

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie

Werkbezoek Londen – 15 en 16 februari 2001

‘everybody in the government machine had to understand the importance of communication – and its

coördination' (Robin Mounfield 1997)

Delegatie Commissie Toekomst Overheidscommunicatie

J. Wallage
H. Laroës
Mw. C. Serkei
E. Seydel
L. Smits

J. Brâchel
Mw. M. Dawson
Mw. D. Cardozo
R. Zunderdorp

Engeland

Mr. Kerry Woodrow, Accompanying Officer, International Press Section, Public Diplomacy Department, Foreign and Commonwealth Office

Mr. Ray Kiles, Deputy Head, News Department, Foreign and Commonwealth Office

Mr. John O'Sullivan, Director Media Monitoring Unit

Dr. Margaret Scammell, Lecturer in Media and Communications, London School of Economics

Mr. Tim Livesey, Press Office Number 10 Downing Street

Mw. Tine van Houts - correspondent NOS Londen

Verslag: Jan Brâchel, secretaris

Ten geleide

Op 15 en 16 februari 2001 bracht een delegatie van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie een 2-daags werkbezoek aan Whitehall, de London School of Economics en de Foreign Press Agency in Londen. Doel was meer zicht te krijgen op de organisatie van de communicatiefunctie van de Engelse overheid met als specifieke aandachtspunten: de verhouding tussen voorlichting en journalistiek, objectiviteit en spindoctoring en ontwikkelingen op ICT-gebied.

Hieronder wordt kort verslag gedaan van de bevindingen.

1. De context

Labour legt sinds zijn aantreden in 1997 een grotere nadruk op de rol van presentatie bij het bereiken van beleidsdoelstellingen, dan zijn voorganger. De nieuwe regering voerde daarom op basis van de aanbevelingen van een in september 1997 ingestelde commissie onder leiding van Robin Mountfield veranderingen door. Deze kwamen neer op:

- het handhaven van een politiek onpartijdige dienst en het herbevestigen van de principia die aan de overheidsvoorlichting ten grondslag liggen;
- verbeteren van de coördinatie teneinde op consistente wijze beleidsthema's en overheidsboodschappen over het voetlicht te brengen;
- verbeteren van de praktijk en procedures van de persvoorlichting;
- het vestigen van een nauwere werkrelatie tussen beleidsambtenaren en voorlichters.

Onder handhaving van de waarden van 'propriety' (authentieke professionaliteit), politieke neutraliteit en professionaliteit en met gebruikmaking van nieuwe technieken en technologie, diende de communicatieafdelingen van de diverse ministeries snel in overeenstemming te worden gebracht met de snel fragmenterende en zich ontwikkelende wereld van 24 uur nieuws en nieuwe mediatechnologie.

2. Government Information and Communication Service (GICS)

Om de coördinatie te bevorderen werd de bestaande Government Information Service in de naamgeving voorzien van de C van Communicatie en gemoderniseerd. De GICS verschaft voorlichters bij de Engelse overheid een dubbele loyaliteit, enerzijds aan het overheidsorgaan waarbij zij werkzaam zijn, anderzijds aan de GICS zelf. De GICS handhaaft de normen, geeft een handboek uit ('Red Book'), waarin deze zijn opgenomen (zie bijlage) en treedt bij geval van conflicten tussen voorlichters en hun politieke bazen op als scheidsrechter.¹ De medewerkers van GICS zijn van hoog tot laag in vaste dienst van de overheid en niet partijgebonden. Een uitzondering lijkt te zijn gemaakt voor Alistair Campbell, chef van de Press Agency van Downing street 10, wiens benoeming deels politiek is ingegeven. Met Campbell is de conventie van anonimiteit doorbroken. Hij is openlijk de officiële woordvoerder van de eerste minister en woont de kabinetsvergaderingen bij.

¹ De richtlijnen uit het Red Book staan ook op de website van de Cabinet Office.

Het hoofd van GICS maakt deel uit van het Cabinet Office. Het hoofd wordt benoemd door de Cabinet Secretary, met instemming van de eerste minister. De eerste minister bepaalt de overall politieke strategie, richting en stijl van de overheid. De Chief Press Secretary en de Press Office van Downing street 10, zijn er verantwoordelijk voor, dat de essentiële boodschappen en de sleutelthema's, die aan de strategie van de overheid ten grondslag liggen, niet verloren gaan in de 'clamour of events' (zie Red Book).

Vanuit het centrum van de GICS is een aantal initiatieven ontwikkeld om dit proces van agenda-setting te ondersteunen:

De Strategische Communicatie Eenheid:

- identificeert en schematiseert de belangrijkste overheidsaankondigingen en gebeurtenissen;
- ondersteunt ministeries bij bekendmakingen, beleidsverklaringen, aftrap geven bij belangrijke gebeurtenissen, publiekscampagnes en andere media en communicatie aangelegenheden, inclusief het afstemmen met gespecialiseerde -, consumenten - en regionale media;
- produceert het Jaarverslag en de Number 10 website.

De Media Monitoring Unit

- Een gecoördineerde 24 uren dienst voor het signaleren van 'breaking stories and new interpretations' gedurende de ochtend, lunchtijd en avondoverzichten, tips en analytische samenvattingen van lopende verhalen.
- het gedurende de gehele dag informeren van persvoorlichters bij de ministeries over de ontwikkelingen in het nieuws.

Het Onderzoeks en Informatie Bureau

- volgt actief 'breaking stories' in de media en anticipeert op komende verhalen om het centrum (Downing Street 10) van geschikte en gefocuste informatie te voorzien
- zorgt samen met SCE en MMU voor een effectieve 'early warning' en respons op 'breaking stories'.
- onderhoudt een up to the minute, hoog gekwalificeerde database van huidige en achtergrondinformatie voor Number 10 en ondersteunt de ministeries van White Hall bij het ontwikkelen van hun eigen informatiesystemen.

De GICS is verder decentraal opgebouwd met als belangrijke onderdelen de Press Office van Downing Street 10 en de directies Communicatie van de ministeries. Deze directies omvatten over het algemeen twee afdelingen: nieuwsafdeling en de afdeling 'marketing communication'. Zij zijn onderling verbonden door de na gestreefde integratie van betaalde en vrije publiciteit. Doel van beide is heldere boodschappen over te dragen aan de hele doelgroep op de meest kostenefficiënte wijze en in nauw overleg met de overige onderdelen van het ministerie.

3. GICS-normen

"Ministers are political animals. Civil servants are not " wordt opgemerkt in het Red Book (zie hoofdstuk 'Politics and the Government Information Officer, introduction '). "Nergens zal dit verschil sneller tot problemen kunnen leiden, dan bij de persafdeling van een communicatiedirectie". In de Red Book wordt onder meer het advies gegeven, dat perswoordvoerders ieder voor zich de nieuwsmedia te verstaan geven, dat zij zich afzonderen van de politieke strijd, dat zij gelijk met alle media omgaan en dat zijn/haar specifieke rol is journalisten – en daarmee het publiek – inzicht te bieden in het beleid van de overheid van de dag. "De ervaring heeft geleerd, dat journalisten respect tonen voor voorlichters, die deze balans hebben bereikt, en hun vermogen de overheid van de dag te dienen, ongeacht zijn politieke samenstelling". (Red Book - Politics and the Government Information Officer).

De 'Guidance on the work of the government information service' legt in 32 punten de elementaire en algemene conventies vast voor ambtenaren, die betrokken zijn bij de presentatie van het overheidsbeleid en informatie door relaties met de media, publiciteit en adverteren. Zij wijken nauwelijks af van de principia van de Nederlandse overheidsvoorlichting. Punt 32 gaat bijvoorbeeld over nog niet aanvaard beleid. "Op geen enkele wijze mag op parlementaire besluitvorming vooruit worden gelopen. Alle voorstellen voor betaalde publiciteit (inclusief leaflets e.d.) over de inhoud van de wetgeving, vooruitlopend op parlementaire besluitvorming, dient samen met het materiaal zelf en de voorgestelde distributie bij de secretaris van het Kabinet te worden ingediend en gekopieerd voor de Chancellor of the Duchy of Lancaster" (Red Book, Guidance in the work of the Government Information Service).

4. Margaret Scammell: A charter: they wish they had set it up

Mevrouw Scammell is communicatieonderzoekster van de British School of Economics (BSE). Zij kan de door de Labour in gang gezette ontwikkeling met cijfers ondersteunen. Het aantal voorlichters bij de overheid is de afgelopen jaren boven proportioneel gestegen. Labour heeft een andere benadering van communicatie: 'communication is central to how they think and behave.' Ze hebben een marketing-approach van communicatie.

Het rapport van Mountfield bood in wezen alles wat Campbell graag wilde, een andere houding, het recht 'to promote', iets in een positief licht brengen. Het belangrijkste is, dat de toon is veranderd. Er is nu veel meer informatie in het publieke domein dan voorheen. Er is een democratiserende tendens ('to bring public pulse into politics'), maar ook een cynische: het over de grenzen heen willen gaan.

Spin heeft het gevaar van contraproductiviteit in zich. Politiek en burgers worden er buiten gehouden. In de media staat spin permanent ter discussie en de mogelijkheid, dat het een verkiezingsissue wordt is niet ondenkbeeldig. Ze hebben er nu spijt van geen public charter voor communicatie te hebben ontwikkeld.

5. De praktijk

Tim Livesey - Press Office Number 10

Tim Livesey is een van de woordvoerders van Downingstreet 10 en medewerker van Alistair Campbell. De Press Office bestaat uit 8 mensen, waarvan 1 politiek benoemd. Hij bevestigt, dat communicatie core-business voor Labour is. Beleid werkt pas als het begrepen en geaccepteerd is. Campbell maakt daarom deel uit van het kabinetsberaad.

Volgens Livesey is de discussie over spin een confused issue, al geeft hij toe na de wisseling van de macht als woordvoerder de afgelopen jaren meer gepoliceerd is. Bij spin gaat het meer om het presenteren van beleid in 'the best positive light', zonder dat daarbij de grenzen van propaganda worden overschreden. Voor de oppositie zou hij hetzelfde doen. Bovendien heeft Haque het recht niet hem te ontslaan, want hij is gewoon 'civil servant'.

In Engeland zijn kranten extreem belangrijk. De Press Office houdt dagelijks twee persbriefings (11.00 en 16.00 uur) voor de White Hall journalisten, die lid zijn van de lobby². De briefings zijn alleen voor de schrijvende pers, zijn on the record, worden op schrift gesteld en worden onmiddellijk na afloop op de website van Downingstreet 10 gepubliceerd.

Bypassing the media zou soms wel wenselijk zijn, volgens Livesey, maar internet biedt geen alternatief. ('no brains' en passief), hoogstens als correctiemedium. De Press Office zet ook in op regionale media, op vrouwenbladen en etnische media om een gezonde mix te krijgen. Het gebruik van chat-rooms voor input van beleid is beperkt. In Engeland geldt voor alles het primaat van het parlement.

Ray Kiles - Press Officer Newsdepartment Foreign Office

Ray Kiles is press officer van het ministerie van Buitenlandse en Europese Zaken. Zijn afdeling bestaat uit 25 mensen. De minister heeft twee politieke adviseurs, die zich met politieke woordvoering bezig houden. Politiek getinte speeches komen op de internetsite van Labour, niet op die van Foreign Affairs, hoogstens een verwijzing en vermelding van de feiten. Ray Kiles zegt, dat hij er niet voor de man is, wel voor de feiten. Hij houdt zich aan de richtlijnen, zoals die door de Cabinet Office zijn uitgezet.

De afdeling Persvoorlichting (News Department) werkt hoofdzakelijk voor de media. De media zijn onverzadigbaar en hebben veel macht, met name de kranten. De Sun heeft 45,5 miljoen lezers en nog eens zoveel meelezers. Als Blair de Sun kan overtuigen, kan hij het pro Europese debat winnen. Volgens Ray Kiles, staat een groot deel van de Engelsen positief ten opzichte van Europa, maar de kranten willen het niet overbrengen.

² De Lobby Correspondents Association is onderdeel van de British Section of the Press Gallery. Non-lobby leden van de Press gallery zijn gewoonlijk betrokken bij feitelijke en beschrijvende verslagen van debatten. Lobby correspondenten, die gewoonlijk schrijven onder de titel 'politiek correspondent', zijn zowel bezig met interpreteren en commentaar, als met verslaglegging. Lobby correspondenten hebben het speciale privilege van toegang tot de lobby van de House of Commons, waar zij kunnen praten met ministers en parlementsleden op een terrein, waar publiek niet wordt toegelaten. Aangezien veel van hun informatie wordt verkregen 'by way of background' (d.w.z. op 'lobby'voorwaarden), geschiedt verslaglegging vaak op basis van niet nader genoemde bronnen - hoewel zij kunnen citeren, als de bron dat toestaat. (Reb Book, The Toolkit 2, Parliament)

Het in de publiciteit brengen van de minister gebeurt nog veelal op de klassieke manier – een gesprek voor de tv camera. Bij een unfaire pers wordt nog wel eens gebruik gemaakt van de ingezonden brief, die meestal wel geplaatst wordt en door het ministerie ook op de internetsite wordt gezet. Qua bereik vormt internet geen alternatief voor de pers. In Engeland is er geen debat over de directe lijn tussen overheid en burger op internet. De website is voor media en publiek. Het kabinet plaatst ook geen advertenties over ‘why the euro is good for you’. Adverteren op kosten van de belastingbetaler is alleen toegestaan voor zaken van gezondheid, veiligheid en werving.

O’Sullivan

O’Sullivan werkt bij de Media Monitoring Unit van de Cabinet Office. Zijn afdeling is 24 uur per dag bezig met het verzamelen en intern verspreiden van nieuws uit de media om de persvoorlichting te ondersteunen. De afdeling bestaat uit 8 fulltime en 8 freelancers en kost een half miljoen pond per jaar. De knipselkrant van 6.00 uur geeft een dwarsdoorsnede van het nieuws en wordt naar alle ministeries gefaxed. Om 9.00 uur komt de tweede lichting met wie waarop reageert. Tussen deze twee knipselkranten in ligt het ‘golden hour’, het uur waarbinnen men zich kan bezinnen op een respons voor de tweede editie van de pers en rolt. ‘Staying in the story’, is het devies.

Aan spin horen voorlichters zich volgens O’Sullivan niet te bezondigen. De ministers heeft daar speciale adviseurs voor. Westminster is een klein dorp, soms zitten de bronnen van het nieuws in de regering zelf.

O’Sullivan overhandigt de delegatie een exemplaar van het GICS handboek. Volgens hem is de reorganisatie van de GIS goed gelukt. De departementen accepteren de coördinerende rol van Downingstreet 10. Zijn eenheid is geen onderdeel van Downingstreet 10, is onpartijdig en levert zo een bijdrage aan de eenheid van het regeringsbeleid.

Bob Edwards – UK On Line

De website WWW.UKONLINE.BE is een onderneming van de Cabinet Office en maakt onderdeel uit van het streven van de regering e-government te motiveren. In 2005 moeten alle overheidsdiensten on-line zijn en internet voor iedereen toegankelijk. Er zijn momenteel zo’n 8000 Ukonlinecentres in Engeland. Het gebruik van internet schommelt rond de 40%. Het internetproject bestaat uit een ‘citizen portal (UKONLINE) en een wegwijs (CITIZEN.GATEWAY)

Ukonline moet helpen de overheid beschikbaar te maken en helpen om met de overheid in contact te treden. Van belang is daarbij de mogelijkheid toegang te krijgen, vertrouwen in de aangeboden informatie en integratie van de informatie. Toegang heeft ook een fysieke kant: er is easy acces voor blinden en slechtzienden en voor mensen met taalproblemen. Straks bestaat de mogelijkheid van sprekende browsers. De site werkt met een voor de overheid geoptimaliseerde zoekmachine.

Door levensmomenten te benoemen (geboorte, overlijden, in aanraking komen met geweld, etc) is informatie geïntegreerd en treedt geen splitsing in de informatie naar verantwoordelijk ministerie op. E-democracy is nog een moeilijk begaanbaar terrein en ligt gevoelig voor parlementariërs. De overheid kan niet te ver gaan op dit terrein. Internet is makkelijk voor diensten, maar moeilijk voor beleid.

Foreign Press Agency: Tine van Houts: buitenlands correspondent NOS journaal

De vereniging van buitenlandse correspondenten in Londen is gevestigd in het voormalig nhuis van Gladstone, om de hoek van Piccadilly Square. Huur en onderhoud van het monumentale pand komt geheel voor rekening van het ministerie van Buitenlandse zaken. Tine van Houts beaamt, dat de Britse regering opener is geworden. Ze ontving onlangs een adressenboekje van informatieafdelingen met 149 contacten. De Daily Telegraph is een debat begonnen over spin-doctors, in het verlengde van het aftreden van Mandelson, waarbij de issues vaak zijn speciale band met Blair en zijn openlijk beleden homo-sexualiteit. Dat zij de onderwerpen waar de voorlichters zich ook mee bezig moeten houden, zegt Tine van Houts. De EU is een enorm probleem. Blair wil wel maar de Sun niet. Het struikelblok zijn de kranten.

De lobby is een belangrijk politiek middel. Je moet er lid van worden. Het gaat met name om de off the record briefings met Campbell, die ook wel misbruikt worden om vliegers op te laten , om alvast de reacties van vakbonden en radio te peilen. The Independent heeft het lidmaatschap om die reden ook wel eens opgezegd, maar bleef toen verstoken van het belangrijkste nieuws.

De pers heeft de grootste invloed in Engeland en is in overwegende mate conservatief.. De Murdoch tabloid Sun kan de verkiezingen bepalen en is momenteel nog enigszins pro-labour. Labour spant zich ook erg in voor de Daily Mail, veel gelezen door vrouwen met een redelijk opleidingsniveau, middle class, conservatief. De TV kan de uitwassen van de tabloids nog enigszins indammen. De mediastructuur in Engeland is een nadere dan in Nederland.

De communicatie met de burgers over de hoofden van de journalistiek heen is ontegenzeggelijk beter geworden. Er wordt meer rechtstreeks tot de burger gesproken, op plaatselijk niveau is veel meer informatie beschikbaar, ook via de huis aan huis bladen.