

Maart 2000

## **Advies van de Vereniging voor Overheidscommunicatie aan de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie**

### *Inleiding*

De Vereniging voor Overheidscommunicatie, ( VVO) is een vereniging van 1000 leden, merendeels werkzaam als communicatieadviseurs bij gemeenten, maar daarnaast ook bij de rijksoverheid, provincie en andere bestuursorganen. De toekomst van de overheidscommunicatie gaat onze vereniging vanzelfsprekend zeer aan het hart. Reden om advies uit te brengen aan uw commissie, die zich over dit onderwerp buigt. Om een standpunt voor te bereiden over het werk van de commissie heeft de VVO vijf bijeenkomsten met steeds een ander thema georganiseerd: interactieve beleidsvorming, ICT, openbaarheid, woordvoering en het imago van de overheid, met telkens andere deelnemende leden. De verslagen van de bijeenkomsten treft u hierachter integraal aan. In deze notitie vindt u geen samenvatting van deze verslagen, maar de adviezen en discussiepunten die de VVO graag onder de aandacht van de commissie wil brengen. In deze notitie treft u ook géén onderwerpen aan die de schrijvers van de overigens zeer behartigenswaardige ‘startnotities’ voor de commissie Wallage reeds hebben behandeld. De VVO heeft zich in dit advies beperkt tot die onderwerpen waaraan in de startnotities en in de opdracht aan de commissie zelf, naar de mening van de vereniging geen of onvoldoende aandacht wordt besteed.

### *Algemeen oordeel*

Een algemeen oordeel van de betrokken VVO-leden over het werk van de commissie Wallage is dat het werk van zijn commissie zich toespitst op de uitvoeringspraktijk van de rijksoverheid. Begrijpelijk, want er ligt een lacune rondom de voorlichting over beleid in ontwikkeling. Wat mag een voorlichter vertellen over zaken die nog niet zijn vastgesteld, wat niet, wanneer kan er campagne worden gevoerd door de overheid, en wanneer niet. Het is goed dat daarover duidelijkheid komt want onder het motto van draagvlak en interactieve beleidsvorming, waarbij communicatie een belangrijke rol speelt, rukt de uitvoerende overheid op. En dat kan ook niet anders: de vele in de publiciteit opererende maatschappelijke groeperingen en belangverenigingen vragen gewoon om een proactieve, open overheid.

Daarnaast is het belangrijk dat de politieke opdrachtgevers, het parlement, de provinciale staten en gemeenteraden, een duidelijker rol krijgen in de interactieve beleidsvorming, die immers nooit een vervanging van de democratie kan inhouden..

Wat de VVO betreft, heeft de commissie te weinig aandacht voor de openbaarheid van bestuur. Juist op het moment dat de bestuursmacht zich steeds meer naar de naar Nederlandse maatstaven veel geslotener Brusselse bureaucratie verschuift, moet Nederland zijn eigen Wet Openbaarheid Bestuur in ere houden. De functie van openbaarheid in onze democratische rechtsorde is van niet te onderschatten belang, en moet dus in een discussie over de toekomst van de overheidscommunicatie een prominente rol hebben.

Ook vraagt de VVO de aandacht van de commissie voor het imago van de overheid in het algemeen. Dat imago bepaalt immers voor een belangrijk deel de legitimiteit van en het draagvlak voor voorgenomen beleid.

Een derde thema dat de VVO mist is aandacht voor de woordvoering namens de overheid. Die woordvoering is niet alleen gecompliceerd in het kader van beleid in ontwikkeling, maar wordt in deze tijd van steeds toenemend mediageweld en drang tot mannetjesmakerij – of propaganda?- steeds ingewikkelder.

### *Interactieve beleidsvorming*

De discussie over *interactieve beleidsvorming* spitst zich toe op knelpunten en lessen. Uit die analyse komt de vraag voort naar de oprichting van een landelijke kennisbank op dit gebied. De kennisbank zou inzicht moeten geven in de aanpak van een interactief beleidsproces en methoden voor analyse en evaluatie. Belangrijke punten van aandacht zijn de rol van de bestuurder, het definiëren van de processen van beleidsvorming, en de grenzen die aan deze vorm van beleidsvorming moeten worden gesteld met het oog op het noodzakelijke inzicht in het proces bij de deelnemende burger.

### *ICT*

In de discussie over *ICT en overheidscommunicatie* werd geconstateerd dat ICT zeker zal leiden tot een wezenlijke verbetering van de dienstverlening. Veel interessanter echter is de inzet van ICT bij de ontwikkeling van nieuw beleid. De commissie Wallage zou met globale richtlijnen kunnen komen voor methoden om het internet in te zetten bij interactief beleid. Antwoord zou er moeten komen op vragen als hoe verhoudt een directe raadpleging zich met de rol tussen bestuur en volksvertegenwoordiging, en hoe gaat men om met de beperkingen in de representativiteit van een dergelijke raadpleging en hoe wordt omgegaan met de reacties van de burger.

### *WOB*

In Nederland is in 1980 de *WOB* in werking getreden. Nu is er Europese regelgeving op komst die de openbaarheid verregaand zou kunnen opheffen. De VVO vindt dat een slechte ontwikkeling, voor de democratie en voor de voorlichting. De *WOB* verschaft ons vaak immers een duidelijk en breed kader, geeft bijvoorbeeld de voorlichter een basis om de bestuurder tot openheid te adviseren. En, nog belangrijker, levert een grote bijdrage aan de legitimiteit van de overheid en het functioneren van de democratie.

Binnenkort zullen twee systemen van openbaarmaking naast elkaar moeten worden toegepast. De VVO vraagt van de commissie Wallage dat zij de praktische gevolgen van deze ontwikkeling zichtbaar maakt voor uitvoerende voorlichters, maar ook dat zij zich zal uitspreken tegen de Europese ontwikkeling.

### *Woordvoering*

Uit het debat over *principes en belangen in de woordvoering* bleek dat de vaktechnische uitgangspunten eerlijkheid, tijdigheid en volledigheid in de praktijk ook hun grenzen kennen. De overheid verdedigt immers vaak grote belangen, die niet altijd zijn gediend met het spontaan verschaffen van ieder inzicht. Omringd door media die het gevoel voor diepgang en nuance niet altijd voorop stellen, wordt er vaak heel wat gezwartepiet rondom omstreden zaken. Daarnaast wordt van woordvoerders door hun bestuurders ook regelmatig meer dan 'objectieve' woordvoering gevraagd. Mannetjesmakerij is niet alle voorlichters meer vreemd. Behalve het adagium 'liegen mag nooit' zijn er geen duidelijke principes (meer) die de overheidswoordvoering schragen. De commissie Wallage zou in deze een duidelijke richtlijn kunnen uitbrengen.

### *Het imago van de overheid.*

Ook in de bijeenkomst over het imago van de overheid werd geconstateerd dat de commissie Wallage zich sterk concentreert op de versterking van draagvlak voor beleid. Het bereiken van de burger, de speelruimte om te communiceren over beleid dat nog niet is aanvaard, de mogelijkheden van interactieve beleidsvorming, de inzet van nieuwe media en de betekenis van bestaande media als

dragers voor beleidsvoornemens staan voor de commissie centraal. Voor de VVO is het zaak aandacht te vragen voor het imago van de overheid in de verschillende fasen van beleid en ook voor overheden als organisaties. Duidelijk moet worden gemaakt waar de overheid voor staat. Daarnaast moet vooral ook op 'corporate' niveau aandacht geschonken worden aan belangrijke thema's. In de beleidsvoorbereiding moet de kwaliteit en betekenis van het debat worden verhelderen en in de dienstverlening moet worden gewerkt aan de beeldvorming.

#### *Tot slot: een code*

Uit de verschillende bijeenkomsten bleek dat er vele onzekerheden bestaan rond de communicatiefunctie bij de overheid. Communicatie blijkt in al haar facetten op zeer verschillende manieren te worden uitgevoerd, wat zowel richting klant als richting bestuurder de positie van het vak bepaald niet versterkt. Een code van gedrags- en spelregels voor de communicatiefunctie zou een uitkomst kunnen bieden.

De commissie Wallage zou een code kunnen opstellen waarin de regels voor communicatie in de hele levenscyclus van beleid worden vastgelegd. Zo'n code moet gedragsregels bevatten ("parlement of gemeenteraad beslist over elke substantiële campagne voor deze wordt ontwikkeld op punten van budget, boodschap en doelgroepen"). Daarnaast moet aangegeven worden wat communicatie wel of niet vermag, moeten regels worden ontwikkeld over communicatie bij beleid dat niet is aanvaard en moeten er regels komen voor onder meer woordvoering, voor communicatie bij dienstverlening en voor concerncommunicatie.

#### Het bestuur van de VVO