

Communicatie bij beleidsvorming

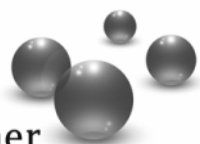
Provincie Flevoland

Onderzoeksopzet

Amsterdam, september 2009

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Achtergrond	3
1.4	Doel en vraagstelling van het onderzoek	7
1.5	Afbakening.....	9
2.	Werkwijze.....	10
3.	Organisatie, planning en procedure	11
3.1	Organisatie	11
3.2	Planning en procedure.....	11

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Communicatie is cruciaal om draagvlak voor het handelen van de overheid te krijgen. Voorlichting over vastgesteld beleid alleen is niet meer voldoende. Burgers willen ook invloed hebben op het beleid. De houding van burgers ten opzichte van de overheid is veranderd. Ze zijn kritischer geworden ten opzichte van de overheid vooral als een onderwerp abstracter is en als het dichtbij komt (nimby: not in my back yard). De communicatiewetenschap doet onderzoek hoe de overheid met communicatie de houding van burgers kan beïnvloeden.¹

Baanbrekend op het terrein van overheidscommunicatie is het rapport 'In dienst van de democratie' van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (de commissie Wallage) uit 2001 geweest. De commissie Wallage had de opdracht de regering te adviseren hoe overheidscommunicatie in de toekomst ingericht moet worden, gelet op de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie, het medialandschap en de journalistiek.

De commissie Wallage heeft de communicatie tussen burgers en overheid vooral vanuit het perspectief van de burger gezien. Zij heeft geconstateerd dat een groeiend deel van de bevolking, mede dankzij technologische ontwikkelingen, inbreng wenst te hebben bij de totstandkoming van beleid. De hoofdconclusie luidt dan ook: *'communicatie is steeds minder alleen de vertaling achteraf van eenmaal gekozen beleid, maar dient in het hart van het beleidsproces plaats te vinden'*.²

De Programmaraad heeft op initiatief van de provincie Flevoland de Randstedelijke Rekenkamer gevraagd een onderzoek naar het communicatiebeleid uit te voeren. Het verzoek is als volgt gemotiveerd: *Over twee jaar vinden de nieuwe verkiezingen plaats. De vorige verkiezingen in 2007 kenden een laag opkomstpercentage. Het zou daarom goed zijn om, precies op de helft van deze statenperiode, onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het communicatiebeleid. Dit kent zowel een interne als een externe component. Extern in de zin van de zichtbaarheid van de provincie in het algemeen. Dus de bekendheid onder de inwoners met het werk van GS en PS en de verschillende onderwerpen. Welke communicatiemiddelen gebruiken GS en PS daarvoor (website, krant) en is deze wijze effectief, ook in het licht van de financiële middelen? Intern richt zich meer op het proces. Is er voldoende aandacht voor communicatie in de beleidsvorming en uiteindelijke besluitvorming? Hoe worden de verschillende actoren daarbij betrokken en zijn de beschikbare middelen (financiën, personeel, etc.) toereikend, ook voor de projecten?*

De Rekenkamer voldoet graag aan het verzoek van de Programmaraad. Het onderzoek zal worden uitgevoerd voor de provincie Flevoland. In de volgende paragraaf zullen wij toelichten wat wij precies zullen onderzoeken.

1.2 Achtergrond

Volgens de commissie Wallage dient het hoofddoel van overheidscommunicatie te zijn dat wordt voldaan aan het recht van de burger op communicatie. De burger moet te allen tijde contact kunnen zoeken met de overheid en snel en adequaat antwoord krijgen van de overheid. De functie van communicatie voor de overheid is de versterking van het beleidsproces, zowel in de beleidsvoorbereiding als in de beleidsuitvoering. De burger moet in staat worden gesteld zijn rol als staatsburger en als onderdaan³ optimaal te vervullen. De overheid dient de

¹ Dr. ir. Marita Vos: Beeldvorming over de overheid, december 2006.

² Commissie Toekomst Overheidscommunicatie: Aanbiedingsbrief bij rapport 'In dienst van de democratie', 27 augustus 2001.

³ De commissie Wallage onderscheidt verschillende rollen van burgers. Als staatsburger bepaalt de burger mee aan de totstandkoming van beleid, onder meer door de uitoefening van zijn kiesrecht of door inspraak. Als onderdaan is hij 'onderworpen' aan het vastgestelde beleid en heeft hij dus rechten en plichten. Bijvoorbeeld recht op onderwijs maar ook leerplicht. (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie: In dienst van de democratie, 27 augustus 2001, pag. 21 en 23).

burger in beide rollen te informeren en te consulteren. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is dat de overheid een betrouwbaar imago heeft. Dit is uitgewerkt in tabel 1.⁴

Tabel 1 Doelen en functies van overheidscommunicatie

Doelen	Functies voor de burger	Functies voor de overheid
Informeren en consulteren van de staatsburger	<i>Informeren</i> : basis voor oordeelsvorming en interactie	<i>Informeren</i> : verantwoording afleggen, inzicht bieden in democratisch proces en basis creëren voor interactie
	<i>Consulteren</i> : rechtstreeks beïnvloeden besluitvormingsproces	<i>Consulteren</i> : kwaliteit, draagvlak en effectiviteit van beleid bevorderen
Informeren en consulteren van de onderdaan	<i>Informeren</i> : kennis opdoen van rechten en plichten; afwegen handelingsopties	<i>Informeren</i> : uitvoering beleid bevorderen
	<i>Consulteren</i> : beïnvloeden beleidsuitvoering	<i>Consulteren</i> : verbetering uitvoering van beleid
Beïnvloeding beeldvorming over de overheid	Ondersteunend aan de beide andere doelen	

Bron: Commissie Toekomst Overheidscommunicatie: In dienst van de democratie, 27 augustus 2001 (pag. 35).

De commissie Wallage constateert dat de betrekkingen tussen burgers en overheid in de afgelopen decennia ingrijpend zijn veranderd. Burgers zijn zelfbewuster, zelfstandiger en mondiger geworden. Internet en andere nieuwe media, die burgers en belangengroepen nieuwe mogelijkheden geven om informatie in te winnen, een mening te geven, te communiceren en zich te organiseren, hebben dit proces versterkt. Het handelen van de overheid is steeds meer onder een vergrootglas komen te liggen. Zowel voorlichting als communicatie dienen kernactiviteiten te zijn in alle fasen van beleidsontwikkeling en beleidsverantwoording. Ze moeten als het ware in het hart van het beleid plaats hebben.

De commissie Wallage doet verschillende aanbevelingen om de functie van communicatie te versterken. De belangrijkste aanbevelingen hebben tot doel de transparantie van het handelen van de overheid te vergroten en om burgers eerder bij de beleidsvorming te betrekken, ook groepen die voor de overheid lastiger te bereiken zijn.

Overheidscommunicatie kan in drie functies worden verdeeld⁵:

1. *Corporate communicatie*: Dit ondersteunt de presentatie van de provincie als geheel, haar doelen en resultaten. Het gaat onder meer om de missie van de provincie, de communicatie over de inrichting van de provincie en de organisatie van de communicatiefunctie.
2. *Beleidscommunicatie*: Dit is communicatie die de diverse beleidsgebieden ondersteunt, te splitsen in: communicatie over beleid, communicatie als beleid, communicatie voor beleid en communicatie in beleid. Deze begrippen worden hierna toegelicht.
3. *Organisatiegebonden communicatie*: Dit ondersteunt de interne processen van de provincie en is gericht op de continuïteit van deze organisatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om interne communicatie.

⁴ Commissie Toekomst Overheidscommunicatie: In dienst van de democratie, 27 augustus 2001 (pag. 34).

⁵ Dr. ir. M. Vos, Kenniskring Overheidscommunicatie: Communicatie-kwaliteitsmeter gemeenten, Hogeschool van Utrecht (pag. 20-21).

Het begrip beleidscommunicatie wordt in de literatuur als volgt ingekaderd in de beleidsvorming ('beleidslevencyclus').⁶



Bron: G. Rijnja en L. Meuleman: *Maken we beleid begrijpelijk of maken we begrijpelijk beleid*. In: *Communicatie in het hart van het beleid*, RVD-Communicatiereeks, 2004.

De figuur laat de beleidslevencyclus zien en de vormen van beleidscommunicatie die daaraan ondersteuning bieden. Onderin de figuur staan de fasen van de beleidslevencyclus. De cyclus start met de herkenning van een probleem en een politiek en maatschappelijk gedragen erkenning dat het probleem opgelost dient te worden. Na de vaststelling van nut en noodzaak van het oplossen van het probleem, worden mogelijke oplossingen uitgewerkt. Vervolgens wordt besloten tot één van deze oplossingen. De oplossing wordt uitgevoerd en er vindt monitoring plaats of het gewenste resultaat is bereikt.

In de beleidslevencyclus zijn vier vormen van beleidscommunicatie waar te nemen:

- Communicatie *over* beleid: procesinformatie en toelichting van beleid, vooral bekend in de vorm van persvoorlichting.
- Communicatie *als* beleid: communicatie als beleidsinstrument, erop gericht om gedrag van burgers te stimuleren of juist te ontmoedigen of de kennis bij burgers te vergroten. Voorbeeld is de campagne van Postbus 51 over veilig internetten.
- Communicatie *voor* beleid: het consulteren van burgers, maatschappelijke organisaties e.d. in het traject tot de besluitvorming over beleid, bijvoorbeeld in de vorm van inspraak- of discussiebijeenkomsten.
- Communicatie *in* beleid: communicatieve grondhouding van de overheid om gedurende een beleidstraject transparant te zijn bij het informeren van burgers, maatschappelijke organisaties e.d.

Communicatie *over* beleid en communicatie *in* beleid kunnen gedurende de gehele beleidscyclus worden ingezet, hoewel communicatie over beleid vaak een hoogtepunt kent rondom de besluitvorming. Communicatie *voor* beleid speelt zich met name af tijdens beleidsvoorbereiding, terwijl communicatie *als* beleid – zoals campagnes – wordt gebruikt als middel bij de uitvoering van vastgesteld beleid (dus ná de besluitvorming).

⁶ G. Rijnja en L. Meuleman: *Maken we beleid begrijpelijk of maken we begrijpelijk beleid*. In: *Communicatie in het hart van het beleid*, RVD-Communicatiereeks, 2004.

1.3 **Andere onderzoeken**

Communicatie is eerder onderwerp van onderzoek geweest. Wat regelmatig voorkomt, is de evaluatie van de corporate communicatie (bijv. websites, nieuwsbrieven, zichtbaarheid in media). Van de Randstadprovincies hebben Flevoland en Noord-Holland kort tot redelijk kort geleden imago-onderzoeken laten uitvoeren.

Flevoland heeft in 2008/2009 een imago-onderzoek onder haar inwoners gedaan. Het onderzoek bestond uit twee delen: 1. de beoordeling van het woonmilieu en recreatiemogelijkheden in Flevoland; 2. de kennis en het beeld die de inwoners hebben van de provinciale organisatie. Voor het tweede deel – relevant voor dit onderzoek – zijn vragen gesteld over de bekendheid van het provinciebestuur en de kennis van de projecten waarmee de provincie bezig is. Net als in Noord-Holland is de bekendheid van de inwoners van Flevoland met de provincie niet groot. Zo geeft driekwart van de respondenten aan niets te weten van het provinciaal bestuur. Minder dan de helft van de mensen herkent de naam van de Commissaris van de Koningin of van ten minste één gedeputeerde. 71% van de respondenten kan spontaan geen projecten van de provincie Flevoland noemen. Het OostvaardersWold en de Hanzespoorlijn scoren met elk 7% het hoogst. Omroep Flevoland, regionale kranten en de Provincie Infopagina zijn met elk ongeveer 50% bekendheid de belangrijkste bronnen voor de inwoners om zich te informeren over het werk van de provincie.⁷

Noord-Holland heeft regelmatig (in 2001, 2004 en 2006) een Burgermonitor uitgevoerd, waarin het beeld en de verwachtingen die de inwoners van de provincie hebben, zijn onderzocht. De monitor van 2006 laat zien dat de bekendheid met de provincie niet groot is. Ongeveer de helft van de inwoners van Noord-Holland meent dat beslissingen van het provinciebestuur niet of in beperkte mate van invloed zijn op hun dagelijks leven. Driekwart van de inwoners is slecht tot zeer slecht op de hoogte van de provinciale politiek in Noord-Holland. 33% van de inwoners is geïnteresseerd in de provinciale politiek, terwijl 64% wel algemene interesse heeft voor politiek. De website van de provincie is bekend bij 14% van de inwoners.⁸

Het communicatiebeleid is in enkele gevallen door rekenkamers onderzocht. De Zuidelijke Rekenkamer heeft voor de provincie Noord-Brabant de organisatie van de communicatie in het beleidsproces, de beheersing van de kosten voor externe communicatie en de kwaliteit van de uitvoering van grote campagnes onderzocht. Volgens de Zuidelijke Rekenkamer ontbreekt het in de provincie aan systematische beleidscommunicatie. Er zijn geen centrale richtlijnen voor beleidscommunicatie en zij stuurt ook niet centraal op de kwaliteit van de beleidscommunicatie. Ook bij de inrichting van beleidsprocessen is onvoldoende plaats ingeruimd voor beleidscommunicatie. Er is bijvoorbeeld niet gewaarborgd dat de inzet van communicatiemiddelen bij elke stap in het beleidsproces aan de orde komt. De Zuidelijke Rekenkamer kan van de kosten van communicatie slechts een globale inschatting maken, aangezien de provincie geen totaaloverzicht van deze kosten heeft. Van de twee publiekscampagnes die zijn onderzocht, zijn streefwaarden voor de effecten niet voorafgaand maar tijdens de uitvoering van deze campagnes geformuleerd. De rekenkamer beveelt aan een provinciebreed beleid voor beleidscommunicatie te ontwikkelen, dat is afgeleid van de visie en missie van de provincie. Doel is het waarborgen van de eenheid en herkenbaarheid van de provincie in communicatie bij beleid.⁹

De Rekenkamercommissie Wijdmeren heeft onderzocht welke kaders de gemeente heeft opgesteld voor burgerparticipatie bij interactieve beleidsvorming en de praktijk van burgerparticipatie bij een project bekeken. De

⁷ Almere Marktonderzoek Advies BV in opdracht van de provincie Flevoland: Imago Onderzoek Provincie Flevoland, Telefonische meting onder inwoners van Flevoland, april 2009 (pag. 7).

⁸ I&O Research in opdracht van de provincie Noord-Holland: Burgermonitor Noord-Holland 2006, december 2006 (samenvatting).

⁹ Zuidelijke Rekenkamer: Communicatie met beleid, beleidscommunicatie door de provincie Noord-Brabant (bestuurlijk rapport), december 2008.

conclusie van dit onderzoek is dat het communicatiebeleid van de gemeente Wijdmeren niet actueel is en onvoldoende mogelijkheden biedt voor uitvoering van communicatie. Bij het onderzochte project is niet bewust nagedacht over communicatie. De gemeente heeft een informatiebijeenkomst georganiseerd en vervolgens een klankbordgroep samengesteld waarmee het projectontwerp is opgesteld. Volgens de Rekenkamercommissie heeft de gemeente daarmee slechts beperkt invulling gegeven aan de burgerparticipatie. Zij constateert dat er veel weerstand tegen de plannen van de gemeente is blijven bestaan. De commissie beveelt de gemeente aan beleidskaders voor communicatie en burgerparticipatie op te stellen. Verder zou elk groot project een communicatieplan moeten hebben en de gemeente over dat project met alle belanghebbenden moeten communiceren.¹⁰

1.4 Doel en vraagstelling van het onderzoek

De Randstedelijke Rekenkamer zal zich in dit onderzoek op beleidscommunicatie concentreren. Dit past bij de functie van overheidscommunicatie volgens de commissie Wallage: het versterken van het beleidsproces. De nadruk zal liggen op communicatie *voor* beleid en communicatie *in* beleid, de vormen van beleidscommunicatie die met name bij de totstandkoming van beleid relevant zijn. Met communicatie bedoelen wij in dit onderzoek de wijze waarop de provincie de burgers informeert en consulteert bij beleidsvorming. De Rekenkamer heeft het volgende doel met dit onderzoek:

Doel: Inzicht geven aan de provincie of communicatie effectief wordt ingezet bij beleidsvorming.

In het onderzoek wordt de volgende vraagstelling beantwoord:

Vraagstelling: Zet de provincie communicatie effectief in bij beleidsvorming?
--

De Rekenkamer zal in dit onderzoek voor de invulling van de term 'effectiviteit van communicatie' aansluiten bij de omschrijving van het begrip 'communicatiekwaliteit' dat in de Communicatie-kwaliteitsmeter voor gemeenten wordt gebruikt.¹¹ Onder communicatiekwaliteit wordt verstaan: de mate waarin communicatie bijdraagt aan de effectiviteit van het provinciaal beleid en de relatie versterkt met burgers en organisaties in de provincie.

Communicatiekwaliteit kent verschillende dimensies:

- *Transparantie:* boodschappen en beleid van de provincie dienen duidelijk te zijn.
- *Toegankelijkheid van informatie en organisatie:* burgers en organisaties kunnen eenvoudig de informatie vinden die ze nodig hebben en de mensen vinden die ze willen spreken.
- *Openbaarheid via de media:* de provincie stelt zich bij mediacontacten actief op.
- *Responsiviteit:* de provincie gebruikt feedback om de communicatie te verbeteren.
- *Interactief beleid:* de provincie betreft (ook moeilijk bereikbare) doelgroepen actief bij beleidsprojecten.
- *Communicatiebeleid:* de provincie zet communicatie in als beleidsinstrument.

De Rekenkamer zal uitwerken hoe de definitie en de dimensies van communicatiekwaliteit op dit onderzoek zijn toe te passen.

De vraagstelling valt uiteen in twee onderzoeksvragen:

- 1) Welke communicatiemiddelen kan de provincie inzetten bij beleidsvorming?
- 2) Hoe zet de provincie communicatie in bij een groot project?

¹⁰ Rekenkamercommissie Wijdmeren: Participatie vereist meer communicatie, DoeMee-onderzoek communicatie en burgerparticipatie, april 2009.

¹¹ Dr. ir. Marita Vos: Communicatie-kwaliteitsmeter gemeenten, Hogeschool van Utrecht.

ad 1) Welke communicatiemiddelen kan de provincie inzetten bij beleidsvorming?

De Rekenkamer stelt een checklist op voor de communicatie van de provincie met verschillende partijen (burgers, bedrijven, belangenorganisaties, andere overheden) bij de beleidsvorming. Wij maken hiervoor gebruik van bestaande inzichten vanuit de wetenschap en van professionals over beleidscommunicatie en beleidsvorming.

In het kader staat een voorlopige versie van de checklist. Enkele dimensies van communicatiekwaliteit zijn in deze checklist opgenomen. In het eerste deel van het onderzoek zal de lijst verder worden uitgewerkt.

Concept checklist:

1. Het beleidsdoel is geformuleerd.
2. De provincie heeft het beleidsdoel gecommuniceerd.
3. Er is een inventarisatie van de betrokken partijen en een analyse van hun belangen en standpunten.
4. De beleids- c.q. onderhandelingsruimte is bepaald. Mede aan de hand hiervan is ook het karakter van de beleidsvorming vastgelegd: kunnen de betrokken partijen meebeslissen, gaat het meer om meedenken of gaat het om informeren?
5. De provincie betreft alle betrokken partijen (ook moeilijk bereikbare) bij de beleidsvorming.
6. De provincie en de betrokken partijen hebben dezelfde verwachtingen van het doel van de beleidsvorming.
7. Per betrokken partij is bepaald wat het doel van de communicatie is en wat het beoogde resultaat is.
8. De ingezette communicatiemiddelen sluiten aan bij het doel van de communicatie en de kenmerken van de doelgroep (Voorbeeld: een website en digitale nieuwsbrieven zijn prima om te informeren, maar minder geschikt voor het voeren van discussies. Bovendien zal het bereik onder ouderen kleiner zijn).
9. De provincie gebruikt feedback om de communicatie te verbeteren.

ad 2) Hoe zet de provincie communicatie in bij een groot project?

Maatschappelijk gevoelige beleidsprocessen komen regelmatig voor. Bijvoorbeeld bij projecten met een grote ruimtelijke impact, zoals gebiedsontwikkeling, aanleg van natuur of grote infrastructuurprojecten. Bij deze projecten lopen belangen vaak sterk uiteen. Zorgvuldige communicatie met belanghebbenden is dan van essentieel belang om maatschappelijk draagvlak te creëren.

De Rekenkamer onderzoekt de communicatie tussen provincie en belanghebbenden bij de totstandkoming van het Oostvaarderswold. Het Oostvaarderswold is een ongeveer 1.800 hectare groot natuur- en recreatiegebied, dat de Oostvaardersplassen gaat verbinden met de Veluwe. Daardoor ontstaat een ecologische verbinding binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het project is gestart in 2005. Op 3 september 2009 hebben PS ingestemd met de structuurvisie Oostvaarderswold, zodat met de aanleg van het gebied kan worden begonnen.

Het project ligt sinds de start maatschappelijk gevoelig. Bij de besluitvorming over het Omgevingsplan Flevoland (OPF) 2006, in het najaar van 2006, hebben zowel maatschappelijke organisaties (LTO Noord, de gemeente Zeewolde, vereniging Oostvaarderswold Blijft Agrarisch (OBA)) als betrokken inwoners zich kritisch uitgelaten over de wijze waarop de provincie Flevoland met hen heeft gecommuniceerd.

Mede naar aanleiding van de kritische geluiden heeft de provincie verschillende veranderingen aangebracht in de communicatie met belanghebbenden. Er zijn een communicatieplan en een participatieplan opgesteld. Verder heeft de provincie informatieavonden georganiseerd en heeft zij desgevraagd ook gesprekken met individuele

bewoners gevoerd. PS hechten ook aan zorgvuldige communicatie met betrokkenen. Zij hebben waarnemers benoemd die de informatieavonden hebben bijgewoond.

De steeds grotere aandacht voor communicatie maakt het interessant voor de Rekenkamer om dit aspect bij het project Oostvaarderswold te onderzoeken. We onderzoeken welke communicatiemiddelen de provincie in het begin van het project heeft gebruikt en of zij in de loop van het project, bijvoorbeeld na de totstandkoming van het communicatieplan, op andere communicatiemiddelen is overgegaan. Vervolgens maken we een vergelijking met de checklist, om te analyseren of de provincie de passende communicatiemiddelen op het geschikte moment heeft ingezet.

1.5 Afbakening

Het onderzoek gaat over de inzet van communicatie bij beleidsvorming. De Rekenkamer onderzoekt de communicatie bij de totstandkoming van het beleid rondom het project Oostvaarderswold. We bekijken de communicatie tussen de provincie en betrokken partijen, en dan met name de communicatiemiddelen die zij heeft ingezet. We analyseren of de communicatiemiddelen die de provincie heeft ingezet, passen bij het doel van de beleidsvorming.

Wat blijft buiten dit onderzoek?

- Analyse van de wijze waarop communicatiemiddelen zijn ingezet (in casu de communicatietechniek).
- Organisatie van de communicatie bij de provincie.
- Corporate communicatie en de interne communicatie van de provincie.

In het onderzoek beperkt de Rekenkamer zich tot de communicatie van de provincie met betrokken partijen in het project Oostvaarderswold. De wijze waarop de provincie bijvoorbeeld via de website of algemene nieuwsbrieven over het werk van de provincie naar buiten treedt (corporate communicatie), blijft buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor de communicatie met en tussen de eigen medewerkers (interne communicatie).

Bij het onderzoek naar de communicatie in het project Oostvaarderswold blijven de aspecten die direct met communicatietechniek te maken hebben, buiten beschouwing. Wij stellen bijvoorbeeld wel de vraag of het op een bepaald moment juist was een inspraakbijeenkomst te organiseren. Maar wij beoordelen niet hoe deze inspraakbijeenkomst is georganiseerd en hoe deze is verlopen. Vragen of de voorzitter de bijeenkomst goed geleid heeft, of er aandacht was voor emoties van aanwezigen etc. komen dus niet aan de orde. We kijken bijvoorbeeld wel of een brief is verstuurd, maar gaan niet in op de inhoud of toonzetting van de brief.

De Rekenkamer beschouwt het nut en de noodzaak van het project Oostvaarderswold in dit onderzoek als gegeven. Binnen PS van Flevoland is een ruime meerderheid voorstander van het project, dus we gaan er van uit dat er politieke consensus bestaat voor de aanleg van het Oostvaarderswold. Wij willen alleen de communicatie binnen het project Oostvaarderswold beoordelen en voorkomen dat discussie over de inhoud van het project ons oordeel beïnvloedt.

2. Werkwijze

Het onderzoek bestaat uit twee delen.

Deel 1: Opstellen checklist voor communicatie bij beleidsvorming

De Rekenkamer construeert uit de bestaande checklists één checklist voor communicatie bij beleidsvorming. Wij maken in elk geval gebruik van de volgende bronnen:

- Academie voor Overheidscommunicatie: checklist 'Communicatief beleid maken'.
- Lectoraat Overheidscommunicatie van de Hogeschool Utrecht: 'Communicatie-kwaliteitsmeter gemeenten'.
- Instituut voor Publiek en Politiek: Checklist interactieve beleidsvorming.

Het gaat bijvoorbeeld om indicatoren voor beleidscommunicatie als 'nieuw beleid wordt duidelijk en actief bekend gemaakt' en 'doelgroepen worden betrokken bij beleidsonderwerpen'.¹² Daarnaast nemen wij, voor zover van toepassing, de wettelijke kaders voor inspraak op in de checklist.

Deel 2: Doorlichting van de communicatie door de provincie met belanghebbenden bij het project Oostvaarderswold

Van het project Oostvaarderswold brengen wij op hoofdlijnen de beleidsvorming in beeld. Daarnaast onderzoeken wij welke communicatiemiddelen de provincie tijdens de beleidsvorming heeft ingezet en vergelijken dit met de checklist. Om een beeld te krijgen hoe belanghebbenden de communicatie van de provincie bij dit project tot nu toe hebben ervaren, willen wij interviews houden met betrokken partijen. Wij hebben de volgende partijen in gedachten:

- Afdeling communicatie provincie Flevoland;
- Projectleider en communicatieadviseur Oostvaarderswold;
- Gemeente Almere;
- Gemeente Zeewolde;
- LTO Noord;
- Vereniging Oostvaarderswold Blijft Agrarisch (OBA);
- Flevolandschap;
- Staatsbosbeheer;
- Waterschap Zuiderzeeland;
- Kamer van Koophandel Gooi-, Eem- en Flevoland.

¹² Dr. ir. M. Vos, Kenniskring Overheidscommunicatie: Communicatie-kwaliteitsmeter gemeenten, Hogeschool van Utrecht (pag. 23).

3. Organisatie, planning en procedure

3.1 *Organisatie*

Het onderzoek wordt uitgevoerd door mevr. drs. M. van der Krogt (onderzoeker), de heer drs. D. Tjiam (onderzoeker) en mevr. dr. ir. A. Hoenderdos MBA (bestuurder/directeur).

3.2 *Planning en procedure*

In de onderstaande tabel is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport.

Fase	Planning	Product
Vorbereiding	Augustus – september 2009	Onderzoeksvorstel
Onderzoek	September – november 2009	Conceptrapport
Feitelijk wederhoor	November – december 2009	Conceptrapport incl. conclusies
Bestuurlijk wederhoor	December 2009 – januari 2010	Definitief rapport
Publicatie	Eerste kwartaal 2010	

Het onderzoek wordt uitgevoerd in het derde en vierde kwartaal van 2009 en het eerste kwartaal van 2010.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft deze onderzoeksopzet verstuurd naar zowel de ambtelijke organisatie als naar Provinciale Staten. Naast frequent contact met de ambtelijke organisatie voor onder andere het opvragen van documenten, zullen tijdens het onderzoek ook interviews met de ambtelijke organisatie plaatsvinden. Voorafgaand aan het feitelijk wederhoor kan over de resultaten van het rapport een gesprek plaatsvinden met de verantwoordelijk gedeputeerde. In dit interview wordt de gedeputeerde gevraagd zijn/haar visie te geven op de bevindingen uit het onderzoek.

De Rekenkamer verzorgt op verzoek van PS graag een toelichting op deze onderzoeksopzet. Wij geven ook graag een toelichting op het eindrapport.

Colofon

RANDSTEDELIJKE REKENKAMER

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585 TELEFOON

020 – 58 18 586 FAX

info@randstedelijke-rekenkamer.nl EMAIL

www.randstedelijke-rekenkamer.nl INTERNET

Amsterdam

September 2009