

Communicatie met beleid

Beleidscommunicatie door de provincie

Noord-Brabant

Deel II: Rapport van bevindingen

22 december 2008

ISBN 978-90-8768-018-3

Inhoudsopgave

1	Achtergrond onderzoek	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.3	Onderzoeksaanpak	8
1.3.1	Normenkader	8
1.3.2	Afbakening	9
1.3.3	Onderzoeksmethode	10
2	Normen	11
2.1	Kaderstellende documenten binnen de provincie	11
2.2	Normen organisatie communicatiefunctie in het beleidsproces	13
2.3	Normen beheersing kosten van communicatie	17
2.4	Normen kwaliteit uitvoering campagnes	18
3	Bevindingen organisatie communicatiefunctie in het beleidsproces	20
3.1	Beschrijving inrichting communicatiefunctie in de provincie	20
3.2	Kwaliteit communicatie in het beleidsproces	23
3.2.1	Gehanteerde normen	23
3.2.2	Interactieve beleidsvorming	25
3.2.3	Communicatie als integraal onderdeel van beleid	26
3.2.4	Afweging inzet communicatie per beleidsfase	27
3.2.5	Afweging inzet communicatie-instrumenten	28
3.2.6	Aanwezigheid communicatiedeskundigen bij managementbesprekingen	29
3.2.7	Afspraken tussen managers en communicatieadviseurs	29
3.2.8	Organisatorische inbedding van communicatie	30
3.2.9	Internet en website provincie	32
3.2.10	Training communicatie beleidsmedewerkers en leidinggevenden	32
3.3	Eenheid in de beleidscommunicatie	33
3.3.1	Gehanteerde normen	33
3.3.2	Platform In- en Externe Communicatie (PIEC)	34
3.3.3	Huisstijl	35
3.3.4	Provinciebreed en corporate communicatiebeleid	36
3.4	Afstemming beleidscommunicatie	38
3.4.1	Gehanteerde normen	38
3.4.2	Communicatieprogramma en -kalender	40
3.4.3	Afstemming communicatieactiviteiten in het (kern-)PIEC	42

3.4.4	Voortgangsoverleg hoofd bureau Communicatie _____	42
3.4.5	Deelname van de communicatieadviseurs aan het managementteamoverleg _____	43
3.5	Verantwoordelijkheid voor de beleidscommunicatie _____	43
3.5.1	Gehanteerde normen _____	43
3.5.2	Verantwoordelijkheid voor totale provinciale beleidscommunicatie _____	44
4	Bevindingen beheersing kosten communicatie _____	47
4.1	Inzicht in totale kosten voor communicatie _____	47
4.2	Beheersing kosten van communicatie door de directies _____	52
4.3	Sturing en beheersing kosten van communicatie door PS _____	55
5	Bevindingen kwaliteit uitvoering grote campagnes _____	60
5.1	Schatten van Brabant _____	60
5.2	Leerbon _____	62
Bijlage 1	Geraadpleegde documenten _____	64
Bijlage 2	Lijst geïnterviewde personen _____	65
Bijlage 3	Normen communicatie in het beleidsproces in kaderstellende provinciale documenten _____	68

1 Achtergrond onderzoek

De Zuidelijke Rekenkamer heeft binnen de provincie Noord-Brabant onderzoek verricht naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het externe communicatiebeleid van de provincie Noord-Brabant.

In dit hoofdstuk worden de aanleiding, de doelstelling en de onderzoeksaanpak kort toegelicht. In hoofdstuk 2 worden eerst de kaderstellende documenten voor communicatie op provinciaal niveau kort beschreven, gevolgd door de normen die de rekenkamer bij haar onderzoek als uitgangspunt heeft gehanteerd. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksbevindingen over de organisatie van de communicatiefunctie in de provincie in kaart gebracht. Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen van het onderzoek naar de beheersing van kosten van externe communicatie binnen de provincie. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de kwaliteit van de uitvoering van enkele door de rekenkamer geselecteerde omvangrijke campagnes.

1.1 Aanleiding

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

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

¹ Op 5 oktober 2007 hebben Gedeputeerde Staten het programmaplan ‘Vertrouwen in Brabant’ gepresenteerd aan PS. Dit programmaplan is een uitwerking en verfijning van de op 22 juni 2007 aan PS gepresenteerde programma’s uit het Bestuursakkoord 2007-2011. Op 9 november 2007 is de financiële doorvertaling van de daarbij onderscheiden programmalijnen in de begroting aan de orde geweest.

Het belang dat door de provincie aan communicatie wordt gehecht, roept bij de Zuidelijke Rekenkamer de vraag op naar de manier waarop de provincie de communicatiefunctie heeft georganiseerd.

Uit een eerste oriëntatie van de Zuidelijke Rekenkamer is gebleken dat betrokkenen (Gedeputeerde Staten (GS) en PS) de organisatie van communicatie binnen de provincie in het afgelopen decennium niet als effectief en efficiënt hebben ervaren. Naar aanleiding van verschillende onderzoeken en nota's² zijn vragen en kanttekeningen geplaatst bij:

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

PS hebben in 2007 nog hun bezorgdheid uitgesproken over de kosten van de externe communicatie en de organisatorische inbedding van de communicatiefunctie³.

Bovenstaande is aanleiding geweest voor de Zuidelijke Rekenkamer om een onderzoek naar externe communicatie uit te voeren. Op ambtelijk niveau is in augustus 2007 aangegeven dat het communicatiebeleid en de organisatie van communicatie als onderdeel van het programma 'Verbindend Brabant' worden herijkt. Dit is door GS onder het thema 'merk Brabant' in het programmaplan opgenomen met de zinsnede "de organisatie van de communicatie onder de loep nemen"⁴. De rekenkamer plaatst haar onderzoek binnen het voornemen het communicatiebeleid en de uitvoering daarvan te herijken.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in de uitvoering van de communicatiefunctie binnen de provincie en leerpunten aan te reiken die een rol kunnen vervullen bij de herijking ervan door GS en de beoordeling daarvan door PS. De rekenkamer vindt het van belang dat een plan voor de versterking van de communicatie(functie) gedragen wordt door een dergelijke analyse, omdat gebleken

² Onder andere: de nota 'Van voorlichting naar communicatie' (1996), de evaluatie van de nota 'Van voorlichting naar communicatie' (1999), Het Wiel, 'Visie en Plan van Aanpak Communicatiebeleid Provincie Noord-Brabant' (2000) en het Evaluatierapport 'Communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant' (2005).

³ De Stuurgroep takendiscussie met de nota 'Verschil maken - Rapportage eerste fase takendiscussie provincie Noord-Brabant' (27 februari 2007, BM-0519).

⁴ Inmiddels wordt het thema 'merk Brabant' langs twee sporen uitgewerkt: de regiomarketing (promotie van de provincie Brabant als aantrekkelijk gebied voor allerlei ontwikkelingen) en de organisatiemarketing (met name het vergroten van de zichtbaarheid van het provinciaal bestuur).

is dat voorgaande pogingen tot verbetering niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

Het doel van dit onderzoek verwoordt de rekenkamer als volgt:

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

De rekenkamer heeft de centrale vraagstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

In hoeverre was de uitvoering van het communicatiebeleid van de provincie Noord-Brabant in de periode 2006-2007 doelmatig en doeltreffend?

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in drie deelaspecten:

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

1.3 Onderzoeksaanpak

1.3.1 Normenkader

De rekenkamer is van mening dat voor het toetsen van de uitvoering van het provinciaal communicatiebeleid door PS vastgestelde kaders hieromtrent als uitgangspunt (normen) gehanteerd dienen te worden. Voor dit onderzoek zou dat betekenen dat de normen uit de nota 'Van voorlichting naar communicatie' van 1996, als laatste door PS vastgestelde kaders, leidend zijn. Vanuit het centrale bureau Communicatie is echter aangegeven dat de provincie de nota Het Wiel (2000) en de aanbevelingen uit het evaluatierapport 'Communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant' (2005) als het meest richtinggevend voor de uitvoering van het communicatiebeleid beschouwt. Naar aanleiding daarvan en het feit dat de door PS vastgestelde kaders gedateerd zijn, heeft de rekenkamer besloten Het Wiel, de evaluatienota 'Van voorlichting naar communicatie' (1999) en het evaluatierapport 'Communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant' als uitgangspunten voor de toetsing te nemen, ondanks dat deze alleen door GS zijn vastgesteld.

Tijdens het onderzoek bleek dat verschillende nota's niet waren ontwikkeld, waardoor de normen, zoals voorzien in Het Wiel, niet altijd als basis voor dit onderzoek konden worden genomen. De rekenkamer heeft daarom voor de toetsing van de communicatie door de provincie ook gebruik gemaakt van de uitwerking van de aanbevelingen van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie, ook wel de

Commissie Wallage genoemd. In 2001 hield de Commissie Wallage zich bezig met het vraagstuk van communicatie door de overheid. Deze commissie zocht onder meer naar oplossingen voor de kloof tussen burger en bestuur. Het centrale thema was hoe de burger te bereiken en te betrekken bij het beleid. In het rapport 'In dienst van de democratie' (2001) werden oplossingen gegeven, zoals het toepassen van de nieuwe media en het dichterbij brengen van de communicatiefunctie bij de beleidsontwikkeling. Het kabinet nam de aanbevelingen van de Commissie Wallage over en vroeg de Voorlichtingsraad om deze aanbevelingen te herformuleren in zogenaamde 'principia' voor pers- en publiekvoorlichting. Hoewel geformuleerd op rijksniveau worden deze principia als algemeen aanvaarde normen voor overheidscommunicatie beschouwd.

In hoofdstuk 2 worden de normen, die voor de drie deelaspecten van het onderzoek zijn gehanteerd, toegelicht.

1.3.2 Afbakening

De onderzoeksperiode beslaat de jaren 2006 en 2007⁵. Tijdens het onderzoek is gebleken dat er in 2008 bepaalde zaken in gang zijn gezet. Omdat deze van belang zijn voor de context van het onderzoek zijn deze ook in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de zogenaamde externe communicatie-uitingen van de provincie. Daaronder verstaat de rekenkamer alle initiatieven vanuit de provincie om met anderen (gemeenten, andere organisaties en burgers) te communiceren in het licht van te behalen doelstellingen van de provincie. Daarbij gaat het om zaken als het betrekken van andere partijen bij de beleidsvorming, het informeren van (overheids-)organisaties of burgers over vastgestelde plannen of het stimuleren van anderen tot bepaald gedrag.

De rekenkamer richt zich in haar onderzoek niet op de uitvoering van de interne communicatie-uitingen van de provincie zoals de één op één contacten met burgers (via de servicebalie), intranet en het personeelsblad.

In dit onderzoek staat de communicatie in het beleidsproces centraal. De rekenkamer heeft hiervoor gekozen omdat zij, op grond van haar taak en rol naar PS, vooral inzicht wil bieden in de uitvoering van beleid. Omdat de beleidsprocessen decentraal zijn georganiseerd heeft deze keuze ertoe geleid dat met name op decentraal niveau gesprekken zijn gevoerd.

De rekenkamer heeft zich in haar onderzoek beperkt tot beleidstrajecten, waarbij de vraag relevant is of het op enig moment nuttig en zinvol is om burgers en andere belanghebbenden bij het beleidsproces te betrekken.

⁵ In de onderzoeksopzet was ook het jaar 2005 in de onderzoeksperiode begrepen. Ten behoeve van de actualiteit van de bevindingen is besloten om de onderzoeksperiode later te laten beginnen.

Inspraakprocedures, waarbij de provincie als gevolg van wetgeving en eigen verordeningen verplicht is burgers en andere belanghebbenden bij het beleid te betrekken, zijn niet in het onderzoek meegenomen.

1.3.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestond uit een inventariserende en een verdiepende fase. In de inventariserende fase zijn de algemene normen geïdentificeerd die de provincie hanteert. Daarnaast heeft de rekenkamer de organisatie van de communicatie globaal in beeld gebracht.

In de verdiepende fase zijn drie aspecten belicht, die naar de mening van de rekenkamer zowel afzonderlijk als in hun samenhang inzicht kunnen geven in factoren voor verbetering van de kwaliteit van communicatie door de provincie. Deze drie aspecten, eerder genoemd in paragraaf 1.2, zijn:

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

Het onderzoek naar de communicatiefunctie in het beleidsproces bestond uit het voeren van gesprekken binnen de beleidsdirecties en het beoordelen van project- en communicatieplannen. Tevens zijn enkele gesprekken op bestuurlijk niveau gevoerd om de gehele lijn van verantwoordelijkheden voor het beleidsproces en het betrekken van communicatie daarin, in kaart te kunnen brengen.

Voor het onderzoek naar de beheersing van de kosten zijn de bevindingen gebaseerd op gesprekken in de organisatie (met communicatie- en beleidsmedewerkers, financiële medewerkers, projectleiders en lijnmanagers, directeuren en bestuurders) en een analyse van verschillende documenten⁶. Tevens is informatie ingewonnen bij de verschillende bedrijfsbureaus binnen de beleidsdirecties en de directie Middelen.

Voor het onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van grote campagnes zijn op basis van een overzicht van de provincie twee publiekscampagnes geselecteerd. Het onderzoek van de campagnes bestond voornamelijk uit een studie van relevante documenten, zoals communicatieplannen en evaluaties.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

Van de interviews zijn verslagen gemaakt die ter fiattering aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden de bevindingen van het onderzoek weergegeven.

⁶ Waaronder programmabegrotingen, bestuursrapportages, productenraming en -realisatie, jaarstukken, werkplannen, projectplannen, communicatieplannen, verslagen van vergaderingen, beleidsvoorstellen en evaluaties.

2 Normen

In dit hoofdstuk wordt eerst een chronologisch overzicht gegeven van de kaderstellende documenten van de provincie op het terrein van communicatie. Daarna volgt een toelichting van de door de rekenkamer in dit onderzoek gehanteerde normen per deelaspect van het onderzoek.

2.1 Kaderstellende documenten binnen de provincie

Binnen de provincie is communicatiebeleid en de inrichting van de communicatiefunctie in de organisatie in de afgelopen twaalf jaar verschillende malen bestuurlijk aan de orde geweest. Hierna worden de nota's en evaluaties over de provinciale communicatie uit die periode kort toegelicht. Voor een uitgebreidere toelichting van deze documenten wordt verwezen naar bijlage 3 van dit rapport.

Nota 'Van voorlichting naar communicatie' (1996)

De rekenkamer constateert dat PS in december 1996 de nota 'Van voorlichting naar communicatie' hebben vastgesteld. Deze nota geeft kaders en benoemt vier aandachtsgebieden voor het nieuwe communicatiebeleid van de provincie:

- nieuwe media;
- communicatieadvisering en ondersteuning;
- extern communicatiebeleid;
- pers en publiciteit.

Hierna hebben PS geen nieuwe kaders voor de provinciale communicatie meer vastgesteld.

Evaluatie nota 'Van voorlichting naar communicatie' (1999)

In 1999 hebben GS de nota 'Van voorlichting naar communicatie' uit 1996 geëvalueerd. Belangrijke aanleidingen waren:

- GS hadden aangegeven zich op het gebied van communicatie onvoldoende ondersteund te voelen, met name wat betreft strategische adviezen;
- Er waren Statenverkiezingen geweest die tot een bestuursakkoord hadden geleid met expliciete aandacht voor de relatie met de burgers en de daarbij behorende beeldvorming over de provincie en haar bestuur.

De evaluatie leidde tot de conclusie dat het accent van de communicatiefunctie op persvoorlichting en voorlichtingsmiddelen lag, ondanks het feit dat de nota 'Van voorlichting naar communicatie' een moderner beeld en opzet van de provinciale communicatie schetst. Geconstateerd werd dat de nota nauwelijks was geïmplementeerd.

De uitkomsten van de evaluatie werden op 26 november 1999 besproken in de commissie voor Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden. De gedeputeerde zegde daarbij toe in een volgende vergadering met aanvullende informatie te komen om praktisch inhoud te geven aan de verbetervoorstellen. Deze aanvullende informatie bestond uit een nieuwe nota: 'Het Wiel'.

Nota 'Het Wiel'(2000)

De nota 'Het Wiel' is op 11 januari 2000 vastgesteld door GS. Het bevat een visie van het provinciaal bestuur op de communicatie van de provinciale organisatie. Er wordt een plan van aanpak beschreven voor de komende drie jaar, waarin wordt aangegeven wanneer en langs welke wegen de geformuleerde doelstellingen zullen worden gerealiseerd.

Het Wiel is oriënterend besproken in de statencommissie voor Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden op 4 februari 2000.

Evaluatierapport 'Communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant' (2005)

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

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

GS besloten vervolgens een onderzoeks- en adviestraject in te stellen waarbij de nadruk lag op de aansluiting van communicatie op de bestuurlijke agenda en de bestuurlijke prioriteiten, de verdeling van communicatietaken in de organisatie en afstemming tussen de centrale en decentrale communicatieteams.

Op 24 juni 2005 werd het Evaluatierapport 'Communicatiefunctie binnen de Provincie Noord-Brabant' ter kennisgeving aan de statencommissie BM toegezonden (BM-0264). Hierbij werd meegedeeld dat het enerzijds een beoordeling en analyse betrof en dat anderzijds op basis hiervan aanbevelingen geformuleerd dienden te worden. Het onderwerp is vervolgens noch in de statencommissie BM noch in PS aan de orde gekomen. Op 4 oktober 2005 hebben GS ingestemd met het evaluatierapport.

Nota 'Verschil maken - Rapportage eerste fase takendiscussie provincie Noord-Brabant' (2007)

In de nota 'Verschil maken - Rapportage eerste fase takendiscussie provincie Noord-Brabant' (27 februari 2007, BM-0519) van de Stuurgroep takendiscussie worden kanttekeningen geplaatst bij de organisatie van de externe communicatie in de

directie Middelen (centraal) en de beleidsdirecties (decentraal). Daarnaast wordt in de nota bezorgdheid uitgesproken over de kosten van de externe communicatie en de vraag gesteld of de externe communicatie niet efficiënter kan, vanwege de omvang en de beperkte inhoudelijke afstemming. Tevens wordt de wens uitgesproken de effectiviteit van de externe communicatie te onderzoeken. De nota is op 6 maart 2007 aan PS aangeboden.

Bestuursakkoord 2007 - 2011 'Vertrouwen in Brabant' (2007)

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

2.2 Normen organisatie communicatiefunctie in het beleidsproces

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de verschillende evaluaties en Het Wiel een grote hoeveelheid uitgangspunten en te ontwikkelen normen bevatten over de organisatie van de communicatie in het beleidsproces.

Deze zijn in de volgende vier thema's onder te brengen:

- kwaliteit van communicatie in het beleidsproces;
- eenheid in de beleidscommunicatie;
- afstemming van de beleidscommunicatie;
- verantwoordelijkheid voor de beleidscommunicatie.

Hierna volgt een toelichting op de thema's. Per thema is een overzicht gegeven van de uitgangspunten en de te ontwikkelen normen, zoals aangegeven in de kaderstellende documenten van de provincie.

In het onderzoek is de rekenkamer nagegaan in hoeverre de provincie deze uitgangspunten en te ontwikkelen normen operationeel heeft gemaakt. Dit is in hoofdstuk 3 bij de bevindingen over dit onderwerp per thema aangegeven. In de gevallen waarin de provincie geen toetsbare normen bleek te hebben uitgewerkt, heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van normen van de Commissie Wallage. Deze normen zijn eveneens in hoofdstuk 3 toegelicht.

Kwaliteit van communicatie in het beleidsproces

In de evaluaties en Het Wiel wordt op verschillende aspecten van kwaliteit ingegaan. Zo wordt in Het Wiel voorzien in de ontwikkeling van een beleidskader voor interactieve beleidsvorming. Daarmee zou de provincie voorzien in een aantal uitgangspunten waaraan de provinciale interactieve beleidsvorming zou moeten voldoen. Een ander voorbeeld van een kwaliteitsaspect is het opleidingsniveau van de betrokken medewerkers. Ook hier worden uitspraken over gedaan.

Het volgende schema bevat de uitgangspunten en te ontwikkelen normen van de provincie voor de kwaliteit van communicatie in het beleidsproces.

Evaluatie 1999	Het Wiel 2000	Evaluatie 2005
Kaders voor interactieve beleidsvorming	Beleidskader interactieve beleidsvorming	
Communicatie integraal onderdeel in beleidsnota's		
Relatiemanagement en public affairs	Beleidskader public affairs	
Deelname communicatieadviseurs aan beleidsoverleg		
Professionele communicatie-ondersteuning aan beleidsdirecties	Beleidsnotitie centraal/decentraal	Verduidelijk rol directie-adviseur
	Internetsite voor interactie met burger	Extern onderzoek afwachten over ontwikkeling van internet en weblogs
		Scholing beleidsmedewerkers in communicatieve vaardigheden met het oog op efficiencywinst

Eenheid in de beleidscommunicatie

Als provincie is het belangrijk dat de externe communicatie inhoudelijk op één lijn zit en ook dat er naar buiten toe duidelijk herkenbaar als één organisatie, namelijk de provincie, wordt gecommuniceerd. Ook voor dit aspect zijn in de verschillende evaluaties en Het Wiel uitdrukkelijk richtinggevende uitspraken gedaan, zoals bijvoorbeeld het oprichten van een Platform In- en Externe Communicatie (PIEC), een overleg voor alle communicatieadviseurs. De uitgangspunten en te ontwikkelen normen uit de provinciale documenten zijn in het volgende schema opgenomen.

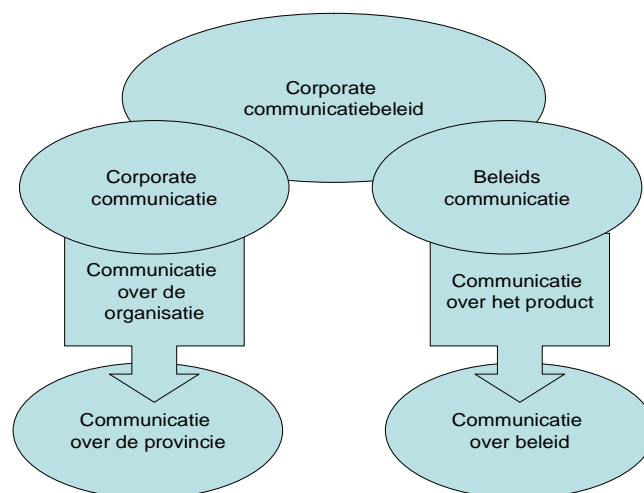
Evaluatie 1999	Het Wiel 2000	Evaluatie 2005
Corporate communicatiestrategie ontwikkelen	Referentiekader in- en externe communicatie	
Monitoren corporate communicatiestrategie	Beleidsnotitie centraal/decentraal	
Adviesrol centraal versterken: strategische communicatieadviseurs ten behoeve van advies aan directies	Beleidsnotitie centraal/decentraal	Verduidelijk rol directieadviseur
Gestructureerd	PIEC	

afstemmingsoverleg		
Deelname hoofd afdeling Communicatie aan overleggen GS en Directieraad		Hoofd afdeling Communicatie woont vergaderingen GS bij
	Huisstijl	

De wens voor het ontwikkelen van een corporate communicatiestrategie is ingegeven door de volgende constatering uit de evaluatie uit 1999: *“Er gaat mogelijke meerwaarde verloren, conflicterende doelstellingen kunnen worden nagestreefd en hiaten of doublures kunnen ontstaan die onopgemerkt blijven. In de afwezigheid van een eenduidig communicatiebeleid vormen de huidige communicatieactiviteiten een lappendeken.”*

De term corporate communicatiestrategie is in deze evaluatie helder uitgelegd. Voor een goed begrip volgt hiervan een korte samenvatting.

De opstellers van de evaluatie zijn van mening dat, om te bereiken dat alle communicatie van de provincie wordt afgeleid van de politieke en bestuurlijke prioriteiten, de provincie moet beschikken over een corporate communicatiestrategie. De term ‘corporate’ wordt hier gebruikt in de zin van provinciebreed. Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen corporate communicatie en beleidscommunicatie. Bij corporate communicatie is de organisatie het object van de communicatie en bij beleidscommunicatie is dat het beleid. De communicatiestrategie is bepalend voor de manier waarop gecommuniceerd wordt. Dit principe is in de volgende figuur weergegeven.



Figuur 1: Scope van corporate communicatie

De opstellers van de evaluatie achten de afdeling Communicatie verantwoordelijk voor het opstellen van het corporate communicatiebeleid en voor de doorwerking daarvan in zowel de corporate communicatie als in de beleidscommunicatie. In de provincie wordt met het begrip corporate communicatiebeleid bedoeld op beleid voor de communicatie als organisatie. Om begripsverwarring te voorkomen, duidt de rekenkamer het begrip ‘corporate communicatiebeleid voor beleidscommunicatie’ aan met de volgende omschrijving ‘provinciebrede kaders of criteria voor beleidscommunicatie’.

Afstemming beleidscommunicatie

De afstemming van de externe communicatie is in een grote organisatie als de provincie een belangrijk punt van aandacht. Daarbij speelt ook de politiek-bestuurlijke dimensie van de organisatie een rol. Zowel bestuurders als beleidsdirecties communiceren over de verschillende beleidsthema’s. In de evaluaties en Het Wiel is aan de afstemming van de externe communicatie veel aandacht besteed. Het schema bevat de uitgangspunten uit de verschillende documenten.

Evaluatie 1999	Het Wiel 2000	Evaluatie 2005
Communicatieprogramma ontwikkelen, afgeleid van doelen	Leidraad communicatieprogrammering	Planning per portefeuille en Brabant-agenda
Gestructureerd afstemmingsoverleg	PIEC	
Deelname hoofd afdeling Communicatie aan overleggen GS en DR		Hoofd afdeling Communicatie woont vergaderingen GS bij
Communicatieadviseurs nemen deel aan MT-vergadering		
Hoofd afdeling Communicatie bespreekt éénmaal per kwartaal voortgang met directeur/ afdelingshoofden		
Hoofd afdeling Communicatie heeft maandelijks overleg met vertegenwoordigers van de diensten		

Verantwoordelijkheid voor de beleidscommunicatie

De organisatie van communicatie in beleid vergt goede afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden. Dit hangt ook samen met de uitgangspunten voor de inrichting van de organisatie en de verdeling van taken en bevoegdheden in het algemeen. In de evaluaties en Het Wiel worden hierover verschillende uitspraken gedaan. Het schema geeft deze weer.

Evaluatie 1999	Het Wiel 2000	Evaluatie 2005
Beleg de verantwoordelijkheid voor de totale provinciale communicatie: hoofd afdeling Communicatie moet expliciet opdracht krijgen van college en directieraad voor regiefunctie voor beleidsontwikkeling communicatie en planning en programmering	Beleidsnotitie centraal/ decentraal	
Beleg de verantwoordelijkheid voor inhuur van externe bureaus bij centrale afdeling Communicatie		
Wijs voor elke gedeputeerde een aanspreekpunt aan binnen de afdeling Communicatie		Woordvoerder voor de portefeuilles van één gedeputeerde
Stroomlijn werkzaamheden afdeling Communicatie		
Versterk kwaliteit en kwantiteit communicatiefunctie		Versterking kwaliteit decentrale communicatiemedewerkers, training adviesvaardigheid

2.3 Normen beheersing kosten van communicatie

Voor het beoordelen van de beheersing van de kosten van communicatie is de rekenkamer nagegaan in hoeverre de kaderstellende documenten hiervoor uitgangspunten/normen bevatten.

Het Wiel

In Het Wiel wordt 'voldoende geld' gezien als één van de drie voorwaarden tot succes voor het nieuwe provinciale communicatiebeleid. Dit wordt als volgt gekwantificeerd: *"Vooralsnog wordt 1% van de begroting besteed aan communicatieactiviteiten."* Daar wordt aan toegevoegd dat de communicatieprogrammeringen van de afdelingen als instrument dienen om prioriteiten te stellen en gelden te begroten ten behoeve van het beleids-/begrotingsjaar.

Evaluatie 2005

Na de evaluatie 'Communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant' besluiten GS in oktober 2005 degene die deze evaluatie heeft uitgevoerd in te huren als interim hoofd. Hij krijgt de opdracht mee zo snel mogelijk vorm en inhoud

te geven aan de aanbevelingen uit het rapport (rekening houdend met de opmerkingen vanuit de Directieraad en de centrale afdeling Communicatie). Daarbij dient hij ook een bijdrage te leveren in het kader van de 10%-efficiency-operatie.

Een aanbeveling uit het evaluatierapport betreft de versterking van de competenties op het gebied van communicatie bij beleidsmedewerkers. Dit zal, zo wordt opgemerkt, niet leiden tot minder communicatie, wel tot minder afzonderlijke communicatiemedewerkers. *“Hier ligt zeker een kans op efficiencywinst. De omvang van die winst is niet op voorhand in te schatten.”*

De evaluatie geeft geen antwoord op de vraag of er in totaal (te) veel of weinig decentrale communicatiemedewerkers binnen de provincie zijn. De onderzoeker wenst zich hierover niet uit te laten. Ook bevat de evaluatie geen aanbevelingen over het leggen van een relatie tussen communicatieplannen en benodigde middelen.

Gehanteerde normen van de rekenkamer

Naast de normen van de provincie hanteert de rekenkamer de norm dat de provincie de kosten van communicatie beheerst. Hieronder verstaat de rekenkamer dat er, uitgaande van de te bereiken doelen, een expliciete afweging wordt gemaakt over de benodigde communicatie-inspanningen en dat er waarborgen zijn dat die inspanningen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk worden uitgevoerd.

Een onderliggende norm voor de beheersing van kosten voor communicatie is dat er inzicht bestaat in de kosten voor communicatie in relatie tot de daarmee beoogde doelen.

2.4 Normen kwaliteit uitvoering campagnes

De kaderstellende documenten van de provincie bevatten wel algemene normen voor de uitvoering van externe communicatie, maar geen specifieke normen voor de uitvoering van campagnes. De rekenkamer heeft hiervoor normen gebruikt die afgeleid zijn van algemeen aanvaarde criteria voor het functioneren van een overheid.

Bij grote publiekscampagnes, waar relatief veel middelen mee zijn gemoeid en waarbij de provincie duidelijk naar buiten treedt, ligt het in de rede dat deze campagnes duidelijk zijn af te leiden van doelen die de Staten hebben vastgesteld.

Om de bijdrage van een campagne aan het bereiken van die doelen te kunnen vaststellen, is het nodig dat de doelen van de Staten meetbaar zijn geformuleerd en dat voor de campagne zelf ook vooraf meetbare doelen of resultaten zijn geformuleerd.

Aan een campagne ligt een communicatieplan ten grondslag, waarin de doelen zijn beschreven. Er is een doelgroepanalyse en de inzet van de communicatie-instrumenten is daarop gebaseerd. Bij de inzet van communicatie-instrumenten is gestuurd op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Er is voorzien in een evaluatie over de effecten van de campagne en over de ingezette communicatie-instrumenten.

De Staten worden geïnformeerd over de effecten van de campagne.

3 Bevindingen organisatie communicatiefunctie in het beleidsproces

In dit hoofdstuk wordt eerst de inrichting van de communicatiefunctie in de provincie beschreven. Daarna volgen de bevindingen over de organisatie van de communicatiefunctie in het beleidsproces, waarbij de indeling in de vier thema's is aangehouden:

- kwaliteit van communicatie in het beleidsproces;
- eenheid in de beleidscommunicatie;
- afstemming van de beleidscommunicatie;
- verantwoordelijkheid voor de beleidscommunicatie en verdeling van taken.

Per thema is aangegeven in hoeverre de uitgangspunten en te ontwikkelen normen uit de evaluaties en Het Wiel zijn uitgewerkt. Waar dat niet het geval is, zijn de normen van de Commissie Wallage gebruikt om de praktijk aan te toetsen. Deze zijn bij de desbetreffende thema's toegelicht.

3.1 Beschrijving inrichting communicatiefunctie in de provincie

Organisatie

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het provinciale communicatiebeleid en de uitvoering daarvan liggen bij GS. De portefeuille communicatie is bij één gedeputeerde belegd, die daarmee het bestuurlijk aanspreekpunt is voor communicatie.

De communicatiefunctie is in de gehele ambtelijke organisatie ingebed. De ambtelijke organisatie bestaat uit vijf directies, ieder geleid door een directeur. De vijf directeuren onder leiding van de Algemeen directeur vormen de directieraad.

De vijf directies bestaan uit één stafdirectie (Middelen) en vier lijndirecties (de beleidsdirecties). Elke lijndirectie is integraal verantwoordelijk voor het betreffende beleid. In het staf-lijnmodel wordt ook gesproken van centraal niveau (stafdirectie) en decentraal niveau (de beleidsdirecties). De directie Middelen verricht ondersteunende en adviserende taken voor de beleidsdirecties: Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving (ROH), Sociale en Culturele ontwikkeling (SCO), Ecologie (ECL) en Economie en Mobiliteit (EenM). In de directie Middelen zijn stafdiensten ondergebracht, waaronder de Bestuursstaf. Binnen de Bestuursstaf is het centrale bureau Communicatie geplaatst.

In de organisatie wordt het onderscheid corporate communicatie en beleidscommunicatie gehanteerd. Daarnaast wordt gesproken over bestuurlijke communicatie. Hieronder verstaat men de communicatie door het bestuur.

De taakverdeling is als volgt:

- Het centrale bureau Communicatie is verantwoordelijk voor de corporate en de bestuurlijke communicatie;
- De beleidsdirecties zijn verantwoordelijk voor de beleidscommunicatie. Dit volgt uit de integrale verantwoordelijkheid van de directeuren van de beleidsdirecties: communicatie over beleidsthema's wordt beschouwd als een onderdeel van het beleidsproces.

Binnen het centrale bureau Communicatie zijn vier clusters ondergebracht: Woordvoering, Redactie (advisering over media, productie van eigen bladen, internet), Communicatieadvies en PR/externe betrekkingen.

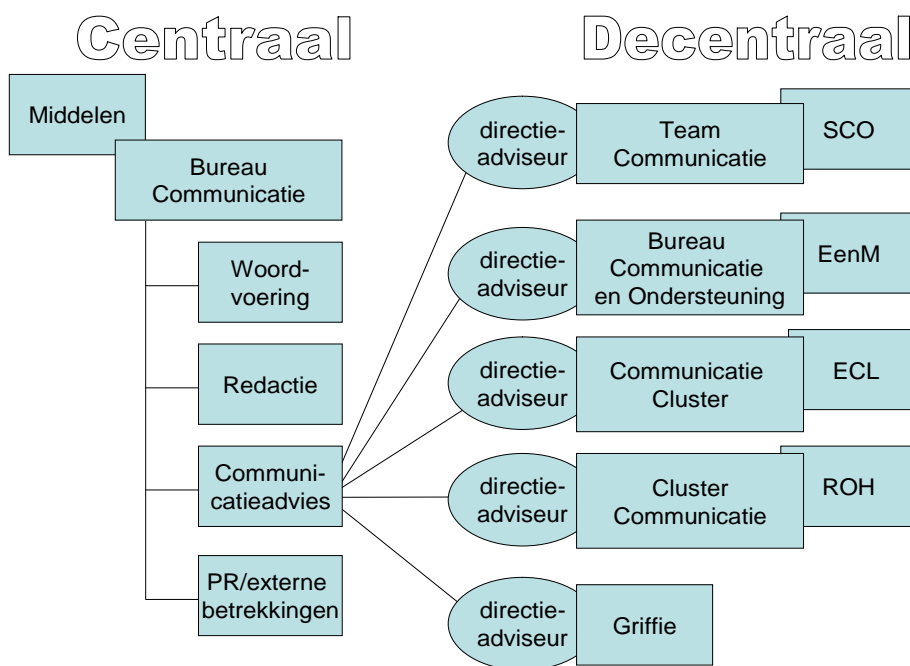
In de organisatie van de communicatiefunctie heeft het cluster Communicatieadvies een belangrijke rol. Het cluster houdt zich bezig met corporate communicatie en strategische advisering over provinciebrede trajecten. Binnen dit cluster is ook de functie van directieadviseur ondergebracht.

Voor elke beleidsdirectie, de directie Middelen en de Griffie is binnen het bureau Communicatie 1 fte beschikbaar voor de functie van directieadviseur. Deze directieadviseurs zijn fysiek geplaatst binnen de directies. Hun taken zijn het bewaken van de corporate kaders, zoals bijvoorbeeld de huisstijl, het afstemmen van de beleidscommunicatie met de bestuurlijke en corporate communicatie en het adviseren over strategische communicatie door de directie.

De beleidsdirecties zijn integraal verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Daarmee dragen ze ook verantwoordelijkheid voor de communicatie die hieruit voortvloeit. Elke beleidsdirectie beschikt over een eigen team communicatieadviseurs waarbij de directieadviseur fysiek is geplaatst. Bij de directies ECL en SCO valt dit team onder het bedrijfsbureau, bij de directie ROH valt het team onder het bureau Beleidsontwikkeling & Regie en bij de directie EenM maakt het deel uit van het bureau Communicatie en Ondersteuning. De communicatiemedewerkers in de beleidsdirecties hebben een adviserende functie en voeren daarnaast communicatieactiviteiten (maken van folders, presentaties etc.) uit. In een enkel geval voeren de communicatiemedewerkers ook projectwerkzaamheden uit.

In de beleidsdirecties zijn sommige beleidsmedewerkers voor een deel van hun werkzaamheden belast met communicatietaken, zoals het actueel houden van de internetinformatie op bepaalde beleidsterreinen. Deze medewerkers maken geen deel uit van de communicatieteams in de directies.

De inrichting van de communicatiefunctie binnen de provincie is samengevat in figuur 2.



Figuur 2: Centrale en decentrale inrichting van de communicatiefunctie

Planning werkzaamheden en afstemming

De teams communicatie van de beleidsdirecties stellen jaarlijks een werkplan op waarin zij hun activiteiten opnemen. Ook zorgen deze teams voor een zogenaamde communicatiekalender. Daarin worden externe communicatieactiviteiten opgenomen. Elke directie beschikt over een communicatiekalender.

De directieadviseurs komen onder leiding van het hoofd bureau Communicatie eens in de twee weken bij elkaar (in het zogenaamde kern-PIEC).

De woordvoerders van de gedeputeerden stellen een communicatiekalender op waarin de externe activiteiten van deze gedeputeerden zijn opgenomen. De woordvoerders stemmen deze communicatiekalenders op bestuurlijk niveau op elkaar af en met de directieadviseurs op de communicatiekalenders van de directies.

In de uitwerking van de programma's uit het bestuursakkoord 2007-2011 worden met ingang van 2008 ook de externe communicatieactiviteiten binnen de programma's op elkaar afgestemd. Dit is een gezamenlijke taak van de woordvoerder en de communicatieadviseur van het desbetreffende programma. Voor de afstemming over

alle programma's heen is er een overleg waaraan alle woordvoerders en de communicatieadviseurs van de programma's deelnemen.

Binnen het centrale bureau Communicatie bestaat een stafoverleg voor de coördinatoren van de clusters onder leiding van het hoofd van het bureau. Het hoofd bureau Communicatie woont de vergaderingen bij van het MT, GS en de Directieraad.

Vanaf 1 oktober 2005 tot aan maart 2007 is de functie van hoofd bureau Communicatie niet structureel ingevuld, maar op interim-basis door de onderzoeker van de evaluatie in 2005. Het interim-hoofd nam geen deel aan de vergaderingen van GS. Besloten was dat het plaatsvervangend hoofd hieraan deel zou nemen.

Per 1 maart 2007 is het nieuwe hoofd bureau Communicatie benoemd. Zij kreeg als opdracht mee het verbeteren van internet als onderdeel van communicatie en het versterken van de verbinding tussen de bestuurlijke agenda en de beleidsagenda. Kort na haar aantreden stelde zij vast dat er behoefte was aan meer sturing en regie op communicatie vanuit het centrale bureau Communicatie. Daarom heeft zij onder meer ingezet op het bevorderen van de professionaliteit en deskundigheid van de communicatiemedewerkers in het bureau Communicatie en de communicatiemedewerkers in de teams binnen de directies en het verbeteren van de samenhang in de communicatieactiviteiten binnen de organisatie door middel van het instrument communicatiekalender.

3.2 Kwaliteit communicatie in het beleidsproces

3.2.1 Gehanteerde normen

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre de aanbevelingen en uitgangspunten uit de evaluaties en Het Wiel zijn uitgewerkt in operationele richtlijnen en criteria, opdat duidelijk is aan welke normen de praktijk van de beleidscommunicatie in dit onderzoek kan worden getoetst.

Het resultaat van deze inventarisatie is in het volgende schema aangegeven.

Kwaliteit communicatie in het beleidsproces

Evaluatie 1999	Het Wiel 2000	Evaluatie 2005	Uitvoering
Kaders voor interactieve beleidsvorming	Beleidskader interactieve beleidsvorming		Er zijn geen provinciebrede richtlijnen of criteria ontwikkeld voor de kwaliteit van de communicatie bij interactieve

			beleidsvorming
Communicatie integraal onderdeel in beleidsnota's			In GS-voorstellen zit standaard een communicatie-paragraaf
Relatiemanagement en public affairs	Beleidskader public affairs		Er zijn geen provinciebrede richtlijnen of criteria ontwikkeld voor de kwaliteit van de communicatie op het gebied van public affairs
Deelname communicatieadviseurs aan beleidsoverleg			Woordvoerder neemt deel aan beleidsoverleg
Professionele communicatie-ondersteuning aan beleidsdirecties	Beleidsnotitie centraal/decentraal	Verduidelijk rol directie-adviseur	Er is geen beleidsnotitie centraal/decentraal opgesteld. De functie van de directieadviseur is begin 2008 besproken in de directieraad en herbevestigd.
	Internetsite voor interactie met burger	Extern onderzoek afwachten over ontwikkeling van internet en weblogs	In 2007 is begonnen met opzet structuur, in 2008 is een webteam geformeerd en is gestart met de opzet van een nieuwe website (gereed juni 2009)
		Scholing beleidsmedewerkers in communicatieve vaardigheden met het oog op efficiencywinst	In de directie SCO is in 2007 als pilot een training beleidsmedewerkers uitgevoerd als voorbereiding op een provinciebrede training

Uit het onderzoek blijkt dat er geen provinciebrede richtlijnen en criteria zijn ontwikkeld voor communicatie bij interactieve beleidsvorming en voor relatiemanagement en public affairs. Wel is er standaard een communicatieparagraaf opgenomen in de beleidsvoorstellen aan GS.

Er is geen beleidsnotitie centraal/decentraal opgesteld. De rol van de directieadviseur is begin 2007 herbevestigd. In 2007 is, na het aantreden van het nieuwe hoofd bureau Communicatie, de ontwikkeling van internet structureel opgepakt.

In 2007 heeft voor het eerst, binnen de directie SCO, als pilot een training communicatie van beleidsmedewerkers plaatsgevonden, georganiseerd door het team communicatie van de directie. Het is de bedoeling om deze training breder in de organisatie te gaan geven.

Vanwege het ontbreken van provinciebrede uitgangspunten en criteria heeft de rekenkamer voor de toetsing van de praktijk gebruik gemaakt van de volgende aanbevelingen van de Commissie Wallage.

Gehanteerde aanbevelingen van de Commissie Wallage

- Communicatie is een integraal onderdeel van elk beleidsdossier zodat de inzet van communicatie tijdig wordt afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten als regelgeving en voorzieningen.
- Per beleidsdossier wordt in elke fase van de beleidscyclus vastgesteld of en hoe communicatie wordt ingezet.
- Communicatiedeskundigen hebben toegang tot belangrijke managementbesprekingen.
- Er zijn afspraken tussen managers en communicatiedeskundigen over waar verantwoordelijkheden liggen voor communicatie en managers hebben een goed inzicht in wat communicatie vermag.
- De organisatorische inbedding van communicatie is logisch: de verhouding tussen centrale en decentrale taken bij communicatie sluit aan bij de totale provinciale organisatie; idem strategische en uitvoerende taken, respectievelijk de verhouding tussen zelf uitvoeren en uitbesteden van werkzaamheden.

3.2.2 Interactieve beleidsvorming

Uit de gesprekken met projectleiders en leidinggevendenden is naar voren gekomen dat interactieve beleidsvorming de laatste 10 jaar sterk is toegenomen. Volgens de geïnterviewden is het betrekken van externe partners en burgers bij de beleidsvorming in elk beleidsproces in meer of mindere mate wel aan de orde. Soms is dit wettelijk verplicht of volgt het uit de rol van de provincie, onder andere als gevolg van nieuwe (Europese) wetgeving. Naar zeggen van de geïnterviewden is er binnen de directies geen behoefte aan provinciebrede richtlijnen of criteria voor communicatie binnen de interactieve beleidsvorming. De rekenkamer verstaat daar bijvoorbeeld onder: provinciebrede afspraken over de manier waarop burgers en andere partijen worden uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan de beleidsontwikkeling, afspraken over het vooraf informeren van betrokkenen over hun rol in het proces en de gevolgen die betrokkenen daar later wel en niet aan kunnen verbinden, afspraken over de manier waarop naar betrokkenen wordt

teruggekoppeld wat er met hun bijdrage is gebeurd en over het uiteindelijk vastgestelde beleid.

De gesprekspartners onderkennen dat er weinig uitwisseling plaatsvindt binnen de provincie over de gehanteerde aanpak en over succes- en faalfactoren in de communicatie bij interactieve beleidsvorming. Projectleiders en leidinggevendenden zien overigens wel de meerwaarde in van het regelmatig uitwisselen van ervaringen over dit soort zaken. Tegelijkertijd geeft men aan dat evalueren binnen de provincie niet sterk ontwikkeld is en dat dit meestal beperkt blijft tot gevallen waarin zaken zijn misgegaan. Geen van de geïnterviewden kon overigens een voorbeeld geven van een interactief beleidsproces, waarin volgens hun inschatting ernstige fouten op het gebied van communicatie waren gemaakt.

3.2.3 Communicatie als integraal onderdeel van beleid

In de provincie is het een belangrijk uitgangspunt dat communicatie een integraal onderdeel is van beleid. In het werkplan van het cluster Communicatie van de directie ECL is dit als volgt beschreven:

“Communicatie is een krachtig beleidsinstrument en kan op diverse manieren ingezet worden:

- *Communicatie over beleid, bijvoorbeeld voorlichting;*
- *Communicatie als beleid, bijvoorbeeld gedragsverandering tot stand brengen;*
- *Communicatie in beleid, bijvoorbeeld inspraak of bij vorming van beleid.”*

Het uitgangspunt dat communicatie een integraal onderdeel is van beleid, is in de provincie reden geweest om de verantwoordelijkheid voor de beleidscommunicatie in de lijn te leggen (decentraal).

In de beleidsvoorstellen aan GS dient een verplichte paragraaf Communicatie te worden opgenomen. Hierin dient te worden aangegeven wat de communicatieve uitwerking is van het betrokken beleidsvoorstel. De gedachte is dat de communicatieve aspecten van een beleidsvoorstel zijn uitgewerkt in een communicatieplan, dat de basis is voor de invulling van de communicatieparagraaf. Een blanco communicatieparagraaf wijst meestal op het ontbreken van een communicatieplan.

Uit de gesprekken met betrokkenen binnen de provincie blijkt dat de kwaliteit van de inhoud van deze paragraaf verschillend wordt beoordeeld.

Communicatieadviseurs van de directies beoordelen de kwaliteit als erg wisselend. Volgens hen is het voor beleidsmedewerkers niet altijd duidelijk wat onder communicatie wordt verstaan: *“een brochure wordt wel vermeld, maar een informatieavond niet.”* Beleidsmedewerkers zijn van mening dat de fysieke aanwezigheid van communicatieadviseurs in de directie hen aanzet om aan het

aspect communicatie te denken. Leidinggevend vinden dat de paragraaf goed wordt ingevuld.

Beleidsvoorstellen voor GS worden binnen de directies getoetst. Uit de gesprekken blijkt dat de toetsing van de communicatieparagraaf per directie verschilt. Omdat het hoofd bureau Communicatie deelneemt aan de vergaderingen van GS is er een waarborg aan het eind van het besluitvormingsproces dat communicatieplannen en de informatie in de communicatieparagraaf vanuit een professionele communicatiedeskundigheid worden getoetst.

In de praktijk blijkt het voor te komen dat het hoofd bureau Communicatie op dat moment constateert dat de communicatieparagraaf of het communicatieplan bij een beleidsvoorstel onvoldoende is uitgewerkt. Het desbetreffende beleidsvoorstel werd in die gevallen naar de directie teruggestuurd. De rekenkamer constateert dat er onvoldoende wordt gewaarborgd dat er een professionele toets is op de communicatieplannen en de inhoud van de communicatieparagraaf vanaf de eerste stappen in het besluitvormingsproces. De directieadviseurs hebben aangegeven dat zij de verbetering van de kwaliteit van de communicatieparagraaf op de agenda hebben staan voor het kern-PIEC.

3.2.4 Afweging inzet communicatie per beleidsfase

Uit de gesprekken met de communicatiemedewerkers bij de directies is gebleken dat zij zich ervan bewust zijn dat elke beleidsfase om een nieuwe afweging vraagt. Ook houdt een enkeling zich bezig met de vraag hoe je kunt waarborgen dat een dergelijke afweging op vaste momenten in het beleidsproces plaatsvindt (*“ankerpunten in het beleidsproces aanbrenge(n)”*). Van een dergelijke waarborg is overigens momenteel nog geen sprake.

Voorts is gebleken dat projectleiders en leidinggevend vinden het vanzelfsprekend dat communicatie deel uitmaakt van de afwegingen binnen het beleidsproces. In de directie SCO is anderhalf jaar geleden een expliciet besluit genomen dat communicatie vanaf het begin van het beleidsproces moet worden meegenomen.

De rekenkamer constateert dat het niet waarneembaar is of er altijd, in elk fase van het beleidsproces, een afweging plaatsvindt over de inzet van communicatie. Hierbij speelt ook een rol dat niet duidelijk is welke instrumenten in welke fase kunnen of moeten worden ingezet. Eén geïnterviewde projectleider wees op een schema dat in het kader van de huisstijl is ontwikkeld.

Daarin worden communicatie-instrumenten onderscheiden en verschillende ‘tonen’ van communicatie in verschillende situaties. Uit het feit dat niet vaker op dit schema is gewezen, maakt de rekenkamer op dat dit schema niet breed wordt toegepast.

3.2.5 Afweging inzet communicatie-instrumenten

Instrumenten voor het maken van keuzes over de uitvoering van communicatie

De inzet van de juiste instrumenten op het juiste moment voor de juiste doelgroepen is een voorwaarde voor een kwalitatief goede inbedding van communicatie in het beleidsproces.

Communicatieadviseurs zien het adviseren over de keuze van instrumenten als een specifiek onderdeel van hun professie. Communicatieplannen worden echter lang niet altijd door communicatieadviseurs opgesteld. In principe is dit een taak van een projectleider. Deze kan hierover advies inwinnen, maar is hiertoe niet verplicht. Er bestaan geen algemene richtlijnen of richtlijnen binnen een directie voor het opstellen van communicatieplannen.

Het cluster communicatie binnen de directie ECL heeft methodieken ontwikkeld om te bepalen welke communicatie-instrumenten kunnen worden ingezet, zoals de doelgroepenanalyse. Deze doelgroepenanalyse kan projectleiders helpen bij het stellen van de juiste vragen aan het begin van een beleidsproces. In interviews is aangegeven dat het cluster niet voldoende capaciteit heeft om alle medewerkers binnen de directie van dienst te kunnen zijn bij het maken van de keuze voor communicatie-instrumenten. Het cluster wijst de medewerkers daarvoor dan ook vaak op externe bureaus die hierin gespecialiseerd zijn.

Duidelijkheid over de te communiceren boodschap

De geïnterviewde communicatieadviseurs zijn van mening dat projectleiders en leidinggevendenden in plaats van ontvangergericht nog vaak zendergericht denken. Hiermee wordt bedoeld dat zij willen laten zien wat zij ontwikkeld hebben, maar daarbij niet de vraag stellen of degenen aan wie zij dat willen laten zien daar behoefte aan hebben. De communicatieadviseurs zien hier een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd; ervoor zorgen dat de communicatievraag vanuit de ontvanger wordt gesteld: welke boodschap moet er worden gecommuniceerd? Projectleiders en leidinggevendenden hebben aangegeven het fenomeen van zendergerichte communicatie te herkennen. Overigens onderkennen zij ook de meerwaarde van een communicatieadviseur op dit punt. De rekenkamer constateert dat door het vrijblijvende karakter van het vragen van advies aan de communicatieadviseurs er geen waarborg is dat het accent ligt op ontvangergerichte communicatie.

Duidelijkheid over inzet van type communicatie-instrumenten

De geïnterviewde communicatieadviseurs wijzen erop dat projectleiders en leidinggevendenden vaak het communicatiemiddel (bijvoorbeeld een brochure) al hebben bepaald, voor ze zich de vraag stellen wat ze willen communiceren, aan wie ze iets willen overbrengen en wat ze ermee willen bereiken. Ook dit wordt onderkend door de betrokkenen.

Afweging over te informeren partijen

De laatste jaren heeft het bestuur veel aandacht besteed aan de versterking van de zichtbaarheid van de provincie. Naar de mening van de communicatieadviseurs schiet de communicatie naar burgers hierdoor nog wel eens door.

Als zij om advies worden gevraagd, merken ze de neiging bij projectleiders en leidinggevendenden om alles met de burger te willen communiceren.

De burger is echter vaak helemaal niet belanghebbend, bijvoorbeeld als het gaat om een regeling die alleen van belang is voor gemeenten. De communicatieadviseurs menen dat hierdoor het risico ontstaat dat communicatie contraproductief gaat werken. De burger krijgt teveel informatie waar hij niets mee kan. De geïnterviewde projectleiders en leidinggevendenden herkenden dit punt in mindere mate. Een enkeling meent dat dit risico er nu eenmaal bij hoort en hieraan niet teveel energie besteed moet worden.

3.2.6 Aanwezigheid communicatiedeskundigen bij managementbesprekingen

Eén van de aanbevelingen van de evaluatie 1999 luidt dat communicatieadviseurs zouden moeten deelnemen aan het beleidsoverleg. In de praktijk zijn de woordvoerders altijd aanwezig bij het beleidsoverleg. Communicatieadviseurs die bijvoorbeeld het communicatieplan bij een beleidsvoorstel hebben opgesteld, zijn in principe niet aanwezig bij het beleidsoverleg. Een woordvoerder heeft een andere rol dan een communicatieadviseur; hij/zij benadert zaken vanuit het perspectief van het externe optreden van de gedeputeerde. De communicatieadviseur benadert onderwerpen vanuit de inhoud van het beleid.

De directeuren hebben aangegeven er geen voorstander van te zijn dat communicatiemedewerkers standaard deelnemen aan het beleidsoverleg. Zij vinden dit een te grote belasting ten opzichte van de beschikbare capaciteit en bovendien vinden zij het, vanuit de integrale verantwoordelijkheid van een projectleider, niet nodig dat er een communicatieadviseur aanwezig is. Zij geven aan dat als het om een bijzonder project gaat, de communicatieadviseur wel wordt uitgenodigd. Verder menen zij dat communicatieadviseurs zelf kunnen aangeven wanneer hun aanwezigheid in het beleidsoverleg van belang is. Uit de gesprekken met de communicatieadviseurs is gebleken dat zij zelden deelnemen aan het beleidsoverleg.

3.2.7 Afspraken tussen managers en communicatieadviseurs

Leidinggevendenden en medewerkers in de communicatieclusters zijn allen bekend met de adviserende rol van de communicatieadviseurs. Ten aanzien daarvan merken ze op dat de communicatieadviseurs meestal naar aanleiding van vragen adviezen verstrekken en zich in die zin niet pro-actief opstellen. Zij verklaren dit door de hoge werklast van de communicatiemedewerkers. Enkele leidinggevendenden menen

dat de rol van de communicatieadviseur niet beperkt moet blijven tot het verstrekken van advies, maar dat zij ook (een deel van) de uitvoering ter hand zouden moeten nemen.

Verder is uit de interviews naar voren gekomen dat met name de directieadviseurs vinden dat zij binnen de directie nog te weinig de rol hebben van strategisch communicatieadviseur ten behoeve van de directeur. Er zijn nog geen afspraken vastgelegd over gestructureerd overleg tussen directeuren en directieadviseurs.

De geïnterviewde projectleiders zijn van mening dat hun leidinggevendens goed op de hoogte zijn van de functie van communicatie in beleidsprocessen en dat zij daar ook op sturen. De leidinggevendens vinden projectleiders tegenwoordig vooral sterk in processen en communicatie. Dat ligt ook besloten in het competentieprofiel van projectleiders.

3.2.8 Organisatorische inbedding van communicatie

Gezien het organisatiemodel dat de provincie hanteert (staf/lijn model met integrale verantwoordelijkheid binnen de lijn) is de centraal/decentrale inbedding van de communicatiefunctie logisch. De geïnterviewde medewerkers van de clusters communicatie vinden het van grote meerwaarde dat zij fysiek dicht bij de beleidsmedewerkers zijn geplaatst. Zij menen dat beleidsmedewerkers hierdoor eerder bij hen binnenlopen voor advies en het voor henzelf bevorderlijk is voor de betrokkenheid bij de inhoud van het beleid. Wat dit laatste punt betreft is het opvallend dat binnen sommige directies de communicatiemedewerkers niet langer op specifieke beleidsthema's, maar op verschillende beleidsterreinen worden ingezet (na jaren wel thematisch te hebben gewerkt), terwijl in andere directies leidinggevendens juist toe willen naar het inzetten van communicatieadviseurs op specifieke thema's.

In elk geval vinden de communicatieadviseurs het zelf belangrijk dat zij fysiek als team bij elkaar zijn geplaatst. Op deze manier weten ze van elkaar wat ze doen en vindt er ook vakmatige uitwisseling plaats.

Het centrale bureau Communicatie is verantwoordelijk voor het (ontwikkelen en monitoren van) corporate communicatiebeleid. De specifieke in het Wiel en de evaluaties aangekondigde kaders voor aspecten van beleidscommunicatie zijn door dit bureau niet ontwikkeld. Wel heeft bureau Communicatie ten behoeve van de communicatiemedewerkers in de organisatie een leidraad voor de toepassing van de huisstijl opgesteld. Hierin zijn uitgangspunten over de toon van de communicatie te ontlenen, gekoppeld aan voorschriften voor de vormgeving in uitingen, zoals brochures of nota's.

Er zijn geen documenten waaruit blijkt wat de reden is dat de in Het Wiel en de evaluaties aangekondigde en aanbevolen provinciebrede richtlijnen en criteria voor de beleidscommunicatie niet zijn ontwikkeld. Er zijn hier geen besluiten over genomen. Uit de gesprekken met betrokkenen binnen de provincie is hieromtrent

ook geen duidelijk beeld naar voren gekomen. De meeste gesprekspartners wezen op het feit dat er geen vast hoofd bureau Communicatie was en dat het interim hoofd vooral aandacht heeft besteed aan de bestuurlijke communicatie. In de organisatie van de communicatiefunctie is de functie van directieadviseur cruciaal. Deze functie werd geïntroduceerd in de evaluatie van 1999 en kwam opnieuw aan de orde in evaluatie van 2005. Daarbij werd het volgende aanbevolen: *“Verduidelijk de rol van de directieadviseur Communicatie. Taken van de directieadviseur moeten zijn: planning van communicatie op decentraal niveau, realiseren van de samenhang, bewaken van de uitvoering, afstemmen van publicaties met eigen media en aansluiting op de politieke agenda.”*

De leden van de Directieraad waren over dit punt van mening dat een centraal geplaatste adviseur geen functionele leiding kan geven aan communicatiebeleid en uitvoering door de directies. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt naar hun mening in de lijn. Tegelijkertijd bleek uit het onderzoek dat decentrale communicatiemedewerkers behoefte hadden aan professionele sturing. Geadviseerd werd daarom de directieadviseur een coördinerende verantwoordelijkheid te geven, met een sterke ondersteuning vanuit het betreffende Directieteam (de directeur of een ander lid van het directieteam houdt communicatie in portefeuille).

De rekenkamer constateert dat er vanaf 1999, bij de introductie van de functie van directieadviseur, steeds onduidelijkheid is geweest over deze functie.

Deze constatering wordt bevestigd door het beeld dat uit de interviews naar voren is gekomen. Aangegeven is dat de eerste directieadviseurs aantraden in een situatie dat de communicatiemedewerkers in de beleidsdirecties veelal verspreid zaten over de directie. Vervolgens werden de clusters communicatie gevormd. Welke rol de directieadviseurs daarin hadden was niet duidelijk. Uit de gesprekken blijkt dat het voor de eerste directieadviseurs en de communicatieadviseurs in de clusters communicatie onduidelijk was of zij alleen coördinator waren vanuit de inhoud of ook leiding behoorden te geven aan de nieuw gevormde teams. Hierdoor ontstonden in verschillende directies spanningen aan beide kanten, wat ertoe heeft geleid dat er vacatures ontstonden voor de functie van directieadviseur. In de jaren 2006 en 2007 zijn deze vacatures niet meer vast ingevuld. Hiertoe had de directeur Middelven besloten, vanwege de efficiencytaakstelling en de onduidelijkheden rond de functie. Daarnaast was hij van mening dat het besluit tot het wel of niet invullen van de functie overgelaten diende te worden aan het te benoemen hoofd Communicatie. De functie van directieadviseur is in 2006 en 2007 in de meeste directies dan ook uitgevoerd door tijdelijke krachten.

Het nieuwe hoofd bureau Communicatie heeft begin 2008 besloten om de functie van directieadviseur te handhaven, waarbij het oude functieprofiel is herbevestigd. Vooral de aspecten sturing en samenhang vormden het argument om de functie te handhaven. Belangrijke instrumenten hiervoor zijn, volgens het hoofd bureau Communicatie, het afstemmingsoverleg van de directieadviseurs onder leiding van het hoofd bureau Communicatie en de driehoek woordvoerder, directieadviseur en

hoofd bureau Communicatie ten behoeve van het opstellen van de communicatiekalenders. Begin 2008 zijn de eerste vaste medewerkers in de functie van directieadviseur zijn benoemd. Strategische advisering ten behoeve van strategische en uitvoerende werkzaamheden is binnen de provincie zowel op centraal als decentraal niveau belegd: op centraal niveau het corporate communicatiebeleid en op decentraal niveau strategische advisering door de directieadviseurs op specifieke beleidsterreinen. Deze strategische advisering houdt in dat per beleidsonderwerp advies kan worden gevraagd.

Op basis van de interviews kan worden geconstateerd dat de directies weinig gebruik maken van de mogelijkheid om de directieadviseur als strategische adviseur ten behoeve van het management in te zetten. Een uitzondering hierop vormt de directie SCO. Hier heeft de interim directieadviseur ten behoeve van de directie een strategisch communicatieplan voor 2008-2009 ontwikkeld. Wat de uitvoerende werkzaamheden op decentraal niveau betreft, is uit gesprekken met betrokkenen gebleken dat niet binnen alle directies duidelijk is wat daarbij wel en niet tot de taak van de communicatieadviseur behoort.

3.2.9 Internet en website provincie

Dat internet een belangrijk communicatie-instrument is wordt binnen de provincie onderkend. De uitwerking ervan blijkt echter een lastige opgave. Ten eerste gaat het om het ontwikkelen van een ontwerp waarbinnen de verschillende functies van internet ten behoeve van de beleidscommunicatie zodanig zijn uitgewerkt, dat deze op een eenvoudige wijze kunnen worden benut. Ten tweede gaat het om het opzetten van een organisatie voor het actueel houden van de informatie en het toepassen van de verschillende mogelijkheden. In augustus 2008 heeft een extern bureau de opdracht gekregen de website van de provincie een nieuwe structuur, navigatie en uiterlijk te geven. Er wordt een nieuwe website ontwikkeld met een nieuwe structuur en navigatie die in juni 2009 operationeel zal zijn. Het voorzien in één overheidsloket wordt hierbij ook meegenomen.

3.2.10 Training communicatie beleidsmedewerkers en leidinggevenden

Projectleiders en leidinggevenden zijn verantwoordelijk voor de inzet van communicatie tijdens het beleidsproces. Daarbij kunnen richtlijnen hen helpen om tijdig de juiste afwegingen te maken. Daarnaast kan de organisatie de kans dat zij er 'vanzelfsprekend' aan denken vergroten, bijvoorbeeld door communicatieadviseurs trainingen te laten ontwikkelen voor beleidsmedewerkers, projectleiders en leidinggevenden en deze aan te bieden. Binnen de provincie is in 2007 de training 'communicatiebewustzijn' als tweedaagse pilottraining onder de noemer 'factor C' voor beleidsmedewerkers en projectleiders binnen de directie SCO georganiseerd. Het is de bedoeling om deze training in alle beleidsdirecties te geven. Er wordt nog nagedacht over een training voor leidinggevenden.

3.3 Eenheid in de beleidscommunicatie

3.3.1 Gehanteerde normen

In het volgende schema is aangegeven in hoeverre de aanbevelingen en de uitgangspunten uit de evaluaties en het Wiel in de onderzoeksperiode zijn uitgewerkt in operationele richtlijnen en criteria, opdat duidelijk is aan welke normen de praktijk van de beleidscommunicatie in dit onderzoek kan worden getoetst. Het resultaat van deze inventarisatie is in het volgende schema aangegeven.

Eenheid in externe communicatie

Evaluatie 1999	Het Wiel 2000	Evaluatie 2005	Uitvoering
Corporate communicatiestrategie ontwikkelen	Referentiekader in- en externe communicatie		Er zijn geen provinciebrede richtlijnen en criteria ontwikkeld voor de sturing op beleidscommunicatie
Monitoren corporate communicatiestrategie	Beleidsnotitie centraal/decentraal		Er zijn geen provinciebrede richtlijnen en criteria ontwikkeld voor de organisatie van de communicatiefunctie
Adviesrol centraal versterken: strategische communicatieadviseurs tbv advies aan directies	Beleidsnotitie centraal/decentraal	Verduidelijk rol directieadviseur	De rol van de directieadviseur is in de jaren 2006 en 2007 niet verduidelijkt. Begin 2008 is het functieprofiel herbevestigd.
Gestructureerd afstemmingsoverleg	PIEC		PIEC is ingevoerd vanaf 2002
Deelname hoofd afdeling communicatie aan overleggen GS en DR		Hoofd afdeling communicatie woont vergaderingen GS bij	In 2006 en 2007 woonde plv hoofd communicatie vergaderingen bij
	Huisstijl		Huisstijl is in 2002 ingevoerd

Uit het schema blijkt dat er geen richtlijnen en criteria zijn ontwikkeld ten behoeve van de provinciebrede sturing en monitoring op beleidscommunicatie. Ook is er geen uitwerking gegeven aan de manier waarop de communicatiefunctie in de organisatie is ingebed. Over de rol van de directieadviseur is, zoals blijkt uit de vorige paragraaf geen extra duidelijkheid geschapen in de jaren 2006 en 2007.

Het functieprofiel is begin 2008 herbevestigd. Het PIEC en de huisstijl zijn ingevoerd in 2002. Tot aan de komst van het nieuwe hoofd bureau communicatie heeft het plaatsvervangend hoofd de vergaderingen van GS en de Directieraad bijgewoond.

Om de praktijk te kunnen beoordelen, heeft de rekenkamer daarom ook hier gebruik gemaakt van de uitwerking van de adviezen van de Commissie Wallage.

Gehanteerde aanbevelingen van de Commissie Wallage

- De provincie profileert zich in een herkenbare huisstijl met een beperkt aantal heldere karakteristieken die aansluiten op de realiteit en op voorkeuren van doelgroepen.
- Er is een visie op provinciebreed communicatiebeleid en deze visie is vertaald in provinciebrede kaders en richtlijnen voor de communicatie.
- Het corporate communicatiebeleid is vastgesteld door GS en wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld.

3.3.2 Platform In- en Externe Communicatie (PIEC)

Het PIEC is in Het Wiel geïntroduceerd naar aanleiding van het advies uit de evaluatie in 1999 om een communicatieoverleg in te voeren voor centrale en decentrale communicatieadviseurs. In Het Wiel wordt opgemerkt dat een decentraal model vraagt om optimale afstemming van de communicatie, bewaking van de uniformiteit in verband met het imago en bevordering van kwaliteit. Voorts wordt aangegeven dat het PIEC wordt beschouwd als een instrument om de lijn bij het realiseren van deze punten te ondersteunen.

Uit gesprekken met betrokkenen is naar voren gekomen dat het PIEC vanaf 2002 actief is. Alle communicatieadviseurs zijn uitgenodigd zitting te nemen in het PIEC. Degenen die het PIEC in de begintijd hebben bijgewoond, zijn van mening dat het PIEC destijds vooral een belangrijke rol vervulde in het uitwisselen van ervaringen tussen de communicatieadviseurs, die veelal geïsoleerd in een directie opereerden. Er was toen nog geen sprake van communicatieclusters per directie.

Na de komst van deze communicatieclusters ontstond de behoefte aan een kleiner en frequenter overleg van de directieadviseurs, onder leiding van het hoofd bureau Communicatie. Dit overleg werd het kern-PIEC genoemd. Het kern-PIEC komt om de twee weken bij elkaar. Eén keer in de vier weken nemen naast de directieadviseurs en het hoofd bureau Communicatie ook de coördinatoren van bureau Communicatie deel aan het kern-PIEC. De bijeenkomsten van het PIEC zijn sinds de oprichting van het kern-PIEC teruggebracht tot enkele thematische bijeenkomsten per jaar.

Uit navraag is gebleken dat van de bijeenkomsten van het kern-PIEC en het PIEC in de jaren 2006 en 2007 geen verslagen zijn gemaakt. Ook zijn er geen actiepuntenlijsten opgesteld. Als gevolg daarvan heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen wat er tijdens de bijeenkomsten van het PIEC en het kern-PIEC daadwerkelijk aan de orde is geweest. Wel zijn er agenda's ten behoeve van de bijeenkomsten opgesteld. Uit bestudering daarvan blijkt dat er per bijeenkomst één of twee inhoudelijke onderwerpen gepland staan om te bespreken. Deze onderwerpen worden meestal ingebracht door het centrale bureau Communicatie. Het betreft onderwerpen als Internet, verkiezingen en zichtbaarheidcampagnes. Daarnaast komen op de agenda's belangrijke bezoeken structureel voor en het uitwisselen van belangrijke zaken. De rekenkamer constateert op basis van de agenda's dat de bewaking van de uniformiteit in de (externe) communicatie, of onderwerpen die daarmee verband hielden, niet structureel aan de orde zijn gesteld in het kern-PIEC en PIEC.

3.3.3 Huisstijl

De huidige huisstijl van de provincie is in 2002 ingevoerd. Er is een leidraad ontwikkeld voor communicatiemedewerkers waarin geen uitgangspunten zijn aangegeven voor het bepalen van de 'toon' van de communicatie voor verschillende situaties. Hieraan zijn de vormvoorschriften gekoppeld. Deze leidraad blijkt bekend te zijn bij projectleiders in de beleidsdirecties.

De geïnterviewde projectleiders hebben aangegeven alleen in specifieke gevallen de huisstijl als knellend te ervaren. Zij beoordelen dan de inbreng van het centrale bureau Communicatie ook als weinig constructief: 'ze stellen zich meer op als bewaker van de huisstijl in plaats van mee te denken over een oplossing'. De rekenkamer is van mening dat uit deze opmerking blijkt dat aan de ene kant sprake is van een strakke bewaking van de huisstijl door het centrale bureau Communicatie, maar het aan de andere kant de vraag is of de huisstijl voldoende past bij alle communicatiedoelen van directies. In de gesprekken werd als voorbeeld de dorpen-derby genoemd. Hierbij is een uitbundiger uiting nodig dan het huisstijl-concept toelaat.

Projectleiders en leidinggevendenden onderkennen het belang van de huisstijl voor het imago van de provincie.

De rekenkamer heeft geen verdergaand onderzoek verricht naar de huisstijl. Zij vindt het voldoende om vast te stellen dat er een huisstijl is en dat de organisatie heeft voorzien in het bewaken daarvan.

3.3.4 Provinciebreed en corporate communicatiebeleid

Met betrekking tot provinciebreed communicatiebeleid heeft de rekenkamer geconstateerd dat GS noch een corporate communicatiebeleid (aanbeveling uit evaluatie 1999), noch een zogenaamd Referentiekader in- en externe communicatie (aanbeveling uit Het Wiel, 2000) hebben ontwikkeld en vastgesteld.

Uit gesprekken met communicatieadviseurs is de rekenkamer gebleken dat velen van hen geen beeld hebben bij een corporate communicatiebeleid in relatie tot beleidscommunicatie. Veelal werd verwezen naar de zichtbaarheidscampagne, met name 'Brabant investeert in...'.

Verder bestaat volgens de meeste communicatieadviseurs hun bijdrage in het beleidsproces uit het stellen van vragen over doelgroepen en de boodschap die gecommuniceerd moet worden en uit het aangeven van instrumenten om de effecten te bereiken. Daarbij redeneren zij vanuit hun eigen vakgebied. Zij zien het niet als hun taak om ervoor te zorgen dat er provinciebreed volgens bepaalde principes of uitgangspunten wordt gecommuniceerd. Een enkeling vindt wel dat de provincie een beleid of strategie zou moeten hebben voor 'het spel met de verschillende externe partijen en belanghebbenden.'

Uit de interviews is gebleken dat leidinggevendenden weinig meerwaarde zien in een provinciebreed communicatiebeleid. Zij menen dat de eenheid in communicatie voldoende tot uitdrukking komt via de huisstijl. Zelf achten zij zich verantwoordelijk voor communicatie over beleidsonderwerpen die binnen hun taakgebied vallen. Daarbij benaderen ze elk beleidsproces op zichzelf.

Doorkijk communicatie 2008

In 2008 is het centrale bureau Communicatie gestart met het ontwikkelen van de corporate communicatie. Uit de gesprekken met het hoofd en medewerkers van het bureau is gebleken dat daarbij het uitgangspunt is om meer regie te voeren op wat er gebeurt op het gebied van communicatie over de organisatie en hoe het gebeurt. De geïnterviewden zijn van mening dat de provincie op dit punt al belangrijke stappen heeft gezet, zoals het formuleren van een duidelijke visie en missie. Tegelijkertijd erkent men dat er meer nodig is om de doeltreffendheid van de provinciale corporate communicatie te vergroten.

Bij de ontwikkeling hiervan wordt er langs twee sporen gewerkt.

Enerzijds is gestart met de zichtbaarheidscampagne 'Brabant investeert in..' (met kleine aansprekende voorbeelden laten zien wat je als provincie doet). Anderzijds wordt er, met ondersteuning van een extern bureau, een aanpak voor de corporate communicatie ontwikkeld, waarbij het bestuur ook nadrukkelijk wordt betrokken. Men is voornemens het voorstel voor corporate communicatie in december 2008 ter kennisname aan PS voor te leggen.

De rekenkamer heeft kennis genomen van de uitgangspunten voor de uitwerking van de corporate communicatie. Zij constateert dat bij de begripsbepaling wordt aangegeven dat corporate communicatie onder meer inhoudt:

- Geïntegreerde aanpak van alle communicatieve uitingen van de Provincie Noord-Brabant;
- De ‘organisatie Provincie’ staat centraal in plaats van het product.

Het perspectief van de corporate communicatie is derhalve de ‘organisatie’. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de corporate communicatie leidt tot een geïntegreerde aanpak van alle communicatieve uitingen. Daarmee heeft de corporate communicatie dus ook betrekking op de beleidscommunicatie.

Er wordt door de provincie geen onderscheid gemaakt in een corporate communicatiebeleid, waaruit kaders voortvloeien voor de corporate communicatie enerzijds en kaders voor de beleidscommunicatie anderzijds. Uit het voorstel blijkt dat men ervan uitgaat dat er uit het kader voor de communicatie over de organisatie ook de kaders voortvloeien voor de communicatie over het product (het beleid).

Omdat de voorstellen nog in ontwikkeling zijn en de operationele uitwerking nog moet plaatsvinden, kan de rekenkamer niet beoordelen in hoeverre de corporate communicatie zal voldoen als richtinggevend kader voor de beleidscommunicatie. Het is niet duidelijk of en in welk stadium van de ontwikkeling van de corporate communicatie een formulering van provinciebrede richtlijnen en criteria voor de beleidscommunicatie zal plaatsvinden.

In het voorliggende voorstel voor de ontwikkeling van de corporate communicatie wordt het volgende gesteld:

“Het is van groot belang dat de noodzaak voor corporate communicatie helder is omdat er op dit moment sprake is van integraal management, hetgeen betekent dat de directies zelf communicatieplannen maken en er dus geen eenduidig beleid is.”

In het voorstel worden daarom enkele suggesties gedaan in de vorm van communicatieoverleg op alle niveaus en voorbereiding en toetsing van communicatiebeleid binnen het bureau communicatie.

Op basis van deze summiere uitwerking kan de rekenkamer niet bepalen in hoeverre de voorstellen voor de corporate communicatie zullen leiden tot een provinciebrede sturing op bepaalde aspecten van beleidscommunicatie.

3.4 Afstemming beleidscommunicatie

3.4.1 Gehanteerde normen

In het volgende schema is aangegeven in hoeverre de aanbevelingen en de uitgangspunten uit de evaluaties en Het Wiel in de onderzoeksperiode zijn uitgewerkt in operationele richtlijnen en criteria, opdat duidelijk is aan welke normen de praktijk van de beleidscommunicatie in dit onderzoek kan worden getoetst. Het resultaat van deze inventarisatie is in het volgende schema aangegeven.

Evaluatie 1999	Het Wiel 2000	Evaluatie 2005	Uitvoering
Communicatie-programma ontwikkelen, afgeleid van doelen	Leidraad communicatie-programmering	Planning per portefeuille en Brabant-agenda	Er is geen leidraad communicatie-programmering opgesteld. Er zijn wel formats gemaakt voor werkplannen communicatie per directie en er wordt gewerkt met communicatie-kalenders per directie en voor het bestuur.
Gestructureerd afstemmingsoverleg	PIEC		Het PIEC is ingesteld.
Deelname hoofd afdeling Communicatie aan overleggen GS en Directieraad		Hoofd afdeling Communicatie woont vergaderingen GS bij	Vanaf maart 2007 woonde hoofd bureau communicatie vergaderingen GS en directieraad bij. Tot die datum was dat het plaatsvervangend hoofd.
Communicatie-adviseurs nemen deel aan MT-vergadering			Dit is niet het geval

Hoofd afdeling Communicatie bespreekt éénmaal per kwartaal voortgang met directeur/ afdelingshoofden			Hoofd bureau Communicatie neemt deel aan regulier overleg met directeuren (Directieraad). Er is geen specifiek voortgangsoverleg van hoofd bureau Communicatie met de directeuren en bureauhoofden van beleidsdirecties.
Hoofd afdeling Communicatie heeft maandelijks overleg met vertegenwoordigers van de diensten			Er is een kern-PIEC en PIEC.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen leidraad communicatieprogrammering is opgesteld. De rekenkamer heeft geconstateerd dat er in de jaren 2006 en 2007 door de communicatieclusters in de directies wel is gewerkt met werkplannen voor de planning van de communicatieadviezen. Deze werkplannen heeft de rekenkamer beoordeeld ten opzichte van de uitgangspunten van de evaluatie voor de programmering van de communicatieactiviteiten. Daarbij is ook het instrument communicatiekalender betrokken.

Het hoofd bureau Communicatie neemt deel aan de reguliere vergaderingen van de directieraad. Zij meent dat er daarom geen behoefte is aan een voortgangsoverleg van haar met de directeuren en de bureauhoofden. Dit punt wordt hierna uitgewerkt.

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre uit de agenda's van het PIEC en kern-PIEC blijkt of de afstemming van communicatieactiviteiten structureel aan de orde is gesteld tijdens deze bijeenkomsten.

Hierna wordt tevens ingegaan op de deelname van de communicatieadviseurs aan MT-overleggen.

3.4.2 Communicatieprogramma en -kalender

In de evaluatie van 1999 wordt gewezen op het belang van een samenhangend communicatieprogramma. Daarbij zou het collegeprogramma als uitgangspunt moeten gelden. Vervolgens zou de uitwerking van de doelen van het collegeprogramma in de programmabegroting aanknopingspunten moeten opleveren voor het formuleren van de communicatie-inspanningen. Tot slot zou een programmering kunnen worden ontwikkeld op basis van de accenten die het bestuur wil leggen en de fasering die men wil aanhouden.

In het gedecentraliseerde model zou dit betekenen dat de beleidsdirecties voor het in kaart brengen van de benodigde communicatie-inspanningen dienen uit te gaan van de doelen in de programmabegroting en de daarvan afgeleide productenraming. Vervolgens zou met het bestuur een aantal criteria moeten worden vastgesteld, op basis waarvan de communicatie-inspanningen worden herschikt.

Bij de criteria kan worden gedacht aan de mate waarin verschillende of belangrijke partijen worden betrokken of de mate waarin het betreffende beleid cruciaal is voor andere gewenste ontwikkelingen binnen de samenleving. Op basis daarvan zou kunnen worden bepaald welke zaken ondersteuning van professionele communicatieadviseurs behoeven. Dit zou dan weer de input kunnen vormen voor de werkplanning van de communicatieclusters. Van een dergelijke programmering van communicatie kan tot slot per directie een communicatiekalender worden afgeleid. Een dergelijke communicatiekalender bevat de belangrijke externe communicatieactiviteiten en geeft aan wie daar vanuit een rol in heeft.

In 2006 en 2007 zijn door de directies geen communicatieprogrammeringen opgesteld op de manier zoals hierboven beschreven. De rekenkamer heeft wel werkplannen aangetroffen van de clusters Communicatie in de beleidsdirecties. Deze werkplannen zijn volgens een format opgesteld, dat ontwikkeld is door de directieadviseurs. Uit de agenda's van het kern-PIEC blijkt dat er een onderlinge uitwisseling van deze werkplannen heeft plaatsgevonden.

In de inleiding van de werkplannen wordt opgemerkt dat bij het opstellen ervan is getracht zo goed mogelijk aan te sluiten op de politiek-bestuurlijke prioriteiten van GS en de directie.

Vervolgens worden de aandachtsgebieden van de gedeputeerden opgesomd en wordt een prioritering aangebracht op grond van de volgende indeling:

- Projecten die bestuurlijk en politiek het meest relevant zijn, met een goede communicatieve potentie;
- Projecten met minder politieke relevantie, met een goede communicatieve potentie;
- Projecten waarbij de inbreng van het cluster wel gewenst is, maar niet noodzakelijk.

Het werkplan biedt inzicht in de beschikbare formatie en bevat een lijst van 'op te leveren producten door team communicatie'. Daarbij wordt per product aangegeven de mate van prioriteit, de te besteden uren en de naam van de projectleider en communicatieadviseur.

Uit gesprekken met communicatieadviseurs is gebleken dat zij voor ondersteuning worden ingezet op basis van vragen van de betrokken projectleiders. De werkplannen brengen de gevraagde ondersteuning door communicatieadviseurs in kaart.

De werkplannen zijn geen afgeleide van alle doelen van de directie, met de daarbij behorende communicatie-inspanningen. Aan de werkplannen kan derhalve geen totaalbeeld worden ontleend van de communicatie-inspanningen binnen een directie. Het werkplan vormt wel een bron voor het opstellen van een communicatiekalender binnen de directie. Het in kaart brengen van het totaal aan communicatieactiviteiten vergt echter een bredere inventarisatie binnen de directie.

In gesprekken met medewerkers van de communicatieclusters heeft de rekenkamer gevraagd of er binnen de directies een totaal overzicht is van de communicatieactiviteiten en of wordt gewaarborgd dat beleidstrajecten, waarbij dat nodig is, voldoende professionele ondersteuning krijgen. Met andere woorden, of de professionele communicatieondersteuning strategisch wordt ingezet. Aangegeven is dat het werkplan één of tweemaal per jaar aan de orde wordt gesteld in het bureauoverleg/MT-overleg van de directie en dat dan wordt nagegaan of de belangrijke zaken voldoende ondersteund worden.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat binnen de directie SCO een communicatieplan SCO/Perspectiefrijk 2008-2009 is opgesteld. Daarin zijn de meest prominente beleidsthema's voor de directie beschreven, inclusief de gewenste maatschappelijke effecten, de beleidsdoelen en de communicatiedoelen. De werkplanning van het cluster communicatie is aan dit communicatieplan gekoppeld. De rekenkamer acht dit een goed voorbeeld van een systematische planning van de communicatieactiviteiten binnen een directie.

Op de vraag of de werkplannen leidend zijn geweest bij de uitvoering, hebben de communicatieadviseurs geantwoord dat de neiging bestaat prioriteit te geven aan nieuwe adviesvragen. In één directie werd dit ook opgemerkt in het werkplan, naar aanleiding van het feit dat verschillende zaken waren blijven liggen.

Het centrale bureau Communicatie heeft geen bureauplannen opgesteld voor 2006 en 2007. Daarom kan niet op basis van documenten worden beoordeeld welke rol dit bureau heeft gespeeld bij de ontwikkeling van de communicatieprogrammering. De rekenkamer heeft geconstateerd dat het bureau Communicatie voor 2008 wel een bureauplan heeft ontwikkeld. Daarin wordt bij de uitvoering aangegeven: '*Werken*

met communicatiekalenders en communicatiewerkplannen in directies (meer gestructureerd, met meer overzicht en afstemming).' Hieruit leidt de rekenkamer af dat het centrale bureau Communicatie zichzelf een rol toebedeelt in de organisatie van communicatieactiviteiten binnen een directie.

De communicatiekalenders ten behoeve van het bestuur heeft de rekenkamer niet in het onderzoek betrokken. Deze worden opgesteld door de woordvoerders in overleg met de directieadviseurs.

3.4.3 Afstemming communicatieactiviteiten in het (kern-)PIEC

Uit de agenda's van het kern-PIEC blijkt dat 'belangrijke bezoeken' structureel op de agenda staat. Uit de agenda kan niet worden opgemaakt of er tijdens deze vergaderingen afstemming heeft plaatsgevonden over belangrijke communicatieactiviteiten van de verschillende directies.

Een dergelijke afstemming zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot inzicht over de doelgroepen die op een bepaald moment over verschillende onderwerpen worden benaderd. De meerwaarde van de directieadviseurs ligt er in dat zij de communicatie door de provincie vanuit de doelgroepen kunnen beoordelen en daarop zondig actie kunnen ondernemen, waarmee de communicatie effectiever en efficiënter wordt. Ook kunnen zij situaties voorkomen waarin bepaalde informatie te veel of te vaak bij doelgroepen komt, omdat deze vanuit verschillende directies wordt gecommuniceerd.

3.4.4 Voortgangsoverleg hoofd bureau Communicatie

Met een voortgangsoverleg van het hoofd bureau Communicatie met de directeuren en bureauhoofden wordt bedoeld op een overleg over de inzet van communicatieadvisering binnen de directies en de voortgang in de uitvoering van de communicatieplannen.

Omdat de verantwoordelijkheid voor de beleidscommunicatie bij de directies is belegd, kan het hoofd bureau Communicatie de directies formeel niet aanspreken op de inzet van de communicatieadvisering en heeft het hoofd bureau Communicatie ook geen monitorende rol op de uitvoering van de communicatieplannen. Dit zijn taken die bij de directeur van de directie liggen. Het hoofd bureau Communicatie stuurt hier indirect op via de aansturing van de directieadviseurs. Het hoofd bureau Communicatie is van mening dat de directieadviseurs een voortgangsoverleg met de bureauhoofden in de directies moeten hebben. Directieadviseurs blijken in de praktijk echter geen structureel voortgangsoverleg te hebben met bureauhoofden over de inzet van communicatieadvies en de uitvoering van communicatieplannen.

De deelname van het hoofd bureau Communicatie aan de Directieraad is niet te beschouwen als een vervanging van het beoogde voortgangsoverleg. Zelf ziet zij

haar deelname aan dit overleg als een ondersteuning van de directieadviseurs in hun coördinerende rol binnen de beleidsdirecties.

De rekenkamer stelt vast dat er binnen de provincie niet is voorzien in een centrale aansturing van de inzet van communicatieadvies ten behoeve van de directies en dat er evenmin is voorzien in een centrale toets op de voortgang in de uitvoering van communicatieplannen binnen de directies. Dit wordt binnen de provincie beschouwd als een uitvloeisel van de keuze voor integraal management.

3.4.5 Deelname van de communicatieadviseurs aan het managementteamoverleg

Communicatieadviseurs en directieadviseurs nemen niet deel aan MT-overleggen. In de directie EenM neemt het hoofd bureau Communicatie en ondersteuning hier wel aan deel in de functie van bureauhoofd, niet als communicatieadviseur. De directieadviseurs geven aan dat zij behoefte hebben aan een structureel overleg met de directeur. Dit is in geen enkele directie geregeld.

3.5 Verantwoordelijkheid voor de beleidscommunicatie

3.5.1 Gehanteerde normen

In het volgende schema is aangegeven in hoeverre de aanbevelingen en de uitgangspunten uit de evaluaties en Het Wiel in de onderzoeksperiode zijn uitgewerkt in operationele richtlijnen en criteria, opdat duidelijk is aan welke normen de praktijk van de beleidscommunicatie in dit onderzoek kan worden getoetst. Het resultaat van deze inventarisatie is in het volgende schema aangegeven.

Verantwoordelijkheid voor communicatie

Evaluatie 1999	Het Wiel 2000	Evaluatie 2005	Uitvoering
Beleg de verantwoordelijkheid voor de totale provinciale communicatie: hoofd afdeling Communicatie moet expliciet opdracht krijgen van college en directieraad voor regiefunctie voor beleidsontwikkeling communicatie en planning en programmering	Beleidsnotitie centraal/ decentraal		Hoofd bureau communicatie heeft expliciet opdracht voor regiefunctie beleidsontwikkeling communicatie. Er is niet voorzien in een regiefunctie op centraal niveau voor de planning en programmering van de communicatie binnen de provincie. Er zijn geen

			provinciebrede richtlijnen en criteria voor de organisatie van de communicatiefunctie.
Wijs voor elke gedeputeerde een aanspreekpunt aan binnen de afdeling Communicatie		Woordvoerder voor de portefeuilles van één gedeputeerde	Elke gedeputeerde heeft een eigen woordvoerder
Stroomlijn werkzaamheden afdeling Communicatie			De werkzaamheden zijn meer gestroomlijnd
Versterk kwaliteit en kwantiteit communicatiefunctie		Versterking kwaliteit decentrale communicatie-medewerkers, training adviesvaardigheid	De decentrale communicatie-medewerkers hebben geen extra training gevolgd. Vanaf 2008 vinden platform-bijeenkomsten plaats gericht op deskundigheidsbevordering.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen richtlijnen en criteria zijn opgesteld voor de organisatie van de communicatiefunctie in de organisatie. De regiefunctie voor beleidsontwikkeling ten behoeve van communicatie is, zoals aanbevolen, belegd bij het hoofd bureau Communicatie. In afwijking van de aanbeveling uit de evaluatie van 1999 is de verantwoordelijkheid voor de planning en programmering van de communicatie in beleidsprocessen belegd bij de directies. De verantwoordelijkheid voor de inhuur van externe bureaus ten behoeve van communicatie is niet centraal belegd, maar op centraal niveau is wel actie ondernomen om raamcontracten te sluiten met externe bureaus voor vormgeving van communicatiemateriaal en drukwerk van brochures. Bij uitbesteding van deze werkzaamheden moet offerte worden gevraagd bij één van deze bureaus. De beleidsdirecties blijven zelf verantwoordelijk voor de inhuur (projectleider en leidinggevende). In paragraaf 4.2 wordt uitbesteding van communicatie toegelicht.

3.5.2 Verantwoordelijkheid voor totale provinciale beleidscommunicatie

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen nota is opgesteld waarin is aangegeven hoe de communicatiefunctie is georganiseerd binnen de provincie. Er zijn wel taken en bevoegdheden belegd, waarbij de opvattingen over integraal management een belangrijk uitgangspunt vormen.

Het ontbreken van de nota heeft tot gevolg dat niet alle aspecten van de provinciale communicatie in één hand zijn gelegd. In de evaluatie van 1999 werden de volgende aspecten benoemd die tot de verantwoordelijkheid van het hoofd Communicatie zouden moeten behoren:

- beleidsontwikkeling;
- planning;
- programmering.

Wat betreft beleidsontwikkeling heeft het hoofd bureau Communicatie expliciet de opdracht om een corporate communicatiebeleid te ontwikkelen. De rekenkamer constateert dat het niet voor alle betrokkenen duidelijk is dat hieruit provinciebrede richtlijnen en criteria voort (moeten) vloeien voor alle communicatie-uitingen van de provincie, dus ook voor beleidscommunicatie.

Wat betreft de planning en programmering van de beleidscommunicatie is de verantwoordelijkheid niet centraal belegd. Elke directie plant en programmeert op zijn eigen manier, waarbij de directieadviseur slechts coördinerend en adviserend kan optreden. Er is niet voorzien in een bevoegdheid op centraal niveau ten behoeve van de planning en programmering van alle communicatie-uitingen van de provincie. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor het opstellen van de communicatiekalenders. Dit kost onder meer veel moeite, omdat niet is voorzien in een centrale aansturing van de planning en programmering van communicatie.

De planning en programmering van de communicatie in beleidsprocessen is een verantwoordelijkheid van de desbetreffende projectleider in de directie. De planning van de externe communicatie binnen de directies is een verantwoordelijkheid van de directies.

Tegelijkertijd lopen daar twee afstemmingszaken door heen:

- De afstemming van de bestuurlijke communicatiekalender met de communicatie over beleidsprocessen binnen de directie;
- De afstemming van de beleidscommunicatie van een directie met andere directies.

In het eerste geval is de verantwoordelijkheid voor deze afstemming belegd bij de woordvoerder en de directieadviseur. In het tweede geval is dit een taak van de directieadviseurs. Het hoofd bureau Communicatie heeft als leidinggevende van de woordvoerders en de directieadviseurs indirect regie op deze afstemming.

De afstemming van de bestuurlijke communicatiekalender en de afstemming van de communicatiekalenders van de directies is afhankelijk van de kwaliteit van de communicatiekalenders van de beleidsdirecties. Daar heeft het hoofd bureau Communicatie geen bevoegdheden in. De rekenkamer constateerde dat de communicatiekalenders van de directies geen afgeleide zijn van een communicatieprogrammering, waarin op een systematische wijze in kaart is

gebracht welke communicatie-inspanningen nodig zijn voor het behalen van de doelen van de provincie.

De rekenkamer constateert dat ook niet is voorzien in het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de aanwezigheid van de noodzakelijke randvoorwaarden ten behoeve van de provinciale beleidscommunicatie. Een belangrijke randvoorwaarde is bijvoorbeeld dat de communicatieadvisering voldoet aan bepaalde daaraan te stellen professionele kwaliteitscriteria. Dat houdt in dat de desbetreffende medewerkers aan een bepaald professioneel niveau dienen te voldoen. Een provinciebrede aansturing op het kwaliteitsniveau van communicatieadviseurs vereist dat de verantwoordelijkheid hiervoor op centraal niveau wordt belegd. Dit hoeft niet in te houden dat de medewerkers centraal worden geworven, maar wel dat er wordt voorzien in een toets op de kwaliteit van die medewerkers onder leiding van het hoofd bureau Communicatie.

4 Bevindingen beheersing kosten communicatie

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre de provincie de kosten van communicatie beheerst. Onder beheersen van kosten van communicatie verstaat de rekenkamer dat er, uitgaande van de te bereiken doelen, een expliciete afweging wordt gemaakt over de benodigde communicatie-inspanningen en dat er waarborgen zijn dat die inspanningen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk worden uitgevoerd. De rekenkamer heeft hiertoe eerst onderzocht in hoeverre er inzicht bestaat in de kosten voor communicatie in relatie tot de daarmee beoogde doelen. Vervolgens heeft de rekenkamer gekeken naar de beheersing van de kosten van communicatie door de directies en PS.

4.1 Inzicht in totale kosten voor communicatie

In Het Wiel wordt er vanuit gegaan dat de provincie zicht heeft op de communicatie-uitingen op basis van communicatieprogrammeringen. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de in Het Wiel voorgestane communicatieprogrammeringen niet van de grond zijn gekomen (zie hoofdstuk 3). Ook op andere manieren bestaat binnen de provincie geen totaaloverzicht van de communicatie-uitingen, nog aan de daaraan verbonden kosten.

De rekenkamer heeft voorts geconstateerd dat er sprake is van redelijk inzicht in de kosten van de corporate communicatie (communicatie over de organisatie). De corporate communicatie maakt deel uit van de inspanningen binnen het programma 'Bestuur', in het bijzonder het product 'Zichtbaarheid Provinciebestuur'.

In de Programmabegrotingen en -verantwoordingen 2006 en 2007 zijn de totale kosten voor het product 'Zichtbaarheid Provinciebestuur' opgenomen. De productenramingen en -realisaties bevatten een onderverdeling in de activiteiten binnen het product.

In de volgende tabel zijn de kosten voor de corporate communicatie aangegeven, zoals aangegeven in de productenramingen en -realisaties 2006 en 2007 (bedragen in euro's).

Productgroep	2006		2007	
	productenraming (lasten na wijziging)	Producten- realisatie	productenraming (lasten na wijziging)	Producten- realisatie
Zichtbaarheid Bestuur				
Beleidsontwikkeling en implementatie	86.928	67.264	173.323	128.196

Communicatie met beleid

Beleidscommunicatie door de provincie Noord-Brabant

Deel II: Rapport van bevindingen

Pagina 47 van 75

communicatie				
Jaarplan PR en evenementen corporate PR (+ Brabant 900)	652.709	536.996	587.125	459.926
Beheer Media-infrastructuur	1.164.624	1.301.082	1.719.912	1.790.222
Advisering bestuur communicatie	20.454	24.113	37.018	25.925
Subtotaal productgroep	1.924.715	1.929.455	2.117.378	2.404.269
directe apparaatskosten*	1.708.533	1.702.503	1.382.708	1.261.688
indirecte apparaatskosten**	1.342.155	1.298.422	niet vermeld	niet vermeld
Totaal programmalijn	4.975.403	4.930.380	3.900.086	3.665.957

* Directe apparaatskosten bestaan uit de personeelskosten van de uitvoerende organisatie-eenheid.

** Indirecte apparaatskosten betreffen de personele en materiële kosten van de directie Middelen en de stafeenheden.

De productenraming en -realisatie 2007 geven de indirecte apparaatskosten voor het hele programma niet op productniveau aan.

De totale kosten voor de beleidscommunicatie zijn niet te ontleen aan de programmabegrotingen/productenramingen en jaarstukken/productenrealisaties. Communicatie wordt beschouwd als een onderdeel van het beleid. In gesprekken met betrokkenen binnen de provincie is aangegeven dat er geen formeel vastgestelde (GS - PS) besluiten zijn omtrent het sturen op kosten van communicatie. Ook is niet voorzien in een administratieve grondslag voor het bijhouden van de kosten van communicatie. Dit houdt in dat er binnen de organisatie geen richtlijn is om bij de registratie van de kosten voor een beleidsproject een aparte post aan te maken ten behoeve van de registratie van de communicatiekosten binnen dat project. In beginsel is dit wel mogelijk binnen het financiële systeem en zijn er ook projectleiders die dit wel doen.

Voorts is uit de gesprekken naar voren gekomen dat er soms, buiten de financiële administratie om, eigen projectadministraties worden bijgehouden, waarin communicatie een apart element vormt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Waterhuishoudingsplan waar een zogenaamde doeladministratie wordt bijgehouden. Per doel van het project vormt communicatie een structureel onderdeel. Deze doeladministratie wordt naast het financiële systeem van de provincie bijgehouden.

Wat betreft het verstrekken van een overzicht van kosten van externe communicatie kon alleen een overzicht van kosten van campagnes worden overlegd. Onderstaande tabel bevat de betreffende gegevens voor de jaren 2006 en 2007. In dit

kostenoverzicht zijn de aan de campagnes toe te wijzen apparaatskosten niet opgenomen (bedragen in €).

Gerealiseerde kosten van campagnes

		2006	2007
SCO	Week van de jeugdzorg	Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) betaald	
	Schatten van Brabant	100.000	150.000
	Ontwerpwedstrijd dementie	nvt	65.000
EenM	Leerbon	70.000	15.860
	Brabants verkeersveiligheidslabel	35.304	31.161
Middelen	Verkiezingen PS	295.939	538.426
ROH	Nieuwe WRO	0	102.500
	Dag van de reconstructie	0	89.798
	Vignet zwemwaterkwaliteit	19.910	5.939
ECL	Brabant leeft met Water	0	31.118

Ten aanzien van de campagne 'Brabant leeft met Water' is opgemerkt dat deze voor het grootste deel in 2003 en 2004 heeft plaatsgevonden.

In de programmabegrotingen 2006 en 2007 wordt daarnaast binnen sommige programma's specifiek ingegaan op communicatie-inspanningen en daarvoor begrote kosten:

- *Programma 4 Milieu, productgroep Burgers ad € 549.595 (2006);*
- *Programma 5 Natuur, bos en landschap, productgroep Draagvlak en communicatie respectievelijk € 1.736.677 (2006) en € 1.715.000 (2007).*

Bij verschillende programma's in de programmabegrotingen worden in de toelichtingen wel externe communicatieactiviteiten vermeld, maar is uit de totaalbedragen van de productgroepen niet op te maken wat de begrote kosten zijn voor die communicatieactiviteiten. Bijvoorbeeld:

Programma 6 Sociale en economische zaken, productgroep Innovatie en Kwaliteit: Promotiecampagne 'Bijzonder Brabant' die door het Brabants Bureau voor Toerisme wordt uitgevoerd. De provincie participeert hierin financieel met het bedrijfsleven. In de productenraming 2006 is wel een bedrag opgenomen: een subsidie van € 507.443.

Uit een analyse van de productenramingen blijkt dat er soms communicatie-inspanningen worden benoemd, die in de begroting niet zijn aangegeven. Aan de productenramingen kunnen derhalve een aantal bedragen voor communicatie worden ontleend. In de productenraming 2007 is bijvoorbeeld een bedrag opgenomen van € 239.751 voor communicatie ten behoeve van economische ontwikkeling. In de productenraming is overigens niet vermeld wat die communicatie inhoudt. Andersom blijkt dat de productenraming in veel gevallen

niet de specifieke kosten aangeeft van communicatie-inspanningen die in de begroting zijn benoemd.

Op basis van de analyse van de programmabegrotingen/productenramingen en jaarstukken/productenrealisaties constateert de rekenkamer dat uit deze documenten geen totaaloverzicht valt te destilleren van de kosten van communicatie.

De geïnterviewden zijn van mening dat het overzien van de totale kosten voor communicatie voor de provincie niet of nauwelijks mogelijk is. Zo wordt bijvoorbeeld binnen de directie SCO communicatie uitgevoerd door de steunfuncties. In de subsidie aan deze steunfuncties is geen afzonderlijk bedrag voor communicatieactiviteiten opgenomen. Bij EenM worden grote infrastructurele werken uitbesteed, inclusief de communicatie, zonder een specificatie van die kosten.

Daarnaast is in gesprekken met betrokkenen binnen de provincie aangegeven dat het lastig is om communicatie te definiëren. Als communicatie vooraf niet duidelijk is gedefinieerd, wordt het uiteraard moeilijk achteraf de kosten voor communicatie te achterhalen. Met het oog daarop heeft de rekenkamer de communicatieplannen als uitgangspunt genomen en naar de financiële gevolgen daarvan gevraagd. Het bleek niet mogelijk de financiële gevolgen te achterhalen, omdat communicatieplannen meestal een integraal onderdeel zijn van een beleidsproject en daarbinnen geen afzonderlijke post wordt aangemaakt voor het begroten en bijhouden van de kosten voor communicatie. Bovendien blijken de directies de kosten voor communicatie verschillend te budgetteren. In één directie wordt met een centraal werkbudget voor communicatie gewerkt, in andere directies vallen de kosten binnen de budgetten van de beleidsprojecten.

De rekenkamer constateert dat het niet mogelijk is om een totaaloverzicht te verkrijgen van de kosten van communicatie-inspanningen die voorzien zijn in de communicatieplannen van de provincie.

Om toch een globaal beeld te geven van de kosten voor communicatie heeft de rekenkamer de relatie tussen de communicatie-inspanningen en de kosten losgelaten en is ze uitgegaan van kostenveroorzakers voor communicatie. Deze omvatten ruwweg drie categorieën:

- De personeelskosten voor de vaste communicatieadviseurs. Deze kosten konden niet exact worden berekend door de provincie. Per directie is alleen informatie beschikbaar over de ingezette fte's en de functieschalen. Door aan deze gegevens normbedragen te koppelen is de rekenkamer tot een overzicht van kosten voor vaste communicatieadviseurs gekomen. Deze kosten zijn in onderstaande tabellen weergegeven;
- De kosten voor inhuur van communicatieadviseurs;

- De kosten voor producten, zoals ontwerpen voor brochures, drukwerk en organisatie van evenementen. Deze kosten blijken te zijn geregistreerd in de jaarstukken ten behoeve van de informatie aan PS over inhuur (in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarstukken).

In de volgende tabellen zijn de kosten per categorie aangegeven.

Kosten vaste communicatieadviseurs*

	2006		2007	
	Aantal fte's	Gerealiseerde kosten €	Aantal fte's	Gerealiseerde kosten €
Centraal bureau Communicatie	22,49	1.395.935	23,48	1.533.906
Cluster communicatie ROH	4,72	260.134	5,78	321.015
Communicatieadviseurs in bureau Communicatie en ondersteuning EenM	13,09	527.816	9,51	553.382
Communicatiecluster ECL	3,19	198.070	3,19	365.673
Team communicatie SCO	1,91	120.303	1,91	136.303
Totaal	45,4	2.502.258	43,87	2.910.279

* De kosten zijn gebaseerd op de totale salarislust voor de werkgever, de jaarloonsom (inclusief sociale lasten e.d.; exclusief onkostenvergoedingen).

Kosten ingehuurd communicatieadviseurs

	Kosten (€)	
	2006	2007
Centraal bureau Communicatie	234.556	517.909
Cluster communicatie ROH	0	0
Communicatieadviseurs in bureau Communicatie en ondersteuning EenM	0	0
Communicatiecluster ECL	0	0
Team communicatie SCO	0	85.000
Totaal	234.556	602.909

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarstukken 2006 en 2007 is een overzicht inhuur externen opgenomen. Dit overzicht bevat een categorie 'Marketing/PR/Evenementen'. In deze categorie zijn de kosten opgenomen van:

- extern drukwerk, kopieer- en bindwerk;
- vakliteratuur en abonnementen;
- mediabestedingen;
- drukkerijbenodigdheden;
- grafische vormgeving;
- evenementen.

Het is niet mogelijk om binnen deze categorie een onderscheid te maken tussen producten die benut zijn voor interne communicatie en voor externe communicatie.

Kosten uitbesteding werkzaamheden ten behoeve van communicatieproducten

Inhuur externen Marketing/ PR/Evenementen	2006	2007
<i>Totaal</i>	€ 2.241.043	€ 1.990.572

In de jaarstukken 2006 wordt over de kosten in deze categorie opgemerkt dat in aanloop naar de verkiezingen in 2006 extra kosten zijn gemaakt en dat ook voor een aantal grote projecten communicatieplannen zijn uitgevoerd. In het jaarverslag 2007 wordt hierover opgemerkt dat binnen de directie SCO veel is ingehuurd voor specifieke communicatiedoelinden, te weten inhuur voor campagnes zoals 'De week van de jeugdzorg'.

Samenvattend stelt de rekenkamer het volgende vast:

- Er is geen inzicht in de kosten van communicatie gerelateerd aan specifieke communicatie-inspanningen ten behoeve van te bereiken doelen;
- De provincie maakt zelf geen overzicht van de totale kosten voor communicatie, om hiermee inzicht te krijgen in het aandeel van de kosten voor communicatie ten opzichte van de totale lasten van de provincie, zoals bedoeld in Het Wiel;
- Het totaal aan kosten dat via 'kostenveroorzakers' in beeld kan worden gebracht is in 2006 € 4.977.857 en in 2007 € 5.503.760. Daarbij moet worden bedacht dat hiermee niet alle kosten in beeld zijn gebracht (bijvoorbeeld de kosten die steunfuncties voor communicatie maken). Anderzijds bevatten de bedragen ook kosten voor interne communicatie (categorie kosten voor producten).

4.2 Beheersing kosten van communicatie door de directies

Budgetten voor communicatie

Op centraal niveau bestaan afzonderlijke budgetten voor communicatie. Deze budgetten zijn bestemd voor de bekostiging van de activiteiten van het centraal bureau Communicatie. De budgetten zijn op productniveau in de productenraming en -realisatie opgenomen. Voor de beheersing van deze kosten gelden de regels die ten aanzien van alle budgetten in de organisatie van toepassing zijn.

Op decentraal niveau is gebleken dat binnen één beleidsdirectie zowel met een algemeen budget voor communicatie wordt gewerkt (€ 300.000), als met budgetten binnen projecten. De budgetten binnen projecten zijn niet altijd afzonderlijk zichtbaar in het financiële systeem. Binnen de overige beleidsdirecties maken alle kosten van communicatie integraal deel uit van de projecten.

Binnen de directies wordt gewerkt volgens het principe opdrachtgeven - opdrachtnemen. In gesprekken met betrokkenen is aangegeven dat projectleiders die het beleid ontwikkelen ook de kosten ramen voor communicatie voor beleidsprojecten. Bij de opdrachtverlening voor uitvoering van een dergelijk project, wordt voorzien in een budget, waarmee ook de kosten van communicatie moeten worden gedekt.

Indien het totale budget wordt over- of onderschreden dan moet de opdrachtnemer van het project daar de reden(en) voor aangegeven. Een reden zou kunnen zijn dat de kosten voor communicatie hoger of lager zijn dan vooraf is ingeschat. Omdat in de budgetten voor de uitvoering van beleidsprojecten niet vooraf een afzonderlijke post communicatie wordt opgenomen is het echter niet controleerbaar of een overschrijding wordt veroorzaakt door communicatieactiviteiten.

Op het over- of onderschrijden van de budgetten zijn de normale regels van toepassing, maar daarmee is niet gewaarborgd dat overschrijdingen op de kosten van communicatie voor beleid gemeld worden.

Doelmatige en doeltreffende inzet van communicatie-instrumenten

Bij de beheersing van de kosten van communicatie gaat het onder andere om de vraag of er bij de inzet van de communicatie-instrumenten een afweging plaatsvindt ten opzichte van het te bereiken doel. Met andere woorden: is het nodig om deze instrumenten in te zetten of kan het doel ook met andere instrumenten worden bereikt die minder kosten. Daarnaast is het de vraag of de instrumenten zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Hierbij speelt bijvoorbeeld ook de vraag of de organisatie de communicatie zelf doet of deze uitbesteedt.

De rekenkamer heeft op basis van een documentenanalyse niet kunnen vaststellen of dergelijke afwegingen plaatsvinden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat bij het ontwikkelen van de communicatieplannen de juiste mix van instrumenten wordt bepaald. Aan het communicatieplan ligt meestal een doelgroepenanalyse ten grondslag, om ervoor te zorgen dat de belanghebbenden worden geïnformeerd en dat de instrumenten zijn afgestemd op het bereiken van die doelgroepen. De rekenkamer merkt op dat hier bedoeld wordt op inhoudelijke professionele afwegingen. Daarmee is echter niet gewaarborgd dat ook de doeltreffendheid en doelmatigheid hebben meegewogen bij de inzet van de communicatie-instrumenten.

Voorts is de rekenkamer nagegaan of geëvalueerd is in welke mate de ingezette middelen hebben geleid tot de beoogde en bereikte doelen en in welke mate dit doelmatig was. De rekenkamer heeft geen evaluaties aangetroffen waarin de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van instrumenten en zijn onderzocht.

Uitbesteding van werkzaamheden

Bij de uitbesteding van werkzaamheden voor communicatie gelden de regels voor inhuur en inkoop binnen de provincie. Projectleiders zijn niet gemandateerd voor een besluit over inhuur. Dit wordt door een bureauhoofd of een directeur genomen. Opdrachten die de grens van € 25.000⁷ te boven gaan, dienen meervoudig te worden aanbesteed.

⁷ In 2008 is dit bedrag opgehoogd tot € 50.000.

In de afgelopen jaren heeft de provincie voor de vormgeving van communicatiemateriaal en drukwerk van brochures met een aantal externe bureaus raamcontracten gesloten. Dit houdt in dat er pools zijn van bureaus waaraan de opdrachten voor deze werkzaamheden gegund moeten worden. In 2008 is de provincie gestart met een Europese aanbestedingsprocedure om ook een pool van communicatieadviesbureaus samen te stellen.

In 2006 heeft het centrale bureau Communicatie externen ingehuurd voor de bezetting van de vacante functies directieadviseur. De beleidsdirecties hebben vooral externen ingehuurd voor uitvoerende werkzaamheden.

Voor de kosten van de inhuur wordt verwezen naar paragraaf 4.1.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de projectleiders binnen de beleidsdirecties het voortouw nemen bij de procedure voor het uitbesteden. Over het inhuurtraject vragen zij over het algemeen advies aan het communicatiecluster. Aangegeven is dat ervaringen met externe bureaus binnen de beleidsdirecties worden uitgewisseld en dat deze ook ter sprake komen in het (kern-)PIEC.

In de interne werkwijzer van de provincie (Mavim) is een checklist opgenomen die gebruikt kan worden bij de inhuur van communicatiebureaus. Uit de interviews is naar voren gekomen dat projectleiders bekend zijn met deze checklist. Door de checklist wordt aan verschillende zaken gedacht, zoals kwaliteit, transactiekosten en de keuze van een communicatiebureau, maar deze bevat geen richtlijnen of criteria waaraan de inhuur getoetst moet worden.

Ook bestaan binnen de provincie geen criteria voor de afweging tussen zelf uitvoeren en inhuren ten behoeve van communicatie. Er is geen norm voor werkzaamheden die in elk geval door de eigen organisatie moeten worden gedaan, bijvoorbeeld strategische communicatie, of een criterium dat voortkomt uit een inhoudelijk motief. In het algemeen is er binnen de provincie geen uitgangspunt geformuleerd over de wenselijke verhouding tussen de capaciteit van de organisatie en de inhuur van externen in relatie tot de taken van de provincie.

Doelmatige inzet communicatiedeskundigheid in de organisatie

In de evaluaties van de communicatiefunctie van 1999 en 2005 zijn de gewenste capaciteit en kwaliteit aan de orde geweest. In 1999 werd vooral ingezet op de verbetering op centraal niveau. In 2005 onthield de onderzoeker zich van een uitspraak over de gewenste formatie voor communicatie. Hij gaf aan bekend te zijn met de resultaten van een extern bureau dat in opdracht van de provincie in 2005 een onderzoek uitvoerde naar de benodigde formatie in het kader van de efficiencyoperatie. Het betreffende bureau stelde volgens hem dat er op het werkgebied Communicatie flinke winst schuilt in centralisatie. De onderzoeker wees in dit verband op de keuze van de provincie voor een directiemodel met ondersteunende eenheden. *'Zo'n decentrale werkwijze vergt veel regie en*

coördinatie, dat is inherent aan het model. Mogelijk is een provinciebreed uitzendbureau efficiënter aan te sturen en in te zetten. Maar dat is even niet aan de orde. Nu gaat het erom per directie in kaart te brengen wat er nodig is aan advies en uitvoering. Op basis van een goede planning.'

In de interviews is ook verwezen naar het onderzoek van het extern bureau naar de omvang van de formatie van de provincie. Opgemerkt is dat het bureau had berekend dat centralisatie van de communicatiefunctie een besparing zou opleveren van 5 fte's. De directieraad heeft hier niet toe besloten, vanwege de integrale verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties.

De rekenkamer constateert dat de formatie van communicatieclusters in de beleidsdirecties historisch is bepaald. Er ligt geen inventarisatie van communicatietaken aan ten grondslag. De formatieve bezetting van het centrale bureau Communicatie is de afgelopen jaren wel meer in overeenstemming gebracht met de taken.

De werkzaamheden van de communicatiemedewerkers binnen de beleidsdirecties worden gepland door middel van werkplanningen. Daarbij is de beschikbare capaciteit binnen de directie het uitgangspunt. Er worden externen ingehuurd bij meer vraag om ondersteuning dan kan worden geboden of als advisering meer capaciteit vereist. Er wordt op zo'n moment niet nagegaan of er nog capaciteit is in een andere beleidsdirectie of op centraal niveau.

Tijdschrijven

Uit de gesprekken met de communicatiemedewerkers bleek dat zij de bestede uren voor advies/ondersteuning voor een beleidsproject meestal niet verantwoorden op dat beleidsproject, maar op een algemene post.

4.3 Sturing en beheersing kosten van communicatie door PS

Sturing PS door middel van programmabegrotingen

In de programmabegrotingen zijn doelen geformuleerd met betrekking tot de zichtbaarheid van het provinciebestuur. Deze doelen leiden tot communicatie-inspanningen. Op dit punt is sturing op communicatie door PS mogelijk. De rekenkamer heeft de kwaliteit van deze doelen beoordeeld.

Doelen en kosten Zichtbaarheid Provinciebestuur programmabegroting 2006

Ten aanzien van de productgroep 'Zichtbaarheid Provinciebestuur' wordt in de programmabegroting 2006 als maatschappelijk thema geformuleerd: *'De betrokkenheid van burgers, doelgroepen en organisaties en bedrijven bij de provincie en de kennis van wat de provincie nastreeft en doet, kan beter.'*

Genoemd wordt de volgende beïnvloedingsmogelijkheid: *‘gerichte, systematische en structurele communicatie van het belang van de provincie, het provinciaal beleid en de bijdrage daarvan aan het oplossen van maatschappelijke problemen en knelpunten, niet alleen gericht op het informeren over dat beleid, maar ook gericht op betrokkenheid bij de totstandkoming van dat beleid’.*

Als doel is geformuleerd:

Het vergroten van de betrokkenheid bij het bestuur van burgers, doelgroepen en organisaties, blijkt uit:

- | | |
|---|-----|
| • bereik in de regionale dagbladen in 2006 | 45% |
| • bereik campagne ‘Samen zijn we Brabant’ in 2006 | 65% |
| • groei van het bezoekersaantal middels het uitbouwen van mogelijkheden tot interactie via internet met | 10% |

De rekenkamer merkt hierbij op dat deze indicatoren betrekking hebben op het resultaat en niet het te bereiken effect. Het bereik geeft niet de mate van betrokkenheid van burgers aan, ook het raadplegen van de website komt niet altijd voort uit betrokkenheid van burgers bij het bestuur.

De meest in het oog springende prestaties in 2006, zoals in de begroting genoemd, zijn:

- Uitvoeren campagne ‘Samen zijn we Brabant’;
- Opstellen communicatieplan en draaiboek verkiezing Provinciale Staten, uitvoeren voorbereidingsactiviteiten;
- Viering 900-jarig bestaan Brabant: besluitvorming over de activiteiten volgt in najaar 2005 en gaat ten laste van het cultuurbudget.

Deze prestaties geven PS weinig inzicht in de manier waarop de beïnvloedingsmogelijkheden van de provincie worden geoperationaliseerd.

In de programmabegroting worden de totale kosten van de productgroep vermeld. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar apparaatskosten en programmakosten. De kosten zijn niet te herleiden naar de genoemde prestaties of de indicatoren. Op deze wijze houdt de sturing op de kosten door PS niet meer in dan dat alle prestaties binnen het totaalbudget moeten worden gerealiseerd.

Doelen en kosten Zichtbaarheid Provinciebestuur programmabegroting 2007

In de programmabegroting 2007 is als doel geformuleerd:

‘We willen duidelijk kenbaar maken waar de Provincie voor staat, wat ons beleid is en hoe we dat uitvoeren.’

Dit doel is niet uitgewerkt in effectindicatoren. Het doel is geformuleerd als een inspanning van de provincie en niet als een effect dat men bij ‘anderen’ wil bereiken. Is het voldoende als de buitenstaanders weten wat de Provincie is en doet? Of moet de buitenwereld een zekere waardering krijgen voor de prestaties

van de Provincie? Of gaat het om het beïnvloeden van gedrag, zoals een hogere opkomst bij de volgende statenverkiezingen. Ook wordt in het doel niet aangegeven aan wie de provincie zich kenbaar wil maken. Uit de prestatiedoelen blijkt dat het om de Brabantse burgers gaat. PS hebben met de formulering van dit doel geen meetinstrument in handen om achteraf te kunnen vaststellen in welke mate het bereikt is.

De volgende prestatiedoelen worden benoemd:

- Het voeren van een campagne gericht op de Brabantse burger met als doel de betekenis van de provincie te verduidelijken. Via kwalitatief onderzoek meten we de potentie van de campagne-uitingen;
- De vertaling van het Bestuursakkoord 2007-2011 naar externe doelgroepen. Dit gebeurt onder andere door het formuleren van op het bestuursakkoord gebaseerde kernboodschappen;
- Inzetten op het bewaren en versterken van de relatie met de Brabantse media.

Daarnaast worden de volgende prestaties genoemd:

- externe media-infrastructuur continueren en uitbreiden met de inzet van het medium televisie;
- het bij wijze van proef wekelijks aanbieden van redactionele artikelen bij huis-aan-huisbladen;
- beleid ontwikkelen om de relatie met relevante doelgroepen structureel te versterken.

De prestatiedoelen zijn herleidbaar tot het hoofddoel. Evenals uit het hoofddoel wordt uit de prestatiedoelen ook niet duidelijk wat bedoeld wordt met het kenbaar maken van de rol en de activiteiten van de provincie. Hier wordt gesproken over het verduidelijken van de betekenis van de provincie. Wanneer is dit doel geslaagd? Als mensen weten wat de provincie doet, of wat de provincie voor hen betekent, of dat ze weten dat ze zelf vertegenwoordigd zijn in het provinciale bestuur, of dat ze bekend zijn met hun eigen beïnvloedingsmogelijkheden op het provinciale bestuur en beleid?

Voor de productgroep zijn evenals in de programmabegroting 2006 alleen de totale lasten en baten opgenomen. In de lasten zijn alleen de programmakosten weergegeven. De apparaatskosten zijn voor het hele programma afzonderlijk gegeven. De programmabegroting geeft, binnen dit programma, geen inzicht in de apparaatskosten op productgroepniveau.

De sturingsmogelijkheden van PS op de kosten en doelen van communicatie in de programmabegroting 2007 zijn, wat dit programma betreft, zeer beperkt.

Doelen en kosten beleidscommunicatie programmabegrotingen

Uit de analyse van de programmabegrotingen 2006 en 2007 blijkt dat communicatie-inspanningen binnen een beleidsprogramma sporadisch worden benoemd en dat er in de meeste gevallen geen directe relatie wordt gelegd met de daarvoor geraamde

kosten. De effecten die met de genoemde communicatie-inspanningen worden beoogd, worden niet meetbaar en afrekenbaar benoemd. Er is geen eenduidige lijn in het wel of niet benoemen van communicatie-inspanningen in de programmabegroting als onderdeel van beleidsprocessen of als gevolg van beleid.

De programmabegrotingen bieden PS geen basis om te sturen op de kosten van beleidscommunicatie.

Vragen van PS over kosten van communicatie

In mei 2005 hebben Statenleden en GS opmerkingen gemaakt over de luxe uitvoering van drukwerken.

Hierbij werden twee punten naar voren gebracht:

- GS communiceren in bepaalde gevallen extern over beleid dat nog niet is vastgesteld door PS (bijvoorbeeld bij interactieve beleidsvorming). PS wijzen er op dat de luxe vormgeving van sommige drukwerkproducten zich niet verhoudt tot de status van de stukken. Door de vormgeving wekken de desbetreffende brochures de indruk dat het om vastgesteld beleid gaat;
- PS en GS stellen aan de orde dat de vormgeving van brochures erg luxe overkomt. Bovendien hebben zij de indruk dat er te vaak gegrepen wordt naar de luxe brochure als middel voor de communicatie.

PS hebben hiermee een punt van doelmatigheid bij communicatie aan de orde gesteld.

In de evaluatie van juni 2005 is opgemerkt: *“Zowel binnen GS als binnen PS wordt geklaagd over het verschijnen van uitgaven die niet worden verwacht en/of die te luxe zijn uitgevoerd. Het is daarmee (bijna) een politiek issue geworden”*.

Dit heeft geleid tot het volgende advies:

- Combineer een directieplan communicatie met een productieplanning;
- Bespreek de kritiek op de uitvoering in het overleg met de decentrale communicatiemedewerkers.

De directieraad adviseerde GS in september 2005 om de passage over “glossy publicaties” te schrappen, omdat de opmerking, gelet op de lopende acties geen toegevoegde waarde meer had.

Uit een interne notitie van het bureau Inkoop en Logistieke Diensten van juni 2007 blijkt dat GS inmiddels de volgende drie maatregelen hadden genomen:

1. Documenten waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden worden alleen nog in zwart uitgevoerd;
2. Er wordt voortaan gewerkt met een standaard omslag voor conceptrapportages;
3. Drukwerkopdrachten dienen door de directeur te worden ondertekend.

Uit de notitie blijkt ook dat bureau Inkoop en Logistieke Diensten in 2007 constateerde dat er nog inkoopopdrachten werden gegeven zonder gebruik te maken

van de provinciale inkoopprocedures. Daarnaast werden mogelijkheden gezien om verder te versoberen.

Een en ander heeft geleid tot de volgende acties in 2007:

- *Het magazijn opschonen: op 1 januari 2009 is er een minimale voorraad in het magazijn;*
- *Het aanscherpen van instructies voor het bestellen, om te voorkomen dat er teveel voorraad is;*
- *Het aanvullen van de database digitale bibliotheek.*

Vanaf 1 januari 2009 geldt de instructie dat bij de opdracht voor het drukken van een brochure een adressenbestand moet worden bijgevoegd. Als er meer brochures nodig zijn, dan is daar toestemming van de directeur voor nodig.

Met de externe drukkers, waarmee een raamcontract is gesloten, heeft bureau Inkoop en Logistieke Diensten afgesproken dat bij de prijsstelling geen aanbiedingen worden gedaan voor extra af te nemen hoeveelheden.

Bureau Inkoop en Logistieke Diensten heeft opdrachtgevers bij de orderintake Vormgeving/Drukwerk (ofwel projectleiders die een brochure willen laten ontwerpen en drukken) aangesproken op het feit dat de provincie niet het imago wil hebben van uitgever van luxe drukwerken.

5 Bevindingen kwaliteit uitvoering grote campagnes

Het onderzoek naar de aspecten 'organisatie van de communicatie in het beleidsproces' en 'beheersing van de kosten van externe communicatie' geeft inzicht in de manier waarop de provincie de externe communicatiefunctie heeft georganiseerd.

Omdat de rekenkamer heeft geconstateerd is dat er geen sprake is van een centrale sturing op de uitvoering van communicatie in beleidsprocessen en er geen provinciebrede richtlijnen zijn voor de uitvoering van communicatie, kan een grotere communicatie-inspanning, zoals een publiekscampagne, niet worden getoetst aan normen van de provincie.

De rekenkamer maakt daarom voor het beoordelen van grotere publiekscampagnes gebruik van normen die in het algemeen aan overheidsfunctioneren kunnen worden gesteld. (zie paragraaf 2.4).

De rekenkamer heeft de provincie verzocht om een overzicht te geven van de communicatie-inspanningen van de provincie in 2006 en 2007. Naar aanleiding van dit verzoek heeft de provincie een overzicht verschaft van de publiekscampagnes in 2006 en 2007. Op basis van dit overzicht, dat in paragraaf 4.1 is opgenomen, heeft de rekenkamer twee campagnes geselecteerd.

5.1 Schatten van Brabant

Met de campagne wordt beoogd om de kennis over het erfgoed te vergroten. Een verder liggend doel is het versterken van de Brabantse culturele identiteit. Concreet gaat het om een jaarlijks cultureel programma op het gebied van erfgoed in relatie met kunst en onderwijs dat zich op meerdere plaatsen in Brabant afspeelt in de maand oktober.⁸ Met deze campagne is een aanvang gemaakt in 2005. In 2006 is de campagne voor het eerst uitgevoerd.

In de programmabegrotingen 2006 en 2007 is de campagne Schatten van Brabant niet expliciet genoemd.

In de programmabegroting 2006 wordt in de toelichting bij het product cultuur, kunsten en media en het product cultuurhistorie (on)roerend erfgoed ingegaan op het belang van het Brabants erfgoed voor het leefklimaat in Brabant. De doelen die worden genoemd en de uitwerkingen daarvan bevatten geen uitgangspunten, in de zin van indicatoren en streefwaarden, waarbinnen de bijdrage van de campagne Schatten van Brabant kan worden geplaatst.

⁸ Informatie ontleend aan Communicatieplan Schatten van Brabant: accenten in 2007.

In de programmabegroting 2007 is in de toelichting bij het product Cultuur, Educatie en Sport het volgende doel opgenomen: 'Het motto 'het verleden als inspiratiebron' wordt in brede zin gecommuniceerd'. Bij de prestaties wordt de campagne Schatten van Brabant niet expliciet genoemd.

De campagne Schatten van Brabant is wel te relateren aan doelen uit de programmabegrotingen, maar omdat de begrotingen geen meetbare doelen bevatten, is er in beginsel geen meetlat voor de te bereiken effecten van de campagne.

In het communicatieplan 2007 voor de campagne zijn de doelen niet uitgewerkt in meetbare effecten.

Het communicatieplan gaat in op:

- aanleiding en positionering;
- communicatiedoelen;
- doelgroepen;
- communicatiestrategie;
- tactiek;
- inzet marketingcommunicatiemix;
- communicatiemomenten functionele relaties;
- communicatiemomenten publiek;
- communicatiebegroting.

De rekenkamer onthoudt zich van een beoordeling van de keuzes die worden gemaakt voor de in te zetten communicatie-instrumenten. Zij stelt vast dat het communicatieplan een onderbouwing bevat voor die keuzes (zij vloeien voort uit de doelen en een analyse van de doelgroepen). Uit het communicatieplan kan niet worden opgemaakt of er bij de keuze van de instrumenten een afweging heeft plaatsgevonden vanuit doelmatigheidscriteria.

In het najaar van 2007 heeft de provincie ten behoeve van de evaluatie en de verdere ontwikkeling van het programma een onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van de campagne.

Hierin is het volgende getoetst:

- Culturele interesse en participatie;
- Bekendheid Schatten van Brabant;
- Interesse Schatten van Brabant.

In de evaluatie is niet ingegaan op de inzet van de communicatie-instrumenten.

In het communicatieplan 2008 voor de campagne zijn enkele uitkomsten van de effectmeting gebruikt als nulmeting. Op het onderdeel bekendheid Schatten van Brabant blijkt 23% van de respondenten bekend te zijn met Schatten van Brabant.

Voor 2008 wordt het doel gekwantificeerd: 50% bekendheid. In de programmabegroting 2008 is de campagne wel genoemd, maar zijn geen meetbare doelen opgenomen.

De rekenkamer constateert dat er gedurende de uitvoering indicatoren en streefwaarden zijn ontwikkeld. Deze worden in het volgend jaar gebruikt om het ambitieniveau te bepalen. Dit geeft aan dat er een ontwikkeling is in de richting van de geformuleerde normen van de rekenkamer. De rekenkamer tekent hierbij aan dat de inzet van de middelen, c.q. de communicatie-instrumenten, zichtbaar en navolgbaar gerelateerd moet zijn aan het te behalen ambitieniveau. Dit ziet zij als een volgende stap in de ontwikkeling.

5.2 Leerbon

De Leerboncampagne is een zogenaamde flankerende campagne op de vierde pijler (Scholing voor de grote groep laag gekwalificeerden, 'Goed Bij in Brabant') in het programma 'Kennis = meedoen'. De campagne levert een bijdrage aan het doel: *"Het Brabantse bedrijfsleven kan ook in de toekomst beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel en Brabantse werknemers zijn ook in de toekomst toegerust voor de vereisten van de toekomstige kenniseconomie (employability). Alle groepen binnen de Brabantse beroepsbevolking kunnen en willen evenredig participeren op de Brabantse arbeidsmarkt."*

Concreet gaat het om een zogenaamde doelgroepencampagne, waarmee de provincie zich rechtstreeks tot de Brabanders richt. Er worden 'leerbonnen' beschikbaar gesteld, waarmee laagopgeleide Brabanders zelf 'scholing' kunnen inkopen. De vierde pijler uit het programma bestaat uit pilot-projecten voor laagopgeleide Brabanders. Het is de bedoeling dat degenen die gebruik maken van de leerbon, daadwerkelijk gaan deelnemen aan zo'n pilot-project.

In het beleidsvoorstel bij het Actieplan Kennis = Meedoen van april 2005 is de leerboncampagne omschreven. Daarin wordt een bedrag van € 400.000 genoemd voor de pilot met leerbonnen. Er wordt toegelicht dat er nog geen communicatieplan is. Voorgesteld wordt om de opstelling daarvan uit te besteden aan een creatief communicatiebureau en/of studenten van communicatie- en grafische opleidingen.

De leerboncampagne is genoemd in de programmabegroting 2006. Er is aangegeven dat het om een groep van 600.000 Brabanders gaat. Er is echter niet aangegeven hoeveel mensen men daadwerkelijk wil bereiken en aan welk type scholing wordt gedacht.

In de programmabegroting 2007 is de leerboncampagne niet genoemd. Wel is aangegeven dat de provincie in 2007 15 pilotprojecten realiseerde voor laagopgeleiden.

In oktober 2006 worden PS door GS door middel van een voortgangsrapportage geïnformeerd over de actie leerbonnen. Er blijken 900 leerbonnen te zijn verstrekt. In de tweede bestuursrapportage 2007 is aangegeven dat er minder aanvragen zijn ingediend dan ingeschat. Het ingeschatte aantal wordt echter niet vermeld. In de jaarstukken 2006 wordt vermeld dat de provinciale leerbonnenactie een groot succes is. Ruim 1000 laagopgeleide Brabanders hebben inmiddels een leerbon ontvangen, waarmee zij een cursus van hun keuze kunnen bekostigen. Aangegeven wordt dat de provincie overlegt met Brabantse steden of zij dit instrument willen overnemen en continueren.

Het communicatieplan voor de leerbon blijkt te bestaan uit de offerte van het externe bureau. Hierin is ingegaan op de doelgroep, de opzet van de campagne, het campagnescenario, de planning, de kosten en de monitoring van de campagne. De campagne blijkt uit te gaan van de in de programmabegroting genoemde doelgroep: 600.000 laagopgeleide Brabanders. De in te zetten instrumenten volgen uit de analyse van de doelgroep.

Er is in het communicatieplan echter geen streefwaarde aangegeven voor het aantal werkelijk te bereiken Brabanders en voor het aantal op te vragen en beschikbaar te stellen leerbonnen. Dit houdt in dat de inzet van de communicatie-instrumenten niet is gerelateerd aan te behalen effecten en resultaten. Het communicatieplan bevat geen expliciete onderbouwing van doelmatigheidskeuzes.

In 2007 heeft de provincie een eindevaluatie 'Leren door de leerbon' laten uitvoeren. Uit deze evaluatie blijkt waar het budget voor de campagne op is gebaseerd: beschikbaar stellen van 1600 leerbonnen van gemiddeld € 125.

Per aanvrager geldt een maximum van € 250.

De evaluatie bestaat uit een effectmeting, waarbij summier is ingegaan op de ingezette communicatie-instrumenten. Men is nagegaan via welk medium mensen bekend zijn geworden met de leerbon. Het medium televisie (programma op omroep Brabant) bleek de belangrijkste bron te zijn (35%).

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *Rapport 'In dienst van de democratie'*, Den Haag 2001
- Provincie Noord-Brabant, *Begroting 2006*, 2005
- Provincie Noord-Brabant, *Begroting 2007*, 2006
- Provincie Noord-Brabant, *Begroting 2008*, 2007
- Provincie Noord-Brabant, *Bestuursakkoord 2007-2011 'Vertrouwen in Brabant'*, 2007
- Provincie Noord-Brabant, *Bestuursrapportage I 2006*, 2006
- Provincie Noord-Brabant, *Bestuursrapportage I 2007*, 2007
- Provincie Noord-Brabant, *Bestuursrapportage II 2006*, 2006
- Provincie Noord-Brabant, *Bestuursrapportage II 2007*, 2007
- Provincie Noord-Brabant, *Bijlagen begroting 2006*, 2005
- Provincie Noord-Brabant, *Bijlagen begroting 2007*, 2006
- Provincie Noord-Brabant, *Bijlagen jaarstukken 2006*, 2007
- Provincie Noord-Brabant, *Bijlagen jaarstukken 2007*, 2008
- Provincie Noord-Brabant, *Evaluatie nota 'Van voorlichting naar communicatie'*, 1999
- Provincie Noord-Brabant, *Evaluatierapport 'Communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant'*, 2005
- Provincie Noord-Brabant, *Het Wiel. Visie en Plan van Aanpak Communicatiebeleid Provincie Noord-Brabant*, 2000
- Provincie Noord-Brabant, *Jaarstukken 2006*, 2007
- Provincie Noord-Brabant, *Jaarstukken 2007*, 2008
- Provincie Noord-Brabant, *Kadernota 2006*, 2006
- Provincie Noord-Brabant, *Nota 'Van voorlichting naar communicatie'*, 1996
- Provincie Noord-Brabant, *Nota 'Verschil maken - Rapportage eerste fase takendiscussie provincie Noord-Brabant'*, 2007
- Provincie Noord-Brabant, *Productenraming 2006*, 2005
- Provincie Noord-Brabant, *Productenraming 2007*, 2006
- Provincie Noord-Brabant, *Productenrealisatie 2006*, 2007
- Provincie Noord-Brabant, *Productenrealisatie 2007*, 2008
- Provincie Noord-Brabant, *Programmaplan 'Vertrouwen in Brabant'*, 2007

Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen

- mw. C.A.M. Barten
Senior communicatieadviseur
- dhr. M. van der Bilt
Bureauhoofd Bedrijfsbureau SCO
- mw. H.M.H. Bloem
Directeur Ecologie
- mw. W.J.L. Buijs-Glaudemans
Directielid EenM
- dhr. G.H.E. Derks
Bureauhoofd Ontwikkeling en Regie (ROH)
- mw. S.M. Derks
Programmamanager Perspectief Brabant
- dhr. F.J.L. van Dooremalen
Directeur SCO
- mw. A. van Eck
Hoofd bedrijfsbureau Middelen
- dhr. A.M. Essed
Gedeputeerde
- mw. P. F. L. Feimann
Beleidsmedewerker strategische ontwikkeling/beleidscoördinatie
- dhr. H.J.C. van Gaal
Coördinator Servicecentrum
- Groepsgesprek ECL:
 - dhr. L.A.M.M. Adolfse, Communicatieadviseur
 - dhr. J.M.A.M. Clement, Beleidsmedewerker Natuur en Landschap
 - mw. R.M.D.B. Ebbers, Directieadviseur Communicatie ECL
 - mw. K. van Ingen, Communicatieadviseur Schoon Brabant

- Groepsgesprek EenM:
 - mw. V.M. van Dijk, Woordvoerder mw. A. Moons
 - mw. M.S. Klaverdijk-Vlug, Bureauhoofd Communicatie en Ondersteuning Economie en Mobiliteit
 - mw. Th.J.M. Neijs-de Bijl, Communicatiemedewerker
 - mw. A.M.G. Rust, Communicatieadvies OV en Markt

- Groepsgesprek ROH:
 - mw. F.R.A. Clark, Communicatiemedewerker
 - mw. O. Kroes, Webredacteur
 - mw. C.H.M. Nelis, Project- en programmamanager
 - mw. B.J. Schellekens, Communicatieadviseur
 - mw. E. Thijssen-Schouten, Communicatieadviseur (tijdelijk tot 01-01-2009)
 - mw. M.T.C. Voets-Hermsen, Directieadviseur Communicatie ROH

- Groepsgesprek SCO:
 - mw. C. Dulleman, interim Directieadviseur Communicatie
 - mw. J.H.M.S. Kramer-Janssen, Projectleider Schatten van Brabant

- mw. A.J.M. van Haperen-Bekkers
Medewerker bedrijfsbureau Planning en Control (ROH)

- mw. M.T.M. Hendrickx
Hoofd Communicatie

- dhr. O. Hoes
Gedeputeerde

- dhr. P. Hordijk
Interim Directeur ROH

- mw. K. van Ingen
Communicatieadviseur Schoon Brabant

- mw. E.H.J. Janssen
Senior beleidsmedewerker Ruimtelijk Beleid

- dhr. J.A.A. Megens
Senior medewerker Planning & Control

- dhr. F.A.J. Noten
Coördinator bedrijfsvoering Middelen

- dhr. T.M.M. van Oerle
Bureauhoofd Middelen/Inkoop en logistieke dienstverlening
- mw. P. de Paauw-Romer
Coördinator Programmabureau Brabant Veiliger
- dhr. M. Post
Bureauhoofd EenM
- dhr. A.W. Reijnen
Woordvoerder dhr. A. Essed
- dhr. P.L.A. Rüpp
Gedeputeerde
- mw. A.L. Schoenmakers
Bureauhoofd Milieubeheer
- Dhr. T.H.C. Schulpen
Directeur Middelen
- dhr. N.J. Sluiter
Hoofd Financiën, planning & control
- mw. A.P.J.M. van Wetten
Hoofd bedrijfsbureau ROH
- mw. M. Wijnstekers
Programmamanager Dynamisch Brabant
- mw. G. Zuring
Senior communicatieadviseur

Bijlage 3 Normen communicatie in het beleidsproces in kaderstellende provinciale documenten

1 Evaluatie nota 'Van voorlichting naar communicatie' (1999)

De evaluatie bevat een aantal heldere uitgangspunten en aanbevelingen met betrekking tot de organisatie van de communicatie ten behoeve van beleid. Hieronder volgt daarvan een samenvatting.

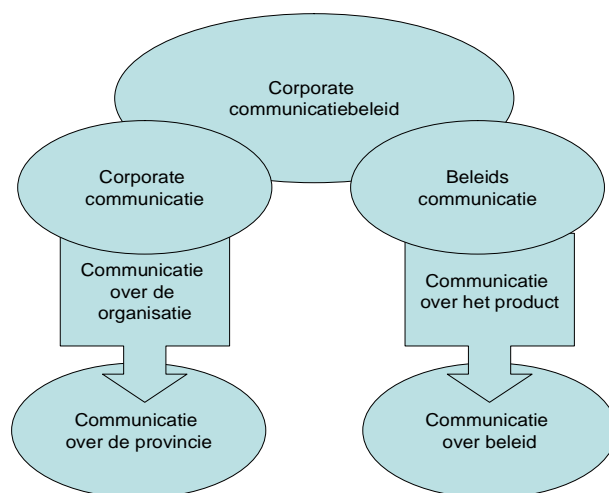
Voor het aanbrengen van de relatie tussen bestuurlijke doelstellingen en communicatieactiviteiten wordt het collegeprogramma als vertrekpunt genomen. Opgemerkt wordt dat de politieke en bestuurlijke prioriteiten in zo'n collegeprogramma doorvertaald dienen te worden naar een samenhangend communicatieprogramma. Daarvoor moet er meer zicht bestaan in de manier waarop het bestuur met de in het collegeprogramma globaal aangeduide prioriteiten wil omgaan, welke accenten men wil plaatsen en welke fasering men nodig vindt. Als duidelijkheid over deze punten bestaat, dient een meerjarenprogramma voor de communicatie te worden geformuleerd, zodat er een lange termijnplanning is. *“Zolang een dergelijk programma er niet is, is er ook geen langetermijnplanning en in de afwezigheid van programma en planning is beoordeling van de effectiviteit van de communicatie-inspanningen onmogelijk.”*

Voorts blijkt uit de evaluatie dat er noch bij het bestuur en de ambtelijke top, noch bij de afdeling Communicatie een helder beeld bestond van de totale communicatie-inspanningen. Ook bleek er geen sprake van duidelijke aansturing door het bestuur. Voorts bleek dat de voorstellen in de nota van 1996 en de afspraken over de implementatie daarvan niet waren uitgevoerd. Dit wordt gezien als een gevolg van het ontbreken van een heldere aansturing, waardoor niemand zich verantwoordelijk voelde voor de totale provinciale communicatie. Opgemerkt wordt dat *“mogelijke meerwaarde verloren gaat, conflicterende doelstellingen kunnen worden nagestreefd en hiaten of doublures kunnen ontstaan die onopgemerkt blijven. In de afwezigheid van een eenduidig communicatiebeleid vormen de huidige communicatieactiviteiten een lappendeken.”*

De opstellers van de evaluatie zijn van mening dat, om te bereiken dat alle communicatie van de provincie wordt afgeleid van de politieke en bestuurlijke prioriteiten, de provincie moet beschikken over een corporate communicatiestrategie. De term 'corporate' wordt hier gebruikt in de zin van provinciebreed. Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen corporate communicatie en beleidscommunicatie. Bij corporate communicatie is de organisatie het object van de communicatie en bij beleidscommunicatie is dat het

beleid. De communicatie-strategie is bepalend voor de manier waarop gecommuniceerd wordt.

Dit principe is in de volgende figuur weergegeven.



Figuur 1: Scope van corporate communicatie

De opstellers van de evaluatie achten de afdeling Communicatie verantwoordelijk voor het opstellen van het corporate communicatiebeleid en voor de doorwerking daarvan in zowel de corporate communicatie als in de beleidscommunicatie.

In februari 1997 hebben GS vastgesteld (Verbetercontract van de afdeling Communicatie) dat het lijnmanagement verantwoordelijk wordt voor de communicatie.

Bij deze decentralisatie van de communicatie wordt uitgegaan van de zogenaamde 'communicatieve organisatie': een organisatie waarin ieder zijn communicatieve verantwoordelijkheid kent en oppakt. De afdeling Communicatie kreeg hierbij de taak hulp aan anderen te bieden om hun communicatief vermogen beter te benutten. Daar waar de decentrale eenheden hun communicatieve verantwoordelijkheden nog niet konden waarmaken, zou men terug kunnen vallen op de afdeling Communicatie. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de kaders waarbinnen de decentralisatie vorm had moeten krijgen, onvoldoende helder waren geformuleerd, met als gevolg over en weer verwarring en ontevredenheid. Diensten voelden zich te weinig ondersteund en de afdeling Communicatie vond dat decentrale eenheden te vaak vroegen om uitvoering van taken die, volgens hen, decentraal zouden moeten worden opgepakt.

De opstellers van de evaluatie zijn van mening dat het bij communicatie gaat om een specifieke professionele deskundigheid, die in de vorm van ondersteuning zou moeten worden geboden. De afdeling Communicatie heeft, in hun ogen, deze ondersteuning aan de decentrale eenheden nagelaten. Daarnaast constateerden zij dat door het uitblijven van ondersteuning van de afdeling Communicatie, de

decentrale afdelingen hiervoor steeds vaker externe bureaus inhuurden. De evaluatie spreekt van *'een ongecoördineerde groei: zelfs wildgroei'*.

Wat de interactieve beleidsvorming betreft zien de opstellers van de evaluatie een rol weggelegd voor de afdeling Communicatie bij het opsporen van doelgroepen van beleid en het (helpen) betrekken van deze groepen bij de planontwikkeling.

Met betrekking tot de organisatie van de communicatiefunctie bevat de evaluatie ondermeer de volgende aanbevelingen:

Verbeter het eenduidig extern communiceren en vergroot de herkenbaarheid. Voer een gestructureerd afstemmingsoverleg in voor centrale en decentrale communicatiemedewerkers, zodat de communicatie-inspanningen in overeenstemming zijn met het corporate communicatiebeleid waar de afdeling Communicatie verantwoordelijk voor is.

De evaluatie wordt afgesloten met de volgende algemene aanbevelingen:

1. Maak communicatie een integraal onderdeel van nota's en plannen. Communicatie moet meer als instrument bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering worden ingezet. *"Geen belangrijke beleidsnota's in het college zonder een ingevulde communicatieparagraaf, waarover ook mede beslist wordt!"*
2. Ontwikkel beleidskaders voor de communicatie.
3. Stel een communicatieprogramma op ten behoeve van prioriteiten en management. Hiermee wordt bedoeld op een meerjaren communicatieprogramma dat is afgeleid van de doelen uit het collegeprogramma, waarin accenten zijn gelegd en fasering is aangebracht.
4. Versterk de kwaliteit en kwantiteit van de communicatiefunctie. De nadruk wordt gelegd op versterking van de centrale afdeling (4-5 fte). Deze versterking heeft vorm gekregen in de nieuwe functies van woordvoerder (adviesfunctie ten behoeve van bestuur(ders) en management) en directieadviseur. Bij de taakverdeling centraal en decentraal wordt de verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering als leidraad aangehouden: centraal ontwikkelt corporate kaders, decentrale afdelingen zijn verantwoordelijk voor communicatieplannen op eigen beleidsterreinen. Opgemerkt wordt dat de huidige kwaliteit en capaciteit in de directies nog onvoldoende is om dit waar te maken. Geadviseerd wordt om de adviesfunctie - zeker voorlopig - centraal te houden: *"De aansturing vanuit verschillende plaatsen in het provinciale apparaat dient eerst éénduidiger te worden"*. Tot slot wordt nadrukkelijk aanbevolen om de eindverantwoordelijkheid voor communicatie beter te beleggen.
5. Afstemming en coördinatie en besluitvorming ten aanzien van communicatie. Dit wordt als volgt uitgewerkt:
 - **Regiefunctie:** het nieuwe hoofd communicatie dient de regiefunctie van de beleidsontwikkeling communicatie en de daarbij behorende

communicatieplanning krachtig ter hand te nemen. Hij/zij dient hiertoe expliciet opdracht te krijgen van college en directieraad;

- **Deelname beleidsoverleg:** communicatieadviseurs dienen weer deel te gaan nemen aan het beleidsoverleg;
- **Deelname vergaderingen collegeraad en directieraad:** hoofd communicatie moet een pro- actieve rol hebben in deze vergaderingen en deze ondersteunen door het inbrengen van schriftelijke strategieën en plannen ten behoeve van de besluitvorming;
- **Periodieke afstemming (hoofd) communicatie en MT's diensten:** communicatieadviseurs moeten op relevante momenten deelnemen aan MT-vergaderingen. Het hoofd communicatie moet minstens éénmaal per kwartaal de voortgang bespreken met directeur/afdelingshoofden;
- **Communicatieoverleg:** periodiek overleg tussen communicatie en MT's kan worden aangevuld met maandelijks communicatieoverleg tussen de centrale afdeling en de vertegenwoordigers van de diensten, onder leiding van het hoofd communicatie.

2 Het Wiel (2000)

In de inleiding van Het Wiel wordt gesteld dat het plan voortbouwt op de nota 'Van voorlichting naar communicatie' en tevens kan worden gezien als een nadere uitwerking van de evaluatie daarvan in 1999.

In Het Wiel worden 5 fases onderscheiden:

1. Ontwikkelen media- infrastructuur (gereed 1 mei 2000);
2. De fundamenten (gereed 1 mei 2001);
3. Antenne-functies/interne monitoring (gereed 1 november 2001);
4. Integrale uitvoering (tot 1 november 2002);
5. Evaluatie en oogst (gereed 1 mei 2003).

Tot fase 1 behoort onder andere het verder ontwikkelen van de internetsite van de provincie. Opgemerkt wordt: *"Het kan een begin zijn van echte interactiviteit met de Brabantse burger"*

Daarnaast wordt de start van het huisstijlproject gemeld.

In fase 2 wordt de ontwikkeling van onder meer de volgende zaken voorzien:

- Referentiekader in- en externe communicatie: een algemeen communicatiebeleidskader om ervoor te zorgen dat de boodschappen beter op elkaar worden afgestemd en elkaar ondersteunen;
- Planning communicatie: het opstellen van een concept-leidraad communicatieprogrammering, die nauw aansluit bij de planningssystematiek van de begroting, beleidsplanning en afdelingsplanning;

- Beleidsnotitie centraal/decentraal: kernvraag hierbij is op welke manier er op de meest efficiënte en effectieve wijze inzet van personeel en middelen wordt gerealiseerd;
- Platform In- en Externe Communicatie (PIEC). Dit op te richten platform is bedoeld om ondersteuning te bieden aan de lijn, het management en de directieraad bij hun verantwoordelijkheden op het gebied van communicatie. Een decentraal model vergt een optimale afstemming van de communicatie, de bewaking van de uniformiteit in verband met het imago en de bevordering van kwaliteit.
In het platform hebben, naast enkele leden van de afdeling communicatie, decentrale communicatiemedewerkers zitting.

Fase 3 omvat de ontwikkeling van de volgende zaken:

- *Beleidskader public affairs: systematisch beïnvloeden van de besluitvorming bij relevante publieke stakeholders zoals Rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties;*
- *Beleidskader interactieve beleidsvorming: bundelen bestaande kennis en ervaring met als resultaat een concrete handleiding met handige checklists voor de vormgeving van interactieve processen.*

De 4^e fase omvat integrale uitvoering. Hierbij worden de volgende voorwaarden voor succes geformuleerd:

- De communicatiefunctie wordt uitgeoefend door de juiste mensen met een professionele communicatieachtergrond;
- Op centraal niveau bestaat de afdeling communicatie, die als uitgangspunt heeft efficiënte en flexibele bemensing op strategisch niveau (uitvoering wordt zoveel mogelijk uitbesteed);
- Op decentraal niveau zijn de afdelingshoofden verantwoordelijk - door GS vastgesteld - voor een kwalitatieve invulling van de communicatiefunctie;
- Er vindt optimale afstemming plaats tussen de centrale en decentrale verantwoordelijkheden.
- Er is sprake van voldoende geld; vooralsnog wordt 1% van de begroting aan communicatieactiviteiten besteed.

In fase 5 wordt geëvalueerd of de volgende doelen zijn behaald:

- Bijdrage aan efficiëntie en effectiviteit van beleid;
- Positieve beeldvorming en draagvlak;
- Optimale afstemming;
- Positionering provincie als eigenstandig bestuursorgaan;
- Legitimatie van besluitvorming.

Om de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek goed te kunnen plaatsen is het belangrijk om te constateren dat de voorgenomen evaluatie van Het Wiel in 2003 niet heeft plaatsgevonden.

3 Evaluatierapport Communicatiefunctie binnen de provincie Noord-Brabant

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

- de realisatie van het beleids- en uitvoeringsplan 'Het Wiel';
- de opbouw van de communicatiefunctie bij de directies;
- een aantal incidenten, vooral in relatie tot internet.

De volgende punten dienden in de evaluatie aan de orde te komen:

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

Wat betreft de aansluiting van de centrale en decentrale communicatie op de bestuurlijke agenda en de bestuurlijke prioriteiten heeft de evaluatie de volgende adviezen opgeleverd:

- De woordvoerders van de gedeputeerden zetten per portefeuille een planning op, uitgaande van de bestuurlijke prioriteiten per portefeuille, gebaseerd op het bestuursakkoord en de Bestuursagenda 2004-2005;
- De eerste taak van de woordvoerders is te zorgen voor een optimale media-aandacht op basis van heldere boodschappen en een pro actieve planning;
- De centrale afdeling Communicatie moet de opdracht krijgen om een bovenliggende Brabant-agenda voor te bereiden;
- De directies moeten worden verzocht de bestuurlijke agenda uit te werken naar een directieplanning;
- De bestuurlijke communicatie moet worden afgestemd op de communicatieplanning per directie (dit kan door de woordvoerder, de directieadviseur en de communicatiemedewerker in de dienst).

Wat betreft de organisatie van de communicatiefunctie binnen de provincie luiden de adviezen als volgt:

- Versterk de positie van het hoofd Communicatie in het bestuurlijk proces. Dit betekent voor de functie van hoofd Communicatie onder meer: eerste adviseur voor College en directieraad, bijwonen van de collegevergaderingen en vooral

strategische en inhoudelijke taken. Managementtaken binnen de afdeling zijn het eerste werkgebied van het plaatsvervangend Hoofd. Het hoofd communicatie blijft wel integraal verantwoordelijk.

De leden van de Directieraad waren het niet eens met deze rolverdeling. Zij beschouwen de directeur als eerste strategische communicatieadviseur van de bestuurder, in samenspraak met het hoofd communicatie. Dit is als uitgangspunt overgenomen.

- Verduidelijk de rol van de directieadviseur Communicatie. Taken van de directieadviseur moeten zijn: planning van communicatie op decentraal niveau, realiseren van de samenhang, bewaken van de uitvoering, afstemmen van publicaties met eigen media en aansluiting op de politieke agenda.

De leden van de Directieraad waren over dit punt van mening dat een centraal geplaatste adviseur geen functionele leiding kan geven aan communicatiebeleid en uitvoering door de directies. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt naar hun mening in de lijn. Tegelijkertijd bleek uit het onderzoek dat decentrale communicatiemedewerkers behoefte hadden aan professionele sturing. Geadviseerd werd daarom de directieadviseur een coördinerende verantwoordelijkheid te geven, met een sterke ondersteuning vanuit het betreffende Directieteam (de directeur of een ander lid van het directieteam houdt communicatie in portefeuille).

- Breng lijn in de wijze van werken en aansturing van communicatiemedewerkers binnen de directies. Als vereisten hiervoor worden gezien planmatig werken en versterking van professionaliteit.
- Versterk de competenties op het gebied van communicatie bij beleidsmedewerkers. Daarbij wordt opgemerkt dat dit tot minder afzonderlijke communicatiemedewerkers kan leiden en hier dus een kans op efficiencywinst ligt.

Verder worden nog enkele adviezen gegeven betreffende de adviesrol van de woordvoerders (maak rollen en verantwoordelijkheden in de relatie tussen bestuurder, directeur en woordvoerder duidelijk) en de inzet van de communicatieadviseurs binnen de centrale afdeling (versterk hun relatie met inhoudelijke thema's, maak het onderzoekprogramma op het gebied van effectiviteit van communicatie een onderdeel van een provinciaal onderzoekprogramma en breng gestandaardiseerde producten, zoals toepassing huisstijl, zoveel mogelijk onder binnen de gemeenschappelijke dienst i.o.).

