

PLATFORM

2005

4

RVD-CommunicatierEEKS

- > Terugtrekken of optreden?
- > Communicatieve dienstverlening
- > Van persbericht tot politiepet

ATTENTIE! BELEID IN UITVOERING

Communicatie in de uitvoering is cruciaal voor het imago van de overheid

Er bestaat een beeld over mensen die bij de overheid werken. Een beeld dat deze mensen beleid maken! Dat deze mensen zich rondom de politici bewegen. En dat de afstand ten opzichte van burgers en bedrijven groot is. Steeds meer dringt door dat de werkelijkheid anders is. Burgers en bedrijven komen direct met de overheid in contact bij de uitvoering. Bij het aanvragen van een paspoort of van een vergunning. Bij een aanslag – en tegenwoordig ook een toeslag – van de Belastingdienst. Het imago van de overheid wordt steeds meer gevormd door deze ervaringen.

Het resultaat van deze bewustwording, is meer aandacht in het Haagse voor de uitvoering. Het is zelfs een thema in het regeerakkoord. En het Programma Andere Overheid (PAO) werkt aan verbeteringen. Een beter imago ontstaat niet vanzelf. De sleutel daartoe is communicatie. Communicatie in de uitvoering is het thema van dit deel in de *Platform*-reeks.

Communicatie kent hierbij veel aspecten. Het gaat om communicatie in de relatie tussen burgers, bedrijven, uitvoeringsorganisaties en beleidsdepartementen.

De overheid doet er goed aan te luisteren wat er in de samenleving leeft. Welke lessen zijn er voor beleid te trekken? Hoe is de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren?

Communicatie dient om burgers en bedrijven beter te informeren. Hoe werken producten van de overheid? Waarom voert de overheid een bepaald beleid uit? Daarbij kan de overheid verschillende rollen aannemen; van leverancier tot handhaver.

Vanzelfsprekend verandert de rol van de burger ook mee. Als kritisch consument maakt hij het

de overheid er niet gemakkelijker op doordat zijn houding en verwachtingen voortdurend wijzigen. Het is even wennen. De overheid zit niet zelf aan het stuur, maar is eerder volgend aan de burgers en de bedrijven.

De kracht van de signalen van burgers of bedrijven voor de eigen organisatie is niet te onderschatten. Het wordt wel erg concreet als een burger of een bedrijf zijn ervaring deelt met een uitvoeringsorganisatie van de overheid. De kracht van de werkelijkheid is niet in beleidsdiscussies te vangen. Het saneren van regels voor de landbouwsector is een prachtig initiatief. Het is pas geslaagd als de sector dat zelf ook zo ziet.

Eén ding is zeker. Communicatie is cruciaal voor het imago en voor het presteren van de overheid. Daar goed over nadenken wordt steeds belangrijker. Maak een duidelijke strategische keuze over hoe de burgers en de bedrijven te benaderen en bouw daarop je communicatiestrategie. Zoals de Informatie Beheer Groep de studenten benadert. Dan blijkt dat een negatief imago wel degelijk te kantelen is. Of zoals de Dienst Regelingen de boerenbedrijven benadert. Er kan zelfs waardering zijn voor de overheid in zijn handhavende rol bij de uitvoering van inspecties.

Platform 4 gaat op dit soort thema's nader in. Hier eens goed induiken, is voor iedereen – beleids- of communicatiemedewerkers bij beleidsdepartement, inspectie of uitvoeringsorganisatie – een aanrader.

Ronald van Oosterom

Plaatsvervangend directeur van de Dienst Publiek en Communicatie (Rijksvoorlichtingsdienst)

Attentie! Beleid in uitvoering

Een effectieve en efficiënte uitvoering van beleid komt steeds meer in de belangstelling te staan. De overheid wordt aangesproken op haar resultaten en op een goede dienstverlening. De nadruk op efficiënte uitvoering zet de relaties op scherp: tussen overheid en maatschappij, en tussen overheidsorganisaties onderling. In Platform 4 verkennen we de communicatieve dilemma's, die deze ontwikkelingen met zich meebrengen.

Uitvoering in de aandacht

De roep om verantwoording door de overheid neemt toe: is beleid wel effectief? Worden problemen opgelost? De uitvoering van beleid krijgt zo steeds meer nadruk. Daar moet beleid zich bewijzen, dan pas komen de resultaten. Of blijven ze uit...

De aandacht voor effectieve én efficiënte uitvoering zet de verhoudingen op scherp. Allereerst tussen overheid en maatschappij. Burgers, organisaties, ondernemers... ze stellen zich steeds meer op als kritische consument. Ze verwachten een goede dienstverlening; snel antwoord op vragen, een goede informatieverstrekking, een vermindering van de administratieve lasten en een inspraak in handhavingenbeleid. Dit leidt tot een flinke professionaliseringsslag bij uitvoeringsorganisaties en toezichtinstanties. Zij investeren in een efficiënte bedrijfsvoering en een goede dienstverlening. Met als doel: burgers en organisaties motiveren de regels na te leven, gegevens aan te leveren en in beweging te komen. Uiteindelijk is niet de overheid de uitvoerder van beleid, maar zijn de burgers de belangrijkste uitvoerders.

Ook binnen de publieke sector staan de verhoudingen ter discussie. Goed uitvoerbaar beleid begint immers al in de beleidsformulering. Het is een veelbesproken thema; de verhouding tussen beleid, uitvoering en handhaving. De scheiding tussen deze drie overheidstaken geeft duidelijkheid, maar kent ook schaduwzijden. In Haagse gangen komen de vragen van bedrijven en burgers minder dwingend over, lijken onduidelijke of tegenstrijdige regels – bijvoorbeeld over naar buiten of naar binnen opengaande deuren – details. Voor uitvoerders en toezichthouders is *the battle in the detail*. De afstand vraagt allereerst om een goede, geformaliseerde samenwerking en een goede uitwisseling van ervaring en informatie. Daarnaast klinkt de roep om meer ruimte voor de professionaliteit van de uitvoerders; meer ruimte om de uitvoering van en de handhaving van regels zelf vorm te geven.

Hier doemt een dilemma op, dat zich op beide niveaus manifesteert; het dilemma tussen ruimte geven en loslaten enerzijds, en de noodzaak tot controle en aansturing anderzijds. Het is de spagaat tussen terugtreden en loslaten. Het is het dilemma tussen een ruimte voor uitvoering en een strenge administratieve controle op de resultaten. Deze spanningen worden het best voelbaar onder hoogspanning; bij een slechte bereikbaarheid van de Belastingdienst wordt van de minister daadkracht geëist. Een ontsnapte tbs'er leidt tot een debat in de Kamer over het gehele tbs-systeem. In dit soort situaties ontstaat al snel de neiging de zaken weer vanuit het Haagse te willen regelen; niets loslaten!

Ook op straat laat deze spanning zich voelen. Burgers willen geen last hebben van de overheid, maar eisen daadkrachtig optreden als er iets misgaat. Kapotte fietsverlichting? Ga boeven vangen! Streng optreden? Prima, maar geen inmenging in privé zaken.

Deze vraagstukken leiden bij beleidsdepartementen tot een bezinning op de eigen rol. Beleidsmakers zien zichzelf steeds vaker als facilitator van andermans initiatief, in plaats van degene die voorschrijft wat er op welke manier moet gebeuren.

Communicatieve vraagstukken

De ontwikkelingen in de relatie tussen beleid en uitvoering brengen een aantal communicatieve vraagstukken met zich mee. We zetten ze op een rij:

Positionering

Waarop wil de overheid afgerekend worden? Hoe communiceer je over de resultaten van overheidsbeleid? Of over het uitblijven daarvan? En welke rol speelt een positief imago van de overheidsinstantie bij het stimuleren van naleving van regels?

Rolverdeling

Hoe maak je de wisselende rollen en verantwoordelijkheden duidelijk? Aan partners, maar ook aan burgers? Is het erg dat maar weinigen weten dat het UWV het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitvoert?

Beleidsinstrumentarium

Hoe krijg je anderen – bedrijven, burgers – zover dat ze het gewenste gedrag gaan vertonen, regels naleven, kansen pakken? Is communicatie een krachtig instrument, naast instrumenten als controle en sancties? Hoe kan communicatie worden ingezet bij uitvoering en handhaving?

Deze vraagstukken spelen momenteel in de praktijk. Een goede communicatie blijkt een belangrijk aspect van goede dienstverlening. Bij uitvoeringsorganisaties krijgt de internet-site een centrale rol in de dienstverlening. Handhavingsorganisaties experimenteren met de inzet van handhavingscommunicatie, als ondersteuning van controle en sancties. Daarnaast beraden deze organisaties zich steeds nadrukkelijker op hun profilering; een positief en een professioneel imago lijken de naleving ten goede te komen.

Communicatie in kop én staart van beleid

Deze vierde editie van *Platform* verkent de rol van communicatie in de uitvoering van beleid. Deze rol is in ontwikkeling; dé oplossing bestaat niet. *Platform* wil de facetten van deze ontwikkeling schetsen en geeft inzicht in een aantal voorbeelden uit de praktijk. Ook voor de communicatiediscipline is dit een uitdaging. Sinds de Commissie-Wallage (de commissie die zich beraadde op de toekomst van de overheidscommunicatie in 2001) de overheid aanspoorde communicatie in het hart van beleid te plaatsen, waren alle ogen gericht op het begin van het beleidsproces. Nu blijkt het venijn – en de uitdaging – vooral in de staart te zitten. Attentie voor beleid in uitvoering! Immers, pas in de uitvoering wordt goed beleid zichtbaar. De uitdaging is de verbinding te maken: een goede communicatie aan de kop – bijvoorbeeld tussen beleidsmakers en uitvoerders – is een voorwaarde voor goed uitvoerbaar dus uitlegbaar beleid in de staart. Wij hopen dat deze vierde editie van *Platform* hiertoe een bijdrage levert.

Leeswijzer

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

- In CASUS belicht de problematiek aan de hand van de dagelijkse praktijk. Jan Verbeek beschrijft hoe de Belastingdienst communi-

- catie inzet voor betere dienstverlening en een sterk imago.
- In DEBAT analyseren we de achtergronden van de ontwikkelingen in de relatie tussen beleid en uitvoering. Krijn van Beek en Rien Rouw (RMO) zetten het dilemma tussen loslaten en controleren in een historisch kader. Bestuurskundige Arthur Ringeling analyseert de lage waardering voor de resultaten van overheidsbeleid en pleit voor een minder materiële beoordeling van de prestaties in de publieke sector. Jacq Wallage blikt terug op het advies van zijn 'eigen' commissie en formuleert de opgave voor de overheidscommunicatie. Ten slotte vindt u het verslag van een debat tussen vertegenwoordigers van beleid, uitvoering, toezicht en wetenschap, over de het belang van vertrouwen.
 - In PRAKTIJK bieden we ervaringen en hulpmiddelen voor de dagelijkse praktijk van de beleids- en communicatieprofessional. We starten met een schets van de manier waarop binnen de overheid aan professionalisering van de uitvoering en communi-

catie daarbinnen wordt gewerkt door Ben van der Beek (Programma Andere Overheid) en Paulijn de Bruijne (RVD). Daarna richten we ons met name op rol van communicatie in het stimuleren van naleving van wet- en regelgeving; handavingscommunicatie. Judith van Erp (Erasmus Universiteit Rotterdam) introduceert een denkmodel voor het strategisch inzetten van communicatie op basis van een analyse van motieven voor naleving. Marian Gacsbaranyi (VWA) geeft een stappenplan voor het strategisch inzetten van communicatie in de handavingsmix.

In korte interviews met de titel 'Uit de praktijk', ten slotte, geven collega's van uitvoerings- en toezichtorganisaties inzicht in hun dagelijkse praktijk, met tips!

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 **Een dienstverlenende rechtshandhaver**
De Belastingdienst maakt het makkelijker
> Jan Verbeek

Goede communicatie is een bedrijfsmatige noodzaak

- 19 **DEBAT**
20 **Terugtrekken of optreden?**
Ruimte voor uitvoerders – binnen kaders
> Krijn van Beek en Rien Rouw

De overheid moet dienstbaar zijn aan de kwaliteit van uitvoerders, niet méér toezicht en regels uitvaardigen

- 29 *Het Rijk stuurt en beslist... maar niet voor de brede school*
> Ministerie van SZW en Operatie Jong

- 32 **Het imago van de publieke sector**
Hoe we overheidshandelen op waarde kunnen schatten
> Arthur Ringeling

Beoordeel overheidsoptreden niet langer op directe materiële effecten, maar kijk naar de symbolische waarde

- 39 **Niet alleen het resultaat, ook het proces telt**
De noodzaak van communicatie in beleid
> Jacq Wallage

Het gaat mis zodra de burger voelt dat hij slechts een te nemen hobbel is op weg naar uitvoering van genomen beslissingen

- 43 **RONDETAFELGESPREK**
Vertrouwen moet je verdienen

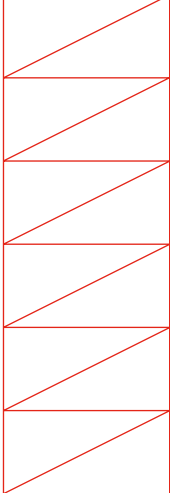
Beleid is niet langer het schrijven van nota's. Beleid is actie! < Caecilia Kroon

Een uitvoeringsorganisatie die vertrouwen wil winnen, heeft een eigen gezicht nodig < Jan Verbeek

Het is 'Waar was je nou' of 'Wat doe je hier'. Toezicht kan het bijna niet goed doen < Rob Velders

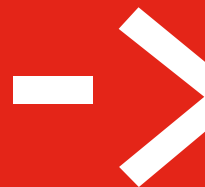
**Ik zie liever een minder heroïsche aanpak zonder Haagse
hoogmoed. Een dienend leiderschap < Rien Rouw**

- 49 *Hier voel je het contact met de klant*
> Dienst Regelingen
- 53 **PRAKTIJK**
- 54 **Samenwerking als succesfactor**
Werken aan kwaliteit van de uitvoering in de praktijk
> Ben van der Beek en Paulijn de Bruijne
- 66 *Kijk communicatief, niet juridisch!*
> IB-Groep
- 68 **Waarom mensen zich aan regels houden**
En hoe communicatie daarop kan inspelen
> Judith van Erp
- 74 *Naleving als onderwerp aan de onderhandelingstafel*
> Arbeidsinspectie
- 76 **Van persbericht tot politiepet**
Handhavingscommunicatie: hoe doe je dat?
> Marian Gacsbaranyi-Smink
- 88 *Handhaven doe je als overheid en burgers samen!*
> Gemeente Eindhoven, BITE
- 91 *English summary*
- 94 *Verder lezen?*
- 96 *Colofon*



De Belastingdienst voert uit. Niets meer, niets minder. Dienstverlening staat daarbij centraal. Niet alleen om het mensen makkelijker te maken, maar ook vanwege de kosten. Fouten kosten immers geld. Goede communicatie kan dienstverlening verbeteren en fouten voorkomen. Door te informeren, te instrueren en te zorgen voor goede faciliteiten. Zo is communicatie een doorslaggevende factor in het succes van deze grootste uitvoeringsorganisatie van Nederland.

CASUS



EEN DIENSTVERLENENDE RECHTSHANDHAVER

De Belastingdienst maakt het makkelijker

DOOR JAN VERBEEK

De Belastingdienst voert uit. Niet meer, niet minder. Dienstverlening staat daarbij centraal. Niet alleen om het mensen makkelijker te maken, maar ook vanwege de kosten. Fouten kosten immers geld. Goede communicatie kan dienstverlening verbeteren en fouten voorkomen. Hoe? Door te informeren, te instrueren en te zorgen voor goede faciliteiten.

De Belastingdienst heeft heel wat meer taken dan de meeste mensen zich realiseren. De organisatie moet niet alleen zorgen dat de rijksbelastingen binnenkomen. Het dienstenpakket van de Belastingdienst is veel breder en groeit gestaag. Zo is ook de Douane onderdeel van de dienst. Toezicht op de invoer, uitvoer en doorvoer van goederen is daarmee onderdeel van het takenpakket. De laatste jaren is ook veiligheid steeds meer een taak van de Douane geworden. Sinds jaar en dag worden er ook taken voor andere departementen uitgevoerd, zoals de grenscontrole op wapens, drugs, radioactief materiaal en beschermde diersoorten door de Douane. Maar ook de premieheffing van de volksverzekeringen en de inning van de werknemerspremies vallen onder de Belastingdienst. Sinds dit jaar wordt voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de toeslag voor de kinderopvang door Belastingdienst/Toeslagen uitbetaald. In december 2005 komen daar de huurtoeslag voor het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de zorgtoeslag voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij.

Het wel of niet leuk maken is een zaak van de wetgever. De Belastingdienst kan het hooguit makkelijker maken

De Belastingdienst is een uitvoeringsorganisatie. De permanente opdracht van de dienst is gebaseerd op dit diepgevoelde besef. *“Wij voeren de wet- en regelgeving die ons is opgedragen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit. In ons handelen, streven wij naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dienstverlening aan en respect voor belastingplichtigen zijn aan ons handelen onlosmakelijk verbonden.”*

Deze opdracht wordt weerspiegeld in het eerste deel van de *pay off* die al jaren in campagnes wordt gebruikt: ‘Leuker kunnen we het niet maken...’. Het wel of niet leuk maken is namelijk een zaak van de wetgever. De Belastingdienst – de uitvoerder – kan het hooguit makkelijker maken. Die scheiding tussen beleid

EEN 'EIGEN' DIRECTORAAT-GENERAAL

Voor de Belastingdienst is de groeiende aandacht voor de uitvoering van beleid nauwelijks een issue. Bij de ontwikkeling van het fiscale beleid speelt de kwaliteit van de uitvoering al jaren een centrale rol. Dat komt onder meer, omdat de Belastingdienst adviserend betrokken is bij de ontwikkeling van dat beleid. De uitvoeringsorganisatie Belastingdienst heeft

een 'eigen' Directoraat-Generaal Belastingdienst (DGBel). Het bewaken van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is een belangrijke taak van DGBel. Het is op het ministerie van Financiën nauw betrokken bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving door DG Fiscale Zaken. Zo steunt nieuw beleid op ervaring en onderzoekgegevens uit de uitvoerende dienst.

en wetgeving enerzijds en uitvoering anderzijds zit daar in de genen. Inmiddels groeit het belang van goede dienstverlening en verbreedt zich het takenpakket van de Belastingdienst. In 2004 leidde dit tot de volgende overkoepelende belofte: *“Wij zorgen ervoor dat iedereen eenvoudig en snel aan zijn of haar verplichtingen kan voldoen en eenvoudig en snel gebruik kan maken van zijn of haar rechten.”* Deze belofte verwoordt het toegenomen belang van publieke dienstverlening door de overheid, de groeiende samenwerking van de overheid in één loket en de taakverbreding van de Belastingdienst door de komst van Belastingdienst/Toeslagen.

Gedragsmodel

Als de Belastingdienst van de uitvoering is, dan moet haar handelen uiteindelijk leiden tot gewenst gedrag bij belastingplichtigen, reizigers, douaneklanten of toeslaggerechtigden. Het strategische doel van de externe communicatie is gelijk aan het strategische doel van de organisatie: *“Bevorderen dat belastingplichtigen aan hun wettelijke verplichtingen voldoen.”* In het land van de uitvoeringsorganisaties heet zo'n doel *compliance*. Het gaat dus om *compliant* gedrag.

De focus op gedrag heeft geleid tot het hanteren van een gedragsmodel als basis voor de communicatiestrategie. De traditionele communicatiemodellen kun je toepassen naargelang het communicatieprobleem of de doelgroep. Een gedragsmodel, in dit geval het triademodel van Poiesz¹, is breder. Het dekt ook andere instrumenten af dan alleen communicatie: toezicht, dienstverlening en opsporing. Deze instrumenten dragen alle drie bij aan het gewenste gedrag.

Het model gaat er van uit, dat er drie zaken nodig zijn om gewenst gedrag tot stand te laten komen: motivatie, capaciteit en gelegenheid.

Motivatie spreekt voor zich. Daarbij gaat het om *willen*. Ik wil mijn belastingaangifte op tijd hebben ingediend. Bij capaciteit gaat het om het eigen *kunnen*: om kennis en kunde. Zijn mensen in staat om dat gedrag te vertonen? Als een aangiftebiljet erg onoverzichtelijk is, zal een deel van de mensen fouten maken of gewoon het bijltje er bij neergooien. Je moet ook in de gelegenheid zijn: je moet de *mogelijkheid* hebben. Je moet daarbij denken aan factoren die buiten de persoon zelf liggen. Als je geen jaaroverzicht van je werkgever hebt gekregen, dan ben je misschien niet in staat om dat biljet in te vullen.

Aan alle drie de voorwaarden moet voldaan zijn om tot het juiste gedrag te komen. Communicatie kan op alle drie de factoren invloed uitoefenen. Ter illustratie enkele voorbeelden van de inzet van communicatie op basis van het gedragsmodel.

Gewenst gedrag is gebaseerd op willen, kunnen en gelegenheid

De motivatie kan bijvoorbeeld een handje worden geholpen met behulp van handhavingscommunicatie. Als je vertelt dat er dit jaar speciaal op gelet zal worden of de hypotheekrente correct is afgetrokken, dan kan dat aardig motiveren om het goed te doen. Ook een goed imago van de Belastingdienst zal helpen om mensen te motiveren. De Belastingdienst wil overkomen als een organisatie die zorgvuldig en efficiënt is, dienstverlenend, streng maar rechtvaardig en zorgt voor rechtsgelijkheid. Een goede en efficiënte dienstverlening is daarbij absoluut een factor van belang.

Bij vergroting van de factor 'gelegenheid' moet je vooral denken aan factoren die randvoorwaardelijk zijn voor *compliance*: zorgen dat je bereikbaar bent of dat er – op tijd – formulieren beschikbaar worden gesteld. Maar ook het vergroten van de begrijpelijkheid van brieven, formulieren en toelichtingen is voor de factor 'gelegenheid' essentieel. Dat is een van de speerpunten in onze communicatie. Je kunt ook denken aan het verminderen van de gelegenheid om fouten te maken. Verbetering van de begrijpelijkheid van documenten sluit daarop aan. Je zorgt er dan ook voor dat mensen minder in verleiding worden gebracht bewust fouten te maken, omdat ze minder makkelijk een beroep kunnen doen op onbegrijpelijkheid.

De factor 'capaciteit' wordt bevorderd door een goede dienstverlening, zoals een heldere en volledige website en een kwalitatief goede telefonische helpdesk. Communicatie, die gericht is op vergroting van de capaciteit, richt zich op instrueren en attenderen. De boodschap dat vóór 1 november de aanvraag voor de zorgtoeslag binnen moet zijn, is een voorbeeld van attenderen. Een heldere invulinstructie instrueert. Het aangifteprogramma op het internet maakt het veel makkelijker om foutloos je inkomstenbelasting op te geven dan op papier. De ingebouwde rekenprogramma's vergroten de gelegenheid (mogelijkheden). De helpfunctie en de instructies, die worden aangeboden op het moment dat je het nodig hebt, vergroten de kunde (capaciteit).

Pagina 13 < Judith van Erp introduceert een ander gedragsmodel

Positionering

De laatste tijd worden meer en meer pogingen ondernomen om de rijksoverheid als een eenheid te positioneren. Dat is geen gekke gedachte. Voor veel mensen is alles wat uit 'Den Haag' komt één pot nat, of het nou van de politiek of van een departement komt. De gedachte om van de nood een deugd te maken is dan ook bepaald

niet raar. Laat de overheid uit één mond communiceren. Laten we doen of we één pot nat zijn. Het aardige is, dat dit streven best eens zou kunnen leiden tot meer onderlinge samenwerking en synergie. En tot minder verkokering tussen de departementen. Misschien dat we dan op verschillende beleidsterreinen gezamenlijk naar buiten kunnen treden met echt *overheids*beleid in plaats van departementaal beleid.

Als je zo doorredeneert, kom je ook op de gedachte om de vele loketten terug te brengen tot één overheidsloket. Maar als je dat niet goed doordenkt gaat het snel mis. Als je bij dat ene loket ook echt terecht kunt om je zaken af te handelen, dan gaat dat prima. Maar als ik bij de gemeente moet zijn voor een vergunning, bij het CWI voor een werkloosheidsuitkering, bij de Douane voor een exportvergunning en bij de Belastingdienst voor de huurtoeslag, dan is het plezieriger dat elk van die organisaties in ieder geval een eigen adres en een eigen gezicht heeft. Je moet als organisatie aanspreekbaar zijn. Alleen bij een organisatie met een duidelijk gezicht kun je als burger je verplichtingen nakomen of je rechten halen en als er wat mis gaat kun je contact opnemen. Je kunt er afspraken mee maken. De Belastingdienst is van mening dat burgers met zo min mogelijk loketten te maken moeten krijgen, maar het moeten wel logische loketten zijn waar je komt voor samenhangende onderwerpen. En de organisatie achter dat loket moet herkenbaar zijn en aanspreekbaar op wat daar wordt geboden.

Een goed imago is van essentieel belang om de opgedragen taken effectief en efficiënt te realiseren

De Belastingdienst positioneert zich als de ‘dienstverlenende rechtshandhaver’. De identiteit van de Belastingdienst wordt bepaald door a) de basiswaarden geloofwaardig, verantwoordelijk en zorgvuldig, b) het element dienstverlener met de eigenschappen doelmatig, doeltreffend en respectvol en c) de rechtshandhaver met de eigenschappen rechtmatig, rechtszeker en rechtsgelijk. En dat is niet voor niets. Al die aspecten zijn direct gerelateerd aan degenen waar de Belastingdienst een relatie mee heeft.

Als je identiteit zo gericht is op degenen die met jou transacties aangaan dan is het ook logisch, dat er gestreefd wordt naar een grote herkenbaarheid van de organisatie. Een goed imago is van essentieel belang om de opgedragen taken effectief en efficiënt te realiseren.

Dienstverlenende communicatie

Als ‘dienstverlenende handhaver’ hanteert de Belastingdienst een mix aan uitvoeringsgerichte communicatie. Hoewel de Belastingdienst in essentie handhaver is, ligt de nadruk sterk op de rol van dienstverlener. Het uitgangspunt is immers – en de ervaring leert dat dit terecht is – dat het overgrote deel van de burgers zich op de juiste wijze wil gedragen.

Dienstverlening, in de vorm van de BelastingTelefoon, een goed internet en een balie waar je met vragen terecht kunt, wordt als essentieel ervaren om ons werk goed

te kunnen doen. Dienstverlenende communicatie speelt daarbij een belangrijke rol. Om mensen te herinneren aan de uiterste datum dat de aangifte inkomstenbelasting of de aanvraag voor de zorgtoeslag binnen moet zijn, wordt een campagne opgetuigd. Er is ook een jaarlijkse 'Hulp Bij Aangifte'-campagne om particuliere belastingplichtigen te helpen die niet in staat zijn hun eigen aangifteformulier in te vullen. Maar het wordt zo georganiseerd, dat belangenbehartigers als de FNV of de ouderenbonden die hulp steeds meer op zich nemen. Hun medewerkers worden door de Belastingdienst opgeleid.

Het overgrote deel van de communicatieve inspanningen is gericht op het informeren over nieuwe of veranderde wet- en regelgeving. Zo krijgen ondernemers jaarlijks de nieuwe loontabellen en worden er advertenties gezet als er iets verandert aan de regels van het privégebruik van de auto van de zaak.

Bedrijfsmatige noodzaak

Goede communicatie wordt ook gezien als een bedrijfsmatige noodzaak. Een kwalitatief goede dienstverlening voorkomt fouten van de kant van de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Omdat de Belastingdienst jaarlijks over erg veel onderwerpen moet communiceren en omdat de communicatie zo belangrijk is voor de werkdruk binnen de eigen organisatie, wordt er gezocht naar wegen om te voorkomen dat mensen fouten maken. Zo is de vooringevulde opgave voor de voorlopige teruggaaf tot stand gekomen en wordt er gewerkt aan een vooringevuld formulier voor de opgave van de inkomstenbelasting. Ook wordt er hard getrokken aan het verbeteren van de begrijpelijkheid van formulieren, brieven en toelichtingen.

Goede communicatie is een bedrijfsmatige noodzaak

Maar ook elke fout die de Belastingdienst zelf maakt, levert extra werk op. En niet alleen elke fout, maar ook elke onduidelijke boodschap... Op het moment dat we niet of onduidelijk communiceren, staat de telefoon roodgloeiend, moeten er aanmaningen worden verstuurd of moet er op bezwaarschriften worden gereageerd. Efficiency is daarom een belangrijke drijfveer bij de organisatie van het werk. Onder meer vanuit efficiency stimuleert de Belastingdienst – minder dan voorheen – direct contact. Contacten verlopen zo veel mogelijk geautomatiseerd. De noodzaak om de kosten te reduceren, is daarvoor een belangrijke reden. Maar geautomatiseerde oplossingen passen ook bij de keuze om burgers en bedrijven zo weinig mogelijk lastig te vallen. De site van de dienst neemt daarbij een belangrijke plaats in. Het streven is dat internet de belangrijkste informatieplaats voor de doelgroepen wordt. Maar de realiteit is, dat de BelastingTelefoon – in ieder geval voorlopig – nog heel veel vragen zal moeten opvangen, zeker van de minder hoog opgeleiden, de minder draagkrachtigen en mensen die van nature onzeker zijn. Zo ontstaat een manier van werken die vaak bijdraagt aan vereenvoudiging, maar waarvan het machinekarakter soms ook het gevoel van afstand vergroot. Daarom wordt bij iedere uiting grote zorg besteed aan het imago.

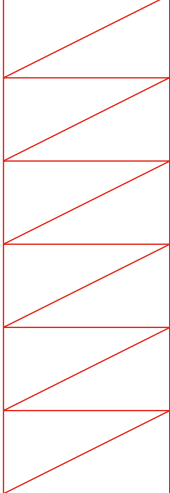
Vriendelijke toon

De Belastingdienst is in essentie een handhaver. De doorsnee belastingplichtige zal daar niet zo heel veel van merken. Bijna elk jaar wordt er bij de campagne voor de inkomstenbelasting wel gewezen op het onderwerp waar dat jaar speciaal op gelet gaat worden. Maar, omdat de meeste mensen naar eer en geweten hun aangifte doen, blijft de toon vriendelijk. Ondertussen herinner je de doelgroep er aan dat er ook nog gecontroleerd wordt. Bij enkele specifieke groepen ondernemers, waar een verhoogde kans op bepaalde fouten wordt ingeschat, is een aantal pilots uitgezet met handhavingscommunicatie. Hoewel er bredere definities zijn, zou je kunnen zeggen dat handhavingscommunicatie communiceert over controles, pakkans en sancties. Doel van de pilots is vooral leren hoe zulke communicatie in de praktijk werkt. Vooralsnog wordt er niet over gepiekerd om handhavingscommunicatie richting het grote publiek in te zetten. Goedwillenden moet je niet bedreigen, dat werkt averechts. Je moet altijd het juiste instrument voor doelgroep en probleem kiezen.

J.M. (Jan) Verbeek houdt zich als senior beleidsmedewerker bij het DG Belastingdienst bezig met het communicatiebeleid van de Belastingdienst.

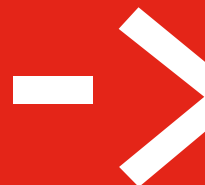
Noot

- 1 Poiesz, T.B.C. (1999): *Gedragsmanagement. Waarom mensen zich niet gedragen*, Wormer.



De resultaten van overheidsbeleid laten zich lastig vangen – laat staan goed waarderen. Voor de echte effecten van beleid is de overheid volledig afhankelijk van anderen; burgers, bedrijfsleven, de publieke sector... De uitdaging voor de overheid ligt erin deze werkelijke uitvoerders van haar maatregelen in beweging te krijgen. Hoe? Door sturend op te treden, of door terug te treden en uitvoerders ruimte en vertrouwen te geven? Deze spagaat staat centraal in een aantal opiniërende artikelen in DEBAT.

DEBAT



TERUGTREDEN OF OPTREDEN?

Ruimte voor uitvoerders – binnen kaders

DOOR KRIJN VAN BEEK EN RIEN ROUW

De overheid verkeert in een lastige spagaat. De overheid mag zich niet met ons bemoeien, maar als het misgaat, moet zij daadkrachtig optreden. Dit dilemma tekent ook de relatie tussen overheid en uitvoerders. Controle op efficiency overschaduwde de ruimte voor professionaliteit. Het is tijd voor een nieuwe visie op overheidssturing.

Met de daadkracht van de overheid is iets merkwaardigs aan de hand. Daadkracht op papier moet worden omgezet in werkelijkheid. Het is de cruciale fase waarin het kabinet-Balkenende II op dit moment verkeert. Het kabinet gaat de tweede helft in, de helft waarin de vele, soms ingrijpende, plannen en voornemens daadwerkelijk resultaten moeten gaan opleveren. En de angstige vraag is of de overheid daarin zal slagen.

Het interessante van het hervormingsprogramma is dat het kabinet er twee doelen mee nastreeft. Aan de ene kant het doel om de overheid op bepaalde beleidssectoren overbodig te maken. Aan de andere kant het doel om daadkrachtiger op te treden. Aan de ene kant wil het kabinet de eigen verantwoordelijkheid van burgers vergroten, bijna alsof dat een maakbare doelstelling is. Aan de andere kant wil het kabinet voorzien in het verlangen naar veiligheid en zekerheid, waarmee burgers een groot beroep doen op de overheid. En ook in dat beroep op de overheid zelf schuilt spanning. Dit is de tijd van 'nieuwe risico's'; risico's die onvoorspelbaar zijn en grootschalige uitstralingseffecten hebben, zoals terrorisme, epidemieën en (milieu)rampen. De overheid lijkt de enige partij te zijn die ons kan beschermen en verzekeren tegen de gevolgen van dat soort fenomenen. Burgers vergeten dan voor even de kritiek op de overheid, kritiek waarin het functioneren van de overheid eerder als probleem wordt gezien dan dat de overheid probleemoplosser zou zijn.

Er is verwarring rond de sturingskracht van de overheid. Beproefde instrumenten voldoen niet meer; nieuwe zijn er (nog) niet

Het zijn dus verwarrende tijden als het gaat om de sturingskracht van de overheid. De verwarring duidt erop, dat we te maken hebben met een fundamentele wijziging in de visie op het functioneren van het openbaar bestuur; een paradigmawis-

seling. Kenmerkend voor zo'n periode is, dat beproefde beleidsinstrumenten en routines niet meer werken, terwijl nieuwe instrumenten nog niet volkomen functioneren óf nog niet zijn gevonden. Dat levert spanningen op. In dit artikel willen we deze spanningen verklaren vanuit 'de spagaat tussen terugtreden en optreden'.

Het beroep op de overheid heeft ook gevolgen voor de relatie tussen de rijksoverheid en uitvoerende organisaties in de brede zin van het woord. Ook in die relatie is de spagaat te zien. Aan de ene kant wordt benadrukt dat er ruimte moet zijn voor professionaliteit van de vele uitvoerders. Aan de andere kant bestaat op dit moment vooral in het politieke centrum een sterke neiging tot (re)centralisering. Denk aan de plannen voor de nieuwe politieorganisatie, een recent rapport over zelfstandige bestuursorganen en de regels voor salarissen van publieke bestuurders. Allemaal voorbeelden van de teugels die worden aangetrokken.

Voordat we verder gaan op deze spagaat, blikken we terug in de geschiedenis van het openbaar bestuur vanaf 1945. De geschiedenis leert dat dergelijke verwarrende periodes – paradigmawisselingen – zich eerder voordeden. Vervolgens analyseren we de spagaat van deze tijd. Ten slotte zoeken we een uitweg uit de spagaat tussen terugtreden en optreden, en geven we kort aan welke communicatievraagstukken daaruit voortkomen.

Terugblik in de geschiedenis

Terugblikkend in de geschiedenis, zien we dat het openbaar bestuur sinds 1945 een aantal fundamentele veranderingen heeft doorgemaakt. In de kern laten deze veranderingen zich steeds verklaren uit de vraag: grijpt de overheid stevig in – treedt zij op? – of laat zij anderen de ruimte om maatschappelijke problemen op te lossen – treedt zij terug? Grofweg zien we daarin de volgende beweging: de overheid gaat zich eerst steeds meer bemoeien met de samenleving. Vervolgens doet zij vanaf de jaren tachtig verwoede pogingen om terug te treden, met wisselende resultaten. Vanaf de eeuwwisseling gaat de slinger weer nadrukkelijker de kant van centralisatie op.

Verzuiling

Tussen 1945 en 1965 was de samenleving verzuild. Per zuil bestonden krachtige organisaties die op sociaal en cultureel gebied allerlei diensten leverden aan hun achterban. Besluitvorming zou plaats moeten vinden binnen maatschappelijke instituties, onder meer op het niveau van bedrijfstakken, een vorm van 'gespreide democratie'. De overheid trad terug en ondersteunde en faciliteerde vooral de zuilorganisaties en andere, overkoepelende organen met publieke taken. Een voorbeeld is de SER, een vorm van sturing via de *public civil society*.

Verzorgingsstaat

Halverwege de jaren zestig voldeed deze vorm van sturing steeds minder. Sterke maatschappelijke onderstromen als individualisering en secularisering leiden tot de ontzuiling. Bovendien groeide het vertrouwen dat de samenleving maakbaar en planbaar is. Het gevolg is dat de overheid steeds meer taken naar zich toetrokt op

allerlei maatschappelijke terreinen, van economie tot welzijn. De overheid trad op. De omvattende verzorgingsstaat krijgt vorm in deze periode.

Decentralisatie

Al aan het eind van de jaren zeventig klinkt forse kritiek op de verzorgingsstaat. Deze kritiek is zowel ethisch als financieel-economisch van karakter. Vooral de economische recessie leidt tot enkele 'grote operaties' die erop zijn gericht de omvang van de rijksoverheid te verkleinen: decentralisatie, deregulering en privatisering. De resultaten van deze operaties waren overigens wisselend en beperkten zich soms tot papier, vooral in de gezondheidszorg een bekend fenomeen. Denk aan de verschillende plannen die zijn gelanceerd om de ziektekostenverzekeringen op een andere leest te schoeien, waaraan namen zijn verbonden als Wisse Dekker en Hans Simons. Deze zijn nooit gerealiseerd. Ook decentralisatie in het onderwijs kon niet verhoeden dat er rond 2003 nog zo'n 1500 regelingen werden ontdekt.

Onderhandelingshuishouding én toezicht

Halverwege de jaren negentig treedt binnen het paradigma van terugtreden een verandering op. In plaats van terug te treden, gaat de overheid zich opstellen als partner, die samen met andere instellingen en met burgers publieke doelen gaat verwezenlijken. Deze rol is een gevolg van een maatschappelijk veranderingsproces dat wordt aangeduid als de 'ontwikkeling van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding'. Maar er komt in deze periode nog een andere overheid op, namelijk de toezichhoudende overheid. Die eist van zichzelf en van zijn partners dat ze inzichtelijk maken welke prestaties ze leveren tegen welke kosten. Waar het partnerschap een soort welzijnsmodel van de overheid uitdrukt, getuigt deze toezichhoudende overheid eerder van een bedrijfsmatig model waarin producten en prestaties worden gekoppeld aan kosten. Beide zielen moeten zich verenigen in één borst.

Het managementdenken slaat een brug tussen die twee gezichten van de overheid. In de jaren negentig wordt besturen steeds meer gezien als het managen van beleidsprocessen. Dit gebeurt met instrumenten uit de sfeer van de markt.

In de afgelopen jaren is er nog een verandering manifest geworden. Burgers doen een klemmend beroep op de overheid als bewaker van veiligheid. Dat verlangen naar veiligheid speelt op meer terreinen: op straat, bij terrorismebestrijding en in de natuur. En de economische recessie doet velen verlangen naar een overheid die materiële zekerheid verschaft in deze onzekere tijden.

De overheid verkeert in een spagaat tussen terugtreden en optreden

De spagaat

In dit mengsel van opvattingen en verwachtingen moet de overheid haar weg zien te vinden. Geen wonder dat zich daarbij spanningen voordoen, spanningen die

zijn terug te voeren op de spagaat tussen terugtreden en optreden. Hoe ziet die spagaat eruit?

In essentie komt het erop neer dat zowel het beroep op als de pretentie van de overheid tegenstrijdig is. Burgers willen enerzijds niet te veel last hebben van de overheid, maar eisen anderzijds overheidsoptreden als er iets fout gaat of als hun belangen worden geschaad. De overheid, op haar beurt, stelt aan de ene kant dat zij niet alles kan en dat burgers zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen, terwijl zij anderzijds plannen maakt met een hoog maakbaarheidsgehalte en wetgeving formuleert die steeds meer indringt in het privéleven van burgers. Op veiligheidsterrein zijn dat bijvoorbeeld regels rond cameratoezicht en preventief fouilleren; in de jeugdzorg bestaat het voornemen om kinderen zo vroeg mogelijk te volgen en alle signalen van mogelijke problemen te registreren.

Deze spagaat leidt tot een aantal spanningen; tussen overheid en burgers, maar ook tussen overheidsorganisaties en uitvoerende instanties in de publieke sector.

Allereerst lopen de verwachtingen van burgers en de ideeën van de overheid over de verantwoordelijkheidsverdeling uiteen. Op verschillende terreinen vinden burgers dat de overheid dingen zelf dient te regelen, op een eenduidige manier. Ambtenaren en adviseurs daarentegen, streven naar een overheid die organisaties en burgers faciliteert en *empowert*. Soms is dat laatste overigens noodgedwongen, omdat de rijksoverheid geen zeggenschap heeft op bepaalde terreinen, omdat die is verschoven naar andere bestuurslagen of naar maatschappelijke organisaties.

Dat brengt ons bij een tweede aspect: politieke en publieke verantwoordelijkheden zijn verplaatst. De landelijke politiek is al lang niet meer het centrale beslissingscentrum, de cockpit, waarvoor ze nog door velen wordt aangezien. Er is beslissingsmacht verschoven naar Europa, naar gemeenten, naar zelfstandige bestuursorganen, naar maatschappelijke partijen en naar burgers. Medialogisch gezien komt het soms goed uit dat de rijksoverheid de hete aardappel van het ongenoegen kan doorschuiven. Zo bleek 'Brussel' de afgelopen jaren een ideale zondebok. Maar bij andere vraagstukken kan er een onheroïsch beeld van bestuurders en politici ontstaan dat niet rijmt met de vereiste, krachtige presentatie in de media. Denk aan de jarenlange campagne 'meer blauw op straat' waarbij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) meermalen moest uitleggen dat niet hij maar de politiekorpsen dat bepaalden. Dat beperkt de mogelijkheid aanzienlijk dat de minister beloften kan doen op het terrein van veiligheid, terwijl burgers en politici dat wel eisen. De legitimiteit van de overheid is ook in het geding als ministers steeds maar agenten beloven zonder dat volledig te kunnen waarmaken.

Dit politievoorbeld maakt duidelijk dat er spanning zit op de relatie tussen het Rijk en de uitvoerders van beleid, in dit geval de zelfstandige korpsen. Daarmee komen we bij een laatste aspect, namelijk de samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties onderling – de beleidsdepartementen, de uitvoeringsinstan-

RMO-ADVIES BEVRIJDENDE KADERS

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van Kabinet en Staten Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit van de samenleving. In de praktijk betekent dit dat de RMO veel adviezen maakt over de barrières voor burgers om actief deel te nemen aan de samenleving en over de mogelijkheden van burgers om mede vorm te geven aan de samenleving. Centraal in de adviezen van de RMO staat verantwoordelijkheid en de manier waarop de overheid kan bevorderen dat mensen zich verantwoordelijk voelen en gedragen, onder meer in de publieke ruimte. De manier

waarop de overheid stuurt heeft daar alles mee te maken. Om verantwoordelijkheid te bevorderen is een nieuw sturingsconcept nodig.

In 2002 publiceerde de RMO het advies *Bevrijdende kaders*. Daarin wijst de raad op twee ontwikkelingslijnen die volgens haar de kern vormen van zo'n nieuw sturingsconcept: kaderstelling en horizontalisering. Het advies is een pleidooi voor 'sturen op vertrouwen': geef ruimte aan de vakmensen op de werkvloer, voedt hun vakkwaliteit met horizontale feedback en beperk je als overheid tot kaderstelling.

ties en de inspecties- en tussen overheden en andere (publieke) partijen. Daarin ontvouwt zich het dilemma tussen ruimte en toezicht. Enerzijds benadrukt de overheid dat burgers, professionals en instellingen ruimte nodig hebben om goede diensten te kunnen leveren, dat op lokaal niveau het beste bepaald kan worden wat in een bepaalde situatie nodig is. Een gedachte die goed aansluit bij de roep van professionals in de uitvoering voor meer ruimte om hun werk te kunnen doen. Anderzijds wil de overheid streng toezicht houden op die prestaties. Voor dat toezicht worden allerlei instrumenten uit de kast gehaald, die opeengestapeld tot een hoge verantwoordingslast leiden. Naast de traditionele verantwoording aan het departement moeten organisaties zich horizontaal gaan verantwoorden, ze sluiten convenanten en contracten en krijgen te maken met interne toezichthouders. Daarnaast is er een 'tussenlaag' van toezichthouders en monitoren gegroeid die de instellingen met allerlei controle-eisen confronteert.

Het gevolg is dat al dat toezicht de ruimte voor professionals weer 'dichtregelt', of dat beleidsmakers via de omweg van toezichtprotocollen toch weer hun beleidsdoelen willen realiseren. Maar erger is dat waar het toezicht bedoeld is om zich te verzekeren van resultaten, het onbedoelde effect kan zijn dat de prestaties dalen in kwaliteit. Dat effect treedt bijvoorbeeld op als organisaties zich helemaal richten op de prestatiecriteria en andere activiteiten verwaarlozen.

Ontsnappen aan de spagaat

Om een uitweg te formuleren uit het dilemma tussen optreden en terugtreden, heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) het advies *Bevrijdende kaders* geschreven. Volgens de RMO is het zaak dat de overheid – de publieke sector – gebruik leert maken van de kwaliteiten van haar uitvoerders. De ondertitel van het advies luidt 'sturen op vertrouwen'. Daarmee probeert de RMO bewust afstand

te nemen van het 'sturen op wantrouwen' met nadruk op controle en toezicht, dat de dominante praktijk is geworden in de publieke sector.

In haar streven naar efficiënter werken hanteert de overheid het bedrijfsmodel van een gloeilampenfabriek

Op de een of andere manier heeft de overheid in haar streven naar bedrijfsmatiger en efficiënter werken een bedrijfsmodel voor ogen dat het meest lijkt op een gloeilampenfabriek. De gedachte was – en is vaak nog steeds – dat als we de taken van de publieke sector netjes in afzonderlijke handelingen uiteen leggen en daar vervolgens op bekostigen, er dan een krachtige *incentive* ontstaat tot efficiënter werken. We zien dit model terug in het onderwijs (financieren op inschrijvingen en diploma's) in de gezondheidszorg (financieren per diagnosebehandelcombinatie), bij de politie (uitgeschreven boetes), bij het openbaar ministerie (afgewikkelde zaken) en op tal van andere terreinen van overheidsbemoediging.

De systematiek heeft zonder meer een krachtige uitwerking op instellingen en professionals, maar wel een eenzijdige: ze gaan zich richten op de gefinancierde handelingen. Daarmee miskent deze systematiek het karakter van bijna alle werkzaamheden binnen de publieke sector: het gaat niet om gloeilampen, die in zo groot mogelijke hoeveelheden volgens exacte specificaties moeten worden vervaardigd, het gaat om vaak zeer complexe diensten die veel professionele kennis en ervaring vergen van de uitvoerders. Zaken ook die een grote mate van vakmanschap en betrokkenheid vergen. Onderwijzers, politieagenten, artsen, officieren van justitie zijn geen stukloonwerkers, maar kenniswerkers. Naarmate ze meer als stukloonwerkers behandeld worden, gaan ze hun ondernemingszin daar ook op richten. Dan zien we ontsporingen ontstaan van een type dat de afgelopen jaren veelvuldig in het nieuws is geweest: veronachtzaming van vakmatige kwaliteit ten faveure van het behalen van grote aantallen, met vaak frauduleus ogende uitkomsten. De zogeheten HBO-fraude is hiervan een typerend, maar ook wel extreem voorbeeld. Subtielere voorbeelden zijn er echter ook. Bijvoorbeeld als onderwijsinstellingen hun normen verlagen, omdat er anders te weinig kandidaten hun examens halen. Ook komt het voor dat bepaalde basisschoolleerlingen wordt gesuggereerd dat ze bij de Cito-toets maar een dagje ziek moeten zijn. En we kennen het voorbeeld van het Openbaar Ministerie dat blijkbaar heel veel druk ervaart om 'zaken rond te krijgen' of van politiekorpsen die liever veel simpele bonnen uitschrijven dan één ingewikkelde zaak oplossen. En in de medische wereld zien we dat innovaties vaak vertraging oplopen, omdat bestaande handelingen nu eenmaal worden gefinancierd. Op deze manier boeken we wel veel resultaten, maar of dat ook allemaal de bedoeling was, is de vraag.

Ruimte ... binnen kaders

De vraag dringt zich nu op, welke uitweg er uit het dilemma is? Op welke manier kan de overheid haar sturing in dit nieuwe paradigma zo vorm geven, dat beleid in de uitvoering resultaten oplevert, dat de professionaliteit van vakmensen benut

wordt, dat burgers hun verantwoordelijkheid nemen? Kortom, dat papieren woorden werkelijkheid worden?

De uitweg die de RMO ontwaart, heeft twee dimensies: ruimte en horizontalisering.

Allereerst: ruimte. Ruimte voor professionele vakmensen om hun werk naar eer en geweten te kunnen doen. Ruimte ook voor werkers in de publieke sector om plezier aan hun vak te beleven. Erkenning van het feit dat de meeste werkers in de publieke sector hun werk doen, omdat zij dat vak graag willen uitoefenen. Bovenal omarming van het idee dat de publieke sector efficiënter en effectiever zal werken als we de kwaliteit van de mensen die daar werken weten te benutten, in plaats van die uit te schakelen.

De ruimte voor die nieuwe vormgeving van de publieke sector ziet de RMO in kaders: een beperkte verzameling regels die vooral ruimte laten aan uitvoerders om daarbinnen hun werk te doen. Deze regels belichamen de politieke prioriteiten, maar laten de uitwerking aan de mensen die daar veel meer verstand van hebben, de mensen op de werkvloer.

Dit is op zich niet nieuw. In politiek en beleid wordt al sinds begin jaren tachtig geroepen om kaderwetgeving en meer ruimte om bijvoorbeeld 'integraal beleid' te kunnen voeren. Zo zagen we begin jaren negentig wel kaderwetten ontstaan, zoals de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG). Deze wet verving een gedetailleerd regelstelsel dat mensen met een handicap aan passende voorzieningen moest helpen. De WVG schreef eigenlijk alleen voor dat gemeenten 'voldoende voorzieningen voor gehandicapten dienden te scheppen'. Wat die dan precies inhielden en hoe gemeenten dat zouden willen doen, mochten ze zelf bedenken. Helemaal volgens het boekje dus: ruimte voor uitvoerders om hun eigen intelligentie te kunnen gebruiken om bij de lokale situatie passende voorzieningen te scheppen.

Maar de druk om aan deze ruimte een eind te maken is groot. Want al snel werd duidelijk dat verschillende gemeenten er verschillende ideeën op na hielden over wat nodig was. Belangenverenigingen togen naar Den Haag met de meest opvallende verschillen in de hand. Vervolgens gingen de politieke en ambtelijke molens aan het werk om de marges voor gemeentes te beperken. Die resulteerden in protocollen. En dan zijn we eigenlijk weer terug bij de situatie van vóór de WVG, met alle kans op inefficiency en onbegrijpelijke bureaucratische logica, die losstaat van de dagelijkse praktijk.

Pagina 36 < Arthur Ringeling verklaart de neiging tot centraliseren uit een bestaanscrisis in de politiek

Horizontaliseren

Uit het voorbeeld van de WVG blijkt dat 'kaders die ruimte laten' geen voldoende voorwaarde is voor het benutten van het vakmanschap van professionals. Daarvoor is nog iets anders nodig. De RMO heeft dit 'horizontaliseren' genoemd. Horizontaliseren houdt in dat uitvoerders worden gevoed met *feedback* van hun klanten, van hun collega's en van andere stakeholders over de resultaten die ze

boeken. Verder dat *rivaliteit en competitie* worden bevorderd, niet om de middelen, maar wel om betere kwaliteit te bieden op al die honderden dimensies die een publieke dienst rijk kan zijn.

Horizontalisering leidt als het goed werkt tot een klimaat van permanente professionele vakmatige kwaliteitsontwikkeling. Kwaliteitsontwikkeling is niet te verwarren met de veelgebezigde kwaliteitscontrole, want die is weer typisch een product van de gloeilampenfabriek. Kwaliteitscontrole hoort bij exacte specificaties en heeft behoefte aan toezicht. Kwaliteitsontwikkeling daarentegen heeft behoefte aan *food for thought*, aan vergelijkingsmateriaal. Controle alleen is hierbij juist de dood in de pot.

Als dit horizontale krachtenveld voldoende tot ontwikkeling komt, kan dat ervoor zorgen dat de ruimte die kaders laten, niet gevuld wordt met nieuwe protocollen, maar met vakinhoudelijke dynamiek en verbetering.

De beleidsmakers krijgen in deze nieuwe constellatie een andere rol. Zij zijn net als nu vertegenwoordigers en bewakers van het kader. Maar daarnaast zijn ze permanente bewaker en zo nodig aanjager van het horizontale krachtenveld dat de vakmensen moet voeden. In deze zin worden ze dienstverlenend aan het veld van vakmensen: ze kijken steeds wat de vakmensen nodig hebben om hun vak beter te kunnen uitoefenen. Niet langer zijn ze de soort supervakmensen die de protocollen produceren waar de vakmensen zich aan hebben te houden. En ook veel minder zijn ze de voorschrijvers van de output van de vakmensen. In plaats daarvan hebben ze oog voor de veelkoppige maatschappelijke resultaten die geboekt moeten worden en dragen ze eraan bij dat ook de uitvoerders die kennen en kunnen vertellen naar hun keuzes op de werkvloer.

Een aantal voorbeelden van horizontale samenwerking staat op > Pagina 58

Dienstbaarheidsboodschap

Ruimte laten en de vakinhoudelijke kwaliteit van instellingen en professionals voeden. Dat is de route die de RMO schetst voor de publieke sector. Maar het is niet echt gemakkelijk daarover te communiceren. Het klinkt namelijk allemaal behoorlijk ingewikkeld en het ziet er weinig daadkrachtig uit. "Leuk, dat u de vakbekwaamheid van de politiekorpsen verder gaat ontwikkelen en stimuleren via horizontale mechanismen, maar waarom zet u niet gewoon wat meer blauw op straat?" De behoefte aan directe interventies is groot, zowel bij het publiek (waarom doen die mensen zo ingewikkeld?) als bij de media (die journalist met dat ingewikkelde verhaal trekt geen kijkers, doe die andere maar), als bij politici zelf (met een ingewikkeld verhaal kom je niet in beeld en word je niet gekozen). Toch is de weg van de simpele daadkracht een doodlopende, zoals we in het voorgaande zagen. En andersom: benutten van de kwaliteiten van je uitvoerders mag er dan slapjes uitzien, het leidt wel tot resultaten.

**De overheid moet dienstbaar zijn
aan de kwaliteit van uitvoerders,
niet méér toezicht en regels uitvaardigen**

De opdracht is dus om adequate antwoorden te verzinnen voor politici, bestuurders en ambtenaren die moeten reageren op incidenten en calamiteiten. In plaats van meer toezicht, meer nieuwe regels, meer outputsturing, wordt het tijd dat we gaan leren de boodschap van de overheid die dienstbaar is aan de kwaliteit van uitvoerders, geloofwaardig over het voetlicht te brengen. Juist ook in reactie op dingen die mis gaan. Dit is een gezamenlijke taak voor communicatiedeskundigen en voorlichters aan de ene kant en politiek en ambtenarij aan de andere kant. Immers, de beperking van regels tot ruime kaders en de ontwikkeling van een horizontaal krachtenveld daarbinnen is een zaak die op elk terrein tegelijk inhoudelijk en communicatief moet worden ontwikkeld. Hier past geen scheiding van beleid en verkoop, maar moeten die twee gezamenlijk tot ontwikkeling komen.

Dr. K.W.H. (Krijn) van Beek en drs. M.A. (Rien) Rouw werken beiden bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), respectievelijk als secretaris/directeur en als projectleider.

Literatuur

- RMO-advies 24, Bevrijdende kaders. Den Haag, 2002.

Het Rijk stuurt en beslist... maar niet voor de brede school

Meer dan de helft van de gemeenten wil een brede school opzetten, maar ziet zich gehinderd door wet- en regelgeving. Mireille van Duuren, contactpersoon voor Operatie Jong bij het ministerie van SZW, wil deze knelpunten uit de weg ruimen. Het Rijk in een andere rol; als ondersteuner van de initiatieven in het veld.

“Haal de dagelijkse werkelijkheid dichtbij”

Zelf ben ik directeur van een kinderopvang geweest. Daar liep ik tegen de knelpunten in wet- en regelgeving aan. Een veiligheidsstrip op de deur, die van de GGD kindervingertjes moest behoeven voor afklemmen, moest er van de brandweer af. Deuren die van de brandweer open moesten blijven, moesten van de GGD dicht. Hoge bedjes die werden goedgekeurd door de GGD, mochten van de Arbo weer niet. Dat soort dingen. Toen ik de kans kreeg om daar als beleidsmedewerker bij SZW als adviseur iets aan te doen, aarzelde ik geen moment. Ik kwam terecht in een andere

MINISTERIE VAN SZW EN OPERATIE JONG

Operatie Jong is opgezet om de voorzieningen binnen jeugdbeleid op elkaar af te stemmen. In het traject werken vijf ministeries samen. Het thema ‘Samenhang voorzieningen’ is een van de 12 thema’s van de Operatie. Binnen dit thema valt het programma Dagarrangementen en Combinatiefuncties dat wellicht wordt gefinancierd uit Europese gelden (ESF-3). Binnen dit thema werken de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) samen aan het realiseren van brede opvang voor kinderen. Aanleiding voor het project waren onder andere de knelpunten die naar aanleiding van experimenten Dagindeling bij het combineren van arbeid en zorg zijn geconstateerd. Deze projecten in het kader van ESF-programma’s rond Dagindeling hadden al veel problemen opgelost, maar twee knelpunten bleven bestaan:

- > 57% van de gemeenten wil ‘brede scholen’ (dagarrangementen) van de grond krijgen, maar slaagt daar niet altijd in;
 - > brede scholen kunnen moeilijk aan gecombineerd personeel komen, omdat het combineren van baantjes (bijvoorbeeld klas-senassisitent is ook inzetbaar als leidster naschoolse opvang) stuit op moeilijk combineerbare CAO’s en opleidingsprofielen.
- De ambitie is om het aantal brede scholen uit te breiden van 500 in 2004 naar 1200 in 2010. Daarnaast willen de ministeries 1000 combinatiefuncties mogelijk maken in 2007. Gemeenten en provincies kunnen daarvoor projectvoorstellen indienen. Het programma is gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen opvang, onderwijs en vrije tijdsvoorzieningen. Meer informatie op www.bredeschool.nl.

wereld, waar veiligheidsstrips onbeduidende details lijken. Maar voor de opvanginstellingen zijn ze wezenlijk!

Als beleidsmedewerker neem ik altijd mijn ervaring mee als beginnend vogelaar. Ik had een halfjaar lang vogelgidsjes bestudeerd en vogelgeluiden op cd beluisterd. Toen ik uiteindelijk met een boswachter het veld in ging, herkende ik bijna geen enkele vogel, laat staan de geluiden! Een week meelopen met de boswachter heeft me meer geleerd dan een half jaar achter mijn bureau. Daarnaast had ik er nog veel meer lol in ook! Het leerde me dat je van buiten naar binnen moet werken en niet andersom.

“Neem de praktijk als basis voor verbeteringen van wet- en regelgeving”

De dagelijkse praktijk als uitgangspunt; dat is de kern van onze aanpak. Het kabinet heeft met 13 gemeenten een Jong-overeenkomst gesloten. Bewindspersonen adopteren voor een jaar één of meerdere pilotgemeenten. De gemeenten zijn uitgekozen, omdat ze voortvarend met het jeugdbeleid aan de slag willen. Hun ervaringen en knelpunten dienen als basis voor verbetervoorstellen. De Operatie Jong heeft een ‘rode telefoon’. Als een pilotgemeente oploopt tegen een knelpunt dat snel opgelost moet worden, kan zij rechtstreeks naar het projectbureau bellen. Tot nog toe is er twee keer een rode telefoon gegaan.

“Kies als Rijk de rol van ondersteuner; wil niet alles zelf regelen”

Er is heel veel enthousiasme bij gemeenten om brede scholen op te zetten. Voor plattelandsgemeenten zoals Sluis Aardenburg kunnen goede voorzieningen het vertrek van jonge gezinnen voorkomen. Zwarte scholen, bijvoorbeeld de Communityschool Amsterdam, worden door een breed aanbod aantrekkelijker voor werkende – vaak witte – ouders en krijgen hierdoor de samenstelling uit de wijk. Door herstructurering van gebouwen worden jeugdvoorzieningen bij elkaar geplaatst, zoals bij de Vensterscholen in Groningen. Het probleem bij Rijk en gemeenten is dat zij over veel zaken geen regie en bevoegdheid hebben, bijvoorbeeld over inspectienormen, kinderopvang, of CAO's.

De brede school is een ontwikkeling die van onderop in gang is gezet. Gemeenten en instellingen bepalen wat er gebeurt. De rijksoverheid maakt daar waar mogelijk de weg vrij, stimuleert en faciliteert. Er is geen Wet op de Brede School. Departementen hebben het begrip ‘brede school’ niet gedefinieerd. Ook is er geen lange termijn visie op de brede-schoolontwikkeling. Het Rijk zorgt dus vooral voor het faciliteren van de onderlinge communicatie, voor de informatievoorziening (de website), en voor het in gang zetten van onderzoeken.

“Goede informatievoorziening is belangrijke taak”

Onlangs heeft het ministerie van OCW onderzocht of wet- en regelgeving van de rijksoverheid echt belemmeringen opwerpt voor goede samenwerking tussen voorzieningen voor jonge kinderen. En wat bleek? Feitelijk gezien zijn deze belemmeringen er niet. Wel is het zo dat de regels samenwerking niet stimuleren.

De perceptie bij organisaties is daarentegen anders; zij ervaren knelpunten in wet- en regelgeving als een enorm probleem. Ze baseren deze ervaring op een gebrek aan informatie of een verkeerde interpretatie van de wet- en regelgeving. Het heeft ons geleerd dat wij als Rijk veel beter en duidelijker moeten communiceren over de vigerende wet- en regelgeving. Maar het veld moet zich natuurlijk ook goed informeren.

“Ondernemingszin versus beheersen van risico’s”

Hoewel het programma Dagarrangementen en Combinatiefuncties nu van start gaat, heb ik vaak met de handen in het haar gezeten. Al in 2003 zijn we begonnen met de ESF-subsidieaanvraag van € 100 mln, die in mei 2004 door Brussel is goedgekeurd. Maar daarna is veel kostbare tijd weggelekt met het zoeken naar een clusteraanvrager die de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid op zich wilde nemen. Terwijl gemeentes stonden te popelen! Er rest nu nog een maand voor het indienen van projectvoorstellen, en daarna 1,5 jaar om de projecten uit te voeren. De samenwerking op ambtelijk niveau is al die tijd uitstekend geweest, maar uiteindelijk begin je niets als de top twijfelt. Hier zie je de spanning tussen ondernemerszin en het beheersen van risico’s. Aan de ene kant zijn er middelen beschikbaar om de knelpunten van de brede school op te lossen, maar aan de andere kant is het beheren van deze middelen een groot risico voor ieder departement. Uiteindelijk hebben de ministeries van OCW en SZW gezamenlijk de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid genomen voor het programma, waardoor we nu kunnen starten!

- > Rode telefoon: zorg voor direct contact tussen praktijk, beleidsmakers en beslissers.
- > Ondernemingszin: als ‘het veld’ iets wil, faciliteer dat dan indien mogelijk.
- > Onderzoek: ga na of er werkelijk knelpunten in wet- en regelgeving zijn. Dat kan ook meevallen!
- > Communiceer: zorg dat uitvoerende partijen goed op de hoogte zijn van vigerende wet- en regelgeving. Anders ontstaan er onnodige frustraties.

HET IMAGO VAN DE PUBLIEKE SECTOR

Hoe we overheidshandelen op waarde kunnen schatten

NAAR ARTHUR RINGELING

Resultaten tellen. Dat geldt ook voor de beoordeling van overheidsoptreden. Maar hoe definieer je een 'resultaat'? Resultaten van overheidsbeleid zijn zelden materieel, maar veel vaker symbolisch van aard. Zolang we bedrijfsmatige maatstaven als efficiency blijven toepassen, kan de overheid rekenen op een slecht imago. Een pleidooi voor een andere kijk op de publieke sector.

De oordelen over de prestaties van de overheid zijn de laatste jaren erg negatief geweest. 'Groot, log, traag, stroperig, centralistisch en met slecht management', zijn veel gehoorde kwalificaties. Het lijkt er op alsof de oordelen over deze prestaties minder hebben te maken met de werkelijke resultaten dan met wisselende maatschappelijke stemmingen, vooroordelen, uiteenlopende culturen en onjuiste maatstaven. Van een falen over de gehele linie kan namelijk niet worden gesproken. Zo zijn er op het gebied van sociale zekerheid en van milieu flinke prestaties neergezet.

Dat er toch negatief over het overheidshandelen wordt geoordeeld, kan deels worden verklaard door maatstaven die worden aangelegd. De overheidsprestaties worden veelal uitsluitend beoordeeld op grond van effectiviteit en efficiency. Dit is echter te beperkt. Bovendien kan het slechts streven naar efficiency, de realisering van andere waarden waarop het beleid is gericht, juist hinderen.

Ik pleit voor een bredere kijk op de resultaten van overheidsoptreden. Een kijk die kan leiden tot een betere waardering van de resultaten in de publieke sector. Daarvoor is het nodig om eerst te analyseren wat de oorzaak van het huidige, vaak negatieve oordeel, over de overheid is. Daarna introduceer ik een nieuwe kijk op het overheidsoptreden, die recht doet aan de specifieke omstandigheden van de overheid.

Reagan zei al: *The government is not the solution, the government is the problem*

Bouwstenen van het publieke imago

Het imagoprobleem van het openbaar bestuur is geen zaak van communicatie, voorlichting of public relations. Het heeft alles te maken met de eigen aard van de publieke sector. Om tot een betere beoordeling van het overheidsoptreden te

komen, dient er rekening te worden gehouden met de volgende inzichten. We noemen ze bouwstenen, het zijn er zes.

Het speciale karakter van overheidstaken

De taken die de overheid heeft, hebben een specifiek karakter. Er moeten bijna onoplosbare problemen worden opgelost. De overheid ziet zich geplaatst voor verdeelvraagstukken omtrent materiële goederen en niet-materiële zaken als vrijheid en rechtvaardigheid. De taak van de overheid daarin is gezaghebbend waarden toe te delen en daarmee waardeconflicten te beslechten. De uitkomst is altijd omstreden: de verliezende partij is niet blij en de winnende partij wil niet te hard hoera roepen. Slechts weinigen zullen de overheid op de schouders kloppen voor het bereikte resultaat.

Daarnaast geldt voor veel producten van de overheid, dat men ze niet vrijwillig consumeert. Dat maakt de overheid per definitie niet populair.

Instrumenten zijn geen speeltjes

De instrumenten die de niet-autoritaire overheid ten dienst staan, zijn beperkt. Het woord veronderstelt een daadwerkelijke kist gereedschap waarmee je spijkers met koppen kunt slaan, maar is niet meer dan een metafoor. In de democratische rechtsstaat opereert de overheid met een hand op de rug gebonden. In tegenstelling tot een autoritair regime is de overheid in een democratische rechtsstaat – gelukkig maar – aangewezen op regulering van haar optreden. Die vereiste vermindert de flexibiliteit en de precisie van interventies. De overheid moet zoeken naar een combinatie van verschillende mogelijkheden; bijvoorbeeld subsidies mét een regeling.

Bijzondere kenmerken van overheidsorganisaties

Allereerst: ‘de overheid’ bestaat niet. De overheid kent veel soorten organisaties met specifieke taakstelling en verantwoordelijkheid. Verschillende overheidsorganisaties hebben de in de maatschappij levende waardeconflicten overgenomen. Departementen ‘beheren’ waarden. Zo is Verkeer en Waterstaat van mobiliteit, VROM van duurzaamheid en Economische Zaken van voorspoed. Bovendien zijn deze thema’s ook verspreid opgenomen.

Dit leidt tot een zekere rivaliteit tussen de verschillende overheidsorganen, bijvoorbeeld tussen ministeries, of tussen kerndepartement en uitvoeringsinstantie. Als het ministerie dat het betrouwbare beeld van Nederland in het buitenland moet bewaken (Buitenlandse Zaken), gaat samenwerken met het ministerie van de decentralisatie en de Staatsdrukkerij om een paspoort uit te geven, ontstaan er problemen. In dat geval moeten er op politiek niveau beslissingen worden genomen. Dit leidt in elk geval bij de verliezers tot ontevredenheid.

Ten tweede: ambtelijke organisaties zijn goed in routinezaken en verrichten die meestal met grote voorspelbaarheid en opmerkelijk weinig fouten. Maar als het gaat om problemen waarvoor de oplossingen nog moeten worden gevonden, om maatwerk of om snel wisselende omstandigheden, zijn deze organisaties op hun zwakst.

De afhankelijkheid van de omgeving

Overheidsorganisaties zijn sterk afhankelijk van hun omgeving. Niet zijzelf maar de burgers zijn de belangrijkste uitvoerders van overheidsmaatregelen. Denk bijvoorbeeld eens aan hun rol in het verkeer. Veel overheidsbeleid wordt door particuliere organisaties uitgevoerd, zoals in de gezondheidszorg en de volkshuisvesting. Dat past goed in het Rijnlandse model. Er is veel ruimte voor *quango's* (*quasi autonomous non governmental organisations*). De afhankelijkheid van particuliere organisaties stimuleert overigens de behoefte aan toezicht. Via toezicht probeert de overheid grip te houden op de uitbestede taken.

De afhankelijkheid brengt met zich mee, dat als de overheid een slecht imago heeft en slecht zou presteren, de politieke omgeving, de non-profitsector en een belangrijk deel van de samenleving zich deze malaise evengoed moeten aantrekken.

Niet de overheid maar de burgers zijn de belangrijkste uitvoerders van overheidsmaatregelen

De overheid is geen bedrijf

Ronald Reagan paste goed in de Amerikaanse traditie waarin presidenten zich vaak negatief uitlaten over het ambtelijk apparaat en politici. "Run government as a business", propageerde hij. Die vergelijking gaat echter niet op. Het is om te beginnen een vergelijking op verschillende systeemniveaus: je kunt de overheid niet met een bedrijf vergelijken, wel met het bedrijfsleven. Verder zijn er maar weinig publieke organisaties die hetzelfde doen als private organisaties. Als je bijvoorbeeld goed kijkt naar de private en publieke luchtvaartmaatschappijen in Australië, zie je dat ze wel allebei vliegen, maar de een op Londen en de andere op onrendabele uitthoeken van het land.

De overheid kan niet met dezelfde maatstaven als de private sector worden beoordeeld, maar de overheid kan wel leren van het bedrijfsleven. Zolang je je maar realiseert dat beide niet hetzelfde zijn. Een voorbeeld: overlappingsen wegsnijden is een uit het bedrijfsleven overgenomen credo. Fout. Met het weghalen van de overlappingsen in taken haal je het cement uit het overheidsbouwwerk. De gaten die dan ontstaan worden zichtbaar bij rampen; dan blijken organisaties elkaars falen niet te kunnen opvangen.

Niet alleen materieel, ook symbolisch

Voor de prestaties van de publieke sector is niet alleen materiële dienstverlening van belang. Het gaat ook om abstracte, moeilijk grijpbare waarden als 'veiligheid'. Het openbaar bestuur heeft bij voortdurende te maken met conflicterende belangen in de samenleving. Daarover moeten gezaghebbende en rationele beslissingen worden genomen. Overigens maken politici in de strijd om de aandacht gretig gebruik van dit fenomeen en koketteren dan bijvoorbeeld met 'meer blauw op straat'.

Samengevat laat zich het slechte imago verklaren uit de bijna onmogelijke opgave van de overheid om zeer lastige problemen met beperkte instrumenten op te los-

sen. Voeg daarbij de kenmerken van de overheid zelf (veelkoppig en vertegenwoordigers van vaak tegenstrijdige maatschappelijke waarden), en het wordt duidelijk dat het oordeel over de overheid negatief uitvalt. Tenminste, als je door de efficiëncybril van het bedrijfsleven kijkt. Zetten we die bril af – en dat zou ik iedereen eens aanraden – dan wordt er een heel ander resultaat van het overheidshandelen zichtbaar.

Overheid als waardebemiddelaar

De laatste, zesde bouwsteen biedt de gelegenheid een andere kijk op het overheidsbeleid te ontwikkelen. De waardering van de resultaten van het overheidsoptreden varieert immers met de maatstaven aan de hand waarvan wij die overheid beoordelen. In de nieuwe kijk gaat het niet langer om doeleinden en middelen, om directe materiële effecten. Onze zesde bouwsteen wordt gevormd door de symbolische benadering van wat de overheid doet. Overheidsbeleid is in die benadering een wereld van symbolen, mythen, taboes, metaforen, rituelen en retoriek. Problemen zijn hooguit tijdelijk gedeelde opvattingen over de werkelijkheid. Oplossingen voor problemen zijn niet te kenschetsen als de beste instrumenten voor het bereiken van gekozen doeleinden, maar versterken sommige politieke coalities en verzwakken andere. Effecten hebben zowel betrekking op de directe gevolgen van bepaalde beleidsprocessen als op de opvattingen over het proces zelf. Overheidsbeleid kan een tijdelijke oplossing voor maatschappelijke conflicten inhouden of een verplaatsing van de ene arena naar andere, beter beheersbare arena's. Soms is het niet van belang wat de effecten van overheidsinspanningen werkelijk zijn, maar wat beleidsactoren denken dat ze zijn.

Beoordeel overheidsoptreden niet langer op directe materiële effecten, maar kijk naar de symbolische waarde

De conclusie kan worden getrokken dat de overheid niet alleen op haar producten in de vorm van de levering van goederen en diensten dient te worden beoordeeld. De processen die zich in de publieke sector afspelen, vertegenwoordigen op zichzelf specifieke waarden. Zij vormen een onderdeel van het politieke theater, van het spel dat in de publieke sector wordt gespeeld. Maar dat is geen spel dat zichzelf rechtvaardigt, dat gespeeld wordt om het spel. Het spel is een gevolg van de transformatie van strijdige waarden uit de samenleving tot gezaghebbende en ogenschijnlijk rationele beslissingen van overheidsorganisaties. Conflicten in de samenleving worden getransformeerd tot conflicten binnen de overheidsorganisatie en tot tijdelijke compromissen tussen die strijdige waarden.

Daarom is er ook alle reden om binnen de publieke sector veel aandacht te schenken aan de wijze waarop beslissingen worden genomen. Procedures binnen de publieke sector dienen aan strenge eisen te voldoen, teneinde de waardetoedeling en waardeafweging op een zodanige wijze te laten plaatsvinden dat conflicten worden verminderd in plaats van gestimuleerd. Het oordeel over het overheidsoptreden schiet tekort als er met die procedurele eisen geen rekening wordt gehouden.

Niet alleen de toedeling van waarden is belangrijk in het openbaar bestuur, maar ook de wijze waarop dat gebeurt.

De overheid geeft de macht uit handen op terreinen waar de waardeconflicten zijn beslecht. Die taken vervallen aan uitvoeringsorganisaties of maatschappelijke partijen, zoals de vele *quango's*. Maar soms komen uitonderhandelde waarden opnieuw in conflict. Bijvoorbeeld: moet de overheid ingrijpen als de Nederlandse Spoorwegen onrendabele lijnen wil schrappen en daarmee een deel van de bevolking isoleert? Mogen energiebedrijven bij bittere koude gas en licht afsluiten van wanbetalers en hen daarmee letterlijk in de kou zetten? In dit soort kwesties moet de overheid op zijn schreden terugkeren. Dan wordt het tijd de waardeonderhandeling opnieuw te openen en te komen tot een nieuw evenwicht.

Politieke neiging tot centralisatie

Speciale aandacht behoeft de rol van de politiek. Juist in waardebemiddeling hadden politieke partijen traditioneel een belangrijke rol. De zuilen, de dominantie van de politieke partijen en het zo gewraakte achterkamertjesoverleg hebben echter wel een belangrijke functie gehad, namelijk om 'de boel bij elkaar te houden'. Maar de politieke partijen staan onder hoge druk. Na de geslaagde emancipatie van hun aanhang verliezen ze hun functie en daarmee ook een flink deel van hun leden. De partijprogramma's worden steeds minder interessant, omdat er in het regeerakkoord maar weinig van over blijft. Door deze afbrokkeling van de basis komt het vooral op de leiders in de politieke top aan.

Ook de opkomst bij verkiezingen is laag en er gaan nogal wat kiezers 'aan de scharrel'. Deze *floating votes* maken de politici behoorlijk zenuwachtig. Ondertussen verplaatst de politiek zich naar Europa, in grotere Europese landen naar de regio's, naar de adviesorganen, of naar de rechter als de politiek er niet meer uitkomt. Intussen waant de Haagse kaasstolp zich nog immer het centrum van de wereld. Ook de verhouding tussen de politiek en de ambtenarij wordt er niet gemakkelijker op. De ambtenaren hebben zich sterk geprofessionaliseerd, hebben meer maatschappelijke contacten en zijn altijd beter geïnformeerd dan de politici. De laatsten hebben gewoonweg geen tijd om werkelijk onder de mensen te komen.

Ten slotte: wij hebben een actieve samenleving. Het middenveld is traditioneel sterk ontwikkeld in ons land, anders dan in bijvoorbeeld Scandinavië en het Verenigd Koninkrijk. Tegelijkertijd zijn er nieuwe vormen van geïnstitutionaliseerde politiek in opkomst: Amnesty International, Milieudefensie en ANWB. Je hoeft de *Kampioen* maar open te slaan en je ziet met welke waardeconflicten de automobiele wielrijdersvereniging zich bezighoudt.

Naarmate een organisatie meer onder druk staat, groeit de neiging tot centraliseren

Redenen genoeg om te constateren dat de politiek onder flinke druk staat. En naarmate een organisatie meer onder druk staat, groeit de neiging tot centraliseren. Dat gaat bijna altijd fout. In een gefragmenteerde situatie moet de controle juist op het goede niveau van fragmentatie liggen. Veel problemen zijn lokaal en moeten dus op dat niveau worden opgelost. Daar past ruimte voor uitvoerende organisaties op dat niveau bij. Politiek Den Haag heeft daarentegen de neiging om besliskracht naar zich toe te trekken. Als er bijvoorbeeld een tbs'er ontsnapt en een gruwelijke moord pleegt, is het een overreactie om van de minister van Justitie een strenger algemeen vrijlatings- en bewakingsregime te eisen.

De RMO werkt de spagaat controle – loslaten verder uit > **Pagina 20**

Dat wil niet zeggen dat de overheid geen verantwoording zou moeten afleggen. De betreffende macht van de overheid en de positie van de vrije staatsburger kennen allebei hun verantwoordelijkheden. De onlosmakelijk met macht verbonden verantwoordelijkheid is uiteindelijk belangrijker dan de bevoegdheid. We willen dat burgers goede staatsburgers zijn en niet gaan denken 'ze zoeken het maar uit'. Verantwoording afleggen is daarom normaal en dat moet ook en vooral door anderen dan de minister worden gedaan.

Werkwijze als grootste prestatie

Het oordeel dat burgers over de publieke sector vormen, houdt geen rekening met specifieke kenmerken van die sector. Eigenlijk is het oordeel dat burgers vormen nauwelijks gefundeerd en hangt het vooral samen met de tijdgeest. Het vertrouwen in de overheid vertoont een continue dalende lijn. Overheden merken dat en reageren daarop. Zij houden zich steeds meer met hun imago bezig. En hebben daar ook alle redenen toe. Want zij ondergaan de gevolgen van een aantal ontwikkelingen. In de eerste plaats dat burgers zich meer en meer van publieke organisaties afkeren. In de tweede plaats dat de geïnstitutionaliseerde politiek aan zeggingskracht heeft ingeboet. In de derde plaats dat de politiek zich heeft verplaatst naar andere arena's.

De geschetste ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor het oordeel over ambtelijke organisaties. Door politici zijn zij aan hun lot over gelaten. Behalve als de zondebokken voor falen moeten worden gevonden. Want vertrouwen tussen de geïnstitutionaliseerde politiek en publieke organisaties is op een vergelijkbare wijze geërodeerd als het vertrouwen tussen de overheid en de samenleving als geheel. Dat lijkt een belangrijke ontwikkeling in de voorbije decennia.

Ik heb gepleit voor een andere manier van kijken naar de resultaten van overheidsbeleid- en handelen. De werkwijze van de overheid zelf is daarbij de grootste prestatie; zij zorgt voor een bemiddeling tussen verschillende maatschappelijke waarden. De manier waarop zij dat doet is van cruciaal belang. Wellicht wordt het tijd deze symbolische betekenis eens wat meer in de etalage te zetten, en te breken met de cijfermatige materiële waardering van overheidshandelen, waaraan de

overheid momenteel ook zelf van harte meewerkt. De overheid is geen bedrijf en moet dat ook niet willen zijn.

Prof. A.B. (Arthur) Ringeling is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. In 1993 publiceerde hij zijn inmiddels gezaghebbende studie *Het imago van de overheid*.

Drs R. (Robert) Heckert, werkzaam bij de Dienst Publiek en Communicatie (RVD), schreef dit verslag op basis van zijn boek, artikelen en een voordracht voor rijksambtenaren op 19 oktober 2005.

Literatuur

- G. van Westerloo (2003): *Niet spreken met de bestuurder*. De Bezige Bij, Amsterdam.
- WRR (2004): *adviesrapport Bewijzen van goede dienstverlening*.
- H. van Gunsteren (1994): *Culturen van besturen*. Boom, Meppel.
- A.B. Ringeling (1993): *Het imago van de overheid, de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. VUGA, 's-Gravenhage.

NIET ALLEEN HET RESULTAAT, OOK HET PROCES TELT

De noodzaak van communicatie in beleid

DOOR JACQ WALLAGE

Minder beleid en meer resultaat – dat lijkt het motto in Den Haag. Maar pas op voor sturen op resultaat, zonder aandacht voor het proces. Dan gaat het mis. Het betrekken van de maatschappij bij de beleidsformulering is voorwaarde voor een effectieve uitvoering. Dat vraagt nieuwsgierige en bescheiden ambtenaren met inzicht in de mogelijkheden van communicatie.

De roep vanuit Den Haag is dat Nederland veiliger moet, zorg en onderwijs moeten beter, en de integratie in de samenleving moet worden versterkt. Het motto is hier kennelijk: minder beleid en tegelijkertijd meer resultaat. Oftewel 'gewoon dóen'.

Dat is kennelijk nodig om een Andere Overheid echt te realiseren.

Het centraal stellen van de kwaliteit van uitvoering en resultaatgerichtheid in plaats van het schrijven van nota's, het maken en voorbereiden van plannen en richtlijnen, dáár lijkt het om te gaan. Inmiddels is er het inzicht dat de overheid effectiever kan worden met praktische, simpele oplossingen. Op deze manier kan de overheid zich immers maximaal op de echte problemen richten.

Maar voor welke gevaren moeten we oppassen? Wat vraagt deze ontwikkeling van beleidsambtenaren? En wat van onze communicatieadviseurs?

Product en proces

Het gaat mis, als de reflex zou zijn: sturen op resultaat, zonder aandacht voor het proces.

Veel politiek bestuurders zijn vooral geïnteresseerd in het uitvoeren van hun programma. Stel, we maken bij het besturen van de publieke sector een onderscheid in het *product* van beleid en het *proces* om tot dat beleid te komen. Dan kunnen we zeggen: de politiek is nog steeds vooral productgericht en maar matig in het proces geïnteresseerd. Er komt meestal pas interesse voor het proces als het product schade dreigt te ondervinden. Bijvoorbeeld als plannen onuitvoerbaar dreigen te worden door het verzet van burgers... Dan wordt plotseling alles uit de kast gehaald om een zorgvuldige inbreng van en communicatie met de burgers mogelijk te maken.

Ministers onderschatten vaak de noodzaak om vroegtijdig in communicatie hoofd en hart met elkaar te verbinden. Terwijl de technologie ons de mogelijkheid geeft

tot communicatie op een voor de burger zinvol moment, dat wil zeggen vóór vaststelling van het beleid.

Ik blijf het pleidooi van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie herhalen: zie de burger als een volwassen coproductent van beleid.

Ik vind dit allereerst een principiële punt, omdat het mandaat dat bij verkiezingen wordt verkregen, steeds opnieuw om legitimering vraagt. De burger wil in de manier van werken van de politieke bestuurder het gevoel terugvinden dat hem in verkiezingstijd deelachtig werd. Namelijk: dat zijn mening ertoe doet. Daarbij gaat het niet om een U-vraagt-en-wij-draaien benadering. Integendeel, ook tegenspraak en het aangaan van het debat horen bij het serieus nemen. Het gaat mis zodra de burger voelt dat hij voor de bestuurders en de ambtenaren slechts een te nemen hobbel is geworden op weg naar uitvoering van genomen beslissingen. Als we het hebben over de kwaliteit van de uitvoering, dan zouden we het vooral hierover moeten hebben.

Maar ook om pragmatische redenen is het noodzakelijk om tijd en ruimte in te bouwen om het democratische gehalte van het proces te versterken. In boosheid gedwarsboomde plannen kosten veel meer tijd en geld. Het is lastig te beoordelen of de overheid zich op dit moment in zijn feitelijk handelen voldoende bewust is van de urgentie van dit probleem.

Het gaat mis zodra de burger voelt dat hij slechts een te nemen hobbel is op weg naar uitvoering van genomen beslissingen

Beroepsnieuwsgierigheid en bescheidenheid

Proces net zo belangrijk vinden als product vraagt van ambtenaren een beroepsnieuwsgierigheid en een zekere onbevangenheid. Zitten we wel op het goede spoor? Worden onze analyse buiten wel gedeeld?

Daarnaast gaat het om een nieuwe bescheidenheid: zouden anderen ook betere inzichten kunnen hebben dan wijzelf? Politieke en ambtelijke leidinggevenden moeten voor deze openheid ruimte maken. En een kabinet zou er zijn handelsmerk aan moeten ontleen.

Helaas, zover is het nog niet. De overheid is nog steeds in hoge mate met zichzelf bezig. Van een gestructureerde dialoog op basis van de feiten is nog slechts af en toe sprake. Laat staan dat deze pogingen tot communicatie de burger een rechtstreekse invloed op de vorming van het beleid geven. De discrepantie tussen de verbeterde dienstverlening, zoals de e-loketten, en de gebrekkige betrokkenheid van de burger bij de beleidsontwikkeling wordt steeds meer zichtbaar.

Wel valt te constateren dat sinds de verschijning van het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie in 2001, er het één en ander is veranderd in Den Haag. De ruimte die de commissie heeft gemaakt om in een turbulente mediaomgeving voor de communicatie met de burger niet alleen van de media afhankelijk

te zijn, is volop benut. En de adviezen voor een verdere professionalisering van de voorlichting zijn energiek ter hand genomen.

Wat ik bedoel met 'communicatie in het hart van het beleid' is: zoek – als communicatieprofessional – de dialoog met de beleidsmedewerkers. Stel voortdurend de vraag: wie betrek je? Waar zit de kennis? Zo komt communicatie in dienst van de beleidsontwikkeling. Eigenlijk gaat het pleidooi van de commissie veel verder dan het terrein van de communicatie alleen. Onze adviezen vragen eigenlijk een ingrijpende wijziging van de bestuursstijl, de methode van werken, een nieuwe openheid met zich moeten brengen, die cultuurverandering moet feitelijk nog worden uitgevoerd.

Onlangs presenteerde de Gemengde Commissie Communicatie onder leiding van Gerrit Jan Wolffensperger haar aanbevelingen voor verbetering van de overheidscommunicatie. De Commissie-Wolffensperger heeft voortgebouwd op die andere manier van werken die wij bepleit hebben. Zij heeft onderzocht hoe communicatie kan worden ingezet om beter voeling te houden met de samenleving, het binnengaan van de buitenwereld, het zichtbaar maken van de samenhang in het beleid en het managen van verwachtingen. Het zou mooi zijn als met hun 50 aanbevelingen voor communicatie een open en actieve informatie-uitwisseling tussen ambtenaren en bestuurders enerzijds en burgers anderzijds mogelijk zou worden. Hier heb ik van het begin af aan voor gepleit.

Communicatie is geen sluitstuk, maar een volwaardig en integraal onderdeel van het proces

De weerbarstige praktijk

Communicatie is geen sluitstuk, maar dient een volwaardig en integraal onderdeel van het proces te zijn. Wat betekent dat voor de dagelijkse praktijk van communicatie- en beleidsmedewerkers op de departementen?

Binnen de overheidsorganisatie moet allereerst de communicatiediscipline de plek en de toerusting krijgen om deze taak dan ook waar te kunnen maken. Als de overheid het echt belangrijk vindt om resultaten te behalen, dan moeten we de communicatiemedewerkers ook zo toerusten dat ze de positie die we van ze verwachten, kunnen waarmaken. Het isolement van de communicatiedeskundigen is de afgelopen jaren zeker verkleind. Vroeger kwamen de 'voorlichters' helemaal aan het einde van het proces nog even om de hoek kijken.

Maar niet alleen de communicatiediscipline, óók de politiek en ambtenarij zijn actief met de aanbevelingen uit ons rapport aan de gang gegaan. Toch zijn veel overheidsdiensten vrij passief met het verstrekken van informatie en in communicatief opzicht ook nogal defensief. Er wordt nog veel beleid ontwikkeld zonder dat direct wordt nagedacht met wie waarover en wanneer moeten worden gecommuniceerd.

Zoals de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie het formuleerde: communicatie is ook beleid. Zoals niemand beleid zou ontwikkelen zonder budget en wet- en regelgeving, zo hoort ook de verbinding tussen binnen en buiten tot het hart van de beleidsontwikkeling.

Het is noodzakelijk dat de overheid – en daar bedoel ik dan natuurlijk de communicatieadviseurs, beleidsambtenaren én politici mee – veel meer het probleem uitlegt, de dilemma's communiceert. Wat is de essentie van het vraagstuk, de kern van het probleem?

Het is begrijpelijk dat politici en vooral ook ambtenaren zich hier onveilig bij voelen. Voor veel beleidsambtenaren geldt dat hun kennis van de mogelijkheden van communicatie moet worden versterkt. De Academie voor Overheidscommunicatie doet hier belangrijk werk. Mijn advies is daarom: gebruik concrete ervaringen om beleidsmedewerkers te overtuigen. Laat zien hoe iets fout is gegaan en hoe communicatie dit wellicht had kunnen voorkomen. In die zin leidt *bad practice* tot *good practice*. De mogelijkheden van communicatie zijn namelijk nodig om resultaten te behalen!

Drs. J. (Jacq) Wallage is burgemeester van Groningen. Hij was voorzitter van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, die in 2001 haar advies In dienst van de democratie aan het kabinet aanbood.

Literatuur

- De volledige tekst van het rapport In dienst van de democratie staat op <http://www.minaz.nl/wallage/>.

RONDETAfelGESPReK

Vertrouwen moet je verdienen

Caecilia Kroon – directeur Communicatie, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Jan Verbeek – senior beleidsmedewerker, ministerie van Financiën/DG Belastingdienst

Rob Velders – rijksprojectmanager Samenwerkende inspecties

Rien Rouw – senior adviseur, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Onder leiding van Jaap de Bruijn – Rijksvoorlichtingsdienst

De roep om resultaten bij de uitvoering van beleid zet de verhoudingen op scherp. Tussen overheidsorganisaties onderling, tussen overheid en maatschappelijke partners, maar ook tussen overheid en maatschappij. Het publiek vraagt verantwoording, meer toezicht en zwaardere sancties. De departementen reageren door de greep op de uitvoering te versterken. Tijd om te verkennen of juist 'loslaten' en 'vertrouwen geven' een oplossing bieden.

Onlangs verscheen een aantal publicaties (WRR *Ruimte aan de buurt*, RMO-advies *Bevrijdende kaders*, Christendemocratische verkenningen *Beroepszeer*), waarin wordt gepleit voor meer ruimte voor vakkennis en eigen initiatief als effectieve manier om maatschappelijke problemen aan te pakken. Het begrip 'vertrouwen' duikt daarin steeds op. Vertrouwen in uitvoerders en in burgers.

Daartegenover staat de drang bij de overheid om te willen controleren, zeker als de uitvoering van beleid spaak loopt. Prestatiecontracten en administratieve controle bepalen de relatie tussen beleidsdepartementen en uitvoeringsorganisaties. En in de maatschappij is er een roep om scherper toezicht en strenge sancties. Het tegendeel van loslaten...

Op een herfstige middag verkennen we het belang van vertrouwen in het streven naar effectieve uitvoering en goede naleving van wet- en regelgeving. Onder leiding van Jaap de Bruijn (Rijksvoorlichtingsdienst) gaan vier vertegenwoordigers vanuit beleid, uitvoering, inspectie en wetenschap in debat rond het kernwoord: 'vertrouwen'. Het thema blijkt te raken aan de veranderende rol van beleidsmakers, de positionering van uitvoeringsorganisaties, de onmogelijke opgave voor toezicht en de aansturing tussen beleid en uitvoering.

Beleid: van nota naar actie

Het eerste woord is aan Caecilia Kroon, verantwoordelijk voor de communicatie van het ministerie van OCW. Zij start, vanuit het perspectief van een beleidsdepartement, met een pleidooi voor een nieuwe visie op beleid. Beleid is actie, in haar ogen. En dat vraagt een andere rol van een beleidsdepartement en haar medewerkers. "Beleid is niet langer het schrijven van nota's of het uitvaardigen van wetten en regels. Beleid is actie gericht op het oplossen van maatschappelijke problemen en het faciliteren van professionals. Breng beleid en uitvoering dichter bij elkaar,

niet organisatorisch, maar in de vorm van interactie. Beleid en uitvoering werken samen aan de oplossing van problemen.” Kroon noemt als voorbeeld de projectdirectie Leren en Werken, die erop gericht is om samen met uitvoeringsinstanties op regionaal niveau de arbeidsmarktproblematiek op te lossen. “Immers, op regionaal niveau heeft men het beste inzicht in de problematiek. Daar moet je dus de problemen ook oplossen.”

Daar heeft ze meteen de aandacht van de zaal: we hebben toch niet voor niets beleid en uitvoering gescheiden? Leidt het integreren van die twee niet tot een onduidelijk rommeltje? Kroon benadrukt dat een betere samenwerking en afstemming niet betekent dat alle taken weer onder één dak worden verenigd. Integendeel. “Ieder werkt van uit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. De beleidsmaker gaat dus niet op de stoel van de uitvoerder zitten en ook niet andersom.” Juist transparantie over die rollen is belangrijk. “Respecteer elkaars rol. En wees er duidelijk over. Zo win je vertrouwen.”

Er zijn natuurlijk tal van voorbeelden, dat beleid zich tot in de uitvoeringsdetails mengt. Jaap de Bruijn brengt het kabinetbrede voorstel voor boerkaverbod op scholen in herinnering. “Past dat wel in het vertrouwen dat beleid aan de uitvoering moet geven?” Het voorbeeld illustreert de politieke dimensie in het speelveld. “Zo’n verbod is meer een politieke kwestie”, vindt Kroon. Hiervoor kunnen goede beleidsmatige redenen zijn.

De samenwerking tussen beleid en uitvoering moet leiden tot goede resultaten en klanttevredenheid. Maar dat alleen is niet voldoende om vertrouwen op te bouwen bij de burger. Kroon waarschuwt: “Zet niet al je kaarten op tevredenheid en controle. Besteed ook aandacht aan betrouwbaarheid; betrouwbaarheid van personen, processen en organisaties. En zorg dat mensen affectie en emotionele betrokkenheid kunnen krijgen met je organisatie of het onderwerp.” Kroon noemt het voorbeeld van de lopende lerarencampagne, waarbij het publiek in staat wordt gesteld om het dagelijkse werk van een paar leerlingen en hun docenten een tijdje op internet te volgen.

Welke rol speelt communicatie hierbij? Kroon ontvouwt haar visie op de taak die – ook – ‘haar’ directie Communicatie binnen een ministerie zou moeten spelen. “Communicatie is reflectie en zit daarmee in het hart van het beleid. Het maakt de actie zichtbaar en motiveert mensen tot gedragsverandering. De rol van een directie Communicatie is faciliterend. We helpen beleidsmakers hun communicatie te verbeteren. Communicatie bevordert samenhang en biedt expertise.”

**Beleid is niet langer
het schrijven van nota's.
Beleid is actie!** < Caecilia Kroon

Uitvoering: eigen gezicht

Een hechte samenwerking tussen beleid en uitvoering, met respect voor elkaars rol. De Belastingdienst heeft daarvoor een vorm gevonden. Jan Verbeek, beleidsmedewerker bij – let op – het Directoraat-Generaal Belastingdienst, schetst de bijzon-

dere positie van deze uitvoeringsorganisatie. “Voor de belastingplichtige maken we het niet leuker, want dat is het terrein van de wetgever, maar we maken het wel makkelijker. We praten mee over wet- en regelgeving en letten daarbij vooral op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat kunnen we doen vanuit de situatie dat we een eigen directeur-generaal hebben die rechtstreeks verantwoording schuldig is aan de staatssecretaris.” Door het ‘eigen’ DG (DGBel) is de aandacht voor een goede uitvoerbaarheid en samenwerking tussen beleid en uitvoering, stevig in het ministerie verankerd. Veel uitvoeringsorganisaties ontberen zo’n directe link met het ministerie.

In combinatie met die stevige wortels in het departement, kiest de Belastingdienst wel voor een duidelijke positionering. Verbeek werkt, naar eigen zeggen, niet voor het ministerie van Financiën, maar allereerst voor de Belastingdienst. Ook naar buiten, tegenover de belastingbetaler, bouwt de dienst aan een geheel eigen imago. Het is een voorwaarde voor het winnen van vertrouwen, stelt Verbeek. “Uiteindelijk gaat het er om burgers tot *compliant* gedrag te brengen. Je wilt dat ze op tijd en goed aan hun fiscale verplichtingen voldoen. Daarvoor is vertrouwen nodig. Het vertrouwen in de overheid is klein, maar kan wel worden gewonnen, door het te verdienen. Je krijgt vertrouwen door het te geven. In ons geval betekent het dat we respectvol omgaan met belastingplichtigen. Dat zijn geen loze woorden; een goede dienstverlening staat bij ons op nummer 1. Daarnaast moeten overheidsorganisaties die vertrouwen willen winnen, herkenbaar en aanspreekbaar zijn. Wij willen aanspreekbaar zijn op ons gedrag en bereikbaar zijn via post, telefoon en balie. Daarvoor hebben we een eigen gezicht nodig. En dat mag behalve dienstverlenend ook best streng zijn.”

En weer komt de politieke dimensie om de hoek. Want wie staat er in de Kamer als de bereikbaarheid van de Belastingdienst problematisch is? De staatssecretaris, en niet de Directeur Generaal Belastingdienst. “Op wie straalt dat nou af?” vraagt De Bruijn. Verbeek relateert: “Ach, het merendeel van de burgers kent Wijn niet. Dat de staatssecretaris daar staat is alleen in Den Haag interessant. Het publiek kijkt echt de Belastingdienst erop aan als de telefoon niet wordt opgenomen. En dat vinden we bij de Belastingdienst veel erger dan dat de staatssecretaris naar de Kamer wordt geroepen.”

Een uitvoeringsorganisatie die vertrouwen wil winnen, heeft een eigen gezicht nodig < Jan Verbeek

Toezicht: duidelijk kiezen

Een uitvoerende organisatie kan wellicht het vertrouwen van het publiek winnen door een goede dienstverlening. Maar handhavers en toezichthouders kunnen het eigenlijk nauwelijks goed doen in de ogen van het publiek, merkt Rob Velders op. Velders, verantwoordelijk voor het bewerkstelligen van meer samenwerking tussen de dertien inspecties in ons land, schetst het dilemma: “Burgers en organisaties die zich gehinderd voelen door het toezicht, vragen of je geen boeven moet vangen.

Maar bij onvoldoende toezicht vraagt men waar je bleef. Het is het dilemma tussen 'Wat doe je hier?' en 'Waar was je nou?'

En dit dilemma geldt niet alleen burgers en bedrijven, ook de politiek heeft het er moeilijk mee. Velders geeft een recent voorbeeld. "Eerst wordt de OPTA ingesteld, de *Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*. En als de Telecomtarieven, met instemming van de OPTA, hoger worden, wordt de minister in de Kamer ontboden. Kan hij iets doen aan de goedkeuring van die tarieven door de OPTA? Brinkhorst gaf in mijn ogen het enig juiste antwoord en zei schertsend een wetsvoorstel voor het oprichten van een PTA af te wachten."

Daarnaast is ook de manier en mate van toezicht onderwerp van debat geworden in politiek Den Haag. "Als de roep om controle aan de grens van bouw- en sloopafval toeneemt, worden plots vijf van de tachtigduizend vrachtwagens omgekeerd en is politiek Den Haag tevreden omdat het zichtbaar was", aldus Velders. Een druppel op de gloeiende plaat met vooral een symbolische waarde. In andere gevallen is van het omgekeerde sprake; daar is de vraag of het gewenste toezicht wel altijd nodig is. Velders formuleert het fijntjes: "Ziekenhuizen zuchten onder alle regeltjes die ze moeten naleven, terwijl daar de nalevingmentaliteit een heel andere is dan in de wereld van bouw- en sloopafval."

Het is 'Waar was je nou' of 'Wat doe je hier'. Toezicht kan het bijna niet goed doen < Rob Velders

Deregulering is populair, maar via toezicht probeert men alsnog greep te houden op de uitvoering van beleid. Velders: "Het lijkt soms of men dat wat met beleid niet kan worden gerealiseerd, probeert te regelen via het toezicht. Of via de rechter, die via vonnissen de invulling van beleid stap voor stap vormgeeft."

Velders pleit niet voor het volledig vrijlaten van het toezicht, maar voor het controleren wat echt gecontroleerd moet worden. "De politiek moet overeenstemming bereiken over de mate van handhaving, het handhavingsniveau. Hoeveel toezicht vinden wij redelijk? En hoeveel mag dat kosten? Dat is een politieke keuze, waarvoor een bewindspersoon pal moet gaan staan. Ook als er incidenten gebeuren en het verwijt 'Waar was je nou?' opklinkt." Het panel komt tot de conclusie dat de waarheid over loslaten of controleren wel ergens in het midden zal liggen.

Hier ligt een taak voor communicatie. Velders roept de communicatiedeskundigen op te werken aan het managen van verwachtingen van toezicht. Daarin ziet hij een uitweg uit het dilemma. "Het is belangrijk dat we goed duidelijk maken waarop we streng zullen en kunnen controleren. Maar ook dat je met toezicht nooit 100% naleving kunt garanderen en er nergens meer regels overtreden zullen worden of rampen gebeuren. Alleen als je die keuzes heel consistent uitdraagt en de rollen duidelijk maakt, ook als resultaten tegenvallen, kun je begrip en vertrouwen winnen." Weer ligt een oplossing in het duidelijk maken van ieders rol en verantwoordelijkheid. Hij verwijst daarmee ook naar het credo van de Belastingdienst.

Wetenschap: anders aansturen

De scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht blijkt een lastig onderwerp. Het panel lijkt te pleiten voor meer samenwerking aan de ene kant om de kloof tussen deze overheidstaken te overbruggen. Aan de andere kant is er het besef dat een duidelijke scheiding tussen de taken een voorwaarde is voor een transparant overheidsoptreden. Rien Rouw, werkzaam bij de RMO en medeauteur van het RMO-advies *Bevrijdende kaders*, zet de discussie weer op scherp. Hij past de dimensie 'vertrouwen' toe op de sturingsrelatie tussen beleid en uitvoering. Hij relateert het onderscheid tussen beleid en uitvoering. In de uitvoering wordt immers operationeel beleid gemaakt. "Het woord 'uitvoering' is misleidend, het suggereert dat er ergens een plek is waar iets wordt bedacht dat ergens anders wordt uitgevoerd. Dat levert machogedrag van beleidsmakers op, cockpitdenken. Zij zullen de problemen wel eventjes oplossen. Ik vind dit getuigen van een gebrek aan vertrouwen in de uitvoerende instanties. In de praktijk werkt heroïsch beleid uitermate verstrend op de dagelijkse werkprocessen. Uitvoerders worden geconfronteerd met dichtgetimmerde plannen, die weinig ruimte laten voor hun eigen professionaliteit. En in veel gevallen werkt het niet, omdat mensen gewoon doorgaan met waar ze al mee bezig waren. Ik zie liever een minder heroïsche aanpak zonder Haagse hoogmoed. Een dienend leiderschap."

Hoe zouden we dit kunnen realiseren? Rouw introduceert een andere manier van kaders stellen. "Laat de uitvoerders nu zelf maar hun doelen stellen. Dan wordt vermoedelijk de variëteit aan doelen veel groter, en vermijd je het effect dat professionals zich enkel richten op prestatiecriteria van de overheid en andere waardevolle activiteiten verwaarlozen. De rijksoverheid formuleert geen doelstellingen meer, maar geeft alleen aan welke uitkomsten ongewenst zijn. Dat zijn uiterste grenzen, daarbinnen is volop ruimte. Dat noem ik loslaten, vertrouwen geven. Dat vergt overigens wel dat je als beleidsmaker goed geïnformeerd bent."

Het pleidooi voor meer ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerders wordt breed gesteund. Maar de taakstelling vanuit ongewenste resultaten is even wennen voor het gehoor. Rob Velders voelt er wel wat voor. Hij probeert een voorbeeld. "Je kunt een ziekenhuis de parameter meegeven dat er bij openhartoperaties maximaal 3% van de patiënten mag overlijden." Nu krijgt Caecilia Kroon toch bedenkingen. Ze wijst op de ongewenste mechanismen die dan kunnen gaan optreden. "Ziekenhuizen in de Verenigde Staten die een dergelijk criterium hanteren, sturen risicovolle patiënten door naar een ander ziekenhuis, of laten de patiënten een natuurlijke dood sterven in plaats van ze te opereren." Ook anderen vragen zich af of het gaat werken en of het niet eigenlijk een semantische kwestie is: is het niet gewoon het negatief formuleren van de bekende positief geformuleerde doelstellingen? En – de ijver van beleidsmedewerkers kennende – zal het waarschijnlijk leiden tot een nog langere lijst van te vermijden resultaten dan nu de lijsten van doelstellingen. Bovendien hebben uitvoeringsorganisaties ook nu al ruimte voor het stellen van eigen doelen, stelt Verbeek. "Wij bepalen nu ook al zelf aan welke doelstellingen onze dienstverlening moet voldoen."

Ik zie liever een minder heroïsche aanpak zonder Haagse hoogmoed. Een dienend leiderschap < Rien Rouw

Rolvastheid wekt vertrouwen

Beleid, uitvoering en inspectie zijn terecht gescheiden in ons openbaar bestuur, lijkt de slotsom van de discussie. Maar onder politieke druk lijken de grenzen nu soms te vervagen. Onder druk van incidenten worden keuzes herroepen, mengt beleid zich in uitvoeringsdetails en dicteert de politiek symbooltoezicht. En dan gaat het mis.

In ons stelsel is het van groot belang dat iedere speler rolvast opereert en niet op andermans stoel gaat zitten. Instanties moeten elkaar de ruimte en het vertrouwen geven om de eigen klus te klaren, ieder binnen zijn eigen verantwoordelijkheid. Loslaten dus. Maar wel in een goede, hechte onderlinge samenwerking. Dat lijkt makkelijk en vanzelfsprekend, maar niets is moeilijker, aldus het panel.

De communicatieopgave is om deze rolverdeling helder te maken en duidelijk te laten zien wat mensen mogen verwachten van de overheid. Daarnaast moeten overheidsinstanties – en zeker uitvoeringsorganisaties – duidelijk zichtbaar en aanspreekbaar zijn; ook een kwestie van communicatie. Ook zullen communicatiedeskundigen hun collega's voortdurend de spiegel voor moeten houden: zijn klanten tevreden? Wat speelt er in het maatschappelijk veld?

Want alleen een overheid die duidelijk en consistent opereert en vertrouwen geeft, mag op het vertrouwen van burgers rekenen.

Deze rondetafeldiscussie vond plaats op 19 oktober 2005, als afsluiting van een dag rond het thema uitvoering van beleid. Drs R. (Robert) Heckert en drs P. (Paulijn) de Bruijne, beiden werkzaam bij de Dienst Publiek en Communicatie, schreven het verslag.

Literatuur

- WRR (2001): *Ruimte aan de stad.*
- RMO-advies (2003): *Bevrijdende kaders, sturen op verantwoordelijkheid.*
- Christendemocratische verkenningen (2005): *Beroepszeer; Waarom Nederland niet goed werkt.*

Hier voel je het contact met de klant

Dienst Regelingen is een schakel tussen twee werelden. Als ‘partner in beleid’ zit Dienst Regelingen aan tafel bij de beleidsdirecties in Den Haag; door het organiseren van intensief contact met de agrarische sector stelt de dienst de ‘ondernemer centraal’. Zo kan de dienst functioneren als een efficiënte uitvoeringsfabriek, vindt Erica Slump, unit manager van Dienst Regelingen in Assen.

“Klantdenken staat bij ons centraal”

Klantdenken stond aan de basis van de Dienst Regelingen (DR). Het eerste kabinet-Balkenende had lastenverlichting hoog in het vaandel. Toen al is de fusie tussen de vier uitvoerende diensten ingezet. Nut en noodzaak waren dan ook overduidelijk; de roep vanuit de sector om toezicht en uitvoering van regelgeving te bundelen, was groot. Klantdenken is bij ons de drive, zoals bij veel uitvoerende instanties. De klant wacht niet, wil meteen antwoord; dat gevoel van urgentie voel je hier op de gang. Een heel andere sfeer dan op het beleidsdepartement. Daar is men gericht op de minister en het politieke proces; hier werken we aan resultaten met de doelgroep.

“De beste aanpak: hechte samenwerking tussen uitvoering, beleid en inspectie”

DR positioneert zich nadrukkelijk als partner in beleid. DR zit bij beleidsontwikkeling vanaf het begin aan tafel op het beleidsdepartement, om vanuit de praktijk mee te praten. Dat contact is vanzelfsprekend; LNV is in het verleden door schade en schande wel wijs geworden. Beleid is pas

DIENST REGELINGEN

Dienst Regelingen (DR) is een agentschap van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De dienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van het mestbeleid, de uitkering van EU-fondsen, het verstrekken van vergunningen en ontheffingen, en de registratie van dieren, percelen enzovoort. Dienst Regelingen is in 2004 ontstaan uit een fusie van vier, voorheen los van elkaar opererende, diensten: Laser, Bureau Heffingen, Het LNV-Loket en Dienst Basisregistraties. Belangrijkste reden voor de fusie was administratieve lastenverlichting voor de agrarisch ondernemers. Waar de vier diensten voorheen

afzonderlijk hun informatie inwonen, hoeven ondernemers nu maar één maal gegevens te verstrekken. Alle agrarisch ondernemers hebben een eigen contactnummer, waarmee hun dossier direct opvraagbaar is. Via het front-office, het callcenter LNV-loket, is DR voor alle vragen op één centraal nummer bereikbaar. DR doet steeds meer digitaal: ondernemers kunnen via speciale applicaties formulieren aanvragen invullen, en zelfs perceelgebruik intekenen op kaarten.

DR werkt nauw samen met onder andere de Algemene Inspectiedienst (AID) en met de beleidsdirecties in Den Haag.

effectief als het uitvoerbaar is. Van beleidsvoorbereiding tot handhaving trekken beleid, AID en DR samen op. Rond dossiers, zoals nu het mestbeleid, is standaard overleg. De AID en DR brengen samen de risico's in kaart, prioriteren de acties en stemmen communicatie en handavingsactiviteiten af.

Aan de andere kant onderhouden we voortdurend contact met onze klanten. Via doelgroeponderzoek en monitors, maar sinds kort ook via praktijkpanels. Dit zijn representatieve regionale panels van agrarische ondernemers, waarmee we samen formuleren en applicaties ontwikkelen. De panelleden zijn enthousiast; misschien soms iets té. Om de panels kritisch te houden moeten we ze zo nu en dan verversen... en dat is geen probleem; er is veel belangstelling voor deelname aan zo'n panel.

“Onze opgave: de stapel moet zo snel en goed mogelijk van links naar rechts”

Eigenlijk is DR vergelijkbaar met een fabriek. Nadat de inhoud van wet- en regelgeving is vastgesteld, draait het bij ons om een zo efficiënt mogelijke uitvoering. De stapel (digitale) formulieren moet zo snel en zo goed mogelijk van links naar rechts. Een goede uitvoering is ons product. Daarin specialiseren we ons op twee vlakken.

Onze missie is om een goed Europees betaalorgaan te worden – ook voor andere dan landbouwsubsidies. Immers: de procedure rond Europese subsidieverstrekking is steeds hetzelfde. Ten tweede willen we ons richten op de administratieve afhandeling van crises. We doen dit voor crises in de landbouw, zoals de MKZ-crisis. Maar ook de schadeafhandeling van de vuurwerkramp in Enschede en de dijkdoorbraak in Wilnis is door DR gedaan.

“Combinatie van uitvoeringsdiensten is niet ondenkbaar”

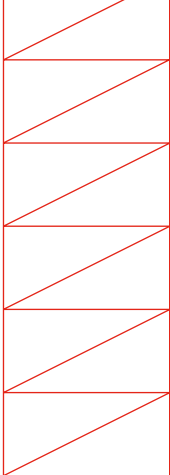
Dit betekent dat we als dienst nu al – en waarschijnlijk steeds meer – voor andere organisaties dan LNV werken. Dat geldt voor alle uitvoeringsorganisaties. We brengen soms in concurrentie offerte uit. Overigens besteden uitvoeringsorganisaties ook taken uit aan elkaar. En we wisselen – na toestemming van de klant – gegevens uit. Maar: eigen continuïteit staat nooit voorop: als een maatschappelijk probleem is opgelost, ben je klaar!

Op termijn is het niet ondenkbaar dat uitvoeringsdiensten gecombineerd worden. Het zou het logische gevolg zijn van twee ontwikkelingen. Allereerst het interne streven van de overheid naar een zo efficiënt mogelijke uitvoering; een verdergaande scheiding van beleid en uitvoering, waarin de laatste gebonden is aan resultaten. Aan de andere kant – en dat is het externe perspectief – verwacht de burger dat de overheid als één overheid optreedt, die mensen niet meer van het kastje naar de muur stuurt.

“Naar buiten profileren we ons als LNV-dienst; naar binnen als uitvoeringsorganisatie”

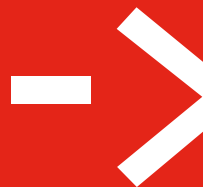
Inderdaad: de diensten van DR ontstijgen dan de agrarische dienstverlening. Dat kan leiden tot een dilemma in profilering: voor de agrarische sector wil je herkenbaar blijven, maar tegelijkertijd wil je de breedte van de dienstverlening tonen. Dat vraagt een continue afweging. Naar de sector willen we herkenbaar blijven als LNV-dienst. Maar naar de overheid toe bouwen we stevig aan een eigen imago van efficiënte uitvoeringsorganisatie.

- > Samenwerking: formaliseer vanaf het begin de samenwerking tussen beleid, inspectie en uitvoering.
- > Onderzoek: investeer in doelgroeponderzoek, media-analyse, monitors.
- > Klantcontact: laat klantpanels meedenken over de uitvoering van beleid.
- > Vanaf begin: zie communicatie als onderdeel van het bedrijfsproces en formeer zo vroeg mogelijk een communicatiewerkgroep.
- > Preventie: investeer in voorlichting voordat de wet in werking treedt. Repressie is veel duurder!



Communicatie kan een krachtig instrument zijn. In een goede dienstverlening, maar ook als ondersteuning van handhaving. Communicatie verdient daarom een volwaardige plek naast controle en sancties in de handavingsmix. Uitvoerings- en handavingsorganisaties investeren – vaak in onderlinge samenwerking – flink in de ontwikkeling van communicatie bij de uitvoering van hun taken. Hun ervaringen leiden tot inzichten en een aantal werkmetho- den, uit én voor de dagelijkse praktijk.

PRAKTIJK



SAMENWERKING ALS SUCCESFACTOR

Werken aan kwaliteit van de uitvoering in de praktijk

DOOR BEN VAN DER BEEK EN PAULIJN DE BRUIJNE

Er wordt veel geschreven over de voorwaarden voor een succesvolle uitvoering van beleid. Maar wat gebeurt er eigenlijk in de praktijk? Uitvoeringsorganisaties zoeken elkaar op grote schaal op, om samen te werken aan verbetering van hun dienstverlening en bedrijfsvoering. De rol van communicatie is daarbij een van de belangrijke aspecten. Hoe organisaties werken aan het dichten van de kloof tussen beleid en uitvoering.

Er wordt veel gezegd en geschreven over de relatie tussen beleid en uitvoering. Het kabinet, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Algemene Rekenkamer hebben hun visie erover geformuleerd. In dit artikel geven we inzicht in de recente discussies en paren we die aan de praktijk. Uit de voorbeelden blijkt dat met name uitvoeringsorganisaties hard werken aan professionalisering. Onderlinge samenwerking is daarbij het sleutelwoord. Na een overzicht van een aantal belangrijke initiatieven – dat overigens lang niet uitputtend is – zoomen we in op de communicatieve vraagstukken waarmee uitvoeringsorganisaties én beleidsdepartementen zich geconfronteerd zien.

Vijf kritische succesfactoren

Waarom gaat het in de praktijk regelmatig mis tussen beleid en uitvoering? Die vraag is onderzocht door de Algemene Rekenkamer in 2003.¹ De lessen uit deze uitgebreide rapportage zijn door het programmateam Andere Overheid omgezet in vijf kritische succesfactoren. Dit is de leidraad voor een special op de internetsite van Andere Overheid over het samenspel tussen beleid en uitvoering.² Deze succesfactoren kunnen de gewenste leercirkel tussen beleid en uitvoering invullen. De succesfactoren sluiten aan bij het VBTB³ denken.

De uitvoering van het beleid moet zorgvuldig worden voorbereid

Deze succesfactor geeft aan dat er voldoende tijd en voldoende mogelijkheid moet zijn om de uitvoering voor te bereiden. Een goede uitvoering vraagt immers om een zorgvuldige voorbereiding. Het komt met enige regelmaat voor dat, na een lange beleidsvoorbereiding, de uitvoerders worden geconfronteerd met tijdsdruk. Er is bij de start van de uitvoering soms onduidelijkheid over beschikbare middelen. Zeker als het beleid op het laatste moment wijzigt, bijvoorbeeld door kameramendementen, moeten we stil staan bij de vraag wat dit betekent voor een zorgvuldig invoeringstraject.

KLOOF TUSSEN BELEID EN UITVOERING?

Komt er in de praktijk te weinig van beleidsvoornemens omdat er sprake is van een kloof tussen beleid en uitvoering? Of komt er juist weinig terecht van beleidsvoornemens, omdat de kloof tussen beleid en uitvoering niet scherp genoeg is? De laatste vraag sluit aan bij de visie van het kabinet. In de kabinetsvisie, die heeft geleid tot de oprichting van het Programma Andere Overheid (PAO)⁵, lezen we:

“De verhouding tussen beleidsuitvoering en de eerdere fases van het beleidsproces is op tal van vlakken nog te diffuus. Hierdoor is er onvoldoende ruimte voor een adequate feedback vanuit de beleidsuitvoering. Mede als gevolg van de overproductie van vaak te gedetailleerd en bovendien verkokerd beleid is er een te geringe afstand tussen beleidsuitvoering en de eerdere fases van het beleidsproces.”

Met andere woorden: het kabinet vindt de scheiding tussen beleid en uitvoering niet helder genoeg, het onderscheid diffuus, de afstand te klein. En de oproep tot een heldere verhouding tussen beleid en uitvoering heeft ook gevolgen voor de verhouding tussen de overheid, uitvoeringsorganisaties en burgers en bedrijven. In de kabinetsvisie staat ook: *“Globale kaderstelling door de overheid leidt ertoe dat er meer ruimte ontstaat voor uitvoeringsorganisaties en de burgers. Daar waar in het beleidsproces uitvoeringsorganisaties een rol spelen, krijgen deze meer mogelijkheden om naar eigen inzicht te opereren. Uiteraard gebeurt*

dat niet in een democratisch vacuüm. Voorzover er niet vanaf het politieke niveau op hoofdlijnen wordt aangestuurd, dient te worden voorzien in alternatieve vormen van meer horizontale verantwoording en controle.”

Dus: minder regels en die regels moeten sturing geven op hoofdlijnen. Meer ruimte voor uitvoeringsorganisaties en burgers. Uiteraard met verantwoording en controle. Met verticaal toezicht of juist horizontale controle door klantenpanels, kwaliteitshandvesten, benchmarking, enzovoort.

Biedt deze kabinetsvisie de oplossing? Nog niet volledig, zo concludeert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2004⁶:

“Tegelijkertijd komt onvoldoende naar voren dat het gebrek aan aansluiting tussen de diensten van de overheid en de wensen van de burgers te maken heeft met een veranderende vraag. Om deze redenen is Andere Overheid een ambivalent stuk, dat ondanks de erkenning van de problematiek blijft steken in het stramien van de ontvlechting van beleid en uitvoering. Het faciliteren van leerprocessen op het snijvlak van beleid en uitvoering komt niet aan bod.”

Het is de vraag of een uitwerking van een leerproces een onderdeel had moeten zijn van dit visiedocument. Maar de oproep van de WRR is uiteraard volstrekt logisch en wordt in de WRR rapportage dan ook nader uitgewerkt.⁷ Een helder onderscheid tussen beleid en uitvoering vraagt om een goed werkend leerproces in de beleids- en uitvoeringsketen.

De beleidsvoornemens moeten realistisch en uitvoerbaar zijn

De eerste succesfactor geeft aan dat er voldoende ruimte moet zijn om de uitvoering voor te bereiden. Deze tweede succesfactor legt de nadruk op het realisme van de beleidsdoelstellingen. Want hoeveel tijd en middelen je ook hebt, een beleidsdoelstelling die echt te hoog gegrepen is, kun je niet uitvoeren. Of in ieder geval niet goed uitvoeren.

Voor deze succesfactor is al een instrument beschikbaar: de uitvoeringstoets. De uitvoeringstoets geeft antwoord op de vraag *“Wat zijn de gevolgen van ieder beleidsalternatief ten aanzien van haalbaarheid (uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid), kosten, opbrengsten,*

risico's enzovoort (...) voor alleen het ZBO; voor het ZBO en zijn directe klanten; voor het hele beleidsveld." Zeker als een uitvoeringsorganisatie in haar beantwoording stil staat bij de benodigde middelen en tijd, levert een dergelijke toets ook informatie op voor de eerste succesfactor. Een zo open mogelijk gebruik van dit instrument en een consistente evaluatie (is er rekening gehouden met het advies, is er desondanks een uitvoeringsprobleem, ...) levert een bijdrage aan deze succesfactor.

Beleidsvorming en uitvoering moeten evenveel gewicht en waardering krijgen

De Rekenkamer legt nadruk op het probleem van de overwaardering van beleid en de onderwaardering van uitvoering. Terwijl het beleid juist wordt waargemaakt in de uitvoering en politieke problemen vaak een gevolg zijn van uitvoeringsproblemen! Ook de geloofwaardigheid van de overheid en het vertrouwen van de burgers in de overheid hangt samen met de mate waarin beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Een onderwaardering voor de uitvoering is dus gevaarlijk. Een evenwichtige waardering is in onze ogen van belang.

Er moet aandacht zijn voor verantwoording en evaluatie

De Rekenkamer komt in haar onderzoek tot de conclusie dat vaak niet duidelijk is óf beleid is uitgevoerd, dan wel in welke mate beleid is uitgevoerd. Gegevens ontbreken. Het komt naar onze mening regelmatig voor dat de overheid gegevens vraagt aan uitvoeringsorganisaties die niet consistent zijn met de gegevens die deze uitvoeringsorganisaties voor de eigen sturing gebruiken. Een consistentere huishouding van prestatie-indicatoren, die synchroon lopen met de output processen van de uitvoerders, geeft een beter inzicht in de uitvoering. Juist de uitvoerders weten welke sturingsinformatie wezenlijk is, welke geconsolideerde stuurinformatie inzicht geeft en bruikbaar is voor een goede evaluatie. Bij een uitvoeringstoets is een extra vraagstelling aan de uitvoerder over (beschikbare dan wel te ontwikkelen) stuurinformatie nuttig. Stuurinformatie die kwantitatieve en kwalitatieve informatie geeft over de uitvoering van het beleid. Stuurinformatie die geschikt is voor zowel verticale (toezicht, controle) als horizontale (benchmarking) evaluatie.

Er moet een leercirkel zijn, zodat beleid en uitvoering kunnen worden bijgestuurd

Denkend vanuit een kloof tussen beleid en uitvoering gaat het in de PDCA-cirkel⁸ eigenlijk al snel mis. Al bij de overgang van Plan naar Do, en van Check en Act komt des te minder terecht. In lijn met de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamer concluderen wij dat er in de beleids- en uitvoeringsketen duidelijk te weinig sprake is van een leercirkel. Vaak zijn de gegevens op basis waarvan geleerd kan worden onvoldoende beschikbaar. Verder is het binnen de overheid gebruikte VBTB-systeem meer een op jaarbasis gebruikt begrotingsinstrument. Met veel aandacht voor beleidsvoornemens en de realisatie daarvan, maar minder een continu leersysteem over de complete beleids- en uitvoeringsketen. Echt leren is binnen één organisatie al moeilijk, dus voor een keten van organen die samen staan voor beleid en uitvoering des te lastiger.

Ontwikkelingen in de uitvoering

De geschetste vijf kritische succesfactoren hebben een behoorlijk open deur karakter. Toch zal er veel energie, tijd en leiderschap nodig zijn om ze daadwerkelijk in te vullen. Overigens wordt veel beleid gewoon uitgevoerd!

Zowel binnen beleidsdepartementen als bij uitvoeringsorganisaties wordt hard gewerkt aan de gesignaleerde knelpunten. Hierna willen we bij enkele interessante recente ontwikkelingen stil staan, met name zichtbaar in de wereld van de uitvoeringsorganisaties. De initiatieven worden gekenmerkt door één belangrijk thema: samenwerking. Samenwerking door bundeling van uitvoeringstaken, samenwerking ter vergroting van de slagkracht en samenwerking ter verbetering van dienstverlening en bedrijfsvoering.

Bundeling van taken leidt tot ontkokering

Maatschappelijke vraagstukken laten zich in toenemende mate niet meer oplossen binnen of vanuit één van de ministeries. Mede in het kader van het Programma Andere Overheid is geconcludeerd dat de overheid, door haar verkokering, niet adequaat genoeg kan reageren op maatschappelijke vraagstukken die zich van die verkokering niets aantrekken. Aan hervorming van het Rijk wordt dan ook gedacht. Er circuleren bijvoorbeeld al ideeën over een andere organisatie van het Rijk rond het thema veiligheid. Maar hervorming van het Rijk is het meest zware middel om op dit probleem te reageren.

Er zijn ook andere manieren om de huidige verkokering te doorbreken. De Belastingdienst is daarvan een goed voorbeeld. Vanaf 1 januari 2006 voert de Belastingdienst, meer specifiek de dienst Toeslagen, een aantal regelingen uit die thuis horen in de domeinen van andere ministeries. Regelingen die haaks lijken te staan op de primaire taakstelling van de dienst, namelijk geld verstrekken in plaats van geld binnen halen. Dit zal zeker gaan zorgen voor oplossingen óver de huidige domeinen heen. De verschillende domeinen zullen, dankzij de gezamenlijke relatie met de Belastingdienst, meer gaan samenwerken. Samenwerking is in onze ogen cruciaal om bovengenoemde kritische succesfactoren te laten slagen. Zeker waar het gaat om het leervermogen.

Het is een interessante gedachte dat uitvoeringsinstanties altijd meerdere (departementale) opdrachtgevers zouden moeten hebben. Denk bijvoorbeeld aan uitvoeringsinstanties die zich hebben ontwikkeld tot professional op een bepaald gebied van het uitvoeringsproces. Dat dwingt tot ontkokering en tot horizontale en verticale ketenvorming. En het kan voor de doelmatigheid van het uitvoeringsproces een meerwaarde hebben.

Een ander goed voorbeeld – maar dan van samenwerking tussen beleidsdepartementen om ook ontkokering in de uitvoering te bereiken – is de zogenaamde Operatie Jong. Hier werken vijf ministeries samen om te komen tot meer samenhang in het jeugdbeleid en de uitvoering daarvan. In de voortgangsrapportage over dit project lezen we:

“De aanpak die nodig is vraagt om een sluitende keten van jeugdvoorzieningen, om het bespreken van verantwoordelijkheden en het aanpakken van verkokering. Het slagen van Operatie Jong staat en valt met de bereidheid om deze aanpak echt serieus aan te pakken. Dit zal sowieso

enige tijd nodig hebben om echt goed van de grond te komen, temeer daar het jeugdbeleid sterk gedecentraliseerd is en dicht bij de jeugdigen en ouders zelf ingevuld moet worden. De ontwikkelingen de afgelopen maanden stemmen niet tot somberheid, integendeel. Steeds meer wordt tot samenwerking gekomen, en kunnen heikele zaken aan de orde worden gesteld.”

Een helder onderscheid tussen beleid en uitvoering kan zodanig worden vormgegeven, dat daarvan een stimulans uit gaat tot horizontaal en verticaal samenwerken. Een stimulans om te leren en een stimulans om te komen tot eenvormige oplossingen over domeinen heen. En daar waar beleidsministeries elkaar opzoeken, leidt dit tot samenhang in beleid en tot verdere samenwerking in de uitvoering. Ontkokering zonder dat hervorming nodig is.

Gezamenlijke initiatieven geven meer slagkracht

Een in gebruik sterk groeiend geneesmiddel tegen het *not invented here* syndroom is de horizontale samenwerking. Het bundelen van vernieuwende initiatieven vanuit een aantal organisaties, het samen optrekken, geeft nieuwe ideeën meer kracht en effectiviteit. Het is waarneembaar in alle regionen van de overheid, zowel binnen het beleid als binnen de uitvoering. Wij denken dat deze vormen van samenwerking belangrijk zijn voor het een beter welslagen van de uitvoering van beleid. Het doorbreekt niet alleen de boven genoemde verkokering, de samenwerking zorgt ook voor een beter gerichte inzet van menskracht, middelen en kennis en daarmee voor een beter resultaat. Deze, vaak zelf gezochte, samenwerking dwingt in onze ogen ook respect af. Deze organisaties, de mensen en leiders ervan, stellen zich open op en zijn bereid om een deel van de eigen autonomie in te leveren. Een paar voorbeelden, variërend van initiatieven van uitvoeringsorganisaties, inspecties en gemeenten tot waterschappen en uitvoerders van beleidsmaatregelen binnen de rijksoverheid:

- De Manifestgroep is opgericht door de Centra voor Werk en Inkomen (CWI), het College voor Zorgverzekeringen, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Belastingdienst. Als reactie op de in hun ogen Haagse traagheid en met als doelstelling om een doorbraak in e-dienstverlening te forceren. Een belangrijk resultaat van de Manifestgroep is de DigiD voorziening. Hiermee kunnen burgers zich identificeren op het internet, om daarna transacties met de overheid en de uitvoeringsinstanties te doen. De Manifestgroep wil op meerdere terreinen samenwerken en gezamenlijk oplossingen verzinnen. De groep draagt een gezamenlijke visie over de relatie met de burger uit. Op dit moment maken al tien uitvoeringsinstanties deel uit van deze groep.
- Dertien gemeenten in West-Friesland (Andijk, Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Medemblik, Noorder-Koggenland, Obdam, Opmeer, Stede Broec, Venhuizen, Wervershoof, Wester-Koggenland, Wognum en sinds kort Anna Paulowna) hebben in 2000 de koppen bij elkaar gestoken. Nu is er een gezamenlijke werkwijze van de afdelingen Burgerzaken en Bouw- en Woningtoezicht. Met borging van kwaliteit door inzet van een gezamenlijke arbeidspool en een gezamenlijk auditteam.

- De klachten van bedrijven over achter elkaar verschijnende inspecties die tegenstrijdige aanwijzingen geven, zijn algemeen bekend. Ondertussen werken op tal van plaatsen provincies, gemeenten, Rijkswaterstaat, VROM-inspecties en anderen samen. Juist om die inspecties op elkaar af te stemmen. Een en ander in overleg met het bedrijfsleven. Recent is een overeenkomst gesloten tussen de KLPD en de VROM-inspectie over een samenwerking bij de handhaving van milieuregels. Deze samenwerkingsverbanden zorgen niet alleen voor afgestemde inspecties bij bedrijven, maar ook voor uitwisseling van informatie, uitwisseling van medewerkers en toenemende efficiency.
- Onder de vlag van Het Waterschapshuis hebben de waterschappen gezorgd voor intensieve samenwerking op ICT-gebied. Het Waterschapshuis wil in eerste instantie de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren. Standaardisering van de ICT van de waterschappen gaat zorgen voor een betere samenwerking met ministeries, provincies en gemeenten. Hierdoor kan aan burgers en bedrijven service via één loket worden geleverd. De gezamenlijke inkoop en realisatie van systemen levert de waterschappen ook nog een kostenbesparing van enkele miljoenen per jaar op.
- Sinds begin 2004 loopt het project Samenwerking Uitvoering Rijksbrede Communicatie (SURC), als onderdeel van het Programma Andere Overheid. SURC werkt aan meer uniforme informatievoorziening richting burgers en bedrijven, betere elektronische bereikbaarheid van de overheid en kostenreductie. Het project heeft ondertussen al een forse besparing opgeleverd en trekt momenteel ook belangstelling van uitvoeringsorganisaties, die graag mee willen liften.
- Met als pakkende kop 'Randstad vergadert zich suf' bracht NRC *Handelsblad* op 12 oktober 2005 het Manifest van de Holland Acht. Een initiatief van de vier commissarissen van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland en de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, om te komen tot één Randstadautoriteit. Voorlopig nog een manifest; een discussiestuk van acht bestuurders. Maar interessant omdat vanuit de wens om te komen tot een effectievere uitvoering van beleid richting burgers en bedrijven wordt nagedacht over samenwerking en hervorming. Hierbij wordt een inleveren van de eigen positie niet geschuwd.
- Op tal van plekken ontstaan de laatste jaren zogenaamde Shared Service Centers. Deze SSC's zorgen voor een hogere efficiency en kwaliteit. Voorbeelden zijn:
 - > Shared serviceorganisatie voor rijksincasso's bij het CJIB;
 - > Shared Service voor de ICT infrastructuur voor de departementen in Den Haag;
 - > Shared Service voor de facilitaire diensten over de ministeries (FMWEB), die al enige tijd operationeel is en al voordelen oplevert;
 - > Shared Service organisatie voor het beheer van vaartuigen van de overheid (Rederij Oranje). Deze organisatie bevindt zich nog in de studiefase.

Van en met elkaar leren als kwaliteitsbewaking

De WRR gaf het al aan: een belangrijke voorwaarde om meer ruimte aan uitvoeringsorganisaties te geven is een goede verantwoording en controle. Verticaal of horizontaal. Het meer op afstand plaatsen van de uitvoering heeft ondertussen al geleid tot een toename van het toezicht. Zelfs tot een toename die aanleiding tot vragen geeft. Onder de kop 'Ze vragen door tot ze een ons wegen, vreselijk', schetste de *Volkskrant* op 1 oktober 2005 het beeld van een sterk uitdijend toezicht op uitvoerders. Hoe zeer dit signaal over een teveel aan controle ook om aandacht vraagt, het fenomeen zelf is onontkoombaar. Als er meer ruimte wordt gegeven aan de uitvoering, moet er gezorgd worden voor een goede verantwoording en controle.

Intussen kiest een aantal organisaties ervoor om op eigen initiatief te werken aan een eigen systematiek voor kwaliteitsverbetering en -monitoring. Een belangrijk voorbeeld is de zogenoemde Rijksbrede Benchmark (RBB). De RBB-Groep is een leernetwerk van agentschappen, pensioenfondsen, zelfstandige bestuursorganen, gemeenten en politiekorpsen. De RBB-Groep is ontstaan uit een benchmarkonderzoek dat verschillende uitvoeringsorganisaties in 2002 hebben laten uitvoeren. Inmiddels zijn in 2003/2004 en 2004/2005 een tweede en derde benchmarkronde gehouden. Binnen de RBB-groep licht een aantal uitvoeringsorganisaties elkaars bedrijfsvoering door, en adviseert elkaar. Het doel: van elkaar leren (dus niet elkaar beoordelen) en samen komen tot betere resultaten bij de implementatie van (nieuwe) werkwijzen, technieken of methoden. Een pool van 60 auditoren werkt met gestandaardiseerde vragenlijsten, gebaseerd op de INK-methodiek. De deelnemende ZBO's en agentschappen zijn opgedeeld in drie groepen, waarvan ieder jaar één groep een benchmark ondergaat. Najaar 2005 wordt gestart met een herhaling van de eerste benchmarkronde: deze groep kan nu niet alleen de prestaties met die van andere vergelijken, maar deze ook meten aan de eigen resultaten uit de eerste ronde. Contactpersonen van de deelnemers zoeken elkaar regelmatig op om leervragen te bepalen. De database met informatie uit deze benchmarking wordt eveneens zelf beheerd. Tijdens de jaarlijkse Dag van de Uitvoering van de Rijksbrede Benchmark worden de prestaties steeds aan elkaar bekend gemaakt.

Een andere methode om te zorgen voor betere prestaties op het gebied van dienstverlening, is het instrument 'kwaliteitshandvest' of 'kwaliteitscontract'. Steeds meer organisaties en samenwerkingsverbanden van organisaties maken hiervan gebruik. Hiermee wordt aan burgers en bedrijven duidelijkheid gegeven over de te leveren diensten. Er wordt inzicht geboden in de gehanteerde normen, in de manier hoe met de klanten wordt omgegaan. Er wordt heldere informatie gegeven over de gegevens die de klanten aan de overheidsorganisatie moeten aanleveren en over eventuele klachtenprocedures.

Zowel benchmarking als het werken met kwaliteitshandvesten kunnen een krachtig alternatief vormen voor de al omvangrijke verticale verantwoording en controle. Dit vraagt natuurlijk om een steeds meer open communicatie over de resultaten, vanuit de uitvoerders zelf. Dat is niet altijd even gemakkelijk, maar we zien dat deze openheid groeit.

De beschreven samenwerkingsinitiatieven kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het verwezenlijken van de eerder beschreven kritische succesfactoren voor een goede relatie tussen beleid en uitvoering. Het zijn manieren om verantwoording en evaluatie vorm te geven en de leercirkel te dichtten.

Communicatieve vraagstukken

De gesignaleerde ontwikkelingen in de relatie tussen beleid en uitvoering kennen ook een aantal communicatieve aspecten. Communicatie is allereerst een cruciale voorwaarde voor een goede samenwerking tussen beleid en uitvoering. Het zoeken van deze samenwerking is een belangrijke opgave voor de beleidsmedewerker. Ten tweede lopen uitvoeringsorganisaties tegen een aantal communicatievraagstukken op bij de professionalisering van hun werk. Ten derde brengen de ontwikkelingen de vraag met zich mee hoe overheidsorganisaties zich moeten positioneren bij de uitvoering van beleid.

We zetten de belangrijkste vraagstukken op een rijtje, en geven een aantal voorbeelden van de aanpak die verscheidene organisaties – in beleid, uitvoering en handhaving – kiezen in de praktijk.

Communicatie in beleid: hoe krijg ik actie?

Zowel in de beleidsvoorbereiding als in de uitvoering en handhaving wordt communicatie steeds belangrijker. Beleidsdepartementen zien een andere invulling van hun rol: het eindresultaat van een beleidsproces is geen nota. Nee: beleid is actie. Beleidsmakers moeten andere partijen betrekken bij de beleidsvorming, om plannen uitgevoerd te krijgen. Of ze hebben, zoals in het traject Brede Scholen binnen Operatie Jong, de rol van facilitator van andermans initiatieven. Daar hoort bij dat deze partijen al vroeg meedenken over de invulling van de plannen. Spreekt voor zich dat communicatie de smeeroelie is voor het behalen van de kritische succesfactoren aan het begin van dit stuk.

Daarnaast groeit het besef dat het belangrijk is om al vroeg in het beleidsproces te checken of het nieuwe beleid wel communiceerbaar en dus uitvoerbaar en handhaafbaar is. Mede in het kader van het Actieprogramma Toekomst Overheidscommunicatie wordt gewerkt aan een communicatietoets die beleidsmakers kunnen toepassen op hun beleidsvoorstellen.

Ook in uitvoering en handhaving groeit het besef dat communicatie een belangrijk instrument is. In de uitvoering gaat het om de verbetering van dienstverlening, bij de handhaving krijgt (handhavings)communicatie een eigen plek in de handhavingsmix.

Communicatieve dienstverlening: alles digitaal?

Een goede dienstverlening is het speerpunt van uitvoerende instanties. Immers, hoe makkelijker je het mensen maakt de regels na te leven, hoe meer ze geneigd zijn dit te doen – met minder fouten.

Communicatie is een belangrijk onderdeel van goede dienstverlening. Dat begint met goede informatieverstrekking over de regels. Daarnaast kijken uitvoeringsinstanties door een communicatieve bril naar hun dienstverlening. Door bijvoor-

beeld te investeren in begrijpelijke formulieren en een goede bereikbaarheid, verbetert de service.

Een grote rol is hierin weggelegd voor ICT. Steeds meer dienstverlening verloopt digitaal, via internet. Zo kunnen mensen die werkloos worden, de gegevens die nodig zijn voor het aanvragen van WW via internet bij CWI melden en kunnen mensen die 65 jaar worden via internet hun AOW aanvragen. De IB-Groep won de Webwijzer Award 2005 voor de internetsite 'mijn IB-Groep'. Een aantal dienstverleners heeft zich verenigd in de Manifestgroep met als speerpunt het samenwerken aan digitale dienstverlening.

Toch zal de digitale weg niet voor iedere klant de juiste zijn. Omdat mensen geen toegang hebben tot internet. Omdat ze niet 'formulervaardig' zijn of de taal onvoldoende beheersen. Of omdat ze behoefte hebben aan persoonlijk advies. Daarom is de benadering van uitvoeringsinstanties *multi channel*; informatie wordt op allerlei manieren via uiteenlopende kanalen aangeboden, zodat iedereen er toegang toe heeft. Ook de Manifestgroep werkt, ondanks haar digitale speerpunt, vanuit een *multi channel*-benadering. Dienst Regelingen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), bijvoorbeeld, heeft naast een uitgebreide website met vele mogelijkheden, een eigen callcenter, om agrarische ondernemers persoonlijk te woord te staan. En de IB-Groep heeft – naar eigen zeggen gelukkig maar – nog steeds servicekantoren in het hele land om mensen te helpen bij hun vragen.

Communicatie in de handhavingsmix: krachtig?

In het denken over handhaving is sprake van een verschuiving van repressie naar preventie: het voorkomen van overtredingen is effectiever dan 'bonnen schrijven'. Dit begint al vroeg in het handhavingsproces. Steeds vaker is, bijvoorbeeld bij de Arbeidsinspectie, intensief overleg met brancheverenigingen over handhavingsprioriteiten en -niveaus. De branchevereniging op haar beurt helpt de handhaver door afspraken te maken met haar leden over verwachte handhavingsniveaus. Door de verschuiving van repressie naar preventie, krijgt communicatie een volwaardige plaats in de handhavingsmix, naast controle en sancties. Er is meer aandacht voor voorlichting en beleidscommunicatie. Toetsen als de Tafel van Elf en UHT (uitvoerings- en handhavingstoets) stellen als eerste de vraag of mensen überhaupt op de hoogte zijn van regelgeving. Zo niet, dan is het advies eerst in voorlichting en informatie te voorzien. Eerst informeren en instrueren, zodat de mensen die best willen, ook kunnen naleven.

De samenwerking tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en onder andere de gemeente Amsterdam in de campagne 'Fiets verlicht' is daarvan een mooi voorbeeld. Het departement zorgde via een massamediale campagne voor bekendheid over de regels rond fietsverlichting, gemeentes speelden daarop in tijdens controles.

Ook als het gaat om zichtbaarheid van concrete handhavingsacties, krijgt communicatie een belangrijker rol. Het besef is gegroeid dat communicatie over handhavingsacties het effect van deze acties kan vergroten. Zichtbaarheid, bekendmaken van controles en boetes vergroot, zoals dat heet, de 'subjectieve pakkans'.

Uitvoerders en inspecties zetten in op de professionalisering van handhavingscommunicatie. O.a. bij de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en de Belastingdienst zijn specialisten aangewezen om via een aantal pilots het precieze effect van handhavingscommunicatie te onderzoeken. 2006 wordt daarbij het jaar van de pilots. Zij doen dat in onderlinge samenwerking, ook met onder andere de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Positionering: meerwaarde van een herkenbaar imago?

Onderwerp van discussie is de rol die het imago kan spelen bij de uitvoerings- en inspectietaken. De vraag is of een positief beeld van een professioneel werkende organisatie, de prestaties van de eigen organisatie en de medewerking van burgers stimuleert. En hoe zichtbaar moet het moederministerie nog zijn in die profilering? Uitvoeringsorganisaties maken daarin uiteenlopende keuzes.

De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) bijvoorbeeld, presenteert zich als onderdeel van het ministerie van Justitie. Uitvoerders als de IB-Groep, het UWV, het CWI en de Belastingdienst kiezen – letterlijk – voor een geheel eigen gezicht. Op hun websites bijvoorbeeld is geen spoor van het moederministerie te bekennen. Dit geldt ook voor een aantal inspecties, zoals de Onderwijsinspectie. Een hybride oplossing kiest bijvoorbeeld de Dienst Regelingen. Deze uitvoerder heeft een eigen huisstijl, die gelieerd is aan die van het ministerie van LNV. Maar voert zij een opdracht voor een andere organisatie uit, dan gebeurt dat op het briefpapier van de opdrachtgever.

De ervaringen van een organisatie als het Kadaster daarentegen, relativieren de hele discussie over het belang van een sterk imago. Ook zonder imagocampagne, zoals van de Belastingdienst, weet het Kadaster in een jaar bijna 16 miljoen informatieproducten via 'Kadaster on-line' te genereren, zo blijkt uit hun jaarverslag over 2004.

Uit gesprekken blijkt een aantal afwegingen rond de positionering een rol te spelen.

Het belang van een sterke positionering – betrouwbaar en professioneel – is voor een aantal uitvoerings- en handhavinginstanties erg belangrijk. Bovendien willen ze herkenbaar en aanspreekbaar zijn. Mensen moeten hen weten te vinden. Het eigen gezicht werkt daarbij beter dan een abstract ministerie of 'de overheid'. Die behoefte leidt ook tot kritische kanttekeningen bij de ontwikkelingen naar één overheidsloket.

Daarnaast speelt ook een breder organisatiebelang. Veel uitvoerders willen toe naar een ruimere dienstverlening dan alleen voor het 'eigen ministerie'. Een al te sterke link met een 'moederdepartement' zou dit in de weg kunnen zitten.

Een belangrijke reden ligt verder in de te bereiken doelgroep. Een sterke sectorgerelateerde dienstverlening – zoals die van de Dienst Regelingen – vraagt om een duidelijk zichtbare link met het landbouwministerie. Maar voor diensten die het algemeen Nederlands publiek benaderen, zoals de Belastingdienst, CWI, SVB en UWV, gaat dit minder op. De burger kent de uitvoerende dienst waarschijnlijk beter dan het voor het beleid verantwoordelijke ministerie.

Communicatie over resultaten: wie?

Zoals al in het begin gesteld: beleid wordt gemaakt in de uitvoering. Zijn er incidenten, is er sprake van falende dienstverlening of tegenvallende resultaten, dan krijgen de prestaties van uitvoerders en handhavers een politieke dimensie. Dan wordt het departement, de beleidsmaker, daarop aangesproken. De minister is ten slotte ook verantwoordelijk voor uitvoering en moet zich dus in de Kamer verantwoorden.

Inspecties verkeren soms in een lastig dilemma, als het gaat om het naar buiten brengen van inspectieresultaten. Een hoog aantal geconstateerde overtredingen wordt al snel vertaald naar ofwel falend beleid (“Minister, hoe kan dit?”), ofwel falende handhaving (“Inspectie, waar was je?”). Terwijl juist het opsporen van overtredingen een resultaat is van goede inspectie. De angst voor dit boomerang-effect kan ertoe leiden dat inspectieresultaten met weinig bombarie worden gepubliceerd. Waarmee inspecties een kans op profilering mislopen.

Samen optrekken

We begonnen met de uitdagingen die de Algemene Rekenkamer formuleerde voor verbetering van de relatie tussen beleid en uitvoering. De kern van het antwoord ligt in het begrip samenwerking. Allereerst een betere samenwerking tussen beleid en uitvoering, maar ook tussen uitvoeringsorganisaties onderling. Nu al zoeken uitvoeringsorganisaties de samenwerking op, vaak met als doel het optimaliseren van dienstverlening en bedrijfsvoering. Communicatie is in deze samenwerkingsprocessen de smeeroil.

Maar andersom kan samenwerking ook de kwaliteit van de communicatie ten goede komen. Het wordt steeds belangrijker om de communicatie in alle fasen – beleid, uitvoering en handhaving – op elkaar af te stemmen. Voorlichting over beleidsinhoud en nieuwe regels is allereerst een taak voor de departementen, maar met een belangrijke rol voor de uitvoerders. De handhavingscommunicatie is allereerst de verantwoordelijkheid voor de handhavers, met een belangrijke rol voor de uitvoerders. Maar de basis van goed communiceerbaar – en dus uitvoerbaar en handhaafbaar – beleid wordt gelegd op de beleidsdepartementen. Samen optrekken, met een afgestemde communicatie naar buiten treden, is essentieel. En dat gebeurt ook steeds meer.

Drs. P. (Paulijn) de Bruijne is kennisadviseur bij de Academie voor Overheidscommunicatie, binnen de Dienst Publiek en Communicatie (Rijksvoorlichtingsdienst).

Drs. B.T.J. (Ben) van der Beek werkte in diverse project- en managementfuncties bij de Sociale Verzekeringsbank. Sinds kort is hij lid van het Programmteam Andere Overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Noten

Dit artikel is mede gebaseerd op een aantal gesprekken met uitvoerende en toezichtinstanties, bij de voorbereiding van een special over Uitvoering op de website *Andere Overheid* en in een onderzoek van de Dienst Publiek en Communicatie naar de inzet van handhavingscommunicatie.

- 1 Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer, kamerstuk 28 831.
- 2 Zie: www.andereoverheid.nl. De special start medio november 2005.
- 3 Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, een aanpak gestart in 1999 die zorgt voor een opzet van begrotingen met een duidelijker koppeling tussen beleid, prestaties en geld.
- 4 Zie De uitvoeringstoets, handreikingen externe verzelfstandiging, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van oktober 2001.
- 5 Kabinetsvisie 'Andere Overheid', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 december 2003.
- 6 Bewijzen van goede dienstverlening, rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid van 8 november 2004.
- 7 WRR 2004, hoofdstuk 7.
- 8 Plan-Do-Check-Act cirkel van Walter Shewhart, vooral bekend geworden dankzij de managementliteratuur van W. Edwards Deming. Ook wel bekend onder de naam Deming cirkel.

Uit de praktijk

Kijk communicatief, niet juridisch!

Juridische afwegingen leiden soms tot onhandige communicatie, vindt Lex Valk, manager Communicatie van de IB-Groep. Hij zet communicatie liever in om het mensen gemakkelijk te maken. De website is daarbij een belangrijke spil. Maar ook de loketten in het land blijken onmisbaar.

“Juridische overwegingen leiden soms tot onhandige communicatie”

Wij lopen aan tegen beleid dat zich lastig laat communiceren. Er zijn erg veel regels, veel beleid is complex en eigenlijk niet goed uit te leggen. Dit leidt tot te ingewikkelde formulieren. Daarbij hanteren overheidsorganisaties soms verschillende interpretaties van dezelfde begrippen. Het begrip ‘inkomen’ bijvoorbeeld, wordt door de Belastingdienst anders gedefinieerd dan door ons. Nog een probleem: sommige juridische termen zijn onbegrijpelijk voor onze klanten – wat zijn bijvoorbeeld ‘telkinderen’? Toch moeten wij vanuit de wet- en regelgeving dit soort vragen stellen. Soms moeten we te veel communiceren, bijvoorbeeld omdat we iedere wijziging in de persoonlijke gegevens die mensen doorgeven, bevestigen door op papier een bericht terug te sturen. In andere gevallen is juist de klacht dat er te weinig is gecommuniceerd.

Juridische overwegingen leiden zo tot activiteiten, die vanuit communicatief oogpunt niet handig zijn. Het is de ‘eeuwige strijd’ tussen juristen en communicatieadviseurs.

IB-GROEP

De Informatie Beheer Groep (IB-Groep) voert als zelfstandig bestuursorgaan in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een aantal onderwijswetten en -regelingen uit. De kerntaken van de IB-Groep behelzen onder andere het verstrekken van studiefinanciering, OV-studentenkaart en tegemoetkoming schoolkosten, het verzorgen van het proces van aanmelding, selectie en plaatsing hoger onderwijs, het beheren van diverse onderwijsgerelateerde basisregistraties en het organiseren van staats- en schoolexamens.

Alle activiteiten van de IB-Groep zijn vastgelegd in een prestatiecontract met het ministerie van OCW.

De IB-Groep werkt aan het verbeteren van dienstverlening door onder andere:

- > alles één keer te vragen en bestanden te koppelen;
- > zo veel mogelijk via de website en elektronische formulieren te regelen (onlangs opende de groep daarvoor een compleet vernieuwde website www.IBGroep.nl, waarop studenten hun eigen gegevens kunnen beheren).

Dit moet leiden tot betere en snellere dienstverlening, minder invulfouten in formulieren, een ruimere bereikbaarheid (24/7) en dus uiteindelijk meer efficiency.

“Start vanuit de gedachte: hoe maken we het mensen makkelijk?”

Aan de basis van de ‘strijd’ tussen juristen en communicatiedeskundigen, ligt de verschillende manier van kijken naar de doelgroep. Juristen zien als onze belangrijkste taak het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik, en het voorkomen van bezwaar en beroep. Terwijl het vanuit communicatieoogpunt draait om dienstverlening; het mensen zo gemakkelijk mogelijk maken. Een voorbeeld: de OV-kaart wordt nu nog aangeboden aan studenten met een brochure over alle mogelijke vormen van misbruik, een soort juridische bijsluiter. Maar zou het niet veel leuker zijn om de kaart als een soort cadeautje aan te bieden? En veel handiger om studenten er persoonlijk, bij het afronden van hun studie, op te wijzen dat het tijd is de kaart weer in te leveren? Bijvoorbeeld per sms?

Daarnaast moeten we zorgen dat we veel eerder bij het ministerie aan tafel zitten. Vroeg in het beleidsproces, om de uitvoerbaarheid en communiceerbaarheid van regelgeving te toetsen. Voor de IB-Groep is er nog wel iets te halen uit de relatie met het ministerie van OCW...

“Eigen imago is voorwaarde voor continuïteit”

Bij de positionering van de IB-Groep benadrukken we vooral de kwaliteit van de dienstverlening: wij voeren zo goed mogelijk uit. We geven daarbij wel aan dat we de inhoud van de producten – bijvoorbeeld de hoogte van de studiebeurs – niet kunnen beïnvloeden; dat wordt bepaald door Tweede Kamer en OCW. We willen wat meer uit de schaduw van OCW treden en een bestendig en onderscheidend eigen imago opbouwen. Een van de redenen is het streven naar continuïteit; we willen laten zien dat de IB-Groep goed is in het uitvoeren van wet- en regelgeving en ook inzetbaar is voor andere taken.

“We zijn blij dat we de servicekantoren nooit gesloten hebben”

De IB-Groep kiest voor een *multi channel*-benadering: onze klanten kunnen ons via allerlei wegen bereiken. Als IB-Groep lopen we voorop bij het zoeken naar nieuwe systemen om in de communicatie in te zetten. We hebben een jonge doelgroep, die gebruik maakt van nieuwe ICT-toepassingen. Bovendien: voor veel burgers is de IB-Groep het eerste contact met een overheidsinstelling; we zouden dus een soort wegbereider kunnen zijn.

Er is algemene informatie (bijvoorbeeld foldermateriaal en de website). De schooldecanen zijn belangrijke intermediairs. Daarnaast heeft de IB-Groep servicecentra in het hele land, waar mensen persoonlijke voorlichting kunnen krijgen. Met name voor ‘niet formuliervaardigen’, zoals bijvoorbeeld allochtonen, is het bestaan hiervan erg belangrijk. We zijn blij dat we deze kantoren destijds niet gesloten hebben...

- > Dienstverlening: maak het mensen zo gemakkelijk mogelijk.
- > Aan tafel: zorg dat je bij het beleidsdepartement aan tafel zit om knelpunten in de uitvoering vroegtijdig ter sprake te kunnen brengen.
- > ICT: benut de mogelijkheden van internet voor een effectieve 24/7 dienstverlening.
- > Persoonlijk contact: zorg voor contactmogelijkheden voor mensen die niet met formulieren en ICT overweg kunnen.

WAAROM MENSEN ZICH AAN REGELS HOUDEN

En hoe communicatie daarop kan inspelen

DOOR JUDITH VAN ERP

Hoe beweeg je automobilisten om zich uit zichzelf aan de maximumsnelheid te houden? Controles en boetes helpen immers maar ten dele. Het antwoord ligt in de strategische inzet van communicatie. Onderzoek waarom mensen regels naleven en neem hun motief als aangrijpingspunt voor de communicatiestrategie. Een denkkader.

Op te hard rijden kan een boete volgen, dat weet iedereen. Toch verdient de schat-kist jaarlijks honderden miljoenen aan overtredingen van de maximumsnelheid. De dreiging van een bekeuring is kennelijk onvoldoende om de automobilist te bewegen de maximumsnelheid na te leven. Bovendien kan de politie niet overal controleren. Daarom trachten handhavingsorganisaties door informatie en communicatie de naleving van regelgeving te bevorderen. 'I love verkeersregels' is de nieuwste poging om de automobilist te stimuleren zich uit eigen beweging aan de regels te houden. De aanpak illustreert hoe de strategische inzet van communicatie het instrumentarium aan handhavingsinstrumenten kan aanvullen.

Meer dan de fear factor

Bij handhaving denken we meestal aan controle en sancties. Het perspectief van de overtreder staat centraal. Recentelijk komt er echter steeds meer aandacht voor de vraag waarom mensen en ondernemingen regels eigenlijk naleven. De vraag daarbij is hoe de doelgroep de regels ervaart, interpreteert, en welke redenen worden gehanteerd om regels na te leven of te overtreden. De dreiging van straf is een reden, maar niet de enige reden. Gedrag komt tot stand op grond van allerlei motieven. Normatieve ideeën over wat 'goed' gedrag is, sociale druk, en gemak en gewoonte, vormen een minstens even belangrijke verklaring voor gedrag als de 'fear factor'. Handhavingsorganisaties trachten dus steeds meer de vrijwillige naleving van regels te stimuleren. Dreigen met straf kan in sommige gevallen zelfs contra-productief zijn: de welwillende burger gaat zich opeens een crimineel voelen. Denk aan de commotie die ontstond na de invoering van de wet op de identificatieplicht, toen burgers die hun hondje uitlieten, een boete kregen vanwege het niet dragen van een legitimatie. De legitimiteit van de maatregel komt dan in gevaar.

Een bredere kijk op naleving vraagt breder arsenaal aan handhavingsinstrumenten

Een bredere kijk op naleving biedt perspectief op een meer omvattend arsenaal aan handhavinginstrumenten. In plaats van, of naast, controles en sancties die zijn gericht op het opsporen en bestraffen van overtredingen, kunnen instrumenten worden ingezet om overtredingen te voorkomen, en de vrijwillige naleving te bevorderen. De instrumentenmix kan worden uitgebreid of anders worden samengesteld. Een van de instrumenten die goed in een dergelijke mix past, is communicatie.

Informatie en communicatie kunnen op allerlei momenten in de beleidscyclus bijdragen aan de naleving van regelgeving door de doelgroep. Vanaf de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving kan een doordacht communicatietraject bijdragen aan de bekendheid en het draagvlak voor de regels. Daarmee kan de vrijwillige naleving worden bevorderd. Ook kan communicatie het effect versterken van repressieve handhavingsmiddelen, zoals controles of sancties. Handhaving kan zelfs (voornamelijk of uitsluitend) communicatief van aard zijn. Dat kan het geval zijn als men de naleving met name door voorlichting probeert te stimuleren. Sommige wetgeving kent geen sancties, of sancties zijn bedoeld als stok achter de deur. Maar het is ook mogelijk dat informatie als sanctie wordt ingezet. We denken dan bijvoorbeeld aan de openbaarmaking van toezichtinformatie met betrekking tot bedrijven en instellingen, zoals ziekenhuizen. In een tijd waarin imago en consumentenvertrouwen steeds belangrijker worden, kan het openbaar maken van overtredingen een krachtiger sanctie zijn dan een boete.

Inspelen op motieven

Communicatie kan dus een krachtig beleidsinstrument zijn bij de handhaving van beleid. Bovendien kost het verhoudingsgewijs weinig en richt het geen zichtbare schade aan. Hierdoor bestaat echter ook de neiging communicatie willekeurig in te zetten zonder de effecten ervan te meten. Maar op welk moment is welk type informatie geschikt? En hoe moeten communicatie en andere beleidsinstrumenten worden gecombineerd? Om deze vragen te beantwoorden, moet een communicatiestrategie worden ontwikkeld die past bij de situatie. Afhankelijk van het type doelgroep, het nalevingsgedrag, en de fase van de beleidscyclus waarin men zich bevindt, kunnen verschillende strategieën nodig zijn (en niet-passende strategieën kunnen een contraproductief effect hebben).

DE TAFEL VAN ELF

In het ordeningskader voor communicatiestrategie zijn de categorieën uit de Tafel van Elf herkenbaar. De Tafel van Elf is een instrument om de motieven voor naleving van de doelgroep systematisch in kaart te brengen. Het model wordt onder meer gebruikt voor de beoordeling van de handhaafbaarheid van een regel en voor de ontwikkeling van handhavingbeleid. Dit model kent elf dimensies die

elk van belang zijn voor de naleving, waaronder de bekendheid met en duidelijkheid van de regelgeving bij de doelgroep, gezagsgetrouwheid van de doelgroep, sociale controle, en de gepercipieerde controle-, pak-, en sanctiekans. Die laatste percepties hoeven vanzelfsprekend niet in overeenstemming te zijn met de werkelijke handhavinginspanningen. Zie ook www.it11.nl.

Het onderstaande ordeningskader kan behulpzaam zijn bij de situationele inzet van communicatiestrategieën bij de uitvoering van beleid. In dit ordeningskader staan de motieven centraal van degenen tot wie de regelgeving is gericht ofwel de gedragsmechanismen die leiden tot naleving of overtreding van regelgeving. Het analysekader identificeert vier categorieën motieven voor naleving: kennis, economische, sociale en normatieve motieven. Hierbij horen vier communicatiestrategieën: instrueren, prikkelen, faciliteren, en motiveren.

ORDENINGSKADER: WANNEER WELKE COMMUNICATIESTRATEGIE?			
Motief voor naleving doelgroep	Aangrijpingspunt	Communicatiestrategie	Communicatievorm
<i>Kennismotief</i>	<ul style="list-style-type: none"> > Kennis van de regels > Vaardigheden/technische mogelijkheden om regels uit te voeren 	<i>Instrueren</i>	<ul style="list-style-type: none"> > Kennisoverdracht > Training
<i>Economisch motief</i>	<ul style="list-style-type: none"> > Gepercipieerde kosten en baten van naleving en overtreding 	<i>Prikkelen:</i> <ul style="list-style-type: none"> > afschrikken > overhalen 	<ul style="list-style-type: none"> > Voorlichting over handhaving en sancties > Voorlichting over andere kosten en baten naleving/overtreding
<i>Sociaal motief</i>	<ul style="list-style-type: none"> > Sociale omgeving 	<i>Faciliteren</i>	<ul style="list-style-type: none"> > Faciliteren van controle en sancties door derden > Zelfregulering
<i>Normatief motief</i>	<ul style="list-style-type: none"> > Eigen normen > Legitimiteit van de handhaver en procedurele rechtvaardigheid 	<i>Motiveren</i>	<ul style="list-style-type: none"> > Inspelen op eigen normen en identiteit van doelgroep > Informatie over de legitimiteit van de handhaving/handhavende instantie

Instrueren om kennis te vergroten

Een eerste motief om regels na te leven is dat de doelgroep de regels kent, begrijpt en kan toepassen. Dat lijkt een open deur, maar uit verschillende studies blijkt dat een belangrijk aantal overtredingen onbewust en ongewild plaatsvindt. Dat kan zijn vanwege een gebrek aan kennis over de (gewijzigde) regelgeving, of omdat men niet weet hoe de regels moeten worden nageleefd, of hiertoe de middelen mist. Als de doelgroep niet de expertise of informatie heeft om na te leven, is men ook niet in staat om te reageren op economische prikkels of sanctiedreiging. Vanzelfsprekend kan voorlichting hieraan bijdragen door de doelgroep te informeren over regelgeving (hetzij nieuwe of gewijzigde regels, hetzij regels die zijn afgeschaft), maar bijvoorbeeld ook over nieuwe productiemethoden waardoor men bijvoorbeeld beter aan milieueisen kan voldoen. Ook training in vaardigheden die nodig zijn om regels na te leven, behoort hier tot de mogelijkheden. Bij de introductie van nieuwe regelgeving verdient het aanbeveling om voldoende aandacht te besteden aan het leerproces van de doelgroep, zowel ten aanzien van de regels zelf, als ten aanzien van het juist uitvoeren ervan.

Prikkelen tot de juiste afweging

De adequate naleving van regelgeving vereist vaak een inspanning: belasting moet worden betaald; op de werkplek moet veilig worden gewerkt, enzovoort. Naleving kan dus worden gezien als gedrag met kosten en baten. Ook aan overtredingen zijn kosten en baten verbonden. Hoewel de afweging hiertussen niet altijd bewust wordt gemaakt, spelen gepercipieerde kosten en baten wel een rol bij de keuze om regels na te leven. Kosten van overtredingen zijn bijvoorbeeld kosten van sancties, die weer afhangen van de gepercipieerde controlekans, opsporingskans en sanctiekans. Andere kosten zijn het risico van een ongeval of andere veiligheidseffecten. Baten van naleving zijn bijvoorbeeld gelegen in concurrentievoordeel, imagowinst (een voorloper of maatschappelijk verantwoord ondernemer te zijn), minder controles enzovoort.

Communicatie kan op deze motieven inspelen door de perceptie van kosten en baten te beïnvloeden. In de eerste plaats kan communicatie afschrikken van het begaan van een overtreding. Hiertoe behoren klassieke handhavingsboodschappen over controles, sancties, of andere risico's van overtredingen, die natuurlijk nog steeds nodig zijn. Wat door de regelgever als afschrikwekkend wordt beschouwd, is dat voor de doelgroep echter niet altijd: maar al te vaak worden boetes door bedrijven als bedrijfsrisico ingecalculerd. En in bepaalde groepen is het plegen van een overtreding een signaal om erbij te horen. Voorlichting over sancties zal daarom alleen afschrikken als de pakkans als reëel wordt ervaren en de sanctie ook werkelijk als een straf. Het loont daarom de moeite om ook informatie te verstrekken die de voordelen van de naleving benadrukt.

Faciliteren van controle door directe omgeving

Handhaving door de overheid speelt in veel gevallen slechts een beperkte rol bij gedrag. De dagelijkse omgeving oefent een veel krachtiger invloed uit. Vrienden, familie en collega's of – bij een bedrijf – afnemers, concurrenten en omwonenden, controleren en corrigeren elkaar. Een sanctie kan een negatief effect hebben op het imago van een bedrijf of persoon. De schande van een sociale sanctie is vaak groter dan de financiële schade van een boete, hoewel wederom geldt dat de kosten en baten van overtreding per groep kunnen verschillen.

Informatie vanuit de overheid kan inspelen op deze sociale motieven voor naleving. Dat kan in de eerste plaats door overtreders te stigmatiseren: *naming and shaming*. Een recent voorbeeld is het dreigement van de politie om de foto van een *hooligan* openbaar te maken, als hij zichzelf niet aangaf. Een neutralere manier om van sociale mechanismen gebruik te maken, is het openbaar maken van toezichtinformatie, zodat afnemers zelf druk kunnen uitoefenen om na te leven. De onderwijsinspectie publiceert haar inspectierapporten al sinds jaar en dag, zodat ouders en leerlingen weten op welke punten de kwaliteit van het onderwijs kan worden verbeterd. Ook keurmerken en certificatieregelingen zijn een vorm van zelfregulering met effecten voor de naleving. De overheid kan hierin faciliteren door bekendheid te geven aan een keurmerk, of de randvoorwaarden te scheppen voor informele communicatie. Tot slot kan de overheid positieve voorbeelden creëren door prijzen uit te reiken of anderszins de aandacht te vestigen op bedrijven die goed naleven.

Motiveren om het goede te doen

Als regels overeenstemmen met de eigen normen van de doelgroep, is dat een krachtige reden voor de naleving van deze regels. Regels die legitiem worden gevonden, worden gevolgd omdat mensen het 'goede' regels vinden. Ze worden geïnternaliseerd en vanzelfsprekend, zodat handhaving beperkt kan blijven tot een bepaald 'onderhoudsniveau'. Communicatie kan in de eerste plaats bijdragen aan het draagvlak voor de regels zelf, door het begrip ervoor te bevorderen en bijvoorbeeld de gunstige effecten onder de aandacht te brengen.

Ook de legitimiteit en rechtvaardigheid van de uitvoeringsorganisatie en de handhaving zijn van invloed op de naleving. 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker', kweekt bijvoorbeeld goodwill bij de burger om belasting te betalen. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat uitvoerings- en handhavingsprocedures die als rechtvaardig worden ervaren, bijdragen aan de bereidheid tot naleving'. Andersom zijn berichten die het gevoel van rechtvaardigheid ondergraven funest voor de naleving: het bestaan van vrijplaatsen waar men massaal de belastingen en andere regels ontduikt, roept bij de burger de vraag op waarom hij wél zou betalen.

Pagina 80 < Een stappenplan voor het inpassen van communicatie in de handhavingsstrategie

Verkeerde strategie, averechts effect

Het onderscheid tussen deze vier typen motieven is vanzelfsprekend een analytisch onderscheid. In werkelijkheid lopen verschillende redenen voor naleving door elkaar. Door ze te onderscheiden, kan beter worden doordacht met welk doel communicatie wordt ingezet en welk effect ervan kan worden verwacht. Zo wordt duidelijk dat instructieve voorlichting bijdraagt aan de kennis van de regels, maar nog niet aan de motivatie om regels te volgen. Voor die motieven kan dan worden overwogen aanvullende strategieën te ontwikkelen; of in ieder geval kan worden beseft dat het effect van de voorlichting slechts tijdelijk zal zijn. Andersom is een 'motiverende' campagne onvoldoende om de calculerende potentiële overtreder af te schrikken. 'I love verkeersregels' zal de massa die zich al aan de maximumsnelheid hield, misschien bevestigen in hun zelfbeeld van een nette burger, maar de notoire snelheidsduivel niet doen afremmen.

Al eerder stelde ik dat een verkeerde strategie op het verkeerde moment, een averechts effect kan hebben. Ik noem enkele voorbeelden.

De meeste mensen betalen 'normaal' belasting en stoppen voor rood licht. Zo zijn er veel regels die als vanzelfsprekend, uit gewoonte of vanwege andere intrinsieke motieven, worden nageleefd. De Amerikaanse psycholoog Cialdini ontdekte een onverwacht effect van communicatie over dit type regels. Als een campagne de aandacht vestigt op deze regels, zou deze groep de indruk kunnen krijgen dat het volgen van deze regels niet vanzelfsprekend is. Dat is bijvoorbeeld een risico van de 'I love verkeersregels'-campagne. Hetzelfde geldt voor de publicatie van handhavingsgegevens. Meestal maken handhavingsorganisaties met enige trots bekend hoeveel overtreders zijn opgepakt – ook hun eigen bestaan wordt hier immers mee gelegitimeerd. Dit vormt enerzijds een prikkel in termen van gepercipieerde

pakkans, maar tegelijkertijd wordt duidelijk dat een grote groep mensen zich kennelijk niet aan de regels houdt. Normvervaging kan een gevolg zijn. De vraag is wat dan zwaarder weegt: het positieve, bevestigende effect of het normvervagende effect. Nader onderzoek op dit punt is zeker de moeite waard, omdat wetenschappelijke kennis hierover nagenoeg ontbreekt.

Een campagne over 'vanzelfsprekende regels' kan leiden tot normvervaging

Een laatste voorbeeld: uit de gezondheidsvoorlichting is bekend dat voorlichting waarin het risico van bepaald gedrag wordt benadrukt, op zijn minst zal worden genegeerd als geen uitvoerbaar gedragsalternatief wordt geschetst. Het gevaar is zelfs dat de ontvanger van de boodschap het als gevaarlijk afgeschilderde gedrag gaat bagatelliseren ('angstcontrole'). Als iemand eenmaal bang is gemaakt maar geen uitvoerbaar alternatief ziet, is dat immers een logische reactie. Prikkelende voorlichting zonder instructie hoe te handelen, kan dus averechts werken.

Meer onderzoek

Het is duidelijk dat handhavingscommunicatie niet beperkt hoeft te worden tot informatie over sancties. Communicatie biedt vele mogelijkheden om de naleving van regelgeving te bevorderen. In de komende jaren moet meer onderzoek worden gedaan naar de effecten van overheidscommunicatie op de naleving van regelgeving. Dat onderzoek zou zich met name moeten richten op de effectiviteit van concrete handhavingsarrangementen waarin communicatie en andere instrumenten in verschillende combinaties optreden.

Dr. J.G. (Judith) van Erp is als onderzoeker verbonden aan de sectie Rechtssociologie van de Erasmus universiteit Rotterdam. Daarnaast werkt zij als onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie.

Noot

¹ Tyler, T., *Why people obey the law*, Yale University Press, 1990.

Naleving als onderwerp aan de onderhandelingstafel

Wij zijn er niet om zoveel mogelijk bonnen uit te schrijven, maar juist om naleving te bevorderen. Dat vindt Peter Weeda, hoofd van de afdeling Concernbeleid bij de Arbeidsinspectie. Overleg met de branches over voorgenomen controles en normering, wint daarbij aan belang.

“Overleg met de branche om zelfwerkzaamheid te stimuleren”

Ons belangrijkste doel is niet om zoveel mogelijk overtredingen op te sporen, maar om juist overtredingen te voorkomen. Het stimuleren van de zelfwerkzaamheid van branches is daarbij erg belangrijk. Veel communicatie is daarop gericht. Na een risicoanalyse – waar is de meeste kans op gezondheids- en veiligheidsrisico's? – stellen we de prioriteiten vast in een jaarplan. Vervolgens wordt daar een aantal projecten rond geformuleerd. Daarbij is vaak vooroverleg met de werkgevers en werknemers in de branche: over de handavingsonderwerpen en de timing, maar ook over de normering.

Wanneer dat aan de orde is, wordt aangesloten bij afspraken die branches in convenanten met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben vastgelegd. Soms is sprake

ARBEIDSINSPECTIE

De Arbeidsinspectie (AI) ziet er bij bedrijven en instellingen op toe dat werkgevers en werknemers de wetgeving op het gebied van de arbeidsbescherming naleven. Het gaat dan om onder andere de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet, de Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit Risico's Zware Ongevallen.

De Arbeidsinspectie doet dit door handhaving van wetten en besluiten, uitvoering en informatievoorziening. Handhaving vindt zowel proactief (onder andere door uitvoering van inspecties) als preventief (onder andere door voorlichting) en reactief (onder andere door optreden naar aanleiding van een onderzoek naar een ongeval of klacht) plaats.

Inspecteurs van de Arbeidsinspectie voeren controles uit en hanteren de volgende handavingsinstrumenten:

> geven van een waarschuwing;

- > stellen van een eis tot naleving van de wet;
- > opmaken een bestuurlijk boeterapport bij ernstige overtredingen of recidive;
- > stilleggen van de werkzaamheden bij ernstig gevaar voor de veiligheid of gezondheid van de werknemer;
- > opmaken van proces-verbaal als er sprake is van een misdrijf of een overtreding van in de regelgeving genoemde verbodsbepalingen.

Daarnaast kunnen burgers en bedrijven terecht bij de Arbeidsinspectie met vragen, of om klachten of bedrijfsongevallen te melden.

Per jaar heeft de inspectie circa 60 handavingsprojecten, die op basis van onderzoeken, risicoanalyses en monitoring in een jaarplan worden vastgelegd.

van uitstel van toezicht, om de branche de gelegenheid te geven zaken verder uit te werken. Soms vraagt een branche zelf om de handhaving op te voeren, om zo de druk op niet-aangesloten brancheleden die ‘achterblijven’ te vergroten. De Arbeidsinspectie werkt komend jaar aan een experiment met het verstrekken van branchespecifieke brochures over de wet- en regelgeving, de risico’s en het handhavingsbeleid aan vier specifieke branches.

“Maak handhavingsplannen van tevoren bekend”

De Arbeidsinspectie maakt de inspectieplannen van tevoren bekend, via de website en in ons jaarplan. Voor sommige terreinen geven we zelfs de tijdspanne aan. We hopen dat dit preventief werkt; dat de branche de handschoen oppakt.

Dit is wel afhankelijk van het onderwerp. Het aankondigen van controles is mogelijk bij bijvoorbeeld gezondheidsrisico’s; die bouwen zich over een lange periode op, zoals werkdruk. Soms is vooraankondiging praktisch: bijvoorbeeld om interviews met werknemers te kunnen houden. Of om persaadacht te genereren, bijvoorbeeld voor invallen om illegale tewerkstelling op te sporen. Maar bij andere onderwerpen moet je het juist niet doen. Bijvoorbeeld bij zaken die sowieso in orde moeten zijn, zoals valbeveiligingen in de bouw.

“Eerst voorlichten, dan pas inspecteren”

We analyseren steeds vaker, met behulp van de Tafel van Elf, wat de redenen voor niet-naleving zijn. Zijn de regels onbekend of onbegrijpelijk, dan leggen we dit terug bij SZW. Ons advies is dan: eerst voorlichten, dan pas inspecteren.

“We brengen geen informatie over specifieke bedrijven naar buiten”

Het systeem is nu: bestraffen, niet belonen. We belonen bedrijven dus niet met positieve aandacht. Extra bestraffing, door bijvoorbeeld ‘zwarte lijsten’ te publiceren, is ons ontraden door de SER. Bovendien maken wij als inspectie maar een momentopname; wij doen geen volledige audits. We communiceren wel altijd binnen een bedrijf over overtredingen en boetes. We sturen een afschrift van de brief die naar de directie van een geïnspecteerd bedrijf gaat, naar de ondernemingsraad of werkgeversvertegenwoordiging.

“In rapportages ook aandacht voor positieve resultaten”

We proberen onze rapportages van handhavingsprojecten tegenwoordig meer te laten zijn dan het puur rapporteren van de geconstateerde overtredingen. We analyseren de trends, formuleren aanbevelingen aan de branche en besteden ook expliciet aandacht aan de dingen die goed gaan. Dit is een omslag voor een dienst die van nature gespitst was op alles wat niet goed gaat...

- > Varieer: wat bij de een werkt, werkt elders niet. Een nieuwsbrief voor de chemische industrie was een tijdje zeer succesvol, maar is gestopt toen hij zijn functie verloor.
- > Details: communicatie vindt overal plaats. Ook in de presentatie van inspecteurs, bijvoorbeeld. Zij krijgen instructies (gedraag en kled je correct, stel je bij binnenkomst voor, leg het doel van je komst uit). Zij zijn immers het visitekaartje van de Arbeidsinspectie.
- > Positief nieuws: benut verslagen en rapporten ook voor aanbevelingen en het weergeven van positieve resultaten.
- > Vooroverleg: maak planning en prioritering van de handhaving inzet voor overleg met de branches.

VAN PERSBERICHT TOT POLITIEPET

Handhavingscommunicatie: hoe doe je dat?

DOOR MARIAN GACSBARANYI-SMINK

Met handhavingscommunicatie versterk je het effect van de handhaving. Een gewaarschuwd mens telt ten slotte voor twee. Maar hoe pas je de theorie nu in de praktijk toe? Hoe geef je het instrument handhavingscommunicatie een goede plek in de totale handhavingsaanpak? Het stappenplan voor het opstellen en uitvoeren van een handhavingsprogramma helpt hierbij.

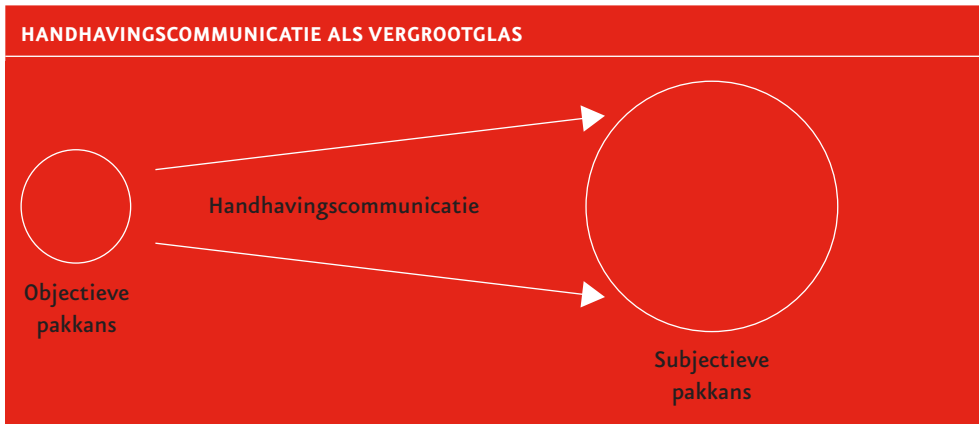
We beginnen met een voorbeeld. Tijdens het Zomercarnaval in Rotterdam verkochten diverse winkels, zoals drogisterijen en kappers, al jarenlang alcohol langs de route. Voor dergelijke winkels is dit verboden op basis van de Drank- en Horecawet. In dit geval kan de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) voor een repressieve aanpak kiezen, namelijk tijdens het evenement controles uitvoeren en bij een overtreding optreden. Deze aanpak heeft een nadeel: totdat de controleur langskomt wordt er illegaal alcohol verkocht. Bovendien kost repressie relatief veel capaciteit en kan de controleur veel weerstand van de ondernemers verwachten. In 2002 heeft de VWA daarom een andere aanpak gekozen. Vooraf stuurde ze brieven naar de betreffende ondernemers, met daarin een uitleg van de regels en de aankondiging van de controles. Verder werden de sancties (hoogte van de boetes) benoemd. Tijdens het evenement voerde de VWA controles uit. Daarbij constateerde ze nagenoeg geen illegale verkoop van alcohol. De ondernemers gaven aan vanwege de brief eieren voor hun geld gekozen te hebben.

Zoals uit het voorbeeld blijkt kan communicatie de handhaving versterken en zo de naleving bevorderen. Het instrument handhavingscommunicatie krijgt daarom een steeds belangrijker plaats in het handhavingsprogramma, tussen andere instrumenten als controle en sancties.

Communicatie als vergrootglas

Wanneer wordt 'gewone' communicatie handhavingscommunicatie? Als communicatie gekoppeld is aan de handhaving, dan spreken we van *handhavingscommunicatie*. Handhavingscommunicatie is de planmatige inzet van communicatie gekoppeld aan handhaving, ter bevordering van de naleving van wet- en regelgeving. Handhavingscommunicatie heeft een preventief karakter, een gewaarschuwd mens telt tenslotte voor twee. Het werkingsprincipe van handhavingscommunicatie is gebaseerd op het vergroten van de *subjectieve pakkans*, de door de gecontroleerde ingeschatte kans om gepakt te worden als hij/zij de regels overtreedt. Deze sub-

jectieve pakkans is medebepalend voor het nalevingsgedrag. Communicatie over de handhaving werkt als een vergrootglas: het versterkt het effect van de handhaving en bevordert daarmee de naleving.



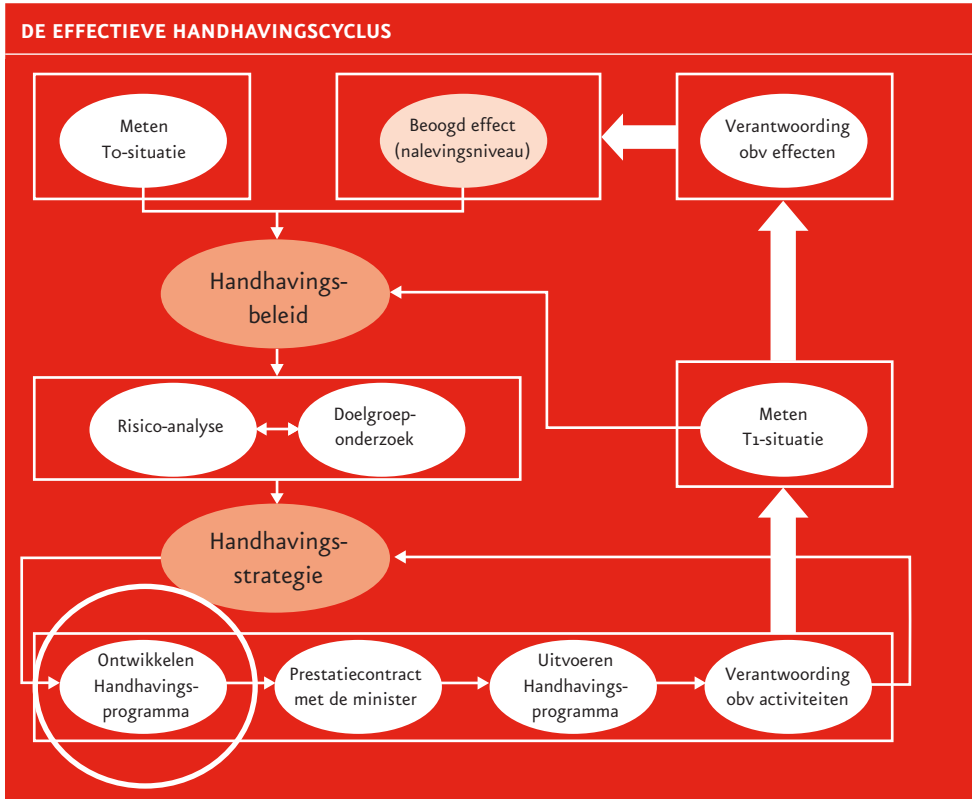
De elementen 'planmatig' en 'gekoppeld aan handhaving' zijn van belang. Het succes van handhavingscommunicatie hangt samen met een sterke regie en de integratie met de handhaving. Handhaving en communicatie moeten één geheel zijn.

Effectief toezicht

Het VWA-rapport 'Effectief toezicht houden, hoe doe je dat?'¹ biedt inzicht in de visie van de VWA op effectief toezicht. Bij *Effectief Toezicht* gaat het niet langer om slechts het uitoefenen van toezicht, maar om het maatschappelijke effect. Belangrijk is daarbij het verhogen van de nalevingsniveaus. Om dit effect te bereiken is het van belang de juiste instrumentenmix te kiezen. Naast de klassieke instrumenten, zoals inspecties en monsternamen, worden er diverse innovatieve instrumenten ontwikkeld. Handhavingscommunicatie is hiervan een voorbeeld.

Handhavingscommunicatie maakt als instrument onderdeel uit van het handhavingsprogramma. Het handhavingsprogramma is een stap binnen het *Effectief Toezicht*. Het proces wordt gevisualiseerd in het model 'De effectieve handhavingscyclus'. Het model toont de volgorde en de samenhang tussen de verschillende activiteiten.

DE EFFECTIEVE HANDHAVINGSCYCLUS



Voordat het uiteindelijke handhavingsprogramma ontwikkeld wordt, moet een aantal stappen doorlopen worden. Zo moet het huidige nalevingsniveau bekend zijn (nulmeting) en het beoogde nalevingsniveau gedefinieerd worden. Kortom: je moet weten hoe groot het naleefprobleem is en wat je wilt bereiken. Verder is een doelgroepanalyse essentieel. Aan de hand van deze analyse krijg je inzicht in de nalevingsmotieven van de doelgroep. Er kunnen namelijk zeer uiteenlopende redenen zijn waarom de regels niet worden nageleefd. Voorbeelden hiervan zijn: onvoldoende kennis van de regels, houding ten opzichte van de regels, kosten-baten-afweging, lage controlekansperceptie, enzovoort. Als tevens de risico's geïventariseerd zijn en een handhavingsstrategie is vastgesteld, kan gestart worden met de ontwikkeling van het handhavingsprogramma. Dit houdt in: het kiezen van de juiste instrumentenmix.

Het samenstellen van een effectieve en efficiënte instrumentenmix is afhankelijk van het probleem, de doelgroep, de nalevingsmotieven van de doelgroep, de organisatorische mogelijkheden, enzovoort. Handhavingscommunicatie is een van de instrumenten binnen het programma.

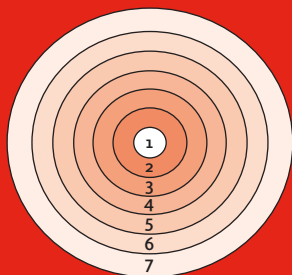
Van beleidscommunicatie tot handhavingscommunicatie

Handhavingscommunicatie kan op verschillende momenten en manieren in het handhavingsproces ingezet worden.

Zo kan men kiezen voor het aankondigen van acties en/of het publiceren van resultaten achteraf. Het meeste effect wordt bereikt door een mix te hanteren van aangekondigde en niet aangekondigde controles. Zo kondigt de politie regelmatig snelheidscontroles op diverse wegen aan. Iedereen weet dat naast de aangekondigde controles ook op andere wegen gecontroleerd kan worden. De communicatie van de controleur richting de ondernemer en het zichtbaar maken van de controles (politiepet, dienstauto met het logo van de toezichthouder) zijn ook vormen van handhavingscommunicatie. Er kan over verschillende aspecten gecommuniceerd worden, bijvoorbeeld over handhavingsplannen, handhavingsresultaten, opgelegde sancties, handhavingsmethoden, controleprioriteiten of uitbreiding van handhavingscapaciteit. Handhavingscommunicatie kan daarbij uitgezet worden via diverse kanalen. Zo kan gekozen worden voor persoonlijke media, zoals brieven, gesprekken ter plekke of telefonisch contact. Er kan ook branchegericht gecommuniceerd worden, via brancheorganisaties en vakbladen. Tot slot kan gebruikt gemaakt worden van de massamedia, zoals radio, televisie en kranten. De keuze van de communicatiekanalen is uiteraard afhankelijk van het onderwerp en de doelgroep.

Het Schillenmodel², ontwikkeld door de Handhaving Adviesgroep Bloemendaal, dient als hulpmiddel bij het formuleren van de communicatieboodschap. In het model worden de communicatievormen op een logische manier gegroepeerd rondom de controle. De communicatieschillen vertegenwoordigen de preventieve kant van handhaving. Alle schillen hebben invloed op het nalevingsgedrag van de doelgroep.

HET SCHILLENMODEL



1. De controle
2. Handhavingssignalen
3. Handhavingsvoorlichting
4. Voorlichting over handhaving in het algemeen
5. Maatregelvoorlichting
6. Argumentenvoorlichting
7. Probleemstelling/Agendasetting

In het Schillenmodel zijn 6 communicatieschillen (genummerd 2 t/m 7) gegroepeerd rondom de controle. De schillen 2 t/m 4 gaan over de handhaving, het betreft hier de zogenaamde *handhavingscommunicatie*. Deze vorm van communicatie is van invloed op de subjectieve pakkans.

De schillen 5 t/m 7 gaan over wat er moet worden gehandhaafd en waarom. Dit wordt *beleidscommunicatie* genoemd. Deze vorm van communicatie is vooral van invloed op de houding van de ondernemer ten aanzien van de regel en de kennis van de regel. De houding is vervolgens weer van invloed op het nalevingsgedrag. Afstemming tussen de verschillende vormen van communicatie is van belang.

Het stappenplan

Het nadenken over de inzet van handhavingscommunicatie gebeurt tijdens het opstellen van het handhavingsprogramma; de omcirkelde fase in het proces van Effectief toezicht (zie kader). Voor de praktijk is het 'Stappenplan opstellen en uitvoeren van het handhavingsprogramma'³ ontwikkeld. Door het toepassen van dit stappenplan worden de voorbereiding en uitvoering van handhaving en het toepassen van handhavingscommunicatie met elkaar verweven. We lichten de stappen hieronder toe.

STAPPENPLAN OPSTELLEN EN UITVOEREN VAN HET HANDHAVINGSPROGRAMMA

Stap 1:	Verdieping doelgroepanalyse
Stap 2:	Kiezen van de instrumentenmix
Stap 3:	Subdoelstellingen formuleren
Stap 4:	Opstellen actieplan
Stap 5:	Uitvoeren actieplan
Stap 6:	Evaluatie

Stap 1: Verdieping doelgroepanalyse

Naast het analyseren van het nalevingsgedrag, de houding en de kennis van de regels van de doelgroep is het van belang inzicht te hebben in een aantal andere aspecten, zoals:

- de omvang en de spreiding van de doelgroep;
- de segmenten binnen de doelgroep;
- de cultuur(culturen) binnen de doelgroep;
- of, en zo ja hoe, de doelgroep georganiseerd is (brancheorganisatie).

Bij de toepassing van handhavingscommunicatie zijn de volgende aspecten van belang:

- Welke media hebben een groot bereik bij de doelgroep?
- Zijn er vakbladen die door de doelgroep gelezen worden?
- Welke taal spreekt de doelgroep voornamelijk en wat is het taalniveau (belangrijk bij het formuleren van de boodschap)?
- Welk deel van de doelgroep is lid van een brancheorganisatie?
- Wat is er in het verleden over handhaving richting de doelgroep gecommuniceerd?

Stap 2: Kiezen van de instrumentenmix

In deze fase wordt afhankelijk van het nalevingstekort, het gedrag van de doelgroep en de organisatorische mogelijkheden een effectieve mix van instrumenten gekozen.

Voorbeelden van instrumenten zijn:

- handhaving;
- handhavingscommunicatie;
- alternatieve sanctiemiddelen;
- klachtenlijn inzetten;
- samenwerking met andere toezichthouders, voorlichtingsinstanties, brancheorganisaties;
- financiële maatregelen inzetten die de naleving bevorderen.

De keuze en uitvoering van de instrumentenmix is een samenspel tussen diverse organisaties, zoals toezichthouders, voorlichtingsinstanties, maatschappelijke organisaties, brancheorganisaties, opleidingsinstituten en scholen.

Om het instrument handhavingscommunicatie in te kunnen zetten, moet wel aan een aantal randvoorwaarden⁴ worden voldaan.

RANDVOORWAARDEN TOEPASSING HANDHAVINGSCOMMUNICATIE

- > Er moet voldoende handhavingscapaciteit beschikbaar zijn.
- > De regel moet handhaafbaar zijn.
- > Er moet sprake zijn van een reële sanctiemogelijkheid.
- > De doelgroep moet homogeen (te maken) zijn.
- > De handhaving moet eenduidig zijn en van hoge kwaliteit.
- > Binnen de samenleving moet (enig) draagvlak bestaan voor de regels en strenge(re) handhaving van deze regels.
- > Aan het te beïnvloeden gedrag moet een rationele afweging ten grondslag liggen.

Stap 3: Subdoelstellingen formuleren

Naast de hoofddoelstelling die betrekking heeft op een verhoging van het nalevingsniveau bij de doelgroep, worden een aantal subdoelstellingen geformuleerd. De communicatiedoelstellingen hebben betrekking op de factoren die van invloed zijn op de subjectieve pakkans, zoals kennis van de regels, het waarnemen van de controle in de media, de sanctiezwarte enzovoort.

Voorbeelden van communicatiedoelstellingen zijn:

Na afloop van de actie:

- heeft 80% van de doelgroep iets gehoord/gelezen over de leeftijdsgrenzencontroles van de VWA;
- weet 90% van de doelgroep dat de VWA de handhaver is van de Warenwet;
- weet 70% dat de sanctie voor het niet toepassen van de hygiënecoderegels een boete van 450 euro is;

- schat 50% de kans om gepakt te worden, als hij/zij tabak verstrekt aan jongeren < 16 jaar, hoog in.

Stap 4: Opstellen actieplan

Het actieplan bestaat uit handhavings- en communicatieactiviteiten, al dan niet gekoppeld aan de activiteiten van andere organisaties. De volgende vragen zijn van belang voor het opstellen van het communicatieplan.

- Wat is de communicatiedoelgroep (primaire en secundaire doelgroepen)?
- Op welk niveau (Schillenmodel) wordt er gecommuniceerd (handhavingssignalen, handhavingsvoorlichting, maatregelvoorlichting, enzovoort)?
- Wat is de boodschap (en de toonzetting)?
- Over welke onderwerpen wordt gecommuniceerd (handhavingsactie, onderzoek, e.d.)?
- Wanneer wordt er actief gecommuniceerd (bijvoorbeeld voor, tijdens en/of na afloop van een actie)?
- Welke kanalen/media worden gebruikt (brieven, mail, website, congressen, radio/tv, schrijvende pers: algemene pers/vakpers, landelijk/regionaal)?
- Zijn er intermediairs (brancheorganisaties) waarmee gecommuniceerd kan worden?
- Bedenk een pakkende naam voor de handhavingsactie.

De communicatieaspecten worden verwoord in een communicatieplan. Hierin wordt zowel de externe als de interne communicatie belicht.

Bij het opstellen van het actieplan is afstemming essentieel. Het actieplan komt tot stand in nauwe samenwerking tussen de projectleider, de handhavers, de afdeling communicatie/persvoorlichting en mogelijk samenwerkende externe organisaties.

In deze fase worden ook afspraken gemaakt over de rol van de betrokkenen. Ofwel: wie doet wat en is waarvoor verantwoordelijk? Deze samenwerking en heldere afspraken zijn essentieel voor het slagen van de actie. Ook het informeren van het verantwoordelijke ministerie en organisaties die zijdelings betrokken zijn is noodzakelijk, om te voorkomen dat de inspanningen elkaar tegenwerken.

Verder is het van belang een vraag- en antwoordlijst op te stellen. Dit is een hulpmiddel dat in de uitvoeringsfase gebruikt wordt bij het beantwoorden van persvragen.

Stap 5: Uitvoeren actieplan

In deze fase worden de handhavings- en communicatieactiviteiten uitgevoerd. Belangrijk in deze fase is: 'Afspraak is afspraak!'. Als er bijvoorbeeld gecommuniceerd is dat bij overtreding van de regels meteen een boete volgt, moet dit ook gebeuren. Het is desastreus voor de effectiviteit van vervolgacties en voor de geloofwaardigheid van de toezichthouder als het merendeel van de controles in een dergelijk geval een waarschuwing oplevert.

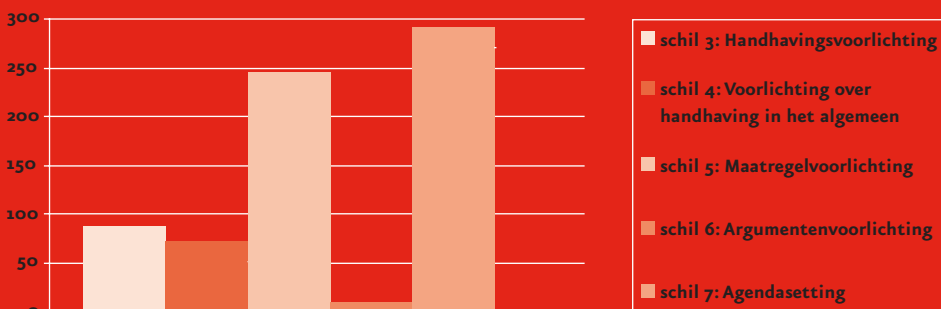
Verder is het van belang in deze fase flexibel te zijn en direct in te spelen op veranderingen, ontwikkelingen en de berichtgeving in de media. Als je de media actief opzoekt, zullen de media meer aandacht hebben voor het onderwerp. Men stelt

EVALUATIE DOOR ONDERZOEK

MEDIA-ANALYSE

Sinds 2002 wordt jaarlijks een media-analyse uitgevoerd naar de berichtgeving over de handhaving van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet. Vanuit diverse bronnen (internet, knipselkranten, e.d.) worden berichten verzameld. Deze worden op inhoud geanalyseerd en gerubriceerd aan de hand van de communicatieniveaus van het zogenaamde Schillenmodel. Op basis van de analyse wordt de communicatiestrategie waar nodig bijgesteld.

De onderstaande grafiek geeft de verdeling weer van de Tabakswetberichtgeving per communicatieschil. Hieruit blijkt dat in de analyseperiode (oktober 2003 t/m september 2004) de media veel aandacht heeft besteed aan de uitleg van de wet- en regelgeving (maatregelvoorlichting). Dit was het gevolg van de inwerkingtreding van de regels over de rookvrije werkplek op 1 januari 2004. De commotie rondom de rookvrije werkplek was ook het gevolg van relatief veel berichtgeving in de schil 'agendasetting'. Verder blijkt dat de media niet zo zeer geïnteresseerd zijn in de argumenten 'waarom de regels zijn ingesteld'.



Overzicht berichtgeving Tabakswet (2003-2004) per communicatieschil⁵

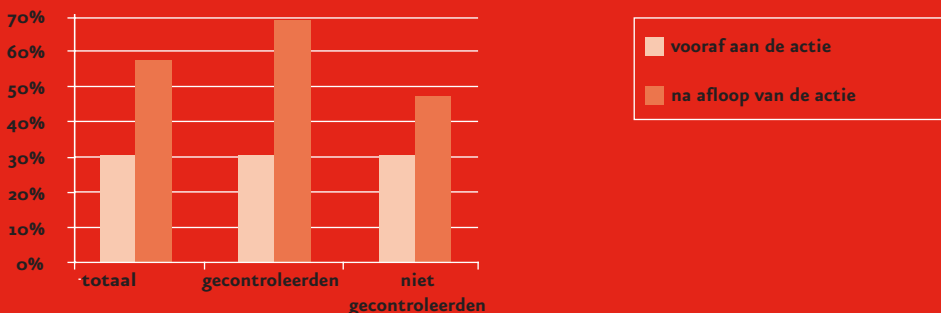
BELEVINGSONDERZOEK

Het belevingsonderzoek is gericht op het meten van het effect van de handhavings- en communicatie-inspanningen bij de toezichtgenieter. Het bestaat uit een telefonische enquête onder de doelgroep (steekproef). Men krijgt vragen die onder andere betrekking hebben op:

- > communicatiebereik (iets gehoord/gelezen over de controles);
- > kennis van de wet- en regelgeving en handhaving;
- > houding ten aanzien van de regels (zin en onzin);
- > gedrag (houdt men zich op dit moment aan de regels);
- > pakkansperceptie.

Door een dergelijk onderzoek zowel vooraf als na afloop van de actie uit te voeren, krijg je inzicht in de effecten van de actie.

Zo is tijdens een belevingsonderzoek naar aanleiding van een Drank- en Horecawet actie in 2003 aan de ondernemers de vraag gesteld hoe groot zij de kans schatten gecontroleerd te worden door de VWA. Deze vraag werd zowel vooraf aan de actie als na afloop van de actie gesteld. De actie bestond uit een combinatie van handhaving en communicatie. Uit de resultaten bleek (zie onderstaande grafiek) dat de pakkansperceptie steeg, zowel bij de gecontroleerde als bij de niet-gecontroleerde ondernemers.



Resultaten belevingsonderzoek pakkansperceptie⁶

VOORBEELD: SPORTACTIE ALCOHOLVERKOOP

Sportkantines die alcohol verkopen moeten voldoen aan de regels zoals gesteld in de Drank- en Horecawet. Zo moeten ze een vergunning hebben, mogen ze geen alcohol verkopen aan jongeren onder de 16 jaar. Daarnaast moet deze leeftijdsgrens in het bedrijf aangegeven zijn.

Inspectieresultaten van 2001 toonden aan dat het nalevingsniveau in deze branche onvoldoende was. In 2003 werd een actie gepland. Om het effect van de handhaving te versterken is het instrument handhavingscommunicatie ingezet. Daarnaast was er sprake van nauwe samenwerking met de branche organisatie, NOC-NSF. De actie sloot aan op een voorlichtingscampagne binnen de branche, met betrekking tot de Drank- en Horecawetregels, en een opleidingstraject (geïnitieerd door het NOC-NSF).

Stap 1: Verdieping doelgroepanalyse

Gegevens van het NOC-NSF vormden de basis voor de verdieping van de doelgroepanalyse. Zo is de doelgroep gesegmenteerd per soort sport en is nagegaan welke communicatiekanalen te gebruiken waren. De sportbonden bleken een belangrijke intermediair te zijn.

Stap 2: Kiezen instrumentenmix

De instrumentenmix bestond uit:

- > handhaving (inclusief sancties) en handhavingscommunicatie door de VWA;

- > voorlichting over alcohol en de Drank- en Horecawet door het NOC-NSF;
- > aanbieden van een cursus door het NOC-NSF.

Stap 3: Formuleren subdoelstellingen

Voorafgaand aan de uitvoering van de actie is een belevingsonderzoek uitgevoerd. Aan een 150-tal eigenaren van sportkantines zijn vragen gesteld (telefonische enquête) over hun kennis met betrekking tot de regels, houding, gedrag, controlekans, sanctiekans enzovoort. Er werden ook vragen gesteld over de bekendheid met de VWA-controles op het gebied van de leeftijdsgrenzen en hoe men daarvan op de hoogte was geraakt. De resultaten vormden mede de input voor het actieplan. Op basis van onder andere deze resultaten werden de subdoelstellingen geformuleerd, zoals:

- > na afloop van de actie weet 80% van de respondenten dat de sanctie op het overtreden van de DHW-leeftijdsgrenzenbepaling een boete is (nulmeting 48%);
- > na afloop van de actie is de subjectieve pakkans significant gestegen, zowel bij de gecontroleerden als de niet gecontroleerden (nulmeting 31%);
- > na afloop van de actie is 60% van de respondenten bekend met de leeftijdsgrenzencontrole door de VWA (nulmeting 46%).

meer vragen, wil mee tijdens een controle, enzovoort. Communicatie is dus een interactief proces.

Interne communicatie is van groot belang. Zo moeten de handhavers goed op de hoogte worden gehouden van de berichtgeving in de media, voorgenomen persberichten en de resultaten. Ook moet de communicatieafdeling kort na een handhavingsactie op de hoogte zijn van de resultaten, zodat een persbericht kan worden opgesteld en vragen van de pers kunnen worden beantwoord.

Stap 4 en 5:

Opstellen en uitvoeren actieplan

Het actieplan bestond uit drie fasen; communicatie vooraf, handhaving en communicatie achteraf. Het plan is samen met de handhaving, de communicatieafdeling van de VWA en het NOC-NSF ontwikkeld.

De communicatie vooraf bestond uit:

- > het geven van een presentatie tijdens een NOC-NSF overleg, waar de belangrijkste sportbonden vertegenwoordigd waren, over de regels, de handhavingsactie en de gevolgen van overtreden van de regels;
- > het versturen van een brief met infopakket (uitleg regels, aankondiging actie, gevolgen van overtreding) naar alle relevante sportbonden;
- > het uitdoen van een persbericht naar de algemene media, waarin de actie werd aangekondigd, ingegaan werd op de controlepunten en het waarom en de gevolgen van niet naleven (sancties).

De inhoud van deze communicatie had met name betrekking op handhavingsvoorlichting (schil 3 van het Schillenmodel) en maatregelvoorlichting (schil 5 van het Schillenmodel).

Tijdens de handhavingfase zijn steekproefsgewijs onaangekondigde controles uitgevoerd bij sportkantines in heel Nederland. De resultaten zijn na afloop als volgt teruggekoppeld:

- > het geven van een presentatie tijdens een NOC-NSF overleg, waar de belangrijkste sportbonden vertegenwoordigd waren;

- > het sturen van een factsheet (resultaten van de actie) naar alle relevante sportbonden;
- > het uitdoen van een persbericht naar de algemene media.

Deze communicatie had met name betrekking op handhavingsvoorlichting (schil 3 van het Schillenmodel). Het bericht heeft in de algemene media veel aandacht gekregen.

Stap 6: Evaluatie

Na afloop van deze drie fasen is wederom een belevingsonderzoek uitgevoerd onder circa 150 sportkantines (zowel gecontroleerde als niet-gecontroleerde sportkantines zijn onderzocht). De vragen waren identiek aan het eerdere onderzoek. De resultaten gaven onder meer weer dat:

- > de subjectieve pakkans gestegen was bij zowel gecontroleerde ondernemers (51%) als niet gecontroleerde ondernemers (42%);
- > de kennis met betrekking tot de sanctiehoogte was toegenomen bij zowel gecontroleerde ondernemers (74%) als niet gecontroleerde ondernemers (72%);
- > meer respondenten iets gehoord, gelezen of gezien hadden van de leeftijdsgrenzencontroles door de VWA (gecontroleerden 64%; niet gecontroleerden 52%);
- > meer respondenten aangaven de verplichte leeftijdsgrenzenaanduiding aangebracht te hebben (nulmeting: 75%; 1-meting: gecontroleerden 91%, niet gecontroleerden 81%).

Stap 6: Evaluatie

Na afloop van de actie worden het proces en de behaalde effecten geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie kan worden nagegaan in hoeverre de gestelde doelen zijn behaald en kan de strategie bijgesteld worden.

Het evalueren van de communicatieactiviteiten kan bijvoorbeeld door het uitvoeren van een *media-analyse* of een zogenaamd *belevingsonderzoek*.

Tips uit de praktijk

De afgelopen jaren is bij de VWA veel ervaring opgedaan met de toepassing van het instrument handhavingscommunicatie bij de handhaving van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet. Op dit moment wordt het ook steeds vaker toegepast binnen de andere werkterreinen van de VWA. Op basis van deze ervaring volgt tot slot een aantal tips dat essentieel zijn voor een succesvolle toepassing van het instrument handhavingscommunicatie.

Geen handhaving zonder communicatie, maar zeker geen communicatie zonder handhaving
Handhaving en communicatie kunnen niet zonder elkaar. Handhaving zonder communicatie is een gemiste kans, aangezien communicatie het effect van de handhaving versterkt. Je bereikt dus meer!

Het kan verleidelijk zijn te denken dat communicatie de handhaving kan vervangen. Zeker wanneer er weinig tot geen handhavingscapaciteit beschikbaar is. Stel dat je communiceert over geplande controles, maar deze worden niet uitgevoerd. Op korte termijn heeft dit effect, maar op de lange termijn werkt het contraproductief. Men zal de berichten over de handhaving niet meer geloven. Dat heeft uiteindelijk een negatieve weerslag op de naleving van de regels.

Doe het samen met de handhavers

Zorg voor een geïntegreerde aanpak. Alleen door deze twee instrumenten aan elkaar te koppelen wordt maximaal effect bereikt. Bedenk niet van achter je bureau het hele plan om het vervolgens bij de uitvoerders van de handhaving 'over de schutting te gooien'. Ontwikkel de plannen sámen met hen en maak gebruik van hun kennis en ervaringen. Betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid zorgen voor draagvlak voor de plannen. Hierdoor zal de uitvoering volgens plan verlopen.

Handhavingscommunicatie is een instrument, geen doel op zich

Handhavingscommunicatie kan deel uit maken van een instrumentenmix. Afhankelijk van het nalevingstekort, de gegevens die bekend zijn over de doelgroep en de mogelijkheden van de organisatie (en andere organisaties), wordt een effectieve mix van instrumenten gekozen.

Je kiest dus voor de toepassing van het instrument, daarbij rekening houdend met de randvoorwaarden. Handhavingscommunicatie is dus geen doel op zich.

Doe altijd wat je zegt, maar je hoeft niet alles te zeggen wat je doet als dat je handhavingsstrategie in gevaar brengt

Het toepassen van handhavingscommunicatie betekent niet dat alle informatie over op handen zijnde controles actief openbaar moet worden gemaakt. Het aankondigen bij welke bedrijven een controle wordt uitgevoerd, kan bij de niet genoemde bedrijven tot verminderde aandacht voor naleving leiden. Het meeste effect wordt daarom bereikt door een mix te hanteren van aangekondigde/zichtbare controles en onaangekondigde controles.

Ken je doelgroep

Breng je doelgroep goed in kaart, zodat de boodschap, de communicatiekanalen en -middelen op de doelgroep afgestemd kunnen worden.

Vergeet de interne doelgroepen niet

In alle fasen van het proces is het van belang de interne doelgroepen goed te informeren. Vooral de handhavers, als frontoffice van je organisatie, moeten weten wat er speelt.

Houd er rekening mee dat intensievere handhaving tot reacties kan leiden

Als de handhavingsdruk (in de beleving van de ondernemers) toeneemt, zullen ook de reacties vanuit de branche toenemen. Dit gebeurt veelal via de brancheorganisatie. Dit is een teken dat de activiteiten effect hebben. Hierop dient de organisatie voorbereid te zijn. Het monitoren van deze respons is van belang om de communicatiestrategie waar nodig bij te kunnen stellen.

M. (Marian) Gacsbaranyi-Smink is adjunct-inspecteur Signalering en Ontwikkeling bij de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en projectleider Drank- en Horecawet en Tabakswet. Zij specialiseert zich in de toepassing van handhavingscommunicatie.

Literatuur

- Marian Gacsbaranyi-Smink, Voedsel en Waren Autoriteit, 2005. 'Zicht op Toezicht deel 5: Handhavingscommunicatie in theorie en praktijk'.

Noten

- 1 Colijn, M.W. Voedsel en Waren Autoriteit (2005): serie 'Zicht op Toezicht' deel 1: 'Effectief Toezicht houden, hoe doe je dat?', p. 11.
- 2 Gacsbaranyi-Smink, M. Voedsel en Waren Autoriteit (2005): serie 'Zicht op Toezicht' deel 5: 'Handhavingscommunicatie in theorie en praktijk', hoofdstuk 3.
- 3 Gacsbaranyi-Smink, M. Voedsel en Waren Autoriteit (2005): serie 'Zicht op Toezicht' deel 5: 'Handhavingscommunicatie in theorie en praktijk', hoofdstuk 5.
- 4 Gacsbaranyi-Smink, M. Voedsel en Waren Autoriteit (2005): serie 'Zicht op Toezicht' deel 5: 'Handhavingscommunicatie in theorie en praktijk', hoofdstuk 3.
- 5 Handhaving Adviesgroep Bloemendaal (2004): Media analyse van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet.
- 6 IntraVal (2004): Perceptieonderzoek supermarkten en slijterijen.

Handhaven doe je als overheid en burgers samen!

In 2004 startte de gemeente Eindhoven met een nieuw bestuurlijk instrument voor betere handhaving: BITE Bestuurlijke Interventieteam Eindhoven. Piet Tondeur, tot voor kort algemeen coördinator van BITE en Karin van de Einde, sinds kort algemeen coördinator van BITE, formeerden een kerngroep van gemeentelijke handhavers, toezichhouders en inspecties en regionale organisaties. Een initiatief dat met succes wordt overgenomen door andere gemeentes.

“Zeggen wat je doet en doen wat je zegt”

Handhaven werkt alleen als je zegt wat je gaat doen en ook feitelijk doet wat je zegt. Doe je niet wat je zegt dan gaat dat ten koste van je geloofwaardigheid. Gedogen komt in ons woordenboek niet voor. Wanneer ter plekke een overtreding wordt geconstateerd worden maatregelen genomen. Deze maatregelen zijn van te voren afgestemd met de ketenpartners. Als is afgesproken dat we een pand bij onvoldoende brandveiligheid te ontruimen, dan doen we dat ook.

Om de taken uit te kunnen voeren beschikt BITE over commitment vanuit het bestuur en over voldoende bevoegdheden om haar taak uit te voeren. Dit commitment van het bestuur wordt ook zichtbaar gemaakt bij burgers. Door bijvoorbeeld na afloop van een actie informatieavonden te organiseren waarbij de bestuurders aanwezig zijn.

GEMEENTE EINDHOVEN, BITE

In de gemeente Eindhoven zijn leefbaarheid en veiligheid van de stad belangrijke bestuurlijke prioriteiten. Hiervoor is een strikte handhaving van groot belang. Integrale handhaving en goede samenwerking met ketenpartners is daarbij cruciaal. Ketenpartners zijn: politie, brandweer, uitvoeringsinstanties zoals CWI, instellingen zoals Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, GGD, opsporingsdiensten zoals de vreemdelingen politie, milieupolitie, fraudeopsporing en particuliere organisaties zoals Nutsbedrijven en de NS. Bij iedere actie wordt een team van handhavers en instellingen geformeerd.

In 2004 pakte BITE dertien projecten op deze wijze aan, waaronder het controleren van

kamerverhuurpanden, aanpak van overlastpanden, illegale bewoning en woonhotels.

Er werden 180 panden gecontroleerd. De overlast verminderde met 75%.

BITE ziet veiligheid als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en burgers. Dit betekent dat BITE burgers wijst op de eigen verantwoordelijkheid en burgers helpt deze verantwoordelijkheid te nemen. Dit doen ze onder andere door burgers voor te lichten over wetten en regels, rechten en plichten. Ook helpen ze burgers (bijvoorbeeld, wanneer deze ten gevolge van een ontruiming hun huis moeten verlaten) en faciliteren ze de burgers.

80% van 90% van de geconstateerde overtredingen werd door burgers zelf opgelost.

“Preventie is beter dan repressie”

Voorkomen is altijd beter dan genezen. Je hebt repressie echter wel nodig als stok achter de (preventie) deur. Preventie werkt alleen als men weet dat repressie mogelijk is. Bovendien: preventie is vele malen goedkoper dan repressie. Bij preventie speelt communicatie een belangrijke rol. Wijs mensen op de risico's die ze lopen en op de sancties die staan op overtredingen. Zo heeft de politie met een aantal 'bekende' veelplegers gesproken over wat de consequenties zijn van hun gedrag. Ook is hen duidelijk gemaakt dat ze in de gaten worden gehouden. Het aantal notoire veelplegers is toen gedaald.

“Communicatie is een ondergewaardeerd beleidsinstrument”

Het succes van handhaving wordt in hoge mate bepaald door communicatie. Dat wordt door beleidsmakers overigens niet altijd onderkend. Communicatie heeft binnen BITE meerdere functies. Communicatie zorgt voor de herkenbaarheid van BITE en wordt ingezet voor preventie, transparantie en voor de terugkoppeling van resultaten.

De medewerkers van BITE zijn duidelijk herkenbaar. Ze rijden in een knalrode Mercedes VITO en dragen knalrode jassen. Als BITE door de straat rijdt, weet je dat het menens is. De medewerkers van BITE lopen 50% van de tijd 'op straat', om te zien wat er speelt. Soms zijn ze daarbij 'in burger', omdat ze rustig willen kunnen observeren.

BITE communiceert over haar acties. Zowel vooraf tijdens en achteraf. Transparantie maakt dat het werkt. Het werkt preventief en maakt achteraf het effect inzichtelijk. Door te communiceren over de behaalde resultaten, geef je het signaal af dat het werkt.

“Geef mensen de kans orde op zaken te stellen”

De meeste acties worden van te voren aangekondigd, zodat burgers de kans krijgen om orde op zaken te stellen. Denk daarbij aan controle van woningen en overlast. Maar niet altijd: bijvoorbeeld bij invallen met als doel het opsporen van drugs, hennepkwekerijen en illegale vreemdelingen.

De aanpak is afhankelijk van de reden van overtreding. Bij een groep, die zijn eigen normen hanteert, werkt het beste om duidelijke grenzen te stellen en ze een escapemogelijkheid te bieden: een goede reden om zich te conformeren aan onze norm. Bijvoorbeeld woonwagendwars. Zij hielden zich niet aan de regels, omdat ze niet konden en niet wilden leren lezen, maar ze vonden het wel belangrijk om hun kinderen voor te lezen. Toen heeft de gemeente hun een cursus analfabetisme gegeven. Nu kunnen ze dus ook overheidsinformatie lezen. Een ander voorbeeld is de automonteur met zijn illegaal autobedrijfje. Die hebben we geholpen om een legaal bedrijf te starten.

“Verantwoordelijkheid en inlevingsvermogen van burgers stimuleren”

Indien burgers overlast melden, wordt er binnen maximaal 3x24 uur actie ondernomen. In de meeste gevallen zelfs binnen 1x24 uur! Maar handhaven doe je als overheid niet alleen.

Het is ook belangrijk om de verantwoordelijkheid van burgers te stimuleren, zodat ze samen de problemen aanpakken. Voorwaarde hiervoor is dat burgers in de wijk elkaar kennen. We hebben mensen gestimuleerd om eens contact te maken met bewoners die overlast veroorzaken. Die verkeren vaak in een sociaal isolement. Een mooi voorbeeld is de tippelzone. Alle gemeenten hebben die opgeheven en wij hebben die juist ingesteld. Omwonenden maakten natuurlijk bezwaar. We hebben toen een soort 'open dag' georganiseerd, om samen met de mensen te gaan kijken en

praten met prostituees. Dat is iets wat mensen zelf nooit zo maar zouden doen. Sinds ze elkaar kennen is de overlast gedaald.

- > Bestuurlijk commitment: zorg voor back-up en voldoende bevoegdheden en maak dat voelbaar door het nemen van maatregelen.
- > Transparant proces: laat zien wat je doet en wees herkenbaar.
- > Preventie: communiceer over acties, laat zien dat het werkt door resultaten van acties terug te koppelen.
- > Geloofwaardigheid: doe wat je zegt en zeg wat je doet.
- > Communicatie met ketenpartners: zorg voor korte lijnen en snelle reacties.

Attention! Policy under implementation

There is an increasing focus on the efficient and effective implementation of policy. The government is expected to deliver results and to provide proper services. The emphasis on efficient implementation puts pressure on relations: between government and society and among governmental organisations. Platform 4 explores the communicative dilemmas raised by these developments.

Implementation under scrutiny

The call for governmental accountability is growing louder: is policy actually effective? Is it solving problems? The implementation of policy is increasingly emphasized. That is where policy must prove its worth, and the results will follow – or not...

The focus on effective and efficient implementation puts pressure on various relations. First, there is the relation between government and society. Citizens, organisations, entrepreneurs; all are increasingly confronting the government as critical consumers. They expect proper service provision: a rapid response to queries, accurate information, less administrative load, a voice in enforcement policy. This leads to a strenuous effort by organisations responsible for implementation and supervisory bodies to operate more professionally. They are investing in efficient operational management and good service provision. The goal: to encourage citizens and organisations to obey the rules, to supply information, to take on a more active role. In the end, it is not the government that implements policy but the citizens.

Relations within the public sector are also at issue. Proper policy formulation is the first condition for proper implementation. It is a much-discussed theme: the relationship between policy, implementation and enforcement. Distinguishing these three governmental roles creates clarity, yet not without also throwing some shadow. In the hallways of The Hague, the questions faced by businesses and individuals seem less pressing, and unclear or contradictory regulations – for example, whether doors should open inward or outward – may appear trivial. Yet for implementing and supervising entities, the devil is truly in the detail. Bridging this distance first of all requires good, formalised collaboration and a proper exchange of information and experience. In addition, there is an increasing call to rely more on the professionalism of the implementing bodies, offering them more leeway to conduct the implementation and enforcement of regulations.

Here, we encounter a dilemma that affects both levels; the dilemma of letting go and offering leeway on the one hand, and the necessity to steer and to control on the other. It is a conflict between stepping back and letting go; the dilemma between leeway in implementation and a stringent administrative supervision of results. These tensions become most apparent under high pressure: when the accessibility of the Tax Authority is found wanting, the minister is expected

to take action. The escape of an offender under a hospital order (in Dutch: a tbs'er) results in a parliamentary debate about the entire tbs-system. Such cases easily trigger a return to the traditional method of controlling all matters from The Hague; hang on tightly, don't let go! This tension is also apparent out on the street. Citizens hate to be bothered by the government, yet are quick to demand decisive action in response to whatever goes wrong. My bicycle lights aren't working? Go catch some thieves instead! Strict enforcement? Yes please, just don't interfere in my private affairs.

These issues are prompting policy departments to reassess their own role. Policy makers increasingly view themselves as being facilitators of another party's initiative, rather than the entities that prescribe what to do and how.

Communicative issues

The developments in the relation between policy and implementation give rise to a number of communicative issues. These are as follows:

Positioning

What expectations does the government wish to (be seen to) satisfy? How do you communicate about the results of government policy – or the lack thereof? And what role does a positive image of a government entity play in encouraging obedience to regulations?

Role distribution

How do you explain varying roles and responsibilities? To partners, but also to citizens? Is it a bad thing that few people know that the UWV (Employee Insurance Implementing Body) implements the policy of the Ministry of Social Affairs and Employment?

Policy instruments

How do you get others – businesses, citizens – to display the desired conduct, to obey rules and regulations, to seize opportunities? Is communication a powerful instrument, in addition to instruments such as checks and sanctions? How can communication be deployed in implementation and enforcement?

These are current issues in the practical field. Good communication clearly seems an important aspect of good service provision. Among organisations responsible for implementation, the Internet is becoming a pivotal means of providing service. Enforcement organisations are experimenting with the deployment of enforcement communication to support the instruments of checks and sanctions. These organisations are also deliberating about their profile; a positive and professional image seems to encourage obedience.

Communication at both ends of the policy process

This fourth edition of *Platform* explores the role of communication in implementing policy. This role is evolving; there is no definite solution. *Platform* only aims to sketch the various facets of this development and to elucidate a number of examples from the practical field. This is also a challenge for the field of communication. After the Commissie-Wallage (the committee that, in 2001, studied the future of governmental communication) recommended placing communication at the heart of policy, all eyes were focused on the inception of the policy process. However,

the real rub and hence the real challenge especially concerns the opposite end of the process. Attention for policy under implementation! For it is only in its implementation that good policy proves itself. The challenge is to connect the two ends: good communication at the start – for instance between those that make and those that implement policy – is a prerequisite for policy that can be implemented well and explained well in practice. We hope that this fourth edition of *Platform* contributes to achieving this aim.

Reading guide

Platform consists of three parts: CASE STUDY, DEBATE and PRACTICE.

- CASE STUDY demonstrates the issues with reference to daily practice. Jan Verbeek describes how the Tax Authority is using communication to improve its service provision and to enhance its image.
- DEBATE offers an analysis of the backgrounds to the evolving relationship between policy and implementation. Krijn van Beek and Rien Rouw (RMO, Council for Social Development) place the dilemma between relinquishing and retaining control in a historical perspective. Public administration expert Arthur Ringeling analyses the low appreciation for results of government policy and argues for a less material assessment of performance in the public sector. Jacques Wallage looks back on the advice of 'his' committee and formulates the challenge facing governmental communication. To conclude you will find the report of a debate about the importance of trust, held by representatives from the fields of policy, implementation, supervision and science.
- In PRACTICE, we offer experiences and tools to support the daily activities of the policy and communication professional. We start with an outline of the manner in which Ben van der Beek (*Programma Andere Overheid*, 'Modernising Government Programme') and Paulijn de Bruijne (RVD, Government Information Service) are working to boost the government's professionalism with regard to communication and implementation. Next, we focus on the role of communication in encouraging obedience to laws and regulations, that is: enforcement communication. Judith van Erp (Erasmus University Rotterdam) introduces a theoretical model for the strategic deployment of communication, based on an analysis of motives for obedience. Marian Gacsbaranyi (VWA, Food and Consumer Product Safety Authority) offers a step-by-step approach to the strategic deployment of communication in the enforcement process.
- Finally, under the title FROM THE PRACTICAL FIELD a number of interviews with colleagues from implementing and supervisory organisations offer insight into their daily practice, along with practical hints!

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:

- *Platform*. Opinion pieces about current issues at the interface between policy and communication.
- *Facts*. Results of research into government communication.
- *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?

Te verschijnen 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?

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**

Te verschijnen in 2006 (onder voorbehoud):

6. **Risico- en crisiscommunicatie**

Praktische handleiding bij het opzetten van een communicatiestrategie voor crisissituaties.

7. **Webradar**

Wat leren we van zes jaar gebruikersonderzoek naar vindbaarheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van de websites van de rijksoverheid?

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**

Te verschijnen in 2006 (onder voorbehoud):

- 4. Omgaan met de media**

Gemeenschappelijke afspraken over omgaan met de media, zoals het inhuren van journalisten en autorisatie van interviews.

- 5. Vertaalbeleid rijksoverheid**

“Niet vertalen tenzij...” is het credo over het vertalen van overheidsinformatie, maar in de praktijk ligt het ‘tenzij’ nogal genuanceerd. Deze uitgave verschaft duidelijkheid.

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.

Telefoon: (070) 37 89 880 / Fax: (070) 37 89 783

Attentie: beleid in uitvoering! 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

Paulijn de Bruijne

Ingrid Brummelman

Guido Rijnja

Dymph van der Laan-ter Heerd

Redactiecommissie Platform 4:

Jelle Maas (Voedsel en Waren Autoriteit)

Ronald van Oosteroom (RVD/Dienst Publiek en Communicatie)

Jan Veenman (RVD/Dienst Publiek en Communicatie)

Rob Velders (Ministerie van VROM)

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

fax: (070) 37 89 783

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

Drukwerk: **Drukkerij Wilco, Amersfoort**

Zetwerk: **Holland Graphics, Amsterdam**

© Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2005

ISBN 90 12 10760 1

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 verveelvoudigd, 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