

Beknopt verslag expert-meeting 11 april 2001

Aanwezig: J. Wallage (voorzitter), V. Frissen (TNO), F. Korthals Altes (vz. 1e Kamer), S. Lenos (Instituut Publiek en Politiek), E. van Thijn (lid 1^e Kamer), J. Tromp (Volkskrant). B. Welten (hoofdcommissaris Politie gemeente Groningen)

De heer Wallage heet de aanwezigen welkom. Hij waardeert het zeer, dat zij de tijd hebben genomen zich in de onderzoeksopdracht aan de Commissie Toekomst Overheidsvoorlichting te verdiepen en zich bereid hebben verklaard met de Commissie mee te denken.

De heer Wallage zet kort de bevindingen van de Commissie op een rij (zie bijlage verslag) Na het rapport van de Commissie Biesheuvel over de overheidsvoorlichting uit 1970 hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan, die een nieuwe bezinning op de communicatie tussen overheid en burger wenselijk maken. Allereerst heeft de emancipatie van de burger zich verder doorgezet. De markt dingt naar zijn gunsten en hij is gewend geraakt aan zijn koningstatus als klant. De interactieve technologie, waar hij voor een deel over beschikt, steunt hem in zijn streven zelf op zoek te gaan naar informatie, waarbij hij stuit op het geringe aanpassingsvermogen van de overheid, vergeleken met het bedrijfsleven. Andere ontwikkelingen zijn het veranderende medialandschap met de 24-uurs nieuwseconomie, de verscherpte concurrentie en hypes en de doorgezette ontzuiling. De media zijn van het kanaal tussen overheid en burger geworden tot het platform in de publieke ruimte, waar vertrouwen moet worden gewonnen en behouden. Er is een wisselwerking tussen oude en nieuwe media op gang gekomen en de journalistieke gidsfunctie staat onder druk. Het beschikbaar komen van authentieke documentatie is wezenlijk.

Deze ontwikkelingen zijn van invloed op de communicatie tussen overheid en burger. Communicatie moet worden beschouwd als de bloedsomloop van de democratie in de complexe driehoek van overheid - media - burgers. In deze driehoek is het openbaar bestuur gedwongen tot een permanente vorm van verantwoording en slag om het publieke vertrouwen. Communicatie verschuift daardoor van de marge van het beleidsproces naar het hart ervan, wat consequenties heeft voor de plek van de communicatiedeskundigen binnen de overheidsorganisatie.

Aspecten, die met name aandacht verdienen in de communicatie zijn:

- de fasen in het beleidsproces - gaat het om al door het parlement vastgesteld beleid of om voorstellen. Meestal begint het publieke debat meteen na het bekend maken van het beleidsvoorstel;
- het directer en persoonlijker karakter tussen kabinet en burger, wat de relatie met de volksvertegenwoordiging raakt;
- de authentieke professionaliteit van de communicatiefunctie, wat kan leiden tot het herbevestigen van codes voor de overheidsvoorlichting;
- de interactieve beleidsvorming - wat alleen zou moeten worden gedaan als men het ook echt wil en waarbij het managen van verwachtingen een belangrijk facet is;
- de 'corporate identity', de gezamenlijke missie als kernboodschap.

De heer Wallage zegt over de Wob, dat deze te passief wordt gehanteerd en hij een renaissance van een actieve Wob tot de opdracht van de Commissie rekent. Hij spreekt tenslotte over de ironie van een commissie die wordt ingehuurd voor praktische adviezen en die uitkomt bij de werking van de democratie.

In een reactie verwijst de heer Van Thijn naar de dissertatie van Marja Wagenaar over de RVD, waarin de geschiedenis en dilemma's van de overheidscommunicatie vergaand worden uitgediept en waar uitgebreid wordt ingegaan op de strijd tussen de 'rekkelijken' en de 'preciezen' in de overheidsvoorlichting. De echte vernieuwers zijn volgens hem Biesheuvel en De Jong. Hij memoreert ook de gevlugelde uitspraak van Gijs van der Wiel, voormalig hoofd-directeur van de RVD: "ik lieg bij voorkeur niet." Zijns inziens trekt de term overheidscommunicatie een grauwsluijer over het voorlichtingsvak. Het verduistert het verschil tussen pr en voorlichting, waardoor de integriteit zoek raakt en de leugen gaat regeren, maar niet bij de media. Destijds in Amsterdam bestonden voor de verschillende modaliteiten van communicatie ook verschillende bureau's, als bureau bestuurscontacten, externe contacten en voorlichting. De pr is de overheidsvoorlichting gaan overschaduwen, daar is het mis gelopen. In reactie op de voorlopige conclusie van de Commissie dat communicatie thuis hoort in het hart van de organisatie wijst hij er op dat ambtenaren veel meer relaties met burgers onderhouden, dan de politiek ooit kan bijslaffen, waardoor zij ook in een vreemde spagaat terecht kunnen komen. Hij pleit voor het opstellen van nieuwe richtlijnen voor het extern functioneren van ambtenaren.

De heer Tromp vindt de overgang van éézijdige naar tweezijdige communicatie een vooruitgang. Tegelijkertijd wijst hij op de welbewuste cultuur van beslotenheid en afdichting met daarnaast de uitdijende voorlichtingsapparaten. In zijn ogen kan niet echt gesproken worden van een cultuur van vertrouwen. Hij denkt aan het voorbeeld van Shell en de 'Brent Spar' en de les van het maatschappelijk ondernemen, die ook door de overheid ten harte kan worden genomen. Hij zou ook niet willen, dat de burger afhankelijk wordt van de voorlichting. Hij waarschuwt voorts voor het gevaar van politicieren van ambtenaren en ambtelijke willekeur, als zij zelf voorlichting gaan bedrijven. Hij vindt deze functie beter thuis horen bij voorlichters, die uiteindelijk toegang zouden moeten hebben tot alle vergaderingen. Voorts vindt hij dat meer onderscheid gebracht moet worden in de verschillende rollen van de voorlichter. Duidelijke differentiatie in de voorlichting zal het vertrouwen bij de burger versterken.

Mevrouw Frissen vindt de voorlichting in het algemeen erg intern georiënteerd en nog gebaseerd op het monopolie op informatie van de overheid. Zij vindt het nog maar de vraag of de burger wel zo geëmancipeerd en mondig is, het komt haar meer voor als 'wishful thinking' van een overheid met een identiteitscrisis. Voorts wijst zij op een lopend onderzoek bij het ministerie van BZK naar ICT, waaruit blijkt, dat de inzet van ICT met name vanuit de eigen doelstellingen van het ministerie wordt gedefinieerd en niet vanuit het perspectief van de burger. Ook pleit zij voor een herdefiniëring van de begrippen voorlichting en communicatie. Voorlichting staat vanwege de nieuwe moderne technieken onder druk. De 'buitenwereld' communiceert ook, de wijze waarop dat gebeurt zou aandachtspunt van de Commissie moeten zijn.

De heer Welten denkt dat het vertrouwen door de burger in de overheid zal toenemen door een betere herkenbaarheid van die overheid. Communicatie moet meer plaatsvinden op de km². De overheid moet standpunten in durven nemen en verwachtingen waarmaken. Conflicten hoeven niet altijd uit de weg worden gegaan. Polarisatie kan de burger meer inzicht geven in de verschillende standpunten.

De heer Lenos denkt, dat de wereld in de ogen van de burger een 'hype-maatschappij' is geworden, waarvan hij het spel in de driehoek nauwelijks nog kan volgen. Hij wijst op het belang van de rol van de ambtenaar in de driehoek. Naar zijn mening zou de commissie ook

aandacht moeten hebben voor de rol van de ambtenaar in de publieke ruimte. Tenslotte pleit hij voor een meer coachende rol van de afdelingen voorlichting richting ambtenaren. Hierdoor zal de geloofwaardigheid van de ambtenaar kunnen toenemen.

De heer Korthals Altes is van mening, dat het begrip 'representativiteit' in het gedrang komt bij interactieve beleidsvorming. Uiteindelijk gaat het vaak om een kleine groep burgers.

De heer Wallage dankt de aanwezigen nogmaals voor hun bijdrage en nodigt hen uit aansluitend en informeel verder te praten tijdens een door de Commissie aangeboden diner.

SPEAKING NOTES EXPERT MEETING

Opdracht Biesheuvel : overheidsvoorlichting
Deze commissie : toekomst overheidscommunicatie

- technologie
 - medialandschap
 - overheid/burger
-
- de emancipatie van de burger
 - de markt dingt naar zijn gunsten
 - de interactieve technologie steunt
 - aanpassingsvermogen overheid gering, in vergelijking met pressiegroepen en bedrijfsleven
-
- turbulent medialandschap
 - “breaking news”, 24 uren nieuwseconomie
 - verscherpte concurrentie, hypes
 - overheidsinformatie via media alleen voor zover “nieuws”
-
- wisselwerking oude – en nieuwe media
 - journalistieke gidsfunctie
 - beschikbaarheid authentieke documentatie wezenlijk
-
- communicatie als bloedsomloop van de democratie
 - groei van volume vragen en opmerkingen burgers
 - meer dan volume alleen
 - openbaar bestuur is permanente verantwoording
 - V: VOORLICHTING
VERANTWOORDING
VERTROUWEN
-
- van : lineair verband tussen regering en volksvertegenwoordiging naar :
 - een complexe driehoek
-
- van : media als kanaal tussen overheid en burger naar:
 - platform in de publieke ruimte
 - voor burger vervalt het onderscheid tussen de spelers:
 - open verbinding tussen Trêveszaal, Tweede Kamer en media: één proces van publieke communicatie

- voor de overheid én voor de politiek : management van reputaties
- fluïde kiezersmarkt, ontzuiling en verzelfstandiging
- permanente campagne
- regeren als continue vorm van kabinetsformatie

COMMUNICATIE VERSCHUIFT VAN DE MARGE VAN HET BELEIDSPROCES NAAR HET HART ERVAN

- ontwikkeling in het bedrijfsleven
 - belastingdienst
 - MKZ
-
- onderscheid maken in fases van de beleidsontwikkeling
 - onderscheid maken in de rol van de burger :
 - als kiezer
 - als klant
 - als onderdaan
 - als co-producent van beleid
-
- daarbij geen communicatiemogelijkheden van elkaar aftrekken: informatiemaatschappij gaat over optellen en vermenigvuldigen
 - nieuwe – en oude media *naast* elkaar
 - rechtstreeks contact tussen overheid en burgers *naast* relatie kabinet-kamer

uitdagingen en dilemma's

politisering voorlichtingsfunctie

- strategische inzet communicatie onvermijdelijk
- vgl. ontwikkeling GB en USA
- wie geen politieke mediawoordvoerders wil moet in de departementale woordvoering authentieke professionaliteit bewaken
- ministeriële verantwoordelijkheid reactiveren
- code “handboek soldaat” controleerbaar maken

overheidsvoorlichting

- als zodanig herkenbaar
- zakelijk van toon
- juist en volledig
- tijdig
- inzicht biedend in de fase van de beleidsontwikkeling
- inzicht biedend in de gemaakte keuzen

openbaarheid van overheidsinformatie

- na recht op informatie (Biesheuvel/ WOB) de plicht tot communicatie?
- of tenminste: actieve openbaarheid
- spelregels nodig m.b.t. wat en hoe direct op het net
- actief openbaar: ja, tenzij
- de schaduw van Europa

actieve communicatie over niet-aanvaard beleid

- tot nu toe: grote terughoudendheid
- alleen na democratische legitimatie
- publiek debat begint direct na publikatie (of lek)
- pressiegroepen slaan direct hun slag in de publieke ruimte
- risico: blijvende vertekening voornemens
- benadering: op basis van besluit ministerraad actieve communicatie over voornemens/voorstellen
- twee voorwaarden:
 - rekening houdend met de fase van de beleidsontwikkeling
 - proportioneel

interactieve beleidsvorming

- overheid heeft niet het monopolie op de kennis
- draagvlak groter
- effectiviteit kan getoetst worden
- risico richting parlement, à la de polder
- kost tijd
- schept verwachtingen
- benadering : alleen inbreng vragen als men er ook iets mee wil doen; beter geen interactief proces dan een schijnproces
- tweezijdige communicatie vroeg in beleidscyclus
- vraagt selectiviteit: management van verwachtingen

Heroverweging bestuursstijl: INTERACTIEF DEMOCRATISCH LEIDERSCHAP

- integriteit van het proces definiëren
- helderheid aan het begin van regeerperiode
- controleerbare spelregels

Nog in productie:

Consequenties van e.e.a. voor:

Doelen, functie, coördinatie en organisatie van overheidsvoorlichting.

- corporate identity ?
- organisatorische consequentie 24-uurs nieuwseconomie
- gevolgen van de competitie om aandacht
- financiële gevolgen van “beleid=communicatie”
- relatie frontoffice - backoffice

- consequenties voor opbouw en organisatie departementen
- doorwerking van het advies naar andere overheden
- handhaving, toezicht, privacy