

Digitaal Debat

Toekomst Overheidscommunicatie

een samenvatting van de oogst

Leiden, juli 2001

Opdrachtgever:	Commissie Toekomst Overheidscommunicatie
Voorzitter	Jacques Wallage
Projectleider	Miguette Jadoul
Uitvoering/advies	Instituut voor Maatschappelijke Innovatie
	Guido Enthoven
	Femke Alberda

Voorwoord

In de periode februari - mei 2001 heeft de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie een digitaal debat over de toekomst van de overheidscommunicatie gehouden, verdeeld over drie fasen. Dit debat liep parallel aan de werkzaamheden van de Commissie in die periode¹. Het doel van het debat was enerzijds de ideeën van de Commissie tegen het licht te houden en te toetsen aan de inzichten en ervaringen uit het veld, anderzijds was het debat erop gericht het denken van de Commissie te voeden met (nieuwe) ideeën en argumenten.

Het debat concentreerde zich rond 9 belangrijke thema's en dilemma's, die alle zeer nauw aansloten bij de vraagstukken waar de Commissie zich de afgelopen maanden voor geplaatst zag. Het ging daarbij bijvoorbeeld om vragen rondom interactieve beleidsvorming, nieuwe media en ICT, politieke communicatie, communicatie over nog niet aanvaard beleid, de invloed van Europa en de organisatie van de overheidsvoorlichting. Vanuit de Commissie is in elke fase van het debat op de bijdragen gereageerd. Een aantal keren vond de Commissie de inbreng van de deelnemers voer voor nadere verdieping, bijvoorbeeld in de vorm van een nieuwe discussielijn.

Iedere debatfase ging gepaard met een bijbehorende stelling (de zogenaamde 'poll'), waarop gestemd kon worden.

Het debat heeft geleid tot 175 bijdragen en reacties. Zeventig deelnemers, voornamelijk professionals uit het veld, tekenden voor dit resultaat. Waarvoor erkentelijkheid. Driemaal is een kerngroep bijeengekomen om de tussenbalans op te maken.

Een samenvatting van het debat volgt hierna, in de wetenschap dat slechts in beperkte mate recht kan worden gedaan aan de rijkdom van de oogst.

¹ Ook in de periode juni – december 2000 werd in de forumrubriek op de website van de commissie (<http://www.toekomst-comm.nl>) gediscussieerd, voornamelijk op basis van door de commissie geformuleerde vragen. Naarmate vorm en inhoud van het advies zich echter nader aftekenden – begin 2001 - behoefde het digitaal debat een gestructureerdere aanpak, waarvan akte.

Inhoudsopgave

1. Interactieve beleidsvorming	p.5
1.1 nut en noodzaak van interactieve beleidsvorming	
1.2 interactieve beleidsvorming: wat wil de burger?	
1.3 managen van verwachtingen	
1.4 representativiteit	
1.5 mensen, middelen en vaardigheden	
1.6 rol parlement en politieke partijen	
1.7 toesnijden op doelgroepen en grootschalige peilingen	
1.8 hoe omgaan met oogst?	
2. De burger centraal	p.12
2.1 burgerrollen; het blijft een 'overheidsbril'	
2.2 mengen en verbinden van burgerrollen	
3. Beginselen van behoorlijke overheidscommunicatie	p.14
3.1 welke beginselen?	
3.2 status	
3.3 controle en toetsing	
4. Communicatie over nog niet aanvaard beleid	p.17
4.1 wenselijkheid	
4.2 over onmogelijke objectiviteit en het stimuleren van subjectiviteit	
4.3 relatie met interactieve beleidsvorming	
5. Media, journalistiek en ICT	p.19
5.1 nieuwe vormen van civic journalism en co-producties	
5.2 wekelijkse pagina, analoog aan lokale kranten	
5.3 nieuwe media	
5.4 de gebruiker centraal	
5.5 slimmere debatapplicaties	
6. Organisatie directie Voorlichting	p.24
6.1 splitsing in woordvoering, voorlichting en communicatie?	
6.2 politieke woordvoering	
6.3 centrale sturing versus risico uniformiteit	
6.4 profiel en vaardigheden beleidsambtenaren	
6.5 focus op 'communicare' (gemeenschappelijk maken)	

7. Communicatie, capita selecta	p.28
7.1 actieve openbaarheid, ook voor conceptbeleidsstukken?	
7.2 differentiëren naar fase beleidsproces	
7.3 leren van bedrijfsleven	
7.4 proactieve dienstverlening	
8. Europa en andere bestuurslagen	p.31
8.1 communicatie over Europa en de rol van de media	
8.2 Euro-WOB	
8.3 rol Nederland: van macht naar invloed, vroegtijdig overleg	
8.4 Europese civil society	
9. Communicatie in hart beleidsproces & hoe nu verder?	p.33
9.1 communicatieparagraaf en expliciet beslismoment	
9.2 borgen budget en fte's voor overheidscommunicatie	
9.3 kenniscentrum, leerstoel en permanente site	
9.4 betrokkenheid veld, monitoren aanbevelingen	
Epiloog: een reflectie op het debat	p.36
Deelnemerslijst	p.40

1. Interactieve beleidsvorming

Steeds vaker worden in Nederland vormen van interactieve beleidsvorming ingezet. Hierbij worden burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in een vroeg stadium bij het beleidsproces betrokken. De overheid komt daarmee voor nieuwe vragen en dilemma's te staan. Een belangrijk deel van het digitaal debat ging over de gevolgen van deze ontwikkeling naar interactief beleid voor de toekomst van de overheidscommunicatie.

1.1 nut en noodzaak van interactieve beleidsvorming

Ralph Pans, secretaris-generaal ministerie Verkeer en Waterstaat (V&W) en Commissielid², gaf een aftrap voor het debat: *"De overheid kan niet meer besturen op basis van het model decide, announce, defend (dad) waarbij een robuust besluit wordt genomen, voorlichting wordt gepleegd en de daarop volgende maatschappelijke protesten intelligent of met krachtige hand worden weerlegd. Sinds de jaren negentig kiest de overheid voor een andere weg. Er is nu veelal sprake van dialogue, decide, deliver (ddd) waarbij aan een besluit een maatschappelijke dialoog vooraf gaat met de belangrijkste stakeholders."*

Erik Meijerink zet direct een vraagteken bij het enthousiasme over interactief besturen: *"Met enige verbazing lees ik hoe SG Ralph Pans de loftrumpet steekt over interactief besturen. Misschien ben ik wat cynisch, maar ik zie het als een 'nieuw kunstje' van voorlichters, ambtenaren en bestuurders. In een recent rapport over interactief besturen staat dit mooi beschreven: 'Voor ervaren rotten is interactief besturen natuurlijk geen enkel probleem. Je laat af en toe je gezicht zien bij een dialoogsessie, en doet wat de Amerikaanse columnist Dave Berry aanraadt bij langdradige vergaderingen: Sit back and have elaborate sexual fantasies. Daarna bedank je de aanwezigen voor hun bijdrage aan het besluitvormingsproces, je roemt hun ervaringsdeskundigheid en verzekert hen dat hun inbreng verdisconteerd wordt in het eindadvies, waarna je je secretaresse verzoekt om het oorspronkelijk plan uit te draaien en naar de minister te sturen'. De grens tussen interactief besturen en nieuwerwets manipuleren is flinterdun."* Ook worden vraagtekens gezet bij de toegevoegde waarde van het betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling. Sommigen pleiten ervoor om allereerst energie te steken in zaken die de *dienstverlening* aan de burger

² Voor zover bekend of door henzelf tijdens het debat vermeld, gaan de namen van de deelnemers in deze samenvatting gepaard met hun functie.

vergemakkelijken, zoals het aanvragen van paspoorten en hinderwetvergunningen via ICT.

De meeste deelnemers onderschrijven echter het nut en de noodzaak van interactieve beleidsvorming. De kwaliteit en legitimiteit van beleid kan hierdoor toenemen. *"Willen we 'de kloof' dichten, dan moeten we af van klassieke politieke partijen en vastgeklonken regeerakkoorden die gedurende vier jaar iedere flexibiliteit uit de discussie halen. We moeten per onderwerp een mogelijkheid voor de burger creëren om aan de discussie deel te nemen en invloed uit te oefenen. Dan is de betrokkenheid zo weer terug"* (Rik Jungmann). Sommigen pleiten voor het versterken van de luisterfunctie van de overheid. Dit zou bijvoorbeeld gestalte kunnen krijgen via een 'Postbus 52', een omgekeerde toeter, waarbij het luisteren van de overheid centraal staat. *"Daarbij zijn drie stappen van belang: 1. het luisteren zelf, 2. het doorgeven van de signalen binnen de overheidsorganisatie en 3. terugkoppeling (zichtbaar maken dat er geluisterd is). Luisteren zou expliciet in communicatieplannen voor interactieve beleidsvorming aan de orde moeten komen"* (Otto Cox, Wijzer Adviesbureau).

1.2 interactieve beleidsvorming: wat wil de burger?

Er ontstond een discussie over de vraag of burgers wel mee willen praten over nationale en complexe beleidsthema's. Omar Ramadan, voorlichter Algemene Rekenkamer, ziet vooral kansen op lokaal niveau: *"Burgers praten graag mee over de aanleg van een weg of asielzoekerscentrum in hun wijk of dorp, maar komen niet af op een debat over algemene richtlijnen aangaande rijkswegen of AZC's (= asielzoekerscentra, red.)."*

Daartegenover stelde Anja Maes het voorbeeld van het interactieve proces voorafgaand aan de Vijfde Nota: *"Ongeveer 17.000 burgers hadden vragenlijsten ingevuld, telefonisch, schriftelijk of digitaal. Burgers zijn wel degelijk geïnteresseerd om mee te praten over complexe en nationale zaken. In een eerdere fase suggereerde Omar Ramadan dat de interesse van burgers niet verder gaat dan de wijk en de stoeptegels in de straat. Quod non."* Tevens werd het voorbeeld gegeven van een recent interactief proces in Delft, waarbij bewoners konden meebeslissen over de bestemming van 115 miljoen die vrijkwam door de verkoop van een energiecentrale. *"Het was een goed georganiseerd proces met heldere doelen en spelregels. Aan dit proces heeft 43 % van de Delftse bevolking meegedaan, terwijl de opkomst bij de verkiezingen lager lag!!! Tienduizenden mensen vonden het blijkaar de moeite waard om hierin te participeren. Kortom: de wens om te participeren in interactieve processen is groot, als het maar echt ergens over gaat en als de spelregels maar helder zijn"* (moderator).

1.3 managen van verwachtingen

De meeste deelnemers onderstreepten het belang van het 'managen van verwachtingen'. Bij de start van het proces dient haarscherp gecommuniceerd te worden wat de status van de inbreng van de burgers en organisaties is: *"Interactieve beleidsvorming biedt kansen om de kwaliteit en de acceptatie van plannen te vergroten. Er worden echter ook verwachtingen gecreëerd naar de deelnemers. Je kunt als overheid echter niet alle wensen en verlangens honoreren. Het 'managen van verwachtingen' zie ik dan ook als belangrijkste communicatieve uitdaging rond interactieve processen"* (Karin Westerouen, Schijf, Vermeer & Partners). Dit wordt aangevuld door Wilma Okkerse, directie voorlichting ministerie van Verkeer en Waterstaat: *"Als de overheid het kloeke besluit zou nemen helderder dan nu gebeurt aan te geven wat exact de waarde is van de inbreng van burgers in de dialoog, komt dat de geloofwaardigheid van diezelfde overheid ten goede. Aangeven wat de verwachte rol van de burger is: meedenken, meepraten of meebeslissen en aangeven wat er met de informatie gaat gebeuren. Hoe helderder de afspraak, des te groter de kans dat de burgers bereid zijn hun ideeën en argumenten onder woorden te brengen."*

1.4 representativiteit

Een ander vraagstuk betreft de representativiteit van de deelnemers. Voorafgaand aan een interactief proces zal een goede stakeholdersanalyse gemaakt moeten worden. Op basis hiervan kan besloten worden welke partijen in welk stadium een rol kunnen spelen in het proces. Dit kunnen soms individuele burgers zijn, soms maatschappelijke organisaties en soms beide. Daarbij geldt: *"Zorg voor het maken van afspraken met actoren over communicatie met hun achterban. Communicatie met de achterban is een essentiële factor bij interactieve processen. Het is de verantwoording van de actoren zelf, maar te belangrijk om vrijblijvend aan die actoren over te laten"* (Otto Cox).

1.5 mensen, middelen en vaardigheden

Interactieve beleidsvorming kost tijd, energie en vergt bijzondere regievaardigheden. De meeste deelnemers waren het er over eens dat de overheid dient te investeren in dergelijke processen en dat dit vormen van bijscholing impliceert, zowel voor projectleiders, communicatiemedewerkers als voor beleidsmedewerkers. Jenneke de Sain, hoofd Mediavorlichting van V&W, gaat hierin zover dat ze beleidsmakers ziet als de belangrijkste doelgroep van interactieve processen: *"Interactieve beleidsvorming betekent dat de traditionele oriëntatie van overheidscommunicatie op voorlichten, de burgers*

vertellen hoe het zit en ze laten begrijpen waarom dat goed voor hen is, moet kantelen. De procescommunicatie bij interactieve beleidsvorming is veel belangrijker dan de burgers voorlichten. Timing, duidelijke boodschappen, openheid, terugkoppeling op geëigende momenten, ondubbelzinnige spelregels en 1 op 1 samengaan van beleid en communicatie zijn daarbij van groot belang. Die oriëntatie vraagt een andere manier van communiceren en denken over communicatie van beleidsmakers, -beslissers, -voorbereiders en -uitvoerders. Juist deze mensen hebben de sleutels in handen van het succes van interactieve beleidsvorming en niet de communicatiemedewerkers. Deze groep zou dan ook voor de communicatiemedewerkers de belangrijkste doelgroep moeten zijn bij interactieve beleidsvorming en niet de burgers."

Tevens wordt gewaarschuwd voor het ontstaan van een nieuwe elite van mondige moderne co-producenten. Jorrit de Jong (United Knowledge) schetst het risico van 'kennisoverload': "*Het dossier Schiphol bevat ongeveer 40.000 pagina's. Er is zo verschrikkelijk veel kennis (nuja, informatie en opinie) geproduceerd, dat het bijna onmogelijk is geworden als niet direct betrokken leek om je een mening te vormen.*" Zijn collega Edwin Schraevesande onderschrijft dit en ziet perspectief in het ontwikkelen van games en laagdrempelige communicatievormen: "*Het ontwikkelen van spelvormen en andere educatietools die ingezet kunnen worden voor het toegankelijk maken van interactief beleid verdient de komende jaren aandacht.*"

1.6 rol parlement en politieke partijen

Bijna geheel onontgonnen terrein is de rol van het parlement en van politieke partijen in interactieve processen. Tot dusver zijn dergelijke processen vooral interacties tussen ambtenaren en burgers. Politici nemen nauwelijks deel aan deze trajecten, terwijl zij uiteindelijk wel besluiten moeten nemen over de weging van de oogst. "*Waarom nemen de raadsleden dan niet in een vroeger stadium in een grotere mate deel aan het debat? Zeker bij belangrijke onderwerpen kan ik me voorstellen dat politieke partijen eigen openbare bijeenkomsten met bewoners en maatschappelijke organisaties houden. Vanuit hun politieke gedachtegoed kunnen zij dan de dilemma's, die vaak spelen, bespreken of toelichten*" (Rutger van Oppenraaij, communicatie-adviseur gemeente). Daarnaast werd gesteld dat de ontwikkeling naar een interactieve overheid implicaties heeft voor de rol en positie van de volksvertegenwoordiging. "*De marges om achteraf nog invloed te kunnen uitoefenen, worden steeds kleiner. Een bekend voorbeeld hiervan is de gang van zaken rondom het Bereikbaarheidsoffensief Randstad. De Kamer klaagde achteraf dat zij eigenlijk alleen nog maar ja of nee kon zeggen tegen het uitonderhandelde pakket maatregelen. Überhaupt lijkt de opvatting van een reactieve rol van de Kamer in haar nadeel te*

werken. Andere partijen zijn aan zet, bepalen de grote lijnen en de Kamer kan op zijn best en marge nog veranderingen aanbrengen. De Kamer kan ervoor kiezen om in een veel vroeger stadium 'gezaghebbend richting aan te geven' en slimmer interveniëren in beleidsontwikkelingsprocessen. Niets staat de Kamer in de weg om ministers in een vroeg stadium van planvorming te bevragen en hoofdthema's en denkrichtingen te formuleren voor de grote vraagstukken en Nota's. Een meer proactieve en richtinggevende rol van Kamerleden in het maatschappelijk debat - ook bij interactieve projecten op nationaal niveau - kan een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de invloed van de Kamer en het publiek profiel van volksvertegenwoordigers versterken" (moderator).

1.7 toesnijden op doelgroepen en grootschalige peilingen

Verschillende deelnemers pleitten voor het beter toesnijden van interactieve processen op verschillende doelgroepen. Nu wordt nog teveel een 'inner circle' bereikt die het beleidsjargon beheerst en de vaardigheden bezit om een actieve rol te kunnen vervullen. Dit gold ook voor dit digitale debat over de toekomst van de overheidscommunicatie: *"Tijdens het lezen van alle bijdragen aan de diverse stellingen is het mij opgevallen dat de mensen die reageren veelal hoger opgeleid zijn, of althans op het niveau denken en werken van een hoger opgeleide. Maar hoe staat het met de 'janmodaal' in onze samenleving? Is al gepeild wat de reactie is van die mensen op de overheidscommunicatie?"* (Linda Westerkamp, student communicatie). Deze observatie lijkt voor veel digitale debatten en interactieve processen te gelden. Er zal een taal en structuur ontwikkeld moeten worden, die het voor brede groepen mogelijk maakt te participeren in interactieve processen.

Carolien Gehrels (Berenschot) pleit voor een 'Democratische Donderdag in December': *"We hebben Prinsjesdag op de derde dinsdag in september, de derde woensdag in mei als 'afrekendag' en wat vindt u van een democratische donderdag, bijvoorbeeld jaarlijks in december? Op die dag legt het Kabinet via internet en e-mail (aanmelden tegelijk met de verkiezingen!) een aantal dilemma's voor of toetst zij actuele invullingen van het regeerakkoord. Colleges van B&W praten in de wijken over nieuwe wegen, nieuwe straten en kinderspeelplaatsen en via bijvoorbeeld een Initiatief-prijs mogen bewoners "het idee van het jaar" toetsen in een wijkraadpleging."* Een variant hierop is het pleidooi van Guido Enthoven voor een grootschalige introductie van 'Participatie op Maat': *"Kiezers krijgen in 2002 bij hun oproepkaart een enquête. Zij kunnen hierbij de volgende keuzes maken: 1. rond welke onderwerpen en deelonderwerpen zij geraadpleegd willen worden (Schiphol, onderwijs, ICT, veiligheid, etc.) 2. de frequentie van raadpleging (tweemaandelijks of jaarlijks) 3. de vorm van raadpleging (schriftelijk, digitaal) 4. de aard van de*

raadpleging (meningspeiling of 'denktank'). Deze vorm biedt kiezers de mogelijkheid om hun politieke betrokkenheid vaker tot uitdrukking te brengen en sluit goed aan bij individuele wensen en interesses van kiezers."

1.8 hoe omgaan met oogst?

Een belangrijk dilemma bij interactief besturen is de vraag in welke mate en op welke wijze de uitkomsten van een interactief proces gehonoreerd dienen te worden. Dit vraagstuk lijkt één van de lastigste dilemma's rond interactieve beleidsvorming te zijn: *"Het maken van (politieke) keuzen in interactieve beleidsprocessen botst in zekere zin met de wens de inbreng van burgers als uitgangspunt van het beleid te nemen. Voor een gedragen beleid en betrokken burgers moeten de aangedragen ideeën van burgers zoveel mogelijk worden omgezet in concreet beleid, terwijl de beperkte middelen en algemene verantwoordelijkheden van de overheid dwingen tot het maken van keuzen. Hoe goed je dit ook communiceert, het blijft als burger moeilijk te verkroppen om aan de ene kant gestimuleerd te worden tot het spuien van goed ideeën, terwijl je daarna hoort dat veel van deze ideeën niet realiseerbaar zijn"* (Arno Peters).

Nieuwe vormen van verantwoording zullen volgens sommigen hiervoor ontwikkeld moeten worden. Daarbij kan gedacht worden aan een openbare verantwoording door het bevoegd gezag van de gehanteerde argumenten en de gemaakte keuzes. In het debat werd een min of meer radicaal toekomstperspectief geschetst: *"Een openbaar lichaam dat een interactief proces start waarbij burgers, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven betrokken worden bij beleidsontwikkeling is gehouden zich openbaar te verantwoorden over de gemaakte keuzes. Deze openbare verantwoording bevat minimaal de volgende elementen: 1. een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van het interactief proces, inclusief de preferenties van de deelnemers aan het proces en de meningen van een referentiegroep. 2. een speciale openbare bijeenkomst met uitwisseling van argumenten tussen het bevoegd gezag (bestuur, volksvertegenwoordigers) en de deelnemers aan het proces met betrekking tot de belangrijkste keuzes. 3. een gemotiveerde beslissing van het bevoegd gezag, marginale toetsing van breed gedragen preferenties welke passen binnen de vooraf door het bestuur geformuleerde randvoorwaarden. 4. de beslissing van het bevoegd gezag hieromtrent kan onderworpen worden aan een correctief referendum, waarvoor nadere aangepaste richtlijnen en drempels worden vastgesteld in een Tijdelijke Referendumwet Coproductie. Een dergelijke werkwijze kan op termijn perspectief bieden"* (moderator).

2. De burger centraal

In een achtergrondstudie voor de Commissie onderscheiden Tops en Zouridis verschillende burgerrollen, die relevant zijn voor overheidscommunicatie. Achtereenvolgens onderscheiden zij (1) de burger als klant (afnemer van overheidsdiensten, paspoorten, etc.) (2) de burger als onderdaan, die gehouden is te gehoorzamen aan geboden en verboden, (3) de burger als kiezer, die zijn volksvertegenwoordigers kiest en (4) de burger als coproductent, die steeds vaker een rol speelt in het mede vormgeven van overheidsbeleid en -plannen. Het gaat niet om harde en sluitende categorieën, maar om metaforen voor de burger in zijn verschillende soorten relaties tot de overheid. Ze brengen specifieke karakteristieken van de communicatie aan het licht en roepen specifieke vragen op over de eisen die er aan communicatie worden gesteld.

2.1 burgerrollen; het blijft een 'overheidsbril'

Sommige deelnemers aan het debat zetten vraagtekens bij bovenstaande indeling en beschouwen een dergelijke onderverdeling als 'overheidscentrisch'. Femke Alberda: *"De burgerrollen zoals geformuleerd door Tops en Zouridis zijn op een bepaalde manier heel verhelderend. Een te grondige doorvoering ervan doet de werkelijkheid echter geweld aan en leidt tot dubbele boodschappen. De rollen zijn naar mijn smaak te 'overheidscentrisch' geformuleerd. Ik ben als burger alle rollen tegelijk en ben daarmee door geen één van de rollen in zijn isolement te typeren. Als ik het ene moment behandeld wordt als koning (klant) en het andere als onderdaan dan klopt er voor mij iets niet. Eerder voel ik mij onderdeel van een samenleving waarin ik enerzijds rechten heb en voordelen geniet en anderzijds plichten en verantwoordelijkheden heb."*

2.2 mengen en verbinden van burgerrollen

Anderen pleitten voor het mengen en verbinden van burgerrollen. Een burger die bijvoorbeeld contact zoekt met de overheid als klant, kan en passant verleid worden om als coproductent op te treden. *"Een slim wapen om die burger naast zijn klantidentiteit op zijn burgeridentiteit of kiezeridentiteit te wijzen zou zijn om gemeentelijke sites in te richten volgens de verschillende relaties die bestaan tussen overheid en burger. Als iemand als klant naar een site komt, en even moet wachten (op het downloaden van een vergunning ofzo), wordt hij gelijk om zijn mening over een bestemmingsplan gevraagd"* (Jorrit de Jong). Het eerder geschetste voorstel voor 'participatie op maat' is ook een voorbeeld van een dergelijke rolverbinding, waarbij aan burgers als kiezers wordt

gevraagd om tevens hun wensen uit te spreken ten aanzien van hun rol als coproductent.

3. Beginselen van behoorlijke overheidscommunicatie

In wetgeving en jurisprudentie wordt sinds decennia gebruik gemaakt van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, zorgvuldigheid, etc.). Jurgen van der Heijden (Universiteit van Amsterdam en Universiteit Twente) pleitte in het debat voor de introductie van 'beginselen van behoorlijke overheidscommunicatie' analoog aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: *"Wie kijkt naar het recht ziet daar onder meer de volgende reeksen beginselen: beginselen van behoorlijk bestuur, van behoorlijke wetgeving, van behoorlijke rechtspleging, van behoorlijke aanbesteding en de privaatrechtelijke rechtsbeginselen. Wie deze nader bestudeert, ziet een grote mate van overlapping. Zo kennen vrijwel al deze reeksen de beginselen van zorgvuldigheid, motivering, vertrouwen, redelijkheid, gelijkheid, legaliteit en rechtszekerheid. Het gegeven dat de verschillende reeksen van behoorlijkebeginselen elkaar overlappen brengt mij tot de stelling dat zij alle uit dezelfde bron komen. Er is een algemene reeks behoorlijkebeginselen die toegepast kunnen worden op uiteenlopende handelingen als bestuur, wetgeving, rechtspleging, aanbesteding en privaatrechtelijk handelen. Daaruit volgt wat mij betreft als vanzelf het idee dat beginselen uit deze algemene reeks ook toegepast kunnen worden op overheidsvoorlichting. Zo kunnen de beginselen van behoorlijke overheidsvoorlichting ontstaan."*

3.1 welke beginselen?

Zijn pleidooi wordt in eerste instantie nadrukkelijk onderschreven: *"Magistraal! Van der Heijden opent de weg naar een Leidraad (of: toetsingskader) voor de overheidscommunicatie. Zijn - juridisch getoonzette - criteria zijn een prima opmaat voor nieuwe 'principia voor de overheidscommunicatie' (oftewel de gouden regels van de Voorlichtingsraad). In gewoon Nederlands denk ik dan aan de volgende set van 'governmental values' waarop de communicatieve overheid kan worden getoetst: 1. Rechtmatigheid 2. Zorgvuldigheid 3. Betrouwbaarheid 4. Kenbaarheid 5. Degelijkheid 6. Deskundigheid 7. Bereikbaarheid 8. Doelmatigheid 9. Doelgerichtheid 10. Voorspelbaarheid"* (Guido Rijnja). Anderen zetten vraagtekens bij een dergelijke benadering, in de trant van "te algemeen, te weinig flexibel, in de praktijk moeilijk hanteerbaar." Een compact overzicht van 'do's en don'ts' zou beter voldoen.

3.2 status

De discussie spitst zich vervolgens toe op de vraag wat nu de status van dergelijke beginselen moet zijn. Moeten het daadwerkelijk rechtsnormen zijn, in rechte afdwingbaar, of moet veeleer gedacht worden aan een set van normen en waarden die richtinggevend zijn voor het handelen bij overheidscommunicatie? Van der Heijden zelf pleit voor een normatieve, niet-bindende insteek: *"De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie vraagt wat er concreet voor nodig is om ervoor te zorgen dat communicatie deel gaat uitmaken van het hart van het beleidsproces, en of een pakket normen en waarden daarvoor kan zorgen. Naar mijn mening kunnen morele normen en waarden daar beter voor dienen dan rechtsnormen. Rechtsnormen geven meestal de uiterste grens aan waar je niet overheen mag, terwijl morele normen en waarden richtlijnen zijn waar je binnen die grens wat aan hebt. Aan rechtsnormen wordt vaak pas achteraf getoetst, terwijl er al onheil is geschiedt, terwijl de morele richtlijnen vooraf aan besluiten een goede leidraad kunnen vormen."* In andere bijdragen wordt in deze richting gepleit met een voorstel voor een beroepscode voor communicatieprofessionals binnen de overheid. Een poll op de site wees uit dat de meerderheid van de respondenten de voorkeur geeft aan een niet-bindende status van dergelijke algemene beginselen van overheidscommunicatie

3.3 controle en toetsing

Een verwante vraag is op welke wijze dergelijke beginselen getoetst zouden kunnen worden. Een meer onafhankelijke toetsing van buitenaf lijkt volgens enkele deelnemers in de rede te liggen, zeker indien communicatie zich - naast wetgeving en financiën - gaat bewegen naar het hart van het beleidsproces. Voor financiële controle is er een Algemene Rekenkamer. Misschien moet het toezicht op overheidscommunicatie meer expliciet worden neergelegd bij een derde partij, bijvoorbeeld een speciale Kamercommissie met uitgebreidere bevoegdheden, of een nieuw op te richten Communicatiekamer. Guido Kwikkers (communicatieadviseur) geeft een voorzet: *"Ik zie de ontwikkeling van een set richtlijnen voor de overheidscommunicatie als een prachtige stap. Belangrijk daarbij is op welk abstractieniveau deze richtlijnen worden toegepast. Ik verdeel het voor het gemak maar even in strategisch, tactisch en operationeel. Naar mijn mening kun je de voorgestelde beginselen niet allemaal leggen naast operationele voorlichting en communicatie-uitingen. Veel van de voorliggende beginselen zullen moeten worden getoetst aan meer strategische elementen als ingezette budgetten, transparantie en profilering van (onderliggende) belangen, doelstellingen en (beleids)doelgroepkeuzes. Minder waarde hecht ik aan de toetsing van spotjes, folders, websites en andere creatieve vertalingen van doelstellingen. Hiervan uitgaand zou een communicatietoetsing een tweezijdig karakter kunnen krijgen. Enerzijds een beleidsmatig en politiek karakter uitgevoerd door de*

Tweede Kamer. En anderzijds een principieel/richtlijntoetsing door bijvoorbeeld de genoemde “communicatiekamer”.

4. Communicatie over nog niet aanvaard beleid

Een actueel thema binnen de overheidscommunicatie is de vraag of communicatie over (nog) niet aanvaard beleid toelaatbaar is. Mag de overheid communiceren over de wenselijkheid van voorgenomen beleid? Een bekend voorbeeld in dit kader is de discussie over rekeningrijden, waarbij tegenstanders (ANWB, Telegraaf) alle registers open trokken in het publiek debat en de overheid 'met de handen op de rug stond'.

4.1 wenselijkheid

Wilma Okkerse pleit voor een 'proactief communicatiebeleid' in dezen: *"Als belangenverenigingen en - in hun bestaansrecht overigens onbetwiste - tegenspelers van de overheid voorgestelde beleidsmaatregelen stelselmatig onjuist en/of onvolledig over het voetlicht brengen, past een moderne en gezonde overheid proactief communicatiebeleid: uitleggen, voorbeelden geven, volledig informeren. Ook de overheid moet de ruimte krijgen haar boodschap zorgvuldig te formuleren en te beschermen. Dat komt een gezond debat over een voorgestelde maatregel ten goede."*

Anderen waarschuwen echter voor een hellend vlak: *"Wanneer beleid nog in ontwikkeling is en de overheid moet ons via de krant dilemma's gaan schetsen, gaat het dan om schetsen of sturen? Vorming of poging tot voor-implementatie? Hebben wij het dan over communicatie of simpelweg het forceren van een draagvlak?"* (Herbert Rob).

De meeste deelnemers aan het debat lijken voorstander te zijn van de mogelijkheid om over niet aanvaard beleid te communiceren. Daarbij dienen wel bepaalde randvoorwaarden, zoals proportionaliteit en objectiviteit, in acht genomen te worden.

4.2 over onmogelijke objectiviteit en het stimuleren van subjectiviteit

'Bij communicatie over nog niet aanvaard beleid is de overheid gehouden aan het proportionaliteitsbeginsel en dient zij objectieve voorlichting te geven', aldus de communis opinio onder communicatieprofessionals (zie ook hierboven). Niet alle deelnemers kunnen zich hierin vinden: *"Erg nobel dat er (...) gesproken wordt over 'objectieve voorlichting'. Nu loop ik al wat jaren mee in het openbaar bestuur, heb bovendien een filosofische achtergrond en ik kan u verklappen: 'objectieve voorlichting' bestaat niet. De keuze van de onderwerpen, van de deelthema's, de voorbeelden, de argumenten, zelfs het woordgebruik en de opbouw van een verhaal is waardegeladen. Dat is geen stelling, het is een feit. Ik zie*

dat ook bij alle overheidsperiodieken en blaadjes die op mijn buro komen. Relatief neutraal overkomende informatie, geen aanstootgevende hoera-verhalen, maar in feite sterk gekleurd, niet alleen door wat geschreven wordt, maar vooral door wat er weggelaten wordt. Ik ben betrokken bij enkele ingewikkelde dossiers en ik zie voor mijn ogen hoe er in feite met informatie wordt gemanipuleerd. Objectieve voorlichting blijft nastrevenswaardig. Maar daarnaast is het de moeite waard om in de overheidscommunicatie een belangrijkere plaats in te ruimen voor subjectieve voorlichting. Enerzijds betekent dat expliciet ruimte scheppen voor het over het voetlicht brengen van de drijfveren en visies van de minister. Anderzijds betekent het ook expliciet ruimte scheppen voor het 'tegengeluid'. Geef maatschappelijke organisaties of andere departementen ook ruimte in de communicatie. Het stimuleert het lerend en zelfreinigend vermogen binnen het openbaar bestuur. Het accepteren en stimuleren van subjectiviteit binnen de overheidscommunicatie zou wel eens verfrissend kunnen werken. Weg met de klamme lappen van de 'objectieve voorlichting'!" (Koekebakker).

4.3 relatie met interactieve beleidsvorming

Ook wordt gewezen op de relatie tussen communicatie over niet aanvaard beleid met interactieve beleidsvorming. Immers bij interactieve beleidsvorming wordt per definitie gecommuniceerd over nog niet aanvaard beleid. Het verschil is echter dat het bij interactieve beleidsvorming vaak om een 'open zoektocht' gaat, terwijl de beoogde communicatie over niet aanvaard beleid rond bijvoorbeeld het rekeningrijden veel meer het karakter zou hebben van beargumenteren en overtuigen. Het is hierbij overigens niet ondenkbaar dat de discussie over rekeningrijden een andere afloop had gehad indien vanaf medio jaren negentig een grootschalig maatschappelijk debat had plaatsgevonden over de beste instrumenten om files te verminderen.

5. Media, journalistiek en ICT

Het medialandschap is sterk in beweging. Enerzijds ontstaan er als gevolg van fusie en schaalvergroting steeds grotere concerns die belangen hebben in een reeks van bladen, radio- en tv-stations. Anderzijds is er sprake van fragmentatie van het medialandschap. Dertig jaar geleden werd heel Nederland bediend met twee tv-zenders. Inmiddels kan de burger kiezen uit meer dan tien Nederlandstalige zenders en een veelvoud aan buitenlandse omroepen. De opkomst en de verspreiding van nieuwe media - van SMS tot internet - zorgt voor nieuwe mogelijkheden, maar ook voor nieuwe complicaties. De overheid zal in haar overheidscommunicatie moeten inspelen op deze ontwikkelingen. Maar ook journalisten staan voor nieuwe uitdagingen.

5.1 nieuwe vormen van civic journalism en co-producties

In de Verenigde Staten kent men sinds enkele jaren het fenomeen van 'civic journalism'. Het gaat om een vorm van journalistiek bedrijven, waarbij de burger meer centraal staat, in plaats van de politieke gezagsdragers. Sommigen zien een eigen maatschappelijke - bijna activistische - rol ontstaan voor journalisten. Een rol die verder gaat dan het registreren en optekenen van ontwikkelingen en gebeurtenissen. Zo komt de klassieke rol van onafhankelijk verslaggever en kritisch tegenspeler in een nieuw jasje voor in de bijdrage van Rein van Gisteren, die aangeeft dat de Internationale Federatie van Journalisten en het Britse Statewatch via twee internetsites ageren tegen de (Europese) overheid. Hans Laroes, hoofdredacteur NOS-journaal en Commissielid, denkt aan nieuwe vormen van verantwoording: *"De behoefte aan ordening door erkende, betrouwbare journalistieke organisaties blijft. Ook straks, als iedereen zijn eigen menu kan samenstellen. Wij willen actiever zijn op Internet: recent publiceerden we een paar maal op www.NOS.nl vertrouwelijke documenten in z'n geheel waarover wij in het Journaal berichtten. Ik stel me overigens ook voor: publicatie van ons programmastatuut, onze richtlijnen, en discussies over onze afwegingen"*.

Anderen zien perspectief in nieuwe co-producties tussen overheid en media rondom specifieke maatschappelijke thema's: *"In november 2000 riep NRC Handelsblad haar lezers op om te komen met alternatieve teksten voor het Europees Handvest dat op de Eurotop van december aangenomen zou worden. Op zich een leuk experiment met interessante reacties op opiniepagina's. Maar het had nog aardiger geweest indien de oproep een half jaar eerder had plaatsgevonden in samenwerking met Buitenlandse Zaken, zodat de meest interessante reacties ook een rol hadden kunnen spelen in het opstellen en fjnslippen van het Handvest."*

Het is de moeite waard om te zoeken naar nieuwe verbindingen tussen journalistiek, overheidscommunicatie en interactieve beleidsvorming" (Wilmar Moonen).

5.2 wekelijkse pagina, analoog aan lokale kranten

Een deelnemer stelt voor om actuele kwesties die binnen de rijksoverheid spelen, toe te lichten via een 'wekelijkse pagina' in de grote landelijke en regionale dagbladen. Veel lokale kranten kennen dit fenomeen, de gemeentelijke voorlichting over lokale kwesties verloopt voor een belangrijk deel via deze pagina's.

Er ontstaat een stevige discussie over de wenselijkheid van een dergelijke ontwikkeling, waarbij de tegenstanders ervan in de meerderheid lijken. Een wekelijkse bijlage schiet haar doel voorbij, zo wordt ingebracht. Burgers zitten er niet op te wachten en een dergelijke pagina is dus verspilling van het budget. Enkele andere vragen en kanttekeningen: Wordt dit geen propaganda? Welke onderwerpen lenen zich dan precies voor een dergelijke pagina? En wie zou daarover moeten beslissen? Anderzijds zijn er ook positieve geluiden te horen:

"Een wekelijkse pagina van de rijksoverheid in landelijke dagbladen heeft wel degelijk toegevoegde waarde. Natuurlijk is via internet van alles te achterhalen, maar het is meer gedoe, juist vanwege het feit dat je via internet álles kan achterhalen. Twee miljoen mensen bekijken de sportpagina's in de kranten, slechts een fractie daarvan doet dat regelmatig via internet. Een wekelijkse landelijke pagina met leesbaar nieuws van de rijksoverheid (misschien zelfs in verschillende stijlen, afhankelijk van het medium (Metro of NRC)) zou makkelijk enkele honderdduizenden tot een miljoen lezers/burgers kunnen trekken. Dat lijkt me toch wel degelijk een verrijking van het communicatie-instrumentarium van de rijksoverheid. Daarnaast kunnen nieuwe vormen van interactiviteit worden gekoppeld aan een dergelijke pagina. Dan zou een experiment ook interessant kunnen zijn vanuit het perspectief van democratische vernieuwing" (Herma Maas-Brink).

5.3 nieuwe media

De ontwikkeling van nieuwe media, ICT en internet zal ingrijpende gevolgen hebben voor de toekomst van de overheidscommunicatie. Waar oude media vooral gericht zijn op 'broadcasting', bieden nieuwe media bijzondere mogelijkheden voor 'narrowcasting', gericht op relevante communities. Internet schept nieuwe mogelijkheden voor een laagdrempelige toegang tot overheidsinformatie en nieuwe kansen voor interactie bij beleidsontwikkeling. *"Ik vind het veel interessanter na te denken over mogelijkheden om de burger middels ICT meer bij de overheid te betrekken. Wat kan de overheid halen bij de burger: oplossingen voor beleidsvraagstukken, ideeën, meningen, polls (Intomart*

is niet meer nodig), etc." (Wilbert de Kok, senior-adviseur Secretaris-Generaal V&W). Overigens gaat het volgens de deelnemers aan het debat altijd om een intelligente mix van oude en nieuwe media.

Daarbij is een inspanning nodig om te voorkomen dat er een digitale kloof ontstaat tussen 'have's en have not's'. *"De primaire aandacht van de overheid moet zijn burgers gereedschap te bieden om in de grote hoeveelheid van informatie keuzes te maken. In het aanleren van deze vaardigheden is een belangrijke rol weggelegd voor het onderwijs"* (Mark de Kruijk). Een deelnemer pleit voor een maatschappijbrede (na)scholing in internetvaardigheden, een 'digitaal rijbewijs'. Volgens Jan Meijer (hoofd Postbus 51 Informatiedienst) moet er op internet iets te vinden of halen zijn: *"De videorecorder en gsm hebben zonder stimuleringsbeleid in brede lagen van de bevolking ingang gevonden. Dat gebeurt ongetwijfeld ook met internet als er voor iedereen iets te vinden is dat zo interessant is dat het tegen de kosten en moeite opweegt. En vooralsnog is dat maar in beperkte mate het geval"* .

Overigens relativeren sommigen het bestaan van de kloof. Klassieke achterstandsgroepen - allochtonen en ouderen - lijken juist bezig om een inhaalslag te maken. Misschien is het meeste werk nog te verrichten in de groep 'machtigen': witte mannen tussen de 45 en 65 jaar.

5.4 de gebruiker centraal

Indien de overheid effectief gebruik wil maken van internet, dan zal een omslag in het denken van communicatieprofessionals plaats moeten vinden. In plaats van het perspectief van de overheid, zal het perspectief van de burger/gebruiker centraal moeten komen te staan. *"In het boek 'Van forum tot supermarkt?' dat Valerie Frissen en ik drie jaar geleden hebben gepubliceerd, stellen we dat er maar bar weinig aandacht voor de gebruikers van ICT is. Zeker, het belang van de gebruiker fungeert als een soort geloofsartikel in bijna alle discussies over ICT (en overheid). We zien echter maar weinig concreet onderzoek naar gebruikersbehoeften en al helemaal weinig vertalingen van dit soort onderzoek naar bijvoorbeeld sites van de diverse overheden in de praktijk"* (Hedwig te Molder, Communicatie en Innovatie Studies Universiteit Wageningen). En: *"De overheid zou eerder inzage moeten krijgen in de manier waarop het open netwerk karakter van internet en haar gebruikers functioneert. En daarop slim in moeten spelen als ze haar eigen boodschap naar buiten wil brengen"* (Sanderijn Cels, Kabinetonline).

Sommigen deelnemers aan het debat pleitten voor een gecombineerde 'overheidsportal', waar alle overheidsinformatie te vinden is. Als reactie daarop wordt voorgesteld om in te zetten op een 'maatschappelijke portal'. Immers, vanuit het perspectief van de gebruiker is het wenselijk

om op een site over verkeer en vervoer niet alleen het Ministerie van V&W en andere relevante overheden te kunnen vinden, maar ook de reizigersorganisatie ROVER en de ANWB.

5.5 slimmere debatapplicaties

In het digitaal debat ontstond ook een korte discussie over het debat als zodanig. Enkelen spraken waardering uit voor de onderhavige debatsite en het initiatief van de Commissie om de dialoog aan te gaan met het veld. Andere deelnemers gaven op basis van hun ervaring met digitale discussies enkele handreikingen en suggesties: *“Een gebruiker wil dus snel antwoord op de volgende vragen: Wanneer kapt de Commissie de discussie af? Wat wordt er met de resultaten gedaan? Naar welke resultaten wordt er hier gestreefd? Welke bijdragen zijn gewenst?”* (Sander Turnhout). Bovendien is het belangrijk dat de digitale semiotiek wordt begrepen. Deze semiotiek moet overigens nodig veranderen: *“Er gebeurt steeds meer op het internet en er komen veel meer nuances in de communicatierelaties. We hebben daarom behoefte aan nieuwe tekens, symbolen en wegwijzers. In dat verband raad ik aan eens te kijken in de chatboxen (...) – duizend en een emoticons, of op hackersites (...) bijvoorbeeld. In die gemeenschappen ontwikkelt zich een nieuwe semiotiek die het gebruik van sites, hoe klungelig qua structuur ze ook zijn, verbetert en de communicatie effectiever maakt”* [Walter Koekkoek, Koekkoek Ideegeneratie).

Ook Jorrit de Jong schetst een toekomstperspectief met meer potentie: *“Er is veel meer mogelijk. De debatapplicatie waarin we nu werken is lineair, talig, en onpraktisch; er wordt niet gedifferentieerd naar soorten bijdragen (ideeën, meningen, analyses), in het debat worden good practices alleen beschreven, en niet getoond (door inlinken van andere sites bijvoorbeeld). Ik denk in ieder geval aan de volgende zaken: - het (visueel) differentiëren naar soorten gebruikers - het (visueel) differentiëren naar soorten bijdragen, zowel inhoudelijk als qua vorm verschillend - het combineren/integreren van stemmen, normeren en discussiëren. Wanneer je werkt met meer geavanceerde applicaties zul je merken dat ook de verwerking van de resultaten een stuk eenvoudiger is: je kunt argumenten voor en tegen uitsplitsen, je kunt de communicatie tussen verschillende groepen gebruikers (bijvoorbeeld commissie-discussianten of professionals/geïnteresseerde leken) inzichtelijk maken en je kunt de waardering van de discussianten van de verschillende bijdragen expliciet maken (door te stemmen op bijdragen). Door een slimmer ontwerp en gebruik van discussie applicaties krijg je niet noodzakelijk meer bezoekers, maar wel een betere discussie en in ieder geval is de oogst beter te bepalen. Zaaïen dus!”*

6. Organisatie directie Voorlichting

De ontwikkelingen op het terrein van de overheidscommunicatie - opkomst interactief besturen, groei van nieuwe media en ICT, fragmentatie medialandschap - hebben invloed op de organisatie en activiteiten van de directies voorlichting van de verschillende departementen.

6.1 splitsing in woordvoering, voorlichting en communicatie?

Guido Rijnja maakt een onderscheid tussen communicatie over beleid, communicatie als beleid en communicatie in beleid: *"a. communicatie over beleid: oogmerk is dan bekendmaking; de oudst beschikbare vorm, perscontacten (woordvoering) staan centraal en bovendien afgerond, aanvaard beleid. Objectiviteit is dan belangrijk. b. communicatie als beleid: oogmerk is dan beïnvloeding van houding of zelfs gedrag, denk aan milieucampagnes; Postbus 51, beïnvloedende werkwijzen komen dan voor. Kan niet objectief zijn, hooguit neutraal qua toonzetting, maar qua inhoud subjectief ('scheid uw glaswerk...'). c. communicatie in beleid: onze jongste tak, staat ook bekend als interactieve beleidsvorming (Van Woerkum) of coproductie van beleid (Tops). Oogmerk is dan overeenstemming tussen bestuur en belanghebbenden over het beleidsproces. Objectief is de overheid dan nooit; zij handelt immers individu-overstijgend, in het algemeen belang. Het hoogste wat het bestuur daar kan bereiken is authentiek handelen, betrouwbaar, zorgvuldig en 'klant'-gericht."*

In het verlengde hiervan wordt gepleit voor de ontwikkeling van de directies Voorlichting tot een Drie-eenheid:

1. Voorlichting. Dit onderdeel houdt zich bezig met voorlichting over staand beleid waarover politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden.
2. Woordvoering. Dit is de politieke spreekbuis van de minister. Zij kan ook in de fase van voorgenomen beleid communiceren over de denkrichtingen en overwegingen van de minister om een bepaalde koers in te slaan.
3. Communicatie. Richt zich met name op de organisatie van tweezijdige communicatie (communicare = gemeenschappelijk maken). Een belangrijk onderdeel hiervan is interactieve communicatie bij beleidsvorming.

Een dergelijke driedeling zou goed aansluiten op de verschillende doelstellingen en functies van overheidscommunicatie. Problematisch hierbij is echter dat de burger de overheid veelal ziet als één partij; bovenstaande nuances lijken lastig te communiceren.

Een andere denkrichting is de oprichting van een afzonderlijk bureau dat zich toelegt op tweezijdige communicatie: *"Interessant zou zijn om te kijken hoe de meer gelijkwaardige rollen ook in de instituties een vorm zouden kunnen krijgen. Bij de gemeente Amsterdam had in het verleden de afdeling Bestuurscontacten als taak om ervoor te zorgen dat 'de geluiden uit de stad' goed doordringen in het stadhuis. De communicatietoeter wordt daarmee omgedraaid. Is dit een optie?"* (Steven Lenos). Cor Rietman stelt: *"Misschien moeten we wel op zoek naar een nieuwe 'neutrale' derde. Een rol die de overheid niet zelf op zich kan nemen, omdat zij een van de partijen is geworden in het slagveld om de opinies."*

6.2 politieke woordvoering

Er is stevig verschil van mening over het fenomeen 'politieke woordvoering.' Otto Scholten (Universteit van Amsterdam) pleit voor een duidelijke afbakening: *"Woordvoering is uitgesproken politiek van karakter, heeft niets van doen met wat traditioneel 'objectieve voorlichting' genoemd wordt en zou dan afgescheiden en onderscheiden moeten worden van de communicatie in de sfeer van uitvoeren van beleid en van communicatie in het kader van interactieve beleidsvorming. Dit om uiterst ingewikkelde besluitvormingsprocessen voor de burger nog enige transparantie te geven."* Omar Ramadan onderstreept de wenselijkheid hiervan: *"Eens met Scholten; de politieke woordvoerder, voor zover Nederland die nu al kent, verdient een plaats in een klein kabinet rondom de politicus. Voor hem geen plaats in de afdeling voorlichting. Maar kan dit, in onze gedepolariseerde bureaucratie? (...) Politieke woordvoering versterkt tegengestelde meningen, en KAN daarmee een ruggesteun voor democratie zijn."*

Anderen zien niets in een dergelijke benadering. Het past niet goed binnen het Nederlandse bestel en grenzen zijn moeilijk te trekken: *"De consequentie van politiek woordvoerders is dat degenen die belast zijn met de ontwikkeling van dat beleid eveneens politiek benoemd worden. Het spanningsveld waarin zij opereren is immers nog groter dan dat van de woordvoerder"* (Jan Meijer).

6.3 centrale sturing versus risico uniformiteit

De overheid zal - gezien de belangen die op het spel staan - beter moeten communiceren. Adequate communicatie wordt steeds belangrijker, niet alleen bij het uitleggen van bestaand beleid, maar ook bij de totstandkoming van nieuw beleid. *"Het belang van een helder kader voor alle departementale communicatieactiviteiten - dat flexibel inspeelt op veranderende omstandigheden - wordt steeds groter. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de eenheid van presentatie van een departement. Om te bevorderen dat het departement met één mond spreekt, ontstaat*

meer en meer de behoefte aan een gedeelde visie op communicatie, met bijbehorende afspraken over de uitvoering. Door de politieke dimensie van communicatie is het meer dan een managementvraagstuk" (Henk Brons, directeur voorlichting ministerie OC&W en adviserend Commissielid).

Bart-Jan Roelofs ziet echter beren op de weg van centrale aansturing en coördinatie: *"Het centraal aansturen en in regels vatten van dergelijke projecten, haalt gemakkelijk de energie eruit. Het verwordt dan al snel tot een kunstje waarvoor de regels uit protocol F461 moeten worden nageleefd. Het centraal vastleggen en beheersen van communicatie rond interactieve projecten heeft zeker voordelen. Echter, het risico dat deze nieuwe, relatief frisse vorm van bestuurlijk opereren juist door regelgeving en circulaires gemakkelijk kan verzanden in een bureaucratisch moeras, moet mijns inziens zwaarder wegen."*

6.4 profiel en vaardigheden beleidsambtenaren

Communicatie kan niet langer gezien worden als een geïsoleerde discipline en activiteit. De komende jaren zal een vervlechting plaats moeten vinden tussen communicatie enerzijds en beleidsinhoudelijke kennis en kundes anderzijds. Brons constateert dat de verantwoordelijkheid voor (beleids)communicatie steeds vaker door beleidsmedewerkers en voorlichters gezamenlijk zal worden opgepakt. *"Daarnaast zouden functieprofielen van beleidsambtenaren een element over voorlichtings-vaardigheden moeten bevatten"* (Paul Lensink).

6.5 focus op 'communicare' (gemeenschappelijk maken)

"Over het algemeen hoor je binnen de overheid dat het hoogst bereikbare voor het bestuur is: authentiek handelen, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en "klant"-gerichtheid. Maar welke betrouwbaarheid heeft een overheid die minstens elke vier jaar wijzigingen in haar hoofdlijnen van beleid doorvoert bij een burger die al 30 jaar of langer in een auto rijdt, eigen huis bezitter is en in een groeigemeente is gaan wonen? Onbetrouwbaarheid is een ingebakken gegeven van ons democratische bestel. Althans wanneer wisselingen van bestuurders aan de orde zijn. Is dat erg? Nee, dat betekent alleen dat in de tussenliggende periodes extra veel energie gestoken moet worden in het behoud van geloofwaardigheid. Daarbij is "communicare=gemeenschappelijk maken" een streven van onschatbare waarde. Immers hoe kan de continuïteit beter worden gegarandeerd dan door zoveel mogelijk gemeenschappelijk gemaakte problemen en oplossingen? Gemeenschappelijke gemaakte problemen en oplossingen overleven elke bestuurswisseling. Vanuit deze missie zou elke directie Voorlichting/communicatie zijn activiteiten op moeten zetten. Daar past

geen (politieke) woordvoeringtaak binnen. De politieke woordvoering zou zich volledig moeten richten op het verhelderen en transparant maken van de politieke belangen en doelen, geheel los van ambtelijk streven. Maak de tegenstellingen en overeenkomsten tussen politiek en maatschappelijke mede- en tegenstanders zichtbaar. Het ambtelijk apparaat heeft daarbij de taak problemen en oplossingen gemeenschappelijk te maken" (Guido Kwikkers).

7. Communicatie, capita selecta

7.1 actieve openbaarheid, ook voor conceptbeleidsstukken?

In het debat wordt gepleit voor een actieve openbaarheid van overheidsinformatie. Overheden zijn dan in beginsel verplicht om alle documenten die vallen onder de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) uit eigen beweging op het internet te plaatsen. Hierbij zou de overheid volgens enkele deelnemers ook een laagdrempelig zoekstelsel moeten ontwikkelen, waardoor de informatie ook feitelijk gemakkelijk beschikbaar is.

Een verdergaand pleidooi is erop gericht om ook alle conceptbeleidsstukken onder het regime van de WOB te krijgen: *"Het zou goed zijn indien alle conceptbeleidsstukken, die door ambtenaren worden geschreven, openbaar zouden worden in de zin van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB). Het voordeel daarvan is dat burgers en organisaties ook kennis kunnen nemen van alle interne reflecties en afwegingen in een beleidsvormingsproces. Juist in die fase is er nog volop ruimte voor aanpassing, nieuwe visies en andere denkrichtingen. De kans dat bezwaren of andere denkrichtingen nog serieus weerklank vinden in de fase van inspraak (bijvoorbeeld bij het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan of de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) is minimaal. Vanzelfsprekend gelden ook voor deze conceptbeleidsstukken de uitzonderingsgronden van de WOB (veiligheid, staatsbelang, militaire informatie, etc.) Anonimisering van de stukken is waarschijnlijk wenselijk. Immers, men moet wel in staat blijven om in de voorbereidende fase vrijuit proefballonnetjes en losse ideeën op te laten, zonder daar direct op afgerekend te worden. Een dergelijke uitbreiding van de WOB zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de transparantie binnen het openbaar bestuur. Het zou een tastbaar resultaat kunnen zijn van de Commissie."* (Boudewijn van Maerle).

7.2 differentiëren naar fase beleidsproces

Unaniem leken de deelnemers in de constatering dat communicatie toegesneden moet worden op de verschillende fasen van een beleidsproces. Carolien Gehrels en Agnes Gomis pleitten voor differentiatie in communicatie aan de hand van de beleidslevenscyclus van Winsemius en de vier burgerschapsrollen van Tops. Jorrit De Jong schetst de verschillende type communicatie rond het dossier toekomst overheidscommunicatie: *"Het gaat er om, dat verschillende manieren van communiceren gekoppeld kunnen worden aan verschillende wijzen van beleidsontwikkeling of beleidsuitvoering. Neem nou deze discussie: er wordt gediscussieerd in de voorbereiding van het rapport. Maar het verschijnen van het rapport zal weer hele andere communicatie met de*

samenleving opleveren, namelijk via de kranten en televisie. Daarna moeten de aanbevelingen nog worden beoordeeld door de minister of het kabinet en als daar een beleid uit voortvloeit, wordt dat gecommuniceerd naar de lagere overheden, weer een andere vorm van communicatie. Tenslotte, als het allemaal zo gaat als de Commissie en het kabinet hebben gewild, gaan de gemeenten het nieuwe communicatiebeleid toepassen. Daarover komt dan wellicht ook een communicatie, namelijk dat er anders gecommuniceerd gaat worden in de toekomst." Cor Rietman pleit voor een metacommunicatie naar de burger: "Wat misschien al helpt, is voortdurend duidelijk maken over welk deel van het beleidsproces de communicatie gaat. Duidelijk maken dat "de minister is van oordeel dat" iets anders is dan "de overheid voert dit plan uit".

7.3 Ieren van bedrijfsleven

Er bestaan belangrijke verschillen tussen overheid en bedrijfsleven. Een bedrijf is gericht op het maken van winst en moet zijn klanten tevreden stellen. Een overheid is gericht op het algemeen belang, heeft soms te maken met klanten, maar vaker met kiezers, onderdanen en coproducten en is daarbij gebonden aan de beginselen van de democratische rechtsstaat. Dit betekent niet dat de overheid niet zou kunnen leren van het bedrijfsleven. Eef van Ingen pleit voor de introductie van het 'marketingdenken' binnen de overheid. *"Waarom kijken we niet beter naar de markt en gebruiken dergelijke principes om onze communicatie met de klanten, partners, kiezers en belastingbetalers te verbeteren? De Belastingdienst gaat ons voor: 'Beter kunnen we het niet maken, wel gemakkelijker!' Ik pleit hier voor het ontwikkelen van een vorm van Overheidsmarketing met specifiek op de verhouding met de burger toegespitste communicatie en benaderingswijzen."* Er lijkt nog een wereld te winnen op dit terrein.

Jan Meijer stelt een meer fundamentele benadering voor: *"Het is de kunst om burgers met elkaar te laten praten over onderwerpen die ook voor de gemeente relevant zijn. Computerbedrijven doen hetzelfde. Zij faciliteren gebruikersgroepen, die hen veel waardevolle informatie opleveren. Zo kunnen zij hun producten steeds beter afstemmen op de wensen van hun klanten. Kevin Kelly stelt in zijn boek 'New Rules For The New Economy' de volgende strategie voor: 1. Maak je klanten net zo slim als jezelf. 2. Breng je klanten in contact met elkaar. 3. Behandel je klanten als goede werknemers. Dertig jaar geleden bedacht Alvin Toffler de term 'prosumer', om aan te geven dat de consument ook steeds vaker de producent wordt. De overheid zou moeten aansturen op het versterken van dit type relatie met burgers."*

7.4 proactieve dienstverlening

Sommigen pleitten voor meer proactieve dienstverlening door de overheid. Cor Rietman: *"Burgers en bedrijven worden door verschillende overheden lastig gevallen om informatie te geven. Steeds opnieuw vult de burger of de ondernemer zijn/haar gegevens opnieuw in. Met ICT kan dit veel makkelijker worden geregeld. We kunnen zover gaan dat burgers geen aangifteformulier hoeven in te vullen voor de inkomstenbelasting. Elk jaar krijgt de burger een aanslag op basis van de bekende gegevens, de burger krijgt vervolgens de mogelijkheid om deze te wijzigen. Veel mensen zal dat misschien te ver gaan. Maar waarom gebruikt de overheid ICT niet om de burger te laten welke gegevens deze van de burger heeft, zodat de burger makkelijker kan aangeven wanneer deze niet actueel meer zijn? En op basis van dit soort actuele gegevens kan de burger op maat informatie (of desgewenst vragen voor de beleidsvorming) verwachten."* Anderen wijzen in dit kader op de privacyaspecten en het risico van een alwetende Big Brother.

8. Europa en andere bestuurslagen

Europa krijgt steeds meer invloed. Steeds meer beleid wordt in Brussel bepaald en de nationale beleidsruimte wordt dientengevolge kleiner. Dit stelt nieuwe eisen aan de overheidscommunicatie. Daarnaast wordt steeds vaker beleid gedecentraliseerd naar regionale en lokale overheden. Enkele deelnemers constateerden dat de rijksoverheid veel kan leren van lokale ervaringen en best practises. De discussie spitste zich echter met name toe op de gevolgen van Europa voor de overheidscommunicatie.

8.1 communicatie over Europa en de rol van de media

Een in het oog springende kwestie is de zichtbaarheid van Europa, of eigenlijk de onzichtbaarheid van Europa. Burgers weten nauwelijks wat er in Europa speelt en waarover beslissingen worden genomen. Ligt hier een rol voor Nederlandse overheidscommunicatie? Misschien moet er een (nieuwe) voorlichtingscampagne komen, waarbij het afstaan van bevoegdheden, voordelen en nadelen van de Europese eenwording naar de burgers gecommuniceerd worden. Er bestaat ook niet zoiets als 'Brussel deze Week' als variant op Den Haag Vandaag. De vraag is in hoeverre de media hierin een eigen (maatschappelijke) verantwoordelijkheid hebben. In hoeverre is het de media aan te rekenen dat de Europese Unie (EU) ver van de gemiddelde (Nederlandse) burger afstaat? *“Ik denk niet dat het verstandig is dat politici de media iets kunnen aanrekenen. Ik interpreteer de journalistieke vrijheid eerder andersom. [...] Als onafhankelijke media het niet waard vinden de burger te informeren over belangrijke politieke kwesties kun je niet anders dan de oorzaak daarvan zoeken bij de politiek. Het is namelijk onverstandig de schuld bij de burger te leggen – je maakt jezelf dan overbodig - en het is onwenselijk de schuld bij de media te leggen”* (Sander Turnhout). Andere vragen hebben betrekking op de rol van Nederland in de EU-communicatie. In hoeverre zal Europees beleid in de toekomst via Nederlandse overheden gecommuniceerd gaan worden? Wat is de invloed van Nederland op deze communicatie?

8.2 Euro-WOB

Een deel van het debat rond Europa ging over de zogenaamde Euro-WOB (openbaarheid van bestuur). Verschillende deelnemers (o.a. Henk Elegeert, Otto Cox) maakten zich zorgen hierover. *“Uiterlijk 1 mei 2001 moet er overeenstemming zijn over hoe openbaarheid van bestuur in nieuwe Europese regels wordt verankerd. Dat is bepaald in het Verdrag van Amsterdam: besluiten horen 'zo dicht mogelijk bij de burger' en 'in een zo groot mogelijke openheid' te worden genomen. Maar Brussel wil*

'ruimte om na te denken' en gebruikt dat argument om kennisneming van documenten te voorkomen. Brussel ziet openbaarmaking veelal als het product van beleidsvorming. In de Nederlandse bestuurscultuur is een ommekeer merkbaar: bij ons is beleidsvorming steeds vaker het product van openbaarmaking" (Rein van Gisteren). Een volwassen democratie kan niet zonder openbaarheid. *"De Nederlandse regering mag haar juridische en politieke verzet tegen de 'Euro-wob' niet staken en kan een aansporing van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie best gebruiken"* (idem). Inmiddels is een verordening over de openbaarheid van documenten van de Europese Unie tot stand gekomen, waarbij het geldende nationale recht in ieder geval (nog) wordt gerespecteerd.

8.3 rol Nederland: van macht naar invloed, vroegtijdig overleg

Er vindt een fundamentele verschuiving plaats van macht naar invloed. Waar voorheen de nationale overheid in beginsel autonoom was in het vaststellen van wetgeving en beleid, moet nu rekening gehouden worden met 14 andere lidstaten. Dit stelt geheel nieuwe eisen aan de communicatie vanuit de Nederlandse departementen. *"In de voorbereiding van Europese regelgeving zouden Nederlandse departementen er verstandig aan doen om niet alleen af te stemmen met elkaar, maar ook om contacten te zoeken met Europese zusterdepartementen in de verschillende lidstaten. Op die manier kunnen ze proberen om erachter te komen hoe er elders in Europa over dit soort kwesties wordt gedacht en wellicht al in een vroege fase van de beleidsontwikkeling proberen de denkrichting in andere landen om te buigen. In die fase is dat vast makkelijker dan op het hoogste politieke niveau, waar geen enkele politicus gezichtsverlies wil leiden"* (Nadine van Donkervoort).

8.4 Europese civil society

Het Europa van de burger bestaat niet. Europa leeft niet, mensen voelen geen emotie bij Europa en gaan niet stemmen voor het Europees parlement. Eind vorig jaar is een Europees Handvest van de Burger vastgesteld, maar er is geen burger aan te pas gekomen. *"Een contract met de burger zou ook hier ongekende mogelijkheden bieden de informatie ook daar te brengen waarvoor het bedoeld is namelijk de Europese burger"* (Henk Elegeert). Europa zal een forse slag moeten maken in het investeren in contact met de burger en het betrekken van de civil society.

9. Communicatie in hart beleidsproces & hoe nu verder?

Uit eerste conceptstukken en tussentijdse lezingen blijkt dat de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie van mening is dat communicatie - naast wetgeving en financiën - een plaats moet krijgen in het hart van het beleidsproces. *"Daar zit op zich wel wat in, maar mij bekruipt toch een licht gevoel van twijfel en onbehagen. Installeer een Commissie Arbeidsmarkt Rijksoverheid (Commissie Van Rijn) en deze zal concluderen dat human resource management een plaats moet krijgen in het hart van het beleidsproces. Installeer een Commissie ICT en Openbaar Bestuur (Commissie Docters van Leeuwen) en deze gaat waarschijnlijk concluderen dat ICT een plaats moet krijgen in het hart van het beleidsproces. Ik bedoel maar. Zolang non-communicatie, achterkamertjespolitiek en een-tweetjes nog vaak opportuun zijn vanwege strategische inschattingen en machtspolitieke overwegingen, blijft dit streven een platitude. De Commissie zal iets erg slims moeten verzinnen ervoor te zorgen dat communicatie ook écht de plaats gaat krijgen die het toekomst"* (Koekebakker).

Hoe te voorkomen dat er mooie waarderende woorden worden gesproken over het advies, waarna men overgaat tot de orde van de dag? Het risico bestaat van algemene waardering voor de hoogstaande analyse en uitblijvende concretisering. Daarom zal de Commissie volgens enkele deelnemers moeten inzetten op 'harde voorstellen'. Enkele concrete, op hoofdlijnen uitgewerkte voorstellen, welke centraal staan in de aanbevelingen van de Commissie.

9.1 communicatieparagraaf en expliciet beslismoment

Hoe kan communicatie een plaats krijgen in het hart van een beleidsproces? Guido Rijnja pleit voor *"een krachtig symbool dat departementsbreed wordt geaccepteerd: 'de communicatietoets': geen ministeriële of kabinetsbeleidsnota gaat meer naar de Tweede Kamer (en dus het kabinet) zonder een paragraaf waarin wordt ingegaan op twee belangrijke vragen: 1) welke groepen zijn belanghebbend 2) op welke wijze worden zij betrokken bij de uitvoering van het voorgestane beleid.* Wilbert Icken stelt een expliciet beslismoment voor. *"Maak het expliciet onderwerp van afweging en besluitvorming! Nu is het vaak afhankelijk van de communicatieve gezindheid van de projectleider of projectgroep of het onderwerp 'communicatie' überhaupt op de agenda komt. Meestal is het halverwege van: "Oh ja, we moeten ook nog wat aan communicatie doen". Door een expliciet beslismoment bij de start in te bouwen rondom de vraag met wie in welke fase waarover en op welke wijze*

gecommuniceerd wordt, zal communicatie een meer volwaardige plaats krijgen in het gehele proces."

9.2 borgen budget en fte's voor overheidscommunicatie

In de politiek wordt het belang dat aan iets wordt gehecht vaak ook uitgedrukt in de toewijzing van middelen. *"Ik zou me kunnen voorstellen dat de Commissie aangeeft hoeveel procent van het budget en de personeelsformatie bij de overheid zou moeten worden toegewezen aan communicatie. Om maar eens een voorzet te doen: qua fte's zou je bij een uitvoerende organisatie aan een kleine 1 procent kunnen denken en bij een beleidsorganisatie aan zo'n 2 procent"* (Jan Meijer).

9.3 kenniscentrum, leerstoel en permanente site

Het denken over overheidscommunicatie behoeft een structurele impuls volgens enkele deelnemers: *"Overheidscommunicatie nestelt zich in de biotoop van het openbaar bestuur. Met de instelling van deze Commissie zet het kabinet die nesteling kracht bij. Wie staan er klaar om de Vrucht van Wallage op te vangen? Krijgt deze site een structureel vervolg? Komt een kenniscentrum overheidscommunicatie van de grond? Wanneer Clingendaeliseert dit vakgebied eens - het bestaat nu vijftig jaar zonder een leerstoel of wetenschappelijke verankering, anders dan de warme belangstelling van communicatie- en bestuurskundigen en een groeiend aantal praktijkbeoefenaren. Voorts is een continuering van dit virtuele kenniscentrum voor overheidscommunicatie wenselijk; deze pleisterplaats is te mooi om weg te gooien"* (Guido Rijnja). Jan Meijer pleit voor een opleiding op academisch niveau voor overheidscommunicatie: *"Op dit punt laten de opleidingen communicatiewetenschap, politicologie en bestuurskunde blijkbaar gaten vallen."*

9.4 betrokkenheid veld, monitoren aanbevelingen

Het advies van deze Commissie kan een belangrijk markeringspunt vormen voor de praktijk van de overheidscommunicatie. De betrokkenheid van professionals uit het veld zal uiteindelijk bepalend zijn voor de mate waarin de Commissie hierin slaagt: *"Elk nieuw beleidsinitiatief van de rijksoverheid gaat heden ten dage gepaard met een paragraaf over het veld. Willen we de wachtlijsten in de zorg op innovatieve wijze verkorten, dan vergt dat betrokkenheid van verplegers en doktoren. Willen we het onderwijs op basisscholen naar een hoger niveau tillen, dan hebben we de inzet nodig van docenten. Betrokkenheid van het veld is echter ook geboden bij zoiets abstracts als een vernieuwde overheidscommunicatie. Het veld in deze is niet de gehele verzameling burgers met wie er gecommuniceerd moet worden (dat is de doelgroep),*

maar degenen die moeten gaan communiceren. En dat zijn de woordvoerders, voorlichters en communicatieadviseurs op departementen, ZBO's en bij andere rijksorganen. De Commissie doet er dus goed aan om niet louter het kabinet te adviseren, maar ook te zorgen voor betrokkenheid van het veld" (Omar Ramadan). Volgens Herbert Rob kan de Commissie hier weliswaar een rol in spelen, maar dient betrokkenheid toch vooral ook uit het veld zelf komen. Wat het vervolgtraject na het uitbrengen van het advies van de Commissie betreft, stelt Rob: "Wellicht is het nuttig dat er een vervolg komt op deze commissie, om te bezien óf en hoe politiek en overheid met de beleidsvoorstellen, al dan niet geïmplementeerd, omspringen".

Epiloog: een reflectie op het debat

Om optimaal deel te kunnen nemen aan een digitaal debat is een goede informatievoorziening (voornamelijk via de website) van groot belang. Informatie over het debatproces (hoe lang duurt het debat? welke vragen staan centraal en hoe zijn ze tot stand gekomen? wat gebeurt er met de oogst van het debat? wie zijn de deelnemers? hoe werkt het discussieplatform eigenlijk? etc.), maar ook achtergrondinformatie – in dit geval over de werkzaamheden en vorderingen van de Commissie en de vraagstukken waar de Commissie zich tijdens de debatperiode voor geplaatst zag - is relevant. Op een dergelijke wijze kan men met voldoende kennis van zaken deelnemen aan het debat en (zijn of haar deelname aan) de discussie in een bepaald perspectief plaatsen.

Om een digitaal debat te laten slagen is naast een heldere en ‘up-to-date’ informatievoorziening ook een goede techniek en debatapplicatie van belang. Daarnaast is bereikbaarheid een cruciale factor; niet alleen de bereikbaarheid van de website en het makkelijk kunnen vinden van de discussierubriek op deze site, maar ook de mogelijkheid om aan een of meerdere contactpersonen of moderatoren vragen te stellen en/of opmerkingen mee te geven.

De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie omschrijft de voorwaarden voor een goed digitaal debat in haar advies als volgt: *“Voor een digitale discussie gelden dezelfde eisen als voor een ‘traditioneel’ interactief proces. Ook bij een discussie op internet moet duidelijk zijn binnen welke beslissingsruimte de discussie plaatsvindt en wat er met de uitkomsten gebeurt. Dit vergt een gedegen voorbereiding van de debatten en een goede begeleiding”* (§6.2 advies Commissie).

Aan deze eisen heeft de Commissie met haar eigen digitale debat zo goed mogelijk trachten te voldoen.

Verantwoording

Wat de informatievoorziening op de website van de Commissie betreft, was er sprake van twee pijlers: enerzijds de informatievoorziening rond het digitale debat, anderzijds nieuws en informatie over de werkzaamheden en vorderingen van de Commissie in het algemeen.

Tijdens het digitale debat, dat was ingedeeld in 3 fasen waarin telkens 3 discussielijnen centraal stonden, werden deelnemers en overige geïnteresseerden via de website van de Commissie - onder meer in de column, lichtkrant en forumrubriek - en een mailinglist op de hoogte

gehouden van de laatste ontwikkelingen³. Van elke fase en discussielijn verscheen een samenvatting en de vragen van vorige fasen werden in het forumarchief geplaatst. Zowel de samenvattingen als het archief met de discussielijnen waren via de forumrubriek van de site nog te raadplegen. In de forumrubriek kon men tevens een toelichting op het gebruik van het discussiegedeelte vinden, waarbij o.a. werd ingegaan op de opzet van het digitaal debat, de spelregels en veel voorkomende vragen. Ook werd de contactpersoon/moderator vermeld.

Overige informatie met betrekking tot de Commissie stond op de homepage van de site, zoals het welkomstwoord, de opdracht aan de Commissie (inclusief het instellingsbesluit en de nota van toelichting), de samenstelling van de Commissie (inclusief het benoemingsbesluit), installatieredes en de rubrieken 'nieuws' en 'documenten'. In deze laatste rubrieken werden diverse documenten geplaatst die door of in opdracht van de Commissie zijn geproduceerd of aan de Commissie zijn aangeboden. Deze documenten konden worden gedownload. Ook het werkplan van de commissie en enkele basisnotities afkomstig van de Commissie stonden in dit overzicht.

De techniek van de website van de Commissie was op sommige punten voor verbeteringen vatbaar. Vanaf de start van de website heeft de Commissie een aantal wijzigingen doorgevoerd, mede naar aanleiding van kritische opmerkingen van deelnemers aan de discussie. De Commissie heeft dit proces als een zeer leerzame ervaring beschouwd.

De oogst. De Commissie heeft bij aanvang van het debat reeds aangegeven wat er met de discussie werd beoogd. Tevens heeft ze vanaf het begin duidelijk gemaakt dat alle inbreng serieus zou worden bekeken. Zo stond al in het welkomstwoord: *“Met de binnengekomen reacties houdt de commissie, voor zover mogelijk, rekening bij het opstellen van het advies”* en in een van de eerste columns: *“De kennis en ervaring op diverse beleidsterreinen en bestuursniveaus nemen we graag mee in ons advies. Uw inbreng en ideeën zijn hierbij dus van belang!”* Toegezegd werd dat er aan het einde van het debat een 'oogstdocument' zou komen en naarmate de discussie vorderde kon men zowel in de column op de homepage als in de forumrubriek en onder 'nieuws' het volgende lezen: *“De commissie is vastberaden de zeer interessante en vruchtbare oogst van de digitale discussie een waardige plek in het eindrapport te geven, om zo het digitale debat recht aan te doen.*

³ De mailinglist bestond uit e-mailadressen van mensen die vanwege hun professe betrokken waren (zijn) bij het onderzoeksterrein van de Commissie of van wie, bijvoorbeeld door eerdere bezoeken aan onze site, hun blijk van interesse voor het onderwerp op enigerlei wijze naar voren kwam.

Overwogen wordt om de samenvatting van het digitale debat als bijlage in het rapport op te nemen. Tevens kan een aantal interessante bijdragen en passages verwerkt worden in de hoofdtekst van het advies”.

Waarvan akte: het oogstdocument is er bij dezen gekomen, als bijlage opgenomen en een aantal bijdragen is in de hoofdtekst van het rapport geplaatst.

De digitale discussie liep, zoals ook al in het voorwoord vermeld, synchroon met de discussie in de Commissie. De meeste thema's, subthema's en argumenten die in het debat zijn belicht, vormen belangrijke bestanddelen van het advies. Aldus is een mooie integratie ontstaan van het debat en het uiteindelijke advies.

Aard van de bijdragen en deelnemers. De kwantitatieve oogst was met 175 reacties aanzienlijk. De kwaliteit van de reacties was gemiddeld genomen hoog. Er werd op abstract niveau gediscussieerd over fundamentele en strategische dilemma's. Daarnaast zijn (nieuwe) concrete ideeën en aanbevelingen voorgesteld.

Het debat stond open voor eenieder, binnen en buiten de overheid, met interesse in de toekomst van de overheidscommunicatie en al haar facetten. Daarnaast werd een aantal advertenties geplaatst waarin doelgroepen werd opgeroepen mee te discussiëren op de website. Doelgroepen waren de hoofden voorlichting van de diverse departementen, medewerkers communicatie en voorlichting bij de overheid (met name rijks-, maar ook provinciaal en gemeentelijk niveau), ambtenaren die in de praktijk vormgeven aan overheidscommunicatie, personen die zich bezighouden met interactieve beleidsvorming in relatie tot communicatie en voorlichting en externe professionals. Er werd gekozen voor 3 plaatsingen in de meest gelezen vakbladen voor voorlichting, bestuur en beleid, journalistiek, ICT, reclame en media. Ook zijn redacties benaderd voor free-publicity.

De aard van de bijdragen en de functieomschrijving van een aantal deelnemers wekken de indruk dat het voornamelijk deelnemers betreft die zich kenmerken door een 'maatschappijkritische/verantwoordelijke burgerschapstijl', zoals in §4.2 van het advies van de Commissie omschreven. Dit is ook niet onlogisch: *“De overheid krijgt veruit het meest met deze groep te maken: deze groep is immers oververtegenwoordigd binnen de overheid zelf (bij politici en ambtenaren), maar ook onder journalisten en onder de mensen die als coproductent meedenken over beleid”* (§4.3 Commissieadvies). Door deze groep bovendien als voornaamste doelgroep voor het digitale debat te kiezen, is de uitkomst van het debat niet representatief voor hetgeen de

'gemiddelde' burger denkt en vindt. De Commissie is zich hier bewust van geweest.

Miguette Jadoul

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie,
in samenwerking met het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie

Deelnemers

Femke Alberda
Aernout van der Bend
Leo Birza *
Herman Bosch
Hans ten Brinke *
Henk Brons
Sanderijn Cels
Otto Cox
Bernhard Diepenheim
Erwin Dijkma
Morene Dobbe
Frans van Dongen
Niek Donker
Nadine van Donkervoort
Henk Elegeert
Guido Enthoven
Geneviève Eyck
Rein van Gisteren
H.Groen
Carolien Gehrels *
Agnes Gomis*
Jurgen van der Heijden
Wilbert Icken
Eef van Ingen
Marek van der Jagt
Jorrit de Jong
Rik Jungmann
Koekebakker
Walter Koekkoek
Wilbert de Kok
Mark de Kruijk *
Guido Kwikkers *
Hans Laroës
Arend van Leeuwen
Steven Lenos
Paul Lensink *
Jip Lenstra
Herma Maas-Brink
Boudewijn van Maerle
Anja Maes
Wiepke Maljers
Jan Meijer *

Erik Meijerink
Hedwig te Molder *
Wilmar Moonen
Wilma Okkerse *
Rutger van Oppenraaij
Marald Overmars
Ralph Pans
Arno Peters
Wilma vd Putten
Omar Ramadan *
Cor Rietman *
Guido Rijnja *
Herbert Rob
Bart-Jan Roelofs
Jenneke de Sain
Otto Scholten
Edwin Schraivesande
Hans Schuttenbeld
Ted Suidgeest
Sander Turnhout
Anton Uutenweerde
Karel Vervaat
Dick Vestdijk
Diederik Visser
Robert van Vliet
Jacques Wallage (namens de
Commissie)
Herman van der Wel
Linda Westerkamp
Karin Westerouen

* lid van kerngroep; bezocht één of
meerdere bijeenkomsten en/of nam deel aan
het digitaal debat

