

PLATFORM

2009

10

RVD-CommunicatierEEKS

- > De overheid dichtbij brengen
- > Van ketens naar netwerken
- > Hoe de Wmo naar de gemeente kwam

DE OVERHEID OM DE HOEK

Samenwerken in het *Huis van Thorbecke*

Als je een willekeurige Nederlander vertelt dat hij in het *Huis van Thorbecke* woont dan loop je de kans dat hij antwoordt: “Ik vroeg me altijd al af wie mijn huis heeft ontworpen”. U als trouwe of nieuwe lezer van Platform weet natuurlijk dat Thorbecke geen architect was maar staatsman. Toch kun je hem ook zien als organisatiedeskundige. Eén van de eersten, één van de zuivere school, die nog durfde te zeggen: “Als je veel moet samenwerken, dan heb je het slecht georganiseerd”.

Kijk je naar de opbouw van ons land in gemeenten, provincies en Rijk, met hun eigen besturen, eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, dan kun je bijna niet anders concluderen dat Thorbecke vanuit bovenstaand credo heeft geopereerd. Bestuurlijk Nederland lijkt te zijn ontworpen vanuit het geloof dat binnen algemene kaders en met een goede pot geld, elke bestuurslaag in staat is de eigen boontjes te doppen.

Dat was ook lange tijd het geval. Maar onze samenleving is uitermate complex geworden. Maatschappelijke vraagstukken houden zich niet aan gemeente- of provinciegrenzen en beperken zich niet tot een bestuurslaag. Natuurlijk is er door latere organisatiedeskundigen gemorrelt aan het *Huis van Thorbecke*. Stadsprovincies, gezondheidsregio's, veiligheidsregio's, enzovoort. Allemaal bedoeld om de bestuurlijke drukte in te perken die met samenwerking nu eenmaal gepaard gaat. Er is echter geen bestuurlijke indeling te bedenken die naadloos aansluit bij alle vraagstukken. We zullen dus wel moeten samenwerken.

Toch heb ik een beetje een hekel gekregen aan het woord. Te vaak wordt het als een be-

zweringsformule gebruikt als weer eens blijkt dat we van te voren onvoldoende hebben nagedacht over wat we willen bereiken, wat onze rol is en wat we van elkaar verwachten. Ook zijn we soms zo druk bezig met samenwerken dat de burgers en bedrijven waar we het uiteindelijk voor doen (toch?) buiten beeld dreigen te raken. Samenwerking wordt bestempeld als iets vanzelfsprekends, terwijl het dat niet is. Daarom wordt er onvoldoende over nagedacht en gebeurt het uiteindelijk vaak maar half.

In mijn optiek is samenwerken vooral een middel en geen doel op zich. Maar daarom niet minder belangrijk. Rijk, provincies en gemeenten hebben elkaar domweg nodig om dingen voor elkaar te krijgen. Samenwerking hoeft niet moeilijk te zijn als je een gezamenlijk belang hebt, en over een langere termijn beschouwd hebben we bijna altijd een gemeenschappelijk belang. We zijn immers onderdeel van één en dezelfde overheid. Samenwerking gaat een stuk makkelijker als we ons aan een paar simpele uitgangspunten houden. Wees duidelijk over wat je wilt bereiken, informeer elkaar in een vroegtijdig stadium, stel gezamenlijk vast waar je gemeenschappelijk belang ligt en waar je perspectief verschilt, maak helder waarover je elkaar alleen wilt informeren en waarover gezamenlijke besluitvorming nodig is. Kortom: wees duidelijk. En ja, communicatie is daarbij heel belangrijk. Lees maar verder!

Erik den Hoedt

Directeur Communicatie en Informatie bij het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Bij dit tiende nummer

De overheid om de hoek

De overheid bestaat uit bestuurslagen die alle hun eigen taken uitvoeren. Dikwijls liggen die taken in elkaars verlengde, af en toe overlappen ze en soms gaapt er een gat tussen. De opgave voor overheden is om voor burgers een overzichtelijk geheel te creëren. Waar dat slaagt, is de overheid goed te bereiken en zijn haar producten herkenbaar en concreet. Over deze 'overheid om de hoek' gaat dit nummer van Platform. Wat houdt deze ambitie in? En hoe ziet het ideale samenspel tussen verschillende overheden eruit?

Op het toneel van de publieke sector staan heel wat spelers. Denk maar aan alle rijksdiensten, provincies, gemeenten en waterschappen. Zij staan voor de opgave met elkaar een optreden te verzorgen waar het publiek de handen voor op elkaar brengt. Geen enkele bestuurder streeft daarbij naar een versnipperd en stuurloos optreden. Integendeel. Bestuurlijke ambities gaan over een overheid die doortastend stuurt, overzichtelijk in elkaar zit en makkelijk te benaderen is.

Geslaagde optredens zijn niet vanzelfsprekend. Soms is er een openbaar gevecht om wie de hoofdrol krijgt, zoals onlangs nog over verdwenen spaargelden. Vaak ook is er een dringende vraag naar regie. Wie zorgt dat de spelers met elkaar en niet naast elkaar acteren? Het belang van zulke vragen is onmiddellijk duidelijk. De verschillende overheden willen met elkaar een samenhangend geheel creëren. Dat geheel laat zich beschrijven in termen van een overheid die het grote verhaal dicht bij huis weet te brengen. Een overheid die abstracte beleidslij-

nen tastbaar weet te maken en die voor burgers heel vertrouwd is. Kortom, een overheid die in allerlei opzichten dichtbij is.

Over deze 'overheid om de hoek' gaat dit nummer van Platform. Wat houdt deze ambitie in? En hoe kunnen we – met beleid, bestuur én communicatie – de overheid om de hoek gestalte geven? Deze vragen zijn voer voor de discussies en praktijkverhalen in dit boekje. In het bijzonder gaat de aandacht uit naar het samenspel tussen de spelers die met elkaar de overheid maken: gemeenten, waterschappen, provincies en rijksoverheid. Hoe ziet het samenspel er idealiter uit? En hoe kunnen we als communicatieprofessionals het samenspel ondersteunen?

Dichtbij: concreet en goed bereikbaar

De overheid is werkelijk op iedere hoek van de straat. De straat zélf is van de overheid. Of het nu gaat om een provinciale weg of een dorpslaan. Ooit was de straat onderwerp van ambtelijke plannen. Toen ging het over 'infrastructurele voorzieningen' en 'mobiliteit'. Zo abstract als zulke woorden zijn, zo tastbaar zijn de klinkers in de weg.

In heel wat onderzoeken komt naar voren dat veel burgers vooral de abstracte overheid ervaren. De gevoelde afstand is groot. Wie aan de overheid denkt, denkt aan ambtenaren en politici die ergens ver weg hun nota's vullen met ondoorgroendelijk jargon. Er lijkt een breed gedeelde wens om de overheid dichtter bij huis te brengen. Niet voor niets wordt gesproken over de gemeente als 'eerste overheid'. Want de gemeente kent de burger het beste en kan

daarom concrete oplossingen op maat creëren. Dat is bijvoorbeeld het uitgangspunt van de Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo). Daarbij organiseren gemeenten hulpvoorzieningen die aansluiten op specifieke wensen in de buurt. Steeds vaker krijgen buurten daarbij financiële middelen om zelf kleinschalige voorzieningen te organiseren.

Toch slaat de overheid in Den Haag het lokale niveau nog regelmatig over. Volgens Peter Rehwinkel, burgemeester Van Naarden, verloopt de weg naar de burger via de lokale bestuurder. Die komt veel makkelijker en ongedwongener de wijken en buurten in dan de minister. Volgens Rehwinkel zou het Rijk in zijn communicatie met burgers het lokale niveau veel meer kunnen betrekken.

Een overheid die dichtbij is, wil ook zeggen dat je met al je vragen dicht bij huis terecht kunt. Nu moet je met een vraag over de onroerendezaakbelasting naar de gemeente en met een vraag over BTW naar de Belastingdienst. In de toekomst kunnen burgers met steeds meer overheidsbrede vragen aan het gemeenteloket terecht.

Vertrouwen: overbrug de afstand

Nabijheid heeft ook met vertrouwen te maken. Onderzoeken spreken over een vertrouwensbreuk tussen overheid en burger. Nederland zou opschuiven in de richting van een *low trust country*. Daarvoor zijn verschillende oorzaken te noemen, zoals individualisering en globalisering. Maar ook verplaatsingen en verschuivingen in de publieke sector lijken een belangrijke rol te spelen. Steeds vaker treedt de overheid terug. In plaats van een sterke, sturende overheid komen horizontale netwerken waarbij verschillende overheden en andere partijen betrokken zijn. Voor burgers, media en politiek is het soms lastig te beoordelen 'wie waarvan is'. Zeker als het mis gaat, komt het vertrouwen in de instanties onder druk te staan. Incidenten of gebroken beloften, soms uitvergroet door

de media, kunnen het beeld versterken van overheidspartijen die meer energie besteden aan onderling gekibbel dan aan het dienen van de burger.

De vraag is hierbij wel wat vertrouwensonderzoeken precies meten. Vertrouwen is een breed begrip, stelt Hans Caljé in zijn bijdrage aan dit nummer. Bovendien maken burgers bij het beoordelen van de overheid nauwelijks onderscheid tussen overheid, Tweede Kamer en regering. Zeker op momenten van onvrede geldt de overheid als één monolithische boosdoener. Aan de andere kant blijkt dat met name gemeenten de 'spiraal van teleurstelling' steeds vaker doorbreken door de oplossing van problemen dichterbij huis te organiseren.

Werken aan een open relatie

Hoe kan vertrouwen worden versterkt of teruggewonnen? Allereerst lijkt de *wederkerigheid* van vertrouwen een belangrijk gegeven. Een overheid die vertrouwen wil winnen, moet het zelf ook geven. Dat betekent soms het loslaten van regels en dwang. In plaats daarvan komen eigen initiatief en verantwoordelijkheid. Ook hier valt het meeste te verwachten van lokale toepassingen. Om die reden experimenteert het ministerie van BZK met elf gemeenten in projecten die draaien om vertrouwen geven. Gemeenten schaffen bijvoorbeeld de vijfjaarlijkse keuring voor een gehandicaptenparkeerkaart af, of maken het makkelijker om een bouwvergunning aan te vragen. De ervaringen zijn positief. Burgers bereiken sneller wat ze willen. En in plaats van bezwaarprocedures te starten, proberen ambtenaren en burgers er samen uit te komen.

Daarnaast blijft openheid een cruciale waarde voor wie het vertrouwen wil winnen. De overheid kan het niet altijd iedereen naar de zin maken. Plannen vallen duurder uit en beloftes worden niet ingelost. Het belangrijkste advies lijkt hierom vooral eerlijk te zijn. Leg dilemma's bloot waar ze bestaan en wees open als je

beloften niet kunt waarmaken. Ook hier is het samenspel tussen overheden van grote betekenis. Als bestuurders van verschillende overheden elkaar publicitair afvallen, schaadt dat het beeld van één overheid en ook het vertrouwen van burgers. Hoewel het onmogelijk is altijd op één lijn te zitten, kun je ervoor zorgen dat je vanuit een collectief belang tot een gemeenschappelijk verhaal komt. Goede onderlinge contacten zijn daarbij essentieel.

De samenwerking organiseren

De 'overheid om de hoek' is, zoals blijkt uit het bovenstaande, in hoge mate een bestuurlijke en organisatorische exercitie. Waar partijen hun activiteiten aan elkaar weten te verbinden, daar struikelen burgers niet over de lege tussenruimtes. Van oudsher zijn bestuurslagen en organisaties dikwijls in een keten aan elkaar verbonden. De keten staat model voor de stapsgewijze benadering waarbij een onderwerp van idee naar uitvoering gaat. Deze denkwijze wordt steeds vaker vervangen of aangevuld door een *netwerkbenedering*. Daarin ontstaan productieve coalities die zich rond een gemeenschappelijk probleem organiseren. Bij dergelijke bewegingen vervult het Rijk steeds vaker de rol van aanjager of facilitator. Zo ondersteunt het Ministerie van SZW de vorming van Werkpleinen waarin gemeente en diverse diensten zich rond werkzoekenden organiseren. De organisaties opereren niet meer op zichzelf, maar zijn voortdurend met elkaar en andere partijen bezig om oplossingen te vinden.

Samen optrekken bij communicatie

Ook de inzet van communicatie verloopt in een netwerk anders dan in een keten. Was het vroeger vanzelfsprekend dat een ministerie een grootschalige campagne uitrolde. Nu kiest ook hier het ministerie vaak een faciliterende rol. Partijen kunnen gebruik maken van campagneconcepten en beeldmerken, maar deze worden niet opgelegd. En het ministerie stelt teksten en beeldmateriaal ter beschikking,

maar de gemeente verwerkt ze in haar eigen huisstijl.

Zo lijkt het telkens zoeken naar nieuwe relaties tussen 'het geheel en de delen'. Enerzijds willen partijen hun eigen *couleur locale* niet verliezen. Anderzijds gaat er een functionele kracht uit van beeldmerken en andere collectieve concepten. Zo bundelen de verschillende 'Drechtsteden' hun voorlichtingsactiviteiten onder het concept Antwoord.

Ook bij communicatiecampagnes komt telkens de vraag op: waar trekken we samen op en waar gaan we ieder onze weg? Bij een campagne als 'Nederland leeft met water' liften de verschillende waterschappen mee op een landelijke campagne. Die zorgt voor bekendheid en visuele herkenningspunten. Binnen het concept kunnen de waterschappen hun eigen specifieke boodschap gestalte geven. Hierbij wordt dikwijls gesproken van een 'vertaalslag'. Hoe vertaal je het algemene verhaal naar een situatie dicht bij huis? Die vertaalslag kan lastig zijn als communicatieplannen pas op een laat tijdstip naast elkaar worden gelegd. De belangrijkste voorwaarde lijkt dan ook dat je elkaar als communicatieprofessionals goed weet te vinden. Ook hier is nabijheid dus een belangrijke succesfactor. In een netwerk verwacht je niet alles van overlegstructuren, maar zorg je dat je elkaar ontmoet rond gezamenlijke belangen. Of, zoals een deelnemer aan de Platformmiddag het verwoordde: "Investeer in goede onderlinge relaties, en dan niet alleen bij incidenten."

Leeswijzer

Platform bestaat uit drie onderdelen: CASUS, DEBAT en PRAKTIJK.

- In CASUS delen medewerkers van het Ministerie van VWS en gemeenten hun ervaringen met de invoering van de Wet maatschappelijke ontwikkeling. Kern van de wet is dat gemeente en burgers met elkaar maatwerkoplossingen organiseren.

- In DEBAT verkennen we de achtergronden van het samenspel tussen de verschillende overheden. Hans Caljé van de Rijksvoorlichtingsdienst bespreekt de vraag hoe overheden met elkaar het vertrouwen van burgers kunnen (her)winnen. Jan Ormel, hoofd communicatie bij de Provincie Zuid-Holland, argumenteert dat communicatieprofessionals veel meer energie moeten steken in samenwerking. Martijn van der Steen, onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, onderzoekt de verschillen tussen een ketenbenadering en een netwerkbenadering. Ten slotte roept Peter Rehwinkel, burgemeester van Naarden, Haagse politici op om het lokale niveau nadrukkelijker te betrekken in hun communicatie met burgers.
- In PRAKTIJK verzamelen we voorbeelden van projecten waarbij verschillende overheden de handen ineen slaan. Marlies de Roon en Korrie Louwes van het Ministerie van SZW vertellen over de manier waarop

SZW invulling geeft aan een netwerkbenadering. Ank Bijleveld, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, legt uit hoe het geven van vertrouwen de lasten vermindert en de relatie met burgers verbetert. Lena van Gastel en Sandra Buys, communicatieadviseurs bij de gemeente Tilburg, vertellen hoe ze de Factor C-methode, ontwikkeld bij ministeries, toepassen in een context van wethouders en raadsleden. Verder vindt u in het verslag van de ideeënmarkt vijf tips voor een succesvolle samenwerking tussen overheden. Ten slotte leest u over de ervaringen met samenwerking van communicatieprofessionals bij gemeente, provincie, waterschap en Rijk.

De redactie

Platform komt tot stand onder redactie van de Academie voor Overheidscommunicatie, onderdeel van de Dienst Publiek en Communicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst.

Inhoud

11 **CASUS**

12 **Hulp om de hoek**

WMO moet overheid dichterbij huis brengen

> Edith Scholten, Willem van Leeuwen, Kees Plug, Toon van den Heuvel, Nico Jong en Harrie van Rooij

19 **DEBAT**

20 **Vertrouwen in de overheid in beweging**

Hoe overheden met elkaar de relatie met burgers versterken

> Hans Caljé

Medeoverheden blijken deze 'spiraal van teleurstelling' en cultuur van wantrouwen echter steeds vaker succesvol te kunnen doorbreken

29 **Kleine afstand, groot gezag**

Politiek is dienstbaar aan de burger, maar dat heeft wel zijn grenzen

> Peter Rehwinkel

Een goed bestuurder – en dat geldt zeker in het lokaal bestuur – spreekt de burgers regelmatig tegen

34 *Samen naar één overheid*

> Robert Jansen

Ik denk dat de 'couleur locale' van de decentrale overheid de relatie met burger en bedrijf versterkt en de toegankelijkheid vergroot

36 **Veel gepredikt, weinig in de praktijk gebracht**

Meer communicatieve samenwerking tussen rijk, provincie en gemeente

Door Jan Ormel

De vertaling lijkt ook in de communicatie al jaren te zijn: ieder voor zich

41 *De kunst van het loslaten*

> Tof Thissen

42 **Geketende netwerken**

Naar een betrokken-bescheiden overheidsbestuur

> Martijn van der Steen

Het netwerk is geen lopende band, maar eerder een kronkelende, slingerende en beweeglijke band waaraan bepaalde actoren in de loop van de tijd hun bijdrage leveren

- 49 *Dereguleren? Geef inwoners verantwoordelijkheid*
> Driek van de Vondervoort

In de praktijk zien we dat na decentralisatie de regeldruk alleen maar toeneemt. Dan span je het paard achter de wagen

51 **PRAKTIJK**

- 52 **De partners op het podium**
Het ministerie in de coulissen
> Korrie Louwes en Marlies de Roon

- 58 **UIT DE PRAKTIJK**
Nederland Leeft met Water: werk in uitvoering bij de Waterschapsverkiezingen

- 61 **Tevreden burgers, gemotiveerde ambtenaren en lagere kosten**
Werken vanuit vertrouwen leidt tot merkbare resultaten
> Ank Bijleveld

Het is van belang om een vertrouwensrelatie op te bouwen. Dus gewoon even bellen, in plaats van een aanvraag meteen maar afwijzen

- 65 **Blijf met elkaar praten**
Vijf tips voor een betere samenwerking tussen overheden

Hoe kan de burger vertrouwen in de overheid krijgen als de overheden elkaar onderling al niet vertrouwen? < deelnemer Platformmiddag

- 70 **UIT DE PRAKTIJK**
Risicowijzer: regio's ontwikkelen 25 versies van één brochure

- 74 **Van stoplap naar succesfactor**
Tilburg brengt factor C naar de gemeente
> Maarten Bokslag

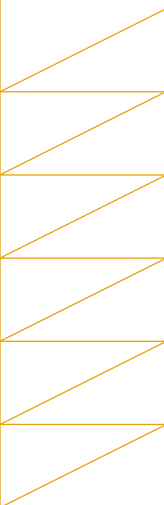
Soms komt er een opdracht als: creëer draagvlak voor een opvang van verslaafde prostituees naast de basisschool van je kinderen

- 78 **UIT DE PRAKTIJK**
Van aandachtswijk naar krachtwijk: geld voor bewoners om ideeën uit te voeren

- 81 *English summary*
Close-to-home government

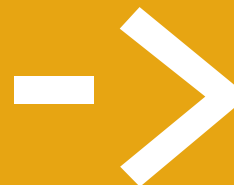
- 85 *Verder lezen?*

- 87 *Colofon*



Met de boodschap 'Meedoen, hulp dichtbij' begon in 2007 de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De wet geeft gemeenten flink meer bewegingsvrijheid om zelf oplossingen te kiezen. De invoering van de wet leert veel over nieuwe manieren van samenwerken tussen Rijk en gemeente. Over het creëren van maatwerk, het Rijk als facilitator, de vraag om een overkoepelende boodschap en het zoeken naar logische verbindingen.

CASUS



HULP OM DE HOEK

WMO moet overheid dichterbij huis brengen

DOOR EDITH SCHOLTEN, WILLEM VAN LEEUWEN, KEES PLUG, TOON VAN DEN HEUVEL, NICO JONG EN HARRIE VAN ROOIJ

De gemeente staat dichterbij de burger dan het Rijk. Daarom moeten gemeenten meer ruimte krijgen om inwoners te helpen participeren. Dat is de kerngedachte van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De gemeente organiseert hulp die aansluit op lokale behoeften. Hoe implementeer je een wet die is gericht op zelfsturing en loslaten? En welke vormen van communicatie passen daarbij? Een terugblik.

In 2007 trad de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking. De wet moet ervoor zorgen dat gemeenten voorzieningen dicht bij huis organiseren. Want de gemeente kent zijn inwoners beter dan het rijk. In plaats van standaardregelingen komen lokale voorzieningen en individueel maatwerk. Dat moet hulp en welzijn flexibeler maken. In de Wmo komen verschillende wetten samen, namelijk de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet en delen van de AWBZ. Hierdoor kunnen gemeenten beter verbindingen zoeken en meer op de behoefte aan ondersteuning van de burger inspelen. Wie vroeger een traplift nodig had, ging naar het gemeenteloket en werd geïndiceerd voor een traplift. Het idee achter de Wmo is dat de gemeenteambtenaar in gesprek gaat met de burger die een traplift vraagt. Dan blijken andere vormen van ondersteuning soms meer geschikt.

Mentaliteitsverandering

Maar het maatschappelijke doel achter de wet omvat meer dan alleen praktische oplossingen voor ondersteuningsproblemen. De Wmo moet een mentaliteitsverandering op gang brengen. Wie hulp nodig heeft, zoekt in eerste instantie in de eigen omgeving. In de buurt of de familie. De gemeente ondersteunt door passende voorzieningen te bieden. Dat moet ook het gevoel van burgerschap versterken: wie in een gemeente woont, is niet alleen klant of consument maar ook medeverantwoordelijk voor het lokale welzijn. Daarom is in de wet nadrukkelijk opgenomen dat inwoners van de gemeente het Wmo-beleid mee vormgeven.

Aan het hele verhaal zit ook een financiële kant. Want de kosten van hulpverlening dreigen de komende decennia de pan uit te rijzen. Nederland vergrijst. Er komen meer ouderen en mensen leven steeds langer. De vraag naar ondersteuning en zorg stijgt. Eenvoudige rekensommen laten zien dat de kosten op termijn onbeheersbaar worden. Bovendien zullen op den duur grote capaciteitsproblemen ontstaan. Door veel te investeren in sociale samenhang, collectieve en goed toe-

gankelijke algemene voorzieningen, moet de druk op individuele voorzieningen afnemen.

WMO: HULP OM DE HOEK

Meedoen. Dat is de kerngedachte van de Wmo. Burgers moeten kunnen participeren aan alle facetten van de samenleving. Ze functioneren zelfstandig, ze ondersteunen elkaar waar nodig en ze praten mee over de wijze waarop hun gemeente hen daarbij kan helpen. Het bestuurlijke doel achter de wet is om gemeenten de verantwoordelijkheid te geven voor de regie op wonen, zorg en welzijn. De verantwoording vindt plaats aan de gemeenteraad, maar ook direct aan de inwoners van een gemeente. Enkele terreinen waarop de wet zich richt:

- > Leefbaarheid in de gemeente ondersteunen.
- > Jongeren en ouders ondersteunen
- > Vrijwilligers en mantelzorgers ondersteunen.
- > Zorgen dat mensen met een beperking mee kunnen doen.
- > Opvang voor mensen met problemen.
- > Zorg voor mensen met een verslaving.

Twee sporen

Dat is in kort bestek de opgave van de Wmo: gemeenten moeten met hun inwoners tot andere praktijken en gewoonten komen. De wet schetst hiervoor de contouren die gemeenten op hun eigen manier inkleuren. Zo speel je beter in op hulpvragen. Tegelijk maakt dat de invoering van de wet, en ook de communicatie daarover, een bijna paradoxale opgave. Want 'implementatie' van een wet betekent hier vooral het stimuleren van gemeenten om hun eigen plan te trekken.

Vanuit die gedachte ontstaan op het ministerie van VWS in de periode rond de invoering twee sporen. Er is een verhaal te vertellen aan het publiek. Welke veranderingen kunnen burgers verwachten? Wat gebeurt er met bestaande voorzieningen? Maar alleen de gemeente kan die vragen met precisie beantwoorden. Gemeenten vormen daarom het eerste spoor voor de communicatie rondom de invoering van de Wmo: welke ondersteuning hebben zij nodig om de wet te kunnen invoeren? De twee sporen – de gemeenten en het publiek – worden hieronder toegelicht.

Gemeenten: positieve energie

De gemeenten vormen het eerste spoor waarlangs de communicatie gestalte moet krijgen. Het probleem is hiervoor al geschetst: hoe implementeer je een wet die is gericht op zelfsturing en lokale ondersteuning? De grondhouding bij gemeenten is al voor de invoering in 2007 positief. De wet sluit aan bij een behoefte aan meer handelingsvrijheid. Toch is er ook scepsis. Zo roepen de ruime kaders van de Wmo veel vragen op over de specifieke uitwerking. De angst bestaat dat dit weer zo'n wet is die door Den Haag over de schutting wordt geworpen. En natuurlijk is het tijdspad voor de invoering krap.

Aan de andere kant zit er al vóór de invoering veel energie achter de wet. Sterker, het succes van de implementatie van de Wmo zit er waarschijnlijk in dat al vóór de acceptatie door de beide Kamers volop wordt geëxperimenteerd. Deze werkwijze is tegen de zin van sommige kamerleden, maar in lijn met de basisgedachte van de wet. Gemeenten zoeken zelf naar mogelijkheden en wisselen onderling hun bevindingen uit. Ongeveer 140 gemeenten reageren op een oproep dat zij willen experimenteren met de basisideeën van de Wmo. Uiteindelijk starten 26 projecten, waarbij telkens een prestatieveld van de Wmo een uitwerking krijgt.

Publiek: van ongeïnteresseerd tot angstig

Een breed publiek zal vervolgens met de nieuwe wet te maken krijgen. De boodschap van de Wmo is op voorhand geen gemakkelijke. De Wmo beslaat een breed en zeer divers terrein. De boodschap gaat dus al snel over 'van alles en nog wat'. Daar komt bij dat de boodschap voor het grote publiek nog niet interessant is. De maatschappelijke betekenis mag groot zijn, voor wie niet op hulp is aangewezen is er geen prikkel om kennis te nemen van de ontwikkelingen.

Dat is anders voor de mogelijke doelgroepen: degenen die al gebruik maken van hulpvoorzieningen. Voor hen is de boodschap uitermate relevant. Verlies ik mijn recht op voorzieningen? Krijg ik te maken met willekeur nu mijn gemeente het voor het zeggen heeft? De wet roept zorgen op, in een tijd dat veranderingen in de zorg elkaar in razend tempo opvolgen. De Wmo wordt gezien als 'weer een bezuinigingsoperatie'.

TIJDPAD INVOERING WMO

De eerste voorbereidingen voor de Wmo starten in 2004. De Eerste Kamer gaat in 2006 akkoord met het wetsvoorstel. De wet wordt op 1 januari 2007 van kracht, waarna gemeenten zelf een eigen datum van ingang vaststellen. De meeste gemeenten hebben begin 2007 hun plannen gereed.

Communicatiestrategie door VWS: ondersteunen en informeren

Communicatie is bij de invoering van deze wet het belangrijkste instrument. Bij gemeenten is er om te beginnen een grote behoefte aan informatie en kennis. Wat zijn de precieze wettelijke kaders? Wat wordt precies van de gemeente verwacht? Welke stappen moeten worden gezet?

Voor het ministerie van VWS is de belangrijkste rol het ondersteunen van gemeenten bij hun voorlichtingsactiviteiten. In de aanloop naar de invoering organiseert VWS een groot aantal bijeenkomsten en workshops overal in het land. Wethouders, projectleiders en communicatieadviseurs wisselen van gedachten en laten zich nader informeren. Handreikingen en brochures voorzien in een grote vraag naar achtergronden. Op een website (www.invoeringwmo.nl) plaatsen gemeenten hun beleidsplannen, pilotprojecten en praktijkvoorbeelden.

Ook bij het publiek neemt rond de invoering van de wet de vraag om informatie snel toe. Vooral onder burgers die op dat moment gebruik maken van voorzieningen, ontstaan in deze fase vragen en zorgen. Precies voor deze groepen – de hulpvragers – valt er in het begin nog weinig concreets te zeggen. Bij aanvang heeft nog niet elke gemeente een loket, de hoogte en de mogelijkheden van een persoonsgebonden budget zijn verschillend. Sommige gemeenten hebben een depot voor gebruikte rolstoelen, anderen zetten vooral nieuwe rolstoelen in. Bij welzijnsbeleid lopen de verschillen nog veel verder uiteen.

Het ministerie van VWS richt zich in de eerste fase rond de invoering dan ook niet tot het grote publiek. Gemeenten benaderen in overleg met zorginstellingen burgers die het sterkst met de gevolgen van de nieuwe wet te maken krijgen. Het ministerie ondersteunt onder andere door voorbeeldbrieven te leveren. Ondanks de lokale verschillen is er op hoofdlijnen wel degelijk antwoord te geven op de meest dringende vraag: houd ik mijn voorzieningen? Het antwoord is bevestigend. Wie nu hulp krijgt, zal deze na de invoering van de Wmo niet zomaar kwijtraken.

Ook voor een breder publiek is er behoefte om een overkoepelende boodschap te formuleren. Daarom vinden in gemeenten overal in het land ‘kernboodschapsessies’ plaats. Daarin ontstaat een verhaal over meedoen en helpen. Burgers moeten meedoen in de samenleving en elkaar daarbij ondersteunen. Met die kerngedachte wordt een brug geslagen naar het regeerakkoord van Balkenende III: meedoen is ook daar het motto.

KERNBOODSCHAP WMO: MEEDOEN, HULP DICHTBIJ

Iedereen moet kunnen deelnemen aan onze samenleving. Voor wie dat niet zelfstandig kan, biedt de gemeente hulp.

Het is nog beter als mensen elkaar helpen. De gemeente ondersteunt daarom mensen die zich sterk maken voor meer wederzijdse betrokkenheid.

Op landelijk niveau wordt de Wmo vervolgens alleen op hoofdlijnen uitgelicht. Dat gebeurt via een campagne waarin huis-aan-huiskranten een kernrol vervullen. Het Ministerie van VWS vervaardigt een breed pakket aan artikelen voor lokale bladen. Daarnaast probeert het ministerie te voorzien in praktische hulpmiddelen. Bijeenkomsten met communicatieadviseurs door heel het land leren dat gemeenten voor hun communicatie met burgers vooral behoefte hebben aan praktijkvoorbeelden, teksten en beelden. Daarom legt VWS zich met name toe op het aanleggen van databanken. Gemeenten kunnen gebruik maken van een database met veelgestelde vragen. Bovendien komen er tal van teksten beschikbaar: toelichtingen, artikelen, brieven. Ook de databank met foto's wordt veel gebruikt. Zo hoeft je als gemeente geen kostbaar beeldmateriaal voor je brochures te laten ontwikkelen.

Voor de projectleiders van de Wmo is verder een gereedschapskist beschikbaar waarin allerlei informatie te vinden is. Van informatie over administratie tot informatie over communicatie. Een dergelijke gereedschapskist is er ook voor de voorlichters van de gemeenten. Hier zijn ook voorbeelden te vinden van communicatieplannen en -middelen. Goede praktijkvoorbeelden en succesverhalen staan telkens centraal.

Strategie gemeenten: nadruk op verschillende rollen burgers

In hun communicatie met burgers staan gemeenten allereerst voor de opgave om duidelijkheid te verschaffen. De belangrijkste vragen komen van gemeentewoners die gebruik maken van bestaande regelingen. Wat verandert er voor mij? Houd ik de voorzieningen die ik heb? Elke gemeente moet kort na de invoering maatwerkoplossingen presenteren. In zeer korte tijd heeft elke gemeente een Wmo-loket en een Wmo-beleidsplan waarover vertegenwoordigers van alle doelgroepen van de Wmo hebben kunnen meedenken. Burgers uit de doelgroep ontvangen brieven over huishoudelijke hulp of andere voorzieningen. In Den Haag maakt de wethouder een ronde door de stad met dertien bijeenkomsten. Op grond daarvan stelt de gemeente het beleidsplan voor de komende jaren op.

Pagina 49 < Volgens Driek van de Vondervoort werkt deregulering alleen waar inwoners werkelijk delen in de verantwoordelijkheid

De Wmo beoogt dat gemeenten echt in gesprek gaan met de burgers. Om te bevorderen dat dit ook gebeurt, zijn er nogal wat proceseisen. Zo moet er een Wmo-raad komen, met vertegenwoordigers uit de doelgroepen die het beleidsplan van de gemeente beoordelen. Jaarlijks moeten gemeenten onderzoek doen naar de tevredenheid van burgers over het Wmo-beleid. De kerncijfers verschijnen per gemeente op het internet. Zo kunnen gemeenten op basis van ervaringen van burgers hun beleid bijstellen.

Maar dit zijn slechts de formele eisen. Achterliggend doel is dat een gewoonte ontstaat om doorlopend de dialoog te activeren. Want op de lange termijn moet deze wet bijdragen aan solidariteit, verantwoordelijkheid en inspraak. Hier komen nadrukkelijk ook de verschillende rollen van burgers in beeld, zoals die in 2001 door de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie zijn voorgesteld. Burgers zijn niet alleen klant of onderdaan van de overheid maar ook coproductent van beleid. De invoering van de Wmo vraagt expliciet om het onderscheiden van rollen:

- Weten wat de regels zijn (onderdaan)
- Weten hoe je zelfstandig kunt blijven meedoen (klant)
- Zelf een actieve rol nemen bij zorg en hulp (coproductent)
- Actief meepraten over het Wmo-beleid (coproductent en kiezer).

In lijn met deze perspectieven zijn op gemeenteniveau talloze praktijken ontwikkeld (zie ook het kader). Gemeenten gaan in het algemeen slagvaardig in gesprek met de belangrijkste doelgroepen. Ook vindt er volop kennisuitwisseling plaats tussen gemeenten, onder andere via de website.

Een aantal jaren geleden bedacht de gemeente Moerdijk een plan om bewoners met elkaar in contact te brengen. De gemeente ontwikkelde samen met inwoners het Scenario Moerdijk 2020. Veel bewoners denken mee bij het maken en uitvoeren van de dorpsplannen. Daardoor ontstaan steeds weer nieuwe ideeën. In de hele gemeente zijn de inwoners ook actief bezig met de leefbaarheid in de kleine kernen van de gemeente. Een paar voorbeelden uit die dorpsplannen: als proef rijdt er in de kern Moerdijk nu een buurtbus. Er zijn ontmoetingsplekken voor de jeugd en er is een website voor jongeren uit de hele gemeente. Er zijn ook vrijwilligers gestart met jeugdwerk. Dat bestond daar al jaren niet meer. Nu zijn er steeds meer vrijwilligers die mee willen helpen.

Evaluatie: wat leert de invoering van de Wmo?

Twee jaar na de invoering overheerst de tevredenheid over de manier waarop de Wmo functioneert. Onderzoek onder 250 gemeenten laat een grote tevredenheid zien onder burgers die gebruik maken van Wmo-voorzieningen. Ruim 90 procent van de ondervraagden geeft aan dankzij de inzet van gemeenten langer zelfstandig te kunnen blijven wonen en beter te kunnen deelnemen aan de samenleving.

Cruciaal voor het succes zijn de activiteiten die de gemeenten ontplooiën: het functioneren van de Wmo-raad, de brieven aan burgers, het oprichten van een loket. In Den Haag blijkt bijvoorbeeld een grote tevredenheid over de organisatie van de 'toegang tot de Wmo'. Burgers kunnen op allerlei plekken met hun Wmo-(aan)vragen terecht. Per telefoon, internet, of fysiek. In de buurten hebben welzijnsinstellingen zogenoemde i-Shops ingericht. Ook hier kunnen buurtbewoners hun vragen stellen.

Maar de belangrijkste succesfactor is uiteindelijk de mate waarin burgers op tijd en voldoende hun voorzieningen krijgen. Op dit punt scoren gemeenten opmerkelijk hoog. Voor de hulp bij het huishouden, bijvoorbeeld, is het gemiddelde rapportcijfer een 8,1.

Bij de communicatie rondom de invoering lag de kracht ook in de samenwerking tussen gemeenten. Ondersteunende activiteiten van VWS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben die samenwerking een sterke impuls gegeven. Zo hebben bijeenkomsten voor projectleiders en communicatiemedewerkers veel energie opgeleverd. Ook wordt veel gebruik gemaakt van de helpdesk en de website die rond de invoering zijn ingericht.

Dat wil niet zeggen dat bij de invoering alles vlekkeloos verliep. Al tijdens de voorbereidingen van de wet ontstond de nodige ongerustheid bij doelgroepen. Het is dan een lastig gegeven dat communicatie over rijksbeleid pas kan beginnen als het beleid door het parlement is geaccordeerd. Verder kwam – in de beeldvorming en in de uitwerking van de wet – de nadruk sterk te liggen op hulp in de huishoudelijke sfeer. Dat was enerzijds een bewuste keuze, omdat hier de eerste directe gevol-

gen ontstonden. Aan de andere kant bleef hierdoor de boodschap wat te beperkt. Want de Wmo is nadrukkelijk ook bedoeld om impulsen geven aan welzijnswerk.

Dat ambities soms nog onvoldoende uit de verf komen, heeft veel te maken met de beperkte invoeringstermijn en onduidelijkheid over financiën. Daardoor is nog niet overal het lokale maatwerk ontstaan waar het om begonnen was. Ook ontbrak het gemeenten aan tijd om op consistente wijze een visie voor de langere termijn uit te werken en een structureel maatschappelijk debat te organiseren. Daardoor is het lastig om aan een consistent verhaal te werken en te zorgen dat burgers beweging zien. Gemeenten hebben de herstelbewegingen inmiddels ingezet.

De opgave voor de komende jaren is om meer verbindingen tussen de verschillende beleidsterreinen van de Wmo te zoeken en daarbij aan te sluiten bij wat voor de burgers logische verbindingen zijn. Dit betekent dat gemeenten altijd in gesprek moeten blijven met de vertegenwoordigers van wijkplatforms, vrijwilligersorganisaties, welzijnsorganisaties, ouderen, gehandicapten, daklozen en andere betrokkenen. Dat kost veel tijd, maar het levert beter beleid op.

Aan dit artikel schreven mee:

Drs. E.G. (Edith) Scholten-Aalbers is senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van VWS.

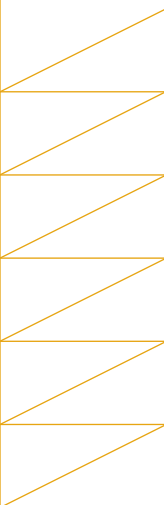
W. (Willem) van Leeuwen is senior beleidsmedewerker bij het Stafbureau Maatschappelijke Ondersteuning van de gemeente Den Haag.

T. (Toon) van den Heuvel is beleidsmedewerker bij de gemeente Eindhoven.

Drs. C. (Kees) Plug is zelfstandig strateeg en projectmanager communicatie en was als projectmanager communicatie betrokken bij de invoering van de Wmo.

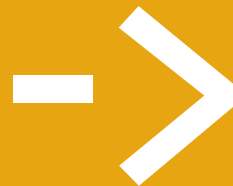
Drs. N.J.M. (Nico) Jong is coördinator Communicatieadvies bij het Ministerie van VWS.

Drs. H.J.M. (Harrie) van Rooij is kennisadviseur bij de Academie voor overheidscommunicatie.



In de relatie tussen overheid en burgers lijkt het steeds te gaan om aansluiting. Tussen overheid en burger, maar ook tussen bestuurslagen onderling. Soepele verbindingen zijn lang niet vanzelfsprekend. De volgende DEBAT-bijdragen gaan over de vraag hoe de verschillende overheden hun eigen verantwoordelijkheid nemen zonder dat hierbij een 'ieder voor zich' ontstaat. Hierbij ontstaan belangrijke communicatieve vragen. Hoe zorg je voor eenheid en herkenbaarheid in een bestuurlijke omgeving waaruit centrale sturingsmechanismen verdwijnen?

DEBAT



VERTROUWEN IN DE OVERHEID IN BEWEGING

Hoe overheden met elkaar de
relatie met burgers versterken

DOOR HANS CALJÉ

Volgens onderzoeken zouden burgers minder vertrouwen hebben in de overheid dan voorheen. Maar de vraag is wat zulke onderzoeken precies vertellen. En niet te vergeten: over welke overheid hebben we het precies? De gemeente? De Belastingdienst? Of gaat het vooral om De Tweede Kamer? Deze vragen laten zich niet eenduidig beantwoorden. Toch zijn er genoeg aanknopingspunten om het contact met burgers te versterken. Inzicht bieden in het samenspel tussen verschillende overheden is daarbij een belangrijke factor.

Het vertrouwen in overheden en in politieke instituties vertoont in veel Europese landen een grillig verloop. Grote en snelle schommelingen zijn daarbij eerder regel dan uitzondering. Op lokaal niveau blijken er grote verschillen te bestaan in vertrouwen, terwijl ook de verschillen in waardering van overheidsdiensten soms aanzienlijk zijn (Van de Walle e.a., 2003; Verlet e.a., 2002). Zo ook in Nederland. Was het vertrouwen in het kabinet Balkenende IV in het voorjaar 2007 nog aanzienlijk (73%), slechts een half jaar later bleek dat vertrouwen gedaald tot 48% (Eurobarometer, 2007). Het vertrouwen in de overheid daalt vaak mee met de daling van het vertrouwen in de politieke instituties, bijvoorbeeld gedurende en na de periode Fortuyn in 2002 (Zouridis, 2007). Er lijkt zich in veel Europese landen, als het gaat om het vertrouwen in de politieke instituties, geleidelijk aan een ontwikkeling voor te doen van 'high' naar 'low trust countries', waarbij Nederland, Europees vergeleken, nog steeds een bovengemiddelde positie inneemt (Continu Onderzoek Burgerperspectieven, SCP, 2008/1).

De vraag die in deze bijdrage centraal staat is of, en op welke manier, overheden hun voordeel kunnen doen met zulke gegevens. Die vraag kunnen we als volgt uitwerken:

- Wat zijn de achtergronden van het vertrouwensverlies?
- Op welke 'overheid' heeft deze betrekking en wat vertellen zulke metingen?
- Waar liggen de aangrijpingspunten om, als communicatieprofessional en als beleidsmaker, het contact met burgers te versterken?

Achtergronden van vertrouwensverlies

Hoewel veel auteurs verklaringen hebben gegeven voor een veranderde houding van burgers tegenover de overheid, hebben met name drie ontwikkelingen grote

invloed gehad op de publieke beoordeling van overheid en bestuur. Allereerst hebben de globalisering van de economie en meer open grenzen nieuwe opgaven gesteld aan het landelijk en lokaal bestuur. Dit heeft geleid tot een aantal nieuwe publieksagenda's die door politiek en overheid niet direct werden opgepakt (zie onder andere Brants & van Praag, 2006). Daar kwam bij dat met het intreden van het marktdenken, liberalisering en meer efficiency en 'minder verzorgingsstaat' de verhoudingen in de samenleving zakelijker zijn geworden. Politici, media en burgers kijken daardoor kritischer naar de prestaties en de kwaliteit van de overheid (Ringeling, 1993; Krouwel, 2004). Nederlandse burgers ervaren door globalisering en verzakelijking minder solidariteit, minder identificatie met de leefwereld en een gebrek aan een gemeenschappelijk perspectief. Deze minder grijpbare gevoelens van maatschappelijk onbehagen en een gebrek aan controle over nieuwe onzekerheden, lijken het beroep op de overheid en de politiek juist te versterken (Elchardus, 2002).

Publieke taken zijn steeds meer horizontaal georganiseerd. Hierdoor wordt het steeds ingewikkelder te beoordelen wie waarover beslist, en wie kan worden aangesproken bij misstanden en gebrekkige kwaliteit

Een tweede ontwikkeling is de verwarring die bij burgers is ontstaan door de 'verplaatsing van de politiek' en een terugtrekkende centrale overheid ('vadertje Staat is niet meer'). Publieke taken zijn steeds meer horizontaal georganiseerd via maatschappelijke netwerken tussen medeoverheden, uitvoeringsorganen en maatschappelijke en private partijen. Hierdoor wordt het voor burgers, politiek en media steeds ingewikkelder te beoordelen wie waarover beslist, en wie kan worden aangesproken bij misstanden en gebrekkige kwaliteit. Bijvoorbeeld als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs, regeldruk of de kwaliteit van het OV. Juist vanwege het gebrek aan duidelijkheid over verantwoordelijkheden zijn politici en media voortdurend op zoek naar verantwoording ('responsibilisering van de samenleving'). Incidenten en misstanden rond publieke taken worden daardoor vrijwel steevast eerst aan de overheden en de politiek geadresseerd. Ook als het gaat om individuele fouten van mensen of partijen (Elchardus 2002, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003, 2006).

Een derde, en zeker niet de minst belangrijke ontwikkeling is dat burgers en professionals mondiger zijn geworden en hogere verwachtingen hebben van de verzorgingsstaat (Van der Brink, 2002; Arentsen, 2005). Dit betekent ook een groter beroep op de overheid. Die wordt geacht besluiten te verantwoorden op basis van uiteenlopende, vaak tegenstrijdige belangen. Zoals Lloyd het uitdrukt: 'nowadays, as a government, everybody is against you' (Lloyd, 2004). Zouridis (2007) stelt terecht dat 'gezond wantrouwen' tot op zekere hoogte als winst mag worden beschouwd, omdat het een kenmerk is van een weerbare samenleving en een functionerende democratie. Anderzijds is een keerzijde dat burgers eerder zijn teleurgesteld over de mate waarin belangen worden meegewogen, en de snelheid waarmee problemen van burgers kunnen worden opgelost.

Wat meten vertrouwensmetingen?

Gezien deze ontwikkelingen is het begrijpelijk dat oordelen over de overheid en de staat flink in beweging zijn gekomen. Vroeger was vertrouwen in het gezag en de staat nogal statisch en gebaseerd op moreel vertrouwen in religieuze en politieke instituties. Tegenwoordig worden overheden en regeringen vooral beoordeeld op 'strategisch' vertrouwen, dat wil zeggen, directer gebaseerd op geleverde publieke prestaties, waarbij burgers meer dan vroeger geneigd zijn de overheid te straffen (Uslaner, 2001; Castells, 1996).

Iets anders is of vertrouwen een zinvol begrip is om de overheid voortdurend de maat mee te nemen. Bij het beoordelen van de overheid maken met name lager opgeleide burgers nauwelijks onderscheid tussen politieke partijen, Tweede kamer en regering. Er is een samenhang tussen oordelen over de overheid en de politiek (Zouridis, 2007; Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2008/2). Daarnaast blijken oordelen sterk afhankelijk te zijn van de situatie van de economie, gehanteerde frames en vraagstellingen. En ook de kwaliteit van de informatie waarop oordelen zijn gebaseerd, kan sterk verschillen (Tiemeijer, 2008). Onderzoeken laten bovendien voortdurend zien dat publiek vertrouwen slechts in geringe mate samenhangt met de kwaliteit van een publieke sector (Zouridis, 2007).

De meest aannemelijke verklaring voor de soms opvallend kritische oordelen over de overheid is nog steeds dat beeldvorming in de media vooral is gericht op wat er mis gaat. Oordelen over beleid en de overheid zijn vaak sterk gebaseerd op nieuwsberichten van wat er allemaal fout gaat, terwijl directe ervaringen met de overheid doorgaans tot mildere oordelen leiden. Media, politiek en publiek versterken elkaar bij het signaleren van misverstanden (RMO, 2003, 2006; SCP, 2008). Het lijkt het erop dat de overheid voor burgers een duidelijke 'dissatisfier' is, en veel minder een 'satisfier': het wordt vanzelfsprekend geacht als het goed gaat, maar als het mis gaat heeft dat direct grote negatieve invloed op de beoordeling van de overheid.

Toonaangevende onderzoekers als Putnam (zie Zouridis, 2007) en Uslaner (2001) voeren een meer fundamenteel bezwaar aan tegen het gebruik van het begrip van vertrouwen voor het beoordelen van de overheid. Vertrouwen in instituties is niet zozeer een direct gevolg van overheids- of regeringsbeleid, maar vooral de resultante van het vertrouwen dat mensen hebben in zichzelf, hun toekomst, de samenleving en in de sociale netwerken waarover ze beschikken (Putnam, 2003; Uslaner, 2001; Prast e.a., 2005; SCP, Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2008/2). Juist dit vertrouwen stelt de overheid in staat de samenleving goed te besturen (Putnam, 2003; Uslaner, 2001). Een belangrijke pointe daarvan is dat overheden en de regering wel *indirect* in vertrouwen kunnen investeren, via het verbeteren van economische kansen, participatie en sociale cohesie. Zo kunnen ze een beter functionerend bestuur mogelijk maken. Maar doorgaans worden te hoge verwachtingen gekoesterd ten aanzien van wat regeringen of overheden direct zouden kunnen of moeten doen om het vertrouwen bij de bevolking te verhogen.

Medeoverheden blijken deze ‘spiraal van teleurstelling’ en cultuur van wantrouwen echter steeds vaker succesvol te kunnen doorbreken

Daar komt bij dat door het brede, monolitische begrip van ‘de overheid’ dat veel burgers hanteren, onvrede met de eigen leefsituatie en beleid ook breed en algemeen wordt geadresseerd naar ‘de overheid’. “Het maakt toch niet uit of je door de hond of door de kat gebeten wordt, gebeten word je toch”, reageren burgers regelmatig in onderzoeken. Omdat toch iemand verantwoordelijk moet zijn voor bepaalde problemen, wordt het probleemeigenaarschap vaak aan ‘Den Haag’ geadresseerd. Waarbij burgers vervolgens constateren dat “Den Haag niet gaat over mij en mijn probleem” (Continu Onderzoek Burgerperspectieven, SCP 2008/2). Medeoverheden blijken deze ‘spiraal van teleurstelling’ en cultuur van wantrouwen echter steeds vaker succesvol te kunnen doorbreken, door de oplossing van problemen dicht bij huis te adresseren, probleemeigenaren duidelijk aan te wijzen, en door participatie in de eigen buurt en de lokale politiek te bevorderen. Dat leidt tot een ander en rijker contact met overheden (Verlet e.a., 2002; WRR, 2005).

De ‘big seven’: hoe versterk je de relatie?

Praktijk en veel onderzoek laten dus zien dat oordelen over de overheid op tal van factoren gebaseerd zijn. Niettemin brengen onderzoeken een aantal inzichten naar voren die voor burgers telkens ‘het verschil maken’. Goed samenspel tussen verschillende overheden is daarin een steeds belangrijkere factor geworden. Hieronder volgen zeven handvatten om goed contact te houden met wat bij burgers leeft.

1. ‘Voice’: responsiviteit en participatie

Als reden voor gebrek aan vertrouwen in overheden geven burgers op de eerste plaats aan dat zij vaak het gevoel missen dat politiek en bestuur luisteren naar hun opvattingen. Zeker als het gaat om ingrijpende besluiten voor Nederland, bijvoorbeeld over Europa. Burgers moeten op de eerste plaats het gevoel hebben dat het bestuur en de overheid er voor hen is, en de overheid niet ‘tegenover hen staat’ (Rijksbrede Belevingsmonitor, april 2004; Zouridis, 2007).

Dat wil overigens niet zeggen dat de meeste burgers zelf actief bij de beeldvorming willen worden betrokken. Met name laag opgeleiden die ver van politiek en bestuur afstaan, voelen er weinig voor om zelf te participeren. Zij verwachten eerder van de overheid om hen beter te representeren. De meeste burgers blijken weinig kennis te hebben van hoe de overheid nu naar burgers luistert (Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2008/2).

Voor overheden is het van belang dat zij laten zien en merken dat opvattingen van burgers worden geconsulteerd, dat er daarbij vaak uiteenlopende opvattingen zijn, en dat duidelijk wordt waarom opvattingen van burgers wel of niet gestalte krijgen in het beleid. Hoger opgeleiden en jongeren vinden doorgaans verschillende vormen van dialoog en participatie belangrijker dan lager opgeleiden en ouderen.

Die laatste groep verwacht dat de overheid al goed weet wat er bij burgers leeft en hier naar handelt. Werkbezoeken, burgerpanels, internet, burgerfora en deskundige meningspeiling zijn kansrijke instrumenten om de dialoog met de overheid te versterken.

2. Bewezen dienstbaarheid

'Voice' alleen is uiteraard niet afdoende. Burgers willen concreet bewijs zien dat aan problemen wordt gewerkt. Wat doet de overheid in concrete zin om files op te lossen, de zorg te verbeteren en regeldruk weg te nemen? (Rijksbrede Belevingsmonitor, 2004; Wessels, 2008). Daarbij verwachten burgers eerder zichtbare daadkracht en ambities, dan direct merkbare effecten (Kleinnijenhuis & Van Hoof, 2005; Ulbig, 2008). De meeste burgers hebben er begrip voor dat maatschappelijke effecten niet altijd op korte termijn zijn te realiseren ('als ze maar beginnen', 'schop in de grond').

Ook hierbij geldt dat het van belang is dat er sprake is van een herkenbaar samenspel tussen de verschillende medeoverheden en de rijksoverheid, om vorderingen op beleid en uitvoering voldoende zichtbaar te maken en 'credits te innen'. Bij het Actieplan wijkverbetering is bijvoorbeeld het ondertekenen van de 40 wijkactieplannen met gemeenten, andere medeoverheden en burgers een belangrijke stap. Het maakt niet alleen zichtbaar dat 'er wat gebeurt', maar ook 'dat het kan': slagvaardige samenwerking tussen Rijk, medeoverheden en bewoners.

3. Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid van de overheid is voor burgers op de eerste plaats nauw verbonden aan dienstbaarheid aan de samenleving: 'doen ze ook wat ze beloven'. Cynisme van burgers ten aanzien van de overheid en bestuur wordt vooral veroorzaakt doordat de politiek verwachtingen wekt over het oplossen van problemen en het meewegen van belangen, terwijl deze verwachtingen in de ogen van burgers niet worden waargemaakt (Dekker, 2005). Daarnaast speelt betrouwbaarheid, in de zin van *voorspelbaarheid*, voortdurend een rol in de beoordeling. Voorspelbaarheid is een voorwaarde voor 'behoorlijk bestuur', bijvoorbeeld als het gaat om wijzigingen met financiële gevolgen (Prast e.a., 2005).

Adequaat samenspel tussen Rijk en overheden blijkt ook hier van toenemende betekenis. Op de eerste plaats kan de politiek grotere beloften doen dan die door medeoverheden kunnen worden waargemaakt. Ten tweede ervaren burgers vaak inconsistentie in de ambitie bij het terugdringen van regels wanneer de politiek neigt om bij uitvoeringskwesties en incidenten juist meer zaken 'vanuit Den Haag' te willen regelen.

Pagina 36 < Bestuurders van de verschillende overheidslagen overleggen vaak meer met elkaar dan communicatiemanagers. Jan Ormel

4. Aanspreekbaarheid en actieve verantwoording

Burgers geven aan het systeem – beleid, uitvoering en toezicht – vermoedelijk 'in theorie wel klopt', maar dat het zo ingewikkeld is geworden dat niemand echt

weet of het werkt en wie wat doet. Door een terugtrekkende centrale overheid en het horizontaler organiseren van de publieke sector is het voor veel burgers onoverzichtelijk geworden 'wie waar over gaat'. Met andere woorden: 'De ene hand van de overheid weet niet wat de andere hand doet'. Daardoor vragen ze zich, vaak naar aanleiding van incidenten, af of vertrouwen in de publieke sector nog wel gerechtvaardigd is (Elchardus, 2002; WRR, 2004).

Juist incidenten, wanneer overheden in de schijnwerpers staan, kunnen kansen bieden om beleid en uitvoering actiever te verantwoorden vanuit verschillende taken en rollen, en het samenspel beter duidelijk te maken: 'wie staat voor wat aan de lat' (Hajer, 2007).

5. Integriteit: handelen voor de publieke zaak

Het hoeft geen betoog dat integer bestuur een belangrijke randvoorwaarde is voor de geloofwaardigheid van de overheid en bestuur. Minder evident is dat besluiten en keuzes vaak ook worden verbonden aan belangen van overheden of bestuurders op grond van hun eigen commitments en doelstellingen. Hierbij kan het enerzijds gaan om partijpolitieke belangen en commitments. Maar ook verbinden bestuurders vaak hun lot aan bestuurlijke projecten of belangrijke besluiten, waardoor de indruk ontstaat dat bestuurders gepreoccupeerd zijn om besluiten er 'door te drukken'. Aristoteles (Perloff, 2007) benadrukte reeds dat de publieke geloofwaardigheid van het bestuur voortdurend afhangt van 'ethos': de overtuiging dat iemand spreekt en handelt in dienst van het algemeen belang, en niet vanuit persoonlijke of andere motieven.

Juist incidenten, wanneer overheden in de schijnwerpers staan, kunnen kansen bieden om beleid en uitvoering actiever te verantwoorden

In debatten over beleid en uitvoering, waarbij vaak veel overheden en partijen betrokken zijn, wordt de inhoud van het debat vaak toegespitst op een enkel deelbelang ('kilometerbeprijzing wel of niet fraude- of privacygevoelig'). Hier kunnen juist *ethos*-argumenten, in de vorm van direct herkenbare publieksframes, belangrijk zijn om voor burgers weer beter herkenbaarder te maken om welke publieke belangen het de overheid gaat en welke dilemma's zich daarbij voordoen. Bijvoorbeeld dat soms pijnlijke keuzes nodig zijn om Nederland veilig en droog te houden, of om de kwaliteit van de gezondheidszorg voor nu en in de toekomst betaalbaar te houden voor alle Nederlanders.

6. Leidend vermogen: deskundigheid, vooruitkijken en ruggengraat

Volgens sommigen zal het vertrouwen in de overheid vanzelf verbeteren als de overheid maatschappelijke partijen en burgers beter consulteert. Een te makkelijke opvatting, vinden de meeste burgers. Zij verwachten juist op de eerste plaats een overheid die vooruitkijkt en initiatief neemt. Die problemen van burgers signaleert en vervolgens slagvaardig aanpakt. ('Regering regeer', zie bijvoorbeeld Motivation voor commissie-Wallage 2001; Rijksbrede Belevingsmonitor, april 2004).

Dit sluit aan bij politicologische inzichten die benadrukken dat de overheid vertrouwen wint door te leiden en duidelijk te zijn over een breder publiek belang, vaak op de lange termijn. Dit in tegenstelling tot een overheid die 'volgt' (Ankersmit, 2005; Pels en te Velde, 2005). Dat veronderstelt een bestuurstijl waarbij niet wordt afgewacht tot er een besluit er ligt om er vervolgens draagvlak voor te werven. Die stijl brengt met zich mee dat de overheid de tegenspraak opzoekt, net als de ideeën en ervaringen die er in de samenleving zijn. Vervolgens kun je het beleid actief en met open vizier verantwoorden ('t Hart, 2003; Trappenburg, 2008; Kuiken, Galjaardlezing 2008).

Pagina 33 < "Een goed bestuurder spreekt burgers regelmatig tegen." Peter Rehwinkel

7. Doelmatigheid

Doelmatigheid in relatie tot de overheid heeft voor burgers vooral twee belangrijke connotaties. Op de eerste plaats gaat het om doelmatige besteding van overheidsmiddelen, mede omdat wordt ingezien dat overheidsmiddelen voor publieke middelen schaars zijn, en 'alles duurder wordt' (COB, kwartaalbericht 1, 2, SCP, 2008). Financieel toezicht op de overheid, maar ook op burgers wordt daarom zeer belangrijk gevonden. Anderzijds laten onderzoeken regelmatig zien dat burgers er de voorkeur aan geven de Rijksbegroting op te laten lopen, omdat men vindt dat er meer geld moet worden besteed aan verschillende urgente publieke thema's (Motivaction, Begroting van het volk voor Netwerk 2008, peil.nl, september 2008).

Vooraf grote projecten vormen vaak in dit verband voor de samenleving grote blikvangers. Burgers geven in dit verband aan vooral grote moeite te hebben met voortdurend uitstel en steeds nieuwe financiële overschrijdingen bij grote projecten. Daarbij maakt het niet uit dat er andere oorzaken zijn dan een onvoldoende doelmatigheid van de overheid, zoals het conservatief ramen, onvermijdelijke prijsstijgingen en overwegingen vanuit risicomangement (Parlementaire commissie Bouwnijverheid, 2002).

Doelmatigheid betekent voor burgers daarnaast in negatieve zin vooral het beeld van administratieve rompslomp, te veel regels en overheidsbemoeienis, of 'te veel vanuit Den Haag willen regelen'. Anderzijds geeft de samenleving vaak aan juist beducht te zijn voor minder regels, minder verticaal toezicht en een hogere risicoacceptatie. Met name als het gaat om thema's als veiligheid en fraude. Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, in plaats van het terugbrengen van regels, wordt daarentegen breed gedeeld. (Last van de Overheid, BZK 2007; (Congres Vertrouwen, 13 oktober).

Besluit: maak het belang én het samenspel herkenbaar

Communicatie en transacties tussen burgers en overheid zijn, vooral voor burgers, aanzienlijk complexer geworden. Tegelijk lijkt het beoordelen van de overheid door het gebruik van peilingen over tevredenheid en vertrouwen eerder te worden versimpeld. De reflex in de samenleving lijkt te zijn dat opiniepeilingen als een nuttig instrument kunnen worden gezien om het democratisch gehalte van de samen-

leving te versterken (Kanne, TNS-NIPO 2008). Peilingen zijn hiervoor echter een veel te gebrekkige maatstaf.

Als het gaat om responsiviteit en participatie, zetten overheid en bestuur daar steeds meer tegenover. Verschillende vormen van participatie zijn eerder regel dan uitzondering geworden – bij zowel het Rijk als bij medeoverheden – om ideeën, ervaringen en meningen van de samenleving tijdig te betrekken. Nieuwe media bieden nieuwe mogelijkheden. Aandachtspunt is daarbij wel dat bij consultaties slechts een beperkt aantal, en vaak vooral hoger opgeleide en meer betrokken burgers zijn betrokken, terwijl het algemene publiek niet in dat proces is meegenomen. De meeste burgers hebben daarom ook weinig kennis van hoe de overheid de mening van burgers consulteert, wat bij velen tot de conclusie leidt dat de overheid weinig consulteert (Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008/2).

Meer herkenbaar maken van een doorgaans breed gedeeld publieke belang – persoonlijk, dicht bij huis of voor toekomstige generaties – lijkt een tweede rode draad. Overheden tonen hoe ze concreet werken aan dat publieke belang en verantwoorden met ruggengraat en ‘open vizier’ hun keuzes in het licht van urgente lange termijnagenda’s. Dit wordt aanzienlijk vergemakkelijkt als overheden en bestuurders vooraf actief op zoek gaan naar tegenspraak en verantwoording, in plaats van achteraf draagvlak voor beleidskeuzes te verwerven (Trappenburg, 2007).

Meer gecompliceerd blijft voor burgers het samenspel tussen Rijk en medeoverheden. Terwijl de meeste burgers nog steeds uitgaan van ‘de overheid als monoliet’, worden zij bij de besluitvorming en uitvoering van publieke taken via het nieuws voortdurend geconfronteerd met een groot aantal spelers en maatschappelijke partners. Die belichten vanuit verschillende verantwoordelijkheden verschillende meningen en aspecten van de kwaliteit van een publieke sector. Dit leidt bij burgers geregeld tot de vraag of vertrouwen in de publieke sector nog wel gerechtvaardigd is. Eenduidige communicatie over rollen en verantwoordelijkheden lijkt dan ook gewenst om het samenspel tussen overheden voor burgers beter duidelijk te maken. En vooral: hoe dit samenspel in dienst staat van een herkenbaar, meestal breed gedragen publiek belang.

Dr. J.F. (Hans) Caljé is projectmanager communicatieonderzoek bij de Coördinatiegroep Voorlichtingsraad, ondergebracht bij de Rijksvoorlichtingsdienst.

Literatuur

- Arentsen, M. (2005). *Moderniteit en overheidsbeleid*.
- Bovens, M. e.a. (2001). *Openbaar Bestuur*.
- Brants, K. & van Van Praag, Ph. (2002). *Politiek en media in verwarring*.
- Brink, G. van der (2002). *Mondiger of moeilijker (WRR)*.
- Castells, H. (1996). *The rise of the network society*.

- Dekker, P. (2005). Politiek cynisme.
- Elchardus, M. (2002). De dramademocratie.
- Kanne, P. (2008). Peilingen houden de democratie scherp (site TNS-NIPO, juni)
- Kleinnijenhuis, J. & van Hoof, A. (2005). News effects on policy satisfaction, Vrije Universiteit.
- Krouwel, A. (2004). Populisme en politiek cynisme. *Civis Mundi* (43).
- Lloyd, J. (2004). The power of the story, Machiavelli lezing.
- Perloff, R. (2007). The Dynamics of persuasion.
- Prast., H. e.a. (2005). Vertrouwen, het cement van de samenleving, aanjager van de economie.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2003). *Medialogica*.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2006). Ontsnappen aan medialogica.
- Ringeling, A. (1993). Het imago van de overheid.
- SCP (2008). De staat van de publieke dienst.
- Tiemeijer, W. (2008). Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen.
- Tjeenk-Willink, H. (2006). Jaarverslag Raad van State.
- Ulbig, S. Voice is not enough. *Public Opinion Quarterly*, oktober 2008.
- Verlet, D. e.a. (2002). Vertrouwen in de lokale overheid: het moet van twee kanten komen.
- Uslaner, E. (2001). The moral foundations of trust.
- Walle, S., van de, e.a (2003). Staalkaart van het vertrouwen, Instituut voor de Overheid.
- Wessels, M. (2008). Is meetellen mogelijk?. Universiteit Wageningen
- WRR (2004). Bewijs van goede dienstverlening.
- WRR (2005). Vertrouwen in de buurt.
- Zouridis, S. (2007): *Wegen naar vertrouwen*. Universiteit Tilburg

KLEINE AFSTAND, GROOT GEZAG

**Politiek is dienstbaar
aan de burger, maar dat
heeft wel zijn grenzen**

NAAR PETER REHWINKEL

Volgens Peter Rehwinkel is openheid een van de belangrijkste eigenschappen van een goed bestuurder. Hij of zij luistert naar burgers, maar maakt ook voortdurend duidelijk waarom het niet mogelijk is om aan álle wensen tegemoet te komen. Alleen zo draag je als bestuurder bij aan het vertrouwen in de overheid. De landelijke politiek heeft het lokale bestuur daarbij hard nodig, vindt Rehwinkel. “De weg naar de burger voert via de lokale politiek.”

Na een periode waarin hij wetenschap en politiek combineerde werd Peter Rehwinkel in 1991 particulier secretaris van minister Jo Ritzen van Onderwijs. Vier jaar later werd hij gekozen tot lid van de Tweede Kamer en na twee periodes in Den Haag werd hij burgemeester van Naarden – een ambt dat hij sinds vorig jaar combineert met het lidmaatschap van de Eerste Kamer. Als weinig anderen in dit land kent Peter Rehwinkel dus de overheid in al haar verschijningsvormen – en hij personifieert bij uitstek de twee gezichten van het openbaar bestuur: lokaal en nationaal. Zelf vindt hij dit het mooist verbeeld in de ambtsketen van de burgemeester. De penning aan de keten toont aan de ene kant het wapen van de gemeente en aan de andere de Nederlandse leeuw. Het zijn letterlijk twee kanten van dezelfde medaille.

De rijksoverheid wil meer als een geheel functioneren. Beleid gaat meestal dwars door bestuurslagen heen; een landelijke regeling wordt pas concreet op het niveau van een buurt of een gemeente. Waar dat soepel verloopt, merken burgers niets van de bestuurlijke opsplitsing in Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten. De overheid is herkenbaar, dichtbij en ‘van ons’. Maar hoe werkt zo’n samenwerking tussen bestuurslagen? En welke rol speelt communicatie hierbij? Die vragen vormden de basis voor het interview van directeur communicatie Erik den Hoedt van BZK met de Naardense burgemeester tijdens de Platformmiddag op 13 november.

Halve openheid

Kern van een goede communicatie met de burger, zo was de beginstelling, is een wederzijds vertrouwen. Als voorbeeld noemde Den Hoedt de zaak van de net enkele dagen tevoren verschenen studie van de historicus Fasseur *Juliana & Bernhard, het verhaal van een huwelijk*. De gedachte is dat publicatie van zo’n studie bijdraagt

aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Voor Rehwinkel, woordvoerder Koninklijk Huis in de Eerste Kamer, is dat maar helemaal de vraag. Natuurlijk is het goed dat Nederland nu meer details te weten komt over wat er precies is gebeurd in die 'Greet Hofmans-affaire'; dat de hele vuile was van het huwelijk tussen koningin Juliana en Prins Bernard nu wordt buiten gehangen. En het is goed dat Fasseur daarvoor kon beschikken over tot nu toe geheime documenten uit het archief van het Koninklijk Huis. Maar het is de vraag of deze studie ons nu het vertrouwen geeft dat alle twijfels uit de wereld zijn. Want het archief is niet werkelijk opengesteld; slechts één wetenschapper heeft er toegang toe gehad. Een wetenschapper bovendien, die erg goede relaties heeft met het hof. Werkelijke openheid is er pas, als in principe iedereen toegang heeft tot de bronnen. Hier is eigenlijk sprake van halve openheid – en die dient de zaak van het vertrouwen niet. Voor Rehwinkel is openheid wel een van de belangrijkste eigenschappen van een goed bestuurder. En die openheid moet dan tweeledig zijn, namelijk zowel over de feiten van het gevoerde beleid als over je eigen standpunten.

Helderheid is des te noodzakelijker in een land waarin vrijwel geen bestuur kan worden gevormd zonder coalities te sluiten

Helder uitleggen

Dat laatste is een onderwerp dat hem na aan het hart ligt. Een goed bestuurder is helder in zijn standpunten en waait niet met alle winden mee. Hij zegt waar hij voor staat en laat de oren niet hangen naar de wensen van de burger. Politiek is dienstbaar aan de burger, maar moet ook verschillende belangen en wensen verbinden. Dat laatste is de laatste jaren behoorlijk in de verdrukking geraakt. In het lokaal bestuur, zo is zijn ervaring, is dat sterker het geval dan in de landelijke politiek. In het lokale bestuur is er een sterke neiging om de burger zoveel mogelijk te bedienen, snel achter maatschappelijke protesten aan te lopen en de burger vooral niet te weerspreken. Maar een politicus moet afwegingen maken tussen verschillende belangen en kan het dus nooit iedereen naar de zin maken. Het is goed als hij dat dan ook helder zegt. Dan zal overigens blijken, dat de meeste burgers daar waardering voor hebben.

Die helderheid is des te noodzakelijker in een land waarin vrijwel geen bestuur kan worden gevormd zonder coalities te sluiten. Coalitie-akkoorden zijn noodzakelijk, maar trekken vaak een zware wissel op de betrouwbaarheid van de politiek. Regelmatig blijkt immers dat een partij zich in de verkiezingscampagne hard inzet voor een thema dat ze in de daarop volgende coalitie-onderhandelingen moet inleveren. De PvdA, de partij waar Rehwinkel lid van is, heeft dat bij de vorming van de huidige regering ook weer ondervonden – met name in de kwestie van de enquête naar de Nederlandse deelname aan de oorlog in Irak. Het is dus van het grootste belang de burgers goed uit te leggen, waarom je afstand neemt van een onderwerp waarvoor je je een maand geleden nog zo sterk maakte. Maar eenvoudig is het niet.

Verwende burgers?

Zeker niet in een tijdsgewricht waarin kiezers maar weinig van hun partij accepteren. De overstap naar een andere partij is tegenwoordig wel heel snel gemaakt. Dat is een groot verschil met een jaar of dertig geleden, toen kiezers veel meer vertrouwen hadden in hun politici. Ook als partijen moeilijke beslissingen moesten nemen – vooral financiële, zoals forse bezuinigingen – dan nog konden de burgers daar begrip voor opbrengen. Niet zelden werden de partijen die de moeilijkste beslissingen verdedigden daarvoor bij de volgende verkiezingen het meest gehonoreerd. Dat is nu niet meer zo. Is de burger verwend? Rehwinkel beantwoordt die vraag met een aarzelend ja. In elk geval is de burger een stuk lastiger om mee om te gaan dan vroeger. Maar dan komt hij terug bij zijn eerdere stelling: een goed bestuurder reageert daar niet op door de burger naar de mond te praten. Een goed bestuurder durft de burger ook tegen te spreken.

Dilemma's blootleggen

Een goed bestuurder durft ook de dilemma's bloot te leggen. Als burgemeester van Naarden, middenin het Gooi, maakt hij het vaak mee: de burgers zijn mobieler dan ooit en reizen heel wat af. Maar in hun eigen omgeving willen ze rust: geen vliegtuiglawaai, geen snelweg in de buurt, geen geluid van treinen. Ze willen snel van A naar B en klagen steen en been over de files – maar ze willen geen nieuwe snelweg bij hun stad. Aan die tegenstrijdige verlangens kan geen enkele bestuurder voldoen. De oplossing is dan niet om die groep z'n zin te geven, die zijn verlangens het best kan verwoorden – helaas zien we dat vaak gebeuren.

Cynisme ontstaat vooral waar de politiek verwachtingen wekt die volgens burgers niet worden waargemaakt. Hans Caljé > Pagina 24

De oplossing kan alleen liggen in het zichtbaar maken van de dilemma's. Om die reden hecht Rehwinkel ook zo aan de 'integratieve' rol van politici en bestuurders. Een rol die je van een burgemeester moet verlangen, maar ook van de leden van de gemeenteraad. Ook zij moeten open durven zeggen, dat ze niet aan alle wensen tegelijk tegemoet kunnen komen. Dat ze een afweging hebben moeten maken – en wat die afweging dan was. Alleen zo draag je als bestuurder bij aan het vertrouwen in de overheid.

Rekenschap

De burger moet de overheid kunnen vertrouwen – dat was de beginstelling van deze middag. Maar is het ook niet andersom, zo luidde hierop een vraag uit de zaal. Zien we geen groeiend gebrek aan vertrouwen van de overheid in de burger? Niet alleen als het gaat om het tegengaan van criminaliteit en terrorisme, waarvoor tegenwoordig wel héél veel wetten van privacy terzijde worden geschoven. We zien het ook in de voortdurende vraag om rekenschap en verantwoording. Volgens Rehwinkel is de relatie tussen overheid en burger vooral zakelijker geworden, minder 'altruïstisch'. Een houding die aan de ene kant wordt ingegeven door de dreiging van terrorisme, maar aan de andere kant ook zeker door de burger die zijn eigen belangen veel steviger, bijna onbeschaamder nastreeft dan vroeger. Als

dat op een eerlijke manier gebeurt, is dat niet erg. Maar dat is zeker niet altijd het geval. En dan is het goed dat de overheid daar hard tegen optreedt.

Toch moet het uitgangspunt blijven, dat de overheid de burger positief benadert. Zeker, veel burgers kunnen tegenwoordig behoorlijk lastig zijn. Maar we moeten niet vergeten dat een klacht van een burger ook vaak een signaal is van een falende overheid. In die zin mag de overheid nog een stuk dienstbaarder worden dan ze nu is. Maar dan dienstbaar in de zin van de één loket-gedachte, de digitale dienstverlening. In die zin mogen we het de burger wél meer naar de zin maken dan nu gebeurt.

Meneer de burgemeester

Juist op dit thema ziet Rehwinkel interessante verschillen tussen lokaal en landelijk bestuur. Een landelijk politicus heeft vooral te maken met de macht van groepen burgers – van vakbonden, actiegroepen, belangenorganisaties. De lokale politicus heeft te maken met *individuele* burgers; zeker in een kleine stad als Naarden.

Het opmerkelijke is dat een kleine afstand juist lijkt te leiden tot meer ontzag. Burgemeester Rehwinkel wordt op straat, in de lokale boekwinkel of in het café heel makkelijk rechtstreeks door de burgers aangesproken – veel ‘ongegeenerder’ dan het *kamerlid* Rehwinkel ooit werd benaderd. Maar tegelijkertijd is ‘meneer de burgemeester’, zoals vrijwel iedereen hem noemt, een man van gezag, van bijna ouderwetse autoriteit – meer dan het kamerlid ooit was. Juist dat zouden lokale bestuurders moeten koesteren. Luisteren naar de burgers, maar ook hechten aan je gezag. Juist dan kun je ‘cliëntelisme’, die valkuil van het lokaal bestuur, goed vermijden.

Natuurlijk is het te prijzen als een minister buurten bezoekt. Maar een beetje cynische bewoner denkt: die komt een half uur en daarna is hij ons weer vergeten

Het zou goed zijn als landelijke bestuurders zich die opmerkelijke rolverdeling beter realiseerden. Natuurlijk is het te prijzen als een minister de moeite neemt, in het hele land wijken en buurten te bezoeken. Maar een beetje cynische bewoner denkt: die komt een half uur en daarna is hij ons weer vergeten. De weg naar die burger voert dan via de lokale bestuurder. Daar heeft het rijk de gemeente echt nodig. Rehwinkel komt als burgemeester veel makkelijker, ongedwongener de wijken en buurten binnen dan een minister. Als Rijk en gemeente daarin samen optrekken – juist ook in de communicatie met de burgers – is dat heel waardevol.

Gezond wantrouwen

Rehwinkel noemde een concreet voorbeeld, waarin die samenwerking in deze tijd goed vorm krijgt, namelijk in de strijd tegen huiselijk geweld. Die strijd kan alleen gewonnen worden als bestuurders zich mogen bemoeien met wat er achter de voordeur gebeurt. En dan hebben het Rijk, als wetgever, en de gemeente, als kenner

van elke buurt en wijk, elkaar hard nodig. Natuurlijk hebben ook lokale bestuurders niet het panacee voor een goed contact met de burger. Ook zij zoeken nog naar de beste manieren om burgers bij het beleid te betrekken. Zo heeft Rehwinkel weinig op met het inspreekrecht van burgers in de raadzaal. Eén burger die drie minuten het woord voert, dat verbetert het lokaal bestuur niet. Goed functionerende buurtplatforms doen dat wel: die kunnen écht vertolken wat de héle buurt vindt. Door zo te kijken naar wat wel en niet werkt, kan de hele overheid haar functioneren verbeteren. En het vertrouwen van de burger behouden – of herwinnen.

Een goed bestuurder – en dat geldt zeker in het lokaal bestuur – spreekt de burgers regelmatig tegen

Blijft de vraag, hoe overheid en burger daarin nu werkelijk tegenover elkaar staan. Zeker, vertrouwen is nodig. Maar tegelijk is een gezonde dosis wantrouwen tegenover het bestuur een belangrijk aspect van een democratie. Die laatste opmerking uit de zaal kon Rehwinkel beamen. Maar dat mag dan ook andersom, voegde hij toe. Gun de bestuurder dan ook een beetje wantrouwen ten opzichte van de burger en maak hem duidelijk dat de relatie er niet één is van “u vraagt en wij draaien”. Een goed bestuurder – en dat geldt zeker in het lokaal bestuur – spreekt de burgers regelmatig tegen. De meesten kunnen daar, zo zal dan blijken, heel goed tegen.

Dr. J.P. (Peter) Rehwinkel is burgemeester van Naarden en lid van de Eerste Kamer.

Drs. E.J. (Erik) den Hoedt is Directeur Communicatie en Informatie bij het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Drs. M. (Margriet) van Lith, zelfstandig speechschrijver en tekstadviseur, schreef het artikel.

Mening

Samen naar één overheid

Welk deel van de overheid doet wat? Je kunt het burgers en bedrijven niet kwalijk nemen dat zij nauwelijks geïnteresseerd zijn in die vraag. Niet voor niets zetten centrale overheden met het Rijksbrede logo een belangrijke stap naar één toegankelijke overheid. Een gigantische operatie waarvoor ik veel sympathie heb. Al sinds 'Wallage' – nee, zelfs sinds 'Biesheuvel', werkt de overheid aan betere communicatie met burger en bedrijfsleven. Door een uniform beeldmerk snel op vele plekken zichtbaar te maken zijn we op weg naar één herkenbare overheid.

Maakt het ene logo de overheid ook tot één overheid? Mijn antwoord luidt: nee, niet vanzelf. Natuurlijk herbergt de overheid een scala aan functies met elk voor zich communicatiedoelstellingen. De burger en ondernemer moet wel kunnen vertrouwen op hoge kwaliteit en eenduidige antwoorden. Daarbij is allereerst eendrachtige samenwerking cruciaal: in haar functioneren moet de overheid één zijn.

Voor veel burgers is de gemeente een natuurlijke eerste keuze om aan te kloppen met vragen.

veau en tussen overheidslagen leidt samenwerking tot een eenduidig opererende overheid, betere dienstverlening en hogere efficiëntie. En ook gemeenten zien kansen in onderlinge samenwerking. Zij hebben vergelijkbare processen en ze staan voor vergelijkbare uitdagingen. Als zij bij elkaar in de keuken kijken, helpt dat om kosten te besparen en de dienstverlening te verbeteren.

Een voorbeeld vormt een pioniersproject waaraan elf gemeenten en een provincie deel-

Ik denk dat de 'couleur locale' van de decentrale overheid de relatie met burger en bedrijf versterkt en de toegankelijkheid vergroot

Daarop heeft de politiek geanticipeerd. Sinds 2006 werkt ons programma aan Antwoord©. De Antwoord©-ambitie is dat gemeenten in 2015 nagenoeg alle vragen aan de overheid kunnen beantwoorden. Daarom voorzien we in standaarden die uitwisseling van informatie tussen overheden mogelijk maken. Daarnaast zorgen centrale informatiebestanden voor eenduidige informatie, bijvoorbeeld over veelgestelde vragen.

Samenwerking tussen overheidsdiensten verloopt steeds vaker succesvol. Op centraal ni-

nemen. Met elkaar verbeteren ze stap voor stap hun dienstverlening aan de hand van het concept Antwoord©. In de groep vind je grote gemeenten als Amsterdam en kleinere als Son en Breughel en Terneuzen. Zij halen profijt uit het delen van ervaringen, bijvoorbeeld over de invoering van één 14+netnummer Antwoord©.

Een tweede voorbeeld is de samenwerking tussen de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, H.I. Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Deze Drechtsteden hebben onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van

samenwerking, met name de invoering van het 14+netnummer Antwoord©. Per gemeente hebben ze de uitgangssituatie en de ambities op het gebied van dienstverlening in kaart gebracht. Op basis daarvan is bepaald dat 'samen afhandelen' de meest ideale samenwerkingsvorm is. Daarbij handelen gemeenten naast de telefoongesprekken ook de klantcontacten via post en internet gezamenlijk af. In de samenwerking is ruimte voor individuele groeipaden per gemeente.

Samenwerking loont op het vlak van ICT en content van de website. Loont het ook op het vlak van communicatie? Het is maar de vraag of men op lokaal niveau blij zou zijn met één logo en één huisstijl. Sterker nog, ik denk dat de 'couleur locale' van de decentrale overheid de relatie met burger en bedrijf versterkt en de toegankelijkheid vergroot. Ik herken dat interessante spanningsveld tussen uniformiteit en diversiteit. Zo hebben we in ons programma te maken met communicatie over één centraal telefoonnummer, het 14+ netnummer Antwoord©. Daarbij vragen wij participerende gemeenten nadrukkelijk niet om hun eigen huisstijl op te geven, maar om de Antwoord©-stijl in te passen in de eigen communicatie over hun nieuwe 14-nummer. De Antwoord©-stijl is krachtig, eenvoudig en zeer herkenbaar. Er zit tegelijkertijd veel ruimte in voor individuele invulling en 'couleur locale'. Met deze oplossing is straks overal in Nederland herkenbaar dat er één concept, één visie aan ten grondslag ligt.

Die ontwikkeling past in de opmars van rijksbrede beeldmerken. Deze eenheid in uitstraling bewerkstelligt niet automatisch dat partijen als één geheel opereren. Maar ze benadrukt wel de gezamenlijkheid, en dat is hard nodig. Het zou goed zijn als het Rijksbrede logo een eerste stap is op weg naar een endorsed logo voor de hele overheid. Anders creëren we juist afstand tussen overheidslagen. We zouden onze pijlen moeten richten op het verkleinen van de af-

stand tussen die ene overheid en de burgers en ondernemers van de BV Nederland. Als we samenwerken aan één overheid die herkenbaar en gemakkelijk te benaderen is, dan dichten we die kloof. Zo niet, dan vallen we er zelf in.

Drs. R.P. (Robert) Jansen is programmamanager van het ICTU-programma 'Overheid heeft Antwoord©' Zie ook de community www.antwoord.nl

VEEL GEPREDIKT, WEINIG IN DE PRAKTIJK GEBRACHT

Meer communicatieve samenwerking tussen rijk, provincie en gemeente

DOOR JAN ORMEL

Voor de Nederlandse burgers is het lang niet altijd duidelijk welke overheid welke taak heeft. De ene weg is van de gemeente, de andere van de provincie en een snelweg valt onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De opcenten op de motorrijtuigenbelasting gaan naar de provincie, de gemeente heft de OZB en de Belastingdienst de inkomensbelasting. En zo is het met water, met bos, met de zorg en met het milieu. Is dat onderscheid voor de burger belangrijk? Niet als de overheden goed samenwerken en de communicatie beter organiseren.

Het Rijk, de provincies en de gemeenten hebben elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Dat noemen we een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ieder van hen ontwikkelt eigen beleid en voert dat uit. Natuurlijk, er zijn wetten die bepalend zijn, maar als een ministerie een beleidsnota schrijft, betekent dat nog niets voor gemeenten of provincies. Dan moeten ze eerst een bestuurlijke overeenkomst ondertekenen, zodat ze zich aan afspraken binden. Of het moet gaan om zogeheten 'medebewind'. Dat kan betekenen dat gemeenten en provincies een eigen taak krijgen op een bepaald terrein.

Moeras

Om de taakverdeling te verhelderen en om te zorgen dat de een niet doet wat de ander ook al deed, werd bijna vijf jaar geleden de Code Interbestuurlijke Verhoudingen ondertekend. Dat daar ook wel een dringende aanleiding voor was, maakt de begeleidende tekst duidelijk:

“Nog te vaak is onduidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Daardoor ontstaat verschil van inzicht over de taken die elke laag op zich moet nemen. Taken worden daardoor soms gebrekkig uitgevoerd, of juist dubbel, of zelfs helemaal niet.

Soms zijn ambtenaren van verschillende overheden onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. In het ongunstigste geval ontstaat een moeras van relaties en verantwoordelijkheden. Uiteindelijk zijn het de burgers die wegzakken in dat moeras”.

Het is duidelijk dat partijen als de LPF de Nederlandse bestuurders hadden laten schrikken. Een moeras waar de burgers in wegzakken, dat is een dramatisch beeld van een overheid die haar werk niet goed doet.

Probleem centraal stellen

De overheden spraken af dat ze het probleem centraal stellen, niet de overheid zelf. Daarbij is het devies: decentraal wat kan, centraal wat moet. Dus als iets door de gemeente (of bij de provincie) kan worden aangepakt, gebeurt het ook daar. Op die manier kunnen alle overheden beter presteren. Wat de sturing betreft, is de afspraak dat het Rijk geen prestaties formuleert waarvoor het geen verantwoordelijkheid draagt. Het Rijk kan alleen sturen op prestaties als er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, en provincies en gemeenten 'in medebewind worden geroepen'. Dat houdt in dat elk van de overheden een eigen verantwoordelijkheid draagt, bijvoorbeeld de tarieven voor de OZB. Rijk, provincies en gemeenten kunnen er ook voor kiezen om zichzelf te 'binden' door het maken van afspraken. Die afspraken zijn gebaseerd op zakelijke verhoudingen en gelijkwaardigheid.

Al met al een belangrijke stap voor de overheden. Zie ook weer de begeleidende tekst:

Deze Code is een mijlpaal voor de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Door de afspraken uit het document kunnen overheden beter werken én samenwerken. Bestuurders en ambtenaren uit alle bestuurslagen kunnen bijdragen aan een betere relatie tussen overheid en burgers. Zij kunnen werken aan een overheid die mensen in staat stelt om voor zichzelf te zorgen en die bijspringt waar dat nodig is. Daarmee bewijzen zij de samenleving een belangrijke dienst.

Communicatie: ieder voor zich?

Bestuurlijk lijkt dus vooral de eigenstandigheid van de overheidslagen te worden benadrukt. De 'medeoverheden' hechten zeer aan de gelijkwaardigheid en het is inmiddels uit den boze om hen 'lagere overheden' te noemen zoals vroeger gebruikelijk was. Maar wat zegt dit alles nou over de manier waarop de overheden met burgers communiceren – of zouden moeten communiceren?

De vertaling lijkt ook in de communicatie al jaren te zijn: ieder voor zich. Ieder zijn eigen taak – dan ook ieder zijn eigen kanalen, eigen manieren, eigen voorlichtingsmateriaal. Je merkt het als je van de ene gemeente verhuist naar een andere, of van de ene provincie naar een andere: weinig voorspelbaarheid.

De vertaling lijkt ook in de communicatie al jaren te zijn: ieder voor zich

Communicatief gezien zijn burgers er doorgaans niet mee gebaat dat bestuurslagen en diensten hun eigen plan trekken. Geen vergelijkbare folders, sites of routines in het gemeentehuis. Eigen verantwoordelijkheid betekent meestal ook eigenzinnigheid: wij van onze gemeente (provincie, waterschap) vinden het wiel zelf wel uit. Hetzelfde geldt trouwens voor de verschillende ministeries. Het is dan ook een stap voorwaarts dat de rijksoverheid, onder meer door het gebruik van één logo, steeds meer op een gecoördineerde wijze naar buiten wil treden.

Waar kan het beter?

Er lijkt dus nog veel te winnen als we kijken naar de manier waarop we als overheden de samenhang, die op bestuurlijk niveau goed is geregeld, op communicatief niveau (on)zichtbaar maken. Hieronder volgen enkele aanbevelingen.

1. De gemeente als vraagbaak? Organiseer het.

De overheidscommunicatie is al jaren onderwerp van discussie. Commissies, zoals die van Wallage en Wolffensperger, brengen adviezen uit die de tijdgeest weerspiegelen. Daarna kan iedereen weer jaren vooruit zonder dat er grote veranderingen plaatsvinden. Natuurlijk brengen ICT-toepassingen nieuwe mogelijkheden met zich mee. Maar een belangrijke stap – verregaande samenwerking in de communicatie van Rijk, provincies en gemeenten – is nog niet gezet.

Dat wordt hoog tijd. Voor de burger is er maar één overheid. In principe is dat de gemeente, want die is het dichtst bij voor de burger. Ook bij de gemeente is de bereikbaarheid niet altijd eenvoudig, maar een project als 'Antwoord' (één telefoonnummer) zou daarin verbetering kunnen brengen. Maar kunnen gemeenten daarmee ook de vraagbaak zijn voor rijks- of provinciebeleid? Dat kan alleen maar als we het daadwerkelijk zo gaan organiseren. Bijvoorbeeld door voorlichters van mede-overheden een informatiepositie te geven, vergelijkbaar met de aanpak die het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie de afgelopen jaren hanteerde. Kern van die aanpak is dat het expertisecentrum nauwe contacten onderhoudt met de communicatieadviseurs van gemeenten, provincies en waterschappen. Als dat een goed tweerichtingverkeer is, kan het communicatiebeleid van de verschillende overheidslagen goed op elkaar aansluiten.

2. De efficiency en kwaliteit van campagnes: afstemmen en samenwerken

De commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) constateerde bijna tien jaar geleden dat de effectiviteit van de communicatie van de rijksoverheid omhoog kan (en moet). Dat kan onder meer door betere samenwerking met 'medeoverheden'. Het toenmalige kabinet nam dat over en formuleerde:

“Medeoverheden en intermediaire organisaties kunnen een belangrijke rol vervullen in de communicatie tussen (rijks)overheid en burger.

Verdergaande samenwerking op communicatiegebied met de medeoverheden en intermediairen is van groot belang voor de verhoging van de effectiviteit van de communicatie”.

Het zou een verbetering van efficiency en kwaliteit opleveren als bij de voorbereiding van een campagne of communicatietraject een verplichte afweging opgenomen wordt: zie het kader hierna.

Elk jaar bereiden de ministeries een aantal publiekscampagnes voor. Na bemoeienis van de Tweede Kamer is het aantal overigens fors teruggebracht. Maar elk jaar zit er een aantal campagnes bij waar samenwerking met andere overheden zeer voor de hand zou liggen. De burger gaat nu eenmaal niet zomaar zijn of haar gedrag veranderen door een Postbus51-spot. Daar is meer voor nodig, veel meer. Een regionale of lokale doorwerking kan bijzonder effectief zijn, maar is slechts sporadisch onderdeel van het campagneplan. Een goed begin zou zijn: het opnemen van een setje standaardvragen in elk campagneplan: is samenwerking met provincie, gemeente of waterschap zinvol? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan daar invulling aan worden gegeven?

3. De organisatie van de overheidscommunicatie: veel winst te boeken

Er bestaan hier en daar netwerken door de overheidslagen heen die contacten met elkaar onderhouden en informatie rondsturen. Als zo'n netwerk werkt, is dat vaak te danken aan een klein aantal 'gelovigen' die er veel tijd en moeite in steken. Het zou een belangrijke stap zijn om deze samenwerking als concept te ontwikkelen en met veel overtuiging in te voeren. Dan vormen alle communicatieadviseurs van Rijk, provincies en gemeenten die zich bemoeien met ruimtelijke ontwikkeling, samen een netwerk. Ze delen kennis en ontmoeten elkaar.

Daarbij kunnen bijvoorbeeld beleidsterreinen als ordenend kader dienen: Mobiliteit en verkeer, Landbouw en platteland, Welzijn en samenleving, enzovoort. Het ministerie van Binnenlandse Zaken structureert, organiseert en jaagt aan. De Rijksvoorlichtingsdienst draagt middelen aan, ondersteunt en inspireert.

Het is eigenlijk frappant dat bestuurders en beleidsambtenaren van de verschillende overheidslagen doorgaans meer overleg met elkaar voeren dan de communicatiemanagers of – adviseurs. Daarom zou het ook goed zijn als er een communicatiependant komt van het Bestuurlijk overleg Rijk (BZK)- provincies (IPO) – gemeenten (VNG). Niet op een vrijblijvende manier, maar een serieuze herstructurering en kwaliteitsverbetering van de overheidscommunicatie. Geen overleg om het overleggen, maar met de taak om doorlopend te komen tot een relevante taakverdeling. En bij dit alles krijgt, in navolging van Wallage, de gemeente de functie om als meest nabije overheidslaag er te zijn voor de burger, namens de hele overheid.

Het is eigenlijk frappant dat bestuurders en beleidsambtenaren van de verschillende overheidslagen doorgaans meer overleg met elkaar voeren dan de communicatiemanagers

4. De kwaliteit van de communicatie

Een goed voorbeeld van een manier om de overheidscommunicatie te professionaliseren is de Factor C: communicatiebewustzijn verhogen bij beleidsambtenaren. Begonnen bij het Rijk, heeft deze aanpak nu navolging gekregen bij heel wat gemeenten en (sommige) provincies. Dit wiel is al uitgevonden: overnemen en toepassen dus. Het zou ook een goede zaak zijn dat er overheidsbreed gezamenlijke

standaarden en methoden worden vastgesteld: principia voor de overheidscommunicatie, niet alleen voor de rijksoverheidscommunicatie, maar breed. En voordat de gemeenten en de provincies binnenkort hun eigen Academie voor gemeentelijke of provinciale overheidscommunicatie oprichten, wordt het tijd dat de kennis en vaardigheden die inmiddels zijn verzameld ook voor geïnteresseerde collega's in het land beschikbaar is.

5. De eenduidigheid van de communicatie

De stap die de ministeries hebben gezet om tot (enige) standaardisatie te komen van websites zou een zegen zijn voor de sites van andere overheden. Laat het vooral voorspelbaar zijn voor een bezoeker waar welk soort informatie te vinden is. Vergelijkbare knoppen en locaties voor vergelijkbare informatie.

Communicatieadviseurs: beter communiceren

Eigenlijk is het niet zo ingewikkeld. Communicatieadviseurs lijken soms net tandartsen die het gebit van hun eigen kinderen verwaarlozen of huisartsen die twee pakjes sigaretten per dag roken. Goed weten hoe het moet, maar het zelf niet in de praktijk brengen. Het belangrijkste punt is: communicatieadviseurs van de overheid (overheden) moeten om te beginnen hun eigen communicatie verbeteren. Niet-vrijblijvende netwerken onderhouden. Als het Rijk wil weten wat er onder de burgers leeft, vraag het dan eerst eens aan de communicatiecollega's bij gemeenten of provincies. Een nationaal onderzoek kan altijd nog. Omgekeerd kunnen de communicatieadviseurs bij gemeenten en provincies veel hebben aan de kennis en expertise die bij het rijk verzameld is. De kernwoorden zijn dus: informeren, samenwerken en elkaar inschakelen waar dat maar enigszins kan.

D.J. (Jan) Ormel is hoofd communicatie bij de Provincie Zuid-Holland en voorzitter van het overleg van hoofden communicatie van de provincies.

Mening

De kunst van het loslaten

Aan de vooravond van de parlementaire behandeling van de Wet Werk en Bijstand was ik bij de hoorzitting in de Tweede Kamer. Ik hield de parlementariërs voor dat de kritische succesfactor van deze decentralisatie zou zijn of zij in staat waren om los te laten. Met deze wet kwam immers de financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten te liggen. Bovendien kregen gemeenten meer ruimte voor eigen beleid. Want dat hoort er onlosmakelijk bij: verantwoordelijk voor het geld en grote risico's lopen dient gepaard te gaan met vrijheid van handelen en een zekere autonomie.

De gemeenten zijn het best in staat om te weten wat mensen nodig hebben om te kunnen worden wie ze willen of kunnen zijn. Daarvoor is inzicht nodig in wat de arbeidsmarkt vermag en hoe scholen en vakopleidingen daarop inspelen. Ook moet de gemeente weten hoe het eigen brede sociaal beleid of volkshuisvestingsbeleid invloed heeft op de ontwikkelingen in het bijstandsvolume.

De gemeente is dichtbij, bereikbaar, benaderbaar, herkenbaar. Dus kennen veel mensen de professionals van de sociale dienst en kennen veel beroepskrachten de mensen om wie het gaat. De vraag wat mensen nodig hebben om te kunnen worden wie ze willen zijn, is vanuit betrokkenheid te beantwoorden. Uit de jaarlijkse monitor van Divosa blijkt dat managers van sociale diensten, onverkort enthousiast zijn over de Wet werk en bijstand. Ze zijn trots op de behaalde resultaten. Immers, in ruim vier jaar tijd is het nieuwe paradigma 'Werk boven inkomen' volkomen geïmplementeerd, is het aantal mensen in de bijstand historisch laag en is de focus echt komen te liggen op mensen.

De uitdaging voor de komende jaren ligt in de vraag op welk moment we invloed kunnen uitoefenen. Hoe kunnen we eerder ingrijpen in levens van mensen om te voorkomen

dat ze bijstandsafhankelijk worden? Hoe smeden we de interne gemeentelijke ketens zowel als de relevante externe (UWV/CWI, Onderwijs, Ondernemers, GGZ, Welzijn- en Zorgorganisaties) zo aaneen dat de focus gezamenlijk komt te liggen op de emancipatie van mensen? Ook daarbij past de kunst van het loslaten. Nabij zijn maar de verantwoordelijkheid voor zelfredzaamheid laten liggen bij het individu. Want dat biedt het best garantie van duurzame zelfstandigheid. De gemeente als coach die mensen begeleidt uit hun kwetsbaarheid en naar onafhankelijkheid van uitkering.

De rijksoverheid heeft in dezelfde periode geleerd los te laten. Hoewel de Tweede Kamer nog regelmatig vragen stelt aan het verkeerde adres. Aan de staatssecretaris namelijk, daar waar de vragen thuishoren bij het lokale college van B&W. Of dat nu gaat over reïntegratietrajecten, de inzet van het project *work first* of de huisbezoeken. Dat is de lokale keuze in vrijheid bij decentralisatie. Centrale sturing past daarbij niet meer. Vertrouwen geven en ruimte bieden wel.

C.P. (Tof) Thissen is voorzitter van Divosa, de vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken. Daarnaast is hij lid van de Eerste Kamer.

GEKETENDE NETWERKEN

Naar een betrokken- bescheiden overheidsbestuur

DOOR MARTIJN VAN DER STEEN

Bestuurders typeren de samenleving graag als een complex netwerk. Toch lijkt in de manier van sturen het beeld van een keten vaak nog dominant. Wie kijkt naar de samenleving als een netwerk, ontdekt nieuwe vormen van sturing. Daarin zijn maatschappelijke veerkracht en gedeelde belangen eerder kernbegrippen dan een dwingende en sturende overheid. Het organiseren van netwerken is een belangrijke opgave voor de verschillende overheden. Ook voor de communicatiediscipline ontstaat hierbij een nieuw perspectief.

Dat de samenleving tegenwoordig het karakter heeft van een 'complex netwerk' is in het denken over bestuur en beleid zo gemeengoed dat het bijna een platitude is geworden. De jeugdzorg, de wijkaanpak, arbeidsparticipatie en voortijdig schoolverlaten zijn allemaal voorbeelden van moeilijk grijpbare problemen die voortvarend vanuit een 'breed perspectief', met oog voor 'alle partijen' worden aangepakt. Opvallend is echter wel dat deze vaststelling nog niet tot een werkelijke omslag in het denken over 'sturing' heeft geleid. Inderdaad, er wordt in toenemende mate gesproken over 'ketenmanagement'. Maatschappelijke actoren (zoals burgers en bedrijven) worden uitgenodigd aan tafel en voor sommige problemen worden publiek-private samenwerkingsconstructies ontworpen. De boodschap is echter van een onveranderde orde: maatschappelijke beïnvloeding door overheidsbestuur gebeurt vanuit een sturingsfilosofie waarin de overheid het initiatief heeft en tot op zekere hoogte zelfstandig en gericht interveniëert in de samenleving. De overheid doet dat weliswaar met anderen, maar houdt nog steeds de 'regie'. De ander doet mee bij wat de overheid begint. De overheid stuurt hier door ketens in te richten, deze 'te sluiten' en zodoende te komen tot een web van interventies waarin de doelgroep – voor het eigen bestwil – gevangen raakt. Het is de vraag of die aanpak werkelijk past bij de problemen. En, in het verlengde van de die vraag, wat van deze aanpak verwacht mag worden.

Kijken als een keten

De vraag of de bestaande sturing goed past bij het type probleem dat het poogt op te lossen, vereist een nadere verkenning van de vraag wat ketens en netwerken precies 'zijn'. Wat is het belangrijkste verschil tussen beiden? De belangrijkste vaststelling daarbij is dat het niet gaat om 'dingen', maar om 'perspectieven' die gebruikt kunnen worden om conceptuele orde in een complexe wereld te scheppen.

Keten en netwerk zijn 'brillen' om mee naar de werkelijkheid te kijken. Vervolgens kun je een arrangement ontwerpen om die werkelijkheid tegemoet te treden.

In het geval van het kijken vanuit een perspectief van de 'keten' combineren verschillende actoren hun werkprocessen. Daarbij komen ze tot een gemeenschappelijk, geschakeld werkproces, dat vervolgens steeds verder en fijnmaziger wordt 'uitgelijnd'. De gedachte is dat in de complexiteit van een maatschappelijk vraagstuk toch een zekere logica gevonden kan worden, die door middel van intelligent ontwerp gevoegd kan worden in een volgtijdelijk werkproces. De vele betrokken actoren worden zodoende in verhouding en in volgorde geplaatst met als gewenste uitkomst dat de juiste actoren op het juiste moment 'aan zet' zijn, met de juiste middelen en informatie, en met een goedomlijnde instructie van wat gevraagd is. De verschillende voor het probleem relevante actoren worden in een keten aan elkaar geknoopt. Het is het model van de lopende band: elke volgende schakel voegt vanuit zijn competentie zijn deel toe. De keten wordt sequentieel doorlopen en aan het einde van de keten is het product 'af'. De ketenbenadering maakt de complexiteit werkbaar door duidelijke werkafspraken tussen de partijen. De kern daarbij is dat dit allemaal 'overheidsactoren' zijn, partijen die vanwege de overheid, onder politieke verantwoordelijkheid, 'iets' met een bepaald probleem te maken hebben. Het zijn er dus dikwijls wel heel veel, maar daarmee niet meteen ook 'allemaal'.

Dit ketenprincipe is een succesvolle vorm van ordening van omgevingen waarin meerdere actoren opereren. Daar waar sprake is van partijen die zich rondom een bepaald productieproces in een keten laten schakelen is dit principe van ketenmanagement en ketensturing uitstekend van toepassing. Uiteenlopende werkprocessen laten zich prima in ketenvarianten vormgeven. Zo worden bijvoorbeeld in buitengewoon fijnmazige en complexe ketens dagelijks gedetineerden van en naar gevangenissen gevoerd, naar zittingen gebracht en weer terug naar de eigen afdeling getransporteerd. Bij de gevangenispoort begint een complexe keten van handelingen en handelende actoren voordat de gedetineerde op zijn cel terug is. Het ketenprincipe zorgt voor een adequate en effectieve invulling van een belangrijk en beladen proces. Uiteraard op voorwaarde dat de werkelijkheid zich volgens de wetten van de keten gedraagt. Het is de vraag of dat altijd zo is.

De samenleving als netwerk

Het perspectief van het 'netwerk' benadrukt heel andere eigenschappen van maatschappelijke complexiteit dan het perspectief van de 'keten'. Het gemeenschappelijk kenmerk is hier dat er voor beweging op bepaalde maatschappelijke vraagstukken veel verschillende partijen nodig zijn. Daarvan valt een deel onder politieke verantwoordelijkheid, maar een ander deel niet. Kenmerk van het netwerk is dat geen van de betrokken en 'benodigde' partijen in staat is om dwingend de andere partijen tot samenwerking te brengen. Het is voor partijen ook zeker niet vanzelfsprekend dat ze samenwerken. Het kenmerk van het netwerk is dat er productieve coalities kunnen ontstaan tussen partijen die elkaar weten te vinden. Soms hebben die partijen op het oog weinig met elkaar te maken – denk aan de ontwikke-

ling van de Senseo. Maar ze blijken met elkaar meerwaarde te produceren die ze ieder apart, of in andere coalities, niet zouden kunnen realiseren.

De autonomie van de partijen betekent echter dat de 'netwerksamenwerking' niet kan worden 'afgekondigd', maar zal moeten ontstaan. Partijen buiten de overheidsverantwoordelijkheid doen alleen mee als ze er een belang in zien en als ze de coalitie vertrouwen. Hun betrokkenheid moet verdiend worden. Soms zijn ze zelf overigens al lang bezig en moet de overheid zijn best doen om mee te mogen doen.

Roepen en eisen alleen is niet genoeg. Belangrijker is bijvoorbeeld of individuele spelers het idee hebben dat ze met elkaar iets kunnen bereiken wat individueel niet lukt

Netwerksturing vertoon gelijkenis met de pogingen van een voetbaltrainer om een team van duurbetaalde vedetten tot teamspel te bewegen. Trainers roepen vaak dat er vandaag als team gespeeld zal worden. Maar of dat ook gebeurt hangt af van andere factoren. Roepen en eisen alleen is niet genoeg. Belangrijker is bijvoorbeeld of individuele spelers het idee hebben dat ze met elkaar iets kunnen bereiken wat individueel niet lukt. De 'neuzen' gaan dezelfde kant op door alle spelers in het netwerk het gevoel te geven dat hun belangen op een of andere manier met de belangen van de andere spelers verknoot zijn: wij kampioen, jij jouw transfer, het clubhart van de supporter voldaan, de penningmeester tevreden. Tegengestelde belangen – een transfer verdienen tegenover het clubhart – kunnen elkaar versterken. Zo vinden partijen elkaar en komen ze tot productieve samenwerking. Niet doordat het ze opgedragen wordt, maar omdat ze ieder voor zich begrijpen dat ze voordeel hebben uit het zich verheffen boven hun smalle eigen belang. Ze zien meerwaarde in de collectiviteit en handelen daarnaar.

Een perspectief dat past

Welk perspectief past het beste? Het antwoord op die vraag hangt niet af van ideologische voorkeur of eerdere ervaringen, maar van het domein waarop het wordt toegepast. De ketenprincipes werken niet goed in een context van een divers en gefragmenteerd netwerk. Er is dan geen partij die dwingend kan sturen en er zijn altijd cruciale partijen die zich zonder problemen aan de samenwerking en de opgelegde sturing kunnen onttrekken. Daar komt bij dat de aard van de samenwerking in netwerken maakt dat het vaak niet goed mogelijk is om vooraf te bepalen wat het netwerk precies voortbrengt en hoe dat gebeurt. Wie op welk moment precies wat doet (en hoe lang en hoe vaak) en met wie, is vooraf niet goed te zeggen. Dat is overigens precies de kracht van het netwerk en de bron van de enorme potentiële productieve dynamiek die er in besloten ligt. Spelers weten vooraf niet precies wat zal gebeuren. Maar als een situatie zich voordoet, spannen zij zich in om er het beste van te maken volgens de inzichten en de situatie van dat moment. Het netwerk is geen lopende band, maar eerder een kronkelende, slingerende en beweeglijke band waaraan, naar gelang de noodzaak van dat moment, bepaalde actoren in de loop van de tijd hun bijdrage leveren.

Een interessante casus is hier het domein van 'Werk en Inkomen'. Hier wordt vanuit het beleid de laatste tijd geprobeerd om de omslag te maken naar een breder perspectief op de keten. Achterliggende gedachte is dat een aantal partijen buiten het de bestaande institutionele structuren de sleutel voor de oplossing in handen heeft. Voor aan aantal taken, bijvoorbeeld het aan het werk helpen van een groep moeilijk bemiddelbare werklozen, zijn toch echt de werkgevers nodig. Deze vallen echter buiten de scope van de keten. De minister is niet voor bedrijven verantwoordelijk en heeft er geen grip op. Op de werkgevers is geen 'regie' mogelijk. Ze zijn misschien tot handelen te dwingen door geboden op te leggen, maar daarvan is bekend dat de effecten beperkt en meestal ongewenst zijn. Wat in een dergelijk geval nodig is, is niet een 'trainer' die de spelers voor de wedstrijd nog eens inpeert hoe de spelpatronen er precies uit zien (om vervolgens vast te stellen dat de spelers in het veld toch hun eigen gang gaan), maar een goede coach die spelers duidelijk maakt dat ze samen 'iets hebben' en er samen uit moeten komen in het veld. Niet door een moreel appel of een persoonlijk beroep, maar door gemeenschappelijke belangen te identificeren en onderling vertrouwen te kweken.

Het netwerk is geen lopende band, maar eerder een kronkelende, slingerende en beweeglijke band waaraan bepaalde actoren in de loop van de tijd hun bijdrage leveren

Sturen in een netwerk is eerder een kwestie van verknopen en verbinden dan gebieden, opdragen en vastleggen. Dat zijn andere principes, met heel verschillende uitgangspunten en mensbeelden. Dat lijken nuances, maar ze zijn principieel. Woorden lijken hetzelfde te betekenen, maar ze zijn écht wat anders: beide coaches uit het voorbeeld hanteren een tactiek, maar bij de één is het een blauwdruk die oplegt en afdwingt, terwijl het bij de ander een gedeeld referentiekader is waarop spelers kunnen terugvallen als ze onder druk samen een oplossing moeten vinden.

Het ministerie van SZW brengt de ketenbenadering in praktijk op het Werkplein > Pagina 52

Andere sturing: ruimte maken voor dynamiek en verschil

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het in het denken over sturing van complexe maatschappelijke problematiek die het karakter van een 'netwerk' heeft niet meer zou moeten gaan om doormodderen en sleutelen binnen het bestaande spel, maar dat aan het spel zelf iets moet veranderen. Niet het in te zetten instrument, maar de filosofie van de sturing zou er anders uit moeten zien. De 'nieuwe' arrangementen voor sturing moeten maatschappelijke actoren optimaal in staat stellen om de eigen én de collectieve verantwoordelijkheid te nemen. Daarnaast moet er ruimte en intentie zijn om van dissonanten – in het bijzonder gebreken en andersoortige negatieve effecten – te leren. Dat wil zeggen dat je deze dissonanten zodanig tegemoet treedt dat ze én minder voorkomen (bijvoorbeeld door 'straffen'), én dat ze niet de productieve dynamiek in het systeem verstoren. Daarin ligt de uitdaging voor andere sturing die kan leiden tot werkelijke probleemoplossing, ook (of juist) in gefragmenteerde netwerken. In het nu volgende deel zal ik schetsen

hoe 'andere sturing' er uit zou kunnen zien en welke belangrijke rol daarin voor medeoverheden besloten ligt.

Sturen in een netwerk is veeleer een kwestie van verknopen en verbinden dan gebieden, opdragen en vastleggen

Een sterke overheid: betrokken bescheidenheid

Het kenmerk van deze 'andere sturing', gericht op het vergroten van maatschappelijke dynamiek, is dat deze aangrijpt bij maatschappelijke veerkracht: het vermogen van de samenleving om problemen zelf op te lossen en daarbij tot voor alle partijen acceptabele afwegingen van waarden en belangen te komen. Dat is een omkering van het bestaande uitgangspunt, waarin de samenleving wordt beschouwd als een poel van problemen in plaats van als een bron van oplossingen. In dat uitgangspunt moet de overheid als vanzelf de verantwoordelijkheden op zich nemen, omdat er anders niets, of precies het verkeerde gebeurt. In het hier beschreven alternatief is die rol anders en beperkt de overheidstaak zich tot het organiseren van het 'spel' van probleemdefiniëring en oplossing door de gemeenschap zelf. Het gaat dan niet meer om 'zorgen voor' maar om 'zorgen dat', zoals oud-Minister Veerman dat in zijn periode op het Ministerie van LNV karakteriseerde. Dat is iets anders dan 'loslaten', 'overlaten' of 'wegzetten'.

Ook – of misschien wel juist – bij sturing gericht op maatschappelijke veerkracht blijft een sterke overheid nodig, maar verandert de notie van 'kracht'. De kracht van het overheidsoptreden wordt niet meer afgemeten aan de intensiteit van de beleidsacties, maar aan het succesvol op gang brengen en 'richten' van de maatschappelijke dynamiek. De overheid handelt daarbij vanuit een principieel ander uitgangspunt: bescheiden betrokkenheid, gericht op het bereiken van maatschappelijke kwaliteit. Daarbij zijn *checks and balances* in een maatschappelijk domein cruciaal. Het systeem 'werkt' als alle voor het domein relevante actoren hun belangen inbrengen en een deel van de verantwoordelijkheid op zich nemen.

Pagina 50 < *Driek van de Vondervoort vertelt hoe zijn gemeente regels afschafte door verantwoordelijkheden met burgers te delen*

De overheid kan dit 'spel' faciliteren door de arena te organiseren, zoals overheden op allerlei domeinen bijvoorbeeld 'markten' creëren en organiseren. Daarbij wordt de overheid niet meer zozeer de brenger van de uitkomst, maar organisator van het spel. Dat brengt automatisch met zich mee dat de maatschappelijke partijen kunnen komen tot uitkomsten die niet de 'eerste keuze' van de overheid zouden zijn geweest. Maatschappelijke partijen kunnen tot andere invulling van waarden en belangen komen dan de overheid zelf zou hebben bedacht. Daarvoor moet ruimte zijn. Het is geen politieke taak om een enkelvoudig waardenstelsel te realiseren in domeinen waar burgers en organisaties juist principieel verschillen in voorkeuren en waarderingen. Het is een politieke taak om te bevorderen dat die verschillende voorkeuren en waarderingen ook kunnen worden verwezenlijkt. Daarvoor moeten ze juist niet tot overeenstemming worden gebracht. Niet wat ons bindt,

maar waarin we van elkaar verschillen is immers bepalend voor de vormgeving van onze publieke domeinen, zo merkt Frissen' terecht op.

Bestuurskracht: de kracht om verbinding te maken

De perspectiefwisseling naar maatschappelijke sturing heeft implicaties voor het bestaande handelingsrepertoire van overheidsorganisaties op alle niveaus. Het betekent dat veel van het bestaande instrumentarium kan blijven bestaan. Maar vanuit een sturingsfilosofie van betrokken bescheidenheid krijgt het een andere betekenis. Zo komen meteen ook allerlei lopende debatten in een ander perspectief te staan.

Het is een politieke taak om te bevorderen dat verschillende voorkeuren en waarderingen kunnen worden verwezenlijkt. Daarvoor moeten ze juist niet tot overeenstemming worden gebracht

Neem bijvoorbeeld de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over bestuurslagen, in het bijzonder de 'gemeente als eerste overheid'. Het perspectief van maatschappelijke sturing kan de discussie over de rol van gemeenten een nieuwe wending geven.² In veel praktijken, bijvoorbeeld in wijken en buurten, zijn gemeenten feitelijk al de 'eerste overheid' en doen ze iets dat vanuit de rijksoverheid niet of nauwelijks mogelijk is: ze maken verbinding met maatschappelijke actoren die er rond concrete maatschappelijke vraagstukken toe doen. Of ze signaleren waar interessante praktijken in ontwikkeling zijn en haken daarbij aan. Veel problemen doen zich nog steeds op lokaal en regionaal niveau voor en daar kunnen gemeenten lokale arrangementen voor maatschappelijke veerkracht inrichten. Bijvoorbeeld door de verschillende belanghebbenden rond een probleem bij elkaar te brengen, deze samen tot een probleemdefinitie te laten komen en een oplossing uit te onderhandelen. De invulling van begrippen als 'bestuurskracht' en 'eerste overheid' veranderen zodoende ingrijpend, met gevolgen voor het bestuur en de organisatie en voor de professionals die daarin werkzaam zijn.

Communiceren in een netwerk kan betekenen dat de zichtbaarheid van je ministerie afneemt. Marlies de Roon > Pagina 56

Maatschappelijke sturing als organisatiekundige én professionele opgave

Een veranderde focus gaat gepaard met een andersoortige organisatie en – in het bijzonder – met andere competenties. Verbinding maken is tegelijkertijd een vraagstuk van de organisatiestructuur én van professionaliteit. Een organisatie die ruimte maakt voor de beweeglijkheid en het initiatief van anderen kent een heel andere ordening dan een organisatie die zich primair bezighoudt met het voorschrijven en ordenen van de bewegingen die anderen moeten maken. Dat heeft gevolgen voor de inrichting van de organisatie – voorbij verkokering, verschuiving van het zwaartepunt naar de randen van de organisatie waar de interactie met de buitenwereld plaatsvindt. Het heeft ook gevolgen voor enkele juridische kernwaarden van het bestuur – minder eenzijdige focus op gelijkheid en meer op rechtmatigheid en situationaliteit van bestuur en beleid. En het heeft ook gevolgen voor de

mensen en competenties die in de organisatie aanwezig zijn. Creativiteit, oog voor de loop van het spel, het kunnen aangaan van onverwachte ontmoetingen en het productief kunnen maken van verbindingen tussen partijen zijn competenties die op termijn de rol van de klassieke beleidsmaker zullen vervangen. In dat perspectief staat ook de communicatiefunctie in het openbaar bestuur op een tweespiong. Het ene spoor betekent een verdergaande instrumentalisering. Dat wil zeggen dat de communicatieadviseur uitvoering geeft aan de pogingen van anderen en andere ondersteunt om tot verbinding en productieve interactie met maatschappelijke partijen te komen. Communicatie is dan ondersteunend aan de invulling van nieuwe bestuurskracht. Een ander spoor leidt tot een meer strategische rol, in het hart van het nieuwe 'spel' van bestuur. Bestuurskracht is in dat geval in belangrijke mate strategische communicatie. Het is interessant om te zien hoe 'het vak' daar de komende jaren zijn weg in vindt. In elk geval verdient vraagt een vertrouwde discussie om verdere verdieping: wordt de communicatieadviseur 'strateeg' of 'uitvoerder'?

Drs. M. (Martijn) van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag en houdt zich in de Denktank van de NSOB bezig met vragen op het terrein van sturing en strategieontwikkeling. Hij is te bereiken via steen@nsob.nl.

Noten

- 1) Frissen, P.H.A., *De Staat van Verschil, Van Gorcum*, 2007.
- 2) *Zie het rapport van de Commissie van Aartsen (2008).*

Dereguleren? Geef inwoners verantwoordelijkheid

Het gemeentebestuur is er om de leefbaarheid van de inwoners van een gemeente te verbeteren. Leefbaarheid is een containerbegrip dat door overmatig gebruik versleten is geraakt. Toch geeft het begrip in essentie de missie van elk gemeentebestuur weer: leefbaarheid is de mate waarin de sociale en fysieke leefomgeving voldoet aan de waarden en normen van de gebruikers.

Er zijn veel strategieën om de leefbaarheid te vergroten. Wat mij betreft spelen deregulering en verantwoordelijkheid daarbij een hoofdrol. Deregulering is een breed gedeelde ambitie. Iedereen, tot en met het kabinet, wil de regeldruk verminderen. Decentralisatie van rijkstaken is daarvoor een middel bij uitstek. Maar in de praktijk zien we dat na decentralisatie de regeldruk alleen maar toeneemt. Dan span je het paard achter de wagen.

Deregulering werkt pas als ook sprake is van (gedeelde) verantwoordelijkheid. Daarvan is nog lang niet altijd sprake. Nog te vaak wordt

vereist een nieuw samenspel tussen overheid en burgers. Allereerst moet de gemeente aan een aantal voorwaarden voldoen. Ze moet de regie voeren, luisteren, loslaten, faciliteren en controleren. Vervolgens is er ook een andere rol voor burgers. Zij moeten zich actief en toekomstgericht inzetten, zich a-politiek en representatief organiseren, en zorgen dat alle kennis en kunde in de gemeenschap *bottom up* beschikbaar is. Op deze wijze wordt een samenleving gevormd waarbij de inwoners mede-verantwoordelijk zijn voor hun eigen producten. Zo wordt de leefomgeving als het ware van hen.

In de praktijk zien we dat na decentralisatie de regeldruk alleen maar toeneemt. Dan span je het paard achter de wagen

eenzijdig gewezen naar de gemeente, bijvoorbeeld na een ongeval door een fout in een bouwconstructie. De publieke aandacht richt zich dan automatisch op de toezichtsambtenaar die 'heeft zitten slapen'. Ook als de rechter de verantwoordelijkheid bij de bouwer of ontwerper legt.

De gemeente kan het goede voorbeeld geven door regels af te schaffen of te verminderen. Maar het is vooral belangrijk ervoor te zorgen dat de regels die overblijven begrijpelijk en aanvaardbaar zijn voor de inwoners. Dat

Dat is de theorie. Ik zal deze nu kracht bijzetten met enkele voorbeelden uit mijn vorige gemeente, waarbij de inwoners mede-verantwoordelijkheid namen. Zo konden inwoners bij de realisatie van een nieuw gemeentehuis en een nieuw dorpsplein hun stem uitbrengen op drie ontwerpen van gerenommeerde ontwikkelaars. De gemeenteraad hanteerde bij beide producten het principe 'de meeste stemmen gelden'.

Een ander voorbeeld is de zogenaamde 'bijwoningregeling'. Al vele jaren was het de

gewoonte dat kinderen de verantwoordelijkheid voor hun ouders op zich namen om hen een mooie oude dag te laten hebben op de plek waar ze altijd gewoond hadden. Daartoe werden garages en schuurtjes omgetoverd tot fraaie ouderenwoningen. De kinderen zorgden voor de mantelzorg en de ouders mogelijk voor de kinderopvang. Ondanks aanvankelijke tegenwerking van het Rijk en de provincie slaagden we er toch in om een regeling goedgekeurd te krijgen. Een regeling waar vele gemeenten, zeker in Brabant, nu gebruik van maken.

Maar het summum van eigen verantwoordelijk is het geven van die verantwoordelijkheid door het gemeentebestuur aan de inwoners zelf. Zo kregen de inwoners van het kerkdorp Venhorst (1750 inwoners) het verzoek van de gemeente om zelf een toekomstvisie op te stellen met concrete producten. Het resultaat is verbluffend; een prachtig nieuw multifunctioneel centrum met sporthal, starterswoningen, een nieuw dorpsplein en een uitgebreide moderne sportaccommodatie. De jongeren zetten zich meer in voor het gemeenschapsleven.

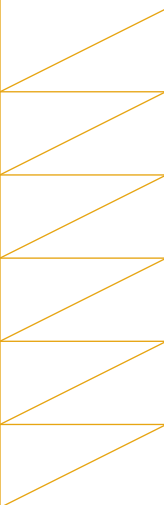
Ook voorbeelden van deregulering zijn er te over. Boekel was de eerste gemeente in Nederland die de Welstandscommissie volledig afschafte. Het resultaat is wat we er van verwachtten: de bouwers nemen samen met de architecten hun verantwoordelijkheid. Mooie woningen, naar ieders behoefte en portemonnee; een gedifferentieerd straatbeeld.

Daarop voortbordurend is ook de verantwoordelijkheid voor het (ver)bouwen van woningen neergelegd bij de eigenaar. Als een eigenaar voldoet aan een aantal voorwaarden, zoals een geregistreerd architect die zich houdt aan het bestemmingsplan, krijgt hij of zij na ondertekening van een overeenkomst met de gemeente binnen 15 minuten zonder enige tussenkomst van een ambtenaar de bouwvergunning mee en kan hij stenen gaan stapelen.

En een duurdere keuken uitzoeken: want de legeskosten waren 50% van de normale kosten. Na twee jaar heeft de gemeente nog niet één keer handhavend hoeven op te treden.

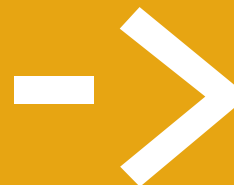
Kortom, mensen kunnen en willen hun eigen verantwoordelijk nemen. Daarom zouden alle producten die de gemeente levert één voor één op verantwoordelijkheid en deregulering doorgenomen moeten worden. De gemeente moet leren dat zij er echt is voor de burgers. Die willen op hun beurt steeds meer zelf hun verantwoordelijkheid nemen en daar ook op afgerekend worden.

Ing. H.G.M. (Driek) van de Vondervoort is burgemeester van Bergeijk. Hiervoor was hij onder andere burgemeester van Boekel en wethouder in Veldhoven.



Wilt u de overheid dichtbij brengen? De praktijk leert dat eigen verantwoordelijkheid het sleutelwoord is. Want waar burgers hun omgeving als 'van hen' ervaren, kan wederzijds vertrouwen de plaats innemen van regels en controle. Bij het bouwen aan vertrouwen blijkt goed samenspel tussen de bestuurslagen opnieuw een cruciale waarde. Tips en ervaringen van provincie, waterschap, rijksoverheid en gemeente.

PRAKTIJK



DE PARTNERS OP HET PODIUM

Het ministerie in de coulissen

NAAR KORRIE LOUWES EN MARLIES DE ROON

Regionale en lokale partners krijgen meer verantwoordelijkheden. Het ministerie van SZW begeleidt en faciliteert. Zo ontstaan nieuwe vormen van samenwerking: tussen het ministerie en de partners én tussen de partners onderling. Marlies de Roon (afdelingshoofd Communicatieadvies) en Korrie Louwes (directeur Uitvoeringsbeleid) geven hun visie op deze nieuwe vormen van samenwerking.

Op het beleidsterrein van SZW is de afgelopen jaren veel veranderd. Louwes ziet als belangrijkste verandering de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004. Vanaf dat moment stelde het ministerie *werk boven inkomen* centraal. Tot dan had het ministerie zelf sterk kunnen sturen op de uitvoering van het beleid, maar nu werd andere sturing noodzakelijk. Louwes: “Werk maak je niet op een departement. Je bent daarvoor afhankelijk van je partners. Daardoor was de druk bij ons hoog: we moesten wel samenwerken. Dit veroorzaakte een kentering in het denken bij SZW en had gevolgen voor de manier waarop we met onze partners samenwerken. Ook op andere beleidsterreinen.”

Minder centrale sturing, meer decentrale verantwoordelijkheden: dat vraagt om nieuwe vormen van samenwerking. De Roon: “Wij merken ook dat we steeds meer moeten en willen samenwerken met partners in het veld om effectief te communiceren. Dat zijn om te beginnen de ketenpartners van het ministerie: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en de gemeenten. Maar ook met andere arbeidsmarktpartijen, zoals werkgevers, brancheorganisaties en de Kamers van Koophandel.”

Van keten naar netwerk

Volgens Louwes is de situatie op dit moment zelfs nog complexer: “We zijn als ministerie in transitie. We hebben ons werkkerrein tot nu toe echt ingericht als een keten. Die keten bestaat nog steeds, maar we kiezen steeds meer voor een netwerkbenadering. We hebben namelijk te maken met netwerken die in elkaar overvloeien.”

Onderdeel van het netwerk zijn bijvoorbeeld de nieuwe Werkpleinen, waar het Werkbedrijf (een fusie van UWV en CWI) en de gemeenten vanaf 1 januari hun diensten integraal verlenen. Louwes: “We willen dat partijen zodanig met elkaar

gaan samenwerken dat een klant zo snel mogelijk weer aan het werk komt. Er is één loket voor de klant waar hij voor al zijn vragen over werk terecht kan. Of die nu betrekking hebben op het beleidsterrein van het Werkbedrijf of van de gemeente; dat maakt niet meer uit. Het is een samenwerkingsverband dat ervoor zorgt dat voor de klant de goede dingen gebeuren.”

De organisaties opereren niet meer op zichzelf binnen het Werkplein. Ze hebben bijvoorbeeld ook contacten met opleidingsinstituten om werkzoekenden te scholen. En met werkgevers die werkzoekenden een baan of stageplaats kunnen bieden. Zo ontstaat er, in plaats van een keten, een netwerk van partijen die elkaar nodig hebben om iemand aan het werk te helpen. De Roon herkent dit: “Ook in de communicatie heb je met steeds meer organisaties te maken die elkaar ook onderling vaker opzoeken.”

Uitvoeringsbeleid en communicatie

Binnen het ministerie van SZW is de directie Uitvoeringsbeleid (UB) verantwoordelijk voor de koppeling van beleid aan de uitvoering. De directie heeft hiervoor contact met de verschillende uitvoeringsorganisaties (UWV, CWI, SVB) en gemeenten. Daarbij is er steeds sprake van tweerichtingsverkeer. Uitvoeringsbeleid geeft de signalen uit de uitvoeringspraktijk door aan andere directies binnen SZW. Die kennis wordt bijvoorbeeld gebruikt voor wetgevingstrajecten. Tegelijkertijd koppelt zij (beleids)ontwikkelingen binnen SZW terug aan de uitvoeringsorganisaties. De directie zit dus dicht bij de uitvoering en tegen het beleid aan.

Ook de afdeling Communicatieadvies signaleert ontwikkelingen in haar omgeving. Die signalen krijgt zij via haar eigen contacten met de partners, via onderzoek en monitoring en van Uitvoeringsbeleid. Communicatieadvies zet die signalen vervolgens om in concrete communicatieactiviteiten.

Communicatieadvies en Uitvoeringsbeleid werken regelmatig nauw met elkaar samen. De Roon: “Op dit moment zijn we bijvoorbeeld druk bezig met de Regiowerktoppen. De staatssecretaris zwengelt dat aan en we pakken het samen op. Ook de zogenaamde SZW-dagen zijn een voorbeeld van nauwe samenwerking.” Er is wel overlap tussen de werkgebieden en dat zorgt soms voor wrijving. De Roon: “Er zit een grijs gebied tussen de inhoud en de communicatie over die inhoud. Soms hebben we alle twee het gevoel dat we iets op moeten pakken. Dan is het dus de kunst om ervoor te zorgen dat we dat in gezamenlijkheid doen.”

Het concept van de SZW-campagne kan in overleg ‘geadopteerd’ worden door partners < Marlies de Roon

SZW als facilitator

Het ministerie neemt binnen de keten en het netwerk verschillende rollen aan. Een belangrijke is die van facilitator. De directie Uitvoeringsbeleid krijgt door de decentralisatie van taken steeds vaker een faciliterende rol. Zo organiseert zij regionale bijeenkomsten, de genoemde Regiowerktoppen. Bij deze bijeenkomsten

worden de juiste mensen om tafel gezet en concrete afspraken gemaakt om meer mensen aan het werk te krijgen op de regionale arbeidsmarkt.

Ook op het gebied van communicatie krijgt het ministerie de rol van facilitator. De Roon: "Het ministerie is om te beginnen faciliterend voor het proces: hoe komen we met z'n allen tot een goed resultaat? Welke afspraken maken we? De partners hebben dan de rol van *meespeler*. Het ministerie is soms ook faciliterend in puur operationele zin: wat is het eindproduct dat we bij de burger willen hebben?" De Roon: "De partners hebben dan de rol van *intermediair*: zij zorgen ervoor dat de producten de doelgroep bereiken. Wij ontwikkelen binnen mijn afdeling dan bijvoorbeeld materiaal waar onze partners hun eigen naam onder kunnen zetten. Maar heel vaak zullen ze beide rollen tegelijkertijd hebben."

Een duidelijk voorbeeld van zo'n processamenwerking is de grote arbeidsmarkt-campagne *Ikkan* die onlangs van start is gegaan. Die campagne vormt de communicatieaanpak bij het kabinetsprogramma 'Iedereen doet mee'. Het ministerie werkt daarvoor nauw samen met CWI. Aan het televisiespotje van SZW koppelde CWI bijvoorbeeld een spotje waarin werkzoekenden werden opgeroepen naar de landelijke banenmarkt te gaan.

De Roon: "CWI profileert zich binnen de grote arbeidsmarkt-campagne, maar heeft als partij wel zijn eigen verantwoordelijkheid. Het concept van de SZW-campagne kan in overleg 'geadopteerd' worden door partners: zij kunnen er gebruik van maken met eigen afzenderschap. Terwijl we dit nog niet heel actief hebben gepromoot, komen er uit het land, met name van gemeenten, al diverse verzoeken om er gebruik van te maken."

SZW als aanjager

In andere gevallen is het ministerie vooral de aanjager die helpt een project van de grond te krijgen. Louwes: "Er gebeurt op het gebied van SZW-beleid al zo veel op regionaal niveau. Maar soms zien wij nieuwe kansen: netwerken die kunnen ontstaan. Dan zijn we even de buitenboordmotor op de boot: we geven een *push*. Maar daarna zijn we ook weer snel weg als een project de wind in de zeilen heeft. We hebben absoluut niet de pretentie dat we alles wel even zullen regelen in de regio."

Soms zien wij nieuwe kansen: netwerken die kunnen ontstaan. Dan zijn we even de buitenboordmotor op de boot: we geven een *push* < Korrie Louwes

Ook op het gebied van communicatie is het ministerie vaak de aanjager. Dat gebeurt bijvoorbeeld tijdens de campagne *Geknipt voor de juiste baan* die twee jaar geleden van start ging en zich richt op gedeeltelijk arbeidsgeschikten. De Roon: "We ontdekten dat er regionaal en lokaal veel vraag was naar informatie over communicatie. We hebben toen iemand ingehuurd die veel heeft samengewerkt met de regionale partners. Deze 'aanjager' schuift aan, koppelt de campagne aan organisaties in de regio, koppelt mensen van verschillende organisaties aan elkaar, biedt

middelen en enthousiasmeert. Communicatie wordt dan tevens een vehikel om lokaal in gesprek te komen en acties aan te jagen. Ook draagt dit bij aan een breed landelijk SZW-communicatienetwerk.”

SZW als aanspreekpunt

En natuurlijk is het ministerie een belangrijk aanspreekpunt voor de verschillende partijen. Uitvoeringsbeleid heeft daarvoor verschillende regionale accountmanagers in dienst die zowel vanuit het ministerie als in de regio het gezicht van SZW vormen. Ook vertaalt zij landelijke initiatieven in regionale activiteiten door middel van het project *SZW in de regio*. Communicatieadvies onderhoudt vooral contact met de communicatieprofessionals van de verschillende partners. Zo is er overleg met gemeenten over de schuldaanpak, met ketenpartners over handhaving en met gemeenten over naleving.

SZW meet en stuurt

Tot slot heeft het ministerie vaak een sturende en controlerende rol, zeker naar zelfstandige bestuursorganen als UWV en CWI. Louwes: “Je wilt niet dat het netwerk te vrijblijvend opereert. Als overheid besteden we veel belastinggeld aan projecten op het gebied van sociale zekerheid en werkgelegenheid. Daar willen we wel prestaties voor terugzien. We zoeken dus naar de juiste sturingsmechanismen en naar nieuwe manieren om prestaties te blijven meten. Bij gemeenten is onze rol door de decentralisatie van taken vooral controlerend.”

VIER ROLLEN VAN HET MINISTERIE

Facilitator	Ontmoetingen organiseren, dialoog op gang brengen.
Aanjager	Processen op gang brengen, enthousiasmeren
Aanspreekpunt	Contacten onderhouden, wensen inventariseren
Controleur	Prestaties meten, sturingsinstrumenten ontwikkelen

Schakelen tussen de rollen

SZW als facilitator, aanjager, aanspreekpunt en controleur: het ministerie heeft dus verschillende rollen. Het zal die rollen afwisselend blijven vervullen en nooit op één onderdeel alleen actief zijn. Louwes: “Het is altijd schakelen tussen al die rollen.” En het blijft steeds zoeken naar de juiste vorm van samenwerking met de partners. De Roon noemt als voorbeeld de invoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in 2006: “Dat was een ongelooflijke ingreep waarbij met name UWV was betrokken. Het was echt een tijd van vallen en opstaan. We waren het lang niet altijd met elkaar eens. Daar hebben we vooral geleerd hoe we onze communicatie op elkaar afstemmen: wanneer ga jij nu communiceren over wat? Vanaf toen ontstond de openheid om ook eerlijk tegen elkaar te zeggen wat we vonden.”

Initiatief

Tot nu toe neemt het ministerie nog vaak het initiatief om samen te werken. De Roon: "Als we een prikkel hebben gegeven dan komen de partijen wel naar ons toe. Maar het komt niet altijd bij hen op om op andere momenten bij ons aan te kloppen. Dat komt natuurlijk omdat het ministerie nog steeds vaak het beleid maakt, of in elk geval het kader schept." Steeds vaker komt de samenwerking echter zowel beleidsmatig als op het gebied van communicatie van twee kanten: "UWV neemt veel vaker het initiatief voor overleg. En dan is er Perforum: een overleg van gemeenteveroorlichters onder voorzitterschap van SZW. Ook daar komen initiatieven vandaan."

Natuurlijk komt het ook voor dat het ministerie en de partners niet op één lijn zitten. De Roon: "Soms heeft een campagne van een partner niet onze *tone of voice*. Dan besluiten we niet mee te doen. Ons uitgangspunt is: samenwerken waar mogelijk, met behoud van ieders identiteit."

Effectief maar arbeidsintensief

De politieke keuze om meer te gaan samenwerken met het veld heeft intussen haar nut wel bewezen. De Roon: "Ik ben ervan overtuigd dat samenwerking met het veld heel erg bijdraagt aan de effectiviteit van je communicatie en daarmee van je beleid. Ik geloof steeds minder in het inzetten van grote massamediale campagnes, zoals televisiespotjes. Ik geloof wel in communicatie zo dicht mogelijk bij de doelgroep. We zien het steeds als we samenwerken met onze partners: zij krijgen informatie die we zelf niet hebben. Gewoon omdat zij dichterbij de doelgroep zitten."

Meer inzet 'op de hoek van de straat' vraagt om meer arbeidsintensiteit. Dat verhoudt zich niet met het steeds meer terugdringen van het aantal communicatieadviseurs < Marlies de Roon

Het nadeel van de samenwerking is wel dat het erg arbeidsintensief is. Zo'n grote campagne organiseren gaat veel sneller dan eerst overleggen met het veld. Meer inzet 'op de hoek van de straat' vraagt om meer arbeidsintensiteit. Dat verhoudt zich niet met het steeds meer terugdringen van het aantal communicatieadviseurs."

Minder zichtbaar

Communicatieadvies kiest er dus voor om steeds meer te communiceren via organisaties die bij de doelgroepen bekend zijn. SZW hoeft dan zelfs niet altijd meer de afzender te zijn. Deze keuze leidt volgens De Roon wel tot een dilemma: "Als we via onze partners communiceren, doet dat af aan de zichtbaarheid van de communicatie vanuit het ministerie. Dat kan natuurlijk botsen met bepaalde politieke verlangens. Daarom stellen we ons als communicatieadviseurs steeds vaker de vraag: kiezen we voor zichtbaarheid of voor effectiviteit?"

Louwes vult aan: "Ook beleidsmatig zal het ministerie een meer bescheiden rol gaan aannemen. Dat geldt eigenlijk voor alle ministeries: er is geen discussie over het nut of de noodzaak." Wel denkt Louwes dat de druk bij SZW om met partners

samen te werken groter was dan bij andere ministeries: “Dat is in gang gezet met de invoering van de Wet werk en bijstand en de decentralisatie van taken.”

Anders samenwerken

In de toekomst zorgen deze ontwikkelingen voor heel andere vormen van communicatie en beleid maken. Met het veld, binnen het ministerie en tussen ministeries onderling. De Roon: “Ik hoop dat we steeds meer via het veld gaan doen. Ik zie de twee kanten zich steeds verder ontwikkelen: het faciliteren van het proces en het faciliteren van de communicatie met de einddoelgroep.”

Er is geen beleidsonderwerp te verzinnen dat geen andere overheidsterreinen raakt < Korrie Louwes

Ook met andere ministeries zal er steeds meer samenwerking zijn. En dat is vanzelfsprekend, zegt Louwes: “Er is geen beleidsonderwerp te verzinnen dat geen andere overheidsterreinen raakt.” De Roon: “Dat heeft ook gevolgen voor ons. We moeten als rijksoverheid steeds meer als één concern gaan opereren, en als Rijk richting bijvoorbeeld gemeenten gaan communiceren. Wie weet komt er ooit nog eens een interdepartementaal centrum voor shared services voor gemeenten.” Louwes gaat nog verder: “Ik zoek het ook in de virtuele netwerken. Zo voorkom je bureaucratische druk. Maar ook daarin zijn we nog op zoek. We experimenteren steeds met nóg slimmere vormen van samenwerking.”

M. (Marlies) de Roon is afdelingshoofd Communicatieadvies bij het Ministerie van SZW. K. (Korrie) Louwes is directeur Uitvoeringsbeleid bij het Ministerie van SZW. Drs. N. (Nancy) van Etten, zelfstandig tekstschrijver, schreef het artikel.

Nederland Leeft met Water: werk in uitvoering bij de Waterschapsverkiezingen

Met de publiekscampagne Nederland leeft met Water wil het ministerie van Verkeer en Waterstaat de betrokkenheid bij water en klimaat vergroten. De campagne moet water meer verbinden met het leven van alledag. Het ministerie van VenW werkte daarbij samen met Rijkswaterstaat, de Unie van Waterschappen, het ministerie van VROM en LNV, de VNG en het IPO. De waterschappen sloten aan bij de publiekscampagne voor de Waterschapsverkiezingen 2008. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en het ministerie van Verkeer en Waterstaat over deze samenwerking.

Naam: Christiaan Warger

Organisatie: Waterschap Amstel, Gooi en Vecht

Functie: communicatieadviseur

Missie: kiezers stimuleren om te gaan stemmen

Doel: stem!

“Doel van de communicatiecampagne van het waterschap is om kiezers te stimuleren te gaan stemmen. Zij moeten gebruik maken van hun invloed op het beleid van het waterschap door hun stem uit te brengen tijdens de verkiezingen.”

Speciaal: lokale bekendheid door landelijke campagne.

“Het werk van de waterschappen staat nauwelijks in de belangstelling van de meeste mensen. Juist door deze onbekendheid is de samenwerking met een landelijk bekende campagne als Nederland Leeft met Water erg interessant. Door gebruik te maken van het centrale idee van de campagne haak je aan op iets wat mensen steeds beter leren kennen. Zo word je zelf ook zichtbaarder als organisatie en krijg je meer aandacht. Zeker voor het realiseren van een hogere opkomst tijdens verkiezingen is een hoge naamsbekendheid van waterschappen cruciaal.”

Lastig: de vertaalslag maken.

“De landelijke campagne heeft weinig context. Er is een vlot dat op zee drijft. De vraag ‘waar’ is bij de landelijke campagne onbelangrijk. Daarmee help je mensen de juiste betekenis aan het vlot te geven: balans vinden met water, afhankelijk zijn van water als voortdurend proces. Maar het werk van een waterschap heeft juist ontzettend veel context. Haar werk vindt plaats in een specifieke omgeving. En juist de specifieke omgeving – bijvoorbeeld de Loosdrechtse plassen waar veel te stellen is met de waterkwaliteit – maakt haar werk relevant en waardevol. De vertaalslag van de landelijke campagne moeten de decentrale overheden zelf maken. Voor het waterschap Amstel, Gooi en Vecht hebben wij daarom speciaal een vlot naar de Amstel gehaald om daar foto’s te maken voor de eerste campagne. Door samen te werken tussen waterschappen maar ook tussen

de andere overheden onderling kun je kosten delen. Maar het is ook beter voor de campagne als het concept steeds terug komt.”

De volgende keer: communicatieplannen uitwisselen!

“Achteraf gezien had ik het ministerie in een eerder stadium willen betrekken bij onze communicatieplannen. Zij hadden bijvoorbeeld al ervaring opgedaan met fotografie van het vlot en wij hadden dan vooraf beter geweten wat er allemaal bij komt kijken als je het vlot wilt gebruiken voor een fotoshoot. Omgekeerd geldt dat als wij het ministerie hadden betrokken bij bijvoorbeeld zo’n fotoshoot, zij die ervaring hadden kunnen overbrengen naar andere overheden of bij een volgend project hadden kunnen meenemen. Ik denk dat we meer verbanden kunnen leggen, met elkaar kunnen samenwerken en van elkaar kunnen leren.”

De brug: directe dialoog

“Van veel waterschappen weet ik dat zij worstelen met de Nederland Leeft met Water-campagne. Een nieuwsbrief en website van het ministerie is in mijn ogen dan niet toereikend. Wat wel helpt, is elkaar ontmoeten of spreken per telefoon. Hoe eenvoudig dat ook klinkt, denk ik dat een directe dialoog de brug slaat tussen de centrale overheid en de decentrale overheden.”

Naam: Marcel de Jong

Organisatie: ministerie van Verkeer en Waterstaat

Functie: communicatieadviseur

Missie: betrokkenheid vergroten

Doel: betrokkenheid bij het waterbeleid vergroten

“Het klimaat verandert; droge voeten en schoon water zijn niet vanzelfsprekend. Doel van de landelijke publiekscampagne Nederland leeft met Water is om de betrokkenheid bij het waterbeleid te vergroten. En om water meer te verbinden met het leven van alledag. Er moeten veel watermaatregelen genomen worden. Daarvoor is de actieve medewerking van burgers, maatschappelijke groeperingen en bestuurders hard nodig. Daarom is eind 2008 in de campagne bijvoorbeeld aandacht besteed aan de Waterschapsverkiezingen onder het motto “ga stemmen!”

Interessant: het mes snijdt aan twee kanten

“Binnen Nederland leeft met Water communiceren landelijke en regionale partners samen onder één vlag over belangrijke wateronderwerpen zoals waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit. Dat levert verschillende voordelen op voor iedereen. De landelijke campagne wordt pas relevant in de eigen woon en leefomgeving. De watersituatie in Drenthe is immers anders dan die in Limburg. Het is dan ook essentieel dat Nederland leeft met Water een regionale doorvertaling heeft en dat het publiek informatie krijgt over hoe zij in hun regio moeten handelen. Alleen dan raakt de Nederlander betrokken bij water. Voor regionale partners is aanhaken bij de landelijke campagne met een eigen boodschap ook aantrekkelijk. Door aan te haken lift de boodschap mee op een campagne die goed is getest, herkenbaar is en de boodschap meteen in de juiste context plaatst. De boodschap wordt daardoor sneller gelezen én begrepen. Daarbij blijft de regionale partner nog steeds herkenbaar als afzender. Het mes snijdt dus aan twee kanten.”

Een uitdaging: zo veel mogelijk partijen die aanhaken

“Het is een uitdaging om zoveel mogelijk partijen onder de Nederland leeft met Water-vlag te laten communiceren en de voordelen daarvan duidelijk te maken. De landelijke campagne faciliteert de partners met onder meer een toolkit met middelen, en een website voor communicatie-professionals. Een aantal regionale partners haakt aan, een aantal (nog) niet. Het is erg belangrijk te blijven benadrukken dat een gezamenlijke aanpak van de communicatie over water veel voordelen heeft. Maar het is ook belangrijk om te achterhalen waarom het aanhaken niet altijd lukt. Dat kan te maken hebben met een juiste timing, maar ook met bijvoorbeeld het beschikbare budget. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat blijft er aan werken de samenwerking te optimaliseren”

Geleerd: kennen van elkaars communicatieplannen levert voordelen op

“Door de waterschapsverkiezingen, zit de samenwerking in de uitvoering dit jaar vooral met de waterschappen Dat loopt prima. Het (nog) sneller kennen van elkaars communicatieplannen had ons nog wel voordelen kunnen opleveren.”

De brug: houd het simpel en luister

“Persoonlijk contact is altijd het beste om elkaar goed te begrijpen. In de uitvoering van een campagne zou ik zeggen: houd het simpel en praktisch. En luister naar elkaars wensen. Zo sla je met elkaar de brug.”

TEVREDEN BURGERS, GEMOTIVEERDE AMBTENAREN EN LAGERE KOSTEN

Werken vanuit vertrouwen
leidt tot merkbare resultaten

DOOR ANK BIJLEVELD

Het kabinet wil een betere dienstverlening, met minder administratieve lasten en regeldruk. Maar wil je als overheid minder regels? Dan moet je ook meer vertrouwen durven geven. Staatssecretaris Ank Bijleveld van het ministerie van BZK coördineert het programma dat zorgt voor minder administratieve lasten voor burgers, professionals en medeoverheden. Een gesprek over vertrouwen geven in de praktijk.

“Als je minder regels hebt, moet je elkaar op alle niveaus meer gaan vertrouwen. Binnen de overheid, tussen professionals onderling. Maar ook tussen overheid en burger. We focussen deze kabinetsperiode op de top-10 aan knelpunten die burgers ervaren in de dienstverlening. Eén daarvan is ‘meer vertrouwen geven’. Samen met burgerpanels hebben we bekeken hoe we op dit punt zichtbare verbeteringen kunnen bereiken. Vaak zit dat in oplossingen waarbij we de mate van vertrouwen of controle afstemmen op de situatie en de betrokken personen. Ook is het van belang om een vertrouwensrelatie op te bouwen. Dus gewoon even bellen, in plaats van een aanvraag meteen maar afwijzen.

Achter de regels kijken

Op dit moment pionieren elf gemeenten met projecten rondom het thema vertrouwen geven. De pilotprojecten zijn heel divers. Gemeenten experimenteren bijvoorbeeld met het verstrekken van Wmo-hulpmiddelen aan burgers, zonder dat die daarvoor een indicatie hoeven te hebben. Ook proberen ze burgers minder vaak om dezelfde medische gegevens te vragen. Dat doen ze door administratieve systemen aan elkaar te koppelen. Of ze laten mensen in de bijstand alleen gegevens aanleveren als er iets verandert in hun situatie. In plaats van iedereen iedere maand een rechtmatigheidsformulier te laten invullen.

Andere projecten gaan over zelfsturing. Dan krijgt een buurt bijvoorbeeld een vrij besteedbaar budget om problemen in de wijk op te lossen. Ook pakken gemeenten de vergunningen aan: ze schaffen de vijfjaarlijkse keuring voor de gehandicaptenparkeerkaart af of geven een drank- en horecaverunning aan vrijwilligersorganisaties. En mensen kunnen gemakkelijker een bouwvergunning aanvragen, omdat er geen zware welstand- of bouwvergunningtoets nodig is.

Het is van belang om een vertrouwensrelatie op te bouwen. Dus gewoon even bellen, in plaats van een aanvraag meteen maar afwijzen

Wat we nu anders doen als overheid? Vroeger zetten we nog veel te vaak de regels centraal. Bij deze projecten focussen we echt op het effect van de regels. Dat betekent dat we 'achter de regels' moeten kijken: wat willen we er eigenlijk mee bereiken? Vaak kunnen procedures dan veel eenvoudiger worden, en zijn er minder gegevens nodig.

Positief

De voorlopige resultaten van de pilotprojecten rondom de top-10 zijn erg positief. Uit onderzoek bij de pioniergemeenten blijkt dat zij hun doelen beter halen. Om te beginnen zijn de burgers tevreden: ze bereiken sneller wat ze willen. Maar ook de ambtenaren werken met meer plezier. In plaats van formele bezwaarprocedures te voeren, proberen ze er nu steeds vaker samen met de burger uit te komen. En dat vraagt om heel andere vaardigheden, bijvoorbeeld op het gebied van mediation. Voor die ambtenaren werkt dat erg motiverend. Tot slot besparen we ook nog veel geld. Gewoon een keer bellen blijkt namelijk veel goedkoper dan uitgebreide procedures voeren.

Ik zie veel kansen en voordelen, op gemeenteniveau, maar ook bij het Rijk. We zijn dan ook van plan om de goede voorbeelden uit de pioniergemeenten actief verder te verspreiden in andere gemeenten in het land. En deze projecten zijn goed voor de beeldvorming: als wij meer vertrouwen geven, dan krijgen burgers ook meer vertrouwen in de overheid.

Pagina 21 < *Er zijn drie belangrijke oorzaken voor het vertrouwensverlies van burgers. Hans Caljé*

Maar er zitten natuurlijk wel bepaalde risico's aan vast. We zullen altijd moeten bekijken of we onze doelen bereiken, bijvoorbeeld door steekproeven te doen. Want als we vertrouwen geven, dan verwachten we wel dat burgers dat vertrouwen waard zijn.

Communicatie

Deze nieuwe manier van werken heeft ook gevolgen voor de communicatie met burgers. Die moet anders worden, meer burgergericht. Het betekent bijvoorbeeld dat we serieus meldingen van misstanden moeten oppakken. Maar we hebben bijvoorbeeld ook profielen gemaakt van verschillende mensen. Dat zijn individuele verhalen van burgers: waar lopen zij tegenaan? Zo kunnen we zelf beter bekijken wat we hun moeten aanbieden.

Je ziet het ook terug in de verordeningen die gemeenten afgeven. Als je meer werkt vanuit vertrouwen, krijgen die een heel ander karakter. Daarom ondersteunen we vanuit het ministerie de nieuwe modelverordeningen die de regeldruk tegengaan.

BOUWEN AAN VERTROUWEN

Op 14 oktober 2008 organiseerde de Academie voor Overheidscommunicatie een netwerk-bijeenkomst voor communicatieprofessionals en beleidsmedewerkers van provincies, waterschappen, gemeenten en rijksdienst. Centrale vraag: hoe kunnen we als communicatiediscipline bouwen aan vertrouwen? Want de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger is niet wat zij geweest is. Onderzoeken spreken van een vertrouwensbreuk en het ontstaan van een *low trust* samenleving.

Een van de inzichten die tijdens de bijeenkomst naar voren komen is dat enig wantrouwen hoort bij het politieke en bestuurlijke systeem. De ene overheid doet beloften die de andere niet waar kan maken. En geen enkele volksvertegenwoordiger kan het iedereen naar de zin maken. Hoe win je desondanks het vertrouwen (terug)? In ieder geval steekt een communicatieve overheid deze context van teleurstelling niet onder stoelen of banken, vonden veel deelnemers. Wees dus open over dilemma's. Daarnaast is het een algemene waarheid dat je vertrouwen niet afdwingt. Je krijgt het door het te geven. Voor overheidsinstanties betekent dat nogal wat. Volgens bestuurskundige Martijn van der Steen moet de overheid minder verwachten van regels en meer van vertrouwen. 'Geef mensen ruimte om het met elkaar te regelen, en grijp stevig in waar het vertrouwen wordt beschaamd.'

Deelnemers discussiëren verder uitgebreid over de lessen die de communicatieprofessional

kan trekken uit het vertrouwensdebat. Daarbij ontstaat allereerst snel zicht op effectieve manieren om het vertrouwen van burgers te *beschadigen*:

- > Zet de schijnwerpers op bestuurders en diensten die met elkaar ruziën.
- > Maak zo ondoorzichtig mogelijk hoe het geld is besteed.
- > Creëer ingewikkelde langdurige procedures (bij voorbeeld na diefstal van een rijbewijs). Zorg dat burgers met veel verschillende diensten en bestuurslagen in aanraking komen en laat iedere stap een verrassing zijn.
- > Geef vooraf géén uitleg over het hoe en waarom van het proces.
- > Grijp niet in als een enkeling misbruik maakt van voorzieningen.

Ten slotte formuleren de deelnemers ook enkele aanbevelingen om het vertrouwen te winnen:

- > Wees transparant. Waar gaat het geld naar toe? Welke motieven spelen er? Wat zijn de dilemma's? Aan welke wensen wordt niet voldaan?
- > Vereenvoudig procedures, zorg bijvoorbeeld dat instanties onderling gegevens uitwisselen.
- > Als procedures desondanks lang duren, geef dan vooraf open en zorgvuldige uitleg.
- > Geef burgers vertrouwen.
- > Grijp stevig in waar vertrouwen wordt geschonden. Maak ook dit zichtbaar.

Hierbij maken we een handreiking: hoe kun je vertrouwen geven op een haalbare manier? En hoe kun je de verordening toepassen? Daar komen natuurlijk andere communicatie-instrumenten bij, zoals brochures, maar ook formuleren. Als ministerie kunnen we gemeenten ondersteunen om die te maken.¹

Of het nu gaat om beleid of om communicatie over beleid: onze rol zal meer bescheiden worden

Tot slot betekent vertrouwen geven iets voor onze rol als rijksoverheid ten opzichte van bijvoorbeeld gemeenten en provincies. We zullen die op een andere manier, met meer vertrouwen moeten benaderen. Dat vraagt om andere sturingsmechanismen. Of het nu gaat om beleid of om communicatie over beleid: onze rol zal meer bescheiden worden.”

Drs. A. Th. B. (Ank) Bijleveld-Schouten is staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Drs. N. (Nancy) van Etten, zelfstandig tekstschrijver, schreef het artikel.

Noot

- 1) Het ministerie van BZK ondersteunt gemeenten die hun beleid en uitvoering vanuit meer vertrouwen willen vormgeven. Hiervoor zijn diverse instrumenten en voorbeelden beschikbaar. Meer informatie: sabine.pesch@minbzk.nl of www.lastvandeoverheid.nl

BLIJF MET ELKAAR PRATEN

Vijf tips voor een betere samenwerking tussen overheden

Geen onvertogen woord viel er, de rolverdeling was duidelijk, verschillende bestuurslagen bundelden hun krachten, en er zijn praktische resultaten behaald. Het soepele verloop van de Platformmiddag op 13 november 2008 mag een voorbeeld zijn voor het thema van de bijeenkomst: de samenwerking tussen de overheden.

Wat maakt samenwerking tussen overheden succesvol? Hoe breng je beleid van het bureau naar de buurt? En kunnen bestuurslagen gezamenlijk communiceren? Deze vragen brachten ruim dertig beleids- en communicatiemedewerkers naar Den Haag, zowel van ministeries, als van provincies en gemeenten. Ze discussieerden over de samenwerking aan de hand van drie cases: de omgevingsvergunning, het wijkpotje van minister Vogelaar (later die dag zou ze aftreden!) en de kredietcrisis. Zie het kader voor een toelichting op de cases.

Voor en achter de schermen

Alle deelnemers zijn het erover eens: de rijksoverheid heeft gemeenten en provincies nodig voor de uitvoering van plannen. Dat vereist een goede samenwerking in de 'backoffice', vooral ook van communicatieprofessionals. In de 'frontoffice' moet immers een eensgezind beeld ontstaan van 'de overheid'. Dit is extra lastig als de samenwerking achter de schermen ontbreekt, bijvoorbeeld in tijden van crisis, of bij ingrijpende vernieuwende projecten. Hoe blijf je als één overheid communicatief optreden?

Tip 1. Investeer in de relatie met de andere overheden

De relaties tussen communicatieprofessionals binnen een bestuurslaag (bijvoorbeeld de provincies) zijn al redelijk hecht. Tussen de bestuurslagen (bijvoorbeeld van de provincie met het rijk) is dat nog veel minder het geval. Investeer in die relaties, niet alleen bij conflicten, maar juist ook als er geen grote belangen op het spel staan. Eind oktober 2008 kwam het tot een confrontatie tussen Wouter Bos en Harry Borghouts over de beslaglegging op IJslandse tegoeden. De minister van Financiën floot de commissaris van de Koningin in Noord-Holland terug tijdens een uitzending van Pauw & Witteman. Er werd in de media zelfs gesproken over een 'oekaze uit Den Haag'. Carla van Lomwel van het Interprovinciaal Overleg (IPO): "Communicatiemensen hadden dit niet kunnen voorkomen, maar ze hadden elkaar wel kunnen informeren over de plannen tijdens de uitzending. Gewoon collegiaal open kaart spelen."

Als bestuurders van verschillende overheden elkaar publicitair afvallen, schaadt dat het beeld van één overheid, en ook het vertrouwen van burgers in de overheid. “Al is er bestuurlijke ruzie, we moeten als woordvoerders in ieder geval wel met elkaar blijven praten”, zo vat Van Lomwel de discussie samen. “Dat kan als al in een eerder stadium de basis is gelegd voor goede contacten. Nu is *damage control* het maximaal haalbare. En als de storm eenmaal is gaan liggen, kunnen we het optreden en de communicatie evalueren.”

Woordvoerders van de bestuurslagen moeten met elkaar blijven praten, ook al maken bestuurders ruzie < Carla van Lomwel, Interprovinciaal Overleg

Tip 2. Stel de gezamenlijke belangen vast

Neem de Vogelaar-vouchers voor verbetering van probleemwijken: het Rijk stelt het geld beschikbaar, maar gemeenten moeten dat potje beheren. Bovendien moeten ze een regiegroep instellen om te beslissen welke voucheraanvragen ze honoreren. Een sprekend voorbeeld van een situatie waarin het Rijk niet zonder de gemeente kan. Een goede samenwerking begint met erkennen dat je elkaar nodig hebt, zeggen de deelnemers. Expliciteer bovendien wát je precies van elkaar nodig hebt. Op dit moment, zo signaleert Charlotte Moolenaar van VROM, komt het initiatief nog onvoldoende van de grond. Ze krijgt de tip om het belang van de gemeente beter te benadrukken: wat levert de samenwerking op? Hun wijken zullen prachtwijken worden en hun inwoners zullen zich meer thuis voelen. Ander voorbeeld: de omgevingsvergunning moet niet alleen de administratieve druk voor burgers en bedrijven verlichten, maar uiteindelijk ook die voor de overheden. En in de IJslaan-kwestie draait het er uiteindelijk om geen (gemeenschaps)geld te verliezen en het vertrouwen in de overheid te herstellen.

Leg tegenstrijdige belangen achter de schermen open op tafel. *Agree to disagree*, is het devies. Maar realiseer je dat je voor de schermen vaak als één overheid wordt afgerekend. De bevolking ziet immers de scheiding tussen de bestuurslagen niet. Het gemeenschappelijke belang is het beeld dat je als overheid bij de burgers oproept. “Als je dat geheel niet in het oog houdt, heb je uiteindelijk alleen verliezers”, wordt gezegd. Van Lomwel van het IPO: “Natuurlijk ben ik voor één gezicht vanuit de overheid. Maar de praktijk is weerbarstiger. Helaas wint het individueel belang het geregeld van het collectief belang.”

Hoe kan de burger vertrouwen in de overheid krijgen als de overheden elkaar onderling al niet vertrouwen? < deelnemer Platformmiddag

Tip 3. Faciliteer als rijksoverheid

De rijksoverheid moet andere overheden niet passeren en niet te veel pushen. Natuurlijk is het goed als de minister voor Wonen, Wijken en Integratie wijkbezoeken aflegt, en natuurlijk moeten rijksambtenaren daar zelf ervaren wat er leeft. Maar, zo stelde ook Peter Rehwinkel eerder deze middag, het is voor rijksambtena-

ren veel krampachtiger om op koffievizite te komen dan voor gemeenteambtenaren. Het Rijk kan dus beter nagaan waarmee ze andere overheden kunnen ondersteunen als je wat in de wijk gedaan wilt krijgen. Faciliteer de beleidsuitvoering bij gemeenten en provincies daarom. Bied een platform voor inspiratie en uitwisseling, verspreid goede voorbeelden via websites, stel richtlijnen en draaiboeken op, ontwikkel bruikbaar communicatiemateriaal et cetera.

Zie ook de weergave van het gesprek met Peter Rehwinkel > Pagina 29

Voor de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moeten burgers en bedrijven geïnformeerd worden over de nieuwe manier om (bouw)vergunningen aan te vragen. Dit moet landelijk uniform gebeuren, en tegelijkertijd is het maatwerk voor iedere gemeente. De rijksoverheid zou hier goed standaardteksten kunnen opstellen, die gemeenten vervolgens in hun lokale huisstijl kunnen gieten. En om gemeenten op weg te helpen met de Vogelaar-vouchers, zou VROM voorbeelden kunnen geven van aansprekende projecten, en verschillende manieren kunnen aandragen om burgers bij de wijkvernieuwing te betrekken. Zoals: zet een mobiele koffiecorner neer bij een flat om ideeën te verzamelen, laat scholieren een huis-aan-huisenquête houden, benader sleutelfiguren, laat burgers een idee adopteren et cetera. Juist de rijksoverheid kan de kansen landelijk overzien.

Of werk samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zoals in het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Dit is een gezamenlijk project van de VNG en het ministerie van BZK om het lokale bestuur te versterken en het samenspel te stimuleren. Zij hebben samen onder meer proeftuinen opgezet voor burgerparticipatie. Ook kunnen overheden voor professionele ondersteuning aankloppen bij kenniscentra zoals MOVISIE. Dit centrum komt voort uit de wens van het ministerie van VWS om versnippering tegen te gaan onder de vele aanspreekpunten voor maatschappelijke ontwikkeling.

SAMENWERKINGSTIPS VAN EN VÓÓR DE OVERHEDEN:

- > investeer in goede contacten met communicatieprofessionals bij andere overheidslagen
- > evalueer het gezamenlijke optreden na afloop van project of kwestie
- > blijf als woordvoerders met elkaar praten, al is er bestuurlijk ruzie
- > val elkaar niet af in de publiciteit
- > stel de gezamenlijke belangen vast, verdoezel tegenstrijdige belangen niet
- > maak expliciet wat je van elkaar nodig hebt
- > ga als rijksoverheid na waarmee je de andere overheden kunt bedienen
- > betrek gemeenten al in een vroeg stadium, al tijdens de ontwerpfase
- > faciliteer de andere overheden met goede voorbeelden, basisteksten et cetera
- > richt een interbestuurlijk implementatieteam in
- > stem communicatiemomenten en -boodschappen af in een woordvoerdersoverleg
- > stel eventueel een onafhankelijke woordvoerder of projectleider aan
- > organiseer professionele ondersteuning
- > start landelijke samenwerking in bereidwillige gemeenten of provincies.

SAMEN OPTREKKEN BIJ COMMUNICATIE: DRIE CASUSSEN

Casus 1: drie overheden, één omgevingsvergunning
Wie zijn huis wil verbouwen, een bedrijfspand wil renoveren of een fabriek wil plaatsen, hoeft vanaf 2010 maar één vergunning aan te vragen. De Wabo, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, gaat dit mogelijk maken. Op deze manier vermindert het ministerie van VROM de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Er komt één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu en die is bij één loket aan te vragen, aan één bevoegd gezag. De aanvrager van een vergunning hoeft dus niet meer bij verschillende instanties langs. Deze verandering gaat alle overheden aan: gemeente, provincie en rijksoverheid. Vraag die Arjen Konijnenberg van de VNG aan de deelnemers van de Platformmiddag stelt: hoe gaan de gezamenlijke overheden de aanvrager voorlichten over deze verandering?

Casus 2: het rijk in de wijk

De minister van Wonen, Wijken en Integratie heeft 95 miljoen euro aan vouchers beschikbaar gesteld voor wijkverbetering in verschillende gemeenten. De vouchers, tegoedbonnen van maximaal 5000 euro, zijn bestemd voor wijkbewoners die met een goed idee komen om van hun woonomgeving een 'prachtwijk' te maken. Zo wil het rijk burgers aanspreken

en een rol geven bij de verbetering van hun wijk. Rijksambtenaren voelen zich echter bezwaard om zich, enigszins 'over de gemeente heen', met de wijk te bemoeien. En ze vrezen voor verwarring bij burgers. Maar gemeenten komen zelf nog weinig met initiatieven. Vraag die Charlotte Moolenaar van het ministerie van VROM in deze casus centraal stelt: hoe kunnen rijksambtenaren effectief met gemeenteambtenaren samenwerken in dit project?

Casus 3: Icesave en de 'ijzige' betrekkingen tussen rijk en mede-overheden

Door de kredietcrisis dreigen Nederlandse burgers, bedrijven én overheden hun tegoeden te verliezen op de IJslandse banken. Terwijl minister Bos van Financiën zich hard maakte voor de Nederlandse belangen, kwamen enkele overheden ook zelf in actie. Het ging om twee provincies en een kleine twintig gemeenten. Dit leidde tot veel 'kou in de lucht': Bos vond dat de mede-overheden zijn optreden daarmee dwarsboomden, en de mede-overheden vonden dat Bos onvoldoende voor hen optrad. Carla van Lomwel van het IPO vraagt de deelnemers aan de Platformbijeenkomst: hoe stem je de woordvoering collegiaal af in zo'n strijd tussen de overheidslagen?

Tip 4. Organiseer de samenwerking

De samenwerking tussen overheidslagen is te organiseren door bijvoorbeeld een interbestuurlijk team in te richten. Dit kan een woordvoerdersoverleg zijn, waarin zowel gemeenten, provincies als rijksoverheid vertegenwoordigd zijn. In het geval van de IJsland-gedupeerden zou zo'n overleggroep woordvoeringsmomenten en -boodschappen kunnen afstemmen.

Denk voor gezamenlijke uitvoering aan een implementatieteam, zoals dat voor de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning). Arjen Konijnenberg (VNG) krijgt de tip om naar analogie van het Wmo-implementatieteam ook een Wabo-implementatieteam te overwegen. Konijnenberg: "De top-downbenadering van VROM lijkt nu het proces te frustreren. Een implementatieteam biedt misschien uitkomst, want in zo'n verband staan rijk, IPO, VNG en bijvoorbeeld ook Bouwend

Nederland samen voor de klus om te communiceren over de invoering van de omgevingsvergunning.” Het Wmo-implementatieteam is opgezet vanuit VWS en VNG, die ieder een projectleider leveren. Het team begeleidt het invoeringstraject, en ondersteunt met gereedschapskisten en pilots. Om de computers van de ketenpartners met elkaar te laten ‘praten’, wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een gezamenlijke taal, ICT-architectuur en standaardisatie van het berichtenverkeer.

De top-downbenadering van het rijk frustrereert de samenwerking < Arjen Konijnenberg, VNG

Tip 5. Begin waar het al goed loopt

Tot slot een korte tip van de deelnemers: als je een project of nieuwe werkwijze landelijk wilt ‘uitrollen’, begin dan bij provincies of gemeenten waarmee de samenwerking al goed verloopt. De ervaringen met deze welwillende partners kunnen dan als ‘vliegwielen’ fungeren voor andere samenwerkingsverbanden. Ook rond de omgevingsvergunning zijn er al gemeenten die voortvarend hun front- en backoffice aan het organiseren zijn. Die gemeenten kunnen mogelijk als voorbeeld dienen voor de rest van het land, zo suggereren de aanwezigen.

Deze ideeenmarkt vond plaats op 13 november 2008 tijdens een Platformmiddag, georganiseerd door de Academie voor Overheidscommunicatie. Het verslag werd gemaakt door drs. J. (Jeanine) Mies, zelfstandig tekstschrijver en trainer.

Risicowijzer: regio's ontwikkelen 25 versies van één brochure

De brochure **Risicowijzer** is een concrete regionale vertaling van de campagne **Denk Vooruit** van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het is één product met 25 versies. Vele partijen werkten hierbij samen: 25 Groninger gemeenten, Provincie Groningen, waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's, hulpverleningsdiensten, RTV Noord en het ministerie van BZK. Hoe sloegen al deze partijen met elkaar de brug? Een verhaal vanuit het ministerie, de regio en het waterschap.

Naam: Lodewijk van Wendel de Joode

Organisatie: Nationaal Crisiscentrum / cluster Risico- en Crisiscommunicatie (voorheen Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie)

Functie: communicatieadviseur

Missie: veiligheidsbewustzijn vergroten

Focus: veiligheidsbewustzijn, verantwoordelijkheid, handelingsperspectief

“Het doel van de Denk Vooruit-campagne is veiligheidsbewustzijn vergroten, wijzen op eigen verantwoordelijkheid en kennis handelingsperspectief (op hoofdlijnen), dus: wat kunt u zelf doen ter voorbereiding op en tijdens een ramp”

Bijzonder: regionale vertaling van landelijke campagne

“De brochure **Risicowijzer** is een concrete regionale vertaling van de campagne **Denk Vooruit** van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De **Denk Vooruit**-campagne stelt een kader en geeft algemene boodschappen hoe te handelen bij rampen. Deze regionale vertaling sluit aan bij de behoefte van mensen, want zij willen het liefst informatie over risico's van hun eigen gemeente en regio”

Uitdaging: veel partijen op één lijn krijgen:

“Wij werkten als NCC-cRC in dit project hoofdzakelijk samen met één partij: de Hulpverleningsdienst (HvD) Groningen. Maar vóór dit project waren er met hen al intensieve contacten op het gebied van risico- én crisiscommunicatie. Er zit zelfs een communicatiecollega van de HvD in het Nationaal Voorlichtingscentrum. Dit centrum coördineert bij nationale crises pers- en publiekscommunicatie van alle ministeries. Dus daar zaten geen pijnpunten. Maar ik kan me voorstellen dat het voor een regio zelf een uitdaging is om zo veel partijen – ambtelijk en bestuurlijk – op één lijn te krijgen.”

Geleerd: samenwerking ambtelijk en bestuurlijk regelen

“Deze samenwerking bevestigde de visie van het NCC-cRC dat risicocommunicatie optimaal werkt als rijksoverheid, regio's en gemeenten samenwerken. Daarnaast wordt risicocommunicatie in

de regio Groningen opgepakt en uitgewerkt door een Regionale Vakgroep Risicocommunicatie, voorgezeten door een burgemeester. Daarmee is ook de samenwerking ambtelijk en bestuurlijk geregeld.”

De brug: Eenduidig communiceren over risico's

“Ik vrees dat ik hier een aantal open deuren moet intrappen: persoonlijk contact is belangrijk, begrip voor en kennis van het werk van je collega's bij andere overheden en het gemeenschappelijke belang voor ogen houden. Het NCC-cRC heeft in 2006 en 2007 in samenwerking met de Academie voor Overheidscommunicatie een tweedaagse opleiding Risico- en Crisiscommunicatie gegeven aan ruim 500 communicatiecollega's van gemeenten, regio's, provincies en hulpverleningsdiensten. Daar is een groot netwerk uit ontstaan én een gedeelde visie op en werkwijze van risico- en crisiscommunicatie. De noodzaak is er: het is voor de overheid al moeilijk genoeg om vertrouwen van pers en publiek te winnen of behouden. Eenduidig communiceren over risico's helpt daarbij. En niet vergeten: onrust ontstaat door tegengestelde boodschappen, niet door slecht nieuws.”

Naam: Maarten van Wieringen
Organisatie: Hulpverleningsdienst Groningen
Functie: medewerker Risicocommunicatie
Missie: informatie op maat over risico's

Oogmerk: ook denken aan kwetsbare mensen

“De brochure Risicowijzer informeert inwoners van de 25 Groningse gemeenten over risico's in de omgeving, adviseert hoe ze zich kunnen voorbereiden op calamiteiten en hoe ze moeten handelen als zich een ramp of crisissituatie voordoet. Ook wordt stilgestaan bij wat inwoners kunnen doen om kwetsbare mensen in hun omgeving te helpen zoals ouderen, kinderen en mensen met een beperking. De Risicowijzer is een regionaal product en telt tegelijk 25 verschillende versies. Elke Groninger gemeente heeft namelijk zijn eigen exemplaar, met een eigen voorkant, een voorwoord van de eigen burgemeester en een eigen risicokaart en een NAP-hoogtekaart. Zo krijgt elke inwoner informatie over risico's op maat, van zijn eigen gemeente.”

Speciaal: een product waar iedereen zich eigenaar van mag noemen

Deze samenwerking was om twee redenen speciaal. Ten eerste hebben we ervoor gekozen om een samenwerking aan te gaan met alle 25 gemeenten van Groningen, de waterschappen en het ministerie van BZK. Maar ook door het bedrijfsleven en andere partners in de hulpverlening, zoals de politie, erbij te betrekken. En de avond voordat minister Ter Horst de eerste 25 exemplaren in ontvangst nam, was er een thema-uitzending over dit onderwerp op TV Noord te zien. Het is de eerste keer dat in Nederland een dergelijk product is ontwikkeld. Een product waar alle gemeenten en hulpverleningsdiensten zich 'eigenaar' van mogen noemen. Ten tweede is de discussie over de 'tone of voice' van risicocommunicatie interessant. Al jaren zijn er debatten gaande tussen allerlei goeroes of mensen wel zitten te wachten op informatie over risico's en of we burgers niet onnodig bang maken. De uitdaging is namelijk om de informatie op een aantrekkelijke manier te brengen en de juiste toon aan te slaan zodat je de mensen écht bereikt. Die discussie is bij de realisatie van de Risicowijzer vaak gevoerd. Uiteindelijk is er een product gekomen waarover alle partners tevreden zijn. Bovendien is uit onderzoek gebleken dat de meerderheid van de inwoners na het lezen van de Risicowijzer bewuster is gaan nadenken over risico's in de omgeving. Ze vinden het belangrijk om daadwerkelijk voorbereid te zijn als het misgaat.”

Moeilijk: Iedereen heeft een mening

“Iedereen heeft een mening over hoe je over risico’s zou moeten communiceren, hoe de Risicowijzer eruit moet zien en wat precies je boodschap zou moeten zijn. Dat is op zich geen probleem. Maar wel als de meningen lijnrecht tegenover elkaar staan en je een product moet maken waar de ruim dertig partijen, waaronder dus het ministerie, tevreden mee moeten zijn. De coördinatie hierop vergt een enorme inspanning.”

De brug: elkaars expertise beter op elkaar aan laten sluiten

“We slaan de brug door elkaars expertise beter op elkaar aan te laten sluiten. De rijksoverheid heeft specialistische kennis op het gebied van inhoud, landelijke ontwikkelingen, politieke overwegingen en trends. De decentrale overheden kennen de lokale situatie als geen ander en kennen de belevingswereld van de plaatselijke bevolking. De landelijke boodschap gaat – mits goed afgestemd – heel goed samen met de regionale. Een duidelijke afstemming waarbij het Rijk en decentrale overheden elkaar aanvullen, kan een heel mooi product realiseren. Bij deze brochure is dat op een succesvolle manier gebeurd. De campagne Denk Vooruit (www.crisis.nl) heeft een prominente plek gekregen in de Risicowijzer. De Risicowijzer straalt dan ook dezelfde boodschap uit als de landelijke campagne.”

Naam: Reny Hogendorp

Organisatie: Waterschap Noorderzijlvest

Functie: communicatieadviseur

Missie: mensen helpen zich voor te bereiden

Doel: Voor de waterschappen draaide het ook om de risico’s van droogte

“Het doel van het project was alle volwassen inwoners de gelegenheid te geven zich te informeren over de in hun gemeente aanwezige veiligheidsrisico’s. En daarbij aan te geven hoe zij zich kunnen voorbereiden en wat zij bij een calamiteit zelf kunnen doen. Vanuit de waterschappen waren dat de risico’s van droogte en van wateroverlast. Zeker in een provincie als Groningen, die grotendeels onder de zeespiegel ligt, is het goed mensen bewust te maken van wat ze zelf kunnen doen wanneer er onverhoopt wateroverlast optreedt. Maar ook wanneer er extreme droogte zou zijn. Dit uiteraard zonder hen angstig te maken.”

Speciaal: alle 25 gemeenten namen enthousiasme over

“Wat ik bijzonder vond aan deze samenwerking was dat met zoveel partijen samen er in een relatief korte tijd een heel zinvol product ontstond. En dat het gelukt is om bij alle huishoudens in alle 25 gemeenten deze Risicowijzer op maat aan te bieden: een eigen omslag, een voorwoord van de eigen burgemeester en een gemeentelijke risico- en hoogtekaart met de voor die gemeente specifieke risico’s. Als Regionale Vakgroep Risicocommunicatie waren we enthousiast over de opzet. Ik ben blij dat alle andere partijen inclusief alle 25 gemeenten dat enthousiasme hebben overgenomen.”

Lastig: gemeenten die in twee waterschapsgebieden liggen

“Het lastige van de samenwerking lag gelukkig niet in de mensen. Met alle partijen hebben we op een prettige manier kunnen werken. Lastige dingen waren vaak van praktische aard: als waterschap heb je bijvoorbeeld wel goede hoogtekaarten van je eigen gebied, maar niet van de andere gebieden. Dat gaf de nodige moeite bij gemeenten die in twee waterschapsgebieden liggen. Voor

die gemeenten moest toch een samengestelde kaart komen. En dan de teksten! Wanneer zoveel partijen een eigen oordeel willen geven, is het wel heel moeilijk om begrijpelijk, eenduidig, juist en in een korte tekst uit te leggen waar het om draait. Maar het is gelukt!”

Geleerd: een projectleider die altijd de moed erin houdt is onontbeerlijk

“Een goed begin is het halve werk. We hadden bij aanvang van het project nog onvoldoende zicht op wie in de loop van het project betrokken moesten worden. Als we meer mensen direct om tafel hadden gehad, hadden we de hoeveelheid afstemming die later in het project nodig bleek, kunnen beperken. Met zoveel partijen krijg je toch al een immens afstemmingstraject. Je moet proberen dat waar mogelijk te beperken. En een projectleider die ondanks al dat afstemmen altijd de moed erin hield was onontbeerlijk.”

De brug: samen kijken welke doelen je deelt

“Het belangrijkste is toch wel om samen te kijken welke doelen je deelt. Als samenwerkende partijen kun je veel meer bereiken dan in je eentje. Het gaat er niet zozeer om wie je als afzonderlijke partij bent. Of je nu Rijk, provincie X, gemeente Y of waterschap Z bent, het gaat erom hoe je samen, ieder vanuit je eigen specifieke achtergrond, je inwoners zo goed mogelijk van dienst bent.”

VAN STOPLAP NAAR SUCCESSFACITOR

Tilburg brengt factor C
naar de gemeente

DOOR MAARTEN BOKSLAG

In 2008 deden meer dan vijftig gemeenten mee aan het trainingsprogramma 'Factor C voor mede-overheden'. Dit project moet de kennisuitwisseling over communicatie tussen de verschillende bestuurslagen stimuleren. Factor C omvat een methodiek die op ministeries al jaren wordt toegepast. Kerngedachte: leg een stevige verbinding tussen beleid en communicatie en betrek daarbij alle spelers. De gemeente Tilburg pioniert al wat langer met de Factor C. Communicatie kreeg in de Brabantse gemeente een vanzelfsprekende plek bij de ontwikkeling van beleid.

Communicatie is bij gemeenten een geliefd gespreksonderwerp. Iedereen heeft er wel een mening over. Falend beleid? Dat ligt aan de communicatie. Tegenstand bij burgers, commotie in de raad? Er is niet goed gecommuniceerd. Zo wordt communicatie vaak een stoplap voor beleid dat bij burgers emotie en commotie oproept. De behoefte aan openheid en heldere communicatie is in gemeenten de laatste jaren sterk toegenomen. Niet alleen omdat burgers mondiger worden, maar ook omdat door het dualisme de afstand tussen de raad en de gemeentelijke organisatie groter is geworden. Raadsleden gedragen zich meer als kritische burgers dan als mede-bestuurders op afstand. Het beleid moet uitgelegd worden met heldere argumenten.

Het zijn uitdagingen waar de communicatieadviseurs van de gemeente Tilburg de afgelopen jaren steeds vaker mee te maken kregen. Communicatie bleek voor alle bij beleid betrokken partijen – college, gemeenteraad én burgers – een gemakkelijke zondebok om de verantwoordelijkheid voor minder geslaagd beleid af te schuiven.

Creëer draagvlak

Ondertussen wisten velen hoe het beter kon. Gebruik de nieuwe technologische mogelijkheden. Gebruik Hyves. En waarom zit Tilburg nog niet op Second Life, zoals de gemeente Zoetermeer? Communicatieadviseurs Sandra Buys en Lena van Gastel bleven benadrukken dat kiezen voor hippe media geen recht doet aan de essentie van het probleem. Buys: "Waar het om gaat, is dat de kritische communicatievragen niet of te laat worden gesteld. Dan draait het er uiteindelijk op uit

dat communicatieadviseurs beleid moeten communiceren dat inhoudelijk of qua proces rammelt.”

Soms komt er een opdracht als: creëer draagvlak voor een opvang van verslaafde prostituees naast de basisschool van je kinderen

Soms werd er uitstekend samengewerkt. Maar op andere momenten klonk letterlijk de opdracht: creëer draagvlak voor deze maatregel. Vaak blijkt dat een onmogelijke én oneigenlijke opgave. ‘Creëer draagvlak voor een asielzoekerscentrum in je achtertuin.’ Of, zoals in Tilburg het geval was: creëer draagvlak voor een opvang van verslaafde prostituees naast de basisschool van je kinderen. Dat lukt niet, en dat hadden beleidsmakers ook van te voren kunnen verzinnen. Maar communicatie is nu eenmaal geen ‘harde’ randvoorwaarde bij beleidsontwikkeling. Er is geen bestemmingsplan, financiële richtlijn of wet die voorschrijft dat je moet nadenken over de communicatieve gevolgen van je beleid.

Tegen die achtergrond zochten de Tilburgse communicatieadviseurs naar mogelijkheden om de aansluiting tussen beleid en communicatie hechter te maken. Ze vonden aansluiting bij het programma ‘Factor C’, dat op rijksniveau al enkele jaren de communicatiediscipline meer in het hart van beleidsontwikkeling brengt. Het programma voorzag in een behoefte omdat het communicatieadviseurs een instrument aanreikt om samen met beleidsmakers de omgeving te verkennen. Voor wie en met wie doen we het nou eigenlijk? In wiens belang is de te nemen maatregel? Wie hebben we nodig? Wie ondervinden de gevolgen van dit beleid? In hoeverre willen we ze een rol geven in de beleidsvoorbereiding? Wat is hun standpunt, hun voorkeur?

COMMUNICATIEKENNIS UITWISSELEN TUSSEN BESTUURLAGEN

Factor C is een programma dat de verbinding legt tussen communicatie en beleidsontwikkeling. Bij de rijksoverheid wordt het programma al enkele jaren succesvol toegepast. Een van de doelen achter het programma is om het instrumentarium ook beschikbaar te stellen voor gemeenten. Daarom organiseert de Academie voor Overheidscommunicatie samen met de Vereniging van Nederlandse gemeenten trainingen bij gemeenten door heel het land. De samenwerking moet niet alleen zorgen voor meer communicatief gemeentelijk beleid, maar ook een betere informatie uitwisseling tussen bestuurslagen bereiken.

Tijdens de Factor C-opleiding staat de vraag centraal hoe je de beleidsomgeving goed in kaart kunt brengen en beter bij beleid kunt betrekken, om daar vervolgens ook in de communicatie rekening mee te houden. Het programma bestaat uit drie processen: het maken van een omgevingsanalyse, het formuleren van een kernboodschap en het opstellen van de communicatiekalendar. Aan de trainingen nemen communicatieadviseurs, beleidsambtenaren, projectmanagers en wethouders deel.

Van Gastel: “Het is redeneren vanuit je doelgroepen. Waarom zouden bepaalde betrokkenen dit plan wel, of juist niet waarderen? Beleidsmakers hebben de neiging om vooral naar het gemeentelijke belang te kijken. Neem die opvang voor prostituees. Wij hadden natuurlijk vanaf het begin moeten zien aankomen dat omwonenden en ouders met kinderen op die school mordicus tegen zouden zijn. Als je gestructureerd te werk gaat, komen zulke problemen bijtijds boven. Dan blijkt ook dat beleidsmakers vaak zeer gepassioneerd aan het werk zijn, met de gemeentelijke doelen scherp voor ogen. Een project is bijvoorbeeld bedoeld om te laten zien hoe daadkrachtig deze stad is. Dat is de werkelijke reden. Maar naar buiten wordt gecommuniceerd dat het gaat om een cultureel uiterst verantwoord project. Dat kun je niet communiceren, mensen prikken daar doorheen. De slogan van Factor C is niet voor niets: ‘Maken we beleid begrijpelijk, of begrijpelijk beleid?’”

Geen dikke nota

Na het volgen van de training zochten Van Gastel en Buys naar manieren om de methode in de eigen praktijk toe te passen. Buys: “We hebben geen dikke nota geschreven over Factor C, maar zijn de nieuwe methode gewoon eens gaan uitzetten. Praten met belangrijke spelers binnen de gemeente, waarvan we dachten dat die er wel voor open zouden staan.” Uit deze vrijblijvende gesprekjes kwamen de eerste sessies voort. Die waren heel leerzaam, vinden de communicatieadviseurs. “Tijdens de omgevingsanalyse stellen wij de beleidsmakers een aantal kritische vragen”, vertelt Van Gastel. “We hanteren daarvoor het lijstje met de ‘beginselen van behoorlijk beleid’. Eerst keek men daar vreemd van op: wat was dat nou weer? Maar wie dat lijstje wat nader bekijkt, moet al snel bekennen dat behoorlijk beleid inderdaad aan eisen moet voldoen als ‘onontkoombaarheid’ en ‘beste keuze’. Tijdens zo’n sessie blijkt ook dat mensen soms helemaal niet zo duidelijk op een rijtje hebben staan wat nou de noodzaak is van een bepaald voorstel. Wij leggen in zo’n sessie de zwakke plekken van het beleid bloot. Dan blijkt soms ook dat er slecht wordt samengewerkt, of dat er intern verschillende belangen spelen. Het komt voor dat mensen van elkaar niet weten wat de werkelijke bedoeling van een project is. Door er gestructureerd over te praten kom je veel aan de weet.”

Driedaagse training

Om de methodiek na de eerste proefprojecten op grotere schaal te gebruiken, kregen alle communicatieadviseurs van de gemeente in februari 2008 een driedaagse training. Buys en Van Gastel ontwikkelden de training. Het was een groot succes, en voor veel mensen zelfs een regelrechte eye-opener. Iedereen bleek dezelfde ervaringen te hebben, maar er was nooit een manier geweest om die te delen.

Inmiddels is in zo’n twintig Tilburgse projecten de methode toegepast. Sommige projecten werden na de analyse anders gedefinieerd of aangepast. In een enkel geval ontstond er vertraging. Maar dat was wel vertraging in een vroeg stadium, waardoor in het uitvoeringstraject fouten of onduidelijkheden werden vermeden. Van Gastel: “Bij een van de plannen die werden geanalyseerd, bleek dat omwonenden door een nieuwbouwproject veel parkeerruimte zouden kwijtraken. Dan

weet je van te voren: mensen gaan dat niet pikken, hoeveel je ook communiceert.” Inmiddels is het plan aangepast.

INSPRAAK: VAN MOETJE NAAR OMGEVINGSANALYSE

Factor C heeft rechtstreeks te maken met inspraak. Tilburg kent een ongebruikelijke inspraakprocedure, waarbij burgers niet alleen kunnen ‘inspreken’ (hun mening geven), maar daarna ook nog eens hun zienswijze moeten indienen. Een traject dat om juridische redenen tweemaal dezelfde actie vraagt van de burgers. “Een methode die niet is uit te leggen”, aldus hoofd Communicatie Rick van Wandelen. “Dus zeggen wij: is die tweeslag van inspraak en zienswijze eigenlijk wel nuttig, of is het een moetje om de mensen rustig te houden? En als je laat inspreken, wat doe je dan met de kritiek?” Volgens Van Wandelen zou de uitgebreide omgevingsanalyse van Factor C de verplichte inspraakprocedure in veel gevallen kunnen vervangen. “Door zelf alle actoren vast te stellen en eerlijk om te gaan met hun standpunten, komen we in feite tot een veel effectievere inspraak dan op de bestaande manier.” Het voorstel tot het wijzigen van deze omslachtige procedure wordt momenteel voorbereid. De raad zal hier binnenkort een besluit over nemen.

Factor C heeft op deze manier zijn nut in de gemeente bewezen. Het beleid blijkt beter te communiceren. In oktober 2008 heeft de gemeenteraad besloten dat de methode gemeentebreed wordt toegepast. Dat zal zijn weerslag hebben op de gemeentelijke besluitvorming. Van Gastel: “De communicatieplannen die we voorheen maakten, werden vaak pas opgesteld als de beleidsbeslissing al genomen was. Bovendien maak je zo’n communicatieplan als communicatieadviseurs, het is in feite een vrij solistisch gebeuren. De Factor C-analyse komt tot stand in een aantal sessies met projectmedewerkers en soms zelfs bestuurders. Daardoor wordt het van meet af aan heel breed gedragen. Dat zijn enorme verschillen.”

Ook Rick van Wandelen, hoofd Communicatie bij de gemeente Tilburg is overtuigd van de waarde van een aanpak waarbij de communicatieadviseur de beleidsmaker nadrukkelijk meeneemt: “Het werd tijd dat we een instrument in handen kregen waarmee we communicatieadvies expliciet maken. De overtuigingskracht van een communicatieadviseur met Factor C onder de arm is enorm veel groter.” Daarbij moet je wel zorgen dat je niet op de stoel van de beleidsmakers gaat zitten, vult Buys aan. “We dragen geen oplossingen aan, maar benoemen waar de problemen ontstaan. Factor C is beslist geen sturingsinstrument voor de politiek. Maar bestuurders krijgen wel beter inzicht in de impact die besluiten kunnen hebben.”

Drs. S. (Sandra) Buys en Ir. L. (Lena) van Gastel werken als communicatieadviseur bij de gemeente Tilburg. Drs. R. (Rick) van Wandelen is hoofd Communicatie in Tilburg. M. (Maarten) Bokslag, zelfstandig tekstschrijver, schreef het artikel.

Van aandachtswijk naar krachtwijk: geld voor bewoners om ideeën uit te voeren

De aanpak van aandachtswijken is niet nieuw. Maar met het Actieplan 'Van aandachtswijk naar krachtwijk' geeft de minister ruimte om te experimenteren op lokaal niveau. Samenwerkende partijen: het ministerie van VROM, 18 gemeenten, corporaties, verschillende maatschappelijke organisaties, scholen, bedrijven, bewonersorganisaties, zorgorganisaties, religieuze organisaties, sportverenigingen. Ruim 50 maatschappelijke organisaties zijn daarbij aangesloten bij de Landelijke Alliantie Krachtwijken. De gemeente Lelystad en het ministerie van VROM vertellen hoe zij de brug slaan in dit project.

Naam: Diane Bergman

Organisatie: Gemeente Lelystad

Functie: communicatieadviseur

Missie: met ideeën komen én sociale cohesie

De kern: geld om bewonersideeën uit te voeren

"Het ministerie geeft gemeenten geld om in de vorm van vouchers voor bewoners ideeën uit te voeren. Bewoners krijgen dan bijna letterlijk het geld om zelf uitvoering aan hun ideeën te geven. De doelstelling van communicatie over de vouchers is enerzijds het zorgen dat bewoners met (nieuwe) ideeën komen voor hun wijk of buurt. Anderzijds is een deel van de doelstelling om een bijdrage te leveren aan de sociale cohesie door een goede terugkoppeling over best practices in de wijken. De communicatie over de vouchers vindt plaats bij de gemeenten en is gericht op de bewoners. Het ministerie ondersteunt gemeenten daarbij met een beeldmerk en geeft daarnaast ideeën en richtlijnen voor communicatiemiddelen die lokaal ingezet kunnen worden. Voorbeelden daarvan zijn een interview met de minister en voorbeeld-advertenties."

Bijzonder: communicatie over ideeën belangrijk voor doelstelling

"Een goede campagne moet bewoners echt uitdagen voor het verbeteren van hun buurt. Dat kan het beste op lokaal niveau. Het ministerie ontwerpt communicatiemiddelen die op lokaal niveau ingezet kunnen worden. De strategie is daarbij dat niet alleen bewoners maar ook gemeenten het beste weten wat er in hun omgeving speelt en welke mix aan communicatiemiddelen in hun gemeente het beste aan zal slaan. Maar het belangrijkste is de communicatie over de projecten door de bewoners zelf. Die leveren een directe bijdrage aan de doelstelling van het project. Want verhalen van de buurtbewoners over de projecten zorgen ervoor dat bewoners trotser worden op hun buurt en op zichzelf."

Lastig: de vertaalslag

"De vertaalslag van een landelijke regeling op de schaal van de afzonderlijke gemeenten is een opgave. Dachten we nog aan lokale radiospots, wordt dat ondermijnt door de simpele constatering

dat de doelgroep die we willen bereiken minder luistert naar lokale radio. En de ene gemeente is de andere niet. Soms zijn bewoners al gewend aan vouchers, soms is het nieuw. De schaal van de ene gemeente vraagt om andere manieren van werken dan de schaal van de andere gemeente. Zo moet het bijvoorbeeld in Amsterdam mogelijk zijn om voor elk stadsdeel een eigen campagne vorm te geven. Maar in Deventer, waar de wijkaanpak al een heel sterke structuur kent, heeft het geen zin iets nieuws op de tuigen. Daar moet je gewoon aansluiten bij het bestaande. Allemaal onderdelen die je ook in een communicatieproces moet regisseren. Ik vind het goed dat het ministerie veel ruimte heeft geboden aan de gemeenten om het op een eigen manier te doen, en tegelijk te faciliteren dat er een sterke en in de deelnemende gemeenten gelijke uitstraling voor de vouchers gemaakt kan worden. Ook die gelijke uitstraling is belangrijk, want de minister wil er natuurlijk ook wel mee kunnen scoren.”

Geleerd: samen de communicatiestrategie uitwerken

“Dat het van wezenlijk belang is met elkaar te ontwikkelen en te leren van elkaars kennis en expertise en dat samen te brengen tot een succes. Een open deur ja, maar al te vaak wordt in de waan van de dag gekomen tot een reclameproduct dat vervolgens helemaal niet aanslaat bij de doelgroep. Het ministerie heeft er goed aan gedaan de gemeenten op voorhand te betrekken en met hen de communicatiestrategie uit te werken. Er liggen nu goede producten.”

De brug: één en één is drie

“Ruimte voor elkaars expertise. Dat vind ik in veel gevallen iets dat bij de overheid nog versterkt kan worden. Het is de uitdaging om van één en één drie te maken in plaats van je eigen expertise in de etalage te plaatsen. Het gaat er tenslotte om het doel te bereiken. Met een gemeenschappelijk product kan dat in principe het beste. Daarvan vind ik de campagne vouchers een mooi voorbeeld.”

Naam: Charlotte Molenaar

Organisatie: ministerie van VROM

Functie: senior communicatieadviseur

Missie: problemen in wijken integraal aanpakken

De opgave: problemen integraal aanpakken

“Veertig wijken in achttien steden krijgen vanaf de kabinetsperiode Balkenende VI extra hulp om problemen die in deze buurten spelen het hoofd te bieden. Daarvoor is het Actieplan ‘Van aandachtswijk naar krachtwijk’ gestart (www.vrom.nl/krachtwijken). De minister geeft daarin aan hoe je met beleid binnen acht tot tien jaar kan komen tot wijken waar mensen kansen hebben en waar het prettig is om te wonen. In de aandachtswijken gaat het vaak om een opeenstapeling van problemen. Daarom richt het beleid zich op het integraal aanpakken van problemen op de terreinen van wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid. En vaak gaat het om een samenspel van fysiek en sociaal beleid.”

Bijzonder: onorthodoxe aanpak

“De aanpak van aandachtswijken is niet nieuw. In veel wijken wordt al jarenlang stevig geïnvesteerd en er vinden al veel goede initiatieven plaats. Er ontstaat dus best wel eens wrijving tussen wat een gemeente al doet, en wat een nieuwe minister of de politieke druk daar weer aan toevoegt. Maar experimenteren is nodig. Problemen in de wijken zijn vaak zo complex dat oplossingen vanuit vertrouwde denkrichtingen niet meer voldoen. Er wordt veel belang gehecht

aan het geven van ruimte om te experimenteren. Daarom gaan Rijk en gemeenten samen op zoek naar nieuwe oplossingen en nieuwe denkrichtingen. We werken daarbij vaak intensief samen met corporaties, scholen, zorginstellingen en maatschappelijke organisaties. Deze meer onorthodoxe aanpak vergt durf en doorzettingsvermogen en een lange adem. Dat is cruciaal voor het slagen van de wijkenaanpak. Maar zeker ook de betrokkenheid van bewoners is onmisbaar, zowel op het vlak van de fysieke als van de sociale aanpak. De minister heeft niet voor niets benadrukt dat bewoners zo veel mogelijk betrokken moesten worden bij het opstellen van de wijkactieplannen in de 40 wijken.”

Uitdaging: de grote schaal

“De projectdirectie op het ministerie spant zich in om als ‘makelaar’ en enthousiaste facilitator op te treden. Dat wil onder andere zeggen dat ze de maatschappelijke organisaties verbindt aan de gemeenten waarin de veertig wijken zich bevinden. Bijvoorbeeld de samenwerking met de Johan Cruijff Foundation en de Kraijcek Foundation; het is de bedoeling dat in alle 40 wijken straks sportveldjes zijn aangelegd. Daarnaast zorgt de directie voor ondersteuning op verschillende vlakken, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van communicatiemiddelen, het verzamelen en delen van kennis en goede voorbeelden. Of door desgewenst tijdelijk een projectmanager beschikbaar te stellen. Voor gemeenten is zo’n meer intensieve samenwerking met het rijk best wennen, al was het maar omdat het gevoel van een ‘big brother is watching you’ erdoor versterkt kan worden. Het bewust zoeken naar een brede samenwerking met gemeenten is nog niet eerder op zo’n grote schaal gedaan. Meer dan 31 gemeenten krijgen extra budget om bewoners meer te betrekken bij het verbeteren van hun wijk.

Geleerd: het gaat echt om maatwerk

“Het is vaak een combinatie van samen en zelf. In de gemeenten moet het echte werk gebeuren. Zij staan aan de lat om concrete resultaten te realiseren. Het ministerie speelt vooral een faciliterende rol. Maar op een aantal onderdelen van de wijkenaanpak kunnen we juist heel goed samen de spelregels opstellen en samen experimenteren. Dat is een heel intensief proces. Er wordt natuurlijk erg veel gepraat en overlegd. En niet altijd is er sprake van een even groot gedeeld belang. Dus soms kan het wel even duren voordat beide partijen een bevredigende manier van samenwerking hebben gevonden. Het blijkt steeds weer dat het echt gaat om maatwerk. De ene gemeente is de andere niet, dus met alle gemeenten moet je echt de diepte in om uit te vinden wat er precies speelt, en hoe je een geschikte oplossing en aanpak vorm geeft.”

De brug: de minister als boegbeeld

“De wijkenaanpak is bij uitstek een opgave die samen met gemeenten, corporaties en andere maatschappelijke organisaties wordt opgepakt en uitgevoerd. Maar daar waar problemen vastzitten in verouderde benaderingen kan de minister soms zorgen voor een doorbraak. De minister is in dat geval het boegbeeld. In de wijken vinden de bewoners vaak dat de minister gehoor heeft voor klachten en problemen en tegelijkertijd makkelijk benaderbaar is.”

Noot

1. De wijken liggen in de gemeenten: Alkmaar, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Heerlen, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Den Haag, Utrecht en Zaanstad

English summary

Close-to-home government

The public sector stage has hosts of players. Think, for a start, of all those government agencies, provinces, municipalities and water authorities – all faced with the challenge of staging a performance worthy of applause. No government official or agency intends to act in an inconsistent or disorientated fashion. Far from it. They want to be energetic, well-organised and approachable.

Successful performances do not happen of their own accord. Sometimes the players battle in public for the leading role, as happened recently when people's savings disappeared. Often, they are in desperate need of proper direction. Who can make them act together and not individually? The relevance of such questions is clear. The various governing bodies want to collectively create a cohesive whole, which can strike a chord locally and which can translate abstract policy lines into language that people understand. An institution that people trust and which, in a nutshell, is 'in touch' with everything.

'Close-to-home government' is the theme of this issue of *Platform*. What does this entail exactly? And how can we use policy, guidance and communication to give it shape and substance? These are the questions that underlie the discussions and reports in this issue. The spotlight is turned specifically on the interaction between the players who make up the government: municipalities, water authorities, provinces and ministries. What is the ideal form of interaction? And how can we, as communication professionals, support it?

In touch

The government is literally at every corner of the street. The street itself even owes its existence to the government, whether it be a provincial highway or a cobbled path. Once, the street was the object of ministerial plans, which talked about 'infrastructure' and 'mobility' – words which are as elusive as the cobbles on the road are hard.

Many surveys have indicated that people generally perceive government as abstract. There is a gaping divide between them and government. You only have to mention the word to conjure up mental pictures of bureaucrats and politicians closeted in some turret, writing memoranda and policy documents in incomprehensible jargon. There seems to be a broadly shared wish to bring government closer to home. It is not without reason that the municipality is called the 'first tier of government'. After all, the municipality knows the citizen best and can create customised and concrete solutions. This is the idea behind the Social Development Act (*Wet maatschappelijke ontwikkeling / Wmo*), which enables municipalities to organise support services to match specific local needs. More and more neighbourhoods are being allocated funding to organise their own small-scale facilities.

Even so, local government is still regularly passed over by the parliamentarians in The Hague. According to Rehwinkel, Mayor of Naarden, The Hague needs local government agencies if it is to communicate effectively with the public. Rehwinkel says that the path to the citizen runs through the local authority, which can access districts and neighbourhoods more easily and naturally than a government minister.

When government is close to home people don't have to go far to get answers to their questions. At present, questions about property tax go to the municipality and questions about VAT to the Tax Office. In the future, people will be able to get answers to many government-wide questions at a municipal desk.

Trust

Proximity is also tied in with trust. A lot of work is needed on the trust front. Confidence surveys are reporting a breakdown in trust between the government and the citizen. In fact, the Netherlands is becoming a *low trust country*. This can be partly explained by individualisation and globalisation, but movements and shifts in the public sector are also playing a key role. The national government is taking more and more of a back seat. We no longer see a strong government with its hand firmly on the helm, but horizontal networks of public agencies and other parties. It is sometimes difficult for the public, the media and the politicians to work out 'who belongs where'. And when things go wrong, public confidence comes under even greater pressure. Incidents or broken promises, sometimes magnified by the media, can reinforce the impression that public officials spend more time bickering among themselves than serving the public.

The key question here is: what do confidence surveys actually measure? Confidence is a broad concept, says Hans Caljé in an article in this issue. Secondly, when people form an opinion of the government, they barely make any distinction between the tiers. During periods of discontent the government is one monolithic villain. However, the municipalities do appear to be breaking the 'downward spiral of disappointment' more often by organising solutions nearer to home.

Transparency

How can public confidence be bolstered or regained? First of all, trust hinges on *reciprocity*. A government that wants to win trust must show trust. Sometimes that means abandoning regulations and coercion and embracing personal initiative and responsibility. Again, the most promising opportunities are at local level. This is why the Ministry of the Interior set up experimental projects on trust in eleven municipalities. It emerged that when municipalities abolished the five-year parking permit screening for disabled drivers or simplified the procedure for planning permission, people were happier and aims were achieved more quickly. Instead of starting appeal procedures, the officials and the members of the public try to work out a solution together.

Transparency is also crucially important. It is impossible to please all of the people all of the time. When plans cost more than anticipated and promises come to nothing, honesty is the best policy. Explain the dilemmas and be frank about promises you can't keep. Once more, interaction between the different tiers of government is vitally important. If officials from different public agencies criticise one another in public, they tarnish the image of the organisation and

undermine public confidence. Though it is impossible to sing from the same song-sheet all the time, they should still agree on a story to protect everyone's interest. This cannot be achieved without good lines of communication.

Chains and networks

It seems therefore that 'close-to-home government' is largely an administrative and organisational matter. When the various parties can work together, people do not stumble into administrative potholes. Tiers of government and organisations have often been bound together in a *chain*. This chain, which serves as a model for the step-by-step process in which an idea takes shape and is put into practice, is now being increasingly enhanced by a *network model* comprising productive coalitions that organise themselves around a common problem. In such situations the national government is increasingly assuming the role of driver or facilitator. For example, the Ministry of Social Affairs and Employment is supporting the formation of work plazas, where the municipality and diverse services can organise themselves around job-seekers. The organisations no longer operate alone but work constantly with one another and other parties to find solutions to problems.

Cooperation in communication

Network communication is different from chain communication. Whereas, in the past, a government ministry would roll out a large-scale campaign, it now acts more as a facilitator. The parties concerned may use campaign concepts and logos but are under no obligation to do so. The ministry supplies written and visual material which the municipality integrates in its own house-style.

It seems to be all about finding ways of coordinating new relationships between 'the whole and the parts'. On the one hand, the players do not want to lose their *local image*. On the other, a certain strength radiates from logos and other collective concepts. This is why the 'Drecht cities' pool their information activities under the concept *Antwoord*.

One question that crops up repeatedly in communication campaigns is: Where do we join forces and where do we go it alone? In a campaign like 'The Netherlands lives with water' the various water authorities can latch on to a nationwide campaign, which raises public awareness and creates visual landmarks. Each water authority can project its own specific message within this concept. This practice is sometimes referred to as a 'translation sweep'. But how exactly do you translate a general story to make it fit in with a local situation? Translation sweeps can be tricky if the communication plans are not aligned till late in the day. It is therefore essential that communication professionals stay in touch. Proximity is yet again a key success factor. In a network you can't expect consultation procedures to solve everything; you must unite around common interests. Or, in the words of a participant in the Platform Day: 'Invest in good relations, and not just on an incidental basis.'

Reading guide

Platform consists of three sections: CASUS, DEBAT and PRAKTIJK (cases, debate and practice).

- In CASUS employees from the Ministry of Health, Welfare and Sport and the municipalities share their experience of the implementation of the Social Development Act, under which municipalities and citizens work out customised solutions together.

- In DEBAT we look at the background to the interaction between the different government bodies. Hans Caljé from the Government Information Service discusses how governments can (re)gain public confidence. Jan Ormel, Head of Communication at the Province of South Holland, argues that communication professionals should invest much more energy in working together. Martijn van der Steen, researcher at the Netherlands School of Public Administration, looks at the differences between a chain model and a network model. Finally, Peter Rehwinkel, Mayor of Naarden, calls on parliamentarians to involve the local authorities more closely in their communication with the public.
- In PRAKTIJK we present examples of projects in which several municipalities are working together. Marlies de Roon and Korrie Louwes from the Ministry of Social Affairs and Employment explain how they are implementing the network model. Ank Bijleveld, State Secretary for the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, explains how trust can ease burdens and improve relations with the public. Lena van Gastel and Sandra Buys, communication consultants at the Municipality of Tilburg, describe how they apply the Factor C method (developed at ministries) in a context of alderman and councillors. The report from the idea market lists five tips for successful cooperation between governing bodies. Finally, you can find out how people experience working with communication professionals in municipalities, provinces, water authorities and central government.

The RVD Communication Series is published by the Netherlands Government Information Service (RVD) to disseminate knowledge about communication in national government. The series consists of three strands:

1. *Platform*. Opinion pieces about current issues at the interface between policy and communication.
2. *Facts*. Results of research into government communication.
3. *Agreements*. Guidelines and procedures for government communication.

Verder lezen?

De RVD-Communicatiereeks bundelt kennis over communicatie door de rijksoverheid. De reeks bestaat uit drie publicatielijnen, met elk een eigen signatuur. Een overzicht van de onderwerpen per lijn:

PLATFORM

Opiniërende artikelen over actuele thema's op het snijvlak van beleid en communicatie.

Verschenen in 2004:

1. **Communicatie in het hart van beleid**

Communicatie is een integraal onderdeel van het beleidswerk. Dit stelt nieuwe eisen aan de ambtenaar. Wat betekent dat voor de praktijk?

2. **Ordering en ontsnippering; de werking van thema's**

Overheidsorganisaties werken steeds meer vanuit breed geformuleerde thema's bij de aanpak van beleidsonderwerpen en in de communicatie. Wat maakt thema's troef?

Verschenen in 2005:

3. **Andere media, nieuwe kanalen**

Het medialandschap verandert, specifieke doelgroepen vragen nieuwe kanalen. Wat betekent dit voor de overheidscommunicatie?

4. **Beleid in uitvoering**

De roep om effectiviteit en publieke verantwoording van de overheid verschuift de aandacht naar uitvoering en handhaving. Wat kan communicatie hierin betekenen?

Verschenen in 2006:

5. **De taal van de overheid**

Een toegankelijke overheid vraagt om helder taalgebruik. Waar ligt de grens van de begripelijkheid?

6. **De vinger aan de publieke pols**

Er wordt veel onderzoek verricht naar de houding van pers en publiek tegenover de overheid. Hoe kunnen we de onderzoeksresultaten optimaal benutten voor beleid en communicatie?

Verschenen in 2007:

7. **De bewindspersoon als boegbeeld**

De bewindspersoon is het boegbeeld van zowel departement, kabinet als politieke partij. Hoe gaan departementen om met de spanningen die deze profileringsbelangen oproepen?

8. **Communicatief beleid: van cursus tot cultuur**

Veel departementen willen 'omgevingsgericht' en 'van buiten naar binnen' werken. Hoe pakken zij deze cultuurverandering aan en wat werkt?

Verschenen in 2008:

9. **De overheid in dialoog**

Rechtstreeks contact met de burger over tal van onderwerpen is de ambitie van kabinet Balkenende IV. Hoe krijgt deze 'dialoog' vorm?

FEITEN

Resultaten uit onderzoek op het gebied van communicatie door de overheid.

Verschenen in 2004:

1. **Communicatiewijzer midden- en kleinbedrijf**
2. **Communicatiespelregels bij interactieve beleidsvorming**

Verschenen in 2005:

3. **Vijf jaar Postbus 51-monitoringonderzoek**
4. **Communicatiewijzer Ouderen**
5. **Communicatiewijzer allochtonen**

Verschenen in 2006:

6. **Communicatiewijzer allochtonen deel 2**

Verschenen in 2007:

7. **Aandacht voor overheids campagnes**
8. **Invloed op naleving**

Verschenen in 2008:

9. **Leidraad omgevingsonderzoek**
10. **Digitale trends en ontwikkelingen in overheids campagnes**

AFSPRAKEN

Richtlijnen en procedures op het gebied van overheidscommunicatie.

Verschenen in 2004:

1. **Uitgangspunten van de overheidscommunicatie**
2. **Aanwijzingen voor coproducties van overheid en omroep**

Verschenen in 2005:

3. **Wet Openbaarheid van Bestuur**

Verschenen in 2006:

4. **Vertaalbeleid rijksoverheid**

Verschenen in 2007:

5. **De stijlgids**

De RVD-Communicatiereeks is een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst in samenwerking met Sdu uitgevers. Voor informatie over verkoop en abonnementen kunt u contact opnemen met:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014, 2500 EA Den Haag.

Tel: (070) 37 89 880

Internet: www.sdu.nl/service

Colofon

De overheid om de hoek is een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst van het Ministerie van Algemene Zaken, binnen de RVD-Communicatiereeks.

De publicatielijn Platform staat onder redactie van:

Rijksvoorlichtingsdienst/Dienst Publiek en Communicatie

Academie voor Overheidscommunicatie

Harrie van Rooij

Erika Labordus

Paulijn de Bruijne

Redactiecommissie Platform 10:

Suzanne van Gils (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/directie Communicatie)

Arjen Konijnenberg (Vereniging van Nederlandse gemeenten)

Carla van Lomwel (Interprovinciaal Overleg)

Kees Meijer (Unie van Waterschappen)

Edith Scholten (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/directie Maatschappelijke Ondersteuning)

Jan Willem Schouw (Rijksvoorlichtingsdienst/Academie voor overheidscommunicatie)

Elisabeth Oppenhuis De Jong (Rijksvoorlichtingsdienst/Afdeling Communicatiebeleid)

Voor reacties:

academie@minaz.nl

tel.: (070) 35 64 279

www.publiekencommunicatie.nl

Voor verkoop en abonnementen:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

Tel.: (070) 37 89 880

Internet: www.sdu.nl/service

Ontwerp omslag en binnenwerk: **Corps, Den Haag**

Drukwerk: **Drukkerij Wilco, Amersfoort**

Zetwerk: **Holland Graphics, Amsterdam**

© Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2009

ISBN 978 90 12 12934 3

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever en de Rijksvoorlichtingsdienst.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent