ook de voorlichters die met betrekking tot dit onderwerp zijn geïnterviewd wijzen hierop. Men moet informatie over het gedrag van bezoekers echter aanvragen bij het externe bureau dat de site heeft ontwikkeld en beheerd.

De beleidsdoelstellingen vormen in het communicatieplan vaak de gedragsdoelstelling, welke vaak kan worden waargenomen, zoals hierboven is beschreven. De geformuleerde kennis- en houdingsdoelstellingen, indien op meetbare wijze geformuleerd, zijn niet direct te registreren. Hiervoor zou onderzoek moeten worden verricht. Dit vindt echter niet plaats (met oog op specifieke projecten). Bovendien wordt bij aanvang van een project geen nulmeting verricht.

De voorlichter van gemeente Waddinxveen geeft aan, waarom dergelijk onderzoek niet plaatsvindt: "Wegens een gebrek aan tijd en geld. En doordat betrokkenen het nut en de noodzaak niet inzien". Eerder werd gerefereerd aan de manager van deelgemeente Feijenoord. Hij gaf aan dat doorgaans de kosten voor het verrichten van onderzoek, de uitvoerkosten zouden overstijgen.

De manager van deelgemeente IJsselmonde geeft aan dat onlangs een monitor is uitgevoerd, waarin vragen waren opgenomen over communicatie in algemene zin. Hij geeft echter aan dat men afhankelijk is van het bestuur, wanneer men dergelijk onderzoek wil verrichten: "Deze bestuursperiode is er minder ruimte voor onderzoek". Gemeente Leidschendam-Voorburg heeft een contract afgesloten met TNS-NIPO. Hierdoor kunnen zij een aantal maal per jaar vragen voorleggen aan een landelijk burgerpanel en een plaatselijk burgerpanel. Men geeft aan dat men hierin vragen heeft kunnen laten opnemen over o.a. website. Monitoring vindt derhalve plaats op gemeentelijk niveau. Verder blijkt in diverse gevallen gebruik te worden gemaakt van indirect verkregen cijfers. Bijvoorbeeld bij het project rond veiligheid van deelgemeente Feijenoord is gebruik gemaakt van cijfer van de politie (objectieve inbraakcijfers) en een monitor van gemeente (subjectief, het gevoel van veiligheid). Uit de beschikbare literatuur bleek dat landelijk vooral naar bereik wordt gekeken bij evaluatie. Dit blijkt ook lokaal te gebeuren. Middels een knipselkrant wordt de aandacht voor projecten van de gemeente in kaart gebracht. In een advies aan de commissie Wallage werd aangegeven dat gemeentelijke voorlichters waarschijnlijk goed op de hoogte zijn van wat er speelt binnen de lokale bevolking, vanwege de beperkte schaal. Alleen de voorlichter van gemeente Waddinxveen gaf aan dat zij op basis van persoonlijke contacten een inschatting maakt van het resultaat van haar inspanningen. Ook wordt aangegeven dat evaluatie plaatsvindt door na te gaan of het communicatieplan volgens afspraak is uitgevoerd. In het geval van deelgemeente IJsselmonde blijkt men een rapportage te maken, waarin wordt aangegeven of de geplande acties daadwerkelijk zijn uitgevoerd, hoeveel tijd de voorlichter aan het project heeft besteed en of het budget op de juiste wijze is aangewend. Dit rapport wordt vervolgens door het dagelijks bestuur besproken. Uit de antwoorden van voorlichters en managers blijkt dat niet elk project wordt geëvalueerd. Ook is er geen uniforme wijze waarop evaluatie plaatsvindt op lokaal niveau.

Uniformiteit

De managers geven aan dat communicatieplannen niet getoetst worden op basis van een communicatiebeleidsplan. De voorlichters gebruiken de stappenplannen als checklist voor hun communicatieplan. Voorlichters en managers geven echter aan dat de precieze invulling hiervan afhankelijk is van het onderwerp en de schrijver van het communicatieplan. Communicatieplannen worden in het werkoverleg besproken, waardoor communicatieplannen gedeeltelijk een product zijn van het gezamenlijk inzicht van de afdeling. De manager van deelgemeente IJsselmonde geeft aan dat een poging is ondernomen een protocol te ontwikkelen, dit bleek echter te star om te hanteren. Hij geeft aan dat gemeente Rotterdam een universeel stappenplan heeft ontwikkeld. Hij geeft aan, dit een nuttig product te vinden. Het is echter te uitgebreid.

5 Discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de geformuleerde hoofdvraag beantwoord en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

De geformuleerde hoofdvraag luidt:

Op welke manier komt publiekscommunicatie bij gemeenten tot stand, en hoe verhoudt de praktijk zich tot prescriptieve literatuur?

Alle voorlichters uit het onderzoek maken een communicatieplan. De stappen waarop de subvragen zijn geformuleerd komen in ieder communicatieplan voor. De respondenten geven aan deze werkwijze in hun opleiding te hebben aangeleerd. Stappenplannen (zoals de 'communicatieplanner') zijn blijkbaar een goed hulpmiddel voor de praktijk.

Het tweede gedeelte van de subvraag is hiermee beantwoord. De prescriptieve literatuur wordt daadwerkelijk in de praktijk toegepast.

Er zijn wel onderlinge verschillen met betrekking tot bijvoorbeeld de omvang van een communicatieplan en de aandacht voor elk element binnen het plan. Mede doordat een toetsingsinstrument met betrekking tot communicatieplannen ontbreekt. De verschillen ontstaan door een aantal beïnvloedingsfactoren. De belangrijkste zijn: eigen inzicht van de voorlichter, andere leden van de voorlichtingsafdeling, de betrokken beleidsambtenaar, de betrokken beleidsafdeling, de betrokken portefeuillehouder, het gemeentelijk bestuur als geheel, het onderwerp van het communicatieproject, het beschikbare budget en de beschikbare tijd (voor planning en uitvoer).

Het eerste gedeelte van de hoofdvraag is in het voorgaande hoofdstuk reeds aan de orde gekomen door de chronologische behandeling van de stappen in het ontwerpproces.

Hieronder wordt (losgekoppeld van de subvragen) een typering van het proces gegeven.

De aanleiding voor communicatie komt doorgaans voort uit het collegeprogramma, eventueel via een beleidsafdeling. In de beginfase verkrijgt de voorlichter de benodigde achtergrondinformatie via betrokken beleidsafdelingen, beleidsambtenaren en bestuurders. Verder maakt de voorlichter gebruik van eigen kennis en inzicht en dat van collega's op de afdeling. Er wordt geen onderzoek verricht met het oog op specifieke communicatieprojecten, wel maakt men soms gebruik van algemeen onderzoek door de gemeente (bijvoorbeeld ten behoeve van het burgerjaarverslag) of onderzoeksresultaten van andere overheidsinstanties.

Deze informatie vormt de basis voor de situatie-analyse bij het communicatieplan.

Zoals gezegd is het uitgangspunt binnen de onderzochte gemeenten dat men in de eerste fase bij het beleidsplan een communicatieparagraaf schrijft. Dit is feitelijk de opdrachtformulering. In de praktijk blijkt, dat men vaak te weinig tijd krijgt om een gedegen paragraaf bij het beleidsstuk te schrijven. Anderzijds blijkt men soms vroegtijdig geïnformeerd te worden, maar door een te hoge werkdruk geen paragraaf te kunnen schrijven.

Op basis van de verzamelde informatie en idealiter de communicatieparagraaf, schrijft men vervolgens het communicatieplan. Zoals uit de beantwoording van het tweede deel van de hoofdvraag blijkt, geven de geselecteerde stappen een goed beeld van de inhoud van een communicatieplan.

Opvallend is, dat de voorlichters overwegend kiezen voor gebruikelijke media en middelen. Bijvoorbeeld de website, de pagina in het huis-aan-huisblad en bewonersbrieven. Vaak wordt aangegeven dat men beschikt over een beperkt budget of dat men burgers niet voor het hoofd wil stoten, door glossy middelen in te zetten, terwijl de gemeente op dit moment op veel gebieden moet bezuinigen. De voorlichter van gemeente Zoetermeer toont echter aan dat een origineel idee tot succes kan leiden.

Wanneer het communicatieplan gereed is, wordt deze in het college van B&W besproken. Wanneer wordt ingestemd met het plan, kan met de uitvoer worden begonnen. De vormgeving wordt in alle gevallen uitbesteed. De voorlichter schrijft meestal wel de teksten. In deze fase heeft de voorlichter een coördinerende rol. De voorlichter is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de afstemming met de vormgever en de drukker. De voorstellen van de vormgever worden voor implementatie besproken met verscheidene betrokkenen, meestal de betrokken beleidsambtenaar en de portefeuillehouder.

Evaluatie van het project vindt dikwijls plaats. Echter het gaat hier vaak om financiële verantwoording. De voorlichter schrijft een rapport, waarin moet worden aangetoond dat het communicatieplan volgens afspraak is uitgevoerd en waarin alle uitgaven zijn opgenomen. Soms kan op basis van beschikbare cijfers iets over het effect worden gezegd. Bijvoorbeeld bij het project rondom 'veilig' van deelgemeente Feijenoord. Op basis van het aantal subsidie-aanvragen kan worden bepaald of de gedragsdoelstelling behaald is.

Een effectmeting, zoals dat in de literatuur vaak wordt aanbevolen, vindt in de praktijk niet plaats.

Implicaties voor de praktijk

Een voorlichter moet zich bewust zijn van de genoemde beïnvloedingsfactoren. Een stappenplan biedt een goede leidraad bij het schrijven van een communicatieplan, maar vestigt onvoldoende aandacht op de beïnvloedingsfactoren. De achtergrondinformatie is overwegend indirect verkregen, waardoor het plan en de middelen gebaseerd zijn op het inzicht van intern betrokkenen. Vervolgens is formatieve evaluatie ook gebaseerd op het inzicht van deze betrokkenen (voorlichter, beleidsafdelingen en portefeuillehouder). Het is derhalve maar de vraag of de ideeën waarop het plan gebaseerd is overeenkomen met de bestaande situatie. Deze vormen wel de basis voor de middelen, waarvan daardoor ook niet zeker is, dat deze aansluiten op de bestaande situatie en de beoogde doelgroepen. Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten de komende jaren steeds directer in contact willen treden met burgers. Er zijn bijvoorbeeld plannen voor wijkgericht werken, wijkplatforms en vaker gebruik maken van interactieve beleidsvorming. Deze contactmomenten kunnen benut worden, om bovenstaande onzekerheden te verminderen. Vooral gezien het veelal ontbreken van onderzoek, als onderdeel van communicatieprojecten.

Suggesties voor vervolgonderzoek

Uit de bevindingen blijkt, dat formatief en evaluatief onderzoek vaak zeer beperkt is. Vaak verwijst men naar een gebrek aan tijd en geld, als oorzaak. Onderzoek kan mogelijk aanknopingspunten bieden, om meer te doen met de beschikbare informatie bij gemeenten. Wetenschappelijk onderzoek lijkt voor gemeenten geen realistisch doel.

Gedurende dit onderzoek kwam naar voren dat voorlichters een communicatieparagraaf dienen te schrijven bij beleidsdocumenten, die ter goedkeuring worden aangeboden aan het college van B&W. Deze werkwijze verloopt nog niet altijd soepel vanwege tijdsdruk bij de voorlichter en/of het kort voor de collegevergadering inschakelen van de voorlichter door de betrokken beleidsafdeling. Toch geeft de communicatieparagraaf blijk van aandacht voor de moeilijke situatie van de voorlichter met name met betrekking tot de beïnvloedingsfactoren als tijd en geld. Door toedoen van de communicatieparagraaf bestaat voor het ontwerpproces duidelijkheid over het budget en de uitgangspunten en richting van het communicatieplan.

Aanvullend onderzoek kan leiden tot meer inzicht en verbetering van dit instrument. Daarnaast is het instrument mogelijk bruikbaar binnen andere overheidsorganisaties of zelfs buiten de overheidssector.

Rob Klaassen deed vergelijkbaar onderzoek naar de landelijke praktijk. Op basis van bevindingen met betrekking tot de landelijke en lokale overheid kan mogelijk een meer algemeen beeld van de overheidscommunicatie als geheel worden gevormd. Hiertoe kan bijvoorbeeld aanvullend onderzoek worden gedaan naar de provincies en/of kwantitatieve toetsing van bevindingen.

Literatuurlijst

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. (2001). *In dienst van de democratie*.
<http://www.minaz.nl/wallage/>

Deetman. (2004). *Speech voorzitter Deetman t.g.v. de buitengewone algemene ledenvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 22 oktober 2004, Malieveld, Den Haag*
<http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Actuele%20berichten/Speech%20buitengewonealv2004.doc>

Doude van Troostwijk, T. & Geelhoed, L.A. (1993). *Overheidscommunicatie als integraal onderdeel van beleid*. In Roon, A.D. de & Middel, R. (red.). (1993). *De wereld van Postbus 51: Voorlichtingscampagnes van de rijksoverheid*. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum

Gemeente Amsterdam (2004). *Burgermonitor 2003*. Directie concerncommunicatie van de bestuursdienst: Amsterdam

Gemeente Den Haag (2004). *Burgerjaarverslag 2003*. Bestuursdienst: Den Haag

Gemeente 's Hertogenbosch & JES Marketing Onderzoek BV (2004). *Communicatieonderzoek*. JES Marketing Onderzoek BV & O en S gemeente 's Hertogenbosch: 's Hertogenbosch

Haas, W.R.J. (1993). *Onderzoek bij voorlichtingscampagnes: geen eindafrekening maar sturingsmiddel*. In Roon, A.D. de & Middel, R. (red.). (1993). *De wereld van Postbus 51: Voorlichtingscampagnes van de rijksoverheid*. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum

Huijben, M.P.M., Geurtsen, A. & Steinmeijer M.W.G. (2002). *Benchmarkonderzoek naar de omvang van het totale ambtelijk apparaat van gemeenten: Grote verschillen in omvang staf van gemeenten door ontbreken van 'norm'*.
<http://www.kenniscentrumbenchmarking.nl/publicaties%20gemeenten%20art%20grote%20verschillen.htm>

Jumelet, L. & Wassenaar, I. (2003) (red.). *Overheidscommunicatie*. Zutphen: ThiemeMeulenhoff.

Klaassen, R. (2004). *Voorlichtingskundig ontwerpen: de totstandkoming van postbus 51-campagnes*.

Meegeren, P. van (1997). *Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid: een onderzoek naar de houding ten aanzien van de 'dure afvalzak' in Barendrecht*.
<http://library.wur.nl/wda/abstracts/ab2232.html>

Middel, R. (1993). *Tot besluit: op zoek naar de voorlichtingszuwe*. In Roon, A.D. de & Middel, R. (red.). (1993). *De wereld van Postbus 51: Voorlichtingscampagnes van de rijksoverheid*. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum

Middel, R. (2004). *Sprekend de bestuurder: Eerste meting trendonderzoek overheidscommunicatie gehouden onder de ambtelijke, bestuurlijke en communicatieve top van Nederland*. Utrecht: Faculteit communicatie en journalistiek, Hogeschool van Utrecht

Milieudefensie. (2003). *Wat is er van uw dienst? Gevolgen van WTO-dienstenonderhandelingen voor gemeenten en provincies*.
<http://milieudefensie.nl/globalisering/publicaties/handleiding.doc>

- Milieudefensie. (2003a). *Wat is er van uw dienst?: Handleiding voor GATS-vrije gemeenten*. Amsterdam: milieudefensie. Bezocht via <http://milieudefensie.nl/globalisering/publicaties/handleiding.doc>
- Molder, H. te (1995). *Discourse of dilemmas: an analysis of government communicators' talk*. <http://library.wur.nl/wda/abstracts/ab2027.html>
- Neijens, P. (2000). *Verleidingskunsten op het raakvlak van voorlichting, commercie en vrije publiciteit*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Postbus 51 (2004). Kamer bezuinigt op voorlichting. Uit P.M.denHaag van 28-10-2004: Den Haag
- Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (2003). *Medialogica, over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2003). *Politiek en media: Pleidooi voor een LAT-relatie*. Den Haag
- Ruler, A.A. van (2003). *Communicatiemanagement: van kwantiteit naar kwaliteit: Over professionalisering van het management van organisationele communicatie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Ruler, A.A. van (2000). *Carrière in Communicatie: feiten en cijfers, perspectieven en ervaringen*. Amsterdam: Boom.
- Ruler, A.A. van (1996). *Communicatiemanagement in Nederland: Een verkenning naar de visie van communicatiemanagers op de inhoud van hun beroep*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum
- Ruler, A.A. van & Lange, R. de (1999). Trendonderzoek communicatieberoepspraktijk in Nederland: monitor communicatiemanagement en –advies 1999. <http://www.communicatie.com/documenten/trendonderzoek-1999.pdf>
- RVD. (2000). *Overheidscommunicatie in vogelvlucht: ontwikkelingen sinds de commissie Biesheuvel*. <http://www.minaz.nl/wallage/>
- RVD, DTC & Postbus 51 Informatiedienst (2001). *Overheidscommunicatie: De toekomst in praktijk*. <http://www.minaz.nl/wallage/content/bijlagen/bijlage09.doc>
- RVD. (2004a). *Nieuwe regeling voor media-inkoop overheid*. <http://www.minaz.nl/data/1099053475.doc>
- RVD. (2004b). *Ministerraad richt coördinatie-eenheid op voor kabinetbrede communicatie*. <http://www.minaz.nl/data/1101486250.doc>
- Schellens, P.J., Klaassen, F.F. & Vries, S.A. de (red). (2000). *Communicatiekundig ontwerpen: Methoden, perspectieven, toepassingen*. Assen: Van Gorcum.
- Schepers, J.P., Graafland, A., Bosch, F.H.W.M. van den (2001). *Afstemming tussen organisatieontwikkeling en ICT: Schaatsbeweging als strategie*. <http://www.tg.nl/images/597.pdf>.
- SDU. (2003). *Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden 2004*. Den Haag: SDU
- Smithuis, J. (1993). *De rijksvoorlichting in gemeenteogen: Bijgesloten ontvangt u vijftig exemplaren van onze folder*. In Roon, A.D. de & Middel, R. (red.). (1993). *De wereld van*

Postbus 51: Voorlichtingscampagnes van de rijksoverheid. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum

Stipdonk, V. van & Tjalma, H. (2004). *Van inventarisatie kun je leren!: Een beschouwing over de eerste ronde burgerjaarverslagen.*
http://www.sgbo.nl/sgbo_nieuws/LFS/artikelen/Inventarisatie%20en%20beoordeling%20burgerjaarverslagen%20-%20een%20beschouwing.pdf

Tappan (2004). *Benchmark 's Hertogenbosch.* Bureau communicatie: 's Hertogenbosch

Teuns, H. & Stipdonk, V. van (2004) *Het gaat beter, maar het kan beter: de burgerjaarverslagen 2003 en 2004.* Den Haag: SGBO

Visscher-Voerman, I., Gustafson, K. & Plomp, Tj. (2000). *Educational design and development: An overview of paradigms.* In J. van den Akker, R.M. Branch, K. Gustafson, N. Nieveen & Tj. Plomp (eds). *Design approaches and tools in education and training* (pp. 15-28). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Wagenaar, M. (1997). *De rijksvoorlichtingsdienst.* Den Haag: Sdu Uitgevers. In Jumelet, L. & Wassenaar, I. (2003). *Overheidscommunicatie.* Zutphen: ThiemeMeulenhoff.

Zweekhorst, P. (2001). *Communicatiemanagers: Visies van topmanagers.* Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Samenvatting

Aanleiding en doel

Onderzoek naar het ontwerpproces bij gemeentelijke voorlichting ontbreekt, ondanks het feit, dat veel voorlichters werkzaam zijn in deze sector. Dit onderzoek is gericht op de totstandkoming van gemeentelijke publiekscommunicatie.

Methode

Het onderzoek is exploratief en kwalitatief van aard. Hiervoor zijn interviews afgenomen met voorlichters en managers van gemeenten in Zuid-Holland. De vragen zijn gebaseerd op een stappenplan dat is ontwikkeld door de gemeente Rotterdam en bevindingen uit literatuuronderzoek.

Resultaten

Voorlichters werken met stappenplannen. Echter specifieke situaties vragen om een specifieke aanpak. De invulling verschilt derhalve sterk. Daarnaast blijkt het ontwerpproces beïnvloed te worden door verschillende partijen.

In algemene zin blijkt geen onderzoek plaats te vinden, terwijl dat in theorie op verschillende momenten binnen het ontwerpproces zou moeten.

Discussie en aanbevelingen

De uitkomsten van het onderzoek benadrukken het belang van een goede verstandhouding tussen voorlichters en beleidsbepalers. Het is zaak om deze en andere beïnvloedingsfactoren te signaleren en op een juiste wijze met deze factoren om te gaan.

Summary

Motive and objective

There is no research available on communication design in relation to local government. Despite the fact that the local government is one of the biggest employers. This paper addresses the realisation of local governmental communication and presenting a comparison with existing design models.

Method

This qualitative research paper is explorative and for this reason communication managers and members of their division were interviewed. The questionnaires were based on literature research and an existing design model for local governmental communication.

Results

Professionals use the step by step plans the existing design models have to offer. Although a specific situation asks for a custom solution. Apparently the communication design process is further influenced by many parties. Based on theory, research should be performed on several occasions within the communication design process. In reality, it does not.

Discussion and recommendations

The results emphasize the importance of a good understanding with high ranking local government officials. The main thing is to recognize and deal with influential factors.

Bijlagen

Bijlage 1: Interview voorlichters.....	46
Bijlage 2: Interview managers	47
Bijlage 3: Stramien Access-tabel.....	48
Bijlage 4: Historisch overzicht	50
Bijlage 5: De cases	57

Bijlage 1: Interview voorlichters

Set 1: Aanleiding voor het proces

- 1\ Wat was de aanleiding voor het proces?
- 2\ Was dit uw eerste kennismaking met de aanleiding?
- 2\ Was dit puur een communicatieprobleem?
- 3\ Waarom werd besloten communicatie in te zetten?
- 4\ Hoe bent u geïnformeerd over de aanleiding en achtergronden?
- 5\ Welke personen/groepen waren bij de aanleiding betrokken?
- 6\ Moest rekening worden gehouden met het inzetten van andere beleidsinstrumenten?
- 7\ Wat waren de mogelijkheden met betrekking tot tijd en geld?

Set 2: Probleemstelling / opdrachtformulering

- 1\ Hoe bent u tot de geformuleerde probleemstelling/opdracht gekomen?
- 2\ Welke personen en groepen waren hierbij betrokken?
- 3\ Moest de probleemstelling worden teruggekoppeld of goedgekeurd?
- 4\ Heeft u besloten om bepaalde taken (op voorhand) uit te besteden?

Set 3: Het communicatieplan (planning)

- 1\ Hoe bent u tot de geformuleerde doelgroepselectie gekomen?
- 2\ Hoe bent u tot de geformuleerde doelstellingen gekomen?
- 3\ Hoe bent u tot de geformuleerde strategie gekomen?
- 4\ Hoe bent u tot de geformuleerde boodschap gekomen?
- 5\ Hoe bent u tot de middelenselectie gekomen?
- 6\ Waarom bent u tot deze planning en budgettering gekomen?
- 7\ Wie waren er intern betrokken in deze fase van het project?
- 8\ Waren er ook externen betrokken in deze fase van het project?
- 9\ Wat was uw idee over de effectiviteit van het plan?
- 10\ Wordt er binnen de afdeling gewerkt volgens een standaard waaraan een communicatieplan moet voldoen?
- 11\ Moest het communicatieplan worden teruggekoppeld en/of goedgekeurd?

Set 4: Voorbereiding op implementatie

- 1\ Zijn de middelen voor implementatie getest?
- 2\ Zijn er tijdens of na de ontwikkeling van de middelen nog aanpassingen verricht?
- 3\ Is er in het kader van de ontwikkeling van de middelen samengewerkt met partijen van buiten de afdeling?
- 4\ Heeft u het idee dat u tot het ideale resultaat bent gekomen?
- 5\ Moest voor implementatie nog terugkoppeling of goedkeuring plaatsvinden aangaande de middelen?

Set 5: Implementatie en evaluatie

- 1\ Welke partijen waren betrokken bij de implementatie?
- 2\ Bent u tevreden met het eindresultaat?
- 3\ Is na afloop van het proces teruggekeken op het proces of het eindresultaat?
- 4\ Welke partijen waren betrokken bij de evaluatie?
- 5\ Is de manier van werken, zoals deze in het interview en het communicatieplan naar voren kwam illustratief voor de manier waarop u in zijn algemeenheid te werk gaat?

Bijlage 2: Interview managers

Set 1: Algemeen met betrekking tot de afdeling

- 1\ Welke plaats neemt de afdeling officieel in binnen de organisatie (organogram)?
- 2\ Vindt u dat deze officiële situatie correspondeert met de feitelijke situatie?
- 4\ Wordt communicatie gezien als instrument, als een van de beleidsinstrumenten en/of beleid?
- 5\ Hoe kijken personen binnen de organisatie naar de afdeling?
- 6\ Wordt de afdeling vroegtijdig betrokken bij beleid, waarover uiteindelijk communicatie moet plaatsvinden?
- 7\ Zijn betrokken beleidsambtenaren ook betrokken bij communicatie?
- 8\ Hoe komen de interne verhoudingen tot uitdrukking in de dagelijkse praktijk?
- 9\ Met welke externe groepen bestaat een directe relatie?
- 10\ Hoe wordt het budget van de afdeling bepaald en hoe is dit geregeld bij specifieke projecten?
- 11\ Worden wel eens taken uitbesteed aan externe organisaties?

Set 2: De manager

- 1\ Wat zijn uw taken en verantwoordelijkheden?
- 2\ In welke mate heeft u een adviesfunctie binnen de organisatie?
- 2\ Met welke personen en groepen binnen en buiten de organisatie heeft u het meest van doen?
- 3\ Hoe probeert u de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren?

Set 3: De afdeling

- 1\ Hoe is de afdeling ingericht? (naar beleidsonderwerp, bestuurders, hiërarchisch enz.)
- 2\ Wat zijn de taken en verantwoordelijkheid van de voorlichters?
- 3\ In welke mate bent u betrokken bij de werkzaamheden van uw voorlichters?
- 4\ Op welke punten evalueert u de voorlichters en hun werkzaamheden (specifiek met betrekking tot publiekscommunicatie)?

Set 4: Communicatiebeleid

- 1\ Is er een communicatiebeleidsplan opgesteld?
- 2\ Wordt deze periodiek geëvalueerd??
- 3\ Bestaat er een algemene communicatiestrategie?
- 4\ Is er een leidraad of ideaal proces voor communicatie vastgelegd?

Set 5: Communicatieplanning

- 1\ Wie of wat kan aanleiding zijn voor communicatie?
- 2\ Wordt een onderwerp voor publiekscommunicatie vaak aangeboden in de vorm van een probleem of opdracht?
- 3\ Bent u betrokken bij het ontwerpproces?
- 4\ Worden middelen voor implementatie nog getest en gereviseerd?
- 5\ Worden communicatieprojecten doorgaans geëvalueerd?

Set 6: Afrondend

- 1\ Ondervindt u gevolgen of verwacht u gevolgen van de verzwaring van gemeentelijke taken (O.a. WMO)?
- 2\ Constateert u uitbreiding van het takenpakket van de voorlichter?

Bijlage 3: Stramien access-tabel

Stramien							
Subvraag/theorie	Opmerkingen	Clues	Achternaam	Functie	Organisatie	Onderwerp	Fase
Initiatiefnemer bij communicatie	(Citaat)	(aanwijzingen)	...	Voorlichter/ manager	Naam gemeente	Een van de thema's of algemeen (managers)	Gebaseerd op Van Woerkum en subvragen: Aanleiding, probleem/opdracht, planning, implementatie (voorbereiding), implementatie en evaluatie, theorie en overig.
Probleem- of opdrachtformulering							
Bepaling van doel en strategie							
Bepaling van inhoud (boodschappen)							
Doelgroepselectie							
Middelenselectie							
Gebruik van intermediairs							
Uitwerken van de middelen							
Planning							
Onderzoek (vooronderzoek, formatief en summatief)							
Taakverdeling binnen de afdeling							
Interne invloed op het ontwerpproces							

Externe invloed op het ontwerpproces							
Moment waarop voorlichting wordt betrokken bij beleid							
Verzwarend van gemeentelijke taken							
Paradigma's							
Modellen Van Ruler							
Modellen Zweekhorst							
Topmanagers							
Modellen Zweekhorst 2							
Communicatiemanagersrol (Zweekhorst)							
Te Molder							
Gebruik van (wetenschappelijke) theorieën							

Bijlage 4: Historisch overzicht

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de geschiedenis van het voorlichtingsvak. Diverse teksten vormen hiervoor de basis. De een (Jumelet & Wassenaar, 2003) begint deze beschrijving na de tweede wereldoorlog. Een ander (RVD, 2000) pas in 1968, nadat de commissie Biesheuvel opdracht heeft gekregen onderzoek te doen, naar aanleiding van enkele affaires. Deze opent echter door te stellen, dat de negatieve ervaringen met de Duitse oorlogspropaganda leidden tot de wens informatie van de overheid via de pers kenbaar te maken. In dit stuk wordt het beginnen van de moderne voorlichting dus ook na de tweede wereld oorlog gezocht.

Het hoofdstuk is in chronologische volgorde geschreven, uitgangspunt hierbij is de beschrijving in 'Overheidscommunicatie' (Jumelet & Wassenaar, 2003) aangevuld met informatie over de vooroorlogse periode uit 'Carrière in communicatie' (Van Ruler, 2000). Daarnaast is informatie uit 'Overheidscommunicatie in Vogelvlucht' (RVD, 2000) verwerkt in de beschrijving van de periode 1968-2000 en zijn de laatste ontwikkelingen toegevoegd op basis van recente publicaties. Dit hoofdstuk is bijna volledig gebaseerd op bestaande literatuur, een enkele kanttekening daargelaten. Er is geprobeerd deze historische weergave van de ontwikkeling van het voorlichtingsvak zoveel mogelijk te beperken tot feitelijke informatie.

Bij een ruime benadering van het begrip overheidscommunicatie zijn er al heel vroeg tekenen van het ontstaan van het vakgebied zichtbaar.

Alexander de grote is voor Betteke van Ruler (2000) de pionier op voorlichtingsgebied. Hij maakte al in de derde eeuw voor Christus gebruik van stakeholders om de publieke opinie te beïnvloeden. Daarnaast maakte hij gebruik van voorlichtingsmiddelen; 'hij moet de eerste geweest zijn die één munt introduceerde voor zijn gehele rijk met daarop zijn beeltenis. Dit werd het wettige betaalmiddel. Zo werd iedereen eraan herinnerd wie de baas was'. Verder worden de Griekse geschiedschrijvers aangehaald, welke de bijzondere verdiensten van hun vorsten vastlegden. Ook daarna gebruikten vorsten, schrijvers, dichters en toneelspelers voor propaganda.

Onderzoek blijkt ook niet nieuw te zijn. Als voorbeeld wordt de kerkelijke visitatie in 1012 aangehaald, waarbij verslag werd gedaan van de stand van zaken binnen parochies aan de bisschop.

De echte voorlichting begint volgens Van Ruler met de achttiende-eeuwse Verlichting. In deze periode kwam men tot het inzicht, dat kennis verspreid zou moeten worden. In 1869 werd de eerste professionele voorlichter aangesteld. Deze bezocht boerderijen om te informeren over bedrijfsontwikkeling, -verbetering en hygiëne. Ook wordt voorlichting onder het mom van kennisverbreiding al van meet af aan persuasief ingezet, met betrekking tot sociaal wenselijk gedrag.

De meest stormachtige ontwikkeling binnen de communicatiesector deed zich voor in de commerciële sfeer. Tot de industriële revolutie voldoen aanbevelingen en mond-tot-mond reclame. Echter met de opkomst van massaproductie moesten ondernemingen actief op zoek naar afzetmarkten. Als alternatief voor de handelsreiziger ontstond de advertentie. Deze was in eerste instantie vooral bedoeld om aandacht te trekken. Reclamebureaus werden opgericht om advertenties te werven en zo werd de communicatiebranche steeds meer geprofessionaliseerd. Vooral nadat in de jaren dertig de wetenschap zich op dit gebied ging toeleggen.

De tweede wereld oorlog blijkt ook voor Van Ruler de aanleiding te zijn voor (de moderne) public relations en voorlichting. Bedrijven als Fokker en KPN bezaten al voor de oorlog een persdienst, maar public relations was nog onbekend. Met de wederopbouw van Nederland kwam hier verandering in. Door toedoen van het Marshallplan (1947) ontstond voor Nederlanders de mogelijkheid in aanraking te komen met in Amerika ontwikkelde kennis. Gloednieuwe vakgebieden als marketing en public relations maakten hier onderdeel van uit.

De nieuwe ideeën werden in Nederland hoofdzakelijk vertaald naar voorlichting, vooral doordat deze traditie hier al sinds de Verlichting bestond.

Na de tweede wereldoorlog wordt het voorlichtingswerk geïnstitutionaliseerd en ontstaat er een professie. Premier Schermerhoorn probeert via de radio direct contact te zoeken met

de burger. Het doel is om overwegingen bij beleidsbepaling te verduidelijken. Heersende opvatting in die tijd is dat niet hij, maar de volksvertegenwoordiging en de pers de voornemens van de regering kenbaar moeten maken.

Enkele maanden later volgt de oprichting van de RVD. De overheid brengt inmiddels een weekblad uit, dat onder de hoede van de RVD wordt geplaatst. De voorlichting heeft in die tijd twee taken: toelichten en verduidelijken van regeringsbeleid aan burgers en de regering van informatie voorzien over behoeften en verlangens van de burger. Eind 1945 zijn er in totaal 113 mensen in dienst bij de RVD.

Commentaar (het weekblad) heeft slechts een beperkte oplage en krijgt al snel een andere doelgroep: de overheid zelf en de pers (allen met een taak van voorlichting).

Vervolgens wordt nog een voorlichtingsdienst in het leven geroepen. 'Oog en Oor' heeft als doel het contact met de burger te verbeteren. De dienst functioneert als een vraag- en meldpunt en is hoofdzakelijk een aanspreekpunt voor de klachten van burgers.

De kamer en pers zien deze dienst als concurrent. In Januari 1946 volgt scherpe kritiek op het propagandistische voorlichtingsbeleid van de premier, wat leidt tot een parlementaire nederlaag, waarop Schermerhoorn een commissie instelt. Genoemd naar tweede voorzitter Van Heuven Goedhart (hoofdredacteur van Het Parool).

De commissie bestaat voor tweederde uit personen met een journalistiek achtergrond, ook neemt er personeel van Philips zitting in de commissie (vanwege hun betrokkenheid bij de ontwikkeling van de radio-omroep). De commissie maakt een duidelijk onderscheid tussen verduidelijking en propaganda. Het laatste kan niet door de beugel, het verduidelijken van beleid ziet de commissie wel als een wensbare ontwikkeling.

In die tijd maakt voorlichting in en aan het buitenland een belangrijk deel uit van het voorlichtingswerk. De commissie vergelijkt ook de voorlichting van departementen en registreert versnippering, een tendens tot uitgroei, eigen ontwerpers bij voorlichtingsdiensten, gebrek aan coördinatie, het grotendeels ontbreken van richtlijnen en 'bedenklijker is het dat dientengevolge het gehele voorlichtingsbeleid in feite zoek raakt'. De commissie pleit daarom voor een gecentraliseerde rijksvoorlichting.

Dus niet langer zelfstandige voorlichtingsafdelingen voor elk ministerie, maar een aparte ambtenaar bij elk ministerie met als taak contact te onderhouden met de centrale voorlichtingsdienst (lees RVD).

Bij rapportage in 1946 is inmiddels Louis Beel premier. Hij is tot 1945 kort voorlichtingsadviseur geweest. De premier houdt het advies van de commissie aanvankelijk geheim, want hij voelt niets voor centralisatie. Als de hoofdlijn naar buiten komt, volgt hierop amper reactie. Beel stelt een nieuwe commissie in, onder leiding van Hans Hermans (voormalig Maasbode-journalist). De voor de kamer geheimgehouden aanbeveling luidt: maak individuele ministers verantwoordelijk voor hun voorlichting en laat de minister-president dit coördineren. Deze commissie blijkt een grotere invloed te hebben; tot op de dag van vandaag is de rijksvoorlichting decentraal georganiseerd.

Die technische faciliteiten worden wel bij de RVD georganiseerd.

In 1947 wordt de Voorlichtingsraad opgericht, met Hermans als voorzitter en coördinator van het overleg tussen de departementale perschefs.

In 1948 treedt Willem Drees aan als minister-president. Hij benoemt de commissie Fock om tot voorstellen te komen voor een efficiëntere productie van kostbaar voorlichtingsmateriaal (zoals films en tentoonstellingen).

In 1967 wordt onder premier Piet de Jong een wekelijkse persconferentie ingesteld (een maal voor de schrijvende pers en een maal voor de radio). Zodoende hoeft de minister-president niet langer thuis gestoord te worden door de pers met vragen over de kabinetsvergadering. Daarnaast gaat hij op vrijdag naar de NOS. Niet voor een monoloog, zoals in de tijd van Schermerhoorn, maar voor een tweegesprek.

In 1968 richten een handvol gemeente- en provincievoorlichters de VVA (Vereniging voor Voorlichtingsambtenaren van lagere publiekrechtelijke lichamen) op.

Het jaar ervoor zijn een aantal affaires voorgevallen, waardoor een zware regeringscommissie wordt ingesteld onder leiding van Barend Biesheuvel.

De Commissie Biesheuvel (1968) krijgt de naam 'openheid en openbaarheid'. In het rapport (1970) wordt naast verklaring en toelichting ook openbaarmaking als voorlichtingsfunctie aangewezen. De commissie besluit, dat de burger recht heeft op informatie en dat de overheid een actieve plicht heeft deze te verstrekken. Toelichten,

verklaren en uitleggen van beleid(smaatregelen) zijn de centrale thema's. Kennisoverdracht vormt het voornaamste doel. In deze periode werden ook de grenzen van meer gedragsbeïnvloedende communicatie verkend. De commissie vond dit bij aanvaard beleid toegestaan. Door zich te beperken tot informatieverstrekking over aanvaard beleid werd voorlichting automatisch aan het einde van het beleidsproces ingezet, als verkoper van het beleidsproduct.

Het belangrijkste wapenfeit ligt echter in de 'actieve plicht tot informatieverstrekking'. De commissie werkte dit uit tot een revolutionair democratiseringsvoorstel: een ontwerp voor de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Deze wordt echter tot 1978 tegengehouden. De WOB bepaalt, dat alle informatie van de overheid in principe openbaar is, in plaats van in principe geheim. Al zijn er wel de nodige uitzonderingen.

In de jaren zeventig en tachtig is er een slepende discussie met betrekking tot public relations. Het ene kamp vindt, dat voorlichting zich moet beperken tot het overdragen van beleid, anderen vinden, dat het best een tikje wervender kan.

In de daaropvolgende jaren nemen de voorlichtingsbudgetten toe, net als de kritiek op het normatieve gehalte van sommige televisiespots. De overheid wordt zakelijker.

Onder Ruud Lubbers wordt opnieuw een adviesgroep ingesteld, ditmaal onder leiding van RVD-directeur Hans van der Voet. De rijksvoorlichting is aan een heroverweging (lees bezuiniging) toe. Het belangrijkste inzicht is, dat voorlichting kan worden ingezet voor openbaarmaking, als beleidsinstrument en voor public relations. De grenzen worden dus weer wat opgerekt. Begrijpen van overheidsbeleid is mooi, maar het realiseren van begrip is nog mooier. Men ziet vooral nieuwe kansen op het gebied van promotie (in het buitenland) en het bevorderen van burgerparticipatie. Ook wordt er aandacht besteed aan de mogelijkheden om via voorlichting de publieke agenda te beïnvloeden (agenda setting). Tegelijkertijd doen andere communicatievormen hun intrede binnen de voorlichting, zoals educatie, pr, marketing en arbeidsmarktcommunicatie.

Er werd geconstateerd, dat voorlichters steeds vaker bij het beleidsproces werden betrokken. Communicatie kon een bijdrage leveren in elke beleidsfase. Hiervoor stonden de vier fasen die Winsemius onderscheidde centraal: (h)erkenning, formulering, uitvoering en beheer.

Aanvaard beleid blijft wel het uitgangspunt voor communicatie.

De werkgroep krijgt bij de ministeries geen betekenisvolle informatie los over het kostenplaatje. De ministerraad besluit de Voorlichtingsraad hier aanvullend onderzoek naar te laten doen. Echter dit verdwijnt in een lade (Wagenaar, 1997).

Tussen 1989 en 1992 (RVD, 2000) verschijnen er kritische studies van de algemene rekenkamer over beleidsinstrumenten, waaronder voorlichtingscampagnes en –uitgaven van het rijk in 1991 (Jumelet & Wassenaar, 2003).

Voorlichting als beleidsinstrument komt ter discussie te staan. Er is vooral kritiek over de doelmatigheid van voorlichting. Campagnes blijken vaak niet planmatig te zijn voorbereid, uitgevoerd en geëvalueerd. Door het ontbreken van evaluaties kan het effect van campagnes niet worden aangetoond.

Het rapport heeft tot diverse veranderingen geleid. Campagnes moeten aan duidelijke voorwaarden voldoen, zoals het vooraf kenbaar maken aan de kamer en een campagne mocht niet langer een controversieel onderwerp hebben. Ook moet op campagnes van Postbus 51 standaard een effectmeting volgen. Tot op de dag van vandaag moeten campagnes van de overheid aan deze eisen voldoen.

De kritiek leidt tot meer professionaliteit en effectonderzoek wordt steeds meer routine. Recent onderzoek (Middel, 2004) toont aan, dat deze landelijke ontwikkeling op lokaal niveau niet hetzelfde effect heeft gesorteerd. In ieder geval blijkt een nameting bij gemeenten eerder een uitzondering dan de regel.

Het bereiken van verschillende publieksgroepen, direct of indirect via de media of intermediairen met als doel het veranderen van kennis, houding en/of gedrag is tot dan 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, discussie of consultatie geprobeerd is publieksgroepen te betrekken bij overheidsbeleid, is het echte tweerichtingsverkeer nog ver te zoeken.

Dit verandert met de opkomst van het concept interactieve beleidsvorming in de jaren negentig. Draagvlak en acceptatie zijn hierbij de sleutelwoorden.

Twee belangrijke voorwaarden om interactieve beleidsvorming te laten slagen zijn:

Een grote betrokkenheid van de burger bij het beleidsonderwerp

De mogelijkheid om tot concrete oplossingen te komen

De RVD (2000) stelt, dat op lokaal niveau aan de bovengenoemde voorwaarden voor interactief beleid wordt voldaan, doordat beleidswijzigingen direct op de leefsituatie ingrijpen.

In het rapport van de commissie Wallage worden deze aanwijzingen overgenomen.

Uit onderzoek (Middel, 2004) blijkt, dat gemeenten deze raad ter harte nemen.

Gemeenten blijken vaak aandacht te besteden aan dit thema, maar van daadwerkelijke invulling is nog niet echt sprake.

In 2000 wordt de staatscommissie Wallage ingesteld door premier Kok. De commissie moet adviseren over de toekomstige doelen, functies, coördinatie en organisatie van de overheidscommunicatie en de daarvoor benodigde financiële middelen. Ook de inzet van nieuwe middelen en instrumenten (op het gebied van media en informatie) en over de consequenties van het advies voor de werkwijze van de ministeries behoren tot het onderwerp. In 2001 verschijnt het rapport 'In dienst van de democratie'. 'Juist omdat de overheid geen bedrijf is, maar een organisatie die wordt aangestuurd vanuit de democratie, behoren de wensen en verwachtingen van de burger centraal te staan'. Verantwoording afleggen en vertrouwen winnen dienen centraal te staan. Burgers hebben recht op overheidsinformatie en communicatie daarover. Verder moet de communicatiefunctie opschuiven van de rand naar het hart van het beleidsproces. Communicatie is een managementtaak, waarmee wordt bedoeld, dat beleidsambtenaren communicatie moeten meewegen, zoals ze dat ook met geld (het budget) doen.

Erwin Seydel (Van Ruler, 2000) zegt, dat opleidingen zich hierop zouden moeten richten. Zij moeten communicatieprofessionals opleiden tot architect van processen, waardoor zij een plaats krijgen naast de organisatieadviseur en de marketingconsulent. Ook deze zouden gebruik moeten maken van de expertise van de communicatieprofessional.

De commissie pleit voor een hogere mate van transparantie en interactie, met name door de mogelijkheden van internet beter te benutten.

Een historisch heikel punt, namelijk voorlichting over beleid dat nog niet aanvaard is, leidt niet tot een wijzigingsvoorstel. De commissie laat de principiële regels intact. De Voorlichtingsraad (Jumelet & Wassenaar, 2003) pakt dit punt in haar advies wel op en formuleert ruimere criteria. De regering moet in het maatschappelijk debat gelijkwaardige communicatiemogelijkheden hebben ten opzichte van haar tegenspelers.

Ook de RVD gaf in haar advies aan de commissie Wallage aan, dat door (het stimuleren van) de betrokkenheid van andere organisaties en burgers het voor de overheid steeds moeilijker wordt alleen te communiceren over aanvaard beleid.

Door de veranderde positie is de overheid steeds meer genoodzaakt te anticiperen op ontwikkelingen in de samenleving. Maatschappelijke organisaties zijn steeds beter in staat hier hun voordeel mee te doen, door via de media de publieke opinie te beïnvloeden.

Milieudefensie is hier een voorbeeld van. Burgers worden aangezet zelf contact te zoeken met gemeenten en pers om bepaalde punten zaken op de politieke en publieke agenda te zetten (milieudefensie, 2003). Hiermee is meteen het mondiger worden van de burger genoemd. Men geeft steeds vaker (georganiseerd) signalen af. Signalen waar de overheid iets mee moet doen, voor de samenleving iets echt als probleem ervaart.

Dit heeft tot gevolg, dat de overheid zich bezighoudt met monitoring van media.

Bij gemeenten is dit echter nog niet altijd de praktijk (Middel, 2004). Er zijn echter wel voorbeelden te vinden. Met name de grotere gemeenten voeren burgermonitors uit, inhoudelijke voorbeelden komen in de volgende hoofdstukken aan bod.

In tegenstelling tot de bovenstaande bronnen pleiten de Raad voor het Openbaar Bestuur (2003) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) voor een meer onafhankelijke positie van de overheid ten opzichte van de media. Hierbij wordt gesteld, dat gereageerd moet worden op de leefwereld van de burger en minder op mediaberichtgeving. Zij geven aan, dat het maatschappelijke debat centraal in de volksvertegenwoordiging gevoerd moet worden en niet in de media. Ook de controle van de macht is geen taak voor de media, maar van het parlement. De regering zou meer duidelijkheid moeten geven over haar verantwoordelijkheden, zeker na verlies van bevoegdheden aan Europa. Verder zouden burgers beter moeten worden ingelicht over gemaakte keuzes en de manier waarop hun (tegenstrijdige) belangen in de besluitvorming zijn meegewogen. Dit alles zou bovendien door middel van eigen media moeten plaatsvinden. Deze ideeën lijken sterk overeen te komen met die van premier Schermerhoorn vlak na de oorlog.

Bij dit verschil van inzicht lijkt vooral de vraag of de media een goed overzicht geven van de publieke opinie centraal te staan. Dit is een lastig punt aangezien de publieke opinie, de berichtgeving in de media en de politieke agenda geen losstaande begrippen zijn. Zij beïnvloeden elkaar. Zoals gezegd maken diverse (grote) gemeenten gebruik van een burgermonitor. Ook blijkt uit de literatuur, dat de media worden gevolgd. Dit bestaat uit het lezen van de krant en het bijhouden van een knipselkrant en/of het volgen van berichtgeving over de organisatie in de media. Zo constateert Zweekhorst (2001) dat de effectiviteit van communicatie vaak wordt afgemeten aan het aantal maal, dat hierover bericht wordt in de pers. In de praktijk is dus vaak (op enig niveau) sprake van een combinatie van de twee mogelijkheden.

De concurrentie met de media vindt ook plaats in een andere dimensie. Zo beschrijft de RVD, in haar advies aan de commissie Wallage, de toename in het aantal uitingen en kanalen. Er is dus ook concurrentie om de aandacht van de burger. Door deze ontwikkelingen wordt geconstateerd dat de ambitie om ontvangergericht te communiceren een must is geworden. In het rapport van de commissie Wallage wordt gesteld dat vraaggericht informeren en communiceren de toekomst heeft. De burger is immers niet meer afhankelijk van de informatie die de overheid verstrekt, maar kan zelf op elk gewenst moment via de computer op zoek naar informatie. Naast de vraag in hoeverre de burger ook gebruikt maakt van deze mogelijkheid, blijkt uit onderzoek (Middel, 2004), dat niet alle openbare informatie via de gemeentelijke websites beschikbaar is.

In 2002 begint het kabinet Balkenende met het onder Kok voorbereide www.regering.nl. De aanbeveling om een strategisch communicatieconcept op te nemen in het regeerakkoord wordt niet overgenomen. Sommige partijen vreesden voor propagandacampagnes, maar premier Balkenende gaf aan, dat bij communicatie over niet aanvaard beleid in ieder geval sprake moet zijn van beleid, dat goedgekeurd is door het kabinet.

Sindsdien zijn er nieuwe ontwikkelingen geweest op voorlichtingsgebied. Eind 2004 vond een buitengewone ledenvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten plaats. Aanleiding was de verzwaring van de gemeentelijke taken op gebieden als gezondheidszorg (WMO), veiligheid en asielbeleid. Deze verzwaring valt samen met de huidige economische malaise, waarin de gemeenten moet meedelen. Volgens voorzitter Deetman zelfs 'onevenredig'. Volgens de plannen moeten gemeenten meer taken tegen minder geld gaan uitvoeren. Te verwachten is, dat dit ook gevolgen zal hebben voor de voorlichtingsafdelingen en de manier van werken.

Op dit moment vindt weinig onderzoek plaats. Als reden wordt vaak een tekort aan tijd en geld gegeven (Klaassen, 2004, Van Ruler, 1996). De veranderingen zullen dit tekort alleen maar doen toenemen. Bovendien kunnen er gevolgen zijn voor de planning en uitvoering.

Inmiddels is er ook nieuwe kritiek op de effectiviteit van voorlichting(scampagnes) (Postbus 51, 2004). Tijdens de algemene beschouwingen werd in een motie een miljard euro aan wijzigingen op de begroting van 2005 voorgesteld, door de coalitiepartijen. Onderdeel is een jaarlijkse bezuiniging van twintig miljoen euro op het voorlichtingsbudget van de ministeries. Twijfels over het effect van (gedragsbeïnvloedings)campagnes zijn hiervan de oorzaak. Postbus 51 en de RVD hadden in het jaarverslag van 2003 nog gesteld, dat de campagnes zeer effectief waren. Vorig jaar werd met een gemiddeld mediabudget van 475.000 euro een gemiddeld bereik behaald van 92 procent. In 2002 was dit respectievelijk 666.000 euro en 83 procent.

D66-kamerlid Bert Bakker zegt over deze cijfers: "Ze zeggen alleen iets over hoeveel mensen de campagne kennen, maar niets over de beïnvloeding".

Het artikel gaat verder over achtergronden bij het effectiviteitsprobleem. In campagnes van postbus 51 staat meestal ongewenst gedrag centraal en resultaat op dit gebied is moeilijk te behalen en te meten.

Kennelijk hebben de veranderingen die na 1991 zijn doorgevoerd niet het gewenste effect gehad. De kamer moet goedkeuring aan campagnes verlenen, maar heeft blijkbaar niet de expertise om deze taak naar tevredenheid te vervullen. Daarnaast moesten Postbus 51-campagnes aan effectmeting worden onderworpen. Nu wordt gesteld dat geen effect, maar bereik wordt gemeten.

Een andere ontwikkeling (RVD, 2004a) is dat gemeenten nu ook gebruik kunnen maken van de collectieve inkoop van media door de rijksvoorlichtingsdienst. Uit het oogpunt van efficiency is hieraan goedkeuring verleent. Het blijkt, dat gemeenten in het verleden diverse malen hebben gevraagd om ook gebruik te maken van landelijke media.

In een voorlopig laatste ontwikkeling hebben de ministeries besloten hun krachten te bundelen in een coördinatie-eenheid (RVD, 2004b), die tot taak krijgt om de eenheid in de kabinetsbrede communicatie te bevorderen. Doel is het bewerkstelligen van een consistent, evenwichtig en geïntegreerd communicatiebeleid rond één of meer kabinetsbrede thema's. Daarnaast gaat de eenheid een langlopend communicatieprogramma ontwikkelen, waarin permanent wordt toegelicht, wat de overheid is en waar ze voor staat. Tenslotte kan de eenheid het kabinet van advies dienen over algemene beeldvorming rond het kabinet.

De coördinatie-eenheid wordt ondergebracht bij de Rijksvoorlichtingsdienst en aangestuurd door de Voorlichtingsraad. Verder zal de eenheid bestaan uit ongeveer vijf vaste medewerkers, afkomstig van de verschillende departementen.

De door premier Beel gevreesde centralisatie van de rijksvoorlichting wordt in een tweejarige pilot getest. Opvallend is vooral de adviesfunctie. Deze wordt in dit geval nadrukkelijk vastgelegd. Daarmee verkrijgt de eenheid een vrij invloedrijke positie. Bovendien wordt hiermee mogelijk een aanzet gegeven voor een intermediaire positie voor voorlichters (binnen de eenheid), al lijkt het hier vooral om een monitorfunctie te gaan.

Betteke van Ruler (1996) constateerde tussen 1946 en 1993 een verschuiving van een ambachtelijke naar een instrumentele visie op communicatie.

Dit wil zeggen, dat men zich niet meer puur toelegt op het overbrengen van informatie en het verfijnen van redactionele vaardigheden. Men is meer verkoper van beleid geworden en denkt na over de manier waarop meer draagvlak kan worden gegenereerd.

De werkwijze is meer toegespitst op een welbewuste en stelselmatige promotie van beleid en diensten. Zoals geconstateerd is dit eigenlijk nog steeds zo, al spreekt men wel steeds concreter over de wens en het voornemen van een intermediaire visie. Er moet veel interactiviteit met de burger plaatsvinden. Als voorlichting hierin een centrale rol toebedeeld krijgt, is de intermediaire visie een feit.

Binnen het overzicht is een golfbeweging waarneembaar. Bepaalde thema's komen steeds terug. Met enige regelmaat worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit van voorlichting (op dat moment). Daarnaast is nog steeds niet duidelijk of voorlichting bij voorkeur centraal of decentraal georganiseerd zou moeten worden.

Een andere constatering is dat voorlichtingstaken steeds verder worden uitgebreid. Niet langer is de voorlichter alleen verantwoordelijk voor het schrijven van een mooi persbericht, maar ook voor het toelichten van beleid(skeuzes), verkopen van beleid, strategisch benaderen van voorlichting (voorlichting als beleid) en inmiddels ook steeds vaker meedenken over beleid en advisering op dit punt. Daardoor is voorlichting ook steeds vaker gepositioneerd als stafdienst.

Daarnaast is het spectrum uitgebreid door de opkomst van nieuwe middelen. Met name de laatste jaren heeft de voorlichting haar arsenaal uitgebreid door een opeenstapeling van nieuwe en vernieuwende middelen. Denk hierbij aan kabelkrant, cd-roms en internet.

Daarbij hebben de nieuwe media in toenemende mate meer toepassingsmogelijkheden, met name op het gebied van tweerichtingsverkeer.

De gemeentevoorlichting lijkt de algemene tendens binnen de rijksoverheid te volgen, maar steeds met enige vertraging.

Bijlage 5: De cases

Jaqueline Koot (voorlichter Gemeente Leidschendam-Voorburg)

“De digitalisering heeft de laatste jaren een enorme vlucht genomen. De gemeente kan niet achterblijven bij deze ontwikkeling. Om de algemene maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen bijbenen, dient de bestaande digitale infrastructuur (de website) steeds verder uitgebreid te worden met vormen van digitale dienstverlening. Deze uitbreidingen kunnen bestaan uit verbeteringen van de bestaande dienstverlening of uit het toevoegen van nieuwe elementen”.

De voorlichter geeft aan, dat het aanbieden van bestaande dienstverlening via digitale wegen een speerpunt is van het huidige bestuur. De organisatie heeft opdracht gekregen, klantgericht te werken en directer te communiceren. Om dit te kunnen bereiken is gekozen voor een organisatorische omslag en een verandering in de algemene manier van werken. De digitalisering is een belangrijk onderdeel van de bestuurlijke plannen.

De voorlichter wijst verder op de dwingende rol, die de landelijke politiek speelt. Het rijk heeft namelijk een norm vastgesteld. Hierin is vastgelegd, dat in 2007, 65% van de gemeentelijke dienstverlening digitaal afgehandeld moet kunnen worden.

Het bestuur heeft digitalisering speerpunt gemaakt voor haar bestuursperiode. De voorlichtingsafdeling heeft hierbij een coördinerende taak. De voorlichter is fulltime belast met de website en digitalisering van de gemeentelijke dienstverlening.

Beleids specifieke initiatieven worden ontwikkeld binnen de directies. Elke directie heeft een eigen voorlichter. Zij zijn betrokken bij de ontwikkeling van initiatieven en schrijven een begeleidend communicatieplan. De voorlichter (digitale dienstverlening) wordt vervolgens betrokken bij de uitvoerfase. De voorlichter overlegt met directies en directievoorlichters, over de wensen en mogelijkheden rondom de initiatieven die zij aandragen. Hierbij wordt gekeken of een bepaald initiatief intern kan worden uitgevoerd, of dat de ontwikkeling moet worden uitbesteed.

De voorlichter constateert, dat burgers steeds vaker gebruik maken van het internet voor informatie en diensten. “Mensen zoeken eerst op internet en bellen pas in tweede instantie. Het is daarom belangrijk internet een vaste plaats te geven als medium binnen nieuwe communicatieplannen. Dat gebeurt ook steeds vaker”.

De voorlichter omschrijft het doel van digitale dienstverlening als het verschaffen van informatie over en het bieden van ondersteuning aan het bestaande beleid en de bestaande dienstverlening.

In algemene zin probeert de gemeente het gebruik van internet te promoten, door bijvoorbeeld het adres van de website op uitgaven van de gemeente te vermelden. Daarnaast is bijvoorbeeld het loket van burgerzaken alleen nog geopend op afspraak. Mensen worden op deze wijze gemotiveerd om meer gebruik te maken van de digitale dienstverlening.

De voorlichter geeft aan, dat onderzoek plaatsvindt gedurende de ontwikkelingsfase. Als voorbeeld wordt het bedrijvenloket (op internet) genoemd, waarbij gedurende de ontwikkeling nauw contact is geweest met het MKB. Een ander voorbeeld is de jongerensite, waarvoor redacteurs zijn gezocht onder de jongeren in de gemeente. Men probeert dus informatie over wensen en behoeften direct bij leden van de doelgroep of intermediairen te achterhalen. Verder probeert men deze te betrekken bij het project en bij evaluatie van het eindresultaat. Echter deze werkwijze is alleen mogelijk in enkele specifieke gevallen. De voorlichter geeft aan, dat beleid vaak erg breed is, het is dan veel moeilijker om een product op maat te maken.

De inhoud van de website werd in eerste instantie verzorgd door de voorlichter. Nu de digitale infrastructuur grotendeels staat, moet deze verantwoordelijkheid steeds meer bij de directies komen te liggen. In de toekomst zullen ambtenaren van de verschillende directies zelf verantwoordelijk zijn voor het plaatsen van informatie op de website en het onderhoud hieraan. Deze mensen krijgen een cursus, waarin zij bekend worden gemaakt met de

programmatuur. Ook leren ze hier handreikingen en richtlijnen met betrekking tot het schrijven van teksten voor het internet. Zij zullen bevoegd zijn wijzigingen door te voeren. Bij het plaatsen van nieuwe teksten zal eindredactie plaatsvinden door een voorlichter.

Het budget en de beschikbare tijd voor digitale dienstverlening is onderdeel van het algemene budget en de algemene planning van de voorlichtingsafdeling. Bij communicatieprojecten wordt een raming gemaakt van de tijd en kosten die het project met zich meebrengt. Op dit moment is een meerjarenplan in ontwikkeling met betrekking tot de ontwikkeling van de dienstverlening, hierin wordt een apart budget opgenomen. Op dit moment vormen de door het bestuur geformuleerde meerjarendoelen al een belangrijke leidraad.

De gemeente heeft een contract afgesloten met TNS-NIPO. Deze organisatie doet onderzoek door vragen voor te leggen aan een landelijk burgerpanel en een burgerpanel, bestaande uit inwoners van de gemeente. Periodiek vindt via deze weg onderzoek plaats. Er worden dan vragen over de site gesteld. In het verleden zijn op basis van dit onderzoek daadwerkelijk veranderingen aan de site doorgevoerd. Daarnaast heeft de website als voordeel, dat het gedrag van bezoekers automatisch geregistreerd kan worden. Bestuurders en directies kunnen deze informatie vervolgens opvragen. De voorlichter geeft aan niet vaak gebruik te maken van deze informatie. Wel is in het verleden via deze weg duidelijk geworden, dat de bestaande navigatie niet voldeed. Daarop zijn aanpassingen verricht.

Eunice Kelly (voorlichter gemeente Leidschendam-Voorburg)

Aanleiding voor het project was de fusie tussen de gemeenten Voorburg en Leidschendam, waaruit de nieuwe gemeente Leidschendam-Voorburg is ontstaan.

“Belangrijk is dat alle neuzen dezelfde kant op staan. Intern moet bij de inrichting van de organisatie en bij beleidsvorming duidelijk zijn waar we naartoe willen met deze gemeente. Ook voor burgers moet deze richtingsbepaling duidelijk zijn”. De voorlichter geeft aan vanaf het begin bij dit project betrokken te zijn geweest, als lid van de kerngroep. Voor de uitvoer van het project is een kerngroep geformeerd bestaande uit: een projectleider, de voorlichter, een vertegenwoordiger uit elke directie en een externe inspirator.

Het project is in drie fasen onderverdeeld. In chronologische volgorde zijn dit: weten, wensen en wegen. De eerste fase stond in het teken van vooronderzoek. Er is gekozen voor het houden van brainstormsessies. Hiervoor is een selecte groep ambtenaren uitgenodigd. Verder zijn alle ambtenaren in de gelegenheid gesteld te reageren via het intranet.

Ook zijn uitnodigingen verstuurd aan sleutelfiguren binnen lokale intermediaire kaders, voor een expertmeeting. In deze bijeenkomst werden de resultaten van de brainstormsessies getoetst.

De tweede fase stond in het teken van het inventariseren van wensen met betrekking tot de nieuwe (fusie)gemeente en de strategische visie. Dit is het gedeelte van het project, waarbij de burger om inbreng werd gevraagd, middels inspraakavonden.

In de laatste fase van het project stelt de projectgroep de strategische visie samen. De opdracht voor de voorlichter bij het bepalen van de strategische visie voor de nieuwe gemeente is meedenken. Vooral meedenken in hoeverre communicatie nodig is bij het project. Het bestuur heeft bepaald, dat de burgers van de nieuwe gemeente betrokken moeten worden, bij het bepalen van de strategische visie. Daarbij heeft het bestuur het project aangewezen als pilot voor interactieve beleidsvorming. De voorlichter heeft opdracht gekregen twee communicatieplannen te schrijven, een voor de interne begeleiding van het project en een gericht op externe betrokkenen. Daarbij heeft de voorlichter opdracht gekregen de uitvoer van beide plannen te begeleiden, hierbij zijn zijzelf, de voorlichtingsafdeling en enkele externe partijen betrokken.

De raad moet de strategische visie (het uiteindelijke product van het project) vaststellen, daarom is de raad een belangrijke doelgroep bij de communicatieve begeleiding van het project.

De voorlichter noemt in haar plan de hoofddoelstellingen van het project en het communicatiedoel, zoals dat is geformuleerd in een algemene notitie met betrekking tot interactieve beleidsvorming.

De twee hoofddoelstellingen met betrekking tot het project zijn, het bevorderen van interactiviteit enerzijds en anderzijds het scheppen van voorwaarden voor een positieve beoordeling van de uiteindelijke strategische visie. Dit laatste moet resulteren in het uitblijven van bezwaarschriften, na ter inzage legging, als afsluiting van het project. Het communicatiedoel bij interactieve beleidsvorming, wordt als volgt beschreven: ‘het wederzijds beïnvloeden van kennis, houding of gedrag door het uitwisselen van informatie, ideeën en gedachten en het onderhouden van contacten tussen gemeente en belanghebbenden’.

De hoofddoelen worden in het communicatieplan vertaald naar subdoelen, gespecificeerd naar kennis, houding en gedrag.

In het communicatieplan bestaat de strategie uit het noemen van aandachtspunten. Een voorbeeld is het noemen van de algemene bezuinigingen. De voorlichter geeft hierbij aan, dat het verstandig is om geen ‘glossy’ middelen in te zetten ter begeleiding van dit project, omdat burgers geconfronteerd worden met bezuinigingen op andere terreinen. Verder concentreert de voorlichter zich binnen de strategie op effectiviteit, hierbij wordt gekeken naar het bereik van middelen, mogelijkheden voor het genereren van free-publicity en het benaderen van intermediairen. Met betrekking tot interactieve beleidsvorming benadrukt de

voorlichter het belang, van het nakomen van beloftes, begrijpelijkheid en het tastbaar maken van een breed concept als 'strategische visie'.

Er is geen sprake van een volledig uitgewerkte strategie. De genoemde uitgangspunten vormen de basis voor specifieke plannen. Er worden namelijk aparte communicatieplannen geschreven bij de verschillende fases en mijlpalen binnen het project. Daarbij was reeds vroegtijdig duidelijk, dat uitbesteding noodzakelijk was. De invulling van het algemene communicatieplan, moet richting geven aan de invulling van het externe bureau.

De voorlichter geeft aan, dat boodschappen moeten bijdragen aan enthousiasme en betrokkenheid onder burgers. Verder wordt in het communicatieplan gesteld, dat bijeenkomsten (persoonlijk contact) centraal moeten staan bij externe communicatie.

Dit onderdeel van de planning is nogal algemeen, waarschijnlijk omdat al in een vroegtijdig stadium duidelijk was, dat uitbesteding noodzakelijk zou zijn.

Voor de interne doelgroep is een specifiek communicatieplan gemaakt. Voor de externe doelgroep zijn meerdere communicatieplannen geschreven (voor de verschillende fasen van het project). Naar aanleiding van de eerste fase van het project werd besloten de expertgroep (sleutelfiguren intermediaire kaders) als aparte doelgroep te benaderen.

Er is een doelgroepanalyse gemaakt, gebaseerd op lokale en algemeen sociale ontwikkelingen. Voorbeelden zijn de dreiging van annexatie door gemeente Den Haag, de fusie van Voorburg en Leidschendam, de invoering van het dualisme en de mondigheid van burgers. Hierbij wordt aangegeven welke gevolgen deze zaken hebben gehad voor de gemeente, de burgers en de onderlinge relatie tussen gemeente en burgers. De analyse lijkt gebaseerd op eigen inzicht.

In het plan worden veel middelen genoemd. Uiteindelijk zijn niet al deze middelen uitgewerkt. In het plan staan alle bestaande middelen van gemeente, waarvan gebruik kan worden gemaakt. Verder zijn enkele eerste ideeën van de voorlichter opgenomen over aanvullende mogelijkheden. Een extern bureau heeft bij de uitwerking van het plan een keuze gemaakt. Middelen worden voor implementatie in het afdelingsoverleg besproken.

De voorlichter geeft aan, dat tot nu toe één maal tussentijds is geëvalueerd. De resultaten zijn vervolgens niet gecommuniceerd, wat ze slecht vindt. Het project als geheel wordt geëvalueerd als pilot voor interactieve beleidsvorming. De communicatie is geen specifiek onderdeel van deze evalueatie.

Ben van Vliet (voorlichter Leidschendam-Voorburg)

Na de fusie van Leidschendam en Voorburg tot gemeente Leidschendam-Voorburg, werd in het collegeprogramma vastgelegd, dat de organisatie zich moet richten op de wijken en inwoners. Vanuit de hele organisatie moet wijkgericht werken centraal staan. Hiervoor is een groeimodel (lange termijn) uitgewerkt in de nota 'Thuis in de wijk'. Hierin staat maatwerk per wijk centraal.

Dit initiatief is niet geheel nieuw binnen de gemeente, wijkgericht werken was al gerealiseerd in Leidschendam. De situatie in Leidschendam werd als voorbeeld genomen. Het project is in gang gezet door het bestuur. Gaandeweg raken steeds meer mensen binnen de organisatie betrokken bij het proces, doordat op basis van het groeimodel, uiteindelijk de gehele organisatie een wijkgerichte werkwijze moet hanteren.

Doordat in Leidschendam reeds sprake was van een wijkgerichte werkwijze, is achtergrondinformatie beschikbaar. Er werd met name gebruik gemaakt van de kennis van de wijkmanagers (ambtenaren) van de gemeente Leidschendam (deze werd gebundeld in de nota). Verder werd nagedacht over het uitbreiden van de werkwijze door het toevoegen van een sociale component en monitoring.

De opdracht ligt met name in het afstemmen van de organisatie op wijkgericht werken. Daarbij ligt in de eerste fase de nadruk op het beheer van de buitenruimte.

Communicatie is intern nodig voor de begeleiding omtrent de omslag in de manier van werken en de omslag op organisatorisch gebied. Extern dient men de burger te informeren over de veranderingen (met name een andere wijkindeling) en burgers te enthousiasmeren en te werven voor participatie aan het interactieve element van het project (de wijkplatforms).

De voorlichter is betrokken bij een project, met als hoofddoel het creëren van een wijkplatform voor elke wijk, met voldoende omvang en diepgang. Om dit te bereiken vertaalde de voorlichter de hoofddoelstelling naar haalbare subdoelstellingen, onderverdeeld naar kennis, houding en gedrag. Het communicatietraject is geslaagd, wanneer voldoende mensen zich voor de wijkplatforms aanmelden en deze mensen de gewenste diepgang hebben.

De hoofdvraag voor communicatie was derhalve: hoe krijgen wij mensen enthousiast om zich in te zetten voor de wijk? De voorlichter probeerde het wijkgevoel van burgers te prikkelen, om hen te activeren. Hij wilde inspelen op hun trots en betrokkenheid, om bij hen de bereidheid tot actie aan te wakkeren. Een actieve benadering van de burger, een van de speerpunten van het college, stond hierbij centraal.

Om wijkgericht werken een gezicht te geven werd door de voorlichter gekozen om in de communicatie de nadruk te leggen op praktijkvoorbeelden. Vrijwilligers vertelden in interviews hun verhaal. De voorlichter geeft aan, dat op basis van deze interviews een realistisch beeld kon worden geschetst. Er werd namelijk voor gekozen geen censuur toe te passen, in de verhalen werden zodoende ook ergernissen ten opzichte van de gemeente genoemd.

De strategie is gebaseerd op de eisen van het bestuur (implicaties van het collegeprogramma en beleidsdoelstellingen), de expertise van de voorlichter en de interne kennis ten opzichte van de situatie (situatie in de wijken op basis van informatie van de wijkmanagers en de situatie met betrekking tot wijkgericht werken in Leidschendam).

De boodschap is gebaseerd op de kennis-, houdings- en gedragsdoelstellingen. In communicatiemiddelen wordt o.a. kort uitgelegd wat wijkgericht werken inhoudt en hoe men zich aanmeldt. Verder worden burgers geïnformeerd over de achtergronden middels de interviews met vrijwilligers.

In de aanpak staan de wijken centraal. Er is een algemene aanpak gebaseerd op de geformuleerde doelstellingen en de bepaalde strategie. De voorlichter geeft aan, dat een aantal wijken extra aandacht behoeven. Het gaat hier met name om achterstandswijken. Daarnaast heeft de fusie en het wijkgericht werken tot gevolg, dat een nieuwe wijkindeling

noodzakelijk is. Niet iedereen is hier gelukkig mee. Met name de bewoners van een wijk, waar men goed georganiseerd was, zijn het oneens met de nieuwe indeling. De voorlichter geeft aan, dat ook deze ontevredenheid extra aandacht behoeft.

Naast de externe doelgroepen (wijkbewoners) is in het plan aandacht voor interne doelgroepen, intermediairen in de wijken (wijkorganisaties, verenigingen en belangenvertegenwoordigers), bedrijven en de pers.

“De belangrijkste middelen waren twee posters, met voorbeelden (in interviewvorm) van vrijwilligers. Deze mensen zijn gebruikt als boegbeeld voor de campagne. Dit vonden zij zelf fantastisch en zij gingen dit ook uitdragen. We hebben de verhalen vervolgens ook op internet gezet en we hebben posters gemaakt met deze mensen erop. Doel hiervan was een realistisch beeld te scheppen voor mensen, die zich als vrijwilliger willen aanmelden”. De voorlichter gaf aan, dat slechts ruimte was voor een beperkt aantal middelen. Deze moesten betaald worden uit enkele potjes voor communicatietrajecten rond de fusie en burgerparticipatie. Hij heeft geprobeerd de middelen zo breed mogelijk in te zetten. In het communicatieplan heeft de voorlichter een middelenmatrix opgenomen. Hierbij is aangegeven welke middelen worden ingezet om de geselecteerde doelgroepen te bereiken.

De voorlichter had enige uren beschikbaar voor dit traject, hierdoor kon hij het communicatieplan schrijven en begeleiden. Voor de overige werkzaamheden is een extern bureau ingehuurd. Dit is gangbaar wanneer onvoldoende tijd beschikbaar is. Verder wordt vormgeving in alle gevallen uitbesteed. De middelenontwikkeling en implementatie kwam grotendeels voor rekening van het externe bureau. Deze middelen zijn vervolgens wel binnen de afdeling bekeken. Hierbij heeft de expertise van de voorlichters centraal gestaan. Deze hebben namelijk op basis van eigen inzicht een indicatie gegeven over de doeltreffendheid van de middelen.

De verantwoordelijkheid voor het project ligt bij communicatie. Echter de voorlichter vindt, dat de vakafdeling verantwoordelijk zou moeten zijn. “De afdelingsmanager moet verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van het beleid, dus ook voor de communicatie. De afdelingsmanagers denken uit zichzelf weinig aan communicatie, vaak moet het initiatief van een voorlichter komen”.

Uiteindelijk hebben voldoende mensen zich aangemeld voor de wijkplatforms. De voorlichter geeft echter aan, dat nog niet elk wijkplatform de gewenste kwaliteit heeft. “Nog te vaak concentreert men zich op het signaleren/inventariseren van kapotte stoeptegels bijvoorbeeld. Men moet meer strategisch denken”. Men lijkt niet te evalueren op basis van de geformuleerde kennis-, houdings- en gedragsdoelstellingen.

De voorlichter geeft desgevraagd aan, dat leden van de wijkplatforms teveel op eigen titel spreken en te weinig terugkoppelen naar hun achterban. Hij geeft aan, dat men vanuit de voorlichtingsafdeling van plan is hieraan een vervolgpriject te wijden.

De evaluatie lijkt vooral gebaseerd op observatie en wat men te horen krijgt van leden van de doelgroep en collega's.

Riëtte van Raamsdonk (voorlichter Gemeente Delft)

Het verbeteren van de dienstverlening is een belangrijk onderdeel van het collegeprogramma. Digitale Dienstverlening (DD) maakt hier onderdeel van uit. Een aantal leden van de communicatie-afdeling houden zich specifiek bezig met het verbeteren van de DD. Dit onder regie van de projectleider DD.

Deze projectleider dient verantwoording af te leggen aan een overkoepelend orgaan. Dit is de regiegroep 'Delft Kennis Organisatie'. Elke maand vindt overleg plaats, hierbij wordt de kwaliteit van de dienstverlening besproken. DKO stuurt vervolgens afdelingen aan. Bijvoorbeeld de communicatie-afdeling, om meer te communiceren over bepaalde aspecten binnen de bestaande dienstverlening. Impulsen en opdrachten worden (bijna) altijd geïnitieerd door DKO.

"Ik ben communicatie-adviseur van de portefeuillehouder dienstverlening. Verder ben ik ook als communicatie-adviseur verbonden aan de cluster publiekszaken, dat weer alles te maken heeft met dienstverlening. Bij communicatie over een specifiek product (bijvoorbeeld de verhuisberichten), kom ik in beeld".

Bij alle projecten binnen de gemeente wordt het belang van communicatie meegewogen. Vervolgens wordt een communicatieplan op maat gemaakt, afhankelijk van de omvang van een project en het belang, dat er aan wordt gehecht.

In eerste instantie is bij het project rondom DD geen communicatieplan geschreven. In de beleidsnota was een communicatieparagraaf opgenomen. De voorlichter geeft aan, dat deze communicatieparagraaf duidelijk nog uitgewerkt moest worden in een communicatieplan. De inhoud bestaat uit enkele suggesties, vooral gericht op middelen die kunnen worden ingezet en de frequentie, waarmee dit zou moeten gebeuren. In deze periode (vanaf 2002) zijn diverse communicatieplannen geschreven. Het ging hierbij om de lancering van de website en (ad hoc) inspelen op nieuwe of vernieuwde diensten. Pogingen om een overkoepelend plan op te stellen, waren onsuccesvol. Er werd te weinig rekening gehouden met budget en/of de benodigde arbeidsuren. Vooral dit laatste punt was volgens de voorlichter van doorslaggevend belang. Binnen de bestaande voorlichtingsafdeling was onvoldoende ruimte, om de extra taken uit te voeren. In 2004 is een nieuw plan geschreven, waarbij men nadrukkelijk rekening heeft gehouden met deze valkuilen. In het plan werd bijvoorbeeld aangegeven, dat extra personeel noodzakelijk was.

In de nieuwe overkoepelende nota worden de doelstellingen niet meetbaar gemaakt. Echter er worden specifieke communicatieplannen geschreven voor elke (nieuwe) digitale dienst. Hierin moeten doelstellingen wel meetbaar worden gemaakt. Volgens de beschreven werkwijze dient periodieke evaluatie plaats te vinden. Uitgangspunt is, digitaal beschikbare producten zoveel mogelijk digitaal te laten afnemen. In de praktijk blijkt men soms af te wijken van deze strategie, ook nu er een overkoepelend document bestaat. Als voorbeeld noemt de voorlichter een pay-off, waarin wordt gesteld 'Ziet u zwerfvuil? Bel naar...'. Volgens de nieuwe afspraken zou men moeten aansporen zwerfvuil via de website te melden. Verder dient in alle boodschappen naar voren te komen, dat het via de site afnemen van diensten makkelijk en tijdbesparend is. In de communicatienota is een centrale boodschap geformuleerd: 'Allemaal digitaal!'. Ondanks deze centrale boodschap, wordt wel degelijk rekening gehouden met risicogroepen. De voorlichter geeft aan, dat met name ouderen kampen met een digitale achterstand.

Tijdens het interview komt naar voren, dat geen rekening wordt gehouden met niet-Nederlandstaligen. Er is wel een migrantenportal, maar deze is voor zover de voorlichter weet niet voorzien van mogelijkheden tot afnemen van de digitale diensten. In de nota wordt gerefereerd aan intermediaire organisaties, zoals klantenpanels, organisaties in de stad en verenigingen. Er wordt geen melding gemaakt van de rol die bepaalde organisaties of verenigingen kunnen spelen bij het bereiken van mensen met een taalachterstand. Het blijft derhalve vrij algemeen, mogelijk met oog op grote verschillen tussen doelgroepen en de verscheidenheid aan diensten die digitaal (zullen) worden aangeboden.

De voorlichter geeft aan, dat het bij dit project erg moeilijk is een structureel karakter te creëren en te bewaken. De digitale diensten verschillen sterk, bijvoorbeeld wat betreft

onderwerp en doelgroep. Daarnaast is vrijwel de gehele organisatie op een bepaalde manier bij het project betrokken. Het is derhalve zeer omvangrijk. Dit maakt het erg moeilijk om overzicht te houden.

De voorlichter geeft aan, dat men dit probeert te ondervangen, door enkele elementen structureel in alle communicatie rond DD terug te laten komen. Bijvoorbeeld de voordelen van DD in algemene zin. In de nota worden een aanzienlijke hoeveelheid middelen genoemd, waarin periodiek over de algehele stand van zaken aangaande DD wordt bericht. Hierbij is de selectie van doelgroepen doorslaggevend geweest.

Gedurende de implementatiefase van deelprojecten is men meermaals op problemen gestuit. Met name de samenwerking met de uitvoerders van het technische gedeelte verloopt niet altijd vlot. De voorlichters houden binnen communicatieplannen rekening met de planning van deze uitvoerders. Vooral de oplevering van de digitale dienst is hierbij natuurlijk zeer belangrijk. In het verleden liep het hier nog wel eens spaak. De voorlichter legt uit, dat drukwerk moet worden weggegooid wanneer de deadline voor oplevering van een dienst niet wordt gehaald. Men heeft hieruit geleerd voortaan te wachten met de laatste voorbereidingen (met name drukken), tot de technische voorbereiding volledig is afgerond.

Over evaluatie van dit project als geheel en de afzonderlijke deelprojecten zegt de voorlichter: "Er is veel informatie via de website te achterhalen. Het externe bureau, dat de site beheert, houdt dit automatisch bij. Wanneer we informatie willen opvragen, kunnen we dit bureau opbellen". Er kan echter geen voorbeeld worden gegeven van evaluatie op deze wijze.

Sylvia Coenen (voorlichter gemeente Delft)

De voorlichter geeft aan, dat men in Delft zo'n 4 jaar geleden begonnen is met stadspromotie. Deze voorlichter was er vanaf het begin bij, samen met een collega, die nu niet meer bij de gemeente werkzaam is. Men is begonnen door de stad in te gaan en daar te inventariseren wat men zag en hoorde: "Op dat moment was er vooral veel tumult onder de plaatselijke ondernemers. Er waren op dat moment 4 winkeliersverenigingen. Daarnaast hadden bijvoorbeeld de musea elk een eigen communicatiebeleid. Er was om kort te zijn geen samenwerking in de stad. We hebben toen besloten dit punt als eerste aan te pakken". Dit heeft geleid tot een centraal museumoverleg. In het creëren van één winkeliersvereniging is men echter niet geslaagd.

Over de eerste jaren: "Al onze ideeën waren gebaseerd op onze inventarisatie. We waren direct aan het zoeken in de markt. Op basis daarvan bepaalden we wat te doen. Eigen initiatief stond daarbij centraal. "Wanneer je op een probleem stuit, komt soms wel gelijk een middel in je op. Uit onze inventarisatie bleek, dat Delftse bedrijven (op bedrijfsterreinen) niets wisten over ondernemingen in de binnenstad. Men gaat voor een zakenlunch bijvoorbeeld vaak naar Den Haag of Scheveningen, terwijl er ook in Delft voldoende horeca is. Andersom zijn ondernemers in de binnenstad ook niet op de hoogte van bedrijven die gevestigd zijn in de periferie van Delft. De verschillende ondernemingen in Delft kunnen elkaar ondersteunen. Om dit te promoten, besloten wij een magazine in het leven te roepen. De doelstellingen van dit magazine zijn: het in contact brengen van beide groepen, zodat zij elkaar ook daadwerkelijk opzoeken. We moesten extra budget zien te vergaren voor het magazine, waarvoor we een promotieplan hebben geschreven voor het bestuur".

De voorlichter geeft aan dat, vooral in de eerste jaren, een planmatige aanpak sterk werd bemoeilijkt door diverse crisissituaties. De plaatselijke VVV ging bijvoorbeeld failliet. Daarnaast bestond veel tumult rond de vier verschillende winkeliersverenigingen. De voorlichters waren in deze eerste fase vooral bezig met het blussen van brandjes.

"Sinds een half jaar is Chiel erbij gekomen. Hij heeft van B&W opdracht gekregen een marketingnota te schrijven. Hier liggen enkele duidelijke problemen aan ten grondslag, de universiteiten zijn niet volledig gevuld, de werkgelegenheid blijft achter op andere gemeenten en er is leegstand op de bestaande bedrijfsterreinen. De nota moet een voorstel bevatten om deze problemen aan te pakken. Deze nota wordt vervolgens behandeld in de vergadering van B&W en in de raad". De voorlichter is betrokken bij het schrijven van de nota en zal met haar collega een promotieplan bij de nota schrijven. Dit moet meer structuur brengen aan de stadspromotie en -marketing.

"De plaatselijke economie moet een impuls krijgen en hierin hebben wij middels de nota een ondersteunende rol. We proberen eerst te verduidelijken wat we willen bereiken. Uitgangspunt is, dat we onze bedrijfsterreinen graag gevuld willen krijgen. Vervolgens hebben we ook nagedacht over het soort bedrijven waar we onze bedrijfsterreinen het liefst mee zouden vullen en de manier waarop we Delft aantrekkelijker kunnen maken voor deze bedrijven. We hebben bijvoorbeeld een technische universiteit. We zouden graag meer bedrijven aantrekken die werkzaam zijn op corresponderende werkterreinen. Dit kan bijvoorbeeld door maatregelen te nemen om Delft aantrekkelijker te maken voor het personeel van dergelijke bedrijven. Hoogopgeleiden hebben bepaalde eisen en wensen met betrekking tot bijvoorbeeld woningen en voorzieningen. We proberen dus rekening te houden met zoveel mogelijk invalshoeken". In de nota worden deze zaken vertaald naar meetbare doelstellingen, "bijvoorbeeld het aantal nieuwe bedrijven dat moet worden binnen gehaald". "In algemene zin hebben we binnen ons werkterrein te maken met drie doelgroepen: bedrijven, inwoners en bezoekers. Met betrekking tot de nota kijken we nadrukkelijk naar de rol die de voor inwoners is weggelegd. Inwoners moeten optreden als ambassadeurs van hun stad. Daarnaast hebben wij inmiddels geconstateerd, dat veel meer moet worden gedaan met en voor studenten".

Onderzoek lijkt een belangrijke plaats in te nemen binnen de stadsmarketing bij gemeente Delft. Naast onderzoek door observatie en overleg, kijkt men naar de aanpak van andere steden. Echter met betrekking tot de nota geeft de voorlichter aan, dat geen enkele andere

gemeente (voor zover zij weet) op dit niveau met stadsmarketing bezig is. “Dit maakt het bepalen van de gewenste richting soms moeilijk”.

Met betrekking tot de nota zijn workshops georganiseerd op het stadhuis, waarbij de gemeente vertegenwoordigd was (o.a. door leden van de raad en het college), evenals organisaties en ondernemers uit de stad (o.a. horeca, kennisstad, ondernemers en TU). Het onderzoek is in samenwerking met een extern bureau vormgegeven. De workshops waren onderlinge discussies gericht op het inventariseren van behoeften, het bepalen van de identiteit van Delft en het definiëren van de sterke punten van de stad. Deze informatie vormt de basis voor de nota.

Tatjana Van Zijl (voorlichter deelgemeente Feijenoord)

De deelgemeente heeft een stuurgroep veiligheid/wijkveiligheid opgericht, deze houdt alle ontwikkelingen op het gebied van veiligheid nauwlettend in de gaten. De stuurgroep constateerde een negatieve ontwikkeling op basis van politiecijfers (toename van het aantal inbraken) en eigen onderzoek. Een enquête onder bewoners van de deelgemeente, waaruit bleek, dat burgers zich minder veilig voelen dan in voorgaande jaren. De stuurgroep heeft dit aangekaart bij het DB.

Met betrekking tot het onderwerp spelen nog enkele factoren een rol bij de aanleiding en/of de invulling van het project. In de eerste plaats is deelgemeente IJsselmonde recent een project met betrekking tot dit onderwerp gestart. Ten tweede heeft de politie voor een eigen aanpak van het probleem gekozen. Zij controleren huizen op inbraakpreventie. Wanneer een woning aan bepaalde eisen voldoet, ontvangt de eigenaar een certificaat. Het DB heeft opdracht gegeven, het 'politiekeurmerk' te integreren in de aanpak van het probleem. Op de derde plaats komt de (centrale) gemeente, deze is voorstander van subsidieverstrekking met het oog op inbraakpreventie.

Mede op basis van deze (externe) factoren is gekozen voor een aanpak, waarbij subsidie wordt gegeven, wanneer burgers hun woning tegen inbraak beveiligen. Echter de beveiliging moet voldoen aan de door de politie gestelde norm. Hierbij ontvangt men een financiële tegemoetkoming, wanneer men het politiekeurmerk kan overleggen.

Een beleidsmedewerker kreeg opdracht het initiatief verder uit te werken. De betreffende beleidsmedewerker heeft veel contact met betrokken intermediairs (met name woningcorporaties) en is binnen haar werkzaamheden betrokken bij huisvesting. Zij heeft uit eigen beweging contact gezocht met de voorlichtingsafdeling. Zij is namelijk overtuigd van de toegevoegde waarde van een goede communicatieve begeleiding. De beleidsmedewerker heeft een agendapost gemaakt, "wij wilden hierin ook communicatie opnemen. Wegens tijdgebrek kon dit niet doorgaan en is besloten eerst de subsidieregeling te laten goedkeuren en later de communicatieaanpak aan het DB voor te leggen". De voorlichter geeft aan, dat de beleidsmedewerker vanwege haar kennis, contacten en ervaring een van haar belangrijkste informatiebronnen is. Daarnaast heeft de voorlichter zelf de nodige kennis, doordat zij alle communicatie rond het thema 'veilig' verzorgt.

De voorlichter stemt haar communicatieplan nadrukkelijk af op de doelgroep: "Ik heb de opdracht in het communicatieplan tweeledig geformuleerd. De nadruk ligt op het bevorderen van beveiliging van huizen, volgens de eisen van het politiekeurmerk (de eigenlijke opdracht van het bestuur). Daarnaast kom ik steeds terug op het verstrekken van goedkopere beveiligingstips. Beveiliging volgens het politiekeurmerk kost al snel 400 euro, terwijl de doelgroep weinig kapitaalkrachtig is".

Dit heeft ertoe geleid, dat de voorlichter uiteindelijk heeft gekozen de gedragsdoelstelling te verbreden tot het beter beveiligen van het huis door burgers, in plaats van de gedragsdoelstelling te beperken tot het gebruik maken van de regeling. Vanzelfsprekend is dit in overleg met de portefeuillehouder en beleidsmedewerker besloten. De voorlichter geeft aan de doelstellingen niet meetbaar te hebben gemaakt. "Zonder nulmeting zijn deze immers uit de lucht gegrepen", geeft de voorlichter aan, "en bovendien staat vast dat geen nameting zal worden verricht".

De projectdoelstelling is wel meetbaar. De opdracht van het dagelijks bestuur is, dat het aantal woningen voorzien van het politiekeurmerk binnen 2 jaar stijgt met 5%. Men is in overleg (hierbij was ook de voorlichter betrokken) tot dit percentage gekomen. Het gaat dan om ongeveer 1650 woningen. Dit is meetbaar op basis van het aantal subsidieaanvragen. Vanwege de kosten wordt van particulieren geen hoge deelname verwacht. Met name door samenwerking met woningcorporaties denkt men de doelstelling te kunnen behalen.

De voorlichter constateert een andere bedreiging op het gebied van de taalbeheersing van de burgers. De meerderheid van de burgers is allochtoon en laag opgeleid. Om dit te ondervangen besloot de voorlichter de communicatie zoveel mogelijk te ondersteunen met beeldmateriaal en gebruik te maken van intermediairen. Bij dit laatste punt kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorlichting via moskeeën.

De doelgroep wordt uitgesplitst naar particulieren en woningcorporaties. Verder wordt de doelgroep uitgesplitst in externe doelgroepen, interne doelgroepen, primaire doelgroepen, secundaire doelgroepen, partners en intermediairs. De vereniging van eigenaren (VVE) is bijvoorbeeld een belangrijke intermediair bij het benaderen van particulieren. De primaire doelgroepen zijn allen direct te benaderen en kunnen aanspraak maken op de regeling. Voor secundaire doelgroepen is een aparte benadering ontwikkeld.

De hoofddoelstelling is vertaald naar kennis- houdings- en gedragsdoelstellingen. De voorlichter geeft aan, dat de geformuleerde doelstellingen een raamwerk zijn voor de toepassing van het communicatieplan in de praktijk. Hierbij wordt namelijk niet de gehele doelgroep in één keer benaderd, maar is sprake van gefaseerde benadering. In samenwerking met de woningcorporaties wordt steeds (een gebied binnen) een wijk uitgekozen. Vervolgens zal communicatie worden ingezet om particulieren in dit gebied te informeren over inbraak en inbraakpreventie en hen aan te zetten om ook stappen te ondernemen om het eigen huis beter tegen inbraak te beveiligen. Er wordt dus steeds gekeken naar een specifiek gebied met specifieke doelgroepen, maar de aanpak is wel gebaseerd op hetzelfde raamwerk (het communicatieplan).

Centraal uitgangspunt is de regeling. Echter de voorlichter probeert een bredere boodschap over te brengen en communicatie vooral te richten op probleemgebieden. De voorlichter zegt hierover: "Het stimuleren van de regeling is de eigenlijke aanleiding, ik heb dit enigszins verbreed.

"In het communicatieplan heb ik meerdere boodschappen geformuleerd. Sommigen zullen altijd in de middelen worden opgenomen. Dit zijn de boodschappen waarin wordt aangegeven dat de deelgemeente zich inzet, om het aantal inbraken te verminderen en de boodschap waarin wordt aangegeven, dat in beveiligde woningen minder vaak wordt ingebroken. Huurders van woningcorporaties kunnen individueel geen aanspraak maken op de regeling (zij maken hier collectief gebruik van via de corporatie), zij worden derhalve niet ingelicht over de subsidie".

Er wordt veel samengewerkt met verenigingen en organisaties in de wijk. Een voorbeeld is de migrantenorganisatie die helpt de boodschap over te brengen aan moeilijk bereikbare doelgroepen (bijvoorbeeld niet-Nederlandstaligen).

Bij dit project wordt gebruik gemaakt van de volgende middelen: posters, uitdeelkaartjes (met beveiligingstips) en bijeenkomsten.

Voor algemene informatie en aankondigingen wordt gebruik gemaakt van de website en deelgemeentepagina.

Ten slotte wordt de pers benaderd, wanneer in het kader van dit project tastbaar resultaat is behaald.

De voorlichter geeft aan, dat zij intern wordt gezien als een expert op haar vakgebied. Betrokkenen lezen haar voorstel (het communicatieplan), maar daarop volgt over het algemeen weinig reactie. "Zeker bij dit project was snel overeenstemming over het communicatieplan".

De voorlichter begeleidt het ontwikkelingsproces van de middelen. Vervolgens wordt het middel gecommuniceerd naar de betrokkenen (in dit geval de beleidsmedewerker en de portefeuillehouder). Bij op- en aanmerkingen kijkt de voorlichter in hoeverre deze moeten leiden tot aanpassing van het middel.

De vormgeving is uitbesteed aan een ontwerpbureau. "Wij besteden alle vormgeving uit, meestal aan hetzelfde externe bureau. Inmiddels is de eerste proefdruk van de folder gereed.

Ik ben hier nog niet tevreden over. Ik wil burgers laten weten dat men iets tegen inbraak kan doen. Ik wil mensen niet bang maken. De vormgeving van de proefdruk kan juist wel dat angstgevoel aanwakkeren. Ik heb het aan de betrokken beleidsmedewerker laten zien en die was het met mij eens.

In principe is de uitvoer, waaronder de vormgeving, mijn verantwoordelijkheid. Zodra ik tevreden ben over de vormgeving zal ik het voorstel ook aan de portefeuillehouder laten zien”.

Het communicatieplan is een kader bij het uitwerken van de middelen, toch kunnen er in deze fase nog aanpassingen plaatsvinden. De voorlichter geeft aan, dat deze aanpassingen wel binnen het kader van het communicatieplan moeten passen. Als voorbeeld geeft de voorlichter aan, dat er waarschijnlijk niet één folder komt, maar dat er twee specifieke versies worden gemaakt. Particulieren en huurders van woningcorporaties zijn twee doelgroepen. De mate waarin de boodschap voor deze doelgroepen verschilt, maakt -bij nader inzien- deze aanpassing noodzakelijk.

“Ik ben verantwoordelijk voor de uitvoer van het plan, zoals dat door het DB is vastgesteld. De beleidsmedewerker is verantwoordelijk voor regeling. Na een halfjaar wordt tussentijds geëvalueerd. De uitkomst van deze evaluatie is vooral gebaseerd op het aantal aanvragen en het aantal uitgereikte certificaten”.

“Waarschijnlijk evalueren we ook na afloop van het project, dat ligt een beetje aan eventuele tussentijdse bijstellingen, maar het lijkt me wel verstandig”.

Gevraagd naar de algemene werkwijze binnen de voorlichtingsafdeling zegt de voorlichter: “Ik vind niet dat we op de afdeling op dezelfde manier werken. De plannen bevatten altijd wel de bekende standaardelementen (stappen), maar ieder heeft een eigen stijl. Ik houd het theoretische geneuzel graag zo kort mogelijk. Plannen verdwijnen snel in een la, vooral als ze lang en lijsig zijn. Je moet gewoon kort en duidelijk overzicht geven van wat je gaat doen. Een plan moet hooguit 5 pagina’s zijn.

Lydia den Ouden (voorlichter deelgemeente Feijenoord)

“Het Afrikaanderpark was sterk verouderd en vervuild. Dit is destijds naar voren gekomen in gesprekken tussen het toenmalige Dagelijks Bestuur en de bewonersorganisatie. De (vertegenwoordigers van de) bewoners hebben toen aan de bestuurders van de deelgemeente kenbaar gemaakt dat herinrichting van het Afrikaanderpark gewenst was”. De voorlichter geeft aan, dat dit allemaal is gebeurd, voordat zij bij de deelgemeente in dienst is getreden.

Zij geeft verder aan, dat niet direct aan communicatieve begeleiding is gedacht. In de beleidsvoorbereidingsfase werd de bewonersorganisatie betrokken bij de beslissingen over de inrichting van het park. “Toen het inrichtingsplan klaar was werd ik erbij gehaald, ik denk dat dit de wens van het DB was of een initiatief van het hoofd van afdeling communicatie”. Op het moment, dat de voorlichter bij het project betrokken werd, was al een communicatieplan geschreven door een extern bureau. De voorlichter geeft aan: “Het externe bureau was ook ingehuurd voor de uitvoer van dit plan, maar men (het DB) was daar geloof ik niet zo tevreden over. Het was vooral ook erg duur. Ik heb daarop een nieuw plan geschreven, wat is goedgekeurd door het DB”.

De voorlichter werd pas na de beleidsfase ingeschakeld en het communicatieplan beperkt zich derhalve tot het communiceren van het door het DB vastgestelde beleid. De voorlichter geeft aan, dat zij het verstandiger had gevonden, wanneer zij eerder was betrokken bij dit project. Zij had bijvoorbeeld graag een bijdrage geleverd aan de eerste fase, waarbij sprake was van een vorm van interactieve beleidsvorming.

De opdracht van het DB was eigenlijk heel algemeen. Er moest een plan komen, dat beknopter en praktischer zou zijn dan het oorspronkelijke plan van het externe bureau. Het plan van het externe bureau was uiteindelijk toch van waarde: “Het communicatieplan van het bureau was een bron van informatie, vooral doordat zij vooronderzoek hadden gedaan, door in de wijk met mensen te praten”.

Er waren in deze fase veel mensen bij het project betrokken, waaronder de voorlichter, de gebiedsmanager, de bestuurder, de overige leden van afdeling communicatie en er werd gebruik gemaakt van de informatie van het externe bureau.

Verder geeft de voorlichter aan, dat zij te maken had met een erfenis uit het verleden. Zij was namelijk niet betrokken bij de beleidsvoorbereiding, waarbij de bewonersorganisatie betrokken werd. De bewonersorganisatie was uit onvrede met bepaalde keuzes van het bestuur niet meer bereid tot een dialoog.

Het plan en onderzoek van het externe bureau werd als vooronderzoek gebruikt. Verder heeft de voorlichter gebruik gemaakt van de kennis die intern aanwezig was bij de gebiedsmanager en de bij het project betrokken portefeuillehouder. Ten slotte heeft de voorlichter haar eigen inzicht gebruikt. De voorlichter geeft aan vooral te hebben nagedacht over mogelijke doelgroepen. Op basis van eigen inzicht en de genoemde bronnen is gekozen voor een aantal hoofddoelgroepen (intermediären, parkgebruikers, overheden en instellingen). Verder dacht de voorlichter in deze fase reeds na over strategie en boodschap. Evenals het externe bureau wilde de voorlichter het gemeenschappelijke belang van het project en de bijdrage van bewoners aan het project benadrukken.

Zodoende moest betrokkenheid worden gegenereerd. Uiteindelijk moest dit ertoe leiden, dat mensen hun verantwoordelijkheid zouden nemen bij het beheer van het park.

De voorlichter geeft aan, dat zij doelstellingen altijd uitschrijft in kennis-, houdings- en gedragsdoelstellingen. “Sommige collega’s doen dit niet. Zij formuleren dan bijvoorbeeld de volgende doelstelling: de doelgroep informeren. Dat is geen doelstelling maar een actie. Bij een kennisdoelstelling geef je aan wat men na de actie weet”.

Bij dit project legt de voorlichter in haar strategie de nadruk op persoonlijk contact en gebruik van intermediären. Schriftelijke communicatie vervult hierbij een ondersteunende functie (bijvoorbeeld het aankondigen van bijeenkomsten). Zij geeft aan, dat betrokkenheid zeer belangrijk is en dat dit door persoonlijk contact het best te bereiken is. Om dit te versterken moet de boodschap in termen van algemeen belang worden geformuleerd. Verder is rekening gehouden met lopende projecten in het gebied: “Afrikaandermarkt is een van de andere projecten in deze wijk, we hebben geprobeerd deze projecten gezamenlijk onder de aandacht te krijgen”.

De voorlichter geeft aan, dat de strategische keuzes vooral gebaseerd zijn op gezond verstand en dat de strategie snel vertaald wordt in middelen.

De voorlichter geeft aan alles op het gebied van communicatie in eigen hand te hebben, hoewel de verantwoordelijkheid officieel bij het bestuur ligt. Ter illustratie geeft zij aan, dat zij de controle op de vormgeving voor haar rekening neemt. Wel laat zij middelen voor implementatie altijd ter goedkeuring zien aan de betrokken bestuurder(s). Verder verwijst zij naar het feit, dat zij strategische keuzes binnen het communicatieplan zelfstandig heeft kunnen nemen, hierbij heeft zij wel betrokkenen benaderd voor achtergrondinformatie. Zij heeft vooral te maken gehad met de gebiedsmanager en de portefeuillehouder. Verder heeft de voorlichter diverse malen met leden van de eigen afdeling overlegd. Deze vorm van zelfstandigheid heeft ertoe bijgedragen dat het voor haar, ondanks de nodige problemen, "fijn werken" was. Ook het onderwerp droeg hieraan bij, doordat het "overzichtelijk en afgebakend" was.

Het project heeft zeer lang geduurd. Inmiddels is het bestuur van de deelgemeente al 2 maal gewisseld. De voorlichter geeft aan, dat een nieuw bestuur tijd nodig heeft om zich in te werken. Hierdoor heeft het project meerdere malen stil gelegen. Een ander probleem dat zich hierbij voordoet is, dat afspraken zijn gemaakt met een bestuur dat persoonlijk contact belangrijk en leuk vond. Het nieuwe bestuur is hier minder enthousiast over. De voorlichter kan het bestuur en de wijkmanager adviseren, maar heeft geen bevoegdheid over deze personen.

Er zijn een aantal problemen geweest tijdens dit project. Over interactieve projecten in algemene zin geeft de voorlichter aan, dat persoonlijk contact bijna altijd ondersneeuwt. Binnen de huidige constructie is geen taak voor voorlichting weggelegd bij interactieve beleidsvorming. "Dit heeft al eerder tot problemen geleid".

De planning van de communicatie is gebaseerd op de algemene planning van de bouw. De bouw liep echter steeds vertraging op. Wij werden hier niet altijd van op de hoogte gesteld. Dit had tot gevolg, dat beloftes in de communicatieboodschap bij verzending al niet meer klopten. Ook moest de boodschap vaak heel vaag worden gehouden: "zoals voorjaar 2005".

"De bewonersorganisatie is naar de rechter gestapt, omdat zij hun advies niet voldoende vertaald zagen naar het inrichtingsplan". Een interactieve beleidsvorming leidt tot een hogere betrokkenheid; "je moet dan wel afspraken nakomen".

"De middelen zijn niet getest voor implementatie, we hebben ze ook niet voorgelegd aan de bewonersorganisatie. Wel hebben we intern (afdeling) overlegd en zijn de middelen voorgelegd aan het DB". Er is geen echt onderzoek geweest, gedurende de implementatiefase wordt vertrouwd op de expertise van de voorlichters om te bepalen of middelen voldoen en succes zullen hebben.

"Ik heb een evaluatie opgesteld over de communicatie tot nu toe. Ik heb hierbij vooral op middelenniveau het plan nagelopen. Ik heb genoteerd wat er wel is gebeurd en wat niet. Op basis hiervan heb ik een advies geschreven. Hierin heb ik kort gezegd aangegeven, dat meer actie moet worden ondernomen. Bestuurders leggen geen bezoeken af en het voortgangsoverleg vindt ook niet plaats".

De evaluatie lijkt niet gericht op het meten van de resultaten, op basis van de geformuleerde doelstellingen. De voorlichter evalueert de uitvoer van het plan.

De voorlichter doet geen onderzoek naar het behalen van de geformuleerde doelstellingen, maar heeft wel bepaalde geluiden opgevangen. Zo weet ze, dat in navolging van een van de doelstellingen door omwonenden is toegezien op het bouwterrein. Er zijn enkele zaken doorgebeeld. Volgens de voorlichter had dit meer geweest, indien de onenigheid met de bewonersvereniging was uitgebleven.

Ignacio Willems (voorlichter deelgemeente Feijenoord)

“Vanuit de organisatie en natuurlijk vooral ook door de Roteb is geconstateerd, dat in het kader van ‘schoon en heel’ meer moest gebeuren”.

Het project staat in het teken van afstemming en controle, zowel intern als extern. In het verleden waren initiatieven regelmatig (onbedoelde) herhalingen of tegenstrijdig. Ook werd weinig gebruik gemaakt van de ervaring en expertise van collega’s binnen de deelgemeente en partners (met name Roteb).

De externe afstemming is vooral gericht op het optimaal gebruik maken van diensten en communicatiemiddelen. Er zijn namelijk organisaties (met name de Roteb), welke ondersteuning bieden bij communicatie en evenementen. Het gaat hier om middelen (bijvoorbeeld folders). Daarnaast zijn er bijvoorbeeld goochelaars en poppenspelers, met een act, gericht op het onderwerp ‘schoon en heel’. In beperkte mate kan de (deel)gemeentelijke voorlichter gratis een beroep doen op deze zaken.

Kortom de volgende problemen worden gesignaleerd: er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van de beschikbare kennis en ervaring, te vaak zijn communicatiebeslissingen overhaast genomen, er is geen eenheid in de communicatie, men is onvoldoende op de hoogte van communicatie uit het verleden en communicatietrajecten die tegelijkertijd lopen. De specifieke problemen die aanleiding zijn voor communicatie moeten in het vervolg door de wijkregisseurs worden gesignaleerd. Deze moeten vervolgens zelf een voorstel voor een communicatieplan kunnen maken. De voorlichter zocht naar een manier om de genoemde problemen op te lossen en het schrijven van een communicatieplan minder arbeidsintensief te maken.

Hij heeft hiertoe een communicatieplan gemaakt, met keuzemogelijkheden. Het schrijven van een voorstel door de wijkregisseur wordt hierdoor gereduceerd tot een invuloefening, wat resulteert in een flinke tijdsbesparing. Bovendien wordt de wijkregisseur door de vragen in het plan aangezet tot nadenken over de genoemde problemen.

Het communicatieplan is vooral gebaseerd op de expertise en kennis binnen de voorlichtingsafdeling. Bij dit project zijn bovendien veel verschillende partijen betrokken. De voorlichter geeft aan te vertrouwen op de kennis en expertise van deze partijen.

Het algemene doel is gedragsbeïnvloeding: inwoners houden de omgeving schoon en nemen hun verantwoordelijkheid. De voorlichter geeft aan, dat dit niet van de ene op de andere dag gerealiseerd zal zijn. Daarom is dit doel vertaald naar haalbare subdoelstellingen voor de korte termijn. Deze zijn opgenomen in het algemene plan. “De wijkregisseurs formuleren zelf een doelstelling, zij kunnen hiervoor kiezen uit een van de mogelijkheden die wij hen hebben gegeven of ze kunnen zelf een doelstelling kiezen”. De wijkregisseurs moeten interne en externe doelgroepen benoemen. Daarnaast moeten zij onder dit kopje aangeven welke belangrijke organisaties op dit gebied actief zijn en met welke organisaties mogelijk samengewerkt kan worden. De voorlichter geeft aan, dat een groot gedeelte van de doelgroep (bewoners van de deelgemeente) met een taalachterstand kampt. Hier moet in het plan aandacht voor zijn.

“Vervolgens hebben we een aantal kernboodschappen geformuleerd, de wijkregisseurs kunnen hieruit een keuze maken. Zij hoeven dan niet opnieuw het wiel uit te vinden. Wij denken dat ze op deze manier een plan van hoogwaardige kwaliteit kunnen opstellen”. Op basis van zijn eerdere keuzes bepaalt de wijkregisseur welke tools (de middelen die andere organisaties aanbieden) en middelen hij wil inzetten om invulling te geven aan het plan.

De voorlichter heeft in samenwerking met enkele betrokken organisaties het voorbeeldplan gemaakt. Deze organisaties hebben derhalve invloed gehad. Verder schrijven de wijkregisseurs een plan, maar de inhoud hiervan is voor een groot gedeelte bepaald door de voorlichter. Zij kunnen een keuze maken uit de voorstellen (per stap) die door de voorlichter in het communicatieplan zijn opgenomen. Hierdoor is het min-of-meer een invuloefening.

Het uiteindelijke plan wordt vervolgens besproken door het campagneteam. Hierin hebben de voorlichter, de betrokken wijkregisseur en de regisseur buitenruimte van de deelgemeente zitting.

Er is derhalve sprake van een soort eindredactie op het communicatieplan.

De voorlichter geeft aan, dat grotendeels gebruik wordt gemaakt van bestaande middelen. Dit zijn de gratis middelen van met name de Roteb en promotie/kennisgeving via de reguliere media van de deelgemeente (o.a. pagina in het huis-aan-huisblad). Bovendien vindt voorafgaand aan uitvoering van een door een wijkregisseur geplande activiteit uitvoerig overleg en afstemming met verschillende partijen plaats. Daarom zal geen pretest van middelen plaatsvinden. De voorlichter vertrouwt derhalve op eigen kennis en ervaringen en de kennis en ervaring van de betrokkenen.

Naast het intern campagneteam is er een extern campagneteam, hierin hebben vertegenwoordigers zitting van de partijen die de middelen aanbieden (o.a. Roteb en Stadstoezicht). Nadat intern overeenstemming is bereikt, wordt overlegd met het externe campagneteam. Hierbij worden uiteindelijk de gekozen tools gereserveerd. Dit is nodig, om ervoor te zorgen, dat middelen in de geplande periode beschikbaar zijn. Bovendien zijn de meeste middelen in beperkte mate gratis beschikbaar (een aantal maal per jaar). Doordat gewerkt wordt met bestaande middelen is minder voorbereidingstijd vereist. Schriftelijke middelen moeten worden aangepast en aan een activiteit moet natuurlijk ruchtbaarheid worden gegeven.

Nadat overeenstemming is bereikt over het plan, dient het goedgekeurd te worden door de sectorhoofden (in de vergadering van het management team) en het bestuur (in de vergadering van het dagelijks bestuur).

Bij implementatie zijn diverse partijen betrokken, dit kan echter per communicatieplan verschillen. In ieder geval is het interne campagneteam bij implementatie betrokken. Verder zijn de verstrekkers van de gekozen tools betrokken. Ook moeten de wijkregisseurs in het plan nadenken over het betrekken van eventuele wijkpartijen, deze kunnen ook bij implementatie betrokken zijn.

Belangrijk aandachtspunt bij implementatie is het taalprobleem binnen de deelgemeente. Een groot gedeelte van de bewoners heeft onvoldoende begrip van de Nederlandse taal. Bij implementatie moet hiermee rekening worden gehouden. Dit doet men o.a. door gebruik te maken van vertalingen. Verder zijn wijkpartijen erg belangrijk, bijvoorbeeld via een moskee kunnen veel mensen worden bereikt, die via de geijkte media niet kunnen worden ingelicht.

Nadat overeenstemming is bereikt over een communicatieplan, wordt publiciteit gegenereerd. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de website, de deelgemeentepagina, bewonersorganisaties en scholen. Een week voor de activiteit wordt een bewonersbrief verstuurd.

Er zal geen eindevaluatie plaatsvinden, wel kunnen, indien nodig, aanpassingen worden verricht. "De doelstelling is dat burgers het gevoel hebben dat hun leefomgeving schoner is. Houding en gedrag zijn moeilijk meetbaar. We proberen het gevoel van mensen te veranderen door zelf onze verantwoordelijkheid te nemen (de omgeving schoonhouden) en door veel te communiceren over de zaken die aangepakt worden. Met betrekking tot het evalueren van de doelstelling houden we algemeen onderzoek van externe organisaties in de gaten (bijvoorbeeld onderzoek van de gemeente en landelijk onderzoek). Verder kan Roteb ons een goede indicatie geven van de feitelijke stand van zaken. De communicatie rond schoon en heel is nooit afgerond, er is ook geen sprake van een eindevaluatie. Wel letten we op alle beschikbare informatie. Zodra we aanwijzingen vinden dat onze aanpak niet (volledig) werkt, zullen we deze proberen aan te passen".

Jan Kragt (voorlichter gemeente Zoetermeer)

Net als iedere andere gemeente, heeft de gemeente Zoetermeer een brochure met algemene informatie over Zoetermeer en de gemeentelijke organisatie. Deze brochure dient elke 3 jaar te worden vernieuwd. De afdeling communicatie is hiervoor verantwoordelijk. De hoofddoelen van deze periodieke vernieuwing zijn de gemeentelijke brochure weer te laten voldoen aan de eisen van deze tijd en de inhoud weer kloppend te maken.

Echter de voorlichter geeft aan, dat onderzoek heeft uitgewezen, dat gemeentebrochures slecht worden gelezen. Navraag leert, dat het hier vooral om eigen ervaring en observatie van de praktijk gaat. Op eigen initiatief kijkt de voorlichter kritisch naar de opdracht en formuleert zelf enkele problemen. Hij constateert dat de traditionele gemeentebrochure in verhouding tot de kosten weinig respons oplevert, een lage attentiewaarde heeft, zelden bewaard wordt, slechts een beperkte doelgroep aanspreekt, nooit herlezen wordt en als product geen extra publiciteit oplevert voor de stad. Hij stelt zichzelf ten doel een nieuwe gemeentebrochure te ontwikkelen, waarin een oplossing is gevonden voor deze problemen.

De voorlichter geeft aan, dat zijn ervaringen in het bedrijfsleven belangrijk zijn bij het vinden van innovatieve oplossingen. In de eerste plaats concentreert de voorlichter zich op het probleem van een relatief beperkt bereik, afgezet tegen de kosten. Hij concludeert dat in tegenstelling tot gemeentebrochures, strips wel een groot bereik hebben. Het positioneren van een nieuwe strip is risicovol en daarom besluit hij, dat het beter is om mee te liften op de populariteit van een bestaande strip. De voorlichter besluit, dat Suske & Wiske het meest geschikt is, vanwege de populariteit en het feit dat deze strip gelezen wordt door een breed publiek. "Immers Suske en Wiske hebben fans in de leeftijdscategorie 6 tot 99 jaar". Er was budget gereserveerd voor dit project (het is beleid om iedere 3 jaar de brochure te herzien). Toch dient eerst goedkeuring van het bestuur te worden verkregen. In dit geval werd immers sterk afgeweken van de oorspronkelijke opdracht. In eerste instantie werd sceptisch gereageerd. De voorlichter moest de bestuurders overtuigen, met als belangrijkste argument, de geringe respons op de dure glossy brochures van gemeenten. Uiteindelijk is men akkoord gegaan met het plan, waardoor de voorlichter de opdracht kreeg het plan daadwerkelijk uit te voeren.

De doelstellingen in het plan zijn gebaseerd op de genoemde problemen. De nieuwe brochure moet meer respons opleveren, meer aandacht genereren, de nieuwe brochure moet herlezen worden en de brochure moet meer publiciteit opleveren voor de stad.

De voorlichter constateert dat Suske & Wiske als stripboek kenmerken bezit, die de oplossing voor de genoemde problemen in zich dragen. Ten eerste heeft Suske & Wiske een zeer divers lezerspubliek. Daarnaast is Suske & Wiske de best gelezen strip binnen de Benelux. Suske & Wiske stripboeken worden bovendien bewaard en herlezen. Er wordt gekozen om de tekenaar vrij te laten om een eigen verhaal te maken, zodoende wordt het een echte Suske & Wiske en is de kans op succes het hoogst. Wel wordt geëist, dat het verhaal zich in Zoetermeer afspeelt. De informatie die normaal in de gemeentebrochure gepresenteerd zou worden, wordt nu achterin het album opgenomen.

Het project wordt extra onder de aandacht gebracht via de periodieke interne en externe uitgaven van de gemeente, in aanvulling wordt de lokale en regionale pers benaderd. Intern wordt aandacht gegenereerd voor het project middels de interne nieuwsbrief, het intranet en een interne presentatie van het album. Extern wordt aandacht geschonken aan het project in het gemeentemagazine, de gemeentepagina van het huis-aan-huisblad en via de gemeentelijke website. Daarnaast worden persberichten en posters verspreid. Extra promotie van het verhaal, dan wel van Zoetermeer komt voort uit het plaatsen van het verhaal als vervolgstrip in de Haagse Courant, een afspraak met de uitgever, dat het verhaal over één a twee jaar kosteloos wordt opgenomen in het Suske & Wiske vakantieboek en er worden Engelse versies vervaardigd, waarvoor grote belangstelling is van middelbare scholen (die het album als lesmateriaal willen gebruiken).

De begeleidende communicatie is vooral gericht op ruchtbaarheid geven aan het project. Er is sprake van een zeer brede doelgroep. Daarnaast is extra aandacht voor enkele specifieke doelgroepen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne doelgroepen, externe doelgroepen en intermediairen. Voorbeelden van de interne doelgroep zijn (nieuw) personeel en oud-medewerkers. Voorbeelden van externe doelgroepen zijn relaties van het bestuur en relaties van afdelingshoofden, kansrijke bedrijven (bij bedrijfsacquisitie), verzamelaars van stripboeken en het onderwijsveld. De pers is de belangrijkste intermediair in het plan. In het plan wordt een apart uitgiftebeleid beschreven voor de verschillende doelgroepen. Verder wordt gesproken over een koppeling van de presentatie van de Suske & Wiske aan de fanclubdag. Ook worden mogelijkheden besproken voor een koppeling met andere festiviteiten.

Het bestuur bepaalt in eerste instantie of het project mag doorgaan en in welke hoedanigheid. Het bestuur heeft derhalve grote invloed. Echter de voorlichter schijnt door het bestuur vertrouwd en gerespecteerd te worden, immers ondanks scepsis van de bestuursleden laten zij zich toch overtuigen het project doorgang te laten vinden. In het verdere verloop van het project geeft de voorlichter aan niet geconfronteerd te worden met verregaande inmenging.

Voor implementatie is het Suske & Wiske verhaal voorgelegd aan de mensen die medewerking hebben verleend aan het project (er is o.a. ook een promotiefilm gemaakt met Suske & Wiske en burgers in de hoofdrol). Deze mensen waren unaniem erg positief in hun oordeel. Ook is het verhaal intern aan diverse mensen voorgelegd. Er is derhalve in beperkte mate een pretest verricht.

Verder geeft de voorlichter aan, dat een promotieplan is voorgelegd aan het bestuur. Dit vormde eigenlijk de afsluiting van de voorbereidingsfase.

Het verhaal is in deze fase niet meer aangepast. Wel is gebruik gemaakt van de betrokkenheid van een journalist. Deze was in eerste instantie sceptisch, maar heeft later het idee geadopteerd. Hierop is steeds contact gezocht met deze journalist, wat stevast publiciteit opleverde bij de diverse mijlpalen binnen het project.

Ook het bestuur was eerst sceptisch, daarom is in de eerste fase veel energie gestoken in de promotie van het idee onder de bestuurders. Uiteindelijk na de vele positieve reacties werden bestuurders promotors van het project.

Er zijn aanpassingen verricht. Er is niet echt sprake van onderzoek, maar de voorlichter blijkt wel degelijk gedurende het project ogen en oren open te houden. Er is diverse malen ingespeeld op kansen en bedreigingen.

Het album is gratis verspreid onder de mensen die normaliter de gemeentelijke brochure ontvangen (o.a. nieuwe inwoners). Reeds tijdens de ontwikkeling kwamen echter verzoeken binnen bij de gemeente van particulieren (van buiten de gemeente grenzen) die het album wilden kopen. Uiteindelijk is ervoor gekozen het album te gaan verkopen (voor vier euro per stuk).

De officiële presentatie vond plaats tijdens de fanclubdag in Zoetermeer. Hierbij werden een Engelse en een Nederlandse versie van het album geveild (de enige luxe versies in de openbare verkoop). Deze brachten respectievelijk 250 en 500 euro op. Dit leverde de nodige publiciteit op. Vervolgens is besloten dit bedrag aan een goed doel te schenken (de kinderafdeling van een ziekenhuis), ook dit leverde de nodige publiciteit op. Een bestuurder heeft het bedrag symbolisch overhandigd, waarmee de bestuurder in het nieuws kwam. De voorlichter geeft derhalve aan zoveel mogelijk gelet te hebben op mogelijkheden de publiciteit te zoeken. Dit lijkt erg geslaagd te zijn.

Na implementatie heeft de gemeente veel positieve reacties ontvangen zowel vanuit de gemeente, als daarbuiten. Burgers geven aan trots te zijn, dat een dergelijk project in Zoetermeer tot stand is gekomen. Deze indicatie is verkregen via enkele vaste contacten onder burgers. Er is geen specifiek onderzoek verricht.

De doelstellingen in het plan waren vooral gericht op het genereren van aandacht voor de gemeente, hierin is de voorlichter geslaagd. Voor deze brochure wordt zelfs betaald door burgers. Inmiddels zijn extra albums besteld.

Mariska Eggerding (voorlichter Gemeente Waddinxveen)

Het creëren van een stadscentrum voor Waddinxveen is een van de beleidsdoelstellingen van het gemeentebestuur. Het ontwikkelen van een breed gedragen centrumplan is hierbij het uitgangspunt. Het creëren van een neutrale tot positieve houding onder burgers is de communicatiedoelstelling. Het project is geslaagd, wanneer geen bezwaarschriften worden ingediend na ter inzage legging van het centrumplan.

De voorlichter geeft aan, dat zij heeft gekeken naar vergelijkbare projecten. Hierbij is vooral gelet op plannen en ervaringen van gemeenten uit de regio. De voorlichter vindt vooral het maken van een goede inschatting van de benodigde tijd en het benodigde budget lastig. Door te kijken naar vergelijkbare projecten uit de regio wordt dit iets makkelijker. Hierbij geeft de voorlichter aan, dat met betrekking tot tijd en geld vaak een ruime schatting wordt gemaakt. Toch moet dit binnen bepaalde grenzen blijven. Een te ruime schatting wordt niet goedgekeurd, maar met een krappe schatting brengt de voorlichter zichzelf in de problemen.

De voorlichter betreft nadrukkelijk beleidsambtenaren van de eigen gemeenten bij het project. Deze kunnen op basis van hun expertise met betrekking tot het onderwerp een grote bijdrage leveren.

De voorlichter geeft aan een vaste werkwijze te hanteren: "Bij het maken van een communicatieplan noem ik altijd eerst de beleidsdoelstellingen en maak ik een situatie-analyse met conclusies. Ik maak normaliter geen slotanalyse, hooguit op aanvraag in de bijlagen".

De voorlichter geeft aan graag te werken met korte, werkbare plannen. In haar geval is vaak sprake van projecten met een beperkte omvang, met weinig beschikbare tijd en een klein budget. Meestal bestaat het plan uit 2 A4, afhankelijk van het onderwerp.

De voorlichter benoemt primaire en secundaire doelgroepen. Primaire doelgroepen zijn burgers, gemeenteraad, B&W, het ambtelijk apparaat, ondernemers en overige belanghebbenden. Secundaire doelgroepen zijn maatschappelijke verenigingen en het ns-station. De voorlichter geeft aan, dat deze mogelijk in een later stadium van het project belangrijker zullen worden.

Kortom er is gekozen voor een zeer brede doelgroep. Er is hierbij onderscheid gemaakt tussen intern en extern. Intern probeert de voorlichter alle ambtenaren te enthousiasmeren, zodat deze een positieve houding uitdragen. Aangezien de raad een cruciale rol speelt binnen de besluitvorming rond het project, is gekozen de raad nauw te betrekken bij het project. De voorlichter plaatst hierbij de kanttekening, dat de raad binnen het duale bestel voor bestuurders en ambtenaren feitelijk een externe doelgroep is geworden.

Er is geen onderzoek gedaan naar de externe doelgroep. Toch weet de voorlichter, dat de algemene opvattingen weinig positief zijn. Burgers zijn overwegend cynisch, doordat eerdere initiatieven (door besturen uit het verleden) op niets zijn uitgedraaid.

Om burgers te laten merken dat zij serieus worden genomen, is gekozen voor het inrichten van een klankbordgroep. Hiervoor kunnen burgers zich aanmelden. Voor het vullen van de klankbordgroep is gezocht naar burgers met betrokkenheid met het onderwerp en expertise op dit gebied. De voorlichter benadrukt het belang om deze groep serieus te nemen en positief te stemmen. De leden van de klankbordgroep moeten een intermediaire functie vertolken. Daarnaast is voor een klankbordgroep gekozen, omdat overleg met een klankbordgroep eenvoudiger is dan discussie met de doelgroep via een inspraakavond. De klankbordgroep wordt gevraagd naar eisen en wensen en vervolgens voor het toetsen van plannen. Wanneer de plannen vorm krijgen, wordt ook een algemene inspraakavond (voor alle burgers) georganiseerd.

Met betrekking tot het project behoeft een kleine groep extra aandacht. Voor het nieuwe centrum heeft de gemeente een gebied op het oog, waar op dit moment meerdere sportverenigingen zijn gehuisvest. De gemeente moet hen zien te verleiden hun huidige betrekking op te geven. De voorlichter heeft aangegeven dat de gemeente hen hiervoor iets extra's moet bieden (dit is niet met communicatie alleen te bereiken).

Er is sprake van één meetbare doelstelling, namelijk het uitblijven van bezwaarschriften. De voorlichter geeft aan, dat voor het formuleren van meetbare kennis-, houding- en gedragdoelstellingen onderzoek nodig is. De voorlichter geeft aan meetbaarheid belangrijk te vinden. Zij constateert echter dat binnen de overheid weinig onderzoek plaatsvindt. Als redenen noemt zij: "Een gebrek aan tijd, geld en doordat betrokkenen het nut en de noodzaak niet inzien". Ze geeft aan zelf doelen meetbaar te maken, echter van een nulmeting en nameting is geen sprake.

De algemene strategie is gericht op het creëren van draagvlak, door middel van een open en interactieve werkwijze. Intern is communicatie gericht op het enthousiasmeren van ambtenaren, zodat deze een positieve houding uitdragen. Er is gekozen voor uitingen waarin in veel ruimte is voor beeldmateriaal. Communicatiemomenten zijn afgestemd op de mijlpalen binnen het project.

In het communicatieplan is een middelenmatrix opgenomen. Hierin is af te lezen welke middelen worden ingezet om een bepaalde doelgroep te bereiken. De nadruk ligt op bestaande middelen met een persoonlijk karakter. Het gaat hier om een interactief project, dus persoonlijk contact staat centraal. Dit komt terug in de middelenkeuze. Er is gekozen voor overwegend bestaande middelen, omdat een grote en dure campagne in deze tijd niet zou passen.

Een extern bureau verzorgt de uitvoer en begeleiding van alle grote lokale projecten. Nadat het bureau de opdracht heeft uitgewerkt, vindt eindredactie plaats door de voorlichter en enkele betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie. De eindredactie is vooral gebaseerd op kennis over en ervaring met de doelgroep. Verder wordt gelet op overige ontwikkelingen binnen de gemeente en communicatie uit het verleden. Dit is nodig, omdat het hier niet gaat om een lokaal bureau. Vanuit de gemeente wordt het bureau voorzien van lokaal nieuws en relevante informatie.

Voorafgaand aan het schrijven van het plan heeft de voorlichter reeds overleg gevoerd met het bureau en de betrokken portefeuillehouder. Het communicatieplan is vervolgens met dezelfde personen besproken alvorens het werd ingebracht bij de collegevergadering. De voorlichter gaf aan, dat er op dat moment al wijzigingen in het communicatieplan waren doorgevoerd. Dat heeft als voordeel, dat het plan zonder wijzigingen werd goedgekeurd binnen de collegevergadering.

Het bureau werkt vervolgens de middelen uit, waarna de voorlichter definitief het groene licht geeft. Via een drukker wordt vervolgens voor de productie en verspreiding gezorgd. De voorlichter geeft aan, dat soms gebruik wordt gemaakt van een pretest onder (een bepaalde groep) burgers. Bij dit project gebeurt dit niet, doordat gebruik wordt gemaakt van de geijkte gemeentelijke middelen (zoals brieven en de gemeentepagina in het huis-aan-huisblad). Wel wordt intern door meerdere personen naar de middelen gekeken.

Eindevaluatie vindt met betrekking tot interne projecten zo nu en dan plaats, middels vragen in het personeelsblad. Extern kunnen de geplande bijeenkomsten aanleiding bieden tot tussentijdse aanpassingen. De voorlichter geeft aan, dat communicatie vaak ad hoc en dynamisch is. "Soms moet je snel reageren, je kunt niet alles plannen". De voorlichter geeft aan, dat het belangrijk is de ontwikkelingen aandachtig te volgen. Eindevaluatie kan pas plaatsvinden als het centrum er staat, over een methode is nog niet nagedacht.

De voorlichter geeft aan, dat zij in een vrij vroeg stadium bij dit project werd betrokken. Ze geeft echter ook aan dat dit lang niet altijd zo is.

Saskia Brandt (manager gemeente Leidschendam-Voorburg)

Team communicatie is een onderdeel van de concernstaf en ondersteunt vanuit deze positie het college, portefeuillehouders en het management team (alle directeuren). Communicatie is niet vertegenwoordigd in het management team. Echter de adviseurs overleggen wel met directeuren en zijn aanwezig bij verschillende vormen van intern overleg.

De voorlichters zijn elk verbonden aan een directie. "Bij de fusie is voor deze organisatie gekozen. Dit leek ons handig, want zodoende heeft elke directie een eigen aanspreekpunt. De adviseurs zijn bovendien goed ingevoerd in de materie. De adviseurs blijven wel inwisselbaar, voor inhoudelijke kennis van de dossiers heb je namelijk de vakambtenaren. Verder zijn een aantal voorlichters belast met nieuwe media". De manager is verantwoordelijk voor het aansturen van de afdeling, het scheppen van de juiste voorwaarden, budgetbeheer en het adviseren van het management team. Daarnaast heeft zij enkele uitvoerende taken.

"Het geven van openheid is erg lastig. Ambtenaren schrikken daar toch altijd een beetje van. Wij willen altijd net iets anders dan zij. Heel vaak moet je uitleggen, dat bijvoorbeeld een persbericht niet eng of akelig hoeft te zijn, maar een rol kan spelen om dingen voor elkaar te krijgen.

Na afloop van collegevergaderingen sturen wij een nieuwsbrief (college nieuwsflits) en daar merk je ook dat spanningsveld. De nieuwsbrief wordt verstuurd aan de pers, de gemeenteraad en andere belangstellenden. Daarnaast wordt de nieuwsbrief geplaatst op de website. Na de collegevergadering doe ik de nieuwsbrief meteen de deur uit. Daar is het ambtelijk apparaat nog niet op ingesteld. Er wordt dan soms tegengestribbeld. Men denkt: het college neemt een besluit en dan gaan wij dat in alle rust voorbereiden. En dan komt er een keer een brief. Maar dat kan eigenlijk niet, want het college is openbaar, zodra zij een besluit neemt is het openbaar. Dus dan moet je ook ruchtbaarheid geven aan besluiten. Dat werkt dus nog niet in alle gevallen even handig. Maar we maken ons er wel hard voor, wij vinden het belangrijk. Het gaat erom, beslissingen goed uit te leggen".

"Je hebt natuurlijk ook te maken met het bestuur, die moet je profileren. Zeker in verkiezingstijd. Wethouders zoeken dan nadrukkelijk de publiciteit. Vakafdelingen zijn soms nog niet klaar voor communicatie over een bepaald onderwerp. Ik snap wel dat de wethouder het wil, die is campagne aan het voeren. Daaruit ontstaat wel een spanningsveld en de adviseurs merken dat heel erg. Doordat ze zowel bij de wethouder aan tafel zitten, als bij de directies.

In onze communicatiebeleidsnota staat dat het bij communicatie om de inhoud moet gaan en niet om het profileren van personen. Dat was echter de ideale situatie, maar in de praktijk is soms sprake van 'selling the product, selling the president'. In dit geval zijn de wethouders toch 'the president'. Ik denk dat je wel zuiver moet houden wat partijpolitiek is en wat niet.

We maken hier goede afspraken over. Wethouders geven aan hoe zij zich willen profileren en wat de belangrijke punten zijn in hun portefeuille. Hier maken we een communicatiekalender bij. In het jaar van de verkiezingen is het echt politiek en dan moeten de partijen het overnemen".

Collegestukken moeten voorzien zijn van een communicatieparagraaf. "In de ideale situatie, worden stukken tijdig aan de afdeling aangeboden. Dan kunnen wij het collegestuk voorzien van een goede communicatieparagraaf en gedegen advies. Je overlegt dan met de betrokken directeur over wat er uit, in en verbeterd moet worden. Vervolgens kan het stuk naar het college. Dit gebeurt echter niet. Wij krijgen stukken voor het weekend en dan moet je voor dinsdag als een dolle nog iets bedenken. Dan is er ook geen tijd voor verdere afstemming".

"Door de dualisering is de raad nu ook een externe partij. Verder hebben we veel te maken met burgers, belangenverenigingen en intermediaire kaders. Er is een omslag gemaakt naar 'wijkgericht werken', waardoor we te maken hebben met wijkplatforms. We proberen veel met die wijkplatforms te werken, maar ook nog kleinschaliger. Bijvoorbeeld als er iets

plaatsvindt in een gebied van 3 straten, dan richten wij ons specifiek op dat gebied. Bij ieder plan denken we expliciet aan de precieze doelgroep en de meest doelgerichte manier van communiceren.

Steeds alles maar groot en breed roepen werkt volgens mij niet en ik denk ook niet dat het mensen interesseert. We moeten veel meer de dialoog aangaan. Je merkt dat mensen niet zomaar wachten tot wij informatie willen geven. Men wordt steeds mondiger. Mensen stellen hele gerichte vragen, bijvoorbeeld via het internet.

Onze relatie met de pers is gebaseerd op respect en vertrouwen. Er zijn slechts een beperkt aantal lokale media en we hebben natuurlijk contact met de Haagse pers. De landelijke pers is voor ons zelden relevant. Doordat sprake is van een beperkte groep, is sprake van korte lijnen en een vrij informele sfeer.

“Het communicatiebeleidsplan is vooral gebaseerd op mijn eigen ervaring. Het werd intern echter niet goed begrepen. Bestuurders snapten de aanleiding voor het beleidsplan niet. Zij vonden dat zij beleid opstelden en dat daar communicatie op afgestemd moest worden. Ik heb intern discussie moeten voeren, dat wij ook een eigen visie op ons vakgebied moeten hebben.

Sommige adviezen zijn overgenomen. Met name de woordvoering gaat goed. Zodra journalisten aan de lijn hangen komen ambtenaren naar ons. Vervolgens stemmen we af, wie de woordvoering doet”.

“Bestuurlijk gaat het eigenlijk sowieso heel goed. We worden regelmatig om advies gevraagd. Onze burgemeester heeft een goed begrip van communicatie en ziet duidelijk het belang van goede communicatie”.

“Tijdens de fusie is veel uit het budget van team communicatie betaald. Ik vind dat de directies eigen communicatiebudgetten moeten ramen. Dat begint nu te komen. Één directie heeft voor 2006 en verder een structureel communicatiebudget geraamd. Bij grote projecten is er altijd wel geld beschikbaar, maar men moet leren structureel geld te reserveren. Men weet bijvoorbeeld niet hoeveel een folder kost. Het afdelingsbudget is in principe gereserveerd voor de burgerparticipatie, internet en intranet ontwikkelingen, dualisme en vaste communicatiemiddelen”.

“We werken wel allemaal op dezelfde manier, maar dit is niet in procedures vastgelegd. Iedereen is natuurlijk opgeleid met stappenplannen en er vindt veel overleg en afstemming plaats. We hebben wat specifieke plannetjes voor bijvoorbeeld crises en contact met de pers. We hebben sinds kort een intake formulier, want bij opdrachten blijken verwachtingen niet altijd reëel. Het formulier bestaat uit een aantal vragen. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd naar het onderwerp, verwachtingen en het beschikbare budget. Na afloop wordt geëvalueerd middels een formulier, waarin gevraagd wordt naar tevredenheid en verbeterpunten. Dat proberen we organisatiebreed in te voeren”.

De manager probeert de kwaliteit van de afdeling te verbeteren. De afdeling is geabonneerd op een aantal vakbladen. Er worden boeken besteld en men gaat op cursus en naar workshops. Verder belegt men sessies met collega's. “Dat is altijd hartstikke leuk, maar door de waan van de dag doe je dat toch te weinig. Terwijl als je een uurtje uittrekt voor overleg met collega's van andere gemeenten, dan merk je dat zij vaak kampen met dezelfde problemen. En dan kun je veel van elkaar leren, vooral door te kijken naar de aanpak die anderen kiezen. Heel verfrissend en dat zou je eigenlijk veel meer moeten doen. Je zou daar een eigen netwerkje voor op moeten bouwen”.

Men besteedt vormgeving, fotografie en drukwerk altijd uit en soms wordt ook advies en tekstschrijven uitbesteed. Dit is ook wel eens buiten de afdeling om gegaan. “Tijdens de fusieperiode liepen enkele grote herinrichtingsprojecten. Daar zaten externe bureaus op en dat vond ik vreemd, want ik heb adviseurs en die vinden dat hartstikke leuk en die kunnen dat. Ik vind dat vaak over ambtenaren wordt gedacht dat ze alleen papier kunnen produceren en niet creatief kunnen zijn. Dat is jammer”.

Willem van de Ven (plaatsvervangend manager gemeente Delft)

Gemeente Delft bestaat uit 3 clusters, namelijk facilitaire dienstverlening, publiekszaken en wijk- en stadszaken. “De clusters zijn onderverdeeld in sectoren of, zoals bij ons, direct in vakteams”.

De afdeling communicatie is onderdeel van de cluster facilitaire dienstverlening. Het hoofd van de afdeling heeft zitting in de vergaderingen van het management team. Drie jaar geleden heeft een reorganisatie plaatsgevonden. “We zijn toen gestart met het maken van dienstverleningsafspraken. We maken nu een doorontwikkeling, waarbij we minder op contractbasis en meer op samenwerkingsbasis gaan werken. De adviesrol moet veel sterker worden. Om dit te bewerkstelligen willen we adviseurs een bepaald aantal uren aanwezig laten zijn op de afdeling of binnen de cluster, waarmee ze bij hun werkzaamheden doorgaans te maken hebben. Bovendien moet deze voorlichter een vast aanspreekpunt zijn voor de clusterdirecteur”.

Het hoofd van de afdeling geeft leiding aan vijf adviseurs. Deze begeleiden elk één portefeuillehouder uit het bestuur. Zij geven advies en verzorgen de communicatie in het verlengde van de portefeuille. Op korte termijn wordt een adviseur toegevoegd voor de burgemeester en zijn portefeuille. Verder zijn er twee ondersteunende medewerkers. Deze zijn vooral op middeleniveau werkzaam, op dat gebied zijn ze soms ook adviserend. Zij werken soms nauw samen met de adviseurs. Daarnaast heeft de afdeling een mediabureau, waar zes personen als redacteur en webadviseur werkzaam zijn. Zij verzorgen wekelijks de informatie in de stadskrant. Verder zijn zij verantwoordelijk voor een aantal interne media, kwaliteitsbewaking van de website, beleidsvorming over interne en externe media en zij verzorgen veel maatwerk bij projecten (bijvoorbeeld redactioneel werk voor brochures). Zij besteden hun redactionele werk regelmatig uit, waarbij zij wel verantwoordelijk zijn voor het resultaat. Ten slotte zijn nog twee specialisten werkzaam binnen de afdeling. Één adviseur richt zich specifiek op stadspromotie en één specialist verzorgt de migrantenportal van de gemeente.

Hiernaast zijn een aantal adviseurs werkzaam op locatie. Deze vallen onder de afdeling, maar zitten op locatie. Er is bijvoorbeeld een adviseur werkzaam bij de gemeentereiniging. Een andere adviseur houdt zich bezig met de begeleiding van grote ruimtelijke ordeningsprojecten binnen de gemeente. Dergelijke onderwerpen brengen zoveel werkzaamheden met zich mee, dat je zo'n adviseur eigenlijk voortdurend kwijt bent. We hebben daarom voor deze constructie gekozen.

“Het afdelingshoofd heeft op dit moment managerstaken en adviestaken. Over enkele maanden worden enkele andere afdelingen met onze afdeling samengevoegd. Het gaat om de afdeling onderzoek en statistiek (nu nog onderdeel ICT), de afdeling geo-informatie (landmeetkundige zaken) en de afdeling documentaire informatievoorziening (nu zelfstandig). De manager gaat leiding geven aan deze nieuwe afdeling. Per saldo zal zij leiding geven aan veertig man extra. Daarom zal zich puur op de managerstaken gaan concentreren”.

Ten aanzien van communicatie als beleidsinstrument zegt de manager: “Wij willen meer de nadruk leggen op onze signaleringsfunctie, vooral ten aanzien van stukken die naar het college gaan. Als blijkt dat men een probleem door middel van communicatie wil aanpakken, kunnen wij signaleren dat bijvoorbeeld ook handhaving noodzakelijk is om de gewenste doelstelling te behalen. Dit is zeker een verbeterpunt”.

“Wij screenen de agenda van het college op publiciteitsaspecten. Meestal schrijven we dan een kort stukje voor op de website. In sommige gevallen maken we een persbericht. En wanneer sprake is van een leuk, interessant of omstreden onderwerp, kunnen we bijvoorbeeld een bestuurder in contact brengen met de pers. We geven kortom zeer operationeel advies. We zouden graag meer strategisch advies geven over beleid. Laatst was er bijvoorbeeld een beleidsstuk over afvalinzameling. Dit plan was te complex, waarop we een negatief advies hebben uitgebracht. Dat zouden we nog veel meer willen doen. Met betrekking tot advies over publicitaire zaken ontstaat wel eens discussie. Vanuit onze professionaliteit en onze relatie met de media geven we soms aan dat een onderwerp zich

alleen leent voor een kort berichtje. Voor een bestuurder kan het onderwerp echter een hot item zijn. Je kunt dan alleen jouw advies goed motiveren. Je bent een facilitaire afdeling, dus als een bestuurder echt doordrukt, dan moet je uiteindelijk toegeven. Een voorbeeld is een project, waarbij gezocht werd naar een locatie voor de dagopvang van verslaafden. Communicatief zeg je dan: neem 1 locatie en maak het snel en pijnloos. Vanuit het bestuur werd echter besloten meerdere locaties te selecteren. Hieraan werd een besluittraject gekoppeld. Hierdoor werd het project communicatief steeds complexer”.

“Ons werk is vaak lastig te plannen en het is soms moeilijk te voorkomen, dat je verzuipt in het werk. Een van de clusters heeft eens per jaar een projectenmarkt. Daarbij overleggen de facilitaire afdelingen en de projectleiders of managers. Deze geven per activiteit aan, wat ze van de facilitaire afdelingen verwachten. Wij geven daarna aan, of we het eens zijn met de ramingen. Dat lost iets op. Natuurlijk is niet voor het hele jaar op detail niveau duidelijk wat er gaat gebeuren. Het aantal beschikbare uren is beperkt, dus moet je korte lijnen hebben met de sectordirecteur om naar oplossingen te zoeken. Je kunt dan bijvoorbeeld besluiten tot uitstellen, uitbesteden, extra personeel aannemen of het schrappen van taken”.

“We hebben een beperkt budget. Hieruit worden met name de personeelskosten betaald. Verder zijn er een aantal potjes voor zaken, zoals de stadskrant. Daarom vragen we altijd aan de opdrachtgever: ‘wat wil je en heb je daar geld voor?’. Projectleiders moeten het project in kaart brengen en de een doet dat goed inclusief communicatie en de ander doet dat minder goed. Er is wel een groot budget voor stads promotie en het mediabureau. En er is wat geld voor ‘opleiding en vorming’ en een uitstapje”.

De manager evalueert de voorlichters op meerdere manieren. Er vindt veel overleg plaats, waardoor de manager een indruk krijgt van de werkzaamheden en de kwaliteit hiervan. Ook bekijkt hij de communicatieplannen van de adviseurs en bespreekt deze. Verder vraagt hij naar tevredenheid van betrokkenen. “In algemene zin bestaat het evalueren vooral uit waarnemen. We zitten allemaal bij elkaar in de buurt. Je ziet en hoort automatisch veel en zo krijg je een goede indruk van iemands functioneren”.

“Het communicatiebeleidsplan speelt hierbij geen rol. Er is zo’n twee jaar voor mijn komst wel een plan genaamd ‘openheid en openbaarheid’ opgesteld. Ik vind het persoonlijk wat onevenwichtig. Het geeft niet echt beleid aan, op sommige punten is het zeer operationeel. Het collegeprogramma biedt voor ons wel een kader. Sommige punten zijn puur communicatie. Op andere gebieden zijn we zijdelings betrokken. En natuurlijk schrijven we communicatieplannen bij specifieke projecten en producten”.

“Wanneer je kijkt naar doelgroepen, dan zie je dat we een migrantenportal hebben, verder zijn er een aantal themaportals en we zijn bezig met het ontwikkelen van wijkwebs. Ik denk dat we op dit gebied meer kunnen doen veel informatie is immers intern voor handen. Ik zie in specifieke situaties ook wel eens dat het hoofdprobleem mooi in subproblemen wordt vertaald, maar dat uiteindelijk toch 1 sneeuwbal de wijk ingegooid wordt”.

“Op middelenniveau vinden geen echte pretests plaats. Maar voorstellen worden wel binnen de afdeling bekeken. We leggen voorstellen ook wel eens voor aan een lid van de doelgroep en bijvoorbeeld de betrokken projectleider”.

“Evaluatie vindt niet altijd plaats. Met name de grotere campagnes worden wel geëvalueerd. Het jaar van de sport van vorig jaar is daar een voorbeeld van. Daar is onderzoek aan gekoppeld. Dat gebeurt vaker, maar niet structureel. In ons eigen werkplan voor dit jaar hebben we hier wel aandacht aan besteed. Wij willen in samenwerking met afdeling onderzoek en statistiek zoeken naar manieren om effecten te onderzoeken en te toetsen. Sommige acties vertalen zich ook heel makkelijk in zichtbaar resultaat. Het gebruik van digitale media is makkelijk meetbaar. Verder is het afnemen van diensten in algemene zin vaak meetbaar”.

Rob Gringhuis (manager deelgemeente Feijenoord)

De manager is hoofd van de sector 'publiekszaken en communicatie'. De sector bestaat uit twee afdelingen, namelijk burgerzaken en communicatie. De afdeling communicatie is in de lijn gesitueerd, maar met stafaspecten.

"Ik ben het hoofd van de afdeling communicatie, maar wel meewerkend voorman. We hebben net een reorganisatie achter de rug en de nieuwe situatie moet nog enigszins vorm krijgen. De verdeling van leidinggevende taken en uitvoerende taken is nu ongeveer gelijk verdeeld.

De managementtaken bestaan vooral uit coördinerende taken. Het gaat dan om het maken van afspraken binnen afdeling, de taakverdeling, bilateraal overleg, het scheppen van voorwaarden en budgetbeheer. Ik ben ook coördinator van de huisstijl. Verder voer ik overleg met de andere sectorhoofden en ik ben het eerste aanspreekpunt voor het dagelijks bestuur met betrekking tot de communicatie. Mijn uitvoertaken zijn gelieerd aan specifieke projecten".

"Met betrekking tot de afdeling zijn functiebeschrijvingen opgesteld, maar die zijn vrij generiek. Elke voorlichter heeft bijvoorbeeld dezelfde functiebeschrijving.

Tot voor kort werd gewerkt met afdelingsplannen (per jaar). Onlangs heeft een reorganisatie plaatsgevonden. Er is nu sprake van resultaatgericht werken. Daardoor wordt nu gewerkt met prioriteitenlijsten van het DB. Je weet dan ongeveer wat van de afdeling wordt verwacht. Ik maak dan de vertaalslag naar wat dit betekent voor de werkzaamheden van de medewerkers.

In de oude situatie draaide het vooral om het maken van beleid. Vervolgens moest dit beleid uitgevoerd en gecommuniceerd worden. In de nieuwe situatie worden problemen gesignaleerd. Vervolgens worden zo snel mogelijk de belangrijkste oorzaken geïventariseerd. Waarna wordt gekeken welke het snelst opgelost kunnen worden. En dan gaan we zo snel mogelijk aan de slag, in plaats van langdurige beleidsvoorbereiding in de oude situatie. Vervolgens wordt gekeken of überhaupt beleid nodig is, of dat een aantal beleidsuitgangspunten voldoende zijn".

De afdeling communicatie bestaat uit drie voorlichters en één communicatiemedewerker. Twee voorlichters houden zich bezig met alle communicatie rondom bepaalde beleidsterreinen. De andere voorlichter houdt zich vooral bezig met de vaste uitgaven van de deelgemeente.

"Ze werken natuurlijk allemaal in opdracht van het bestuur. Door de taakverdeling zie je dat een bepaalde voorlichter vooral met bepaalde bestuurders te maken heeft, wat natuurlijk zeer praktisch is voor beide partijen".

"Er is niet zozeer sprake van intern opdrachtgeverschap. Ja, wel als een folder gemaakt moet worden. Echter meestal is sprake van een project, wij draaien daar in mee en via die weg geven wij advies en worden wij om advies gevraagd".

De afdeling heeft een eigen budget, dat door de manager wordt beheerd. Dit budget is grotendeels gereserveerd voor een aantal vaste middelen. Het gaat hier om bijvoorbeeld de pagina in het huis-aan-huisblad, de deelgemeentegids, folders en de nieuwjaarsreceptie.

Bij projecten wordt in de voorbereidingsfase een inschatting gemaakt van de kosten voor communicatieve begeleiding. Deze schatting wordt opgenomen in de totale projectkosten. Ten slotte zijn er communicatiebudgetten voor wijkregisseurs. Zij kunnen een beroep doen op de afdeling. Het gaat dan meestal om het organiseren van bijeenkomsten.

"Wij worden graag vroegtijdig betrokken in het besluitvormingsproces, maar dat is bij elke organisatie lastig, ook bij ons. Dit gaat wel steeds beter. Het spreekt vanzelf, dat hoe eerder je betrokken wordt, hoe beter je kunt organiseren. Als iets al helemaal klaar is en er wordt gevraagd om een folder, dan kun je geen goed communicatieadvies meer geven. Vroeger werd de afdeling per definitie pas na de beleidsfase ingeschakeld. Nu is vastgesteld, dat communicatie vroegtijdig betrokken dient te worden. Wij streven naar communicatie in beleid. Gedurende het project kijken we, welke bijdrage communicatie kan

leveren aan het proces zelf. Maar ook welke rol moeten we spelen. Communicatie is niet het enige instrument”.

“We hebben een adviesfunctie, maar het is niet zo, dat een bestuurder zegt ‘doe mij maar een advies’. De relatie met bestuurders heeft duidelijk met onze situatie te maken. In ons geval staan bestuurders dicht bij de bewoners en hebben zo hun eigen ideeën over communicatie. Als ons om advies gevraagd wordt, moeten we duidelijk maken, waarom we dit advies geven. Men kan dan ja of nee zeggen. We adviseren bestuurders over het formuleren van de juiste boodschap en het kiezen van de juiste middelen en dergelijke. En we adviseren bestuurders over de omgang met de pers”.

“We hebben overigens niet alleen met bestuurders van doen, er wordt intern veel samengewerkt. Dat kun je ook afzien aan onze werkzaamheden. Wij zijn voor onze informatie afhankelijk van alle geledingen van de organisatie. Perswoordvoering doen we feitelijk namens het bestuur, maar we hebben hiervoor ook achtergrondinformatie nodig van beleidsambtenaren. Verder voorzien we inwoners van de deelgemeente van informatie via de website en de deelgemeentepagina. De informatie die we hier presenteren is afkomstig uit alle geledingen van de organisatie. Verder hebben we coördinatietaken bij projecten en begeleiden we beleidstrajecten en uitvoeringstrajecten. Hierdoor werken we ook veel samen met externen. We huren bijvoorbeeld diensten en expertise in van tekstschrijvers, fotografen, vormgevers en communicatie-adviesbureaus. Daarnaast hebben we veel contact met de pers, organisaties in de wijken (wijk-, bewoners- en migrantenorganisaties) en andere communicatiemensen. Dit laatste is vooral het geval bij projecten die de deelgemeente overstijgen, er wordt dan bijvoorbeeld samengewerkt met collega’s van andere deelgemeenten, gemeente Rotterdam en bepaalde gemeentelijke diensten”.

“Er is geen communicatiebeleidsplan. Dit is er ook nooit geweest, in ieder geval niet in de afgelopen 6 a 7 jaar. We hebben het altijd heel druk. Er is geen tijd om een dik pak papier te schrijven, zeker niet als dit later toch in een la verdwijnt. Ik vind het wel nuttig een dergelijk document op te stellen bij het opzetten van een afdeling. Je hebt wel beleid of een kader nodig. Daarom maken we bij bepaalde grote en belangrijke onderwerpen een communicatiebeleidsstuk. Bijvoorbeeld met betrekking tot persbeleid. Daarin staat wat wij eronder verstaan en er staan afspraken in over bijvoorbeeld de handelwijze. Dan heb je een stuk van een paar kantjes, waar besluitvorming over plaatsvindt en dan heb je dus duidelijke afspraken over een specifiek onderwerp. Verder worden op basis van de prioriteiten van het dagelijks bestuur communicatieplannen gemaakt. Als je dat allemaal bij elkaar neemt dan heb je eigenlijk een communicatiebeleidsplan.

Je gaat vaak zo’n communicatiebeleidsstuk schrijven, als je voelt dat er binnen de organisatie behoefte aan is. We hebben bijvoorbeeld zo’n stuk geschreven met betrekking tot de deelgemeentepagina, omdat niet duidelijk was welke informatie in aanmerking kwam voor plaatsing. Je maakt dan een beleidsstuk, dit wordt goedgekeurd door het dagelijks bestuur, waarna je duidelijk afspraken zwart op wit hebt”.

De manager geeft aan de ‘communicatieplanner’ van gemeente Rotterdam te kennen: “We maken hier af en toe gebruik van. We hebben zelf geen standaard voor communicatieplannen opgesteld. De voorlichters weten hoe je een plan moet schrijven. Om meer eenduidigheid te krijgen, zijn we van plan meer volgens de ‘communicatieplanner’ te gaan werken”.

“In de Ideale situatie worden projectdoelstellingen vertaald naar communicatiedoelstellingen. Vervolgens vindt tijdens het proces op gezette tijden een onderzoek plaats, in vorm van een nulmeting, tussenmeting en eindmeting. Dit doen we eigenlijk nooit. Dat heeft gedeeltelijk te maken met de schaal. Het gaat vaak om kleine projecten, met een klein budget in een kleine gebied. Gemeentebreed zijn soms miljoenen gemoeid met projecten en dan wil je graag weten of die goed besteed worden. Bij ons is alles kleiner en daardoor is vaak geen geld voor onderzoek. De budgetten zouden dan 2 tot 3 maal zo groot moeten zijn. Meten zou dan duurder zijn dan het bedrag van uitvoer. Er

vindt wel al jaren een burgertevredenheidsmeting plaats, waar ook vragen over communicatie in worden opgenomen. Het gaat dan vooral over bereik en waardering van middelen. Ook de waardering voor bestuurders zegt iets over resultaat van communicatie”.

Lex Bezemer (manager deelgemeente IJsselmonde)

Deelgemeente IJsselmonde telt ongeveer 80 medewerkers. Gevraagd naar de organisatiestructuur, geeft de manager aan, dat de deelgemeente een sectorenmodel hanteert. De hoogste ambtenaar is de secretaris. Hij heeft 3 sectorhoofden onder zich, gericht op beleid, bedrijfsvoering en ABPZ (algemeen bestuurlijke en publieke zaken). De communicatie-afdeling is een onderdeel van de sector ABPZ.

De communicatie-afdeling bestaat uit 9 mensen. Er zijn ruwweg 3 poten: publieksvoorlichting inclusief het informatiecentrum (4 personen), beleidsvoorlichting (4 personen) en de Website (1 persoon).

De manager is belast met woordvoering namens het dagelijks bestuur. Daarnaast adviseert hij het dagelijks bestuur. Verder coördineert hij de communicatie-afdeling, door middel van coaching van de beleidsadviseurs. Hij geeft aan, dat hij zelf "jammer genoeg" geen uitvoertaken heeft.

De manager heeft regelmatig contact met bestuurders. Verder wordt hij gevraagd aanwezig te zijn bij overleg van de sectorhoofden, wanneer hier communicatie-onderwerpen besproken worden.

Hij probeert de kwaliteit van de afdeling te verbeteren door activiteiten te evalueren. Verder zijn alle adviseurs lid van de VVO. De adviseurs gaan regelmatig naar studiedagen of cursussen (via de VVO). De afdeling is geabonneerd op verscheidene vakbladen. De manager geeft aan dat in voorgaande bestuursperioden uitgebreid onderzoek werd gedaan. Een monitor, waarin aandacht was voor de mening van inwoners over communicatie door de deelgemeente. Inwoners bleken tevreden over kwantiteit en kwaliteit. Echter men was ontevreden over interactiviteit. Bij dergelijke activiteiten zag men te weinig de eigen inbreng terug in het eindresultaat.

Na de deelraadsverkiezingen heeft de raad thema's vastgesteld, deze zijn door deskundigen uitgewerkt. Vervolgens is dit teruggekoppeld naar de raad, waarna de programma's zijn vastgesteld. De beleidsprogramma's zijn richtingbepalend voor de ambtelijke organisatie. Hierbij is ook nagedacht over communicatie. Met name het imago van deelgemeente was een aandachtspunt van de raad.

Op basis van de beleidsprogramma's is een meerjarig concern-communicatieplan opgesteld, dit is vastgesteld door de deelraad. Op basis van dit plan wordt jaarlijks een uitvoeringsplan opgesteld. Hierin staat een algemene strategie voor het jaar beschreven. Hierbij wordt aangegeven welk budget vereist is en hoeveel tijd gemoeid is met de plannen. Het plan wordt vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan het dagelijks bestuur. Na 4 maanden, 8 maanden en aan het einde van het jaar wordt een rapportage gemaakt over de uitvoer van het jaarplan. Zonodig vindt de eerste 2 maal bijstelling plaats. Er wordt gerapporteerd over de uitvoer van de punten in het jaarplan. Hierbij legt men verantwoording af voor bestedingen en het aantal werkuren.

Een andere aanleiding voor communicatie zijn enkele herstructureringsplannen. "Er zijn hier 4 á 5 wijken en gebieden, waar intensieve herstructurering plaatsvindt".

Verder spelen er nog enkele wat grotere plannen, zoals de komst van een regioziekenhuis bij station Lombardijen en de ontwikkeling van de veranda aan de maasoever. Bij dergelijke projecten zit je altijd aan tafel met communicatieadviseurs van betrokken partijen, zoals commerciële beleidspartners, woningcorporaties en projectontwikkelaars.

Bij elk herstructureringsplan wordt een communicatieplan gemaakt. Waarin menskracht en budget weer een belangrijke rol spelen. In dit soort gevallen is de communicatie gekoppeld aan de mijlpalen binnen het projectplan (werkzaamheden en opleveringsdata).

Ten slotte vindt communicatie plaats over beleid. Hierbij wordt men veelal vroegtijdig betrokken. Agendaposten dienen namelijk "formeel" voorzien te worden van een communicatieparagraaf. Dat betekent dat elke agendapost langs de afdeling communicatie moet voor communicatie-advies. Vervolgens wordt de agendapost besproken in de

vergadering van het dagelijks bestuur. De heer Bezemer is bij deze vergaderingen aanwezig.

Drie voorlichters zijn belast met beleidsvoorlichting, zij zijn elk verbonden aan één van de genoemde sectoren. De communicatie-adviseurs zijn aanwezig bij het werkoverleg van de sector, waarbij men is betrokken. Adviseurs hebben daarnaast regulier overleg met de dagelijks bestuurders (portefeuillehouders). De adviseur van de deelraad heeft overleg met het presidium (fractievoorzitters). Men is hierdoor vroegtijdig op de hoogte van plannen, daarbij heeft men een adviesfunctie in de fase van beleidsvoorbereiding.

De manager geeft aan, dat binnen de afdeling geen afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de eisen die aan een communicatieplan worden gesteld. "Er wordt niet gewerkt volgens één specifiek stappenplan. De invulling is vooral afhankelijk van het project en natuurlijk ook enigszins van de persoon die het plan schrijft. Ik ga er vanuit dat mensen van de afdeling de vakkundigheid hebben, om flexibel om te gaan met de theorie. Dit houdt in dat je per project probeert maatwerk te leveren. De elementen die je uit de opleiding hebt meegekregen moet je hierbij natuurlijk proberen in te passen, maar afhankelijk van het project ligt soms de nadruk op het ene element en soms op het andere. We hebben wel eens geprobeerd om gebruik te maken van een stappenplan, handleiding of protocol, maar dat vind ik te star". De manager geeft aan de 'communicatieplanner' van gemeente Rotterdam te kennen. Hij vindt het nuttig, dat een dergelijk document bestaat. Echter hij vindt de planner te uitgebreid, waardoor het niet praktisch te hanteren is bij projecten.

Toch blijken enkele factoren bij te dragen aan de uniformiteit van communicatieplannen. De manager geeft aan dat plannen in het afdelingsoverleg worden besproken. Daarnaast worden ze getoets aan het genoemde jaarplan. Ook middelen worden voor implementatie in het afdelingsoverleg besproken (er wordt geen pretest gedaan met gebruik van leden van de doelgroep).

Evaluatie van projecten vindt plaats, door te controleren of de beschreven acties daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Dit beschrijft men in een rapportage. Met name een juiste besteding van het budget is hierbij belangrijk. De ambtelijke verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de manager. Het dagelijks bestuur, meer specifiek de portefeuillehouder, is politiek verantwoordelijk.