

Behandelingsvoorstel voor de commissie Bestuur en Middelen

Onderwerp: Pijler publiekscommunicatie / verkiezingen 2003

Cie-datum : 8 juli 2002

Cie-nummer: 2002BEM60

Procedure : in GS (na Cie. Vergadering) op: 16 juli
eerdere behandeling in cie: nee
in PS: ja

inspraak: nee
op:
op:9 september

Behandelend ambtenaar: drs. V.M. Steultjens

toestel: 2317
b.g.g.: 2222

Samenvatting (inclusief alternatieve mogelijkheden en communicatie):

In de bijgevoegde notitie vindt u een voorstel voor de pijler publiekscommunicatie en de communicatiestrategie voor de provinciale verkiezingen van maart 2003. De pijler publiekscommunicatie geeft de richting aan voor het verder invullen van de communicatie met burgers door GS en PS. In de notitie geven we daarvoor zeven gemeenschappelijke vertrekpunten.

GS gaan verder investeren in het betrekken van belanghebbende burgers bij de interactieve vorming van beleid. Voor het goed functioneren van de provinciale democratie is het eveneens van belang dat GS actiever en eerder in beleidsprocessen actief de openbaarheid zoeken met provinciale overheidsinformatie.

PS willen de relatie met burgers herstellen en meer inhoud geven. Daarvoor is het essentieel dat PS rechtstreekse communicatiekanalen (laten) ontwikkelen met burgers in hun rol als kiezer. Een uitgekende combinatie van werkbezoeken, perscommunicatie en inzet van regionale media (betaald) vormen daarbij de basis.

In de verkiezingsperiode kan een goede start gemaakt worden met het herstellen van de band met burgers (kiezers). De staten en de politieke fracties moeten dan de communicatie in de periode rond de verkiezingen intensiveren met deelname aan de gezamenlijke IPO-activiteiten en extra maatwerk voor Utrecht. Deze voorkeursvariant kost €165.000 extra (af te wegen bij de begroting 2003). Bij minder vergaande ambities is het mogelijk om binnen de huidige budgetten te blijven (alternatieve variant). Het IPO moet dan bewogen worden tot een minder omvangrijk gezamenlijk plan (AB-vergadering IPO 27 juni) en wordt bezuinigd op de inzet van regionale media.

GS hebben in hun vergadering van 11 juni uitgesproken bij de verdere invulling van de verkiezingscommunicatie in principe aan te sluiten bij de afspraken daarover in IPO-verband, doch te streven naar realisering binnen de bestaande budgetten en spreken dus een voorkeur uit voor de alternatieve, budgettair neutrale variant.

Wordt geagendeerd:

- om advies over de volgende vraag (vragen):
- 1) Adviseert de commissie positief over de zeven gemeenschappelijke vertrekpunten voor publiekscommunicatie (zie §2 notitie)?
 - 2) Adviseert de commissie positief over het inzetten van een betaalde mix van regionale media in de periode oktober 2002 – november 2003 om een platform te bieden voor de communicatie tussen de staten en kiesgerechtigde inwoners van de provincie Utrecht?
 - 3) Adviseert de commissie positief over het intensiveren van deze activiteiten in de verkiezingsperiode (december 2002 – maart 2003) met o.a. een stemwijzer en programmavergelijking voor Utrecht, de gezamenlijke IPO-activiteiten en debatten op locatie
 - 4) Adviseert de commissie positief over het voorleggen van het communicatieplan voor de verkiezingen en de keuze uit de voorkeursvariant en de alternatieve, budgettair neutrale variant aan de vergadering van provinciale staten van 9 september a.s.? (Dit PS-besluit is dan de inbreng voor de IPO-AB vergadering van 26 september waar een definitief besluit genomen wordt over de IPO verkiezingsactiviteiten.)

voor oriënterende bespreking, toegespitst op de volgende aspecten:

- De heer Beukema, directeur van het IPO, zal de IPO-plannen voor de verkiezingen toelichten in uw vergadering van 8 juli. Tevens kan hij kort verslag doen van de lijn die in het algemeen bestuur van het IPO op 27 juni is uitgezet. (Als bijlage vindt u het voorstel voor het IPO-AB van 27 juni met het essay 'Verkiezingen mét mandaat' van Pieter Nieuwenhuijsen).

Publiekscommunicatie: in dienst van de provinciale democratie

Eenheid Concerncommunicatie
Drs. Victor Steultjens
30 mei 2002

1. Inleiding

1.1. Doel notitie

Op advies van Quorum hebben GS eind 2001 besloten tot het laten ontwikkelen van een communicatiebeleid dat bestaat uit vijf pijlers:

- Positionering en profilering
- Mediacommunicatie
- Interne communicatie
- Relatiecommunicatie
- Publiekscommunicatie

In januari gaven GS en de commissie Bestuur en Middelen een oordeel over de communicatiepijlers 'positionering & profilering', 'mediacommunicatie' en 'interne communicatie'. Het beleid voor relatiecommunicatie is in ontwikkeling.

Deze notitie geeft de bestuurlijke visie op en kaders en instrumenten voor de pijler publiekscommunicatie. Onderdeel daarvan is een communicatieplan voor de verkiezingen van provinciale staten in maart 2003. Ook leggen we verbanden met de "eerste rapportage van de werkgroep dualisme provincie Utrecht" die op 11 april in de staten werd besproken.

1.2. Korte terugblik

Tot 2000 had communicatie van de provincie Utrecht met publiek een lage prioriteit. De provincie zette vooral in op mediacommunicatie om via de pers besluiten en voornemens uit te dragen naar het publiek. In het voorjaar van 2000 besloten GS tot het opdoen van meer ervaring met publiekscommunicatie. Belangrijke motivatie daarvoor is de wens uit het collegeprogramma om de provincie meer zichtbaar te maken voor burgers.

In het najaar van 2000 werd een imago-onderzoek¹ uitgevoerd onder burgers. In 2001 hebben GS een experiment uit laten voeren met regionale media: huis-aan-huisbladen, radio M en Kanaal 9. De staten hebben – als onderdeel van het actieplan "Het woord is aan de staten"- ervaring opgedaan met het bevorderen van de democratische participatie (werkgroep democratische participatie). Bij het streekplan en de Agenda 2010 is gekeken naar de meerwaarde van en mogelijkheden voor communicatie met publieksgroepen. Voor de verdere invulling van de dialoofase bij het streekplan is in december 2001 een publiekspanel geworven en, via internet, geraadpleegd. De resultaten van het media-experiment vindt u in §3.

Eind januari 2002 besprak de commissie Bestuur & Middelen de ambtelijke discussienotitie "De burger in beeld, publiekscommunicatie: onmisbare pijler of bescheiden steunpilaar?". De commissie stemde in met het, in samenhang, ontwikkelen van een voorstel voor de publiekscommunicatie van provinciale staten door de werkgroep dualisme en het uitwerken van de pijler voor publiekscommunicatie door GS. De commissie heeft zich daarbij uitgesproken over een belangrijk gemeenschappelijk vertrekpunt voor de publiekscommunicatie van de staten. Provinciale staten zijn een rechtstreeks door de burger gekozen bestuur. Dat schept voor de staten de verplichting om inhoud te geven aan de provinciale democratie. Een open en rechtstreekse communicatie met de inwoners van de provincie Utrecht is daarvoor onontbeerlijk.

¹ De provincie Utrecht Binnenstebuiten, Ruigrok MC, december 2000

1.3. Publiekscommunicatie

De commissie Wallage² gebruikt vier rollen van burgers in de relatie die zij met overheden hebben. In de rol van kiezer wil de burger een inspirerende overheid met herkenbare ambities. Als coproducent wil hij interactief democratisch leiderschap, bestuurders die naar de mening van burgers vragen en helder zijn in welke fase over welke zaken meegedacht of zelfs meebesloten mag worden. Onderdanen wensen een besluitvaardige overheid die toezicht houdt en handhaaft. De klant wil een dienstverlenende overheid die servicegericht en betrouwbaar is.

Bij de pijler publiekscommunicatie gaat het in eerste instantie om de vraag welke doelstellingen de provincie Utrecht als geheel en GS en PS als onderdelen daarvan bij het publiek willen bereiken. Voor het realiseren van die doelstellingen is dan vaak rechtstreekse interactie nodig, op vrijwillige basis, met individuele of groepen burgers. Communicatie staat daarbij voor verkeer in twee richtingen, de provincie zendt niet alleen maar ontvangt ook wensen, meningen en ideeën van betrokken burgers. De intensiteit en aard van de interactie wordt mede bepaald door de rol die overheden en burgers elkaar gunnen en de fase waarin het beleid zich bevindt.

Die doelstellingen zijn ook mede te realiseren via de vrije nieuwsgaring of via de tussenkomst van andere overheden en organisaties. Het communicatiebeleid voor publiek moet dan ook terug te vinden zijn in respectievelijk de pijler mediacommunicatie en de pijler relatiecommunicatie.

1.4. Leeswijzer

In §2 vindt u de gemeenschappelijke vertrekpunten die richting geven aan de te realiseren doelstellingen door GS en PS. In deze notitie gaan we ervan uit dat GS en PS samen de provincie Utrecht vormen en dat het ambtelijk apparaat in de corporate communicatie onder GS valt.

We beschrijven in §3 de belangrijkste resultaten van het experiment met publiekscommunicatie. Het onderzoek dat daar naar uitgevoerd is geeft inzicht in op welke manier en tegen welke kosten een deel van de doelstellingen te realiseren zijn.

In §4 doen we een voorstel voor de publiekscommunicatie van GS en PS. In het verlengde van de plannen voor PS vindt u in §5 het communicatieplan voor de verkiezingen van 2003. In §6 vindt u de consequenties van de voorstellen voor de middelen (financiën) en in §7 geven we de belangrijkste beslispunten.

2. Gemeenschappelijke vertrekpunten

In deze paragraaf vindt u zeven gemeenschappelijke vertrekpunten voor de publiekscommunicatie van de provincie Utrecht. Het gemeenschappelijk delen en vaststellen van deze vertrekpunten bepaalt in hoge mate of en hoe de publiekscommunicatie ingericht wordt en welke afspraken we daarbij hanteren. Het eerste vertrekpunt – communicatie in een dualistische bestuursvorm – is vastgesteld in de statenvergadering van 11 april. De overige zes zijn op nieuw geformuleerde vertrekpunten op basis van eerdere discussies over de vernieuwing van de provinciale democratie en de daarbij behorende publiekscommunicatie.

2.1. Communicatie in een dualistische bestuursvorm

‘Corporate communicatie is het managementinstrument waar mee alle bewust geplande vormen van in- en externe communicatie zodanig op elkaar worden afgestemd dat de organisatie het beoogde imago krijgt en behoudt bij haar belangrijkste doelgroepen’.³ De visie op de corporate communicatie van de provincie Utrecht is vastgelegd in de pijler positionering & profilering. Tot voor kort spraken we daarbij over de communicatie van “de provincie”. In een dualistisch systeem gaan we sterker onderscheid maken tussen communicatie van GS (het college) en van PS (de staten). Beide zijn wel onderdeel van de positionering en profilering van het geheel van de politiek bestuurde organisatie “de provincie Utrecht”.

² Zie ‘In dienst van de democratie, het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie’, augustus 2001

³ van Riel, 1988

Dualisering van het provinciaal bestuur beoogt de provinciale democratie te vernieuwen. De herkenbaarheid van de provincie en de zichtbaarheid van de provinciale democratie laat, volgens Bleker⁴, voor de burgers bepaald te wensen over. In een dualistisch bestuursmodel is er een heldere scheiding tussen de posities van provinciale staten en het college van gedeputeerde staten. De staten krijgen een scherper gemarkeerde positie. Ze zijn geen bestuur meer, schrijft Bleker, maar volksvertegenwoordiging, kaderstellend provinciaal parlement en controleur van het dagelijks bestuur.

Het college komt lossers te staan van de staten. Het zal, als collegiaal bestuur, de ontwikkeling doorzetten naar een verbindend en presterend bestuur dat samen met haar omgeving tot integrale oplossingen komt voor bovenlokale vraagstukken. Het college is verantwoordelijk voor het beleid. Met de dualisering van het provinciebestuur wordt de (gewenste) identiteit van zowel de staten als het college markanter. In het verlengde daarvan dient ook het gewenste imago van staten en college aangescherpt te worden. De bewust geplande communicatie, die bij moet dragen aan de realisatie van gewenste imago's, heeft dan eveneens specifieke invulling voor staten en college nodig.

Gemeenschappelijk vertrekpunt 1:

Gedeputeerde staten (het college) en provinciale staten (de staten) kiezen een sterkere eigen positie en profileren zich daarop onder één overkoepelende missie van de provincie Utrecht als geheel.

2.2. Identiteit en imago GS

De provincie Utrecht heeft bij burgers een leeg imago⁵ en bij professionele relaties (stakeholders) een gemengd imago⁶. Uit de externe toets van de positioneringsanalyse komt een helder beeld naar voren hoe professionele relaties over onze organisatie, het ambtelijk apparaat en gedeputeerde staten oordelen. Er is bij stakeholders duidelijk behoefte aan de verbindende rol van de provincie, de betrokkenheid en ambities van collegeleden worden gewaardeerd en men vindt dat er merkbare verbeteringen zijn in het optreden de afgelopen periode. Relaties melden echter ook dat ze last hebben van de verkokering in onze organisatie, gebrek aan visie en integraliteit ervaren en nog te vaak een regenteske opstelling tegenkomen.

GS hebben met het vaststellen van de pijler positionering en profilering bepaald dat (samenwerkingsverbanden van) gemeenten, specifieke belangenorganisaties en waterschappen de prioritaire doelgroepen zijn. "Het (daarnaast) zonder aanleiding voorop plaatsen van burgers bij de externe communicatie is niet effectief en niet zinvol". GS zouden wel, volgens de pijler, vaker belanghebbende burgers moeten betrekken bij de ontwikkeling van beleid.

Gemeenschappelijk vertrekpunt 2:

GS geven in hun communicatie prioriteit aan de genoemde professionele relaties. Vanuit de eigen beleidsverantwoordelijkheid en in de samenwerking met die relaties gaan GS meer investeren in het betrekken van belanghebbende burgers bij beleidsontwikkeling. GS blijven het daarnaast belangrijk vinden om verantwoording af te leggen aan de samenleving. GS zetten daarbij hoofdzakelijk in op mediacommunicatie (zie pijler mediacommunicatie).

2.3. Identiteit en imago PS

In "het woord is aan de staten" doen provinciale staten uitspraken over hun gewenste identiteit en gewenste imagoaspecten. De staten spreken uit dat het politieke primaat zichtbaarder bij de staten moet komen te liggen. De politieke debatten moeten aan scherpte winnen en burgers moeten zich een beter beeld kunnen vormen van de politieke besluitvorming. De staten willen daarbij als een professioneel, betrouwbaar, democratisch en herkenbaar bestuur overkomen. PS spreken daarbij

⁴ Zie het advies van de Commissie 'Vernieuwingsimpuls Provinciale Democratie', IPO, mei 2001

⁵ Zie imago-onderzoek, Ruigrok MC, december 2000 en Onderzoek media-experiment, Tangram, maart 2001

⁶ Zie positioneringsanalyse, Ouorum, december 2001

de burgers vooral aan op hun rol als kiezer. Wat valt er te kiezen tijdens de statenverkiezing? Welke keuzes maken de staten tijdens hun zittingsperiode en hoe komen die keuzes tot stand? Met de dualisering van het bestuur wordt ook verder structuur en invulling gegeven aan deze ambities. De staten hebben bijvoorbeeld al besloten om vanaf september een experiment met een vragenhalfuur, de agendasetting en de (pers)communicatie van de staten uit te voeren. In de hiervoor genoemde onderzoeken is niet expliciet ingegaan op het (afzonderlijke) imago van provinciale staten. Ten opzichte van het imago van de organisatie als geheel is het imago van provinciale staten waarschijnlijk nog leger en bleker. De staten zijn bijvoorbeeld veel minder dan GS in het (regionale) nieuws en hebben nauwelijks of geen rechtstreekse communicatiekanalen ontwikkeld met burgers.

Van uit de positioneringsanalyse is aannemelijk te maken dat professionele relaties voor het bereiken van hun belangen gedeputeerde staten belangrijker vinden dan provinciale staten. Tevens zou een deel van hen kunnen vinden dat provinciale staten te weinig moeite doen om de als negatief ervaren imagoaspecten (gebrek aan integraliteit, non-interventiedrag, nog te vaak een regenteske houding) te corrigeren.

Het gedrag, karakter en de bewust geplande communicatie van de staten bepalen welk beeld burgers, professionele relaties, medewerkers en de pers hebben en krijgen van de staten. Het verschil tussen het huidige en gewenste imago lijkt op dit moment fors. Dat heeft als consequentie dat het bereiken van een – verder aan te scherpen – gewenst imago flinke investeringen vergt, in gedrag, karakter én communicatie.

Gemeenschappelijk vertrekpunt 3:

De staten zijn een rechtstreeks door de burger gekozen bestuur, een volksvertegenwoordiging. PS gaan daarom fors investeren in hun ontwikkeling én in de communicatie met burgers in hun rol van kiezer. Naast eigen pro-actieve mediacommunicatie ontwikkelen de staten ook open en rechtstreekse communicatiekanalen met kiezers.

2.4. Actieve openbaarheid

De commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie Wallage) pleit voor het actiever openbaar maken van informatie die in bezit is van de overheid. Voor het goed functioneren van een democratie zijn openheid en communicatie immers van levensbelang. De Wob verplicht daar al feitelijk toe, in de praktijk wordt die informatieplicht, volgens de commissie, te passief ingevuld. De commissie Wallage gaat dan ook uit van het “recht van de burger op communicatie”. Voldoen aan dat recht is, volgens Wallage, hoofddoel van alle overheidscommunicatie.

De staten hebben 11 april vastgesteld dat GS “een actieve informatieplicht” hebben aan PS en dat die plicht “ruim moet worden ingevuld”. “Agendasetting is een zaak van de staten” is eveneens één van de uitgangspunten voor vernieuwing van de provinciale democratie.

Die actieve informatievoorziening is een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van de provinciale democratie, een actieve agendasetting door de staten daarbij en een sterkere interactie tussen de staten en de utrechtse samenleving.

Gemeenschappelijk vertrekpunt 4:

GS geven steviger invulling aan het actief openbaar maken van informatie, zowel bij de voorbereiding, vaststelling als uitvoering van beleid.

2.5. Interactieve beleidsvorming

De provincie Utrecht heeft het in interactie met de omgeving komen tot beleid hoog in het vaandel staan en de ambitie haar werkwijze daarbij verder te verbeteren. De staten hebben 11 april bekrachtigd dat GS de bestaande procedures voor interactieve beleidsvorming evalueren en actualiseren en dat PS interactiever op gaan treden bij hun oordeelsvorming over voorstellen van GS. Het betrekken van de omgeving bij de beleidsvoorbereiding is de primaire verantwoordelijkheid van het college, omdat die beleidsvoorbereiding de verantwoordelijkheid van het college is. De GS-leden moeten er daarbij voor waken dat het interactieve proces effectief

blijft en ergens landt. Dit vergt een bestuursstijl die door de commissie Wallage “interactief democratisch leiderschap” wordt genoemd.

Gemeenschappelijk vertrekpunt 5:

GS investeren verder in het betrekken van belanghebbende burgers bij interactieve beleidsvorming. GS actualiseren de bestaande afspraken daarvoor waarbij zij in samenspraak met de staten verdere invulling geven aan de democratische legitimatie van de voortgang in en afronding van dergelijke processen en de zelfstandige rol die PS daarbij hebben in het bevorderen van de democratische participatie.

2.6. Moeilijk bereikbare doelgroepen

Wallage pleit voor eerdere en intensievere betrokkenheid van burgers in de ontwikkeling van beleid. De overheid moet daarbij een extra inspanning leveren om ook met die mensen te communiceren die uit zichzelf niet de communicatie met de overheid zoeken. Ruim één jaar voor het verschijnen van het advies van de commissie Wallage hebben de staten zich in “Het woord is aan de staten” al tot het doen van dergelijke inspanningen verplicht. De staten gaven daarbij aan dat het: “De uitdaging is ook niet-georganiseerde belangen een stem te geven. Bijzonder aandacht is daarbij nodig voor het betrekken van groepen die om sociaal-economische of culturele redenen minder vertrouwd zijn met onze vergadercultuur.” Ook vonden de staten dat de democratische participatie van, met name, jonge burgers meer provinciale aandacht vergt.

Gemeenschappelijk vertrekpunt 6:

Jongeren krijgen extra aandacht in de communicatie van de staten. GS gaan na hoe (ook) andere moeilijk bereikbare doelgroepen een plaats kunnen krijgen in de ontwikkeling van beleid.

2.7. Investeringsniveau

Op dit moment besteedt de provincie ongeveer 1% van haar begroting aan al haar communicatie (personeel en middelen) en ongeveer 0,2% aan publiekscommunicatie. In deze indicatieve berekening zijn we uitgegaan van een jaarlijkse begroting van ongeveer €200 miljoen en de communicatiekosten die in november 2001 inzichtelijk zijn gemaakt voor de staten. De inventarisatie van die kosten, voor communicatiepersoneel en projectkosten, kwam toen uit op een totaal van €2,07 miljoen.

In een benchmark kan nagegaan worden of dit een adequaat niveau is vergeleken met andere op dit terrein succesvolle organisaties. Belangrijk uitgangspunt is in ieder geval dat bestuurlijke ambities over het herstellen van de relatie met burgers consequenties hebben voor het niveau waarop dit bestuur moet investeren in de communicatie met burgers.

In dit voorstel komen we in §6 met een extra aanvraag voor middelen van €165.000 voor het verkiezingsjaar 2003. Deze extra investering vragen we op basis van een analyse van de huidige situatie en de ambities die wij in schrift en woord proeven bij het bestuur. Naast deze voorkeursvariant presenteren we ook een alternatief dat tot en met 2003 binnen de eerder toegekende budgetten te realiseren is. De te realiseren doelstellingen stellen we daarvoor dan wel naar beneden bij.

Gemeenschappelijk vertrekpunt 7:

De provincie Utrecht beraadt zich op het niveau waarop ze wil investeren in publiekscommunicatie en laat haar ambities daarbij leidend zijn of brengt haar ambities en het investeringsniveau in overeenstemming met elkaar.

3. Experiment publiekscommunicatie

3.1. Inleiding

Om de gemeenschappelijke vertrekpunten te vertalen naar acties is het nodig te weten wat haalbaar is. In het experiment met publiekscommunicatie is daar ervaring mee opgedaan. In de periode april tot en met half december 2001 hebben we zes pagina's in de huis-aan-huisbladen laten plaatsen, drie commercials uit laten zenden door radio M en zijn we een coproductie aangegaan met Kanaal 9 (programma BV 9). Met deze mix van regionale media wilden we nagaan of het mogelijk is om kiesgerechtigde inwoners van onze provincie bekender te maken met het werk van onze organisatie. Het bereik en de waardering van dit zogenaamde media-experiment is onderzocht door het externe onderzoeksbureau Tangram.

3.2. *Evaluatie media-experiment*

Tangram heeft op twee momenten, kort na de plaatsing van de vijfde en de zesde huis-aan-huispagina, een telefonische enquête uitgevoerd onder een representatieve steekproef van utrechtse inwoners van 18 jaar of ouder. In totaal zijn er 602 geslaagde gesprekken gevoerd. De belangrijkste resultaten van dit onderzoek zijn:

- *Bereik:* Bijna 30% van de doelgroep is minimaal één keer bereikt met één van de ingezette communicatiemiddelen. Dat zijn bijna 300.000 personen.
- *Imago:* De publieke belangstelling voor de provincie Utrecht is gering. De tegenvallende respons en het door de helft van de respondenten kwijt raken van de vooraankondiging op het onderzoek duiden daar bijvoorbeeld op. Hoewel 73% de provincie noodzakelijk acht, geeft de helft van de respondenten aan dat de provincie een onzichtbaar orgaan is. De provincie scoort dan ook matig op kenmerken als 'actief', 'voortrekker' en 'vernieuwend'. Opvallend is daarbij dat grote groepen respondenten (één derde tot de helft) zich onthouden van een uitspraak. Zij hebben eenvoudigweg geen beeld van de provincie op deze punten.
- *Waardering:* De pagina's in de huis-aan-huisbladen en de commercials op radio M worden positief beoordeeld door het publiek. De huis-aan-huispagina's worden over het algemeen als prettig leesbaar, behoorlijk concreet en vooral niet ambtelijk beoordeeld. Relatief weinig mensen vinden de informatie echter heel interessant.
- *Indicatie effect:* Binnen de budgettaire mogelijkheden en de daaruit voortvloeiende onderzoeksmethodiek is het niet mogelijk om betrouwbare uitspraken te doen over effecten van het media-experiment op de kennis over of houding ten opzichte van de provincie Utrecht. Wel stuiten we op mogelijke indicaties voor effecten. Zo hebben de inwoners die de pagina's hebben opgemerkt een genuanceerdere of geprononceerdere mening over de provincie. Van deze groep respondenten acht, als voorbeeld, 61% de provincie deskundig terwijl dat onder alle ondervraagden 45% is. Ook lijkt het erop dat degenen die iets van de provincie gehoord of gezien hebben tijdens het media-experiment zich sterker realiseren dat de provincie relatief onzichtbaar is.
- *Kosten:* Gezien het totale bereik (30%) van het media-experiment doemt de vraag op of deze publiekscommunicatie de moeite van de investering waard is. Grofweg heeft het media-experiment van een half jaar €0,50 per bereikte inwoner gekost. Afgezet tegen vergelijkbare publiekscampagnes van andere organisaties is dit een reële investering.
- *Conclusie:* Met de inzet van een mix van regionale media is een derde van de publieksdoelgroep te bereiken. Als de mediamix uitgebreid wordt met het Utrechts Nieuwsblad en de Amersfoortse Courant kan het bereik nog met tien á twintig procent worden opgerekt. Het media-experiment laat zien dat inwoners niet alleen bereikt kunnen worden maar dat een belangrijk deel ook open staat voor de verstrekte informatie en het ook wenselijk vindt dat de provincie hen die informatie verschaft.

3.3. *Beleidsprojecten*

Bij het streekplan en de Agenda 2010 is geëxperimenteerd met het betrekken van geïnteresseerd publiek in de fase van beleidsvorming. In de dialoofphase van het streekplan zijn vier publieksdebatten georganiseerd. Deze debatten zijn goed bezocht (gemiddeld zo'n 70 mensen per avond) en de gevoerde discussies waren waardevol. Als voorbereiding op deze debatten is een internetpanel geworven en geraadpleegd. Via www.provincie-utrecht.nl kunnen belangstellenden op

de hoogte blijven van de voortgang in het streekplan en via het spelen van het ruimtespel ook een mening geven over gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

Belangstellend publiek kon, via onze site, haar mening geven over de Agenda 2010.

De belangrijkste conclusies zijn:

- Zonder gemeenschappelijke visie op de communicatie met publiek in strategisch belangrijke projecten blijkt het lastig om van uit de projecten zelf keuzes te maken. De pijler publiekscommunicatie en verdere discussie daarover is nodig om die gemeenschappelijke basis te creëren.
- Bij het streekplan blijkt het mogelijk om zowel via internet als de publieksdebatten een redelijk grote groep burgers te motiveren mee te denken. We moeten daarbij wel realistisch zijn dat we met een betrekkelijk kleine en gemotiveerde groep in gesprek raken. Dit geldt tot nu toe eveneens (sterker) voor de Agenda 2010.
- Alleen met een mix aan communicatiemiddelen zijn grotere publieksgroepen te bereiken en te motiveren. Het werven van het internetpanel voor het streekplan, deelname aan het streekplanspel en de mogelijkheid om 'te stemmen' op Agenda 2010 projecten slagen alleen als via andere media dan internet de aandacht op die mogelijkheden wordt gevestigd.
- Het raadplegen van een panel via internet blijkt een snelle, nuttige en relatief voordelige manier om meningen te peilen in publieksdoelgroepen. Op basis daarvan kan de strategie voor publiekscommunicatie in belangrijke beleidsprojecten meer gefundeerd worden ontwikkeld en getoetst en kunnen vervolgactiviteiten, als debatten, gericht en beter worden voorbereid.

4. Pijler publiekscommunicatie

De gemeenschappelijk vast te stellen vertrekpunten uit §2 geven richting aan de volgende stappen in de publiekscommunicatie van het college en de staten. GS leggen een accent bij een volgende fase in de interactieve beleidsvorming: het vaker en eerder betrekken van belanghebbende burgers in hun rol van coproducent bij beleidsvorming en schenken meer aandacht aan het actief openbaar maken van onze overheidsinformatie.

De werkgroep dualisme komt met verdere uitwerkingen van de richting die 11 april in de staten is uitgezet. Onderdeel daarvan is de vormgeving van de communicatie van de staten van Utrecht.

Deze voorstellen zal de werkgroep inbrengen bij de begrotingsbehandeling voor 2003.

Vooruitlopend daarop geeft dit voorstel een mogelijke richting aan waarbij de verkiezingen die voor de deur staan vragen om besluitvorming op korte termijn.

4.1. Publiekscommunicatie GS

Communicatie hoort in het hart van beleid. Die weg bewandelen we ook steeds meer. Ook de publiekscommunicatie maakt, in een ideale situatie, dan onderdeel uit van de relevante beleidsprojecten. Om de gewenste vernieuwing verder door te zetten is het echter ook nodig om op concernniveau de vernieuwing te ondersteunen. We stellen voor om dat te doen door:

- Het geraadpleegde internetpanel structureel te gaan inzetten en vier keer per jaar te raadplegen. Beleidsprojecten als het streekplan, de Agenda 2010 of WB21 krijgen hierdoor een flexibel en relatief snel instrument voor opiniepeilingen.
- In vervollexperimenten uit te gaan proberen hoe belanghebbende publieksgroepen beter te betrekken zijn bij de genoemde strategische beleidsprojecten en daarbij ook oplossingen te ontwikkelen voor representativiteit, de samenwerking met professionele relaties daarbij en het in contact komen met moeilijk bereikbare doelgroepen.
- Extra te investeren in actieve openbaarheid met internet als belangrijk medium daarbij.

4.2. Publiekscommunicatie PS

De staten van Utrecht nemen met de dualisering van het bestuur meer verantwoordelijkheid voor hun eigen communicatie. Burgers, met name in hun rol van kiezer, nemen daarbij een belangrijke plaats in. Burgers zijn niet of nauwelijks geïnteresseerd in de werkwijze en organisatie van de staten. Wat hen wel raakt zijn maatschappelijke ontwikkelingen en overheidsbeslissingen die

betrekking hebben op de directe omgeving waarin ze wonen, werken en hun vrije tijd doorbrengen. De staten van Utrecht zullen zich vooral op die inhoud en hun beïnvloedingsmogelijkheden daarbij moeten profileren. Waarbij de opeenvolgende reeks tot succes bestaat uit positioneren – presteren en aansluitend daaraan profileren.

In §2 (gemeenschappelijke vertrekpunten) gaven we aan dat de ambities van de staten stevig zijn als het gaat om het herstellen van de band met burgers. Tevens lieten we zien dat er nu nauwelijks sprake is van een relatie. Er is geen regelmatig contact tussen burgers en de staten, niet rechtstreeks en niet via de media.

Deze 'impasse' kan alleen doorbroken worden als statenleden, als collectief en als fracties, vaker het provinciehuis uit komen en de provincie in gaan. We stellen daarom voor dat de staten :

- Het experiment met de agendasetting, het vragenhalfuur en de perscommunicatie in onderlinge samenhang ontwikkelen zodat een pro-actieve relatie met de pers ontstaat en de staten actiever issues op de maatschappelijke agenda kunnen plaatsen.
- Via een mix van (betaalde) regionale media op regelmatige basis laten zien waar men aan werkt.
- Werkbezoeken van commissies actiever gebruiken als mogelijkheid om aan grotere publieksgroepen, dan alleen de direct en actief betrokken burgers, te laten zien en horen waar de staten belang aan hechten.
- De verkiezingsperiode benutten als katalysator om de verdere rolontwikkeling en communicatie van de staten een flinke impuls te geven.

De werkgroep dualisme kan de hier voorgestelde lijn verder uitwerken en zoeken naar een realistische invulling waarbij de werkgroep een balans vindt tussen de collectieve voorzieningen en de inhoudelijke invulling daarvan door statencommissies en fracties. In de volgende paragraaf geven we een verdere uitwerking van deze lijn voor de communicatie tijdens de verkiezingsperiode. Die periode hebben we daarbij ruim genomen (oktober 2002 – november 2003)

5. Verkiezingen 2003

5.1. Collectieve verantwoordelijkheid

De opkomst bij de provinciale verkiezingen in de provincie Utrecht is fors gedaald van 80,4% in 1978 naar 47,5% bij de laatste verkiezingen in 1999. Uit recent onderzoek⁷ blijkt ook dat er relatief weinig belangstelling is voor de provinciale politiek. Zo zegt 68% interesse te hebben in landelijke politiek en 45% in de gemeentelijke politiek terwijl maar 26% interesse toont in de provinciale politiek. Als kiezers hun stem uit brengen bij statenverkiezingen doen ze dat bovendien over het algemeen op basis van hun landelijke voorkeur.

De communicatie bij de verkiezingen zijn primair een verantwoordelijkheid van de politieke partijen. In bedrijfstermen is er echter sprake van een markt die fors ingezakt is. Op gemeentelijk niveau (o.a. Utrecht) en recent landelijk zijn de politieke verhoudingen fors verschoven. De provinciale politiek opereert tot nu toe in de luwte. De vraag doemt op of ook hier een interessante markt ligt voor nieuwe spelers op het provinciale politieke veld.

Het nemen van collectieve stappen kan een verstandige strategie zijn om die markt weer te vergroten zodat de huidige politieke partijen meer mogelijkheden krijgen om hun eigen marktaandeel – in absolute aantallen – te vergroten en inhoud te geven. De staten moeten, als gelegitimeerd collectief van politieke partijen, communicatiekanalen, -momenten en middelen creëren zodat de politieke discussie hoorbaar wordt voor grotere groepen in de utrechtse samenleving en er meer mogelijkheden ontstaan voor politiek – publieke debatten. Voorwaarde is daarbij dat politieke partijen aansprekende onderwerpen in de schijnwerpers zetten en openstaan voor de issues die in de utrechtse samenleving leven.

⁷ Onderzoek media-experiment, Tangram, maart 2002

5.2. Doelstelling

- Minimaal 50% van de kiesgerechtigde burgers in de provincie Utrecht gaan op 8 maart 2003 stemmen voor provinciale staten.
- 60% van de kiesgerechtigde burgers vindt in februari 2003 dat er wat te kiezen valt bij de verkiezingen voor provinciale staten.
- 60% van de kiesgerechtigde burgers kan in februari 2003 minimaal één onderwerp noemen waar het bij de verkiezingen om gaat.

5.3. Doelgroepen

In de opkomst bij verkiezingen is er een lineair verband tussen leeftijd en opkomst: hoe ouder hoe hoger de opkomst. Onder jongeren van 18 – 26 is de opkomst het laagst.

De doelgroep van de verkiezingscommunicatie zijn alle kiesgerechtigde burgers in de provincie Utrecht. Daarbinnen is het verstandig extra aandacht te besteden aan de doelgroep jongeren (18 – 26) en de kiezers in de stadsgewesten Utrecht en Amersfoort, waar traditioneel de opkomst ook beneden gemiddeld is.

5.4. Krachtenbundeling met IPO en BZK

In IPO-verband en in samenwerking met BZK worden plannen ontwikkeld voor gezamenlijke activiteiten. Op 7 februari heeft het IPO-AB ingestemd met het inzetten van de internetsite www.provincies.nl voor de statenverkiezingen. Deze site vormt samen met de internetsites stemwijzer.nl (van het Instituut voor Publiek en Politiek: IPP), 12provincies.nl (IPO jongerensite) en de eigen sites van de provincies (voor utrecht provincie-utrecht.nl) het platform voor algemene informatie over de Statenverkiezingen en de stemwijzers en programmavergelijkingen. Via links kan de bezoeker eenvoudig van de ene site naar de andere.

In IPO verband zijn verder enkele andere activiteiten in voorbereiding waarover het algemeen bestuur op 27 juni 2002 besluiten wil nemen. Het gaat daarbij om een gezamenlijk 'open huis' op de zaterdag kort voor de verkiezingen, een SMS-actie en een 'liederenfestival' in samenwerking met een landelijke Tv-omroep (uitzendgarantie). De laatste twee activiteiten zijn vooral gericht op de groep jongere kiezers. Via deze middelen willen de samenwerkende provincies een aantrekkelijke brug slaan naar de politieke inhoud.

Het IPO wil samen met opdrachtnemer IPP voor het zomerreces van gedachten wisselen met een delegatie van ons bestuur om te praten over de onderwerpen die in de verkiezingsperiode centraal kunnen staan.

De kosten voor Utrecht van het IPO-pakket zijn begroot op ongeveer €168.000.

5.5. Maatwerk voor Utrecht

We stellen voor om in de periode oktober 2002 – november 2003 de staten van Utrecht een platform te bieden voor de communicatie met burgers in hun rol van kiezer. De basis bestaat daarbij uit het inzetten van een betaalde mix met regionale media: huis-aan-huisbladen, radio M en Kanaal 9. In het media-experiment was de provincie Utrecht daarbij de afzender. Straks zullen de staten van Utrecht prominenter optreden als afzender.

We stellen voor om dat in de verkiezingsperiode (december 2002 – maart 2003) te intensiveren en daar de volgende activiteiten aan toe te voegen:

- De IPO-activiteiten (i.s.m. BZK)
- De stemwijzer en programmavergelijking voor Utrecht
- Openhuis en debatten op locatie i.s.m. Radio M, Kanaal 9, UN/AC en TUMULT
- Organisatie van de verkiezingsavond

5.6. Organisatie van de campagneperiode

In overleg met de senioren kunnen afspraken gemaakt worden voor een soepele uitvoering van de voorgestelde activiteiten. We stellen daarbij voor dat elke politieke partij die aan de verkiezingen deelneemt één gemandateerd contactpersoon benoemt voor de verdere invulling en uitvoering van de collectieve communicatieactiviteiten voor de verkiezingen.

De invulling van de publiekscommunicatie van PS kan voorlopig plaats vinden via de werkgroep dualisme. Voorstellen van deze werkgroep worden besproken bij de begrotingsbehandeling. Uitwerkingen die daarvoor al geïmplementeerd moeten worden, zoals het dualistische experiment met de perscommunicatie van de staten (vanaf september) en de inzet van huis-aan-huisbladen, radio M en Kanaal 9 (vanaf oktober) kan de werkgroep voorleggen voor besluitvorming aan het seniorenconvent.

De eenheid Concerncommunicatie zal de uitvoering van de overeengekomen activiteiten coördineren.

6. Consequenties voor middelen

6.1. Beschikbaar budget

Bij de kadernota 2001 en de kadernota 2002 is geld toegekend voor respectievelijk de intensivering van de publiekscommunicatie en de communicatie bij de provinciale verkiezingen van maart 2003. De bedragen vindt u in onderstaande tabel.

Tabel 6.1.1. Eerder toegekende budgetten

Project	Budget 2002	Budget 2003	Budget totaal
Publiekscommunicatie	€226.890	€226.890	€453.780
Verkiezingen	€68.067	€68.067	€136.134
Totaal	€294.957	€294.957	€589.914

6.2. Begroting publiekscommunicatie 2002 – 2003

In de onderstaande tabel vindt u de begroting voor de publiekscommunicatie van PS, met als belangrijk onderdeel de kosten voor de verkiezingsactiviteiten. In deze begroting is geen rekening gehouden met mogelijke overige kosten die samenhangen met de dualisering, zoals het aantrekken van een communicatieadviseur voor de staten en het toekennen van fractiebudgetten voor communicatie.

Tabel 6.2.1. Begroting publiekscommunicatie staten en verkiezingen

Activiteit	Kosten	Bijdrage aan IPO	Kosten voor Utrecht
SMS actie	€1.000.000		
Liederenfestival	€1.000.000		
Publiciteit openhuis e.d.	€400.000		
Totaal IPO	€2.400.000	€168.000	€168.000
Stemwijzer Utrecht	€10.000		€10.000
H-A-H bladen	€300.000		€300.000
Radio M	€30.000		€30.000
Kanaal 9	€20.000		€20.000
TUMULT	€10.000		€10.000
Openhuis op locatie	€30.000		€30.000
Verkiezingsavond	€15.000		€15.000
Onderzoek	€20.000		€20.000
Totaal Utrecht			€603.000

Tabel 6.2.2. Begroting publiekscommunicatie GS

Activiteiten	Kosten per jaar
Structureel voortzetten internet panel	€25.000
Voortzetten innovatie interactieve beleidsvorming en stimuleren actieve openbaarmaking	€75.000
Totaal	€100.000

6.3. Consequenties middelen

In onderstaande tabel vindt u de consequenties van de voorstellen voor publiekscommunicatie voor het extra beslag op middelen.

Tabel 6.3.1. Niet gedekt beslag op middelen

Publiekscommunicatie	2002 en 2003	2004	2005 e.v.
Kosten PS	€603.000	€300.000	€300.000
Kosten GS	€150.000	€100.000	€100.000
Totaal kosten	€753.000	€400.000	€400.000
Beschikbaar	€589.914	€226.890	€0
Tekort	€163.086	€173.110	€400.000

De kosten van dit voorstel voor de verdere vernieuwing van de publiekscommunicatie van GS zijn in 2002 €50.000 voor investeringen in het najaar. Voor 2003 en verder gaat dit voorstel uit van €100.000 per jaar. In het jaar na de verkiezingen (2004) gaat dit voorstel uit van het voortzetten van publiekscommunicatie van de staten via een mix van betaalde regionale media en proactieve perscommunicatie (free publicity). We gaan daarbij uit van een benodigd bedrag van €300.000 per jaar. In 2005 vervalt het bij de Kadernota 2001 beschikbaar gestelde budget van €226.890 (per jaar tot en met 2004).

Indien de staten akkoord gaan met dit voorstel voor publiekscommunicatie dient bij de begroting 2003 een aanvullend budget gereserveerd te worden van afgerond €165.000.

Op basis van de tot aan maart 2003 opgedane ervaring met publiekscommunicatie van PS kunnen de nieuwe staten bij de behandeling van de Kadernota 2004 een beslissing nemen over het niveau van publiekscommunicatie en de daarmee gemoeide kosten na 2003.

6.4. Budgettair neutrale variant

Indien de staten de publiekscommunicatie en de communicatie voor de verkiezingen binnen de huidige budgetten willen oplossen stellen wij het volgende alternatief voor:

- Pleit er bij het IPO voor dat er slechts één gezamenlijke grote actie wordt georganiseerd en bezuinig €1 miljoen op de IPO-begroting van in totaal €2,4 miljoen. De bijdrage van Utrecht gaat dan naar beneden met €70.000 (van €168.000 naar €98.000).
- Bezuinig €95.000 op de inzet van (betaalde) regionale media (m.n. op huis-aan-huisbladen).

Deze variant is budgettair neutraal tot en met 2003. Voor de periode daarna geldt, net als bij de voorkeursvariant dat nadere afweging bij de kadernota 2004 nodig is.

Bij deze alternatieve variant verlagen we de communicatiedoelstellingen als volgt (zie voor een vergelijk §5.2.) :

- We nemen geen doelstelling op ten aanzien van de opkomst.
- 40 % van de kiezers vindt in februari 2003 dat er wat te kiezen valt.

- 40% van de kiezers kan in februari 2003 minimaal één onderwerp noemen waar het bij de verkiezingen om gaat.

7. *Beslispunten GS*

- 1) GS stellen de zeven gemeenschappelijke vertrekpunten voor publiekscommunicatie vast.
- 2) GS zetten volgende stappen bij het betrekken van belanghebbend publiek bij interactieve beleidsvorming en het actief openbaar maken van onze overheidsinformatie.
- 3) GS gaan akkoord met het op regelmatige basis raadplegen van een internetpanel.
- 4) GS adviseren de staten om de voorkeursvariant te hanteren bij de (verdere) invulling van de publiekscommunicatie van de staten en de verkiezingscommunicatie. En vragen het seniorenconvent van 17 juni om een procedure vast te stellen voor de bespreking in de staten.

In de vergadering van 11 juni 2002 hebben GS conform besloten, doch aangegeven een voorkeur te hebben voor realisering van de publiekscommunicatie en verkiezingscommunicatie binnen de bestaande budgetten.