

Over communicatie gesproken

Eindrapportage van de werkgroep
IBO Overheidscommunicatie

Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006, nr. 5

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Afbakening en onderzoeksaanpak	8
1.4 Leeswijzer	10
2 Uitgaven aan overheidscommunicatie	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Overzicht uitgaven aan overheidscommunicatie	12
2.3 Ramingen overheidsvoorlichting van eerdere onderzoeken	17
2.4 Conclusies en aanbevelingen	19
3 Organisatie van overheidscommunicatie	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Structuur en werkwijze directies Voorlichting en Communicatie	20
3.3 Interdepartementale overlegorganen	23
3.4 Dienst Publiek en Communicatie (DPC)	25
3.5 Samenwerking Uitvoering Rijksbrede Communicatie (SURC)	26
3.6 Conclusies en aanbevelingen	27
4 Massamediale campagnes	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Selectie en uitvoering van campagnes	30
4.3 Monitoring en evaluatie van campagnes	32
4.4 Conclusies en aanbevelingen	35
Literatuur	36
Bijlage 1. Taakopdracht	38
Bijlage 2. Samenstelling van de werkgroep	40
Bijlage 3. Uitgangspunten overheidscommunicatie	41

Samenvatting

Het belang van een goed communicerende overheid, die zowel aandacht besteedt aan het verzenden als aan het ontvangen van boodschappen, is de afgelopen jaren nadrukkelijk onderkend. Verschillende commissies hebben zich erover gebogen hoe de overheid de communicatiefunctie het beste in zou kunnen richten. Meest bekende en recente voorbeelden hiervan zijn de commissie Wallage (2001), die ervoor pleitte communicatie een plaats te geven in het hart van het beleid, en de commissie Wolffensperger (2005), die een lijst presenteerde van 50 concrete aanbevelingen om de overheidscommunicatie te versterken.

De IBO werkgroep Overheidscommunicatie heeft de opdracht gekregen te onderzoeken hoe de huidige aan communicatie bestede gelden zo transparant en efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet ten behoeve van effectieve overheidscommunicatie. Hiertoe is eerst een inventarisatie uitgevoerd van de uitgaven aan overheidscommunicatie. Vervolgens is de focus verlegd naar de organisatie van de communicatiediscipline: de departementale communicatiedirecties en de diverse samenwerkingsverbanden daartussen. Ten slotte is een zeer zichtbaar en herkenbaar onderdeel van de overheidscommunicatie – de massamediale communicatie in het kader van Postbus 51 – nader onder de loep genomen.

Overheidscommunicatie is geen helder afgebakend begrip, zoals ook eerdere onderzoeken de afgelopen twintig jaar hebben aangegeven. De kring van mensen die zich binnen het Rijk met communicatie bezighouden kan ruim – iedereen communiceert! – maar ook eng worden getrokken. Belangrijker nog, door de jaren heen raakt communicatie en voorlichting meer en meer verweven met andere activiteiten van de overheid. Dat is onder meer een (gewenst) gevolg van het eerdergenoemde streven communicatie ‘in het hart van het beleid’ te brengen. Omdat het bij overheidscommunicatie om een diffuus begrip gaat, heeft de werkgroep enkele keuzes gemaakt om het onderwerp af te bakenen.

Uitgaven aan overheidscommunicatie

De eerste onderzoeksvraag luidt: “Onderzoek c.q. reik een methodiek aan die inzicht geeft in alle uitgaven (incl. personeel en materieel), welke rijksbreed worden besteed aan overheidscommunicatie.”

Een direct antwoord op deze vraag is niet te geven. De uitgaven voor overheidscommunicatie – in welke definitie dan ook – worden niet als zodanig bijgehouden in de overheidsboekhouding. Overigens past dat ook niet binnen het VBTB-gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan de Rijksbegroting. Daarin wordt immers per beleidsdoelstelling aangegeven met welk (totaal)budget – en welke activiteiten – de betreffende doelstelling gehaald moet worden. In welke richting de middelen besteed worden (communicatie, subsidies, investeringen, etc.) is daarbij van secundair belang, zolang middelen doelmatig besteed worden. Op dergelijke doelmatigheidsvragen wordt verderop ingegaan.

Een totaalbeeld van de uitgaven die met overheidscommunicatie gemoeid zijn, moet dus langs andere weg tot stand worden gebracht. Daarvoor is uitgebreid onderzoek vereist. De tijd die medewerkers aan (een vorm van) communicatie besteden, zal immers met behulp van enquêtes achterhaald moeten worden, juist ook vanwege de verwevenheid van communicatie met andere activiteiten. Overigens zou dit onderzoek slechts een momentopname opleveren. Wil men de uitgaven voor overheidscommunicatie blijvend kunnen volgen, dan zal het met enige regelmaat herhaald moeten worden.

Een dergelijk, diepgaand onderzoek zou niet alleen een aanzienlijk budget vergen, maar past ook niet binnen het tijdsbestek van het IBO. De IBO-werkgroep heeft zich wat de uitgaven betreft gericht op expliciet voor communicatieve doeleinden gereserveerde gelden, met de bijbehorende aantallen medewerkers. Het onderzoek brengt hierbij voor de jaren 2004 en 2005 gemiddeld ruim € 160 mln en ruim 900 FTE's in kaart.

Ook is een inventarisatie gemaakt van de uitgaven aan grote en duidelijk herkenbare communicatieve activiteiten, zoals Postbus 51 campagnes (gemiddeld jaartotaal van € 36 mln) en coproducties (€ 7,6 mln in 2005). Deze belangrijke onderdelen van het communicatieterrein komen afzonderlijk aan bod in het vervolg van dit onderzoek. Daarbij komen ook doelmatigheidsvragen rond afzonderlijke campagnes en andere communicatie-inspanningen aan de orde. Het is mogelijk om jaarlijks in de Jaarevaluatie van de Postbus 51-campagnes een samenvattend overzicht te publiceren van de campagnebudgetten. Ook de coproducties kennen een stramien van aanmelding en registratie dat een basis biedt voor het publiceren van jaarlijkse uitgavenoverzichten.

Organisatie van overheidscommunicatie

Het tweede deel van de onderzoeksopdracht vraagt om suggesties ter (verdere) verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van de communicatieactiviteiten van de overheid. De werkgroep heeft daartoe de huidige structuur en werkwijze van centrale directies communicatie en interdepartementale samenwerkingsverbanden in kaart gebracht. Van de diverse activiteiten binnen de communicatiediscipline van de rijksoverheid is alleen bij de massamediale campagnes een centraal punt (DPC) aan te wijzen waar structureel de effecten gemeten worden en zichtbaar worden gemaakt. Het gebrek aan een centraal evaluatiepunt bij de overige communicatieactiviteiten betekent dat langs andere weg bekeken moet worden hoe de effectiviteit en efficiëntie hiervan eventueel beter geborgd kunnen worden.

Belangrijke voorwaarden voor effectiviteit en efficiëntie zijn een heldere missie, heldere taakomschrijvingen en een goede aansturing. Aangezien de verschillende directies een vergelijkbaar takenpakket hebben, is benchmarking een voor de hand liggend instrument om de efficiëntie en effectiviteit te waarborgen. Het functioneren van directies voorlichting kan bovendien doorgelicht worden aan de hand van regelmatige peer reviews van overheidscollega's en externe deskundigen.

Tevens heeft de werkgroep de werking van overheidscommunicatie onderzocht aan de hand van enkele campagnes. Meer in het bijzonder heeft de werkgroep zich geconcentreerd op het plannings- en uitvoeringsproces binnen de betrokken departementen inzake de campagnes rond het Europees referendum en de Zorgverzekeringswet.

Een algemene bevinding hierbij is dat een mogelijk obstakel voor effectieve communicatieactiviteiten, met name ook de massamediale, wordt gevormd door strijdige of botsende boodschappen. Dit kan zowel voorkomen *binnen* als *tussen* campagnes. Interdepartementale overlegorganen en samenwerkingsverbanden maken coördinatie op hoog niveau mogelijk, zodat verschillende boodschappen goed op elkaar kunnen worden afgestemd en een eventuele strijdigheid tussen boodschappen vroegtijdig kan worden gesignaleerd.

Voor de efficiëntie van overheidscommunicatie is het niet alleen van belang dat de structuur en werkwijze van directies Voorlichting en Communicatie past bij de departementale organisatie, maar ook dat mandaat en bevoegdheden onderling niet te sterk uiteenlopen. Verschillen in mandaat en in bevoegdheden belemmeren in de huidige situatie soms optimale samenwerking.

In vergelijking met andere centrale directies van departementen, zoals de directies FEZ en de Auditdiensten, bestaat bovendien nauwelijks centrale regelgeving over taken, bevoegdheden, coördinatie, afstemming, etc. van voorlichtingsdirecties. Een meer uniforme opzet van de voorlichtingsdirecties maakt het gemakkelijker om tot samenwerking te komen, waardoor bovendien besparingen mogelijk zijn (zie het voorbeeld van SURC).

Interdepartementaal gezien is de afgelopen jaren een begin gemaakt met het afstemmen van communicatie op enkele kabinetsbrede thema's. Deze afstemming kan verder worden uitgewerkt, door kort na een kabinetsformatie op basis van het regeerakkoord te bekijken welke departementen op welke thema's met elkaar samenwerken. Op die onderwerpen is het raadzaam gezamenlijke communicatiestrategieën en kernboodschappen te ontwikkelen. Doel van de samenwerking tussen departementen is het bevorderen van de eenheid van communicatie over het regeringsbeleid. De VoRa, als platform, moet daarbij een centrale rol hebben in het voeren van de regie op de communicatieagenda en het betrekken van de ministerraad daarbij.

De werkgroep heeft ook gesproken over corporate communicatie en algemene communicatiestrategie van het Rijk. Het is allereerst van belang dat vertrouwen in de overheid (en in haar beleid) regelmatig gemeten wordt. Onderzoek is een onmisbaar instrument om voeling te houden met de samenleving. Onderzoek maakt inzichtelijk hoe het publiek beleidsonderwerpen beleeft en kan als instrument worden ingezet om veronachtzaamde thema's op te sporen en richting te geven aan toekomstig beleid en de communicatie daarover. Daarnaast is meningspeiling een belangrijk hulpmiddel bij het bevorderen van de wisselwerking tussen de samenleving en de overheid. Dergelijk onderzoek draagt bij aan het verder ontwikkelen van de communicatieagenda. Om de effectiviteit van communicatie verder te vergroten zou meer dan tot nu toe de aandacht moeten worden gericht op (te onderscheiden) groepen. Ook moet ervoor gewaakt worden dat uitsluitend de burger – in haar verschillende hoedanigheden – als “stakeholder” van het overheidsbeleid gezien wordt. Andere partijen, zoals bedrijven of “het buitenland”, zijn ook van belang voor de overheid en moeten dus ook een doelgroep zijn van overheidscommunicatie.

Massamediale campagnes

Begin jaren negentig riep de Algemene Rekenkamer op tot uitgebreider onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de uitgaven aan overheidscampagnes. Dit resulteerde uiteindelijk vanaf 1999 in de systematische monitoring en effectmeting van de Postbus 51-campagnes door de Dienst Publiek en Communicatie (DPC). Dit onderzoek, dat zowel dient voor verantwoording als voor het inventariseren van leereffecten, heeft een

internationaal ongeëvenaarde hoeveelheid informatie opgeleverd. Belangrijkste uitdaging hierbij is ervoor te zorgen dat deze informatie ook goed geïnterpreteerd en optimaal gebruikt wordt.

In 2005 zijn bij 30 afzonderlijke campagnes in totaal 139 primaire doelstellingen geformuleerd op het gebied van kennis, houding of gedrag. Bij de primaire campagnedoelstellingen die op 'kennis' zijn gericht, blijkt in 56% van de gevallen (meetbaar) effect te zijn behaald. Campagnes gericht op 'houding' en 'gedrag' hebben volgens het effectiviteitsonderzoek veel minder vaak een (meetbaar) effect, namelijk bij ongeveer 15% van primaire doelstellingen die zich hierop richten. Uit de effectonderzoeken van de afgelopen jaren komt een vergelijkbaar beeld naar voren. In dat opzicht moeten de Postbus 51 campagnes niet teveel pretenties hebben. De veranderingscapaciteit van communicatiecampagnes op het gebied van 'houding' en 'gedrag' is, in elk geval op de korte termijn, niet groot.

Niettemin kunnen campagnes gericht op gedragsverandering gerechtvaardigd zijn als het vooral gaat om het doorgeven van kennis en het bevestigen van attitudes. Met het bevestigen van goed gedrag zijn wellicht geen zichtbaar grote effecten te behalen, maar het kan eraan bijdragen een terugval in gedrag te voorkomen. Als communicatie inderdaad wordt ingezet met als doel gedragsverandering, is het van belang de campagne te combineren met de inzet van andere beleidsinstrumenten, zoals financiële of juridische prikkels.

Het is wenselijk scherper en selectiever te zijn in hetgeen waarover gecommuniceerd wordt. Door een strengere toetsing ontstaat meer aandacht voor de afweging tussen de realistisch te verwachten effecten van een campagne en de daarvoor ingezette middelen. Communicatiedoelstellingen moeten zowel haalbaar (realistisch) als het halen waard (ambitieuw) zijn. Van de campagnes die uiteindelijk worden uitgevoerd, zou dit toetsingsrapport openbaar moeten worden gemaakt.

Bij de inventarisatie van de uitgaven aan overheidscommunicatie bleek dat ook een aanzienlijke en groeiende hoeveelheid geld besteed wordt aan coproducties. Voor de effectiviteit van coproducties bestaat momenteel geen enkele vorm van monitoring of onderzoek. Het verdient aanbeveling ook voor coproducties toetsings- en evaluatiecriteria te ontwikkelen en toe te passen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Overheidsvoorlichting in Nederland verkeert sinds de Tweede Wereldoorlog in een proces van institutionalisering en professionalisering. Het voorlichtingsvak is na een halve eeuw nog steeds sterk in ontwikkeling. Mede om aan te geven dat eenrichtingsverkeer plaatsgemaakt heeft voor interactie, is het tegenwoordig gebruikelijker te spreken van 'overheidscommunicatie'.

In haar rapport 'In dienst van de democratie' (2001) pleit de Commissie Wallage ervoor de communicatiefunctie een plaats te geven in het hart van de beleidsvorming. De commissie Wallage ziet communicatie bovendien als een recht van de burger. Actieve openbaarmaking, transparantie en interactiviteit moeten het recht op communicatie inhoud geven. Het rapport pleit verder voor het beter benutten van internet voor overheidscommunicatie, onder meer via het openen van een regeringswebsite. De overheid dient daarnaast continu bereikbaar te zijn voor de media. Communicatie over niet aanvaard beleid moet onder voorwaarden mogelijk zijn. De overheid moet proactief communiceren met burgers en voorkomen dat ze dezelfde informatie onnodig vaak moet verstrekken. Wat ooit begon als een postbus, Postbus 51, moet uitgroeien tot een dienst waar burgers voor alle overheidsinformatie terecht kunnen.

Het kabinet reageert op dit rapport met een 25 punten tellend Actieprogramma. De acties richten zich onder meer op corporate communicatie en infrastructuur. Daarnaast worden de principiële uitgangspunten voor overheidscommunicatie geactualiseerd (zie bijlage 3) ¹. Naast de algemene portaalsite voor de overheid (overheid.nl) verschijnt er een actuele regeringswebsite. De positie van de RVD wordt versterkt, onder andere door de leiding in handen te leggen van een directeur-generaal.

Vier jaar nadat de commissie Wallage haar rapport heeft gepresenteerd, gaat in het kader van het Programma Andere Overheid de gemengde commissie Communicatie van start. Deze commissie, met leden van binnen en buiten de overheid en onder voorzitterschap van Gerrit Jan Wolffensperger, houdt zich bezig met een rijksbrede takenanalyse op het thema Overheidscommunicatie. Om het werk van de Commissie Wallage niet over te doen, kiest de Commissie Wolffensperger voor een praktische invalshoek. Dit leidt tot 50 concrete aanbevelingen om de overheidscommunicatie te versterken. Hierbij is gekozen voor een balans in eenheid, transparantie en intensiever contact met de burger. Voorbeelden hiervan zijn:

- meer contact en werkbezoeken, zowel van politici als van ambtenaren
- meer kennis over en contact met de samenleving door enquêtes, consultatie, simulatiegames en expertmeetings
- een televisiekanaal binnen de publieke omroep met live Kamerdebatten, persconferenties en dergelijke

¹ Deze uitgangspunten worden met enige regelmaat onder de loep genomen en zonodig herzien.

- 'townhall meetings' waarbij beleidsmakers kunnen worden aangesproken door burgers en maatschappelijke organisaties
- expliciet aandacht voor eenheid in overheidsbeleid

Het kabinet reageert met een implementatieplan. In 2006 wordt het actieprogramma Wallage afgerond en wordt gestart met het uitvoeren van het implementatieplan dat gebaseerd is op de aanbevelingen van de commissie Wolffensperger.

Tegelijkertijd rijzen in de samenleving en de politiek vragen over de omvang van de communicatiefunctie en –uitingen en de daarmee gemoeid zijnde middelen

De bovenstaande ontwikkelingen vormen de aanleiding de huidige organisatie en inzet van middelen tegen het licht te houden. Zij zijn voor de werkgroep een gegeven.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling uit de taakopdracht luidt:

- Hoe kunnen de huidige aan communicatie bestede gelden zo transparant en efficiënt mogelijk worden ingezet t.b.v. effectieve overheidscommunicatie?

Daarbij zijn de volgende onderzoeksvragen en uitgangspunten geëxpliciteerd:

- Onderzoek c.q. reik een methodiek aan die inzicht geeft in alle uitgaven (incl. personeel en materieel), die rijksbreed worden besteed aan overheidscommunicatie. Dit betreft niet alleen uitgaven van de directies Voorlichting en Communicatie van de ministeries, maar ook de uitgaven voor overheidscommunicatie binnen beleidsprogramma's, bij baten-lastendiensten en zelfstandige bestuursorganen.
- Reik opties aan voor een (verdere) verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van de uitgaven aan overheidscommunicatie, rekening houdend met de reeds lopende hierop gerichte acties als "Actieprogramma overheidscommunicatie (AOC)" en "Samenwerking uitvoering rijksbrede communicatie" (SURC).
- Bij het onderzoek wordt de departementale taakverdeling betrokken volgens het uitgangspunt "decentraal wat kan; centraal wat moet".

Zie bijlage 1 voor de volledige taakopdracht.

1.3 Afbakening en onderzoeksanpak

Communicatie vervult diverse functies in de verschillende fasen van het beleidsproces. Naast persvoorlichting (communicatie *over* beleid) is, zoals eerder vermeld, een meer interactieve vorm van communicatie ontstaan. Daarbij is behalve zenden ook luisteren en samenwerken van belang (communicatie *voor* beleid). Communicatie vormt bovendien een belangrijk onderdeel van de mix van beleidsinstrumenten die de overheid ter beschikking staan (communicatie *als* beleid). Tenslotte geldt, wat een van de kernboodschappen van de commissie Wallage was, dat beleid zelf ook communicatief, in de zin van begrijpelijk en uitvoerbaar moet zijn (communicatie *in* beleid).

Tabel 1 vat een en ander samen.

Tabel 1: Functies van overheidscommunicatie

functie	beleidsfase(n)	doel	typering
communicatie over beleid	alle, vooral voorbereiding en uitvoering	openbaarmaken, verklaren, toelichten van beleid	persvoorlichting
communicatie als beleid	invoering en uitvoering	instrument om beleid te helpen uitvoeren	Voorlichtings - campagnes
communicatie voor beleid	voorbereiding	ontwikkelen van beleid	interactieve beleidsvorming
communicatie in beleid	alle, vooral uitvoering	doelgerichte en doelmatige uitvoering van wetten en regels	dienstverlenende en administratieve communicatie

Bron: Jumelet & Wassenaar (2003), p. 28

Uit deze tabel is echter niet zondermeer een sluitende, werkbare definitie van overheidscommunicatie te destilleren. Daardoor is ook niet meteen duidelijk welke activiteiten hier allemaal onderdeel van uit kunnen maken en als zodanig onderwerp van dit onderzoek kunnen zijn. De verschillende communicatieve activiteiten van de overheid bestrijken een breed spectrum en lopen sterk uiteen, onder meer op het gebied van de te onderscheiden (overheids)actoren, de betreffende boodschap, de schaal van de communicatie en/of de gebruikte middelen. Overheidscommunicatie kan zo variëren van de al genoemde massamediale campagnes en persvoorlichting, tot bijvoorbeeld het optreden van ambtenaren die bij een balie burgers te woord staan. Het optreden van een bewindspersoon bij een actualiteitenprogramma of het verzamelen van informatie in het kader van de WOB kan ook onder overheidscommunicatie worden verstaan. Ook folders en allerhande andere vormen van drukwerk, websites, etc. kunnen onder een definitie van overheidscommunicatie worden gebracht.

Het is daarmee niet eenvoudig tot een werkbare afbakening te komen. Bovendien vinden er veel communicatieactiviteiten plaats, die wel gefinancierd zijn met overheidsmiddelen, maar niet worden uitgevoerd door overheidsonderdelen. Vele stichtingen en verenigingen zijn communicatief actief (mede) met behulp van overheidssubsidies. Het lijkt niet wenselijk en daarenboven niet werkbaar om een zo ruime definitie van overheidscommunicatie (en de bijbehorende uitgaven) te kiezen dat al het bovenstaande eronder valt.

Overigens wordt de vraag waar de scheidslijn ligt tussen communicatie en beleid (en welke activiteiten dus wel of niet moeten worden meegenomen bij het in kaart brengen van de uitgaven aan overheidscommunicatie) alleen maar lastiger te beantwoorden naarmate de aanbeveling van Wallage en Wolffensperger om communicatie in het hart van het beleid te laten doordringen verder wordt gerealiseerd.

De werkgroep heeft er om die reden voor gekozen dit onderzoek te concentreren op de activiteiten van diegenen bij wie overheidscommunicatie onderdeel uitmaakt van hun formele taakomschrijving en op de massamediale campagnes. De massamediale campagnes, al dan niet gevoerd binnen Postbus 51, vormen een belangrijk en zeer zichtbaar onderdeel van de activiteiten op het gebied van de overheidscommunicatie. Zij verdienen daarmee binnen dit onderzoek extra aandacht.

Overheidscommunicatie versus politieke communicatie

Zoals ook in de uitgangspunten voor overheidscommunicatie is vastgelegd, heeft overheidscommunicatie tot doel een bijdrage te leveren aan de transparantie van het beleidsproces en informatie zo objectief mogelijk weer te geven. De bewindslieden zijn verantwoordelijk voor het gevoerde beleid. Vanuit de communicatiediscipline wordt meer politieke communicatie zoveel mogelijk voorkomen. De politieke profilering van

bewindslieden is een verantwoordelijkheid voor de bewindslieden als partijpoliticus en voor de politieke partijen. Dit laat onverlet dat overheidscommunicatie, in het bijzonder bij nog niet aanvaard beleid, plaatsvindt in een politieke omgeving. Dat kan het proces compliceren.

Effectiviteit en efficiëntie

De taakopdracht vraagt om suggesties voor een zo efficiënt mogelijke inzet van de huidige gelden ten behoeve van effectieve overheidscommunicatie. De termen effectiviteit en efficiëntie zijn in dit onderzoek als volgt gedefinieerd.

Bij de effectiviteit of doeltreffendheid van een instrument gaat het letterlijk om de vraag in hoeverre het instrument zijn doel treft. Een instrument is effectief wanneer:

1. er reële effecten optreden, oftewel de situatie na inzet van het instrument anders is dan wanneer het instrument niet zou zijn ingezet, en
2. deze effecten overeenkomen met wat beoogd werd met de inzet van het instrument.

Bij de vraag naar de efficiëntie of doelmatigheid van een instrument wordt hier nog een dimensie aan toegevoegd, namelijk de inzet van middelen ofwel de input. Het geeft de verhouding weer tussen het gerealiseerde effect en de daarvoor benodigde input. Het is daarmee een relatief begrip: de efficiëntie valt zowel te verhogen door bij gelijkblijvend effect minder input te verbruiken als door bij een even grote input een groter effect te bereiken.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage start met een hoofdstuk over de uitgaven aan overheidscommunicatie. Hoofdstuk 3 biedt vervolgens een beschrijving van de huidige organisatie van de communicatiefunctie binnen de overheid. Naast de structuur en werkwijze van de centrale directies Voorlichting en Communicatie bij de departementen is er aandacht voor de interdepartementale samenwerking. Hierbij komen onder andere aan bod: de Voorlichtingsraad (VoRa) en de hieraan verbonden commissies, de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) en het project Samenwerking Uitvoering Rijksbrede Communicatie (SURC). Hoofdstuk 4 gaat nader in op de massamediale campagnes en de wijze waarop de effectiviteit hiervan wordt onderzocht, welke inzichten dat reeds heeft opgeleverd en welke winst hierbij mogelijk nog te halen is. Elk van deze hoofdstukken eindigt met een paragraaf conclusies en aanbevelingen ter (verdere) verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van de overheidscommunicatie.

2 Uitgaven aan overheidscommunicatie

2.1 Inleiding

De taakopdracht bij dit onderzoek vraagt onder andere inzicht te geven in de gelden die rijksbreed worden besteed aan overheidscommunicatie. Deze vraag is om een aantal redenen niet direct te beantwoorden.

In de eerste plaats bestaat tot nu toe geen consensus over de definitie van *communicatie*. Midden jaren '90 is geprobeerd overeenstemming over de afbakening van het begrip *voorlichting* te krijgen, wat toen niet gelukt is. De grenzen van het voorlichtingsdomein waren moeilijk te bepalen. Twijfelgevallen zijn bijvoorbeeld: personeelswerving (met name in verband met het pr-karakter), voorlichtingsactiviteiten in het kader van de WOB, interne voorlichting (met name indien onderdeel van corporate communicatie), activiteiten als kennisoverdracht, bewustwording en consultatie.²

Ten tweede werd gewezen op de complicatie dat veel overheidscommunicatie plaatsvindt door organisaties die het verrichten van communicatie activiteiten niet als primaire taak hebben. Deze organisaties bepalen zelf of en zo ja in welke mate zij (communicatie-) middelen inzetten om gestelde doelen te bereiken. "Van een een-op-een relatie tussen rijksbegroting en uitgaven ten behoeve van voorlichting, of van een dergelijke relatie tussen doelen van overheidsbeleid enerzijds en doelen van deze instellingen anderzijds, behoeft geen sprake te zijn." (AR-rapport, p. 10). Het gaat hier bijvoorbeeld om medefinancieringsorganisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en onderwijs(verzorgings)instellingen. Het zicht op de uitgaven aan overheidscommunicatie door instellingen die meer op afstand van het kerndepartement staan, zoals Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), is dus beperkt.

Deze constatering van de Algemene Rekenkamer hebben nog niets aan actualiteit ingeboet. Zij gelden a fortiori waar het aantal ZBO's sinds de jaren negentig fors is toegenomen en communicatie steeds meer een rol heeft in alle fases in de beleidscyclus. ('communicatie in het hart van het beleid').

Los van deze meer conceptuele problemen geldt dat uitgaven ten behoeve van communicatie in begrotingen en onderliggende administraties niet apart worden geregistreerd.

Tot voor enkele jaren waren de kasgegevens in de begrotingen ingedeeld in personele of materiële uitgaven, subsidies, overdrachten e.d.. In al deze uitgavencategorieën kunnen zich uitgaven t.b.v. communicatie doeleinden voordoen. Aangezien daar geen aparte administratie voor werd bijgehouden, bestond er dus geen exact inzicht in de omvang van uitgaven t.b.v. communicatie. Van de uitgaven voor overheidscommunicatie kon slechts een schatting worden gemaakt.

² Zie een opsomming van alle gevallen in het rapport van de Algemene Rekenkamer, p. 9 e.v.

Sinds de VBTB-operatie³ zijn de begrotingen niet langer input-georiënteerd. De begrotingsindeling is nu ingericht aan de hand van beleidsdoelstellingen. In de begroting wordt per beleidsdoelstelling aangegeven welke instrumenten van beleid worden ingezet, en welke bedragen hier in totaal per beleidsdoelstelling mee zijn gemoeid. In de begrotingsdocumenten zijn de afzonderlijke instrumenten vaak niet zichtbaar, en in de onderliggende administratie van ministeries is dit hooguit in beperkte mate het geval. Daar is destijds bewust voor gekozen. Begrotingen en jaarverslagen zijn erop gericht autorisatie, allocatie en verantwoording van overheidsmiddelen op hoofdlijnen mogelijk te maken. Dit verdraagt zich niet met het in detail vastleggen van de uit te voeren of uitgevoerde individuele activiteiten. In de VBTB-gedachtengang behoeven de communicatie-uitgaven dus niet afzonderlijk te worden geregistreerd, en dat gebeurt dan ook niet.

Een totaalbeeld van de uitgaven die met overheidscommunicatie gemoeid zijn, moet dus langs andere weg tot stand worden gebracht. Daarvoor is uitgebreid onderzoek vereist. De tijd die medewerkers aan (een vorm van) communicatie besteden, kan onder andere met behulp van enquêtes naar de daadwerkelijk aan communicatie (deel) taken bestede tijd achterhaald worden. Een dergelijk, diepgaand onderzoek zou niet alleen een aanzienlijk budget vergen, maar ook niet passen binnen het tijdsbestek van het IBO. Met name omdat communicatie, mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Wallage, steeds meer is ingebed in de functieprofielen van beleidsmedewerkers en een dergelijk onderzoek zich niet alleen kan beperken tot de medewerkers van directies Communicatie. De IBO-werkgroep heeft daar dan ook niet voor gekozen. In plaats daarvan heeft zij zich wat de uitgaven betreft gericht op expliciet voor communicatieve doeleinden gereserveerde gelden, met de bijbehorende aantallen medewerkers.

In par. 2.2 is per departement geïnventariseerd welke met communicatie samenhangende uitgaven plaatsvinden. Ook is een schatting gemaakt van de uitgaven aan grote en duidelijk herkenbare communicatieve activiteiten, zoals Postbus 51 campagnes en coproducties. In par. 2.3 worden de bevindingen vergeleken met die van eerdere onderzoeken. Doelmatigheidsvragen rond afzonderlijke campagnes en andere communicatie-inspanningen zijn onderwerp van hoofdstuk 4.

2.2 Overzicht uitgaven aan overheidscommunicatie

Ten behoeve van de inventarisatie in deze paragraaf is de departementen gevraagd naar de expliciet voor communicatieve doeleinden gereserveerde gelden, met de bijbehorende aantallen medewerkers (in FTE's). Ook is gevraagd naar de uitgaven aan grote en duidelijk herkenbare communicatieve activiteiten, zoals Postbus 51 campagnes en coproducties (par. 2.2.1). Tenslotte zijn van de acht grootste ZBO's de relevante gegevens opgevraagd (par. 2.2.2).

2.2.1 Departementale uitgaven aan overheidscommunicatie (2004 en 2005)

In het onderzoek zijn de meest recente cijfers, nl. die van 2005, opgevraagd. Het jaar 2005 was echter op het gebied van overheidscommunicatie een bijzonder jaar, wegens bijvoorbeeld de invoering van de Zorgverzekeringswet bij VWS en van de diverse Toeslagen (huur, zorg en kinderopvang) bij de Belastingdienst. Daarom zijn ook de

³ VBTB = Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording

gegevens van 2004 in de inventarisatie meegenomen. Ook deze relatief beperkte inventarisatie bleek voor de departementen een hele opgave.

In tabel 2 zijn de resultaten weergegeven, en vervolgens in de tekst toegelicht.

Tabel 2: Communicatie-uitgaven per departement (bedragen in mln €; resp. FTE's)

		CENTRAAL		DECENTRAAL		TOTAAL	
		2004	2005	2004	2005	2004	2005
AZ	Apparaatsuitgaven	5,7	6,0			5,7	6,0
	Programma-uitgaven	8,2	10,0			8,2	10,0
	Totale uitgaven	13,9	16,0			13,9	16,0
	# FTE	79	72	1)	1)	79	72
BUZA ^{2), 3)}	Apparaatsuitgaven	4,1	4,1			4,1	4,1
	Programma-uitgaven	13,4	15,5	0,3	0,7	13,7	16,2
	Totale uitgaven	17,5	19,6	0,3	0,7	17,8	20,3
	# FTE	66	65			66	65
BZK	Apparaatsuitgaven	3,3	3,2	0,6	0,8	3,9	4,0
	Programma-uitgaven			2,5	4,8	2,5	4,8
	Totale uitgaven	3,3	3,2	3,1	5,6	6,4	8,8
	# FTE	46	44	16	18	62	62
DEF	Apparaatsuitgaven	3,7	3,5			3,7	3,5
	Programma-uitgaven	1,1	1,0			1,1	1,0
	Totale uitgaven	4,8	4,5			4,8	4,5
	# FTE	57	57	4)	4)	57	57
EZ ^{3), 5)}	Apparaatsuitgaven	4,3	2,7	1,7	1,7	6,0	4,4
	Programma-uitgaven	4,2	4,1	0,5	0,4	4,7	4,5
	Totale uitgaven	8,5	6,8	2,2	2,1	10,7	8,9
	# FTE	79	47	21	21	100	68
FIN ⁶⁾	Apparaatsuitgaven	3,6	3,0	9,0	8,1	12,6	11,1
	Programma-uitgaven	2,2	2,2	6,8	15,0	9,0	17,2
	Totale uitgaven	5,8	5,2	15,8	23,0	21,6	28,2
	# FTE	39	38	137	113	176	151
JUS	Apparaatsuitgaven	3,5	3,5			3,5	3,5
	Programma-uitgaven	4,1	5,5			4,1	5,5
	Totale uitgaven	7,6	9,0			7,6	9,0
	# FTE	52	52			52	52
LNV	Apparaatsuitgaven	2,9	3,0			2,9	3,0
	Programma-uitgaven			0,2	1,2	0,2	1,2
	Totale uitgaven	2,9	3,0	0,2	1,2	3,1	4,2
	# FTE	33	31			33	31
OCW ³⁾	Apparaatsuitgaven	3,7	3,4			3,7	3,4
	Programma-uitgaven	4,8	4,4			4,8	4,4
	Totale uitgaven	8,5	7,8			8,5	7,8
	# FTE	59	53			59	53
SZW ⁷⁾	Apparaatsuitgaven	3,7	3,7			3,7	3,7
	Programma-uitgaven	3,3	3,7	6,0	8,1	9,3	11,8
	Totale uitgaven	7,0	7,4	6,0	8,1	13,0	15,5
	# FTE	65	65			65	65
VenW	Apparaatsuitgaven	3,3	3,2			3,3	3,2
	Programma-uitgaven	4,6	4,4	8,3	9,6	12,9	14,0
	Totale uitgaven	7,9	7,6	8,3	9,6	16,2	17,2
	# FTE	64	57			64	57
VROM	Apparaatsuitgaven	3,9	4,2	1,0	1,1	4,9	5,3
	Programma-uitgaven	2,7	2,3	3,8	3,2	6,5	5,5
	Totale uitgaven	6,6	6,5	4,8	4,3	11,4	10,8
	# FTE	62	64	15	15	77	79
VWS	Apparaatsuitgaven	4,5	4,5			4,5	4,5
	Programma-uitgaven			3,6	25,4	3,6	25,4
	Totale uitgaven	4,5	4,5	3,6	25,4	8,1	29,9
	# FTE	57	55			57	55
RIJK	Apparaatsuitgaven	51,7	49,4	12,3	11,7	64,0	61,1
	Programma-uitgaven	47,1	51,7	32,0	68,4	79,1	120,1
	Totale uitgaven	98,8	101,2	44,3	80,1	143,1	181,2
	# FTE	758	700	189	167	947	867

Bron: alle departementen.

1) De Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van AZ is een baten-lastendienst en is buiten dit overzicht gehouden om dubbelstellingen te voorkomen. In 2006 zijn bij DPC ongeveer 150 FTE's actief (zie par. 3.4).

- 2) Een belangrijk deel betreft ODA-uitgaven
- 3) Begrotingscijfers i.p.v. realisatiecijfers
- 4) Uit recent onderzoek blijkt dat bij Defensie ca. 130 FTE's werkzaam zijn bij diverse decentrale onderdelen (cijfers 2006).
- 5) De directie CK&I (Bibliotheek, Documentatie, Webontwikkeling en –ondersteuning) is per september 2004 overgegaan naar de Directie Informatie & Automatisering
- 6) Centrale cijfers Financiën zijn inclusief uitgaven Domeinen
- 7) FTE's betreffen hier communicatieadvies (incl. de grote campagnes). Niet meegeteld zijn bibliotheekmedewerkers, documentalist en administratief personeel.

De activiteiten en uitgaven van de centrale directies Voorlichting en Communicatie waren nog relatief eenvoudig in kaart te brengen. Lastiger bleek het om aan te geven welke activiteiten er verder nog binnen de departementen plaatsvonden met communicatieve doeleinden, laat staan hierbij te vermelden welke middelen (gelden en personeel) hiervoor expliciet gereserveerd waren. Dat laatste geldt in het bijzonder bij medewerkers voor wie communicatie slechts een deel van het takenpakket vormt.

De totale uitgaven per departement zijn opgesplitst in een centrale en een decentrale component. Bij "Centraal" staan de gegevens vermeld van de Centrale Directies Voorlichting en Communicatie. Bij "Decentraal" zijn alle overige gegevens geplaatst. Binnen deze categorieën zijn de bijbehorende apparaatsuitgaven, programma-uitgaven en aantallen FTE's vermeld. Bij verschillende departementen is overigens geen sprake van FTE's op decentraal niveau die herkenbaar gereserveerd zijn voor activiteiten op het gebied van communicatie en voorlichting. Ook bleek het binnen het bestek van deze inventarisatie soms niet mogelijk FTE's en/of communicatieactiviteiten op decentraal niveau goed in beeld te brengen. Uitzondering daarop is Defensie die in juli 2006 een eigen interne inventarisatie heeft uitgevoerd binnen de verschillende dienstonderdelen waaruit bleek dat er decentraal nog ruim 130 FTE's die in uiteenlopende mate actief zijn op het gebied van communicatie en voorlichting (cijfers 2004 en 2005 zijn niet beschikbaar, zie voetnoot 4 bij tabel 2).

Uit tabel 2 blijkt dat de uitgaven van 2004 op 2005 relatief fors stijgen, nl. met € 38 mln. Deze stijging is vrijwel geheel toe te schrijven aan (vooral decentraal belegde) programma-uitgaven voor grote communicatieactiviteiten. Wat betreft departementen springen met name VWS (€ 21mln stijging) en Financiën (€ 7 mln toename) eruit. Dit hangt bij VWS samen met de incidenteel grote communicatieactiviteiten rond de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet. Bij Financiën speelt de campagne Toeslagen een grote rol. De verhoging van de programma-uitgaven in 2005 hangt bij SZW samen met omvangrijke campagnes zoals WIA en Levensloop.

De wijze waarop de departementen hun communicatieactiviteiten en de financiering hiervan hebben georganiseerd, loopt sterk uiteen. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de structuur en werkwijze van de centrale directies Voorlichting en Communicatie. Sommige departementen hebben de communicatiefunctie grotendeels gecentraliseerd, maar voor de meeste departementen geldt dat de programmabudgetten zich voornamelijk bij de beleidsdirecties bevinden. De mate van registratie en (centraal) overzicht loopt ook zeer uiteen. Budgetten voor beleidsdirecties zijn vaak niet expliciet gemaakt en de zichtbaarheid van communicatiebudgetten in de begrotingen is beperkt. Relatief sterk gecentraliseerd op het gebied van communicatie, ook budgettair gezien, zijn de departementen AZ (waar vrijwel alles onder de RVD valt), EZ en BuZa. Bij de departementen BZK, LNV en VWS zijn juist alle programmagelden volledig decentraal belegd en is er op centraal niveau alleen sprake van apparaatuitgaven. De overige departementen bevinden zich tussen deze uitersten.

Een belangrijke rol bij de departementale inventarisatie van uitgaven aan overheidscommunicatie is weggelegd voor grote en zichtbare communicatieactiviteiten. Tabel 3a bevat de campagnebudgetten voor Postbus 51 campagnes en tabel 3b de budgetten voor coproducties. De uitgaven aan deze twee grote vormen van

communicatieactiviteiten zijn (deels) terug te vinden in de inventarisatie van communicatie-uitgaven van tabel 2.

De budgetten van Postbus 51 campagnes overtreffen ruimschoots die van coproducties, wat gelet op het verschil in karakter goed te verklaren is. Opvallend is voorts dat de gemiddelde kosten per Postbus 51-campagne in 2005 bijna twee maal zo hoog zijn als in 2004. Deze stijging komt voor rekening van VWS (zorgverzekeringswet), SZW (van WAO naar WIA), Financiën (Toeslagen) en BZK (Europees referendum). Het grote verschil in de uitgaven voor coproducties in 2004 en 2005 hangt samen met de omstandigheid dat in 2004 nog niet alle coproducties werden aangemeld bij de RVD.

Tabel 3a: Campagnebudgetten bij Postbus 51-campagnes (bedragen x € 1000)

	Campagnejaar 2004	Budget	Campagnejaar 2005	Budget
AZ	4 en 5 mei	250	4 en 5 mei	250
BUZA	Betrokkenheid EU	3.150		
BZK	Europese verkiezingen	1.100	Voorlichting bij rampen	430
	Rampenvoorlichting	430	Nationale ombudsman	350
			Referendum EU	1.900
DEF			Veteranendag	324
EZ	Liberalisering energie ²⁾	4.800		
FIN	Belastingdienst – Voorlopige teruggaaf	2.000	Belastingdienst – Aangifte IB	1.250
	Belastingdienst – Controlethema	1.800	Belastingdienst – Voorlopige teruggaaf	622
			Belastingdienst – Toeslagen ²⁾	7.500
JUS ¹⁾	Geweld op straat	1.154	Meld Geweld	895
	Identificatieplicht	1.200	Nederland Veilig (Aangifte doen)	1.000
	Meld Misdaad Anoniem	572	Nederland Veilig (Aangifte via Internet)	1.500
	Nederland Veilig	1.088		
LNV			Biologische producten	415
OCW	Werken in het onderwijs ²⁾	2.745	Werken in het onderwijs	235
SZW			Van WAO naar WIA	2.320
VenW	Afstand houden in het verkeer	325	Agressie in het verkeer	1.055
	Autogordels	793	Autogordels achterin	612
	Bob, alcohol in het verkeer ²⁾	963	Bob ²⁾	1.114
	Fietsverlichting	519	Fietsverlichting	398
	Nederland leeft met water ²⁾	1.250	Nederland leeft met Water ²⁾	978
			Spitsstroken ²⁾	1.448
VROM	Gezond en veilig wonen (gas en elektra)	550	Afvalscheiding	473
	Gezond en veilig wonen (ventileren)	700	Ventileren	793
	Huursubsidie: (potentiële) aanvragers	777		
VWS	Actieve leefstijl (FLASH)	300	Flash! (Actieve leefstijl)	350
	Tabakswet	560	Roken, niet waar de kleine bij is	740
	Veilig Vrijen	760	Rookvrij de sociale norm	325
			Vrij veilig	350
			Zorgverzekeringswet en zorgtoeslag ³⁾	16.300
Totaal		27.786		43.927

Bron: Jaarevaluatie Postbus 51-campagnes 2004 en 2005

1) Gezamenlijk uitgevoerd door Justitie en BZK

2) Voor deze campagne zijn twee 'roulementen' ingezet (zie Hoofdstuk 4 over massamediale campagnes)

3) Inclusief € 5,3 mln voor telefonische hulplijn

Tabel 3b: Uitgaven aan coproducties ¹⁾ (bedragen x € 1.000)

	2004	Budget	2005	Budget
AZ				
BUZA	Hoe Europees ben jij? De derde Kamer	nb 148	Wat stem ik ZIP ZOO expeditie Suriname Kleurrijk Suriname Vrouwen van Srebrenica Persreis naar RIO Armoedebestrijders Fayalobbi Hoe we hier ook samenkwamen Post Tsunami Atjeh Vergeten verhalen van 2005 First ladies Saoedi-Arabië (Tegenlicht) Sport en ontwikkeling Eén dollar per dag	230 23 3 5 6 20 2 4 35 81 5 32 1.120
BZK	Help	100	Brandweer	220
DEF			Mijn beroep Nederland in bedrijf maritiem	67 30
EZ	Het beste idee van Nederland	nb	Nederland in bedrijf (voorjaar) Nederland in bedrijf (najaar) Het beste idee van Nederland Energy challenge	140 40 100 150
FIN				
JUS	Een dag uit het leven van een bewaarder Een dag uit het leven van een detentie toezichthouder	26 26		
LNV	Nederland in bedrijf Waterlanders	170 nb	Van tuin naar tafel Mijn platteland Nederland in bedrijf (voorjaar en najaar) Plattelanders Aperitivo Vingers die wijzen naar de maan Het land waar wij wonen	132 40 311 202 175 10 19
OCW			UR (uitblinkers) Sport, waarden en normen (ff moeve)	1.200 150
SZW	Visie op zorg ²⁾	50	Yorin the job, zet ze aan het werk Switch/ werken aan zee Race tegen de klok	150 50 40
VenW	Het nationaal verkeersexamen Nederland onderweg Auto's	71 435 60	Nederland onderweg III Nationaal verkeersexamen Auto's Nederland onderweg IV De strijd der elementen ³⁾	380 35 35 375 180
VROM	Gezond en veilig wonen Mijn beroep, VROM inspecteur De gouden piramide	36 26 55	Rondje waddenzee Nationaal klimaat enquête, Do you care? De gouden piramide Stay or go	81 140 55 100
VWS	Met één been in de finale Nederland in beweging	100 92	Hart voor een ander Flash / strak Nationale zorgspreekuur Onder controle	290 80 218 813
Totaal		1.395		7.574

Bron: alle departementen

1) In 2004 werden nog niet alle coproducties aangemeld bij de RVD. Dit verklaart voor een belangrijk deel het grote verschil tussen 2004 en 2005

2) Programma in samenwerking met VWS

3) Programma in samenwerking met EZ en VROM

nb = niet bekend

2.2.2 Schatting van uitgaven van acht grootste ZBO's (2004 en 2005)

In dit onderzoek zijn ook de uitgaven aan overheidscommunicatie van de acht grootste ZBO's (gemeten naar FTE) meegenomen. Tabel 4 toont de uitkomsten. Met deze specifieke selectie uit de ruim 400 ZBO(-ketens) die dit land rijk is, is beoogd aan te geven dat op dat gebied ook nog een wereld aan overheidscommunicatie activiteiten te vinden is. In het bestek van dit onderzoek was het echter niet mogelijk dekkend in kaart te brengen wat door ZBO's aan overheidscommunicatie wordt uitgegeven.

Tabel 4: Uitgaven overheidscommunicatie grootste acht ZBO's (gemeten in FTE's)

Departement	ZBO	2004 (mln €)	2005 (mln €)
EZ	CBS ¹⁾	-	-
FIN	DNB	-	4,8
OCW	IB-Groep	2,3	2,3
SZW	CWI	3,7	3,7
	SVB	7,3	5,5
	UWV	13,2	11,2
V&W	RDW	1,5	2,3
VROM	Kadaster	1,0	1,1

Bron: departementen

1) Het CBS heeft geen cijfers over de uitgaven aan overheidscommunicatie aangeleverd

Voor DNB zijn alleen de cijfers van 2005 vermeld, omdat de situatie in 2004 onvergelijkbaar was. DNB is eind 2004 gefuseerd met de Pensioen- en Verzekeringskamer.

2.3 Ramingen overheidsvoorlichting van eerdere onderzoeken

De omvang van voorlichtingsactiviteiten en de daarmee gemoeide overheidsgelden is in het verleden meermalen voorwerp van onderzoek geweest.

Reeds in 1946 komt de Commissie Van Heuven Goedhart tot de conclusie dat zij geen volledig cijferoverzicht van de voorlichtingsuitgaven kan geven. Ook de ambtelijke werkgroep Herooverweging Voorlichting Rijksoverheid wijst in 1984 op het ontbreken van een eenduidige definitie van voorlichting en de daarbij behorende uitgavencategorieën, die het "bijna onmogelijk maakt om alle uitgaven die op voorlichting betrekking hebben, systematisch te registreren."⁴

Het meest recente onderzoek betreft dat van de Algemene Rekenkamer in 1992. Het AR-rapport bouwt voort op de eerder verschenen notitie inzake de Grote Efficiency operatie in 1991. Met behulp van aanvullende analyses en schattingen wordt de raming van de Grote Efficiency-notitie opwaarts gecorrigeerd, en komt de AR tot een totaalbedrag van (omgerekend) zo'n € 300 mln.

In tabel 5 zijn de belangrijkste onderzoeken naar uitgaven in verband met overheidsvoorlichting op een rij gezet.

⁴ Herooverwegingsrapport 1984, nr 57, p. 36.

Tabel 5: Onderzoeken naar rijksuitgaven voor voorlichting en communicatie

	(begrotings)jaar	Uitgaven (mln EUR)
Heroverweging (1984)	1983	€ 90 mln
Grote Efficiency-operatie (1991) ¹⁾	1991	€ 180 mln
Algemene Rekenkamer (1992)	1991	€ 300 mln
Idem (excl. subsidies etc.) ²⁾		(€ 195 mln)
IBO (2006)	2004	€ 140 mln
Idem	2005	€ 180 mln
IBO (2006): acht grootste ZBO's ³⁾	2004	€ 29 mln
Idem	2005	€ 31 mln

1) bron: Rapport Algemene Rekenkamer 1992, p. 18 e.v.

2) bron: Rapport Algemene Rekenkamer 1992, p. 20, tabel 5

3) De cijfers zijn voor 2004 gebaseerd op zes ZBO's en voor 2005 op zeven ZBO's (zie Tabel 4)

De vraag is hoe de uitgavenramingen van het IBO die in de vorige paragraaf zijn gepresenteerd (€ 140, resp. € 180 mln), zich verhouden tot de ramingen uit de vorige eeuw en met name de schatting van de AR in 1991 van € 300 mln. Een echte aansluiting, zelfs een globale, kan tussen deze bedragen niet gemaakt worden vanwege onvergelykbaarheid van de onderzoeken (definitiekwesties e.d.). Wel kunnen enkele elementen worden genoemd die van invloed zijn op de verschillende ramingen.

In de eerste plaats geldt dat bijdragen en subsidies aan ZBO's en dergelijke niet direct in verband zijn te brengen met uitgaven voor communicatieactiviteiten. Omdat in de loop der tijd het aantal ZBO's is toegenomen, moet rekening gehouden worden met een onderschatting van het uitgavenniveau in 2004/5. Overigens geeft het Rekenkameronderzoek aan dat voorlichtingsuitgaven van gesubsidieerde instellingen e.d. in 1991 ca. 105 mln bedroegen. Voor de acht grootste ZBO's is een bedrag van ca. € 30 mln geraamd (schatting 2004 en 2005, zie tabel 4). Zoals eerder vermeld, zijn er inmiddels meer dan 400 ZBO's werkzaam.

In de tweede plaats hebben de afgelopen jaren enkele malen ombuigingen plaatsgevonden op voorlichtingsuitgaven, met uiteraard een drukkend effect op de uitgaven van 2004 en 2005. Bij het vergelijken van uitgavenniveaus in verschillende jaren moet ook hiermee rekening worden gehouden.

Ten derde is de opkomst van internet, en intranet, een belangrijke factor in de uitgavenontwikkeling. Mogelijkheden voor voorlichting en (tweezijdige) communicatie zijn hierdoor enorm toegenomen. De kosten van ontwikkeling van internetapplicaties zijn echter hoog. Bovendien is onduidelijk hoe deze kosten precies moeten worden toegerekend aan overheidscommunicatie, resp. aan ICT in het algemeen. Dit komt met name omdat de verantwoordelijkheid voor ICT en internet over meerdere organisatieonderdelen is verdeeld. Afdelingen ICT hebben een verantwoordelijkheid, maar ook directies Communicatie. En in het geval van specifieke themasites ook beleidsdirecties. Daarnaast wordt een gedeelte van de ontwikkeling van de sites gefinancierd uit gemeenschappelijk communicatiebudget.

Ten slotte zijn de inzichten in activiteiten van sommige instellingen in de loop der tijd veranderd. In de oudere rapporten wordt de EVD (toen Economische Voorlichtingsdienst) in het Rekenkamer rapport in zijn geheel meegenomen bij de berekening van de voorlichtingsuitgaven. Op dit moment is het takenpakket van de EVD (die zijn naam niet meer voluit gebruikt, doch uitsluitend als afkorting) vooral gericht op het stimuleren van internationale activiteiten met informatie over buitenlandse markten, met projectmatige en

financiële ondersteuning en door het leggen van contacten met zakenpartners. Voor de EVD is het produceren van dataoverzichten en rapporten minstens zo belangrijk als het communiceren erover. In dat opzicht lijkt de EVD meer op het CBS, waar databewerking vitaal is en niet zozeer de openbaarmaking van de resultaten. Anno 2005 bedraagt de totale omvang van de EVD ca. € 37 mln. Het al dan niet (gedeeltelijk) meenemen van de EVD kosten heeft dus een aanzienlijke invloed op de uitkomsten.

2.4 Conclusies en aanbevelingen

De eerste onderzoeksvraag luidt: "Onderzoek c.q. reik een methodiek aan die inzicht geeft in alle uitgaven (incl. personeel en materieel), welke rijksbreed worden besteed aan overheidscommunicatie."

Een direct antwoord op deze vraag is niet te geven. De uitgaven voor overheidscommunicatie – in welke definitie dan ook – worden niet als zodanig bijgehouden in de overheidsboekhouding. Overigens past dat ook niet binnen het VBTB-gedachtengoed dat ten grondslag ligt aan de Rijksbegroting. Daarin wordt immers per beleidsdoelstelling aangegeven met welk (totaal)budget – en welke activiteiten – de betreffende doelstelling gehaald moet worden. In welke richting de middelen besteed worden (communicatie, subsidies, investeringen etc.) is daarbij van secundair belang, zolang middelen doelmatig besteed worden. Op dergelijke doelmatigheidsvragen wordt verderop ingegaan.

Voor een totaalbeeld van de uitgaven aan overheidscommunicatie is een uitgebreid onderzoek vereist dat qua tijd en middelen de mogelijkheden van een IBO overstijgt. De IBO-werkgroep heeft zich wat de uitgaven betreft dan ook gericht op expliciet voor communicatieve doeleinden gereserveerde gelden, met de bijbehorende aantallen medewerkers. Het onderzoek brengt hierbij voor de jaren 2004 en 2005 gemiddeld ruim € 160 mln en ruim 900 FTE's in kaart.

Ook is een inventarisatie gemaakt van de uitgaven aan grote en duidelijk herkenbare communicatieve activiteiten, zoals Postbus 51 campagnes (gemiddeld jaartotaal van € 36 mln) en coproducties (€ 7,6 mln in 2005). Deze belangrijke onderdelen van het communicatieterrein komen afzonderlijk aan bod in het vervolg van dit onderzoek. Daarbij komen ook doelmatigheidsvragen rond afzonderlijke campagnes en andere communicatie-inspanningen aan de orde. Het is mogelijk om jaarlijks in de Jaarevaluatie van de Postbus 51-campagnes een samenvattend overzicht te publiceren van de campagnebudgetten. Ook de coproducties kennen een stamien van aanmelding en registratie dat een basis biedt voor het publiceren van jaarlijkse uitgavenoverzichten.

3 Organisatie van overheidscommunicatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de organisatie van de centrale directies Voorlichting en Communicatie en de rijksbrede samenwerking op het gebied van overheidscommunicatie. Eerst volgt een beschrijving van de structuur en werkwijze van de dertien afzonderlijke departementale communicatiedirecties. Startpunt hierbij vormt een inventarisatie die in 2003 is uitgevoerd⁵ en die in het kader van dit onderzoek is geactualiseerd. Vervolgens komt de structuur van de interdepartementale samenwerking aan bod. Het hoofdstuk sluit af met enkele beschouwingen en conclusies.

3.2 Structuur en werkwijze directies Voorlichting en Communicatie

Inleiding

In 2003 is in het kader van het actieprogramma Toekomst Overheidscommunicatie een inventarisatie gemaakt van de structuur en werkwijze van de directies Voorlichting en Communicatie van de departementen. In het kader van dit IBO heeft ieder ministerie een gedeelte van de destijds verzamelde gegevens geactualiseerd. De taakopvatting en de werkvelden zijn sterk vergelijkbaar. De taken van communicatiedeskundigen binnen het Rijk bestaan in feite uit zelfstandig communiceren, het ondersteunen van de communicatie van anderen binnen het Rijk en het coördineren van de activiteiten van externe partijen. De wijze waarop deze taken binnen ieder ministerie zijn vormgegeven, verschilt echter. Min of meer vaste waarden binnen de centrale directies Voorlichting en Communicatie zijn de afdelingen persvoorlichting en communicatieadvies. Ook is binnen de meeste communicatiedirecties wel een afdeling te vinden die zich bezighoudt met nieuwe media.

De organisatiestructuur verschilt per directie. In het kader van de bezuinigingen die door de kabinetten Balkenende I en II zijn opgelegd aan de departementen, is bij een aantal departementen de directie Voorlichting en Communicatie gereorganiseerd. De meest ingrijpende reorganisaties hebben plaatsgevonden bij Financiën, BZK en VROM. Bij BZK is de directie Communicatie omgevormd tot een directie Communicatie en Informatie. Dit betekent dat ook de bibliotheek- en informatiediensten onder deze directie vallen en dat de directie een beleidsmatige rol heeft op het gebied van informatievoorziening. De reorganisatie binnen VROM is van een andere orde. Daar is een onderscheid gemaakt tussen strategische en uitvoerende communicatie. De directie Communicatie is een kleine directie, 19 FTE, met voornamelijk communicatiestrategen. Daarnaast is binnen de VROM Advies- en Expertdienst een afdeling Communicatie ingericht. Deze dienst levert adviseurs en experts op allerlei gebieden. De afdeling Communicatie binnen deze dienst is binnen VROM opdrachtnemer voor alle communicatieopdrachten vanuit de directies en overige diensten.

⁵ Zie: Berenschot, Nulmeting Structuur en Werkwijze Directies Communicatie, mei 2003

Bij Financiën is Voorlichting en Communicatie een onderdeel geworden van de directie Bedrijfsvoering en Communicatie. Bovendien vormt "Communicatie" geen zelfstandige directie meer en is ook de structuur binnen Voorlichting en Communicatie anders vormgegeven dan bij de andere departementen. Bij het ministerie van Financiën werkt Voorlichting en Communicatie vanuit de filosofie dat internet en intranet centraal staan in de communicatie. De organisatie kent een matrixstructuur waarbinnen door verschillende experts accenten worden gelegd. Er zijn drie horizontale lagen die zich ieder richten op een onderscheiden beleidsterrein (thesaurie en rijksbegroting, fiscale zaken en de Belastingdienst en corporate communicatie). En drie kolommen (woordvoering en communicatieadvies, redactie voorlichting en redactie nieuwe media).

Deze paragraaf biedt op de volgende onderdelen een vergelijking tussen de verschillende directies:

- Naamgeving
- Taakomschrijving
- Doelgroepen
- Structuur
- Formatie
- Organisatorische inbedding
- Werkvelden
- Verhouding tussen centraal en decentraal

Hierbij worden met name de meest in het oogspringende verschillen belicht.

Tabel 6: Namen van voorlichtingsdirecties en hun formatie

Ministerie	Naam	Aantal FTE
AZ	Rijksvoorlichtingsdienst (excl. DPC)	77
	Dienst Publiek en Communicatie (DPC)	150
BZK	Communicatie en Informatie	126
BUZA	Voorlichting en Communicatie	66
DEF	Voorlichting en Communicatie	51
EZ	Communicatie	48
FIN	Bedrijfsvoering en Communicatie/ Voorlichting en Communicatie	38
JUS	Voorlichting	56
LNV	Voorlichting	31
OCW	Communicatie	51
SZW	Communicatie	65
VenW	Communicatie	60
VROM	Concerncommunicatie	64
VWS	Voorlichting en Communicatie	55

Bron: alle departementen

Naamgeving

Zoals tabel 6 laat zien, zijn per departement de centrale directies die zich bezighouden met Voorlichting en Communicatie verschillend benoemd. Hier is wel een verschuiving te zien ten opzichte van drie jaar geleden. Nog maar twee directies heten alleen Directie Voorlichting. Bij de andere directies is Communicatie aan de naam toegevoegd en bij zes ministeries staat Voorlichting niet meer in de naam.

Taakomschrijving

De meeste departementen hebben vrij eensluidende taakomschrijvingen. Vier departementen geven naast de feitelijke beschrijving van hun taken en rol ook een stukje visie op de functie van communicatie. Functie van de directie Communicatie van EZ is om het beleid van EZ zo transparant mogelijk te presenteren, SZW heeft nadrukkelijk

opgenomen dat de directie Communicatie een rol heeft binnen het departement om communicatie naar het hart van het beleid te brengen. VenW ziet een rol voor zichzelf om beleid optimaal te laten landen en VROM levert een bijdrage aan het helder vormgeven en uitdragen van het imago van VROM en haar bewindspersonen.

Doelgroepen

De doelgroepen die standaard worden genoemd zijn:

Intern: bewindspersonen en de interne organisatie

Extern: media, burgers, medeoverheden en het maatschappelijke middenveld.

Daarnaast zijn er enkele doelgroepen die slechts door één of enkele ministeries worden genoemd. Externe doelgroepen die een enkele keer worden genoemd zijn: bedrijfsleven (in binnen- en buitenland), jongeren, EU en VN. En voor Defensie is de arbeidsmarkt ook van belang. Door Financiën worden financieel specialisten nadrukkelijk genoemd.

De interne doelgroepen die een enkele keer worden genoemd zijn duidelijk terug te voeren op de taken en beleidsterreinen van een departement. Zo zijn voor Buitenlandse Zaken de posten in het Buitenland ook een belangrijke interne doelgroep. En door de RVD worden het Koninklijk Huis, de Minister-President en de andere directies Voorlichting en Communicatie expliciet benoemd.

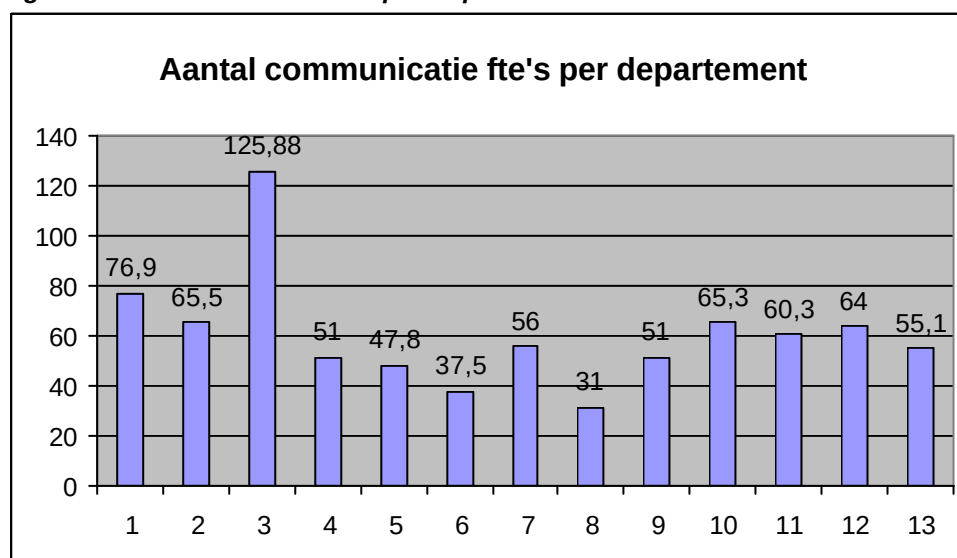
Structuur

De structuur van de directies Voorlichting en Communicatie verschilt per departement. Opvallend is dat bij ieder departement de werkvelden communicatieadvies en persvoorlichting duidelijk zijn te herkennen in de organigrammen. Internet heeft in het organigram een minder duidelijk herkenbare plaats. Sommige departementen hebben een afdeling redactie. Bij andere valt internet onder de afdeling corporate communicatie.

Formatie

Het gemiddelde aantal FTE per directie is 60,9. Tabel 6 bood reeds de absolute aantallen per departement, figuur 1 zet deze aantallen nog eens grafisch op een rij. In 2003 was dit nog gemiddeld 63,7 FTE. Wel zijn er ten opzichte van 2003 een aantal majeure verschuivingen waar te nemen. Eerder in deze paragraaf zijn de veranderingen bij Financiën, BZK en VROM toegelicht.

Figuur 1 Communicatie FTE's per departement



1 AZ, 2 BuZa, 3 BZK, 4 Def, 5 EZ, 6 Fin, 7 Jus, 8 LNV, 9 OCW, 10 SZW, 11 VeW, 12 VROM, 13 VWS

Ten opzichte van de inventarisatie in 2003 is een daling van het aantal FTE te zien bij Financiën, VenW, OCW, SZW, VWS en EZ. Deze daling is waarschijnlijk een gevolg van de taakstelling die aan de departementen is opgelegd en een gevolg van het overbrengen van de publieksvoorlichting naar DPC ("Postbus 51").

BZK heeft opvallend veel FTE's. Als verklaring wordt gegeven dat het werkveld van de directie Communicatie en Informatie ruimer is dan bij de andere departementen. Naast communicatie is deze directie ook verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van de informatievoorziening, dit inclusief bibliotheek, archief, documentatiefunctie en post/repro.

LNV vormt in dit rijtje een duidelijke uitzondering. De directie Voorlichting heeft met 31 FTE de kleinste omvang.

Organisatorische inbedding

Bij de meeste departementen is de SG portefeuillehouder voor communicatie. In de andere gevallen is het de pSG. Soms is het een gedeelde verantwoordelijkheid van de SG en de pSG.

Werkvelden

De werkvelden van de directies Voorlichting en Communicatie komen redelijk overeen. Alle directies hebben persvoorlichting, communicatieadvies en intra/internet in hun portefeuille. Ook speeches en protocol zijn gemeengoed. Wel is er verschil in de accenten die worden gelegd. Communicatieadvies wordt bij sommige departementen opgesplitst in beleidscommunicatie, corporate communicatie en kenniscommunicatie. Beleidscommunicatie is de communicatie over de beleidsterreinen van een departement, hier vallen ook campagnes onder en bij sommige departementen, zoals Verkeer en Waterstaat de persvoorlichting. Corporate communicatie gaat vooral over de communicatie over het departement. Hierbij valt in eerste instantie te denken aan de websites en andere externe communicatiemiddelen. Kenniscommunicatie tot slot is een tak die ook past bij het streven communicatie in het hart van het beleid te brengen. Doel is beleidsmedewerkers al in een vroeg stadium te laten nadenken over communicatief beleid.

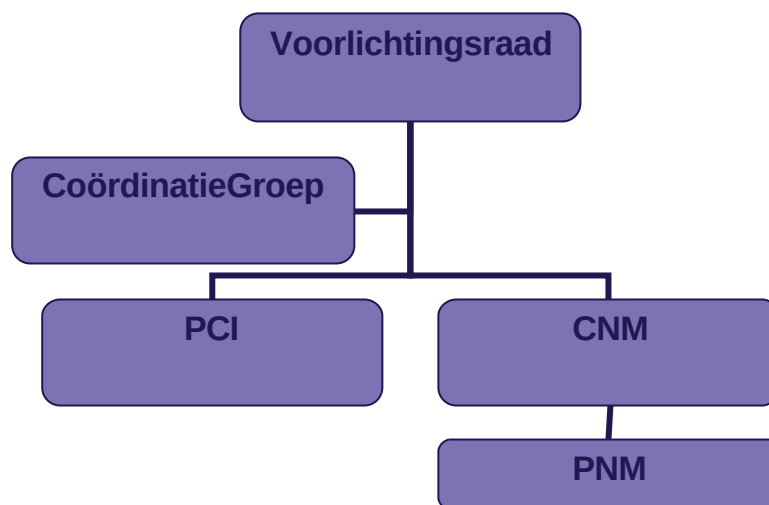
Verhouding centraal vs decentraal

In het algemeen kan gesteld worden dat er binnen de kerndepartementen weinig communicatieprofessionals decentraal werken. Bij die departementen waar dat wel het geval is, is er nauw contact tussen de centrale en de decentrale communicatiemedewerkers. Naarmate onderdelen zelfstandiger zijn, denk hierbij aan ZBO's, agentschappen en dergelijke, hebben zij vaak wel een eigen communicatieafdeling. Bij veel departementen wordt één à twee keer per jaar een bijeenkomst georganiseerd voor communicatieprofessionals die bij onderdelen werken die iets meer op afstand staan van het kerndepartement.

3.3 Interdepartementale overlegorganen

Op voorlichtingsgebied wordt al geruime tijd samengewerkt tussen de departementen. Dit begon in 1947 met de oprichting van de Voorlichtingsraad, de VoRa (zie toelichting hierna). In de loop van de tijd is deze samenwerking uitgebreid naar alle communicatiedisciplines. Voordeel van deze samenwerking is dat een meer uniforme werkwijze ontstaat en dat er gewerkt wordt aan een basisniveau van overheidscommunicatie. Tegelijkertijd heeft iedere minister zijn eigen ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid en de communicatie daarover. In dit stuk een beknopt overzicht van de geregleerde interdepartementale contacten die er zijn. Allereerst is het één en ander in een organigram samengevat (zie figuur 2).

Figuur 2: Organigram interdepartementale overlegorganen



Voorlichtingsraad (VoRa)

De VoRa is het belangrijkste interdepartementale overlegorgaan op het gebied van overheidscommunicatie. Anno 2006 is de VoRa een ambtelijke adviesraad t.b.v. kabinet en ministeries op het gebied van overheidscommunicatie. Leden van de VoRa zijn de directeuren Communicatie van de ministeries. Het voorzitterschap berust bij de directeur-generaal van de RVD. Het interdepartementaal communicatiebeleid wordt aangestuurd door de RVD en uitgevoerd door de RVD en de ministeries in gezamenlijkheid

De VoRa heeft de volgende taken en verantwoordelijkheden: Het adviseren over en het afstemmen van de voorlichting en het gebruik van de publiciteitsmedia van de verschillende ministeries en rijksdiensten. Zij adviseert aan de ministerraad (via de ministerpresident).

De ambitie van de VoRa is onder meer gericht op eenduidige presentatie van kabinetsboodschappen en verdergaande professionalisering van de overheidscommunicatie.

De VoRa wordt ondersteund door de CoördinatieGroep. Daarnaast heeft de VoRa de coördinatie op het gebied van publieksvoorlichting en nieuwe media uitbesteed aan twee commissies, te weten de Commissie Publiekscommunicatie en Informatie (PCI) en de Commissie Nieuwe Media (CNM).

- *CoördinatieGroep VoRa*

In januari 2005 is de CoördinatieGroep VoRa van start gegaan. De CoördinatieGroep ondersteunt de VoRa in de advisering over kabinetsbrede beeldvorming en communicatie. Om dit rijksbrede karakter te onderstrepen bestaat de CoördinatieGroep uit communicatiespecialisten van verschillende departementen. De CoördinatieGroep heeft als taak meer eenheid te brengen in de communicatie door het kabinet. De adviezen worden ter bespreking en bekrachtiging in de VoRa gebracht en via de eerst betrokken minister aan het kabinet voorgelegd. Bij de start heeft de CoördinatieGroep drie opdrachten meegekregen: realiseren van consistent, evenwichtig en geïntegreerd communicatiebeleid op kabinetsbrede thema's, het ontwikkelen van een langlopend communicatieprogramma om de legitimiteit van de overheid toe te lichten en advisering over de algemene beeldvorming van het kabinet. De mogelijke ontwikkeling van één logo voor de rijksoverheid is daar onder meer een uitvloeisel van. Achterliggende doelstelling is dat de overheid beter herkenbaar en

toegankelijk wordt voor burgers en bedrijven. In die zin past deze ontwikkeling bij het voorstel om meer regie te voeren op de eenheid van communicatie

De CoördinatieGroep is in januari 2005 als 2 jarige pilot van start gegaan. Een interne, tussentijdse evaluatie begin 2006 kwam tot een positief oordeel over het werk van de CoördinatieGroep. Begin 2007 wordt over de toekomst van de CoördinatieGroep beslist.

- *Commissie Publiekscommunicatie en Informatie (PCI)*
De Commissie Publiekscommunicatie en Informatie (PCI) adviseert over de ontwikkeling en afstemming van de gemeenschappelijke – dus van alle ministeries gezamenlijke – communicatie. De PCI bestaat uit de hoofden Communicatie (of daarmee vergelijkbare functionarissen) van de ministeries.
De PCI houdt zich o.m. bezig met massamediale campagnes en coproducties.
- *Commissie Nieuwe Media (CNM)*
De commissie nieuwe media (CNM) ondersteunt de VoRa bij de visie-, beleid- en besluitvorming op het gebied van nieuwe media. De commissie Nieuwe Media bestaat uit de clusterhoofden Nieuwe Media van de directies Voorlichting en Communicatie van de departementen of afdelingshoofden die beleidsverantwoordelijk zijn voor Nieuwe Media. Voorzitter van de commissie is een (plaatsvervangend) lid van de VoRa.
De CNM houdt zich o.a. bezig met het ontwikkelen van een portaalstructuur en de presentatie van beleidsdossiers op internet.
 - o *Platform Nieuwe Media (PNM)*
Het Platform Nieuwe Media fungeert als een 'kennisplatform', met name voor operationele kwesties. Als zodanig ondersteunt het platform ook de werkzaamheden van de Commissie Nieuwe Media (zowel adviserend als uitvoerend). Leden van het Platform Nieuwe Media zijn medewerkers nieuwe media of internetredacteurs.

3.4 Dienst Publiek en Communicatie (DPC)

De Dienst Publiek en Communicatie (DPC) is een onderdeel van de Rijksvoorlichtingsdienst. DPC helpt de overheid beter te communiceren met burgers. Daarbij wordt deskundigheid op verschillende communicatieterrainen gecombineerd, zoals publieksvoorlichting, media-inkoop/advies, communicatieonderzoek, middelenadvies, communicatieadvies en kennistransfer. Hoewel onderdeel van de RVD, is DPC opgezet als een baten-lastendienst.⁶ Bij DPC zijn ongeveer 150 mensen werkzaam in vijf units:

- *Media & Monitoring*
De medewerkers van Media & Monitoring verzorgen de media-inkoop ten behoeve van de gehele rijksoverheid, adviseren ministeries bij de inzet en planning van

⁶ Een baten-lastendienst wordt gekenmerkt doordat het opdrachtgeverschap losstaat van het eigenaarschap. RVD vervult de eigenaarsfunctie, de departementen kunnen opdrachten geven aan DPC, en betalen daarvoor. Daarnaast is sprake van een financiële administratie gebaseerd op een baten-lastenstelsel.

(massa)media en onderzoeken de effecten van massamediale campagnes. Ook ondersteunen ze de ministeries bij de uitvoering van Postbus 51-campagnes.

- *Postbus 51 Informatiedienst*
De medewerkers van de Postbus 51 Informatiedienst verzorgen de directe publieksvoorlichting aan het algemene publiek via telefoon, internet en e-mail. Deze collectieve communicatiediensten zijn gericht op effect en kostenefficiëntie.
- *Consultancy*
De medewerkers van Consultancy geven advies over de hele breedte van de overheidscommunicatie. Binnen politiek-bestuurlijke kaders werken zij in opdracht van ministeries aan communicatieoplossingen. In multidisciplinaire projectteams worden verschillende communicatiedisciplines gebundeld en waar nodig uitgebreid met deskundigheid op het terrein van de bestuurs- en organisatiekunde en ICT.
- *Academie voor Overheidscommunicatie*
De medewerkers van de Academie ontwikkelen kennis over actuele communicatiethema's op basis van ervaring die binnen en buiten de overheid is opgedaan. Door middel van kennisoverdracht, kennisdeling en kennisontwikkeling dragen zij bij aan de modernisering en professionalisering van dit vakgebied. De Academie werkt daarbij met veel praktijkvoorbeelden. Daarnaast richt de Academie zich op de ondersteuning van nieuwe ontwikkelingen binnen de overheid, die nog een vertaalslag naar de praktijk moeten krijgen.
- *Bedrijfsbureau*

Platform Gemeenschappelijke Uitvoering

Het Platform Gemeenschappelijke Uitvoering (PGU) inventariseert nieuwe kennis en ervaring bij ministeries en ontsluit deze kennis in bijeenkomsten en digitaal via het Communicatieplein⁷. De Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van de RVD draagt hiervoor de verantwoordelijkheid. Hier komen niet de beleidsmakers samen (zoals in VoRa/PCI/CNM) maar juist de uitvoerders/praktijkmensen/campagneleiders. Doel van het PGU is o.a. het verbeteren van de voorbereiding en uitvoering van massamediale campagnes.

3.5 Samenwerking Uitvoering Rijksbrede Communicatie (SURC)

Het project 'Samenwerking Uitvoering Rijksbrede Communicatie' (SURC) draait om het opzetten van gedeelde diensten op het gebied van communicatie. Als meerdere ministeries dezelfde taken uitvoeren, dan loont het er een gedeelde dienst van te maken. Dat kan resulteren in centralisatie van taken, maar ook in collectief uitbesteden of onderbrengen bij één van de ministeries. SURC is begin 2004 gestart en komt voort uit twee projecten:

- Het project 'doelmatige voorlichting publiek en bedrijven' dat onderdeel is van het 12 puntenplan van het SG-beraad;
- Het project 'PR en Voorlichting' dat onderdeel is van het Programma Inkoop Taakstelling (PIT) van het pSG-beraad.

Het werk van SURC is interdepartementaal. SURC realiseert samen met de ministeries de opzet van samenwerking op verschillende terreinen van communicatie. SURC stimuleert en faciliteert. Dit betekent dat vanuit SURC geen strategisch inhoudelijke

⁷ Het Communicatieplein is een extranet waarop alle beschikbare kennis binnen de rijksoverheid op het gebied van communicatie is gebundeld. Deze site is op dit moment toegankelijk voor ambtenaren van het Rijk. Er wordt gewerkt aan een internetversie.

keuzes worden gemaakt. Het programma richt zich op de onderliggende uitvoeringsprocessen. Strategie is en blijft een taak van de verschillende ministeries.

Bij SURC draait het om kwaliteit, efficiëntie en kostenverlaging. Het behalen van financieel voordeel door het creëren van een betere inkooppositie (bundelen van vraag) en professionalisering van het inkoopproces. Capaciteitswinst doordat hetzelfde werk met minder mensen of meer werk met dezelfde hoeveelheid mensen wordt gedaan. Kwaliteitswinst op inhoud en proces, onder meer door kennisdeling en -bevordering, met als resultaat betere producten. Eind 2006 wordt SURC als apart programma afgerond. Verschillende onderdelen worden geïntegreerd in bestaande organisaties, met name bij de Dienst Publiek en Communicatie.

Het belang van het SURC-project zit in het feit dat het naar aanleiding van taakstellingen de samenwerking op verschillende terreinen, in het bijzonder van de inkoop, heeft bevorderd. Vooral door gezamenlijk aan te besteden konden besparingen worden gerealiseerd (ad ca € 6 mln) waardoor niet alleen geld werd bespaard, maar ook kwaliteitsverbetering mogelijk werd gemaakt.

3.6 Conclusies en aanbevelingen

Naast inzicht in de uitgaven aan overheidscommunicatie vraagt de onderzoeksopdracht ook om suggesties ter (verdere) verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van de communicatieactiviteiten van de overheid. De werkgroep heeft daartoe de huidige structuur en werkwijze van centrale directies communicatie en interdepartementale samenwerkingsverbanden in kaart gebracht. Van de diverse activiteiten binnen de communicatiediscipline van de rijksoverheid is alleen bij de massamediale campagnes een centraal punt (DPC) aan te wijzen waar structureel de effecten gemeten worden en zichtbaar worden gemaakt (hoofdstuk 4 gaat hier nader op in). Het gebrek aan een centraal evaluatiepunt bij de overige communicatieactiviteiten betekent dat langs andere weg bekeken moet worden hoe de effectiviteit en efficiëntie hiervan eventueel beter geborgd kunnen worden.

Belangrijke voorwaarden voor effectiviteit en efficiëntie zijn een heldere missie, heldere taakomschrijvingen en een goede aansturing. Aangezien de verschillende directies een vergelijkbaar takenpakket hebben, is benchmarking een voor de hand liggend instrument om de efficiëntie en effectiviteit te waarborgen. Het functioneren van directies voorlichting kan bovendien doorgelicht worden aan de hand van regelmatige peer reviews van overheidscollega's en externe deskundigen.

Tevens heeft de werkgroep de werking van het stelsel van overheidscommunicatie zoals deze uit de beschrijving naar voren komt, onderzocht aan de hand van een aantal casestudies. Een algemene bevinding hierbij is dat een mogelijk obstakel voor effectieve communicatieactiviteiten, met name ook de massamediale, wordt gevormd door strijdige of botsende boodschappen. Dit kan zowel voorkomen *binnen* als *tussen* campagnes:

- Strijdigheid *binnen* campagnes. Sommige overheidscampagnes hebben onderling strijdige doelstellingen zoals het bieden van objectieve informatie en het verwerven van draagvlak voor het gevoerde beleid. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de campagne over de Zorgverzekeringswet en bij de communicatieactiviteiten rond het Referendum over de Europese Grondwet. De werkgroep meent dat het in het algemeen goed zou zijn gevoerde campagnes van tijd tot tijd nader te evalueren. Deze twee uitgangspunten zijn niet goed te combineren in een communicatie-uiting. Gegeven de Uitgangspunten van overheidscommunicatie (zie Bijlage 3) zou de

communicatie tot het eerste doel (objectieve informatie verstrekken) beperkt moeten blijven. Het is van belang dat ook hier op getoetst wordt.

- Strijdigheid *tussen* campagnes. Het kan voorkomen dat de overheid haar burgers in de ene communicatie-uiting oproept tot iets dat in strijd is met de andere communicatie-uiting. Een goed voorbeeld is de oproep binnen de campagne van VROM over Ventileren het raam open te zetten, terwijl Justitie en BZK in het kader van Nederland Veilig de mensen juist aanraden de ramen gesloten te houden. De belangrijkste verantwoordelijkheid van de communicatiediscipline is om schijnbare of feitelijke tegenstrijdigheden vroegtijdig te signaleren. Wanneer de tegenstrijdigheid weggenomen kan worden door de boodschappen beter te formuleren, ligt de hoofdverantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem bij de communicatiediscipline. Wanneer er sprake is van strijdig beleid, zullen andere partijen voor de oplossing moeten zorgen, tot aan de Ministerraad toe.

Voor de efficiëntie van overheidscommunicatie is het niet alleen van belang dat de structuur en werkwijze van directies Voorlichting en Communicatie past bij de departementale organisatie, maar ook dat mandaat en bevoegdheden onderling niet te sterk uiteenlopen. Verschillen in mandaat en in bevoegdheden belemmeren in de huidige situatie soms optimale samenwerking.

In vergelijking met andere centrale directies van departementen, zoals de directies FEZ en de Auditdiensten, bestaat bovendien nauwelijks centrale regelgeving over taken, bevoegdheden, coördinatie, afstemming, etc. van voorlichtingsdirecties. Een meer uniforme opzet van de voorlichtingsdirecties maakt het gemakkelijker om tot samenwerking te komen, waardoor de effectiviteit kan verbeteren en bovendien besparingen mogelijk zijn (zie het voorbeeld van SURC).

Interdepartementaal gezien is de afgelopen jaren een begin gemaakt met het afstemmen van communicatie op enkele kabinetsbrede thema's. Deze afstemming kan verder worden uitgewerkt, door kort na een kabinetsformatie op basis van het regeerakkoord te bekijken welke departementen op welke thema's met elkaar samenwerken. Op die onderwerpen is het raadzaam gezamenlijke communicatiestrategieën en kernboodschappen te ontwikkelen. Doel van de samenwerking tussen departementen is het bevorderen van de eenheid van communicatie over het regeringsbeleid. De VoRa, als platform, moet daarbij een centrale rol hebben in het voeren van de regie op de communicatieagenda en het betrekken van de ministerraad daarbij.

De werkgroep heeft ook gesproken over corporate communicatie en algemene communicatiestrategie van het Rijk. Het is allereerst van belang dat vertrouwen in de overheid (en in haar beleid) regelmatig gemeten wordt. Onderzoek is een onmisbaar instrument om voeling te houden met de samenleving. Onderzoek maakt inzichtelijk hoe het publiek beleidsonderwerpen beleeft en kan als instrument worden ingezet om veronachtzaamde thema's op te sporen en richting te geven aan toekomstig beleid en de communicatie daarover. Daarnaast is meningspeiling een belangrijk hulpmiddel bij het bevorderen van de wisselwerking tussen de samenleving en de overheid. Dergelijk onderzoek draagt bij aan het verder ontwikkelen van de communicatieagenda. Om de effectiviteit van communicatie verder te vergroten zou meer dan tot nu toe de aandacht moeten worden gericht op (te onderscheiden) groepen. Ook moet ertegen gewaakt worden dat uitsluitend de burger – in haar verschillende hoedanigheden – als “stakeholder” van het overheidsbeleid gezien wordt. Andere partijen, zoals bedrijven of “het buitenland”, zijn ook van belang voor de overheid en moeten dus ook een doelgroep zijn van overheidscommunicatie.

BOX 1 – Een voorbeeld van buiten de overheid: communicatie bij Philips

Vaak wordt gesteld dat de overheid een unieke organisatie is, die moeilijk met organisaties uit het bedrijfsleven is te vergelijken. Dit geldt niet alleen voor de beheersmatige processen, maar ook op het gebied van de communicatie. Wellicht is het zo dat bij een overheid die is opgedeeld in departementen waarvoor de ministeriele verantwoordelijkheid geldt, altijd meerdere belangen door elkaar lopen, maar is dat bij grote multinationals echt anders? Ook in dergelijke omvangrijke organisaties bestaat spanning tussen eenheid en verscheidenheid, wordt nagedacht over organisatiedoelen en de bijdrage die communicatie daaraan kan leveren en over de manier waarop de effecten van communicatie zijn te meten.

Tot een aantal jaar geleden was Philips een sterk pluriforme organisatie. Op enig moment is besloten tot meer uniformiteit met als doel de gedeelde kernwaarden, zoals veiligheid en betrouwbaarheid, uit te stralen. Het consequent volhouden van de lijn naar meer uniformiteit heeft succes gehad.

Deze box biedt een kijkje in de 'communicatiekeuken' van Philips.

Leerpunten

1. Een belangrijke factor in de ervaring van Philips was dat de top van de organisatie nut en noodzaak van de veranderingen inzag. Dergelijke veranderingsprocessen lopen altijd over de top, daar moet de communicatieafdeling haar legitimiteit en haar mandaat verwerven.
2. Dit mandaat is verworven door het presenteren van concrete en aansprekende onderzoeksresultaten. Deze onderzoeksgegevens legden bloot op welke punten Philips kon werken aan het versterken van haar imago. Door de metingen periodiek te herhalen en de resultaten overzichtelijk en aansprekend te presenteren, ontstond een feedbackloop die goed was voor de interne discussies en het bepalen van de koers van het bedrijf. Deze metingen fungeerden derhalve als breekijzer voor het op gang brengen van een gestructureerde discussie met topleidinggeveden.
3. Op basis van het beeld dat uit de media-analyse naar voren komt (denk aan de zichtbaarheid en de positiviteitsscore) is het mogelijk doelen te formuleren, zoals het verhogen van het een zonder dat dit ten koste gaat van het ander. Daarnaast is het mogelijk van jaar tot jaar de ontwikkeling van bepaalde indicatoren te volgen en bovendien te vergelijken met die van concurrenten.
4. Ook biedt een dergelijke media-analyse de mogelijkheid te analyseren hoe het bedrijf overkomt en welke berichten het imago eventueel negatief beïnvloeden. Ter illustratie twee voorbeelden uit de praktijk: persberichten die enthousiast melding maken van kostenreducties (lees: ontslagen), zijn niet te rijmen met de gestelde reputatiedoelen. Het melden van elke afzonderlijke lokale ontslagronde (het mobiliseren van de eigen bad publicity) blijkt onder de concurrentie (en breder) heel ongebruikelijk te zijn. Tevens bleek uit de media-analyses dat er een tekort bestond aan 'talking heads', waardoor het bedrijf in de publieke perceptie (ook onder potentiële werknemers) te onpersoonlijk was.
5. In eerste instantie riepen dergelijke meetgegevens veel interne weerstand op. De cijfers zouden geen recht doen aan de inspanningen die zijn geleverd voor slecht nieuws reductie. Hier valt tegenin te brengen dat, naarmate de termijn lang en de pool groot genoeg is, dergelijke invloeden verwaarloosd kunnen worden: elke organisatie heeft te maken met slecht nieuws! Desnoods kunnen metingen voor uitzonderlijke omstandigheden gecorrigeerd worden, er zijn geen ijzeren regels bij dit soort trajecten.
6. Naast een algemene analyse van de berichtgeving wordt bij Philips ook veel aandacht besteed aan de beeldvorming over het bedrijf bij alle stakeholders: klanten, medewerkers, toeleveranciers en nog een dozijn anderen.

4 Massamediale campagnes

4.1 Inleiding

Begin jaren negentig oordeelde de Algemene Rekenkamer (1991) dat de effectiviteit van campagnes te weinig werd onderzocht en dat de doelmatigheid van de bestede overheidsmiddelen daardoor niet voldoende bewezen kon worden. Dit leidde tot richtlijnen van de VoRa voor het uitvoeren van effectonderzoek volgens een bepaalde methode ('zilveren standaard') en een jaarlijkse verantwoording door het Ministerie van Algemene Zaken. Het gaat dan om zaken over de kosten en de resultaten van Postbus 51-campagnes (Jaarevaluatie), teneinde de kwaliteit en de doelmatigheid van campagnes te bevorderen. Ministeries pasten de richtlijnen echter nogal verschillend toe. Hierdoor bleven campagneoverschrijdende leereffecten uit.

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop campagnes worden geselecteerd, uitgevoerd en geëvalueerd en de uitkomsten van deze evaluaties. Hierin zijn de meest recente resultaten verwerkt uit de Jaarevaluatie Postbus 51-campagnes 2005. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies en aanbevelingen.

4.2 Selectie en uitvoering van campagnes

Postbus 51-campagnes zijn bedoeld om de samenleving te informeren (kennis), een bepaald bewustzijn of draagvlak te creëren (houding) of om nieuw gedrag te stimuleren. Het proces voor selectie van campagnes ziet er in grote lijnen als volgt uit. Departementen melden jaarlijks in juli hun campagneonderwerpen voor het volgende jaar aan bij de afdeling Communicatiebeleid van de Rijksvoorlichtingsdienst. Vervolgens worden de aanmeldingen getoetst aan de lijst van Toetsingscriteria voor Postbus 51 campagnes (zie BOX 2, p. 26). Het aantal te voeren Postbus 51-campagnes is beperkt. Campagnes die voldoen aan de criteria kunnen in principe worden gevoerd onder de vlag van Postbus 51. Wel wordt daarbij gelet op het aantal campagnes, in principe zo'n 30 per jaar, en de spreiding van de onderwerpen door het jaar heen. In 2005 werden door 11 ministeries in totaal 31 campagnes gevoerd onder de vlag van Postbus 51.

Voor deze campagnes worden zogenaamde roulementen ingezet: een bepaalde hoeveelheid zendtijd (televisie en radio) die nodig is om een bepaald bereik onder de bevolking te realiseren. Naast de standaard roulementen kan nog aanvullende zendtijd worden ingekocht. Deze valt in de reguliere reclامتijd (dus niet in Postbus 51), maar wordt wel meegenomen bij het effectonderzoek.

Figuur 3 (p. 33) toont de ontwikkeling van de gemiddelde mediabesteding per roulement voor de periode 2000-2005. Waar vanaf 2003 de gemiddelde uitgaven daalden mede door gebruikmaking van de informatie die het effectiviteitsonderzoek had opgeleverd, liggen de uitgaven in 2005 weer op een hoger niveau. Dit ligt vooral aan de aanvullende media-inzet voor grote campagnes zoals de Zorgverzekeringswet (VWS), Toeslagen (FIN) en WAO/WIA (SZW). Overigens bestaan deze aanvullende mediabestedingen voor het grootste deel niet uit extra ingekochte zendtijd, maar uit de inzet van andere media, zoals tijdschriften, dagbladen en internet. De gemiddelde stijging van deze aanvullende

mediabestedingen bedraagt 85 procent per jaar, over de beschouwde periode. Een nieuw ingezet medium binnen Postbus 51 in 2005 zijn de huis-aan-huisbladen.

BOX 2 – Toetsingscriteria Postbus 51

Aan de hand van de volgende criteria wordt beoordeeld of campagneaanmeldingen geschikt zijn om te voeren onder de vlag van Postbus 51.

A. Kerncriteria

De volgende vragen moeten bevestigend worden beantwoord:

- *Is het onderwerp van de campagne onderdeel van kabinetsbeleid of regeerakkoord?*
- *Dient de campagne een algemeen maatschappelijk belang of is er een maatschappelijk risico als de campagne niet wordt gevoerd?*
- *Gaat de campagne over beleid dat – op het moment dat de campagne start – door het parlement is aanvaard?*

Op de volgende vragen moet negatief worden geantwoord:

- *is werving een doel van de campagne?*
- *is imagoverbetering van een institutie/organisatie (corporate communicatie) het primaire doel van de campagne?*

Voldoet de campagne niet aan alle kerncriteria, dan wordt de aanvraag afgewezen. Als de campagne wel aan alle criteria voldoet, dan vindt bij B een tweede toets plaats. Indien er onvoldoende informatie beschikbaar is om te kunnen beoordelen, wordt aan het betreffende ministerie meer informatie gevraagd.

B. Passendheid

Om te kunnen beoordelen of het campagneonderwerp geschikt is voor Postbus 51, moeten de volgende vier vragen worden beantwoord:

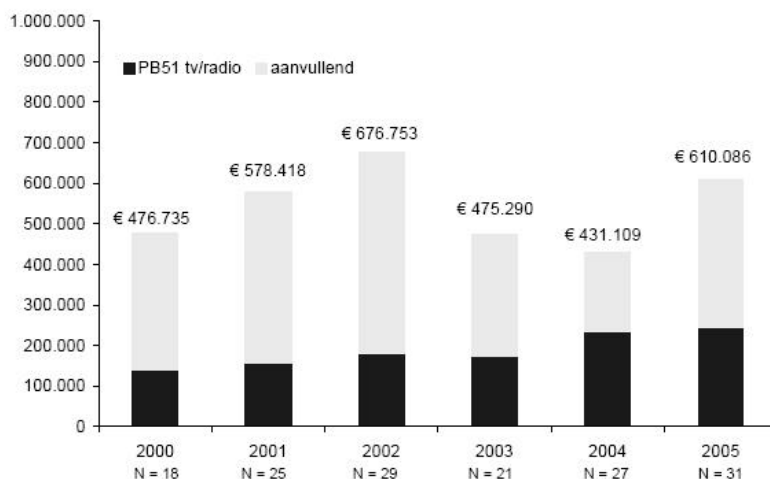
- *is de informatie relevant voor de burger?*
- *is het algemeen Nederlands publiek de doelgroep?*
- *biedt de campagne een handelingsperspectief?*
- *worden naast communicatie nog andere beleidsinstrumenten ingezet?*

C. Prioritering

Ongeacht het aantal campagnes vindt tot slot prioritering plaats op basis van de volgende criteria:

- *is het campagneonderwerp een prioriteit van het kabinetsbeleid en/of regeerakkoord?*
- *is er een evenwichtige 'weergave' van het regeringsbeleid (spreiding campagneonderwerpen)?*

Figuur 3: Gemiddelde mediabesteding ¹⁾ per Postbus 51 campagne 2000-2005



Bron: Jaarevaluatie Postbus 51-campagnes 2005

- 1) De gemiddelde mediabesteding is lager dan de gemiddelde uitgaven aan campagnes cf. tabel 3. De laatste omvatten bv. ook ontwikkelingskosten.

4.3 Monitoring en evaluatie van campagnes

Campagnetheorie

Wil een campagne tot meetbare communicatie-effecten leiden, dan moet de communicatieve werking goed zijn. Dit komt er in het kort op neer dat de doelgroep de campagne/boodschap moet zien, onthouden, begrijpen en op de juiste wijze waarderen. Campagnemakers hebben daarbij twee sturingsmogelijkheden:

1. het *campagneconcept* - de vertaling van de beleidsdoelen in een communicatiestrategie en de creatieve uitwerking daarvan - en
2. de *media-inzet* - televisie en radio, maar ook dagbladen, folders, huis-aan-huisbladen, websites, enz.

Het uiteindelijke communicatie-effect is mede afhankelijk van doelgroepgerelateerde factoren, zoals socio-demografische kenmerken (bijv. leeftijd, geslacht en opleiding) en de kennis, betrokkenheid en algemene attitude ten aanzien van het onderwerp. Al deze factoren hebben consequenties voor welk campagneconcept en welke media-inzet optimaal is, maar kunnen de mogelijkheden voor communicatie-effecten ook begrenzen. Daarnaast spelen nog overige invloeden een rol, zoals overige beleid en de berichtgeving in de pers.

Op basis van de database van de campagnes van de afgelopen jaren is vast te stellen welke voorwaarden essentieel zijn voor een effectieve publiekscampagne. Van belang is dat mensen zich de campagne goed kunnen herinneren en dat de boodschap goed overkomt. Maar ook de relevantie van de boodschap voor de burger, de waardering van de campagne, de mate waarin de campagne-uitingen duidelijk, informatief en opvallend zijn, de omvang van het mediabudget en de wijze waarop het budget wordt aangewend, blijken belangrijke indicatoren voor effectiviteit.

In de Jaarevaluatie (Postbus 51 campagnes) worden de prestaties van de campagnes elk jaar op al deze factoren gepresenteerd. De database dient tevens als benchmark voor de beoordeling van de resultaten van afzonderlijke campagnes.

Praktische toepassingen: de Mediatool

Er is veel energie gestoken in het praktisch toepasbaar maken van de inzichten voor campagnemanagers en communicatieadviseurs. Belangrijke instrumenten hiervoor zijn

onder andere presentaties en advisering van ministeries op basis van campagneresultaten en het verzorgen van publicaties, cursussen en trainingen in samenwerking met de Academie van Overheidscommunicatie.

Een daadwerkelijke 'gefundeerde blik vooruit' in de zin van voorspellingen doen voorafgaand aan een mogelijke campagne, vergt nog een extra stap. Hiervoor moeten de onderzoeksdata en leereffecten op een 'bovencampagne- niveau' eenvoudig toegankelijk zijn. Hiertoe is in 2002 een Mediatool ontwikkeld op basis van data van de campagnes uit de database. De tool wordt regelmatig voorzien van een update met nieuwe cijfers en nieuwe functionaliteiten. Deze multimediatool geeft een campagnemanager antwoord op vragen als:

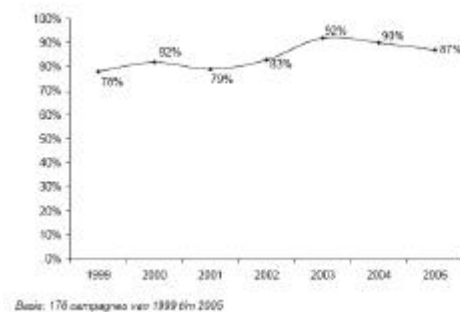
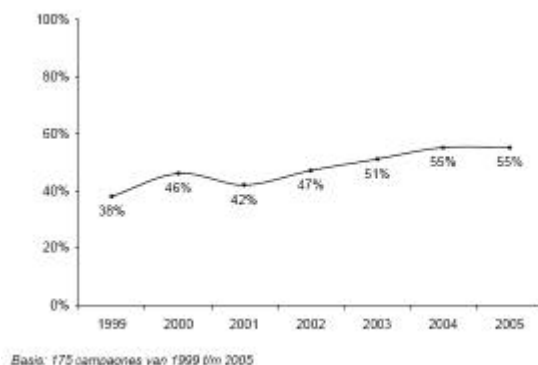
- wat is het benodigde budget om mijn doelstellingen te realiseren?
- wat mag ik aan communicatie-effecten verwachten bij deze campagne?
- wat is een optimale verdeling van budget over de verschillende mediumtypen en hoe spreid ik de inzet in de tijd?

Input voor de tool zijn de uitgangspunten van de campagne, zoals ze in een communicatieplan omschreven worden. Door verschillende scenario's in te vullen wordt in een oogopslag zichtbaar wat het verwachte effect is van budgetwijzigingen of een andere mediumtypenmix.

Alle Postbus 51-campagnes worden gedurende hun looptijd gemonitord, waarbij de metingen in drie fasen zijn op te delen: voor-, tussen-, en nameting. Tijdens voor- en nameting worden kennis, houding en gedrag(sintenties) over het onderwerp gemeten om te zien of hierin effecten optreden. Tijdens de tussenmeting wordt de communicatieve werking vastgesteld: de mate waarin de doelgroep de campagne heeft gezien (herkenning en herinnering) en de boodschap heeft onthouden en begrepen (boodschapoverdracht). En bovendien hoe de doelgroep de campagne beoordeelt (waardering).

Figuren 4 en 5 tonen de ontwikkeling van herkenning en herinnering van de campagnes in de afgelopen jaren. De communicatieve werking van de campagnes in 2005 is over het geheel redelijk vergelijkbaar met 2004, maar de herkenning is wel iets gedaald. De campagnes die onder de maat scoorden, betroffen vaak nieuwe concepten en een nieuwe boodschap en gingen gepaard met een relatief laag mediabudget.

Gemiddelde herkenning (figuur 4, links) en gemiddelde herinnering (figuur 5 rechts) op hoogste punt campagneperiode (18+)



Bron: Jaarevaluatie Postbus 51-campagnes 2005

Sinds 1999 wordt de effectiviteit van massamediale campagnes van de rijksoverheid (Postbus 51) door de Dienst Publiek en Communicatie onderzocht. Dit gebeurt op gestandaardiseerde wijze.

Het doel van dit effectiviteitsonderzoek is tweeledig. Aan de ene kant geeft het inzicht in de mate waarin de verschillende overheidscampagnes in staat zijn de beleids- en communicatiestellingen (mede) te verwezenlijken (verantwoording). Aan de andere kant draagt het bij aan de verdere professionalisering en verbetering van de overheidscommunicatie (leereffecten).

Campagne-effecten

Wat departementen uiteindelijk willen bereiken met de campagne wordt vooraf vastgelegd in (meetbare) doelstellingen op de drie relevante aspecten – kennis, houding en gedrag – die in het campagne-effectonderzoek worden geëvalueerd.

In 2005 zijn bij de 30⁸ afzonderlijke campagnes in totaal 139 primaire en 107 secundaire doelstellingen geformuleerd. Secundaire doelstellingen betreffen bijvoorbeeld de bekendheid met een slogan, website en logo. De primaire doelstellingen kunnen zich richten op het behalen van een bepaald eindniveau (bv. “70% is bekend met de maatregel”), het behalen van een niet gespecificeerde toename (bv. “meer mensen die bekend zijn met de maatregel”), of in een enkel geval het handhaven van een bestaand niveau (met name bij herhalingscampagnes). In 2005 is 39% van de primaire doelstellingen gerealiseerd, maar 23% was al vóór de start van de campagne gehaald. Overigens was in 2004 al 44% van de doelstellingen vooraf gerealiseerd. De geformuleerde doelstellingen in 2005 zijn daarmee relatief betekenisvoller geworden.

Bij de effectiviteitsmetingen is ‘effect’ gedefinieerd als een verandering in de waarde van een primaire doelstelling gedurende de looptijd van een campagne. In 2005 was bij de helft van de 30 campagnes sprake van effect bij tenminste één primaire doelstelling. De meeste effecten traden op bij doelstellingen die op het gebied van kennis lagen (35 van de 63 primaire doelstellingen, ofwel 56%). Van de 54 primaire doelstellingen op het gebied van houding is in 8 gevallen effect opgetreden (15%). Bij de 28 doelstellingen op het gebied van gedrag zijn er 3 geweest waarbij sprake was van meetbaar effect (14%).

Campagne effectiviteitsonderzoek in deze vorm kent echter ook beperkingen. Een verschil tussen voor- en nameting op een bepaalde maatstaf is een (soms sterke) indicatie, maar zeker geen hard bewijs voor de effectiviteit van een campagne. Om vast te kunnen stellen of een campagne *reële* gevolgen heeft gehad, is eigenlijk kennis nodig over de situatie waarin de communicatieactiviteiten niet zouden hebben plaatsgevonden (de zogenaamde ‘counterfactual’). Daaruit kan bijvoorbeeld blijken dat er rond vier en vijf mei veel meer zaken zijn die er voor zorgen dat de belangstelling en waardering voor dodenherdenking en Bevrijdingsdag toenemen dan alleen de Postbus 51 spots over dit onderwerp. Aan de andere kant bevat het campagne effectiviteitsonderzoek de impliciete aanname dat bij het uitblijven van de communicatieactiviteiten de kennis-, houdings- en gedragsniveaus gelijk zouden zijn gebleven. Zo komt een campagne die inzet op het handhaven van bepaalde niveaus en dat vervolgens ook realiseert, als ineffectief te boek te staan. Dit kan echter – zeker op de lange termijn – wel degelijk een prestatie zijn.

⁸ In 2005 zijn in totaal 31 campagneroulementen gevoerd, maar de campagne ‘Toeslagen’ bestond uit twee aansluitende campagneroulementen, die samen de gehele campagne vormden.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

De systematische monitoring en effectmeting sinds 1999 van de Postbus 51-campagnes door de Dienst Publiek en Communicatie (DPC), heeft een internationaal ongeëvenaarde hoeveelheid informatie opgeleverd. Belangrijkste uitdaging hierbij is ervoor te zorgen dat deze informatie ook goed geïnterpreteerd en optimaal gebruikt wordt.

In 2005 zijn bij 30 afzonderlijke campagnes in totaal 139 primaire doelstellingen geformuleerd op het gebied van kennis, houding of gedrag. Bij de primaire campagnedoelstellingen die op 'kennis' zijn gericht, blijkt in 56% van de gevallen (meetbaar) effect te zijn behaald. Campagnes gericht op 'houding' en 'gedrag' hebben volgens het effectiviteitsonderzoek veel minder vaak een (meetbaar) effect, namelijk bij ongeveer 15% van primaire doelstellingen die zich hierop richten. Uit de effectonderzoeken van de afgelopen jaren komt een vergelijkbaar beeld naar voren. In dat opzicht moeten de Postbus 51 campagnes niet teveel pretenties hebben. De veranderingscapaciteit van communicatiecampagnes op het gebied van 'houding' en 'gedrag' is, in elk geval op de korte termijn, niet groot.

Niettemin kunnen campagnes gericht op gedragsverandering gerechtvaardigd zijn als het vooral gaat om het doorgeven van kennis en het bevestigen van attitudes. Met het bevestigen van goed gedrag zijn wellicht geen zichtbaar grote effecten te behalen, maar het kan eraan bijdragen een terugval in gedrag te voorkomen. Als communicatie inderdaad wordt ingezet met als doel gedragsverandering, is het van belang de campagne te combineren met de inzet van andere beleidsinstrumenten, zoals financiële of juridische prikkels.

Het is wenselijk scherper en selectiever te zijn in hetgeen waarover gecommuniceerd wordt. Bij de aanmelding van nieuwe campagnes kan (strenger) getoetst worden op de volgende criteria:

- Is sprake van een overheidstaak of moet het probleem elders geadresseerd worden?
- Zijn beleidsdoelstellingen voldoende scherp geformuleerd?
- Is de inzet van communicatie als beleidsinstrument (in samenhang met, of in plaats van, andere beleidsinstrumenten) adequaat onderbouwd?
- Zijn communicatiedoelstellingen voldoende scherp geformuleerd?
- Zijn steunzenders (andere media!), die de boodschap kunnen opvangen en versterken, goed geïdentificeerd? (idem voor criticasters waar de overheid "iets mee moet") en
- Is gebruik gemaakt van kennis en verwachtingspatronen van relevante doelgroep(en) in de uitvoering van de overheidscommunicatie? Diverse segmentatiemodellen hebben de kennis over de samenleving en de houding van groepen ten opzichte van de overheid vergroot. Dit heeft consequenties voor de keuze van de in te zetten communicatiemiddelen.

Door een strengere toetsing ontstaat meer aandacht voor de afweging tussen de realistisch te verwachten effecten van een campagne en de daarvoor ingezette middelen. Communicatiedoelstellingen moeten zowel haalbaar (realistisch) als het halen waard (ambitieuw) zijn. Van de campagnes die uiteindelijk worden uitgevoerd, zou dit toetsingsrapport openbaar moeten worden gemaakt.

Bij de inventarisatie van de uitgaven aan overheidscommunicatie bleek dat ook een aanzienlijke en groeiende hoeveelheid geld besteed wordt aan coproducties. Voor de effectiviteit van coproducties bestaat momenteel geen enkele vorm van monitoring of onderzoek. Het verdient aanbeveling ook voor coproducties toetsings- en evaluatiecriteria te ontwikkelen en toe te passen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Voorlichtingscampagnes van het Rijk*, juni 1991

Algemene Rekenkamer, *Voorlichtingsuitgaven rijksoverheid*, mei 1992.

Berenschot, *Nulmeting Structuur en Werkwijze Directies Communicatie*, mei 2003

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage), *In dienst van de democratie*, augustus 2001

Communicatieplein (de intranetsite van de RVD voor communicatieprofessionals binnen de rijksoverheid)

Foley, T., Klopogge, P. (2003), *Data to decision: A channel planning solution for the public sector. Esomar/ARF Worldwide Audience Measurement (WAM) Media Mix Conference*

Gemengde Commissie Communicatie (commissie Wolffensperger), *Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid*, juni 2005

Gerritsen, M., Noort W. van der (2005), *De effectiviteit van overheidscampagnes; de resultaten van 5 jaar systematisch onderzoek*, in: MarktOnderzoekAssociatie, *Ontwikkelingen in het marktonderzoek, Jaarboek 2005*, De Vriesenborch, Haarlem, pp 49-66

Implementatieplan Gemengde Commissie Communicatie, augustus 2005

Jumelet, L. & I. Wassenaar (2003), *Overheidscommunicatie*, ThiemeMeulenhoff, Utrecht/Zutphen

Kabinet, *Kabinetsreactie op het rapport "in dienst van de democratie"*, november 2001

Montfort, P. van, & Kleuver, E. de (2001), *Trackingonderzoek naar overheidscampagnes*, in: B. Dewez, P. et al (red). *Overheidscommunicatie. De nieuwe wereld achter Postbus 51*. Amsterdam: Boom, pp. 93-103

Noort, W. van der (2005), *The evaluation of government campaigns in the Netherlands*, paper submitted for the 12th International Public Relations Research Symposium

Rijksvoorlichtingsdienst / Voorlichtingsraad, *Actieprogramma Overheidscommunicatie 2002-2006, plan van aanpak*, mei 2002

Rijksvoorlichtingsdienst / Dienst Publiek en Communicatie, (2004). *Jaarevaluatie Postbus 51-campagnes 2004*, Den Haag

Rijksvoorlichtingsdienst / Dienst Publiek en Communicatie, (2005). *Jaarevaluatie Postbus 51-campagnes 2005*, Den Haag

Rijksvoorlichtingsdienst, (2005), *Vijf jaar campagne-effectonderzoek*. RVD-communicatiereeks, nr 3

Voorlichtingsraad, *Advies Voorlichtingsraad inzake rapport "in dienst van de democratie"*, september 2001

Bijlage 1. Taakopdracht

Aanleiding

De overheidscommunicatie is sterk in ontwikkeling. De Commissie Wallage heeft in 2001 het rapport "In Dienst van de Democratie" uitgebracht. Kernboodschap was dat communicatie een onlosmakelijk deel zou moeten vormen van het proces van beleidsontwikkeling en –verantwoording: "communicatie in het hart van het beleid". Het kabinetsstandpunt, dat de basis vormt van het huidige communicatiebeleid, is door de Voorlichtingsraad vertaald in het Actieprogramma Overheidscommunicatie (loopt tot 2006). Zeer recent heeft de Gemengde Commissie onder voorzitterschap van Wolffensperger in het kader van het "Programma Andere Overheid" een rapport inzake communicatie voltooid, uitmondend in 50 aanbevelingen.

Zowel het actieprogramma naar aanleiding van het rapport van de commissie Wallage als de aanbevelingen van de commissie Wolffensperger richten zich op een transparante, actieve en efficiënte informatie-uitwisseling tussen bestuurders en samenleving. Tegelijkertijd rijzen in de samenleving en Tweede Kamer vragen over de omvang van de communicatiefunctie en –uitingen in relatie tot de daarmee gemoeid zijnde middelen.

Het vorenstaande vormt de aanleiding de huidige organisatie en inzet van middelen tegen het licht te houden.

Probleemstelling

Hoe kunnen de huidige aan communicatie bestede gelden zo transparant en efficiënt mogelijk worden ingezet t.b.v. effectieve overheidscommunicatie?

Onderzoeksvragen

- Onderzoek c.q. reik een methodiek aan die inzicht geeft in alle uitgaven (incl. personeel en materieel), welke rijksbreed worden besteed aan overheidscommunicatie. Dit betreft niet alleen uitgaven van de directies communicatie van de ministeries, maar ook de uitgaven voor overheidscommunicatie binnen beleidsprogramma's, bij baten-lastendiensten en zelfstandige bestuursorganen.

- Adviseer omtrent een doelmatiger aanwending van de financiën voor overheidscommunicatie, rekening houdend met de reeds lopende hierop gerichte acties als "Actieprogramma overheidscommunicatie (AOC)" en "Samenwerking uitvoering rijksbrede communicatie" (SURC).

Bij het onderzoek wordt de departementale taakverdeling betrokken volgens het uitgangspunt "decentraal wat kan; centraal wat moet".

Onderzoeksaanpak

Door kwalitatief onderzoek: interviews met RVD, VoRa en externe deskundigen waarbij Rekenkamerdefinitie uit 1992 en het rapport van de Commissie Wallage uit 2001 dienen als vertrekpunt voor omschrijving communicatieactiviteiten.

Door kwantitatief onderzoek en analyse van de gegevens: de aanpak en aanbevelingen van de Rekenkamer voor gegevensverzameling vormen de basis. Deze gegevens zullen in samenwerking met de vakdepartementen worden geactualiseerd en aangevuld.

Door uitkomsten van de voorgaande vragen, literatuurstudie en kwalitatief onderzoek: beschikbare relevante artikelen en boeken worden samen met de visie van externe deskundigen afgezet tegen de resultaten van het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek.

Samenstelling werkgroep

Algemene Zaken, Financiën, een directeur FEZ, een directeur AD, enkele andere departementen (geselecteerd naar aard departement en omvang van de voorlichtingsgelden) en twee externe deskundigen (met expertise van communicatie respectievelijk organisatie). Door expertmeetings zullen alle betrokken departementen worden gehoord.

Bijlage 2. Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter

- drs. C.G.G. Spaan

Secretariaat

- drs. W.F. Dillingh (ministerie van Financiën)
- mw. drs. J.L. Stans (ministerie van Algemene Zaken)

Leden

- drs. D.W.J. Broeders (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)
- dr. R.H.J.M. Gradus (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- mw. drs. M.J. Hammersma (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)
- mr. W.R.J. van den Hende (ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit)
- P. Hollaar (oud vice president corporate communicatie Océ)
- drs. H. Monnickendam (ministerie van Financiën)
- drs. J.P.M. Peters (ministerie van Buitenlandse Zaken)
- drs. J.A.J. Prast (directeur corporate communicatie Philips)
- W. Schellekens RA (ministerie van Economische Zaken)
- prof. dr. P. Schnabel (directeur Sociaal Cultureel Planbureau)
- J.J.C. Sprenger (ministerie van Financiën)
- drs. S.M. Vereecken (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)
- G.E. van der Wulp (ministerie van Algemene Zaken)

Verder hebben aan de vergadering van de werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

- mw. drs. H.M. van Bockxmeer (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)
- drs. R.M.L. Debets (ministerie van Financiën)
- mr. drs. W. van Goudoever (ministerie van Financiën)
- drs. M. Linnemann (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

De voorzitter uit zijn dank aan de volgende personen voor hun bijdrage aan het onderzoek:

- prof. dr. P. Dekker (Sociaal Cultureel Planbureau)
- drs. W.D. van der Noort (ministerie van Algemene Zaken)

Bijlage 3. Uitgangspunten overheidscommunicatie

Uitgangspunten overheidscommunicatie (VoRa)

In de dagelijkse praktijk van de overheidscommunicatie gelden geschreven en ongeschreven regels. De fundamenteën voor deze regels zijn terug te vinden in de rapporten van de diverse (staats)commissies die zich hebben beziggehouden met overheidscommunicatie. Daarnaast is ook het overleg met de volksvertegenwoordiging van invloed geweest op de kaders waarbinnen de overheid kan en mag communiceren. Deze regels vloeien met name voort uit het streven naar goede democratische verhoudingen. De officiële uitgangspunten voor overheidscommunicatie zijn naar aanleiding van het rapport van de commissie Wallage herzien en opnieuw vastgesteld.

De uitgangspunten zijn basale en duurzame criteria die zijn bedoeld om houvast te bieden bij de beoordeling van concrete communicatievraagstukken. Zij geven in algemene bewoordingen de grenzen aan waarbinnen overheidscommunicatie dient plaats te vinden. De uitgangspunten worden door ministeries en de Voorlichtingsraad gebruikt bij de toetsing van voorgenomen voorlichtingsinitiatieven. Zij zijn zowel van toepassing op de communicatie met het publiek, als op persvoorlichting en woordvoering. Of in een bepaald geval een grens wordt overschreden is uiteindelijk aan de beoordeling van de Tweede Kamer bij de uitoefening van haar controlerende taak.

De overheid houdt in haar communicatie in ieder geval rekening met de volgende 11 uitgangspunten:

1. Het hoofddoel van communicatie van de rijksoverheid is te voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de rijksoverheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur.
2. De rijksoverheid is altijd, ongeacht het kanaal of medium, herkenbaar als deelnemer aan de communicatie, respectievelijk als (mede) afzender en/of anderszins als belanghebbend of betrokken bij de informatie. Bij coproducties geeft de overheid altijd aan welk doel met deelname wordt gediend.
3. De communicatie van de rijksoverheid is altijd gericht op de inhoud van het beleid, en in dat verband tevens op het functioneren van de overheid als zodanig. Bewindspersonen zullen zelf terughoudendheid betrachten, wanneer er sprake is van het gebruik van eigen media en producties van derden waaraan door de overheid wordt meebetaald. Zij treden nimmer op in coproducties en Postbus 51 spots voor radio en televisie.
4. De regering brengt haar beleid, alsmede de motieven en overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, op actieve wijze onder de aandacht van een zo breed mogelijk publiek. Zij kan daarbij in beginsel van alle beschikbare communicatiemiddelen gebruik maken.
5. De rijksoverheid maakt in haar communicatie en voorlichting altijd melding van de beleidsfase waarop de informatie betrekking heeft. Die communicatie is daar qua aard, inhoud, toonzetting en omvang mee in overeenstemming. Zonodig geeft de rijksoverheid hierbij aan in welke rol zij optreedt en op welke rol zij de burger aanspreekt. De communicatie in de fase van door het parlement nog niet aanvaard beleid is feitelijk van aard en zakelijk van toonzetting. Dit geldt zowel de

concrete maatregelen die worden voorgesteld, als voor de achtergronden en de motieven daarvan.

6. De regering geeft in een vroegtijdig stadium aan of, en zo ja in welke vorm, zij burgers bij de voorbereiding van plannen of maatregelen wil betrekken. Ook wordt vooraf duidelijkheid verschaft over de vraag wat er met de uitkomsten van dergelijke interactieve beleidsvormingsprocessen zal gebeuren.
7. De rijksoverheid zorgt voor een goede bereikbaarheid voor burgers die met haar in contact willen komen. Op verzoeken om informatie, klachten en dergelijke wordt snel en adequaat gereageerd. Burgers kunnen zelf een keuze maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren.
8. De communicatie van de rijksoverheid is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om belangstellenden en belanghebbenden tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid.
9. Communicatie van de rijksoverheid is technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk. Doel en middelen zijn steeds met elkaar in overeenstemming.
10. De rijksoverheid voldoet in haar communicatie aan het principe van proportionaliteit in geval van onderwerpen die controversieel en/of onderhevig zijn aan maatschappelijke discussie en in geval van nog niet door het parlement aanvaard beleid. De communicatie staat in die gevallen in redelijke verhouding tot de mogelijkheden van andere spelers in het maatschappelijk krachtenveld en mag niet de werking van onafhankelijke media bemoeilijken.
11. De communicatie van de rijksoverheid wordt niet vervlochten met partijpolitieke belangen. Ook de schijn van vermenging wordt vermeden. Binnen dat uitgangspunt zijn er situaties denkbaar waarbij bewindslieden ook bij partijpolitieke optredens door overheidsvoorlichters worden begeleid.