

# Redactioneel

## Overheidscommunicatie: de burger als medesubject en handelende partij

Dit themanummer van het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* staat in het teken van het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, beter bekend onder de naam van de voorzitter ervan, Jacques Wallage. Deze commissie was niet de eerste die zich bezighield met de rol van communicatie in het publieke domein. Ruim vijftig jaar geleden, in 1946, boog de Commissie Van Heuven Goedhart zich over deze kwestie en concentreerde zich daarbij op het vraagstuk van de *propaganda* door de overheid, een door de Tweede Wereldoorlog heikel thema in die tijd. Conclusie van de (voornamelijk uit journalisten bestaande) commissie was dat de overheidsvoorlichting zich uitsluitend mocht bezighouden met de verduidelijking van beleid, met name op verzoek van en aan journalisten. In het actief naar buiten treden moest de overheid volgens de commissie terughoudend zijn: daarvoor zijn volksvertegenwoordiging en pers, aldus de commissie. Opvoeding ligt buiten de taak van de voorlichting, overheidspropaganda is principieel onjuist en in veel gevallen bovendien inopportuun. Resultaat van deze commissie was dat de voorlichting vanuit de overheid uiterst terughoudend bleef.

Ruim dertig jaar geleden, in 1970, stond voor een nieuwe commissie, bekend als de Commissie Biesheuvel, het vraagstuk van *voorlichting* door de overheid centraal. Ook dat rapport weerspiegelde de cultuur van de tijd, die werd gekenmerkt door een toenemende behoefte aan openheid en het recht op informatie van de burger. Het resultaat van deze commissie liet weliswaar tien jaar op zich wachten, maar kreeg wel gestalte in de meest vergaande vorm die een commissie zich kan wensen, namelijk door inwerkingtreding van

de *Wet openbaarheid van bestuur* (WOB). Deze bood de burger de mogelijkheid om toegang te krijgen tot informatie die anders onbereikbaar was. Zowel voor als na de publicatie van het rapport verschenen in dag- en vakbladen talloze artikelen over de materie. Een enkeling toonde zich beducht voor meer openbaarheid van en in het openbaar bestuur. Die beduchtheid kwam voort uit de vurige wens pottenkijkers buiten de deur te houden én uit de vrees dat het aan burgers toekennen van een recht op overheidsinformatie wel eens een flinke sta-in-de-weg kon gaan vormen voor het goed functioneren van het ambtelijk apparaat. Overwegingen die anno 2002 wel zeer gedateerd aandoen. Veel bijval kreeg dit terughoudende standpunt overigens niet, de meeste scribenten toonden zich voorstander van meer openbaarheid en hekelden in vaak felle bewoordingen de geslotenheid van 'Den Haag' en de hang naar geheimhouding. Maar daarmee was de brandstof voor politiek en maatschappelijk debat nog lang niet op. Ook de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden en omstandigheden de overheid gebruik mocht maken van (gedrags)beïnvloedende voorlichting hield pennen en gemoederen in beweging. Rekkelijken en preciezen hebben elkaar langdurig en met grote overgave in het openbaar bestreden. Dat was afgelopen met de komst van het rapport van de Werkgroep Heroverweging Voorlichting, de Commissie Van der Voet genaamd. Dit rapport haalde in 1983 impliciet de propagandakwestie terug, maar deze keer met een andere uitkomst dan in 1946: de rol van de voorlichting werd uitgebreid met actieve beïnvloeding van kennis, houding en gedrag van de burger bij aanvaard beleid.

In 2000 werd aan de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie onder voorzitterschap van Jacques Wallage opnieuw de opdracht gegeven om de gewenste rol van overheidscommunicatie in de nabije toekomst te onderzoeken (CTO, 2001). Waar dertig jaar geleden de overheidsvoorlichting centraal stond, kwam nu de nadruk te liggen op *overheidscommunicatie*. Voor sommigen vooral een definitieverschil, maar voor anderen een paradigmaverschuiving met grote praktische consequenties. Wallage lichtte dit verschil toe in zijn toespraak bij de aanbidding van het rapport *In dienst van de democratie* aan de Minister-President:

'Bij voorlichting is sprake van een zender, een boodschap en een ontvanger. Bij communicatie gaat het om *gezochte wederkerigheid*. Bij voorlichting is de burger object, hem wordt iets toegelicht. Bij communicatie is hij medesubject, een handelende partij.'

Al werd door de communicatiewetenschap in de jaren 1970 al geconstateerd dat voorlichting een vorm van communicatie is, en dat het kenmerk van alle communicatie is dat meer partijen daarin deelnemen dan de zender alleen, duidelijk is dat hier met communicatie niet alleen is bedoeld dat de ander in beeld is, maar dat deze ook daadwerkelijk deelneemt aan de interactie.

Ook dit rapport weerspiegelt de cultuur van de tijd. Nog steeds speelt het criterium van de Commissie Biesheuvel dat de burger recht heeft op informatie, of zoals de Commissie Wallage het formuleert, het recht heeft om zelf de rekening voor gemaakte kosten te controleren. Er ligt dan ook, passend in deze tijd, aan het recht op informatie niet alleen meer een democratisch ideaal ten grondslag, maar ook een institutioneel. De burger is opdrachtgever van de overheid en zal de rekening moeten betalen. Alleen een overheid die betrouwbaar, geloofwaardig en adequaat informeert, zal een burger vinden die bereid is de contributie te betalen. Dat is echter geen afdoende voorwaarde om de burger zover te krijgen. Het gaat er ook om dat wie inhoudelijk een bijdrage wil leveren aan een betere werking van de overheid daartoe alle kans moet krijgen. Nieuw is derhalve de aandacht voor *interactie* met de burger in de fase van beleidsontwikkeling.

Het instellen van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie ging aan de meeste kranten vrijwel geheel voorbij, de ontvangst van het rapport was uitgesproken lauw. Een instemmend geluid was te horen van de kant van de vvo (de Vereniging voor Overheidscommunicatie), minder instemmende geluiden kwamen van het Tweede-Kamerlid Marja Wagenaar, de hoogleraar mediarecht Gerard Schuijt en van de derde ondertekenaar van dit redactioneel. Marja Wagenaar, enkele jaren geleden gepromoveerd op een proefschrift over de ontwikkeling van de RVD, constateerde dat het advies van Wallage c.s. vooral een instrumenteel karakter heeft. Gerard Schuijt en Otto Scholten plaatsten kanttekeningen bij het 'de-klant-is-koningdenken' in het rapport, constateerden dat het vooral een beleidsadvies is (Schuijt) en dat overheidscommunicatie en politieke communicatie in het betoog volkomen door elkaar heen lopen (Scholten) en zijn beiden kritisch over het pleidooi voor pro-actieve overheidscommunicatie. Alles bij elkaar is dat – zeker in vergelijking met de stevige en levendige discussie in 1970 – een magere oogst. Dat is jammer, zeker waar Wallage c.s. wel degelijk de pretentie hebben een omslag te bewerkstelligen die de verhouding 'burger-overheid' in de kern raakt. Het rapport laat zich lezen als een niet aflatend pleidooi om een eenzijdig zendende overheid te transformeren tot een tweezijdig communicerende overheid. En zo'n pretentie verdient meer discussie en commentaar dan de magere oogst tot nu toe. Al moeten we er meteen aan toevoegen dat die oogst nog weer gunstig afsteekt bij wat de Tweede Kamer heeft laten horen: meer dan een jaar na dato doet de volksvertegenwoordiging er op dit punt nog steeds het zwijgen toe.

Was de wob in 1980 vanuit de burger bezien een ferme en gewenste stap vooruit, voor de overheid was het wennen. Door veel ambtenaren werd aanvankelijk defensief op deze ontwikkeling gereageerd, met name ten aanzien van het vrijgeven van documenten op verzoek. Dit kwam onder meer tot uiting in de energie die is gestoken in veelal vruchteloze debatten over wat bij deze passieve vorm van openbaarheid als uitzondering kon worden aangemerkt. Journalisten hebben veelvuldig en met succes procedures aangespannen om de door hen gewenste docu-

menten te krijgen. Opvallend is dat het belang van de actieve openbaarheid op centraal, provinciaal en gemeentelijk niveau tegenwoordig zonder meer wordt onderkend. Overheidscommunicatie beperkt zich bovendien steeds minder tot alleen het vertalen van gemaakte beleidskeuzen in taal die voor de burger begrijpelijk is, de voorlichting dus. De huidige praktijk laat zien dat het debat over beleid zich al in een vroeg stadium in de publieke ruimte voltrekt, lang voordat het proces van beleidsontwikkeling is afgerond. De debatten over de Betuwespoorlijn, het rekeningrijden en de tolpoorten zijn hier een voorbeeld van. Dit laat een nieuw spanningsveld zien. De overheid wil aan de ene kant luisteren naar weerstanden in de samenleving en in haar nieuwe plannen belangen en standpunten van partijen betrekken. Aan de andere kant gaat het erom draagvlak te creëren voor die nieuwe plannen. De Commissie Wallage constateerde dat in de publieke ruimte een voortdurende en steeds sterker wordende slag om het vertrouwen plaatsvindt. Sprekend voorbeeld hiervan vormt het recente debat 'Eten en Genen', dat de maatschappelijke acceptatie en het vertrouwen van de burger daarin bloot legde. De bespreking van Neil van der Veer et al. in dit themanummer van de rol van het publieksvertrouwen bij de acceptatie van genvoedsel, is hier een voorbeeld van.

Het past in deze tijd dat in de wisselwerking tussen politiek, bestuur en ambtenaren de burger een meer prominente plaats moet innemen. Het adagium van de Commissie Wallage is dat de overheidscommunicatie niet zozeer moet worden gezien als een verlengde arm van het bestuur, als wel als een recht van de burger: de overheid(scommunicatie) in dienst van de democratie.<sup>1</sup> De Commissie Biesheuvel zei al dat openheid en openbaarheid van informatie daarvoor een belangrijke voorwaarde zijn. De Commissie Wallage breidt dit uit naar openheid en transparantie van het beleidsproces zelf. En dat is iets anders dan het vroegtijdig en in het wilde weg oplaten van proefballonnen door bewindslieden. Die leiden vooral tot verwarring en irritatie bij burger en politiek, zoals recente incidenten hebben laten zien. Het zorgdragen voor transparantie van de overheidscommunicatie vereist een gecoördineerde en geïntegreerde benadering van een complex van met elkaar

samenhangende factoren in relatie tot de toegankelijkheid, de exploitatie en de bescherming van overheidscommunicatie. Het in dit themanummer opgenomen artikel van Roland van Gompel et al. is daar een voorbeeld van.

De Commissie Wallage pleit voor erkenning dat communicatie, in de betekenis van gezochte wederkerigheid, 'in het hart van de beleidsontwikkeling' dient te staan. Zo'n zin is snel uit te spreken, maar het vraagt tijd om deze cultuuromslag te realiseren. De Rijksvoorlichtingsdienst heeft in de nota *Overheidscommunicatie, de toekomst in praktijk* (Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, 2001) aangegeven aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een dergelijk streven te verwezenlijken. Daarin wordt gepleit voor een gezamenlijk begrippenkader, communicatiekennis en -vaardigheden. Men constateert dat communicatieprofessionals, beleidsmedewerkers en bestuurders veelal afkomstig zijn uit verschillende disciplines en een andere taal spreken. Teneinde communicatie een succesvolle positie te geven in het hart van het beleidsproces is het *sine qua non* dat beleidsambtenaren en bestuurders basiskennis en vaardigheden op het gebied van communicatie verwerven.

De nota van de RVD wijst op de noodzaak van het instellen van een expertisecentrum voor overheidscommunicatie waar men kennis en ervaringen kan bundelen en overdragen aan anderen. Hieraan is voor de rijksoverheid inmiddels vormgegeven door de instelling van de Academie voor Overheidscommunicatie, waaraan verschillende instellingen voor hoger onderwijs hun bijdrage leveren.

Voorts streeft men naar een sterkere koppeling van de beleidscyclus aan de communicatiecyclus. Hierbij moet vooral duidelijk gemaakt kunnen worden welke bijdrage communicatie aan iedere fase van beleid kan leveren, welke traditionele, nieuwe en innovatieve instrumenten men kan inzetten. Een voorbeeld hiervan is de mogelijke rol van televisieamusement als instrument bij overheidscommunicatie. Martine Bouman gaat hier in haar artikel op in. De vraag is hierbij in welke fase van het beleid coproducties van amusementsprogramma's welke rol zouden kunnen en moeten spelen. Heet hangijzer blijft hierbij of dit gedurende het gehele beleidsproces mag of dat er sprake moet zijn van aanvaard beleid.

Overheidscommunicatie van de toekomst vraagt

om integratie van organisatiekundige, bestuurskundige, politicologische en communicatiewetenschappelijke inzichten en vormt daarmee een braakliggend terrein. Het artikel van Betteke van Ruler & Rob de Lange laat zien dat deze extra aandacht voor de ontwikkeling en overdracht van expertise op dit gebied geen overbodige luxe is. De komende jaren zal vanuit verschillende disciplines (samen)gewerkt moeten worden aan een zogenoemde 'common body of knowledge' door het verbinden van relevante ervaringen uit de praktijk aan onderzoek en onderwijs. Recent is in dit kader door leden van de Kerngroep Digitaal Debat en Overheidscommunicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst een eerste aanzet gegeven, waarin de plaats van communicatie in relatie tot beleidsontwikkeling wordt besproken. Het artikel van Carolien Gehrels vormt een aanzet tot discussie over en onderzoek naar deze benadering.

Om communicatie in het hart van het beleidsproces te verankeren, is een planmatige en structurele aanpak nodig. De RVD-nota benadrukt het belang om in de verschillende fasen van het beleidsproces de betekenis van communicatie te benoemen en systematisch en planmatig uit te werken. Bovendien suggereert men om al in het regeerakkoord bepaalde interdepartementale beleidsthema's aan te wijzen waarover actief met groeperingen in de samenleving gesproken moet worden. In dit verband verwijst men graag naar het bedrijfsleven, vooral waar het gaat om de aandacht voor effectieve corporate communicatie. Voor nuancering van deze visie verwijzen wij graag naar het boekje van Robbert Coops & Guido Rijnja: *De overheid heeft het altijd gedaan* (2001).

De verwijzing door de Commissie Wallage naar positionering van communicatie in het hart van het beleid impliceert dat de communicatiefunctie in zowel de beleids- als uitvoeringsdiensten verankerd moet zijn en verder uitgroeit tot een zogenoemd functioneel deskundigheidsgebied. In de RVD-nota geeft men tegelijkertijd toe dat er geen blauwdruk te maken is voor de organisatie van de communicatiefunctie, aangezien departementen sterk van elkaar verschillen. Bij de overweging of een communicatiefunctie binnen de beleids- of uitvoeringsdienst nuttig en noodzakelijk is, kunnen verschillende overwegingen een rol spelen, zoals de vraag of het een beleidster-

rein betreft met een substantieel communicatiebelang, of er sprake is van een corporate communicatiebelang bij de betreffende eenheid, of de communicatietask omvangrijk en structureel is, en of er voldoende communicatiekennis en -middelen beschikbaar zijn.

Ten slotte noemt de RVD-nota de noodzaak van een goede coördinatie binnen en tussen departementen en tussen overheden. Men stelt voor de coördinatie en afstemming tussen departementen en overheden te versterken via een centrale regie. Suggestie is tevens om de gemeenschappelijke infrastructuur zodanig uit te breiden dat er een één-loketsysteem met een consistente communicatiestijl van beleidsvoorbereiding tot -uitvoering tot stand kan worden gebracht. Dit helpt de burger met vragen en commentaren de weg te vinden naar de overheid.

Daarnaast is het van belang is dat feitelijke informatie op tijd en actief aan de burgers wordt aangeboden. We zijn het met Marja Wagenaar eens als zij zegt dat de uitdaging er vooral in ligt om ook aan deze burgers handzame en toch feitelijke en onberispelijke informatie te doen toekomen die niet door pr-bureaus van tevoren is ingekleurd (Wagenaar, 2001). In dit opzicht betekent dat dat het principe van het recht te kunnen doen gelden op communicatie hoge eisen stelt aan het proces, de structuur en de inhoud van de communicatie. Dit klemt eens te meer nu de Commissie Wallage heeft gesuggereerd om ook informatie waarover de politieke besluitvorming nog niet is afgerond de wereld in te helpen. Dit uitgangspunt impliceert dat het uitgangspunt dat beïnvloeding in de overheidscommunicatie beperkt is tot aanvaard beleid wordt verlaten, of, zoals de commissie stelt: 'offensiever' wordt ingevuld. Peter Neijens behandelt in zijn bijdrage terecht de vraag in hoeverre verschillende betrokkenen dit standpunt delen, gezien het gevaar van politieke voorlichting en propaganda tegen de achtergrond van de machtspositie van de overheid.

De Commissie Wallage heeft voorstellen gedaan die de democratie van dienst kunnen zijn. De stap van passieve naar actieve openbaarheid betekent dat de burger alle beleidsstukken kan bekijken. Het selectief informatie laten uitlekken om de publieke opinie te masseren, wordt ris-

kant. Immers, achteraf kan men afgerekend worden op het feit dat men met informatie gemanipuleerd heeft. Wezenlijk bij al deze ontwikkelingen is het realiseren van een cultuuromslag, namelijk van zendergeoriënteerd naar burgergeoriënteerd, sterker nog de burger is geen object maar medesubject en handelende partij. Dit the-

manummer geeft een stand van zaken van de thema's die op het gebied van de overheidscommunicatie op dit moment worden bestudeerd. Duidelijk is dat het een vrijwel braakliggend terrein is.

Erwin Seydel, Betteke van Ruler & Otto Scholten

### Noten

- 1 De commissie geeft tegelijkertijd aan dat zij niet wil afdingen op de noodzakelijk geachte vertrouwelijkheid in het overleg en debat tussen bewindslieden en ambtenaren. Zij introduceert in dit verband het begrip 'beleidsintimiteit'.

### Literatuur

- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (CTO) (2001). *In dienst van de democratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Coops, R. & Rijnja, G. (2001). *De overheid heeft het altijd gedaan: een debat*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Rijksvoorlichtingsdienst/DRC (2001). *Overheidscommunicatie in de praktijk*. Den Haag: RVD.
- Scholten, O. (2001). 'Wallage wil grote omslag – maar wil de burger ook?' *Comma*, 13(augustus), 2-6.
- Scholten, O. (2002). 'Corporate communicatie in de polder'. *Comma*, 14(maart), 14-17.
- Scholten, O. (2002). 'Scheid communicatie over politiek en beleid'. *Comma*, 14(juli), 10-12.
- Schuijt, G. A. I. (2002). 'Van Open Barend tot Worldwide Wallage'. *Nederlands Juristenblad*, 77(11 januari), 75-78.
- Wagenaar, M. (2001). 'Meer openbaarheid is een zaak van gezond verstand'. *NRC Handelsblad*, 31 augustus 2001.