



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Overheidsvoorlichting onder druk door snelle veranderingen

Geluk, P.

Citation

Geluk, P. (2000). Overheidsvoorlichting onder druk door snelle veranderingen. *Bestuurskundige Berichten*, 15(2), 6-9. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234305>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234305>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ligt op dit moment de grens, niet alleen wat betreft toegangseisen maar ook politiek.

1995 EUR 15



In uw lezing gaf u aan dat terwijl een collega in de plenaire raadsvergadering een verhaal hield, u wist datje bilateraal eigenlijk al op een hele andere manier in gesprek was.

Ja, dat gaat zo in onderhandelingen, als het over geld gaat of instituties waarbij je het laatste moment nodig hebt om tot compromissen te komen. Je bent dan dat eigenlijk al aan het voorbereiden maar houd dan je als je om de tafel zit je 'zondagse' verhaal.

Om af te sluiten nog een vraag specifiek over studenten bestuurskunde. Waar vindt u dat ze zich voor moeten inzetten, als je kijkt naar de Europese integratie?

Ook tijdens mijn studie heb ik altijd gedaan waar ik betrokken bij was. Engagement, dat is het geloof ik.

Europa wordt binnenlandser, Europa wordt politieker. Dat zal ook voor de bestuurskunde vérgaande gevolgen hebben. 'Europa' kan niet meer als laatste hoofdstukje in een bestuurskundig studieboek worden behandeld. Europa wordt op alle beleidsterreinen en voor alle bestuurlijke niveau's van essentieel belang.

Overheidsvoorlichting onder druk door snelle veranderingen

Peter Geluk

"Het is weer vrijdag, dames en heren, de dag waarop ons Kabinet vergadert. Daarom is hier aanwezig onze Minister-President, de heer De Jong. Excellentie, wat is er vandaag zoal door de regering besloten?"

Zo begon dertig jaar geleden het wekelijkse 'gesprek met de minister-president' naar aanleiding van de ministerraad. Premier Piet de Jong sprak vervolgens, niet onderbroken door een enkele vraag, gedurende precies 4 ½ minuut, waarna hij knikte ten teken dat hij uitgesproken was. Voor de presentator was dit het sein om af te sluiten met een welgemeend "Excellentie, ik dank u zeer".

Hoewel het instituut van de vrijdagse persconferentie en het aansluitende tv-interview zich in al die jaren heeft ontwikkeld, beschouwen sommige journalisten dit wekelijkse ritueel als een schijnvertoning, waarop slechts onthuld wordt wat de premier en zijn Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) kwijt willen (1). Dit neemt niet weg dat parlementaire journalisten in Nederland al dertig jaar op vrijdagavond aan de premier alle gewenste vragen kunnen stellen over actuele politieke onderwerpen. En dat is uniek in de wereld.

Dit instituut is een constante factor in een wereld die voornamelijk snel aan het veranderen is: die van de overheidsvoorlichting.

Deze maand begint de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, onder leiding van de Groningse burgemeester Wallage, aan een onderzoek naar "de organisatie en inzet van

middelen en nieuwe instrumenten die moet leiden tot een vergroting van de effectiviteit van de overheidsvoorlichting en tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie" (2). Het onderzoek komt voort uit een wens van het kabinet tot bezinning. Er zijn nieuwe inzichten over de organisatie, werkwijze en positie van de (centrale) overheid. Daarnaast is er sprake van een toe-

wekelijkse ritueel als een schijnvertoning

genomen belang van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Samen met ingrijpende veranderingen in het medialandschap en de ontwikkelingen over de rol en het informatiegedrag van burgers vormen deze elementen de basis voor de instelling van een onderzoek. (3) Hier een voorschot op dat onderzoek.

Communicatie-explosie

Communicatie is vandaag de dag een niet meer weg te denken element van

het openbaar bestuur. In de afgelopen vijftig jaar heeft een explosieve ontwikkeling plaatsgevonden, kwalitatief zowel kwantitatief. Met de ontplooiing van de welvaartsstaat nam het aantal zaken waarover moest worden voorgelicht toe. Toentertijd verliep de voorlichting hoofdzakelijk via de pers. Later kwamen daar eigen radio- en televisiezendtijd en advertenties in kranten bij. Voor de Rijksoverheid speelde Postbus 51 Informatiedienst een grote rol. Hiermee zat het vraaggestuurd karakter van voorlichting er al vroeg in. Burgers werd de mogelijkheid geboden een kaartje met een vraag te sturen naar een door de toenmalige rijksvoorlichtingsdienst geopende postbus -toevallig postbusnummer 51. Via deze onder de RVD ressorterende informatiedienst werden op steeds grotere schaal folders en brochures verspreid via bijvoorbeeld bibliotheken. Steeds meer ook werd informatiemateriaal toegestuurd aan intermediaire organisaties, die hierdoor een belangrijke rol gingen spelen in de rijksvoorlichting. Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en volksgezondheid werd (en wordt) het maatschappelijk middenveld soms beter in staat geacht overtuigend voorlichting te geven, zoals in het geval van aids-bestrijding.

Professionele aanpak

In de loop der tijd gingen naast de ministeries, provincies en gemeenten ook steeds meer andere overheidsinstellingen en uitvoeringsdiensten over tot het oprichten van een eigen afdeling voor voorlichting aan pers en publiek. Deze voorlichtingsdiensten werden na verloop van tijd qua taken, personele bezetting en budget verder uitgebreid. Het opleidingsniveau van de voorlichters nam toe, onder meer als gevolg van het feit dat communicatie een afzonderlijke studierichting werd op universiteiten en beroepsonderwijs. Sinds de jaren '80 wordt meer en meer gebruik gemaakt

van sociaal-wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning of evaluatie van de voorlichting.

De afgelopen vijf jaar is, zoals gezegd, de overheidsvoorlichting in een stroomversnelling terechtgekomen. Dit komt door een aantal ingrijpende ontwikkelingen, waarvan ik de belangrijkste met de heer Volmer, senior directieadviseur bij de RVD, besprak.

ICT

De commissie-Wallage zal er niet omheen kunnen, ICT, ofwel informatie en communicatie technologie, biedt nieuwe en belangrijke communicatiekanalen voor de overheidsvoorlichting. Ook het regeerakkoord vermeldt dat de inhoud en functies van voorlichting hierdoor veranderen, en daardoor de voorlichtingsdiensten. Deze diensten verzetten momenteel veel werk om ICT te integreren in de in- en externe voorlichting. Met name het toenemend gebruik van het medium Internet houdt de gemoederen bezig. Alle ministeries hebben inmiddels een eigen internetsite. "Maar", zegt Volmer, "interdepartementaal is er echter nog te weinig afstemming en coördinatie bij de verdere ontwikkeling van websites. De ministeries wildeneerst zelf de zaak op orde hebben." Daarom heeft de Voorlichtingsraad (een samenwerkingverband van de voorlichtingsdiensten van de ministeries onder leiding van de RVD)



vorig jaar besloten het project 'Ontwikkeling gemeenschappelijk webbeleid' op te starten, wat er onder meer voor moet zorgen dat de sites van de ministeries overzichtelijker en toegankelijker worden. Dit vraagt op een aantal fronten om uniformiteit en eenduidigheid (4).

Dat er twee verschillende toegangssites zijn voor de overheid vindt Volmer echter niet vreemd: "www.overheid.nl is de portal site van BZK, die voor de hele overheid, dus ook voor de provincies, gemeenten en waterschappen geldt. De site www.postbus51.nl is een portal site alleen voor de Rijksoverheid. Ik vind het naast elkaar bestaan van deze sites geen probleem, omdat Postbus 51 nog steeds een belangrijk begrip is in Nederland, en op Internet kunnen deze dingen prima naast elkaar bestaan. Daarbij wordt de site van Postbus 51 in de nabije toekomst verrijkt, onder andere met heel actuele informatie, gemaakt door een kleine redactie." Waarmee de site van BZK puur een doorverwijssite en de Postbus 51-site een meer inhoudelijk instrument van de voorlichtingsdiensten wordt. Belangrijk voor de ontwikkeling van de portal sites is dat de garantie kan worden gegeven dat de informatie die via zo'n site valt te ontsluiten, ook daadwerkelijk gewaarmerkte overheidsinformatie is.

Vraaggestuurd karakter

ICT maakt het mogelijk meer te doen aan vraaggestuurd informatieverstrekking. Volmer noemt deze 'omkering van het model' vooral van toepassing op de ministeries en de Postbus 51. Een belangrijk toevoeging aan de Postbus 51-Informatiedienst was vijf jaar geleden de Postbus 51-infolijn, waar jaarlijks ruim een kwart miljoen vragen worden afgehandeld. Maar volgens Volmer gaat het verder: "Meer inspelen op de informatiebehoefte van de mensen zelf door het bieden van maatwerk. In de toekomst

zal het waarschijnlijk mogelijk worden voor de burger een 'abonnement' te hebben op een bepaald thema. Iemand die huizen koopt, wordt door een briefje of een e-mailtje te sturen aan het ministerie van VROM, continu op de hoogte gehouden over de ontwikkelingen op ruimtelijk gebied. Een aantal gemeenten is met deze vraaggestuurde vorm van voorlichting al begonnen." Maar "dit (Internet) komt niet in plaats van andere communicatie-instrumenten, voorlopig komt dit er allemaal bij."

Veranderingen in medialand

Een van de veranderingen in het Nederlandse medialandschap is de toenemende concurrentie.

Waren er tien jaar geleden nog honderdvijftig parlementaire journalisten aan het Binnenhof, nu is hun aantal opgelopen tot meer dan vierhonderd, vooral afkomstig van commerciële zenders, regionale omroepen en vakbladen. Concurrentie die wordt gevoerd op snelheid, korthed, 'soundbytes'. De drang om als eerste te publiceren kan gemakkelijk leiden tot het ontstaan van zogenaamde 'mediahypes', golven van publiciteit. Fons de Poel (Netwerk) schreef hierover: "We maken onszelf gek. Het is drie dagen Bouterse, drie dagen Dutroux, drie dagen Maxima. Iedereen loopt achter elkaar aan. (...) We creëren steeds een eigen werkelijkheid."

Hoe hiermee om te gaan als voorlichtingsdienst? Premier Kok heeft, wellicht ook naar aanleiding van de verwijten over gebrek aan regie, in de Kamer zichzelf en de RVD als doel gesteld: "Vroegtijdige signalering van opkomende golven van publiciteit, gevolgd door adequate woordvoering die erop gericht is de nieuwsontwikkeling in een zo vroeg mogelijk stadium in de juiste context te plaatsen." Volmer geeft aan dat het vaak van belang is snel te reageren. "We hebben het dan over een situatie waarbij de overheid vindt dat in

de publiciteit essentiële zaken over of onderbelicht worden. Daarnaast", zegt hij over de mediahypes, "heeft zo'n hype soms een gehalte waarvan ik denk, 'nu word ik toch behoorlijk van mijn werk gehouden. Moeten we ons hier überhaupt iets van aantrekken.'" Ook de rol van de pers zal in

politiek benoemde voorlichters past niet

het onderzoek van de commissie-Wallage aan bod komen. Een andere ontwikkeling in het medialandschap, die wel min of meer is voortgekomen uit de praktijk van mediahypes, is de zogenaamde 'onderhandelingsjournalistiek'. Journalisten en voorlichters onderhandelen steeds vaker over de inhoud en de presentatie van een artikel. Volmer zegt over dit zogenaamde 'autoriseren': "Het is in zekere zin een wederzijds belang. Journalisten willen graag dat de informatie gecheckt is, bijvoorbeeld om een eis tot rectificatie te voorkomen. Een probleem ontstaat wanneer bijvoorbeeld een krant een journalist stuurt die onvoldoende thuis is in het onderwerp, die vervolgens een makkelijk verhaal opsturen, onder het motto: 'die voorlichters schrijven het wel af, vullen het wel in'. Een aantal voorlichters heeft hier behoorlijk de buik van vol." Dit geldt bijvoorbeeld voor het ministerie van Financiën. Daar willen ze af van het autoriseren. Dhr. Sprenger, directeur Voorlichting op Financiën, zei onlangs in een interview: "We willen teksten nog wel ter inzage, want je wilt weten waarop je kunt worden aangesproken, maar we gaan er niet meer over in onderhandeling.

Ik vind dat de journalist daarin zijn eigen verantwoordelijkheid heeft." (5) Ook de Rijksvoorlichtingsdienst heeft al aangegeven een gesprek te willen aangaan over afschaffing van autorisatie.

Op de vraag naar de verstandhouding met journalisten antwoordt Volmer: "Je hoort vaak zeggen dat we zowel vriend en vijand van elkaar zijn. Feit is dat we elkaar nodig hebben. Je zult nooit een journalist enthousiast in het openbaar horen spreken over een voorlichter. Want dat zijn toch de mensen die af houden, direct contact met bijvoorbeeld een minister blokkeren, maar als je ze off-the-record spreekt weet je van elkaar dat je niet zonder elkaar kan."

Coördinatie

Inzet van ICT en het arrangeren van adequate reacties op mediahypes, kunnen gemakkelijk leiden tot centralisatie waardoor de RVD een dominantere rol zou kunnen gaan spelen ten opzichte van de departementale voorlichtingsdiensten en in de voorlichting in het algemeen.

Ze bestaan wel in Nederland: *spin doctors* die intensief contact houden met journalisten om nieuws te dempen en nieuws aan te jagen. Maar nergens heeft het nog de vorm aangenomen van de voorlichtingsdienst van de Britse premier Tony Blair, die sinds drie jaar boven de departementale voorlichtingsdiensten is gesteld ter meerdere eer en glorie van *New Labour*. Zo'n oppermachtige voorlichtingsdienst zal de RVD niet worden, volgens Volmer. "Dat wij een krachtiger RVD krijgen, zie ik niet gebeuren. Wij moeten het hebben van argumenten en ons gezag als betrouwbare partner en verstandig adviseur van de ministeries. Maar niet van botte macht. Ook omdat de ministeries in Nederland een grote mate van zelfstandigheid hebben. Waarbij er wel een hele sterke verwevenheid is. Niemand zal graag toegeven dat hij samenwerkt, maar die samenwer-

king is er in de praktijk natuurlijk in hevige mate."

Ook het aanstellen van politiek benoemde voorlichters bij de departementen of de RVD, past volgens Volmer niet in de Nederlandse verhoudingen. Vooralsnog blijft het systeem bestaan van ambtelijk benoemde voorlichters, die achtereenvolgens voor bewindspersonen van uiteenlopende politieke pluimage werken. Daarbij komt volgens Volmer dat "Ambtenaren in Nederland zo zijn, dat ze politieke en strategische adviezen geven, als de minister dat nodig heeft."

Bezinning

Voorlichting en communicatie is voor overheden tegenwoordig eenvoudigweg een 'must' om adequaat sturing te kunnen geven aan de samenleving. De regering lijkt zich dit in toenemende mate te realiseren. Dit mag blijken uit de instelling van de zware staatscommissie Toekomst Overheidscommunicatie. Het is duidelijk dat inzet van ICT, naast de inzet van 'oudere' communicatiemiddelen een extra belasting vormt voor voorlichtingsdiensten. Ook voorlichting aan een gesegmenteerd tv-publiek via maatwerk, stelt hoge eisen aan de organisatie en de financiering van de voorlichting. Bezinning op de toekomst van overheidscommunicatie is dan ook wenselijk.

Overigens is opmerkelijk dat het begrip overheidsvoorlichting zo vaak synoniem wordt geacht aan het veel bredere begrip overheidscommunicatie (ook in dit artikel). Terwijl het toch om werkelijk verschillende dingen gaat. Dit onderschrijft de heer Volmer ook, waarbij hij niet verwacht dat de Rijksvoorlichtingsdienst wordt omgedoopt in een Rijkscommunicatiedienst. De Commissie Wallage zal met haar onderzoek wellicht meer duidelijkheid scheppen.

(1) Dam, M.P.A. van, e.a., *50 jaar Rijksvoorlichtingsdienst*, Den Haag, 1996.

(2) Regeerakkoord 1998

(3) 'Instelling commissie toekomst overheidscommunicatie', *RVD*, 19 februari 1999

(4) 'Op weg naar een gemeenschappelijk webbeleid', *VORA nieuwsbrief*, nr.2, maart 2000

(5) Lannoy, W. de, "Het gaat merom uitleg te geven", *Comma*, maart 2000

Marja Wagenaar schreef in 1997 een proefschrift over de RVD: *De Rijksvoorlichtingsdienst. Geheimhouden, toedekken en openbaren.*