



**Tijdschrift voor Communicatiewetenschap** richt zich op het signaleren en registreren van ontwikkelingen binnen de communicatiewetenschap en haar verwante wetenschapsgebieden (journalistiek, de toepassingsgebieden van de communicatiewetenschap, film- en televisiewetenschap, de communicatieve aspecten van informatie- en communicatietechnologie) in Nederland en Vlaanderen. Als zodanig biedt het tijdschrift een platform voor degenen die in onderzoek of beschouwing belangwekkende informatie willen publiceren over het wetenschapsgebied om een bijdrage te leveren aan discussie binnen en ontwikkeling van de communicatiewetenschap. Ieder artikel wordt gereviseerd door twee onafhankelijke beoordelaars.

Verschijnt vier keer per jaar. Een van de vier uitgaven betreft een themanummer.

#### **Werkredactie**

dr. Hilde Van den Bulck (UA, Communicatiewetenschap); dr. Mark Deuze (ASCOR); dr. Hans van Driel (UvT, Media en cultuur); dr. Jan Gutteling (UT, Toegepaste communicatiewetenschap, redactiesecretaris); dr. Leen d'Haenens (KUN, Communicatiewetenschap); dr. Frank Huysmans (Sociaal Cultureel Planbureau); dr. Patrick Vincke (UG, Communicatiewetenschap)

#### **Redactieraad**

dr. Leo Van Audenhove (TNO, VUB, Communicatiewetenschap); drs. Hermineke van Bockxmeer (TNO); dr. Harry Bouwman (TU Delft); prof.dr. José van Dijk (UvA); dr. Wim Elving (UvA, Communicatiewetenschap); dr. Willem Hesling (KUL, Communicatiewetenschap); prof.dr. Carel Jansen (KUN, Bedrijfscommunicatie); prof.dr. Jan Kleinnijenhuis (VU, Communicatiewetenschap); drs. Coen van der Linden (School voor communicatiemanagement Utrecht, LOCO); prof.dr. Peter Neijens (UvA, Communicatiewetenschap); prof.dr. Gisela Redeker (RUG, Communicatie- en informatiewetenschappen); dr. Betteke van Ruler (VU, Communicatiewetenschap); prof.dr. Frieda Saeyns (UG, Communicatiewetenschap); prof.dr. Erwin Seydel (UT, Toegepaste communicatiewetenschap); dr. Katia Segers (VUB, Communicatiewetenschap); prof.dr. Patti Valkenburg (UvA, Communicatiewetenschap); dr. Ben Warner (Nederlandse Gasunie); prof.dr. Cees van Woerkum (LUW)

#### **Redactiesecretariaat**

Dr. Jan Gutteling, Toegepaste Communicatiewetenschap Faculteit WMW – Universiteit Twente / Postbus 217, 7500 AE Enschede / tel. (053) 4893290 / fax (053) 4894259 / e-mail: J.M.Gutteling@wmw.utwente.nl

Richtlijnen voor auteurs op aanvraag bij het redactiesecretariaat.

Boeken ter review kunnen worden aangeboden aan:

Dr. Frank Huysmans, Sociaal en cultureel Planbureau, Postbus 16164, 2500 BD Den Haag.

#### **Uitgever**

Uitgeverij Boom BV, Carola Hageman, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam, tel. (020) 5200126, chageman@uitgeverijboom.nl, www.uitgeverijboom.nl

#### **Administratie**

Voor abonnementen en losse nummers wende men zich tot het adres van de uitgeverij te Meppel: Uitgeverij Boom, Postbus 400, 7940 AK Meppel; tel. (0522) 237555. Advertentie-exploitatie: Michiel Klaasen, tel. (020) 5200122.

*Nieuwe abonnementen:* abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Voor het resterende deel van het jaar wordt een evenredig gedeelte van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Nieuwe abonnementen kunnen schriftelijk of telefonisch worden opgegeven.

*Adreswijziging:* bij wijziging van naam en/of adres verzoeken wij u een gewijzigd plakadres toe te zenden aan de abonnementen administratie.

*Beëindiging abonnement:* abonnementen kunnen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

*Betaling:* gebruik voor uw betalingen bij voorkeur de te ontvangen stortings/acceptgirokaart. Dit vergemakkelijkt de administratieve verwerking.

*Abonnementsprijs:* voor particulieren € 80,-; voor instellingen € 135,-; voor studenten € 45,-; los nummer € 20,-.

#### **Richtlijnen voor auteurs**

Richtlijnen voor het schrijven van artikelen worden op verzoek toegezonden door de redactiesecretaris.

#### **Auteursrecht voorbehouden**

Niets uit deze uitgave mag zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever worden openbaar gemaakt of vervoelvoudigd.

ISSN 1384-6930

# Inhoud

## Redactioneel

- 274 *Erwin Seydel, Betteke van Ruler & Otto Scholten*  
Overheidscommunicatie: de burger als medesubject en handelende partij

## Artikelen

- 279 *Peter Neijens*  
Actieve communicatie over niet-aanvaard beleid: de kloof tussen overheidscommunicatie en journalistiek
- 295 *Roland Van Gompel, Jo Steyaert & Keith Roe*  
Transparante overheidsinformatie als democratisch en economisch goed. Uitdagingen voor de ontwikkeling van een transparant informatiebeleid bij de Vlaamse overheid
- 315 *Neil van der Veer, Jan Gutteling, Lucien Hanssen & Erwin Seydel*  
Wiens woord men gelooft diens brood men eet. De rol van publiekstrouwen bij de acceptatie van genvoedsel
- 331 *Martine Bouman*  
Televisieamusement en overheidscommunicatie
- 347 *Carolien Gehrels*  
Het Communicatiespectrum
- 370 *Betteke van Ruler & Rob de Lange*  
Communicatiemanagement bij de overheid: toegerust voor de aanbevelingen van Wallage?
- 386 Jaarindex 2002, jaargang 30
- 388 Dankwoord

# 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 gezien 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/DTC (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.



# Actieve communicatie over niet-aanvaard beleid: de kloof tussen overheidscommunicatie en journalistiek

Uit dit onderzoek blijkt dat er onder overheidscommunicatoren grote steun is voor de nieuwe doelstelling voor overheidscommunicatie die door de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie is voorgesteld. Dat wil zeggen: een grote meerderheid van de overheidsvoorlichters is van mening dat niet alleen beïnvloeding bij 'aanvaard beleid', maar ook 'actieve communicatie' bij niet-aanvaard beleid een taak is voor overheidscommunicatie. Een probleem voor het nieuwe beleid is echter dat de journalisten in overgrote meerderheid het hiermee niet eens zijn. Journalisten willen namelijk helemaal niet dat overheidsvoorlichters zich met beïnvloeding bezighouden; ook niet met beïnvloeding bij aanvaard beleid.

## Inleiding

In haar rapport *In dienst van de democratie* beschrijft de Commissie Wallage haar visie op de toekomst van de overheidscommunicatie. Kernpunt in die visie is dat overheidscommunicatie een interactief proces is dat start aan het begin van de beleidscyclus. In woorden van de commissie: 'communicatie is steeds minder alleen de vertaling achteraf van eenmaal gekozen beleid, maar dient in het hart van het beleidsproces plaats te vinden.' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 5). Deze visie brengt met zich mee dat het principe dat beïnvloeding in de overheidscommunicatie beperkt is tot *aanvaard* beleid wordt verlaten, of, zoals de commissie schrijft: 'offensiever' wordt ingevuld. De vraag is in hoeverre betrokkenen dit standpunt delen, gezien de machtspositie van de overheid en het gevaar van politieke voorlichting en propaganda. Tot die betrokkenen moeten, naast communicatiemedewerkers van de overheid, ook journalisten worden gerekend. De relatie tussen overheids-

---

Peter Neijens is hoogleraar Communicatiewetenschap en wetenschappelijk directeur van The Amsterdam School of Communications Research ASCOR van de Universiteit van Amsterdam. Correspondentie: Kloveniersburgwal 48, 1012 CX Amsterdam; tel.: (020) 525 3680; fax: 020 525 3681; e-mail: neijens@pscw.uva.nl.

communicatie en journalistiek is al belangrijker geworden: de slag om het publieke vertrouwen wordt, aldus de commissie, mogelijk meer nog in de media geleverd dan in het parlement. De media spelen een cruciale rol: ze zijn volgens de commissie een platform waarop de overheid krediet verwerft of verliest.

In deze bijdrage staat de vraag centraal in hoeverre overheidsvoorlichters en journalisten zich in de visie van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie kunnen vinden. Wat vinden ze van beïnvloeding in de overheidscommunicatie? Hoe denken ze over (mogelijke) doelstellingen van overheidscommunicatie? En: hoe denken ze over de kwaliteit van de interactie tussen voorlichters en journalisten en de berichtgeving in de media? De resultaten van het onderzoek kunnen inzicht verschaffen in de vraag hoe betrokkenen denken over hun posities in een veranderend medialandschap, en in hoeverre de visie van de commissie steun vindt onder degenen die in de dagelijkse praktijk hieraan uitvoering moeten geven.

Om de opvattingen over overheidscommunicatoren in perspectief te plaatsen, maken we in deze bijdrage ook een vergelijking met de opvattingen van voorlichters, pr-medewerkers en anderen die zich met strategische communicatie in het bedrijfsleven bezighouden. Ook ten aanzien van deze beroepsgroep zal de mening van journalisten worden gevraagd. Samengevat komen in deze bijdrage de volgende vragen aan de orde:

- Hoe denken overheids- en bedrijfscommunicatoren over de doelstellingen en werkwijzen van hun vak en dat van journalisten?
- Hoe denken journalisten over de doelstellingen en werkwijzen van overheids- en bedrijfscommunicatie en van hun eigen vak?
- Hoe denken journalisten en voorlichters over hun onderlinge relatie en de berichtgeving in de media?

Allereerst gaan we na wat uit de literatuur bekend is over beroepsopvattingen van overheidsvoorlichters en andere communicatoren en de onderlinge relatie tussen journalisten en communicatoren.

### Bevindingen uit de literatuur

#### *Doelstellingen overheidscommunicatie*

Een terugkerend punt in de discussie over de doelstellingen van overheidscommunicatie is de vraag of beïnvloeding in de overheidscommunicatie is toegestaan en zo ja, onder welke voorwaarden. Het denken over de doelstellingen van overheidscommunicatie is gemarkeerd in een aantal rapporten (zie Nillesen & Stappers, 1987; Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, 2000). De Adviescommissie Overheidsbeleid inzake Voorlichting (de commissie Van Heuven Goedhart) benadrukte in 1946 dat voorlichting 'open' en 'passief' moet zijn en voornamelijk gericht op openbaarmaking en toelichting. Beïnvloeding door de overheid is alleen toegestaan als het gaat om issues die niet controversieel zijn.

De Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (de commissie Biesheuvel) (1968-1970) legde de nadruk op het recht van de burger op informatie en de plicht van de overheid die informatie te verstrekken. Dit recht werd vastgelegd in de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB). Achtergrond hierbij was de toegenomen politieke participatie van de burger, die met zich

meebrengt dat informatie ook tijdens de beleidsvoorbereiding al openbaar gemaakt zou moeten worden. Schoorvoetend werden de grenzen verkend van de meer gedragsbeïnvloedende voorlichting (Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, 2000, p. 4): beïnvloeding is in de ogen van de commissie toegestaan als het gaat om aanvaard beleid; aan het eind van het beleidsproces. Een volgende stap in de discussie over beïnvloeding in de overheidscommunicatie werd gezet door de Werkgroep Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid (1984). Deze werkgroep, onder leiding van Van der Voet (toenmalig hoofd-directeur van de RVD), introduceerde het begrip 'voorlichting als beleidsinstrument', dat wil zeggen voorlichting om een nieuwe regeling bekend te maken of om op lange termijn de mentaliteit van mensen te veranderen. Bij dit laatste bleef aanvaard beleid het uitgangspunt. 'Voorlichting kon echter ook dienen om de participatie van de burgers te bevorderen bij de voorbereiding van beleid en kon met name in het buitenland een promotioneel doel dienen' (Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, 2000, p. 5). In 1984 werden door de Voorlichtingsraad de zogenaamde 'principia' van overheidsvoorlichting vastgesteld. Principe twee spreekt zich uit over beïnvloeding: 'Beïnvloedende publieksvoorlichting gericht op houding en/of gedrag, of op mentaliteit is acceptabel indien voldaan wordt aan de volgende drie criteria: aanvaard beleid; een in de samenleving niet te controversieel onderwerp; een voorlichtingsuiting die inhoudelijk voldoende en juiste gegevens bevat om belangstellenden en belanghebbenden in staat te stellen zich er zelfstandig een oordeel over te vormen' (Voorlichtingsraad, 1985, p. 2). Hierbij wordt overigens aangetekend dat alleen rationele overreding is toegestaan; manipulatieve niet (Voorlichtingsraad, 1985, p. 16).

In het huidige overheidscommunicatiebeleid wordt dus terughoudendheid betracht bij het voorlichten over beleidsvoornemens die nog niet de expliciete steun hebben verkregen van de Staten-Generaal. Feitelijk ligt het accent op het openbaar maken van de voornemens en het verduidelijken daarvan. Zoals in de inleiding aangegeven, gaat de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie een stap verder: actieve communicatie over niet-aanvaard beleid mag. De redenering van de commissie hierbij is gebaseerd op de gedachte dat de slag om het publieke vertrouwen in de openbare ruimte van de media plaatsvindt. De commissie redeneert dat het maatschappelijk debat begint met de bekendmaking van de beleidsvoornemens en dat de overheidscommunicatie aan dat debat meteen een bijdrage moet kunnen leveren. De burger heeft er naar het oordeel van de commissie recht op zowel de inhoud van de voornemens als de motieven van de regering te kennen. Wel stelt de commissie een aantal voorwaarden. De informatie moet feitelijk van aard en zakelijk van toon zijn. De overheid moet herkenbaar zijn als afzender. De inhoud van het beleid en niet de bestuurder moet centraal staan. Een voorwaarde is ook dat er wordt gecommuniceerd in redelijke verhouding tot anderen (proportionaliteit); dat wil zeggen dat de communicatie over niet-aanvaard beleid nooit grootschaliger (qua budget en bereik) mag worden ingezet dan die van de 'opponenten' van het regeringsbeleid. Ook moet duidelijk worden aangegeven in welke fase het beleid zich bevindt en hoe het verdergaat (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, 56).

De commissie legt – naar eigen zeggen (blz. 41) – de bestaande principia in de overheidscommunicatie op dit punt 'offensiever' uit dan gebruikelijk.

De Voorlichtingsraad heeft in zijn reactie op het rapport van de commissie aangegeven de principia (thans *Uitgangspunten* genoemd) aan deze verandering aan te passen (Voorlichtingsraad, 2001). Het Kabinet stemt in zijn reactie in met het advies van de commissie op dit punt (Kabinetsreactie, 2001).

De ruimere opvatting over de rol van de overheidscommunicator in de contacten met de media komt ook naar voren in het standpunt van de commissie over 'woordvoering', één van de vormen van overheidscommunicatie die de commissie onderscheidt. De grenzen bij woordvoering worden volgens de commissie van tijd tot tijd opgerekt, evenals de methoden die daarbij worden gebruikt, zowel ten aanzien van het lekken van informatie, het onderhands verslag doen over vertrouwelijke gesprekken, het tippen van journalisten, en andere pogingen tot politieke regie. De commissie zegt zich hierover weinig zorgen te maken omdat ze uitgaat van 'integriteit' en van 'authentieke professionaliteit' bij journalisten en overheidscommunicatoren. In ons onderzoek zal worden nagegaan of dit ook zo wordt gezien door de betrokkenen.

Onderzoek naar de opvattingen over beïnvloeding in de overheidscommunicatie dateert uit begin jaren 1980 toen Stappers & Nillesen (1985) een kleinschalig onderzoek uitvoerden. Uit het onderzoek bleek dat 90% van de overheidsvoorlichters vindt dat gedragsbeïnvloeding bij aanvaard beleid mag. Gedragsbeïnvloeding bij niet-aanvaard beleid vindt slechts 10% toegestaan.

Zelf menen de onderzoekers overigens dat de discussie over beïnvloeding in de overheidscommunicatie een schijndiscussie is.

'There is no such thing as non-influencing communication. To be informed is to be influenced, even if only one's knowledge level is raised. (...) Whether the government likes it or not, influencing is inherent in communication.' (Nillesen & Stappers, 1987, p. 506)

### *Journalisten en communicatoren*

Journalisten en overheidscommunicatoren hebben elkaar nodig en dat suggereert een symbiotische relatie van wederzijdse afhankelijkheid. Journalisten hebben de overheidsvoorlichters nodig voor hun informatie en de overheidsvoorlichters hebben de media nodig om het beleid aan het publiek te presenteren. Deze afhankelijkheid en de intensiteit en regelmaat van de interactie (zelfde plek, zelfde agenda, zelfde time table) creëren een intieme relatie tussen politici, voorlichters en journalisten, aldus Brants (2000). Maar er zijn spanningen. Die hangen enerzijds samen met de professionalisering van het nieuwsmanagement aan de kant van de overheidscommunicatie: de media worden professioneel bestookt door woordvoerders, voorlichters en andere mediastrategen. Brants (2000) schetst dat er naast publieksvoorlichters en communicatieadviseurs bij de ministeries in Den Haag inmiddels zo'n tweehonderd persvoorlichters rondlopen die zich bezighouden met het 'managen van het opiniërings- en besluitvormingsproces' in de woorden van CDA-parlementariër Hans Hillen (Scholten, 1989, p. 26; Brants, 2000, p. 6).

Anderzijds: de explosieve groei van het media-aanbod heeft gezorgd voor een toegenomen concurrentie tussen journalisten en een hevige strijd om het nieuws. Er zitten zo'n vierhonderd parlementair journalisten in en rond de Tweede Kamer.<sup>2</sup> De aandacht van de media is daarbij verschoven van de inhoud naar politieke incidenten, controverses, ruzies en de exploitatie van emoties. Draaiende camera's, open microfoons en overvaltechnieken zijn in die strijd de wapens. De directeur Voorlichting van het Ministerie van Financiën, Jeroen Sprenger, drukt het zo uit: 'De concurrentie is enorm. En daarmee de hijgerigheid.'

Dit zijn de opvattingen van opiniemakers. In hoeverre worden deze opvattingen breder gedragen? Onderzoek naar de relatie tussen journalistiek en pr heeft vooral plaatsgevonden in de Verenigde Staten in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Uit alle onderzoeken komt naar voren dat journalisten een negatieve opvatting hebben over pr-functionarissen, terwijl van het omgekeerde geen sprake is.

'It seems that journalists relegate PR practitioners to a lower status not only because of perceived poorer job performance and lower ethical conduct, but also because they perceive PR practitioners to have less honourable intentions.' (Stegall & Sanders, 1986, p. 347; zie ook Aronoff, 1975; Jeffers, 1977)

Deze opvattingen hangen samen met de mening van journalisten dat de 'nieuwswaarden' van pr-mensen tegengesteld zijn aan die van henzelf (Aronoff, 1975): voorlichters denken, volgens de journalisten, aan de behoeften van hun organisatie en minder aan wat journalisten van ze nodig hebben (Ryan & Martinson, 1988). Journalisten vinden dat pr-medewerkers informatie achterhouden, niet objectief zijn en niet gericht op het algemeen belang (Belz et al., 1989). Uit onderzoek van Jeffers (1977) komt overigens naar voren dat er een verschil is tussen het beeld dat journalisten hebben van de pr-beroepsgroep als geheel en de pr-mensen met wie ze direct samenwerken. De laatste groep wordt positiever beoordeeld.

Uit onderzoek van Kopenhaver et. al (1984) en Stegall & Sanders (1986) blijkt dat pr-mensen heel goed in staat waren de opvattingen van journalisten in te schatten en dat ze een positieve opvatting hebben over journalisten. Pr-mensen willen ook graag met hen samenwerken. Cutlip et al. (1971) menen dat voorlichters niet tevreden zijn over de neiging van de pers op zoek te zijn naar negatieve en sensationele informatie en te weinig aandacht te besteden aan in hun ogen constructieve informatie.

De onderzoeksresultaten hebben voornamelijk betrekking op Amerika, zijn 15 tot 30 jaar oud en niet gebaseerd op overheidscommunicatie. We zullen hierna zien in hoeverre de resultaten van ons onderzoek afwijken van deze bevindingen en of het geschetste beeld moet worden bijgesteld.

### Onderzoeksopzet

In het onderzoek werden vier groepen ondervraagd:

- overheidscommunicatoren: personen met een externe communicatiefunctie bij de overheid;
- bedrijfscommunicatoren: personen met een externe communicatiefunctie in een bedrijf/organisatie (niet-overheid);

- journalisten die naast vragen over het eigen beroep, vragen beantwoordden over overheidscommunicatie; hierna aangeduid met journalisten (overheid);
- journalisten die naast vragen over het eigen beroep, vragen beantwoordden over bedrijfscommunicatie; hierna aangeduid met journalisten (bedrijven).

In de vragenlijsten werd de respondenten gevraagd hun mening te geven over doelstellingen en werkwijzen van communicatoren en journalisten, evenals hun mening over de onderlinge relatie. De vragen over beroepsopvattingen van journalisten werden mede gebaseerd op onderzoek van Deuze (2002).

#### Veldwerk en profiel deelnemers aan het onderzoek

Voor de namen en adressen van de voor het onderzoek te benaderen personen werd gebruikgemaakt van de bestanden van drie beroepsverenigingen:

- Vereniging voor Overheidscommunicatie (VVO);
- Beroepsvereniging voor Communicatie (BVC);
- Nederlandse Vereniging van Journalisten, sectie Voorlichters.

De namen en adressen van journalisten werden verkregen door een steekproef uit het *Handboek voor de Pers*.

Aan het onderzoek hebben in oktober 2000 bijna 800 journalisten en voorlichters deelgenomen. In tabel 1 staat de respons vermeld. De respons is in overeenstemming met wat kan worden verwacht bij op naam gestelde, schriftelijke enquêtes. De vraag is gerechtvaardigd of de non-respons selectief is en daarom tot vertekening kan leiden. Omdat gegevens over de beroepsgroepen ontbreken, is het niet goed mogelijk een directe inschatting te maken van de selectiviteit van de non-respons. Wel kan worden geconstateerd dat het profiel van de groep journalisten die aan het onderzoek deelnamen overeenkomt met het profiel van de journalisten in het grootschalige onderzoek van Deuze (2002). Ook de antwoorden op gelijklopende vragen in de twee onderzoeken komen overeen. Wat betreft de communicatoren leert een vergelijking met het onderzoek van Van Ruler (1996) dat de profielen in beide onderzoeken redelijk overeenkomen. Op grond van deze gegevens concluderen we dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de onderzoeksresultaten een vertekend beeld geven.

**Tabel 1**  
Respons

groep	respons
overheidscommunicatoren	363 (51%)
bedrijfscommunicatoren	180 (33%)
journalisten (overheid)	126 (28%)
journalisten (bedrijven)	122 (27%)
totaal	791 (37%)

De overheidscommunicatoren waren vooral werkzaam bij de lokale overheid. De communicatoren van bedrijven en instellingen waren ongeveer gelijk verdeeld over profit- en non-profitinstellingen. Het onderhouden van

contacten met de pers was voor bijna alle communicatiemedewerkers in het onderzoek een belangrijke taak. Wat betreft de journalisten: die werkten voor dagbladen, weekbladen, radio en televisie. Het ging daarbij om politieke journalisten, maar bijvoorbeeld ook sportjournalisten, ICT- en financiële journalisten. De grote meerderheid van de journalisten was werkzaam als redacteur of verslaggever.

De gemiddelde leeftijd van de communicatiemedewerkers was 41 jaar en die van de journalisten 37 jaar. De journalisten in het onderzoek hadden gemiddeld 12 jaar ervaring; de voorlichters 10 jaar. Meer dan 90% van de voorlichters en journalisten genoot onderwijs in het hbo of op de universiteit (zie tabel 2).

**Tabel 2**  
Opleiding van de deelnemers aan het onderzoek

	overheids-communicatoren	bedrijfs-communicatoren	journalisten (overheid)	journalisten (bedrijven)
middelbare school	5%	6%	10%	7%
mbo	3%	1%	3%	1%
hbo	50%	34%	37%	39%
wo	40%	58%	50%	54%
N (100%)	363	180	126	122

Het betreft hier hoogst genoten opleiding.

#### *Doelstellingen overheids- en bedrijfscommunicatie*

In het onderzoek werden vier typen doelstellingen van overheidscommunicatie onderscheiden. In de eerste plaats de informeringsfunctie. Bijna unaniem wordt deze functie als zeer belangrijk gezien: het informeren over beleid en maatregelen van de overheid (99% instemming van overheidsvoorlichters) en burgers in staat stellen om gebruik te maken van regelingen en voorzieningen (97% instemming) zijn centraal voor overheidscommunicatie (zie tabel 3). De communicatiefunctie (tot stand brengen van een tweezijdige relatie en het voeren van een debat) wordt ook als (zeer) belangrijk ervaren door vier vijfde van de overheidscommunicatoren.

Beïnvloeden is ook een belangrijke taak in de ogen van de voorlichters. Dat kan worden afgeleid uit de grote instemming met doelstellingen als het bevorderen van draagvlak voor beleid (93% instemming) en beleidsvoorstellen (81%). Overreding en gedragsbeïnvloeding om aanvaard beleid te effectueren vindt 64% van de overheidsvoorlichters een (zeer) belangrijke taak.

Het bevorderen van een adequaat imago heeft de instemming van 85% van de overheidscommunicatoren, die in meerderheid van mening zijn dat het bevorderen van een adequaat imago van *bewindslieden* niet tot hun takenpakket behoort.

Samengevat kunnen we stellen dat overheidscommunicatoren in zeer grote meerderheid beïnvloeding als een belangrijke taak zien en instemmen met de nieuwe doelstelling voor overheidscommunicatie (beïnvloeding bij niet-aanvaard beleid) die in het rapport van de Commissie CTO centraal staat.

**Tabel 3**  
Doelstellingen van  
overheids- en bedrijfs-  
communicatie

	percentage instemming onder:			
	overheids- communi- catoren	bedrijfs- communi- catoren	journalisten (overheid)	journalisten (bedrijven)
Informereren over beleid en maatregelen van de overheid/de organisatie.	99	94	98	85
Burgers in staat stellen gebruik te maken van regelingen en voorzieningen van de overheid/informereren over producten en diensten.	97	91	90	74
Tot stand brengen van een tweezijdige relatie met doelgroepen.	96	89	53	68
Voeren van een debat over problemen en oplossingen.	79	56	78	74
Bevorderen van draagvlak voor beleid.	93	91	50	56
Bevorderen van draagvlak voor beleidsvoorstellen.	81	*	37	*
Overreding en gedragsbeïnvloeding om aanvaard beleid te effectueren/doelgroepen	64	69	27	33
Bevorderen van een adequaat imago van de organisatie.	85	98	27	54
Bevorderen van een adequaat imago van bewindslieden/bestuurders.	40	54	12	27
N	363	180	126	122

In de tabel staat het percentage respondenten dat de genoemde doelstelling belangrijk of zeer belangrijk vindt.

\*: Niet van toepassing.

Journalisten denken heel anders over het belang van de verschillende doelstellingen van overheidscommunicatie. Ze zijn het – in grote meerderheid – eens met de klassieke pijlers van overheidscommunicatie (informereren over beleid en maatregelen van de overheid en burgers in staat stellen gebruik te maken van regelingen en voorzieningen). Daarnaast is er slechts instemming met één andere taak: voeren van een debat over problemen en oplossingen.

Journalisten zijn er zeer op tegen dat overheidscommunicatie zich ook richt op beïnvloeding; overheidscommunicatie moet zich niet bezighouden met het bevorderen van een adequaat imago van bewindslieden of de organisatie, noch met overreding of het bevorderen van draagvlak voor beleid; zeker niet als het gaat om beleidsvoorstellen.



Opvallend is de overeenstemming in taakopvatting tussen overheidscommunicatoren en bedrijfscommunicatoren. Een (niet verrassend) verschil is dat het bevorderen van een adequaat imago voor de organisatie en bestuurders belangrijker wordt gevonden door bedrijfscommunicatoren. Zij vinden het voeren van een debat over problemen en oplossingen minder belangrijk.

Journalisten zijn het niet alleen oneens met 'beïnvloedingsdoelstellingen' voor overheidscommunicatie, maar ook met vergelijkbare doelstellingen voor bedrijfscommunicatie. Imagodoelstellingen vinden ze bij bedrijfscommunicatoren eerder toelaatbaar dan in de overheidscommunicatie.

#### *Werkwijze overheids- en bedrijfscommunicatie*

Overheidscommunicatoren hebben een positief beeld over het eigen functioneren. Ruim 70% zegt dat voorlichters een zo groot mogelijke openbaarheid nastreven, zo'n 80% meent dat voorlichters niet manipuleren met informatie, en bijna 90% vindt dat voorlichters niet 'te veel willen scoren in de slag om het publiek' (zie tabel 4).

Bedrijfsvoorlichters zijn nauwelijks minder positief over hun eigen functioneren. Een verschil met overheidsvoorlichters is dat bedrijfsvoorlichters in mindere mate zeggen een zo groot mogelijke openbaarheid na te streven.

Journalisten daarentegen hebben een negatief oordeel over de werkwijze van communicatiemedewerkers. Slechts 3% van de journalisten vindt bijvoorbeeld dat overheidscommunicatoren streven naar openbaarheid. Verder vindt de meerderheid van de journalisten zelfs dat voorlichters het niet zo nauw nemen met de waarheid: ze manipuleren. Een derde vindt dat overheidscommunicatoren te veel willen scoren in de slag om het publiek. Het oordeel van de journalisten over communicatiemedewerkers bij bedrijven is nog negatiever.

**Tabel 4**  
Oordelen over de werkwijze van overheids- en bedrijfscommunicatoren

	percentage instemming onder:			
	overheids-communicatoren	bedrijfs-communicatoren	journalisten (overheid)	journalisten (bedrijven)
Communicatiemedewerkers bij de overheid /het bedrijfsleven streven een zo groot mogelijke openbaarheid na.	73	48	3	11
Communicatiemedewerkers bij de overheid /het bedrijfsleven manipuleren informatie.	19	25	57	68
Communicatiemedewerkers bij de overheid /het bedrijfsleven willen te veel scoren in de slag om het publiek.	11	27	33	48
N	363	180	126	122

In de tabel staat het percentage respondenten dat het eens tot zeer eens is met de stelling.

*Doelstellingen journalistiek*

De meningsverschillen over het beroep van journalist zijn duidelijk minder dan de meningsverschillen over het beroep van voorlichter (zie tabel 5). De belangrijkste doelstellingen voor de journalistiek zijn het geven van analyses en interpretaties, informatie zo snel mogelijk naar het publiek brengen en het onderzoeken van claims en uitspraken van overheid en bedrijven. Een meerderheid van de journalisten vindt het daarnaast ook hun taak om te berichten over controverses tussen personen of partijen, het brengen van persoonlijke verhalen en het bieden van ontspanning en vermaak. Communicatiemedewerkers vinden in meerderheid dit geen belangrijke taken van de journalist.

**Tabel 5**  
Oordelen over doelstellingen van de journalistiek

	oordelen gegeven door:			
	overheids- communi- catoren	bedrijfs- communi- catoren	journalisten (overheid)	journalisten (bedrijven)
Informatie zo snel mogelijk naar het publiek brengen.	91	95	87	92
Geven van analyses en interpretaties van complexe zaken.	94	96	94	99
Onderzoeken van claims en uitspraken van de overheid en bedrijven.	71	75	81	74
Bieden van ontspanning en vermaak.	23	25	51	46
Berichten over controverses tussen personen of partijen.	44	45	65	60
Brengen van persoonlijke verhalen.	27	24	61	58
N	363	180	126	122

In de tabel staat het percentage respondenten dat de genoemde doelstelling belangrijk of zeer belangrijk vindt.

*Werkwijze journalisten*

De klachten en meningsverschillen over de werkwijze van journalisten zijn veel minder dan die over communicatiemedewerkers. Een derde van de voorlichters vindt dat journalisten vooral hun eigen verhaal willen vertellen. Een kwart vindt dat journalisten manipuleren en bijna de helft van de voorlichters is van oordeel dat journalisten te veel willen scoren in de slag om het publiek. Opvallend is hier dat ook een grote groep journalisten deze laatste mening is toegedaan.

**Tabel 6**  
Oordelen over de werkwijze van journalisten

	overheids-communicatoren	oordelen gegeven door:		
		bedrijfs-communicatoren	journalisten (overheid)	journalisten (bedrijven)
Journalisten willen vooral hun eigen verhaal vertellen.	33	44	15	20
Journalisten manipuleren informatie.	26	27	14	30
Journalisten willen te veel scoren in de slag om het publiek.	47	42	38	42
N	363	180	126	122

In de tabel staat het percentage respondenten dat het eens tot zeer eens is met de stelling.

**Tabel 7**  
Oordelen over de onderlinge samenwerking

	overheids-communicatoren	oordelen gegeven door:		
		bedrijfs-communicatoren	journalisten (overheid)	journalisten (bedrijven)
De samenwerking met journalisten/voorlichters is goed. (*)	77	76	21	25
Met journalisten /voorlichters zijn goede afspraken te maken. (*)	68	70	37	43
Voor journalisten/overheids-voorlichters zijn met mij goede afspraken te maken. (*)	91	93	74	72
Ongezonde spanning: (**)				
– niet of gering	73	69	27	29
– beperkt	26	27	58	55
– sterk	2	4	15	16
Afhankelijkheid: (**)				
– ik meer	15	26	54	26
– evenwicht	70	61	38	51
– ander meer	15	13	8	23
Relatie verbeteren. (*)	36	38	61	57
N	363	180	126	122

(\*): In de tabel staat het percentage respondenten dat het eens tot zeer eens is met de stelling.

(\*\*): Percentage respondenten dat genoemd antwoord geeft.

*Samenwerking journalisten en communicatiemedewerkers*

De meningen van beide partijen over de onderlinge samenwerking lopen sterk uiteen (zie tabel 7). Een grote meerderheid (ongeveer drie kwart) van de communicatiemedewerkers is positief. Zij vinden dat de samenwerking goed is, dat met journalisten goede afspraken zijn te maken, en ze ervaren geen ongezonde spanning. Zij menen ook dat de onderlinge afhankelijkheid tussen journalisten en voorlichters in balans is.

Journalisten zijn een geheel andere mening toegedaan. Een grote meerderheid van de journalisten – ook zo'n drie kwart – vindt juist dat de samenwerking niet goed is en ze ervaren een ongezonde spanning. Er zijn geen grote verschillen wat dit betreft in de beoordeling van overheids- en bedrijfscommunicatoren. Er is echter wel een verschil in gevoelens van afhankelijkheid: de meerderheid van de journalisten vindt dat ze ten opzichte van overheidsvoorlichters in een afhankelijke positie verkeren; dat is niet het geval ten opzichte van bedrijfsvoorlichters.

*Berichtgeving*

Gegeven de negatieve beeldvorming over elkaars werkwijzen en de onderlinge relatie (vooral van de kant van de journalistiek) is het ook niet verwonderlijk dat er grote onvrede is over het resultaat: de berichtgeving in de media over overheid en bedrijfsleven. Die onvrede is er overigens bij journalisten én voorlichters (zie tabel 8). Meer dan de helft van de voorlichters en een derde van de journalisten zijn niet tevreden over de berichtgeving en vinden dat er te veel aandacht is voor persoonlijke verhalen. Drie kwart van de voorlichters en bijna de helft van de journalisten menen ook dat er veel te veel aandacht is in de media voor meningsverschillen.

**Tabel 8**  
Oordelen over de mediaberichtgeving

	oordelen gegeven door:			
	overheids-communicatoren	bedrijfs-communicatoren	journalisten (overheid)	journalisten (bedrijven)
Te veel aandacht in de media voor persoonlijke verhalen.	55	53	37	38
Te veel aandacht in de media voor meningsverschillen.	79	60	48	45
Tevreden met berichtgeving over de organisatie.	50	53	32	35
N	363	180	126	122

In de tabel staat het percentage respondenten dat het eens tot zeer eens is met de stelling.

## Conclusies en discussie

Uit ons onderzoek blijkt dat er onder overheidscommunicatoren grote steun is voor de nieuwe doelstelling voor overheidscommunicatie die door de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie is voorgesteld. Dat wil zeggen: een grote meerderheid van de overheidsvoorlichters is van mening dat niet alleen beïnvloeding bij aanvaard beleid, maar ook 'actieve communicatie' bij niet-aanvaard beleid een taak is voor overheidscommunicatie. Een probleem voor het nieuwe beleid is echter dat de journalisten in overgrote meerderheid het hiermee niet eens zijn. Journalisten willen namelijk helemaal niet dat overheidsvoorlichters zich met beïnvloeding bezighouden; ook niet met beïnvloeding bij aanvaard beleid.

De interactie tussen overheidscommunicatoren en journalisten, die door de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie zo belangrijk wordt gevonden met het oog op het verkrijgen van steun en het afleggen van verantwoording in de media, staat ook om andere redenen onder druk. Er gaapt een grote kloof tussen journalisten en voorlichters, waarbij vooral journalisten blij geven van veel onvrede: journalisten zijn het niet alleen oneens met het feit dat voorlichters naast informeren ook willen beïnvloeden, journalisten oordelen ook zeer negatief over de wijze waarop voorlichters hun taak uitvoeren en ze zijn ook nog eens erg ontevreden over hun relatie met voorlichters. Ook voorlichters hebben op hun beurt kritiek op journalisten. Deze kritiek is echter minder ernstig en misschien daarom ook dat voorlichters de relatie met journalisten als positief ervaren. De door de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie verwachte integriteit en 'authentieke professionaliteit' bij journalisten en overheidscommunicatoren blijkt dus door betrokkenen vaak niet als zodanig ervaren te worden en niet tot een soepele en gewenste samenwerking te leiden. Journalisten zien voorlichters niet als bondgenoten, maar als tegenstanders.

De resultaten van ons onderzoek bevestigen de moeizame relatie, en de achtergronden daarvan, tussen pers en 'pr' zoals die naar voren kwamen in de onderzoeken in de jaren 1970-1990 in de Verenigde Staten. De resultaten van het onderzoek laten ook zien dat er veel is veranderd ten opzichte van het (Nederlandse) onderzoek van Stappers & Nillesen uit 1985, waaruit bleek dat ook voorlichters het niet eens waren met beïnvloeding bij niet-aanvaard beleid.

Bij alle onenigheid zijn voorlichters en journalisten het over één ding eens: de kwaliteit van de berichtgeving in de media laat sterk te wensen over. Dit noodzaakt tot actie. Eén van de implicaties van de huidige situatie die de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie heeft gesignaleerd, is dat er wegen gezocht moeten worden om de burger rechtstreeks te bereiken, buiten de vrije pers om. 'Voorlichten is ook rechtstreeks communiceren met de burger, niet alleen het bedienen van journalisten,' aldus Wallage (2002). Internet wordt hierbij als een belangrijk medium gezien. Op dit moment wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een regeringssite (regering.nl). De regeringssite moet de burger inzicht geven in hoe de regering werkt, welke bedoelingen zij met haar werkzaamheden heeft en wat de argumenten voor en tegen bepaald beleid zijn (Wallage, 2002). 'De regeringssite kan in sommige gevallen berichten in de pers nuanceren door er de feiten naast te zetten. De redactie van de site moet niet de onafhankelijke media gaan concurreren en zeker niet terechtwijzen. Maar we kunnen wel degelijk

zelfbewust ons verhaal vertellen als daartoe aanleiding is,' aldus RVD-directeur Henk Brons (2002).

Ontwikkeling van eigen communicatiemiddelen wordt mogelijk ook gezien als een passende reactie op het gevoel van sommige politici en voorlichters na de laatste Tweede-Kamerverkiezingen dat de 'goede beleidsresultaten' van de regering, in dit geval het Kabinet Kok-II, niet bij het publiek zijn overgekomen en de kritiek dat de politici het contact met de samenleving zouden hebben verloren. De onvrede van de voorlichters over de journalistiek speelt daarbij een rol, maar ook het besef dat in de huidige mediasituatie bepaalde groepen niet meer te bereiken zijn via de kanalen waarop voorlichters zich traditioneel richten zoals het *Journal*, *Nova* en de landelijke dagbladen (zie ook Van Cuilenburg et al., 1999).

Actieve communicatie over niet-aanvaard beleid en de ontwikkeling van eigen communicatiemiddelen voor de regering zijn natuurlijk omstrede vanwege het gevaar van staatspropaganda en spindoctoring in de negatieve betekenis van het woord – politieke regie van de beeldvormgeving in de 'publieke ruimte' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 32; Kroes, 2001). Alle redenen om de nieuwe ontwikkelingen na enige tijd te laten toetsen door onafhankelijke onderzoekers.

Uiteraard zal ook geïnvesteerd moeten worden in de relatie tussen overheidscommunicatoren en de vrije pers, die immers een wezenskenmerk is van een goed functionerende democratie. De betrokkenen zelf zijn deze mening ook toegedaan: een derde van de voorlichters en een meerderheid van de journalisten in het onderzoek zijn voor verbetering van de onderlinge relatie. In het onderzoek werden ook suggesties voor verbetering gedaan. Daarbij valt op dat het overgrote deel van de suggesties van de *journalisten* erop neerkomt dat 'de andere partij' moet veranderen: voorlichters moeten meer voorlichten en minder verkopen. En minder afhouden en vertragen. Een enkeling weet ook hoe dat moet worden bereikt: door de voorlichters te laten 'opvoeden' door de Voorlichtingsraad. Opvallend was ook het idee om de voorlichter onafhankelijker te maken van zijn of haar organisatie door de introductie van een voorlichtingsstatuut, vergelijkbaar met het redactiestatuut voor journalisten. De *voorlichters* geloven in meer communicatie als oplossing voor de problemen: 'Er moet meer tijd zijn voor elkaar.' Om bepaalde gebeurtenissen na te bespreken, om actiever met nieuws naar buiten te kunnen komen en voor informele zaken.

Ik zou er in ieder geval voor willen pleiten dat er mede op basis van de resultaten van dit onderzoek 'goede gesprekken' tot stand komen tussen beide beroepsgroepen. De democratie zou ermee gediend zijn.

## Noten

- 1 Ik bedank Eline Blom en Jeroen Sprenger voor hun bijdragen aan het onderzoek.
- 2 De observaties van Sprenger zijn opgetekend in *De Journalist* van 18 augustus 2000 (p. 17).

## Literatuur

- Adviescommissie Overheidsbeleid inzake Voorlichting (Commissie Van Heuven Goedhart) (1946). *Overheidsvoorlichting*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Aronoff, C. (1975). 'Credibility of public relations for journalists'. *Public relations review: a journal of research and comment*, 1(3): 45-56.
- Belz, A., Talbot, A. D. & Starck, K. (1989). 'Using role theory to study cross perceptions of journalists and public relations practitioners'. *Public Relations Research Annual*, 1: 125-139.
- Brants, K. (2000). *Double bind of de ambivalente relatie tussen politiek en media*. Oratie Universiteit Leiden.
- Brons, H. (2002). Geciteerd in Wallage (2002).
- Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (Commissie Biesheuvel) (1970). *Openbaarheid, openheid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Cuilenburg, J. J. van, Neijens, P. C. & Scholten, O. (red.) (1999). *Media in overvloed*. Boeknummer Mens & Maatschappij. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cutlip, S. M., Center, A. H., & Broom, B. M. (1971). *Effective public relations*. Upper Saddle River, New York: Prentice Hall.
- Deuze, M. (2002). *Journalists in the Netherlands. An analysis of the people, the issues and the (international) environment*. Amsterdam: Aksant.
- Jeffers, D. W. (1977). 'Performance expectations as a measure of relative status of news and PR people'. *Journalism Quarterly*, 54: 299-306.
- Kabinetsreactie op het rapport *In dienst van de democratie* van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001).
- Kopenhaver, L. L., Martison, D. L. & Ryan, M. (1984). 'How public relations practitioners and editors in Florida view each other'. *Journalism Quarterly*, 61: 860-865, 884.
- Kroes, R. (2001). 'Geen spindoctoring, wél strategische communicatie'. *Comma*, 13(9): 13-14.
- Nillesen, A. B. & Stappers, J. G. (1987). 'The government as communicator: A Dutch dilemma'. *European Journal of Communication*, 2: 491-512.
- Rijksvoorlichtingsdienst/DTC (2000). 'De overheidscommunicatie in vogelvucht. Ontwikkelingen sinds de Commissie Biesheuvel'. Bijlage bij het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie.
- Ruler, A. A. van (1996). *Communicatiemanagement in Nederland. Een verkenning naar de visie van communicatiemanagers op de inhoud van hun beroep*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Ryan, M. & Martinson, D. L. (1988). 'Journalists and public relations practitioners: why the antagonism?' *Journalism Quarterly*, 64: 131-140.
- Scholten, O. (1989). 'Media, politiek en kiezers. Over drie banden en de kunst van het ivoor draaien'. *Namens*, 4(1): 25-30.
- Stappers, J. G. & Nillesen, A. B. (1985). 'Informatieverschaffers onderzocht. Voorlichters doorgelicht'. *Massacommunicatie*, 13(5): 186-199.
- Stegall, S. & Sanders, K. P. (1986). 'Co-orientation of pr practitioners and news personnel in education news'. *Journalism Quarterly*, 63: 341-393.
- Voorlichtingsraad (1985). *Enige principia in de voorlichting van de Rijksoverheid*. Aangeboden aan de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken op 28 maart 1985.
- Voorlichtingsraad (2001). Advies inzake het rapport *In dienst van de democratie* van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie.

Wallage, J. (2002). 'Voorlichting is niet alleen het bedienen van journalisten'. Bijlage bij *Vora Nieuwsbrief* nr 4, juli 2002.

Werkgroep Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid (Commissie Van der Voet) (1984). Den Haag: Staatsuitgeverij.

## Summary

*Peter Neijens*

### **Communicating not accepted policies: the gap between government communication and journalism**

This research shows that government information officers support the new goal for government communication proposed by the Committee on the Future of Government Communication. That means: a large majority of the government information officers has the

opinion that not only influencing is allowed in case of policies that has been approved by Parliament, but also 'active communication' is allowed in cases of policies which has not (yet) been approved. A problem, however, for this new policy is that journalists do not agree with this point of view. Journalist do not want government information officers to influence others, neither in case of policies that has not been approved, neither in case of policies that has been approved by parliament.



Roland Van Gompel,  
Jo Steyaert &  
Keith Roe

# Transparante overheids- informatie als democratisch en economisch goed

## Uitdagingen voor de ontwikkeling van een transparant informatiebeleid bij de Vlaamse overheid<sup>1</sup>

De overheid is bron en aanbieder van enorme hoeveelheden maatschappelijk en economisch waardevolle informatie. De nieuwe digitale media bieden ongekennde mogelijkheden om die informatie te ontsluiten ten dienste van burgers, media, onderzoeksinstellingen, belangengroepen, bedrijven én openbare instellingen. Transparantie van overheidsinformatie is in de eerste plaats vereist om de communicatie met de burger als staatsburger en als klant te verbeteren, en aldus zijn vertrouwen in de overheid te hernieuwen. Daarvoor volstaat het echter niet de burger wettelijk toegang te verlenen tot overheidsdocumenten, de informatie moet ook toegankelijk zijn. Vanuit een conceptueel transparantiemodel worden in deze bijdrage enkele van de voornaamste uitdagingen verduidelijkt, waarmee de overheid, in dit geval de Vlaamse overheid, wordt geconfronteerd om haar informatie beschikbaar én toegankelijk te maken.

### Inleiding

Overheidsinformatie is een essentiële krachtbron voor de ontwikkeling van de informatiemarkt en voor de toekomst van een democratische informatiesamenleving (Europese Commissie, 1998; zie ook Van der Hof, 1997).

---

Roland Van Gompel en Jo Steyaert zijn wetenschappelijk medewerkers aan het Departement Communicatiewetenschap, K.U. Leuven. Keith Roe is hoogleraar Communicatiewetenschap aan het Departement Communicatiewetenschap, K.U. Leuven. Correspondentie: E. Van Evenstraat 2 A, 3000 Leuven, België. E-mail: roland.vangompel@soc.kuleuven.ac.be.

Op Europees en nationaal niveau hebben overheden zich in het recente verleden dan ook toegeleid op regelgeving om de toegang tot overheidsinformatie te verzekeren. Zo heeft het beleid van de Raad van Europa<sup>2</sup> en van de instellingen van de Europese Unie<sup>3</sup> een grote invloed gehad op de ontwikkeling van een regulerend kader inzake de toegang tot overheidsinformatie in België. België kende een sterke traditie van geheimhouding, tot in 1993, overeenkomstig de Europese regelgeving, een algemene regeling betreffende de openbaarheid van bestuur werd opgenomen in de Grondwet. In artikel 32 van de Grondwet wordt de toegang tot bestuursdocumenten sindsdien erkend als een fundamenteel recht.<sup>4</sup>

Daarnaast heeft de explosieve groei van het Internet midden jaren 1990 het proces versneld om overheidsinformatie meer actief ter beschikking te stellen van het publiek, door gebruik te maken van ICT (zie bijvoorbeeld Steyaert, 2000a, 2001a). Met het concept 'e-government' wordt intussen ook gewerkt aan de omschakeling van eenzijdige informatiediensten naar tweezijdige communicatiepatronen en elektronische transacties tussen overheden en belanghebbenden. De nieuwe elektronische media wordt immers een sleutelrol toegedicht om overheidsinformatie te ontsluiten ten dienste van allen: burgers (als staatsburgers en als klanten), belangengroepen, media, onderwijs- en onderzoeksinstellingen, het bedrijfsleven en de overheid zelf. De transformatie naar een transparante elektronische overheid moet nieuwe mogelijkheden scheppen voor democratische participatie én economische groei.

Ondanks de mogelijkheden die ze bieden, brengen de elektronische snelwegen naar overheidsinformatie echter heel wat oude en nieuwe problemen onder de aandacht. Zo is er recentelijk een koerswijziging in het debat te merken van het probleem van de toegang naar dat van de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Transparantie eindigt immers niet bij het wettelijk verlenen van een recht op toegang en evenmin volstaat het enorme hoeveelheden informatie actief ter beschikking te stellen via het Internet; de informatie moet ook toegankelijk zijn. Tegelijkertijd doen de mogelijkheden op het vlak van de productie, verwerking en distributie van informatie steeds meer vragen rijzen omtrent de bescherming, het gebruik en de exploitatie van overheidsinformatie. De nood aan een nieuw beleidskader is dan ook hoog.

### **De rol van de nieuwe media en het belang van transparantie**

De roep naar transparante overheidsinformatie is mede versterkt door de mogelijkheden die de technologische ontwikkelingen bieden om informatie te ontsluiten ten dienste van de burger: de steeds hogere snelheid, de enorme capaciteit voor opslag en verwerking van informatie, de integratie en convergentie van diverse (traditionele) communicatievormen, en de mogelijkheden voor een selectiever en minder tijds- en plaatsgebonden gebruik, nog versterkt door de steeds verdergaande miniaturisering van de apparatuur. Daarnaast, en vooral, wordt aan conventionele informatiestromen en communicatiepatronen de cruciale dimensie van interactiviteit toegevoegd. Door de koppeling van deze media in netwerken van computers én gebruikers, wordt hun potentiële bereik bovendien zeer groot en kan een wijdvertakt, publiek interactieplatform ontstaan. Eén van de belangrijkste repercussies van deze ontwikkelingen is dat de klassieke informatiever-

keerspatronen van allocutie, consultatie, registratie en conversatie, zoals deze twintig jaar terug door Bordewijk & Van Kaam (1982) werden onderscheiden, geïntegreerd worden in één medium. Deze feitelijke koppeling van (modellen van) communicatiepatronen maakt het mogelijk en noodzakelijk nieuwe communicatiemodellen van geïntegreerde en 'genetwerkte' communicatie en dienstverlening te ontwikkelen (Van Dijk, 1994; 1997). Ook het overheidsinformatieverkeer evolueert onder technologische impuls weg van zuivere allocutie als dominant communicatiepatroon (bijvoorbeeld in de vorm van overheidsvoorlichting), en gaat op een geïntegreerde wijze via verschillende patronen van overheidscommunicatie verlopen. Vandaar bijvoorbeeld dat Baten & Van der Starre (1996, p. 20) terecht vaststellen dat het onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid gaat vervagen onder invloed van elektronische informatietechnologieën.

Als gevolg van dit alles kan men in het kader van elektronisch bestuur een reeks diensten onderscheiden, naargelang de patronen die door de toepassing van ICT in de communicatie van de overheid met burgers, bedrijven, organisaties en andere overheden worden gebruikt en de functies die daarmee kunnen worden vervuld. In het Groenboek van de Europese Commissie over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij (1998) worden deze diensten als volgt onderscheiden.

- Informatiediensten: Deze maken de meest elementaire vorm van elektronisch bestuur uit. Ze veronderstellen een éénrichtingsverkeer van de overheid naar de burger. Door deze diensten kan de gebruiker bepaalde informatie raadplegen, databanken consulteren of administratieve formulieren downloaden.
- Communicatiediensten: Deze gaan reeds een stap verder. Zij veronderstellen een interactie tussen de overheid en de burger (bijvoorbeeld via e-mail). Deze diensten zijn in wezen een verlengde van de dialoog tussen overheid en burger in de fysieke wereld.
- Transactiediensten: Het aanbieden van deze diensten wordt beschouwd als de ultieme stap in de ontwikkeling van het elektronisch bestuur. Onder deze diensten vallen onder meer het on line verkrijgen, invullen en terugsturen van formulieren, telematische dossierbehandeling, on line registratie en elektronische betaling.

De transformatie naar een elektronische overheid wordt in dit verband opgevat als een stapsgewijs proces, waarbij men op termijn van informatiediensten evolueert naar transactiediensten, die gestalte moeten geven aan een volwaardig elektronisch bestuur. Deze transformatie ligt precies in de mogelijkheden van ICT besloten doordat al deze diensten of patronen op technologisch vlak kunnen worden geïntegreerd. Ook Schaffers (1996, p. 18) ziet bijgevolg de integratie van productie, distributie en gebruik als één van de belangrijkste implicaties van de toepassing van ICT in de 'overheidsinformatieketen'.

De mogelijkheden van een meer tweezijdige relatie en communicatie tussen (elektronische) overheid en burger reiken echter verder dan het perspectief van de overheid als een efficiënte en doelmatige dienstverlener in het kader van beleidsuitvoering, en van de burger als een hopelijk tevreden klant. Het on line aanbieden van overheidsinformatie biedt immers meer dan voorheen toegang tot het beleidsproces en mogelijkheden tot interac-

tieve deelname van de burgers aan de besluitvorming en beleidsontwikkeling:

'De verschillende stadia van de beleidsvorming zijn immers inzichtelijk te maken, en de belangstellende burger kan snel ageren en reageren op de verstrekte informatie en zo het proces van commentaar voorzien.' (Baten & Van der Starre, 1996, p. 36)

Door menig auteur is eerder reeds de vraag opgeworpen of de aandacht voor dienstverlening, zoals die met name ook in het kader van e-government lijkt te overheersen, de burger niet te zeer herleidt tot consument:

'Andere rollen van burgers, zoals die van kiezer of actief staatsburger, kunnen daardoor worden verdrongen.' (Bekkers et al., 1998, p. 107; zie ook Steyaert, 2000b)

Om het vertrouwen van de burger in de overheid te behouden of te herwinnen, zo stelt het recente rapport van de Nederlandse Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) of de zogenoemde Commissie Wallage, is vereist dat de overheid de nieuwe technologische mogelijkheden benut om de burger op de gepaste wijze te benaderen in elk rolpatroon, niet alleen als onderdaan en als klant of consument van overheidsdiensten, maar ook als actief staatsburger of 'citoyen', dat wil zeggen als kiezer/'opdrachtgever' en als participant/'coproducent' in of van het beleid. Een basisvoorwaarde om aan deze veelzijdige en veeleisende opdracht te voldoen, bestaat erin de informatie van de overheid zo transparant mogelijk te maken, onder meer, zoals de Commissie Wallage benadrukt, aan de hand van een doorgedreven (pro)actief openbaarheidsbeleid. Dat betekent nog niet dat het transparant maken van overheidsinformatie, al of niet met behulp van nieuwe media, een steeds voldoende voorwaarde is – laat staan een garantie voor de democratische betrokkenheid en volwaardige participatie van iedere burger – maar wel een hoogstnoodzakelijke voorwaarde.

Transparante overheidsinformatie is echter niet alleen van belang voor individuele burgers, maar ook voor maatschappelijke instellingen, gaande van actiegroepen en kennisinstellingen tot commerciële ondernemingen. Ook hier speelt overheidscommunicatie, te beginnen met adequate informatievoorziening, een essentiële rol om de kwaliteit van de dienstverlening en/of de betrokkenheid bij beleid en bestuur te ondersteunen. En ook hier zorgt de toepassing van ICT voor een nieuwe dimensie en dynamiek, doordat de traditionele patronen van productie, distributie en gebruik van informatie worden doorkruist en een sterke differentiatie in vraag en aanbod wordt gestimuleerd. Zo kan een grote hoeveelheid maatschappelijk of economisch waardevolle informatie, die door de overheid bij de uitoefening van haar taken over de buitenwereld is verzameld, maar die totnogtoe mede om technische redenen onderbenut bleef, in principe ten dienste worden gesteld van een veelheid aan belanghebbende of belangstellende partijen. En precies door de toenemende mogelijkheden van selectie, koppeling en bewerking van informatie in elektronische vorm, krijgt deze overheidsinformatie meer(-)waarde voor elke potentiële gebruiker. Voor het bedrijfsleven liggen hier economische baten besloten in kostenbesparingen en concurrentievoordelen, maar ook in commercieel hergebruik. Exploitatie van

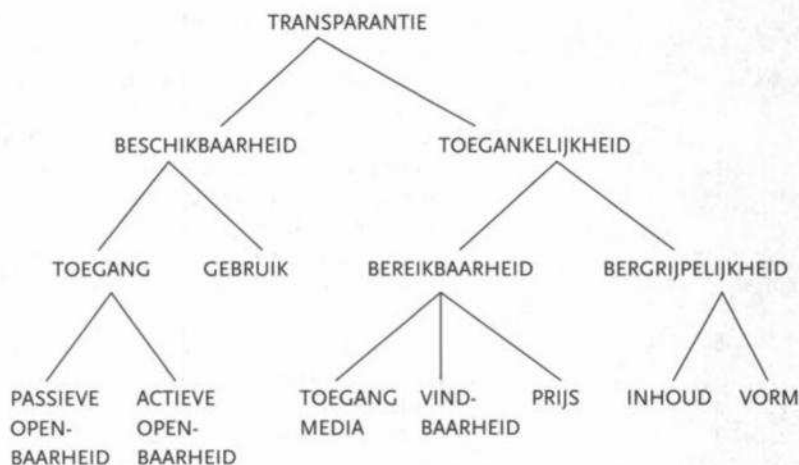
overheidsinformatie door of in samenwerking met de private informatiesector kan op zijn beurt een bijdrage leveren tot het transparant maken van overheidsinformatie voor de burger, al is in dit debat het laatste woord nog niet gezegd (zie verder). Het zal in deze context voor overheden in elk geval moeilijk zijn om angstvallig vast te houden aan de controle over hun informatie; eerder staan ze voor de opgave een ordenend kader uit te werken voor de tussenkomst van diverse, externe actoren in de overheidsinformatieketen (Schaffers, 1996).

Transparantie is tot slot van groot belang voor de interne werking van de overheid zelf, waarbij nieuwe elektronische media als waardevol instrument werden en worden gebruikt om de efficiëntie van interne organisatie en werkingsprocessen te bevorderen (bijvoorbeeld meer en snellere uitwisseling van informatie tussen verschillende overheidsdiensten). Dit houdt onlosmakelijk verband met het voorgaande, aangezien het de basis vormt voor een doelgericht overheidshandelen (beleid én communicatie) en dus onrechtstreeks de relatie met de burger ten goede komt. Tegelijkertijd ten behoeve van zichzelf en van de relatie met de burger, dienen overheden dan ook een duidelijke visie te ontwikkelen om hun informatiebeleid, dienstverlening en beleidsorganisatie meer open, democratisch, efficiënt en doeltreffend te maken, en om hiervoor optimaal gebruik te maken van het nieuwe elektronische instrumentarium. Van de overheid kan immers worden verwacht dat ze de voorwaarden schept en het klimaat creëert, waarbinnen alle belanghebbende partijen, in welke hoedanigheid ook, maximaal de kansen kunnen benutten die de informatiemaatschappij aanreikt.

### **Van toegang tot toegankelijkheid: een conceptueel model**

Duidelijk moet zijn dat transparantie meer omvat dan het openbaar maken van informatie. Toegang tot overheidsinformatie is een voorafgaande en noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een transparant informatiebeleid, toegankelijkheid is evenzeer een vereiste (Bouwman et al., 1996a, p. 87). Figuur 1 presenteert de voornaamste aspecten verbonden met toegang en toegankelijkheid, en maakt hun onderlinge samenhang duidelijk. Dit model is grotendeels ontleend aan het conceptuele kader dat aan het Rathenau Instituut in Den Haag werd ontwikkeld (zie Baten & Van der Starre, 1996; Beers, 1996; Bouwman et al., 1996b; De Vries, 2001). Als overkoepelende term verkiezen we evenwel 'transparantie' boven 'ontsluiting' (De Vries, 2001, p. 18), om de 'ontsluiter' van de informatie meer centraal te stellen. Transparantie verwijst immers ook naar de openstelling of de doorzichtigheid van de overheid zelf, wat gedeeltelijk het resultaat kan zijn van een politiek van openstelling of ontsluiting van informatie. Transparantie bestaat uit twee basisaspecten, de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van overheidsinformatie.

**Figuur 1**  
Transparante overheids-  
informatie



De beschikbaarheid van informatie is het directe resultaat van het (wettelijk) verlenen van toegang. Alvorens men de vraag kan stellen tot op welke hoogte de informatie toegankelijk is, moet men eerst de vraag stellen in welke mate, op welke wijze en onder welke voorwaarden de overheid informatie ter beschikking stelt van het publiek. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee vormen van toegangsverlening, afhankelijk van het feit of de overheid de informatie verstrekt op verzoek (passieve openbaarheid) of op eigen initiatief (actieve openbaarheid). Baten & Van der Starre (1996, p. 21) merken op dat toegankelijkheid vooral vereist is bij actieve informatieverbreiding naar een breed publiek. Naast de graad en de vorm van openbaarheid, omvat de beschikbaarheid van overheidsinformatie ook het gebruik dat men mag maken van de informatie (De Vries, 2001, p. 18). Dit is onder andere afhankelijk van de wijze van raadpleging (bijvoorbeeld: inzage recht, recht op een kopie of recht op uitleg), maar, en belangrijker, het wijst ook op de voorwaarden, mogelijkheden en beperkingen voor onder meer private ondernemingen om overheidsinformatie te exploiteren of te gebruiken voor commerciële doeleinden.

Het tweede aspect van transparantie betreft de toegankelijkheid van informatie, wat in essentie betekent dat de informatie laagdrempelig beschikbaar is en kan geraadpleegd worden met een minimum aan inspanning (Bouwman et al., 1996a, p. 87). De toegankelijkheid van overheidsinformatie is bijgevolg een absolute voorwaarde om alle, of op zijn minst zo veel mogelijk, burgers zo goed mogelijk te bereiken. Toegankelijkheid is echter evenzeer een vereiste om met bepaalde informatie specifieke doelgroepen te bereiken. Baten & Van der Starre (1996, p. 21) onderscheiden 'vijf facetten die samen de elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie bepalen', en die gegroepeerd kunnen worden onder twee hoofdthema's. De bereikbaarheid van informatie wordt beïnvloed door drie factoren:

- 1 de toegang tot de media of de dragers van informatie;
- 2 de vindbaarheid van de informatie: weten dat de informatie bestaat, weten waar (plaats), wanneer (tijd), hoe ze te vinden is en in staat zijn om jezelf doorheen de informatie(systemen) te begeven – de vindbaar-

- heid omvat dus ook aspecten zoals de kenbaarheid en de hanteerbaarheid van informatie;
- 3 de kosten of prijs (voor het raadplegen of gebruiken) van de informatie.

De begrijpelijkheid van overheidsinformatie verwijst tot slot zowel naar de inhoud als naar de vorm of presentatiewijze van de informatie.

Het is essentieel om de samenhang tussen al deze aspecten voor ogen te houden. 'Zonder openbaarheid [beschikbaarheid] is er überhaupt geen toegankelijkheid' (De Vries, 2001, p. 14), maar toegang tot overheidsinformatie blijft tot op zekere hoogte een lege doos, indien de informatie ook niet (op afdoende wijze) toegankelijk wordt gemaakt. Deze wederzijdse afhankelijkheid, die ook geldig is op de lagere niveaus in het model, maakt dat transparantie moet worden beschouwd als product van beschikbaarheid en toegankelijkheid. Overheidsinformatie is enkel transparant wanneer de informatie tegelijkertijd beschikbaar én toegankelijk wordt gemaakt, dat wil zeggen vindbaar, betaalbaar, begrijpelijk én beschikbaar via media en kanalen waartoe iedere burger toegang heeft. Elk aspect vormt een onmisbare schakel in het proces om overheidsinformatie transparant(er) te maken. De grote vraag is echter: hoe is dit te realiseren?

### **De toegang tot overheidsinformatie**

Openbaarheid vormt, zoals aangegeven, een eerste en noodzakelijke voorwaarde voor een transparante informatievoorziening door de overheid. In Vlaanderen wordt de toegang tot overheidsinformatie hoofdzakelijk geregeld door het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur (naast bijzondere wettelijke regelingen voor specifieke informatie). Dit decreet concentreert zich in zeer sterke mate op het regime van passieve openbaarheid. Behoudens diverse absolute en relatieve uitzonderingsgronden, wordt het publiek op formeel verzoek toegang verleend tot bestuursdocumenten van administratieve overheden. Er hoeft geen belang te worden aangetoond om dit toegangsrecht uit te oefenen, tenzij het gaat om toegang tot documenten van persoonlijke aard.

#### *Toegang tot welke overheidsinformatie?*

Ongeacht de specifieke modaliteiten, procedures en beperkingen om van dit recht op toegang gebruik te maken, vormt de draagwijdte of het toepassingsgebied van de regelgeving inzake openbaarheid een cruciaal aandachtspunt: welke overheid en welke informatie moeten onder een toegangsregeling vallen? Een antwoord vinden op deze vragen is niet eenvoudig. Zo worden de grenzen van de overheid zelden eenduidig vastgelegd. Vaak, en België vormt slechts één voorbeeld, is de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur enkel van toepassing op bestuursorganen, in dit geval 'administratieve overheden', en vallen de wetgevende en de rechterlijke macht buiten beschouwing. Er kan nochtans worden opgemerkt dat het begrip administratieve overheid in wezen een verenging inhoudt van het fundamentele recht van toegang tot bestuursdocumenten, zoals omschreven in de Belgische Grondwet. Bovendien zorgt het begrip, ook binnen het kader van overheidsorganen die ressorteren onder de uitvoerende macht, voor veel onduidelijkheid ten aanzien van talloze openbare

instellingen en hybride organisaties zoals overheidsbedrijven met gemengde financiering. Traditioneel wordt bij omschrijvingen van de overheid uitgegaan van een institutioneel of organiek perspectief – zoals in het Vlaamse openbaarheidsdecreet met betrekking tot het begrip administratieve overheid grotendeels het geval is – ofwel van een functionele of taakgerichte benadering, of eventueel van een benadering die gebaseerd is op de financieringswijze van de betrokken instellingen (Maes & Jochmans, 1996; Europese Commissie, 1998). Het democratisch belang van transparante overheidsinformatie indachtig, is het onzes inziens wenselijk de overheid – of misschien beter, de publieke sector – ruim te interpreteren in het kader van een verplichting tot openbaarheid. De taakstelling van een organisme, met name publieke dienstverlening, lijkt in dat opzicht het meest aangewezen uitgangspunt, ongeacht de publiek- of privaatrechtelijke organisatievorm.

Ook het begrip informatie wordt zelden sluitend gedefinieerd. Overheidsinformatie kan bovendien op talrijke manieren worden ingedeeld naar soort. Zo wordt onder meer een onderscheid gemaakt tussen administratieve en niet-administratieve informatie, en tussen in democratisch opzicht essentiële en niet-essentiële informatie (Europese Commissie, 1998), tussen soorten informatie naargelang de marktwaarde of het stadium van bewerking, tussen informatiedragers – een onderscheid dat door het gebruik van ICT steeds meer vervaagt – en tussen documenten voor intern gebruik en officiële akten. Al deze indelingen zijn tot op zekere hoogte relevant, in die zin dat steekhoudende argumenten kunnen worden aangevoerd om verschillende types van informatie op een gedifferentieerde wijze te behandelen in wet- en regelgeving. Toch kunnen er vragen worden gesteld bij de werkbaarheid van vele van deze indelingen, die bijna steeds een grijze zone in het leven roepen. Met name de toepassing van inhoudelijke en normatieve criteria als basis voor een gedifferentieerd informatiebeleid en dito regulerend kader (bijvoorbeeld inzake prijsbepaling) is vaak problematisch. Mede om die reden is een ruime en instrumentele interpretatie van het begrip overheidsinformatie wenselijk. In navolging van Schaffers (1996, p. 17) kan overheidsinformatie dan het best worden omschreven als alle informatie (documenten en gegevensbestanden) die door de overheid, in opdracht van de overheid en/of op kosten van de overheid wordt verzameld en/of geproduceerd.

Het Vlaamse openbaarheidsdecreet laat met haar omschrijving van een 'bestuursdocument' als 'de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een administratieve overheid beschikt' (art. 3 §2) in beginsel zulke ruime interpretatie toe. Het openbaarheidsbeginsel is daarbij ook van toepassing op beleidsvoorbereidende documenten, tenzij deze nog niet volledig zijn afgewerkt. Gegeven de bepaling dat het gaat om informatie(dragers) waarover administratieve overheden beschikken, rijst evenwel de vraag of de toegang tot overheidsinformatie enkel van toepassing is op reeds bestaande documenten, of dat het eveneens slaat op 'potentiële documenten' of virtuele informatie, die kan worden gegenereerd door het koppelen en bijeenbrengen van informatie – of misschien beter, data – vanuit verschillende bronnen en gegevensbestanden (zie onder meer Jacobs & Janssen, 2000; Bergfeld et al., 2001). In regel moet, voorzover de bescherming van persoonsgegevens of andere vertrouwelijke informatie dit niet in de weg staat, toegang worden verleend tot gegevens die met de beschikbare



programmatuur uit bestanden kunnen worden opgehaald; dit houdt echter geenszins een verplichting in voor overheden om databestanden te koppelen ten behoeve van potentiële informatieverzoekers of -gebruikers.

#### *Naar maximale (pro)actieve openbaarheid?*

Welke overheidsinformatie verplicht zou moeten worden ontsloten, is een minstens even pertinente vraag in het kader van actieve openbaarheid. Voor de administratieve overheden waarvan sprake is, komt actieve openbaarheid volgens het Vlaamse decreet van 18 mei 1999 neer op:

'de verplichting de bevolking systematisch, tijdig en in begrijpelijke vorm voor te lichten over het beleid, de decreten, de besluiten en andere regelgeving, alsook over hun dienstverlening en over de informatie die bij hen beschikbaar is'. (art. 21 §1)

Over de wijze waarop deze verplichting precies moet worden ingevuld, is, benevens de taakomschrijving van voorlichtingsambtenaren, weinig wettelijk bepaald; het wordt aan de regering overgelaten om de modaliteiten van deze bepaling verder uit te werken. De vraag kan dan ook gesteld worden of voornoemde bepaling niet te summier (of te vrijblijvend?) is om op een werkelijk 'systematische' basis een actief openbaarmakingsbeleid te garanderen. Enerzijds is actieve openbaarheid, zeker bij gebrek aan een duidelijk wettelijk kader, sterk afhankelijk van een zekere wil of attitude tot openheid, en kan het daardoor beperkt blijven tot verspreide initiatieven ad hoc in plaats van een consistent geheel te vormen. De gangbare praktijk in Vlaamse overheidskringen ten aanzien van de actieve openbaarmaking van beleidsvoorbereidende informatie is in dit opzicht bijzonder illustratief: in sommige gevallen wordt dergelijk informatiebeleid aanzien als een conditio sine qua non voor publieke discussie en participatie, in andere gevallen (lees: ministeriële kabinetten) overheerst daarentegen de overtuiging dat de duidelijkheid van het gevoerde politieke beleid op die manier in het gedrang wordt gebracht. Anderzijds laten weinig wettelijke voorschriften dan weer meer ruimte voor flexibiliteit. Toch blijft voldoende omkadering steeds noodzakelijk voor een coherent en slagvaardig communicatiebeleid. Pas dan kan aan het euvel worden verholpen dat communicatie vaak geen integraal onderdeel vormt van het proces van beleidsvorming en -uitvoering en in het algemeen lijdt onder een gebrek aan strategische planning. In dit verband kan gewezen worden op de aanbevelingen in het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001), waarin benadrukt wordt hoezeer communicatie op organisatorisch vlak moet geïntegreerd worden in het beleidsproces en de taakuitvoering door overheden om hun handelingen en informatie transparanter te maken. Fundamenteel blijft niettemin de vraag hoe ver de overheid moet, kan en wil gaan inzake actieve openbaarheid, wat meteen een duidelijke visie op de publieke taken van de overheid veronderstelt. Het bovengenoemde rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001, p. 37) is op dit vlak duidelijk: 'Maximale transparantie wordt ten eerste bereikt door zelf zo veel mogelijk informatie actief openbaar te maken.' Daarbij wordt niet alleen gedacht aan de zogenoemde 'basisinformatie van de democratische rechtsstaat' (dat is wet- en regelgeving, rechtsspraak en parlementaire

informatie; zie Ministerie van Binnenlandse Zaken (NL, 1999), maar aan alle bestuurlijke informatie in elke fase van het beleidsproces. Toch dient men er zich voldoende rekenschap van te geven dat actieve openbaarheid ook zijn grenzen kent. Zo is het een organisatorisch niet geringe opgave om grote hoeveelheden informatie te beheersen en up-to-date te houden. Bovendien kan een overvloed aan informatie eveneens leiden tot informatieverlies. Bij de actieve ontsluiting van overheidsinformatie is de toegankelijkheid van de informatie – onder andere de vindbaarheid en de kenbaarheid (het informeren over de beschikbare informatie) – bijgevolg meer dan ooit cruciaal. Een efficiënt en effectief informatiebeleid moet bovendien op een vraaggestuurde in plaats van een aanbodbepaalde wijze worden ingevuld, en uitgaan van de concrete problemen en informatiebehoeften van potentiële gebruikers.

Precies omdat deze informatiebehoeften zo uiteenlopend zijn, is het lonend de technologische mogelijkheden te gebruiken voor een meer gelaagde communicatie, waarbij de overheid niet alleen op een gecoördineerde wijze actief communiceert naar het grote publiek, maar waarbij ze ook de door haar verzamelde gegevens gebruikt om doelgericht te communiceren met specifieke doelgroepen én met individuele burgers en bedrijven. Sterker nog, er valt heel wat te zeggen voor een ook door de Commissie Wallage voorgedragen vorm van proactieve openbaarheid. Dit zou onder meer betekenen dat de overheid op een proactieve wijze omgaat met publieke dienstverlening ten behoeve van haar 'klanten' (burgers, bedrijven en andere organisaties), door op basis van de massale klantgegevens waarover ze beschikt als het ware vooraf te denken en te handelen in hun plaats. Deze proactieve dienstverlening kan verschillende vormen en gradaties aannemen (Steyaert, 2001b, p. 30-31). Zo kan de overheid er, ten eerste, zorg voor dragen dat het in haar dienstverlenende relatie met de klant, deze laatste het maximaal makkelijk maakt door de gegevens waarover ze beschikt zelf reeds in te vullen en ter verificatie voor te leggen. Dit impliceert ook dat op basis van een interne koppeling van databestanden, gegevens slechts eenmalig bij de klant worden opgevraagd (zie hieromtrent ook de aanbevelingen van de Commissie Wallage), maar ook continu worden geactualiseerd. Proactieve dienstverlening kan echter nog verder gaan. De overheid kan, ten tweede, die gegevens ook aanwenden om burgers en organisaties te attenderen op rechten en diensten waarop ze vanuit hun situatie aanspraak kunnen maken. Niet alleen ver doorgedreven doelgroepencommunicatie is op die manier mogelijk, ook geïndividualiseerde communicatie en dienstverlening kunnen via cliëntgebaseerde systemen van informatiemanagement worden georganiseerd. Zou de overheid immers, ten derde, niet nog een stap verder kunnen gaan door op eigen initiatief, en niet op basis van aanvragen, bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld onderwijsstoelagen) automatisch aan rechthebbende burgers toe te kennen? Deze laatste stap heeft ontegensprekelijk zware beleidsmatige en budgettaire implicaties, maar onzes inziens dient de overheid minimaal op de twee eerstgenoemde manieren proactief te communiceren met haar klanten om transparantie te realiseren. Ook de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001, p. 51) lijkt die mening toegedaan: 'Een overheid die zich werkelijk dienstbaar opstelt, informeert de burger bovendien op proactieve wijze over zijn rechten (en plichten).' Als oplossing voor het voornaamste knelpunt in deze materie voegt zij eraan toe dat de burger uit pri-

vacyoverwegingen de keuzevrijheid moet hebben om van een dergelijke proactieve dienstverlening gebruik te maken.

### **De toegankelijkheid van overheidsinformatie**

Uit het voorgaande is gebleken dat aan de uitbouw van een transparant informatiebeleid, in het bijzonder bij actieve informatieverschaffing voor het algemene publiek, de noodzakelijke zorg moet gekoppeld worden voor de toegankelijkheid van de beschikbare informatie. Misschien meer nog dan alle andere aspecten, is de begrijpelijkheid van de informatie voor het doelpubliek hier van levensbelang. Zeer terecht spreekt ook het Vlaamse openbaarheidsdecreet uitdrukkelijk van een plicht om de bevolking in begrijpelijke vorm voor te lichten, al mag dit uiteraard de juistheid en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie op generlei wijze in gevaar brengen. Zonder het belang van dit transparantieaspect bijgevolg te miskennen, beperken we ons in wat volgt evenwel tot enkele van de voornaamste pijnpunten met betrekking tot de bereikbaarheid van overheidsinformatie.

#### *De toegang tot de informatiedragers*

In het kader van de passieve openbaarheid verplicht de Vlaamse wetgeving de overheid tegemoet te komen aan de voorkeur van de verzoeker inzake de vorm waarin deze de informatie wenst te bekomen, voorzover die vorm beschikbaar is. Dit houdt voor de gebruiker ook het recht in om overheidsinformatie in een beschikbare elektronische vorm te verkrijgen. Wat betekent echter de term 'beschikbaar' wanneer aan de vorm van informatie wordt gerefereerd? Indien een administratieve overheid over de technische middelen 'beschikt' om papieren documenten in een elektronische vorm te reproduceren, geldt die laatste vorm dan als beschikbaar? Deze vraag, waarop onzes inziens een volmondig 'ja' gepast is, herinnert aan de onduidelijkheid over het 'beschikbaar' zijn van potentiële documenten. Informatie wint in elk geval aan toegankelijkheid wanneer ze in diverse technische vormen wordt verschaft en wanneer overheidsorganen rekening houden met de voorkeur van de gebruiker. Dat de informatie onder invloed van technologische innovaties steeds meer los komt te staan van de informatiedrager, versterkt nog de claim om de keuze en beslissing omtrent het gebruik van bepaalde informatiedragers meer in handen te leggen van de gebruiker. Ook in het kader van de actieve openbaarheid is het heilzaam het doelpubliek tegemoet te treden met een gepaste mediamix en parallelle of pluriforme circuits van informatieverspreiding, om de problematiek van de 'digitale kloof' gedeeltelijk te ondervangen (Bouwman et al., 1996b; Frissen, 2000).

#### *De vindbaarheid van de informatie*

In het kader van de passieve openbaarheid voorziet het Vlaamse decreet in de gunstige regeling dat een verzoek om toegang zonedig intern wordt doorgestuurd: elk verzoek wordt kenbaar gemaakt, ook al weet de aanvrager niet waar de informatie zich precies bevindt. Met het project 'Vlaamse Infolijn' werd door de Vlaamse overheid bovendien een centraal meld- of

aanspreekpunt gecreëerd voor informatievragen als link tussen burger en administratie. In het kader van de actieve openbaarheid is het van belang te wijzen op de taak van de voorlichtingsambtenaar om een inventaris op te stellen van de beschikbare informatie, en deze ter beschikking te stellen van het publiek. Een dergelijk openbaar documentenregister is een onmisbaar instrument om de burger te informeren over de (beschikbare) informatie en wegwijs te maken omtrent de vindplaats van de informatie. Er is in de wet echter niet bepaald op welke manier de inventaris beschikbaar moet worden gesteld, hoewel ook op dit vlak kan gepleit worden voor een multimediale vorm. Om de toegankelijkheid van overheidsinformatie te bevorderen, is het verder wenselijk de informatie op verschillende openbare plaatsen ter beschikking te stellen. Bovendien kan niet genoeg worden onderstreept hoezeer lokale besturen een fundamentele rol spelen in de ontsluiting van overheidsinformatie, ongeacht het bestuursniveau waarop de informatie betrekking heeft. Bij on line informatie wordt toegankelijkheid vooral een zorgtaak om de gebruiker snel, efficiënt en doelmatig naar de (centrale) plaats te loodsen waar de gezochte informatie is opgeslagen. De ontwikkeling van een gebruiksvriendelijke portaal, waarbij alle overheidsdiensten worden gegroepeerd achter één centraal loket, is in dit verband cruciaal. Eenvoud en eenvormigheid dragen hiertoe bij, alsook een vraag- of probleemgestuurde opbouw (bijvoorbeeld uitgaande van de levenscyclus van personen en bedrijven). De coördinatie van alle achterliggende administratieve diensten en procedures binnen één technisch compatibel informatiesysteem is helaas niet zo vanzelfsprekend. Nochtans is een naadloze integratie van back-office-structuren en front-office-desks in de toekomst essentieel voor een kwaliteitsvolle dienstverlening, gebaseerd op elektronische interacties en transacties tussen overheid en burger (Bekkers, 2001, p. 288-289).

#### *De prijs van de informatie*

De kostenverrekening en prijsbepaling van overheidsinformatie is een hekel probleem (zie o.a. Schaffers, 1996; Van Eechoud & Kabel, 1998). Een eerste vraag is of er überhaupt wel voor overheidsinformatie moet worden betaald. Vanuit democratisch standpunt kan men redelijkerwijze argumenteren dat overheidsinformatie gratis moet zijn, en is er het argument dat de informatie al op kosten van de belastingbetaler werd verzameld. Overigens kan men stellen dat hoe meer de overheid verplicht zou worden om bepaalde informatie (actief) openbaar te maken, hoe moeilijker het wellicht wordt om betaling voor die informatie te claimen. Toch maakt in de praktijk de opvatting opgeld dat de overheid de kosten van het beschikbaar stellen van informatie best wel mag recupereren, volgens het principe dat de eindgebruiker betaalt. Ook het Vlaamse openbaarheidsdecreet voorziet in de mogelijkheid een vergoeding te vragen, met name voor het verstrekken van een afschrift, op basis van en tegen maximaal 'een redelijke kostprijs' (art. 7 §3). Een fundamenteel probleem blijft echter de bepaling van de kostprijs, en de vraag welke kosten al dan niet kunnen of mogen worden toegerekend. Meest redelijk lijkt het een onderscheid te maken 'tussen gebruikersonafhankelijke kosten – de faciliteiten die beschikbaar moeten zijn voordat informatie kan worden verstrekt – en gebruikersafhankelijke kosten, de kosten van de verstrekking zelf.' (Schaffers, 1996, p. 19) Hanteert men de

gebruikersafhankelijke verstrekingskosten als maximum, dan nog blijft de vraag hoe de tarieven uiteindelijk moeten worden bepaald. Om de toegankelijkheid van overheidsinformatie zo goed mogelijk te verzekeren, kan enkel maar geopperd worden de prijs zo laag mogelijk te houden. Op die manier wordt niet alleen de drempel verlaagd voor burgers om informatie te raadplegen, maar ook voor bedrijven om de informatie te exploiteren, terwijl tegelijkertijd een hoge drempel wordt opgeworpen voor commercialisering en winstzoekende activiteiten door de overheid (Baten & Van der Starre, 1996, p. 41; zie ook Van Eechoud, 1998). Niettemin kan na dit alles toch de vraag worden gesteld of de overheid niet aan haar informatie mag verdienen, en of ze uit bepaalde soorten van informatie en databestanden, die waardevol zijn voor commercieel gebruik, extra inkomsten zou mogen genereren. Een totaal ander uitgangspunt zou dan kunnen zijn dat de overheid de prijs van haar informatie vastlegt, en de kosten van haar informatie financiert, door de werking van de informatiemarkt. In het licht van de eerdere mededinging kan een dergelijke marktconforme prijsbepaling zelf worden beschouwd als een must, wanneer een overheidsinstelling met de exploitatie van bepaalde informatie in concurrentie treedt met commerciële ondernemingen (Kabel et al., 2001, p. 57).

### **De exploitatie van overheidsinformatie**

Daarmee zijn we aanbeland bij een ander en in toenemende mate urgent beleidsprobleem, namelijk het gebruik van overheidsinformatie voor commerciële of niet-commerciële doeleinden. Gezien de mogelijkheden die ICT bieden op het vlak van de selectie, koppeling, verwerking en verspreiding van informatie, gaat de aandacht hierbij vooral naar de commerciële exploitatie van overheidsinformatie in het algemeen en van elektronische gegevensbestanden in het bijzonder. De toegang tot en de gebruiksrechten ten aanzien van overheidsinformatie(bestanden) zijn samen bepalend voor de beschikbaarheid van de informatie, die in het kader van een transparant informatiebeleid moet worden geoptimaliseerd ten behoeve van alle betrokken partijen. Toegang en gebruik zullen dan ook in relatie tot elkaar moeten worden geregeld. Toch ontbreekt in Vlaanderen een algemeen beleidskader met betrekking tot het gebruik van overheidsinformatie.<sup>5</sup>

#### *Het Europese beleidskader*

Het beleid inzake het gebruik en de exploitatie van overheidsinformatie staat echter sterk onder invloed van Europa. De instellingen van de Europese Unie hebben het belang van een geharmoniseerde regeling inzake de exploitatie van overheidsinformatiebronnen voor de interne markt en het concurrentievermogen van de Europese informatie-industrie reeds op het einde van de jaren 1980 erkend. In het licht van een zich ontwikkelende vrije markt van op overheidsinformatie gebaseerde producten en diensten in de vs, werd op Europees beleidsniveau ook in de loop van de jaren 1990 de economische waarde van overheidsinformatie stelselmatig beklemtoond, onder meer in het Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij (Europese Commissie, 1998). Op 23 oktober 2001 zette de Europese Commissie een belangrijke stap voorwaarts in het debat met een mededeling betreffende de realisatie van een EU-kader voor de

exploitatie van overheidsinformatie (Europese Commissie, 2001). Deze mededeling werd op 5 juni 2002 gevolgd door een voorstel van richtlijn inzake het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten (Europese Commissie, 2002).

In deze ontwerprichtlijn schuift de Europese Commissie als basisprincipe het recht op hergebruik – dat is (secundair) gebruik voor commerciële of niet-commerciële doeleinden – van algemeen toegankelijke overheidsinformatie naar voren. Alle documenten, ongeacht de vorm of drager – en dus ook elektronische databanken – waarover ‘openbare lichamen’ binnen het kader van hun publieke taak beschikken, en die op grond van nationale toegangsregelingen openbaar (lees: algemeen toegankelijk) zijn gemaakt, dienen onder bepaalde voorwaarden beschikbaar te zijn voor hergebruik. Het begrip ‘openbare lichamen’ dekt alle publiekrechtelijke instellingen, of alle in hoofdzaak door de overheid gefinancierde of gecontroleerde rechtspersonen belast met een taak van algemeen belang, met uitzondering van overheidsbedrijven alsook van openbare omroepen, culturele, onderwijs- en onderzoeksinstellingen. Documenten of delen van documenten die persoonsgegevens bevatten, of staatsgevoelige dan wel commercieel vertrouwelijke informatie betreffen, of waarop intellectuele eigendomsrechten van derden berusten, vallen niet onder het toepassingsgebied van het hergebruiksrecht. De ontwerprichtlijn voorziet verder in een algemeen raamwerk met betrekking tot de tarief- en andere voorwaarden voor hergebruik en commerciële exploitatie, die desgevallend in gestandaardiseerde en on line beschikbare licentieovereenkomsten tussen overheden en hergebruikers moeten worden opgenomen. De voorgestelde richtlijn laat nationale overheden ter zake (bijvoorbeeld het prijsbeleid) nog veel eigen beleidsruimte, mits de gestelde voorwaarden transparant en niet discriminerend zijn.

Vanuit haar marktgericht basisperspectief, heeft de Europese Commissie met dit beleidskader in eerste instantie de economische belangen van de inhoudindustrie en de ontwikkeling van de interne, grensoverschrijdende informatiemarkt op het oog. Het lijkt geen twijfel dat betere toegang tot en ruimere mogelijkheden voor gebruik van overheidsinformatie voor de industrie belangrijke perspectieven opent voor de ontwikkeling van nieuwe informatieproducten en -diensten met toegevoegde waarde op maat van de gebruiker. Overigens kan ook op andere belangrijke economische voordelen worden gewezen. De overheid beschikt immers over een massa gegevens, zoals statistische of geografische data, die economische waarde hebben voor bedrijven, niet alleen als grondstof of halffabriek voor informatieproducten, maar ook als marktgegevens voor strategische planning (bijvoorbeeld in het kader van vestigingsbeleid) of als productiefactoren voor de ontwikkeling van andere goederen en diensten.

De Europese Commissie benadrukt echter dat ook de belangen van de burgers met een liberaliserend informatiebeleid zijn gediend: ‘Het vergemakkelijkt hun communicatie met overheidsinstellingen en kan hun betrokkenheid bij het democratische proces versterken.’ (Europese Commissie, 2002, p. 2) De Commissie bekijkt dit vooral als een afgeleid proces, in die zin dat private exploitatie en concurrentie de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van overheidsinformatie voor de burger bevorderen. In wezen zijn echter alle particuliere gebruikers (zowel individuele burgers en maatschappelijke organisaties als ondernemingen) rechtstreeks gebaat bij een betere toegang tot en ruimere gebruiksrechten ten aanzien van over-

heidsinformatie. Ook andere overheidsdiensten, zoals lokale besturen, kunnen op basis van beter beschikbare informatie hun efficiëntie en doelmatigheid verhogen, wat dan ook weer onrechtstreeks de burger ten goede komt (Ministerie van Binnenlandse Zaken (NL), 1999). De overtuiging van vele Europese beleidslieden dat een betere benutting van overheidsinformatie leidt tot een situatie waar zowel de democratie als de economie wel bij varen, schijnt dan ook grotendeels gerechtvaardigd.

#### *De nationale beleidsruimte*

Toch blijven nog vele vragen onbeantwoord, die door de EU-lidstaten binnen de hun toegemeten speelruimte zullen moeten worden beantwoord. De meeste vragen hebben betrekking op de rol van de overheid in dit geheel, en op datgene wat onder haar publieke taken wordt verstaan. Geheel terecht stelden Baten & Van der Starre (1996, p. 23) eerder al:

'... zonder een visie op de publieke taken van de overheid is het niet mogelijk een rolverdeling tussen overheid en andere partijen vast te stellen bij het toegankelijk maken van overheidsinformatie.'

Een eerste reeks vragen heeft dan ook betrekking op de afbakening van de publieke taken van de overheid, in het bijzonder op het vlak van de openbare informatievoorziening, en op de mate waarin ook het maximaliseren van de economische en maatschappelijke bruikbaarheid van overheidsinformatie hieronder valt. Zoals de Europese Commissie in de ontwerprichtlijn beaamt, is het ook vanuit het oogpunt van hergebruik wenselijk dat de overheid documenten en bestanden zo ruim mogelijk beschikbaar stelt en de actieve openbaarmaking van informatie maximaliseert, liefst in zo veel mogelijk gangbare (elektronische) formaten. Om de drempel voor toegang en gebruik zo laag mogelijk te houden, is het tevens wenselijk dat de informatie ter beschikking wordt gesteld tegen maximaal de verstrekkingskosten, en dat de kosten van de voortbrenging en het beheer van de informatie niet aan de eind- of hergebruiker worden doorverrekenend (zie eerder al: Baten & Van der Starre, 1996; Van Eechoud, 1998). Al is de ontwerprichtlijn op dit vlak eerder afwijzend, toch kan de vraag worden gesteld of de overheid niet bepaalde taken zou moeten vervullen om de (her)bruikbaarheid van informatie te bevorderen, zoals de convertering van formaten of de koppeling van data, en of zij voor deze extra inspanning moet worden vergoed. Of mogen overheidsinstellingen informatie niet bewerken om deze interessant te maken voor commercieel of niet-commercieel gebruik, omdat dit ten koste zal gaan van hun kerntaken (Kabel et al., 2001, p.26)? Fundamenteel nog is de vraag in welke mate het de plicht is van de overheid om bepaalde informatie, in dit geval informatie die essentieel is voor een democratisch bestuur, te bewerken tot toegankelijke informatieproducten, ongeacht het feit dat de markt hierdoor mogelijk kansen worden ontrokken of dat de markt in haar werking wordt verstoord. Behoort, bij wijze van voorbeeld, de (kosteloze) verspreiding van belastinggidsen en -diskettes niet tot de publieke taken van de overheid?

Dit raakt meteen aan een tweede reeks vragen, die betrekking hebben op de ruimte die wordt gelaten voor de commercialisering van informatie door de overheid zelf. Voorafgaandelijk moet worden onderstreept dat een verrui-

ming van het publieke takenpakket van de overheid en/of van het geldende openbaarheidsregime de mogelijkheden van de overheid om informatie te exploiteren, inkrimpt. In het bijzonder wanneer de overheid gehouden is informatie kosteloos of tegen minimale vergoeding beschikbaar te stellen, valt een belangrijke stimulus weg (zie Van Eechoud, 1998, ook voor gelijkaardige implicaties van het onttrekken van overheidsinformatie aan het auteurs- en databankenrecht). Men kan zelfs argumenteren dat net het wegvallen van dergelijke stimuli tot exploitatie, de feitelijke beschikbaarheid en actieve openbaarheid van overheidsinformatie zal bevorderen (Ministerie van Binnenlandse Zaken (NL), 1999). Niettemin vormt het een uitermate belangrijke én moeilijke politieke beleidsvraag in hoeverre het wenselijk wordt geacht dat de overheid de markt betreedt en in concurrentie gaat met private ondernemingen. Deze vraag is pertinent geworden gezien het feit dat ook in Vlaanderen tendensen van interne en externe zelfstandiging en kostendekkend werken (zie Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001), de drang voor overheidsorganisaties om, buiten hun publieke taken om, commerciële nevenactiviteiten te ontwikkelen of 'bij te klussen', stimuleren (Van Eechoud, 1998). Moeten zulke activiteiten, die buiten de openbare taak vallen, niet aan het bedrijfsleven worden overgelaten? Wanneer men in het kader van een doorgedreven liberaal beleid van vrije beschikbaarheid van overheidsinformatie, zou wensen de mogelijkheden te beperken of uit te sluiten voor overheidsorganisaties om de productiekosten van informatie te recupereren of om extra inkomsten te genereren uit economische exploitatie, dient in overweging te worden genomen dat de financieringsgrondslag van heel wat overheidsinformatie in het gedrang kan worden gebracht (Ministerie van Binnenlandse Zaken (NL), 1999). Dit kan belemmerend werken voor de creatie en de uiteindelijke beschikbaarstelling van overheidsinformatie, of voor mogelijke investeringen in de kwaliteit ervan. Het valt nog af te wachten of het optimisme van de Europese Commissie gerechtvaardigd is, wanneer zij in de toelichting van haar ontwerprichtlijn stelt dat de grotere economische bedrijvigheid als gevolg van lagere vergoedingen voor hergebruik van overheidsinformatie, extra belastingsinkomsten genereert, die de aldus gederfde inkomsten van de bronorganisaties ruimschoots zullen compenseren.

Toch sluit de Europese Commissie commerciële exploitatie door de publieke sector allerminst uit en ziet zij de overheid als een volwaardige speler op de informatiemarkt, op voorwaarde dat deze speler de markt niet verstoort of verziekt door monopolistisch gedrag, oneerlijke concurrentiepraktijken of misbruiken van haar machtspositie (bijvoorbeeld levering aan dumpingprijzen van 'value added' informatieproducten, die ook door de private sector (kunnen) worden aangeboden). Hier stelt zich vaak evenwel een probleem: het Europese en daarvan afgeleide nationale mededingingsrecht is niet meteen een sluitend juridisch instrument, aangezien de status van de overheid en haar activiteiten niet altijd duidelijk kunnen worden geplaatst binnen het gehanteerde economisch ondernemingsbegrip (zie onder meer Kabel et al., 2001). In de ontwerprichtlijn wordt echter wel bepaald dat overeenkomsten tussen openbare lichamen en particuliere partners geen exclusieve rechten mogen verlenen, indien deze de mededinging of het hergebruik van informatie ongerechtvaardigd beperken. Het verlenen van dergelijke exclusieve rechten op hergebruik is evenwel toegestaan met het oog op de verstrekking van een dienst van algemeen economisch belang,



'indien geen enkele commerciële uitgever bereid wordt gevonden de betrokken informatie te publiceren zonder het uitsluitende recht daarop te verwerven'. (Europese Commissie, 2002, p.16) Hiermee wordt uiteraard gewezen op het belangrijkste pijnpunt in het marktmodel voor exploitatie van overheidsinformatie: enkel winstgevende informatie zal door de industrie worden gecommmercialiseerd. Bepaalde publieksgroepen kunnen bijgevolg verstoken blijven van belangrijke informatieproducten, omdat beslissingen tot exploitatie gebaseerd zijn op commerciële overwegingen en niet op criteria van publieke dienstverlening. De overheid zal in die omstandigheden op een of andere manier (bijvoorbeeld door subsidiëring van of samenwerking met private partners) haar verantwoordelijkheid moeten opnemen als vangnet voor de gebreken van de markt.

### Besluit

Het transparant maken van overheidsinformatie vereist een gecoördineerde aanpak van de vele, samenhangende aspecten en problemen, die verbonden zijn met de openbaarheid, de toegankelijkheid, de exploitatie en de bescherming van overheidsinformatie. Het vereist, zeker ook in Vlaanderen, aanpassingen en aanvullingen van het bestaande regulerend kader, alsook een duidelijke beleidslijn om het (actieve) informatie- en communicatiebeleid van de overheid een doordachte invulling te geven in de praktijk. Het vraagt keuzes en prioriteiten, en bijgevolg een klare beleidsvisie inzake de publieke kerntaken van de overheid en inzake de verhouding tussen de democratische en de economische aspecten van overheidsinformatie.

Zowel de democratie als de economie hebben er belang bij dat de overheid zo veel mogelijk (soorten) informatie actief ter beschikking stelt, onder voor eenieder gelijke voorwaarden en tegen minimale kosten, teneinde de toegang tot en het commercieel of niet-commercieel gebruik van de informatie door de burger, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en de overheid zelf zo min mogelijk te belemmeren. Het vooral door economische belangen geïnspireerde principe van een algemeen recht op hergebruik van overheidsinformatie is in die zin gerechtvaardigd. Het ontslaat de overheid echter niet van de verantwoordelijkheid, of beter de plicht, om zichzelf en haar informatie toegankelijk en aldus transparant te maken, als basis voor een efficiënte werking, kwaliteitsvolle dienstverlening en open communicatie met de burger. Het oogmerk van het informatiebeleid van de (Vlaamse) overheid behoort immers in de eerste plaats het dienen van de democratie te zijn.

### Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op het beleidsvoorbereidend onderzoeksproject 'Transparante overheidsinformatie als competitief voordeel voor Vlaanderen' (zie Dumortier et al., 2002), dat wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in het kader van het Programma Beleidsgericht Onderzoek 1999.
- 2 In dit verband zijn onder andere van belang Art. 10 en Art. 6 van het E.V.R.M., Resolutie (70) 428, Aanbeveling (70) 582 en Aanbeveling (79) 854 van de Raad van Europa.

- 3 In dit verband zijn onder andere van belang de Richtlijn 90/313/EEG van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, Verklaring nr. 17 bij het Verdrag van Maastricht betreffende de toegang tot documenten van de instellingen, de Gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie, *PB L* 31 december 1993, afl. 340, 41, Besluit 93/731/EG van de Raad van 20 december 1993 betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Raad, *PB L* 31 december 1993, afl. 340, 43, en Besluit 94/90/EG/EGKS/Euratom van de Commissie van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie, *PB L* 18 februari 1994, afl. 46, 58.
- 4 Dit artikel werd, op een versnipperde wijze, door de verschillende overheden in België (federaal, regionaal, provinciaal en lokaal) vertaald in eigen regulering. Op 23 oktober 1991 was de Vlaamse overheid de eerste om zulke wetgeving uit te brengen, geamendeerd op 18 mei 1999; op het federale niveau is de wet van 11 april 1994 van toepassing (zie o.a. Drayé, 2001; Schram, 2001). In tegenstelling tot de Grondwet die enkel het recht van toegang op verzoek (passieve openbaarheid) voorschrijft, omvatten deze wetten ook een positieve verplichting tot informatieverstrekking op initiatief van de overheid (actieve openbaarheid).
- 5 Alleen is het zo dat het Vlaamse openbaarheidsdecreet momenteel een directe belemmering inhoudt voor commercialisering van overheidsinformatie: in art. 7 §4 is expliciet bepaald dat bestuursdocumenten, waartoe men toegang heeft verkregen door toepassing van het decreet, niet voor commerciële doeleinden mogen worden gebruikt of verspreid.

## Literatuur

- Baten, I. & Van der Starre, G. (red.) (1996). *Elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Beers, A. A. L. (1996). 'Openbaarheid van overheidsinformatie'. In: I. Baten & G. van der Starre (red.) *Elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie* (pp. 51-77). Den Haag: Rathenau Instituut.
- Bekkers, V. J. J. M., Zouridis, S. & Korsten, A. F. A. (1998). 'Denken over dienstverlening: De klant is koning'. *Bestuurskunde*, 7(3): 100-9.
- Bekkers, V. (2001) 'De mythen van de elektronische overheid: Over retoriek en realiteit'. *Bestuurswetenschappen*, 55(4): 277-95.
- Bergfeld, J. P. R., Kaspersen, H. W. K. & Lodder, A. R. (2001). 'Wob en ICT: Over openbaarheid van bestuur in de informatiemaatschappij'. *NJB*, afl. 12: 571-77.
- Bordewijk, J. L. & Van Kaam, B. (1982). *Allocutie: Enkele gedachten over communicatievrijheid in een bekabeld land*. Baarn: Bosch & Keuning.
- Bouwman, H., Van Cuilenburg, J., Neijens, P. & Nouwens, J. (1996a). 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker'. In: I. Baten & G. van der Starre (red.) *Elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie* (pp. 51-77). Den Haag: Rathenau Instituut.
- Bouwman, H., Nouwens, J., Slootman, A. & Baaijens, J. (1996b). *Een schat aan informatie: Een onderzoek naar de toegankelijkheid van elektronische overheidsinformatie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie: Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Dijk, J. A. G. M. van (1994). *De netwerkmaatschappij: Sociale aspecten van nieuwe media*. Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Dijk, J. A. G. M. van (1997). *Nieuwe media en politiek: Informatie- en communicatietechnologie voor burgers, politici en ambtenaren*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Drayé, A. M. (red.) (2001). *Openbaarheid van bestuur: Stand van zaken 2001*. Leuven: Instituut voor Administratief Recht, K.U. Leuven.

- Dumortier, J., Roe, K., Steyaert, J., Van Gompel, R. & Janssen, K.** (2002). *Transparante overheidsinformatie als competitief voordeel voor Vlaanderen*. Onuitgegeven onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Leuven: Interdisciplinair Centrum voor Recht en Informatica & Departement Communicatiewetenschap, K.U. Leuven.
- Echoud, M. M. M. van** (1998). 'Openbaarheid, exclusiviteit en markt: Commercialisering van overheidsinformatie'. *Mediaforum*, 10(6): 177-84.
- Echoud, M. van & Kabel, J.** (1998). *Prijsbepaling voor elektronische overheidsinformatie*. Deventer: Kluwer.
- Europese Commissie** (1998). *Overheidsinformatie: Een essentiële hulpbron voor Europa*. Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij. COM (1998) 585.
- Europese Commissie** (2001). *Europe 2002: De realisatie van een EU-kader voor de exploitatie van overheidsinformatie*. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité van de Regio's. COM (2001) 607 definitief.
- Europese Commissie** (2002). *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten*. COM (2002) 207 definitief.
- Friszen, V.** (2000). 'De mythe van de digitale kloof'. *I & I*, 18(6): 28-33.
- Hof, S. van der** (1997). *Overheidsinformatie in de etalage*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Jacobs, C. W. J. M. & Janssen, G. J. M.** (2000). *Overheid en informatie: Werkprocessen en informatiestromen in de overheid*. Utrecht: Lemma.
- Kabel, J. J. C., Hugenholtz, P. B., Alberdingk Thijm, C. A. & Bosscher, D. J. B.** (2001). *Kennisinstellingen en informatiebeleid: Lusten en lasten van de publieke taak*. Amsterdam: Otto Cramwinckel.
- Maes, R. & Jochmans, K.** (red.) (1996). *Inleiding tot de bestuurskunde*. Brussel: Studiecentrum Open Hoger Onderwijs.
- Ministerie van binnenlandse zaken (NL)** (1999). *Naar een beleidskader voor het extern gebruik van elektronische gegevensbestanden van de overheid: Een discussienotitie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap** (2001). *Beter bestuur. Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Schaffers, H.** (1996). *Kosten en verrekening van overheidsinformatie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Schram, F.** (2001). *Handboek openbaarheid van bestuur*. Brussel: Politeia.
- Steyaert, J.** (2000a). *De gemeentelijke website in Vlaanderen: Trends en toekomst*. Kluwer Praktijkids Management Lokale Besturen.
- Steyaert, J.** (2000b). 'Local governments on-line and the role of the resident: Government shop vs. electronic community'. *Social Science Computer Review*, 18(1): 3-16.
- Steyaert, J.** (2001a). 'Het digitale overheidslandschap in Vlaanderen'. In: E. Goubin, U. Maris & J. Steyaert (red.) (2001), *Digitale overheden tussen wensdroom en realiteit* (pp. 41-70). Leuven: Departement Communicatiewetenschap.
- Steyaert, J.** (2001b). 'E-government in 2020'. In: D. Slosse, R. Verhaert, J. Steyaert, E. Goubin & J. Van Den Bergh (2001), *Thuis in de stad: Toekomstverkenningen voor stedelijke communicatie* (pp. 25-33). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vries, M. de** (2001). *Met elektronische overheidsinformatie het nieuwe millennium in: Hoe het was, hoe het is en hoe het worden moet*. Den Haag: Rathenau Instituut.

## Summary

*Roland Van Gompel, Jo Steyaert & Keith Roe*

**Transparent public sector information as democratic and economic resource: challenges in the development of a transparent information policy**

The government is a source and provider of massive amounts of valuable information for both the economy and society. New digital media offer large possibilities to make that information available to citizens, the media, research organisations, pressure groups, enterprises and public institutions. First of all, the transparency of public sector information is a necessary condition to improve the communication between the government and the citizen, as a voter and as a client, and as such to maintain or regain the citizen's confidence in government and public administration. Legally offering the citizen access to government information is insufficient, however, the information should

also be made accessible. Starting from a conceptual 'transparency model' this article focuses on crucial issues confronting the (Flemish) government, when developing a policy to make its information publicly available and accessible. Secondly, the opportunity to select and combine data and to process and disseminate information electronically offer possibilities to private information industries to develop new 'value added' products and services based on public sector information. In view of recent policy initiatives at the European level, therefore, the Flemish government also is faced with the need to tackle the problems of re-use and exploitation of public sector information as an economic commodity. These problems do not stand apart from the transparency issue. Insofar as both the information market and democracy can benefit from better (commercial) use of government information, an effective policy of wide-scale active publicity.

# Wiens woord men gelooft diens brood men eet

## De rol van publieksvertrouwen bij de acceptatie van genvoedsel

Dit onderzoek gaat uit van de veronderstelling, ook geopperd door de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, dat vertrouwen de komende jaren een centraal thema zal zijn in de interactie tussen overheid en burger. In dit artikel wordt verslag gedaan van onderzoek naar die vertrouwensfactor. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het publiek debat 'Eten en Genen' over de maatschappelijke acceptatie van genvoedsel.

### Inleiding

In de *Integrale Nota Biotechnologie*<sup>1</sup> (september 2000) geeft de overheid nadrukkelijk aan dat zij groot belang hecht aan communicatie met burgers en belanghebbenden over toekomstige ontwikkelingen in de biotechnologie. Als uitgangspunten hierbij gelden het voorzorgsbeginsel, openbaarheid van informatie en besluitvorming, en een optimale transparantie in de communicatieprocessen. De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) stelde onlangs dat de aspecten openheid en communicatie vanuit de overheid van levensbelang zijn voor de democratie. De commissie bepleitte een maximale toegankelijkheid en transparantie van overheidsinformatie en het stimuleren van interactieprocessen waarbij een dialoogvorm centraal zou moeten staan.

Begin 2002 presenteerde de Commissie Biotechnologie en Voedsel de uitkomsten van het door haar geregisseerde debat 'Eten en Genen' (Commissie Biotechnologie en Voedsel, 2002). Dit kan men beschouwen als een eerste proeve van hetgeen de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie eerder had bepleit. De Commissie Biotechnologie en Voedsel had als opdracht 'het verhelderen van de randvoorwaarden waaronder biotechnologie met betrekking tot voedsel maatschappelijk acceptabel is'. In de opzet voor het publiek debat 'Eten en Genen' was een drietal

---

Neil van der Veer is directeur van Newcom Research te Enschede. Jan Gutteling en Erwin Seydel zijn verbonden aan twicor. Lucien Hanssen is directeur van Deining Maatschappelijke Communicatie te Nijmegen. Correspondentie aan de tweede auteur: Postbus 217, 7500 AE Enschede. E-mail: j.m.gutteling@wmm.utwente.nl.

debatschillen te onderscheiden. De *binnenste schil* werd gevormd door 150 Nederlanders die door het NIPO waren geselecteerd als een doorsnede van de Nederlandse bevolking. De Startmanifestatie eind juni 2001 was voor het publiekspanel de eerste deelname aan het publiek debat. Daarna volgden twee regionale publieksdebatten, waartussen een Openbare Hoorzitting plaatsvond. Hierin werden deskundigen over verschillende (sub)thema's rondom moderne biotechnologie en voedsel gehoord door de Commissie. Met name uit de eerste gespreksronde van de regionale publieksdebatten had de Commissie een beeld gekregen van de belangrijkste zorgen en vragen die bij het publiek leven (Commissie Biotechnologie en Voedsel, 2002, p. 59). Deze zorgen en vragen vormden een belangrijke input voor de Hoorzitting. De *middelste schil* is te omschrijven als het bereiken van het 'georganiseerde publiek'. Ruim 50 publieksorganisaties en -verbanden debatteerden over 'Eten en Genen' met hun achterban. Voor deze organisaties stelde de Commissie een informatiepakket samen, de zogenaamde *toolbox* met videoband, reader, brochures, affiches en debat-handleiding. Ook vonden er georganiseerde discussies plaats in het voortgezet onderwijs, waarvoor zich zo'n 170 scholen hadden aangemeld. In het onderwijs is ook gebruikgemaakt van theater en internet. De *buitenste schil* was er voor het ongeorganiseerde of het brede publiek. Voor het publiek was informatie beschikbaar via de website van het publiek debat, advertenties, een speciaal telefoonnummer en een bijlage in *Allerhande*. Daarnaast berichtten de media over het debat. Voorafgaand aan de Startmanifestatie kon het publiek via een bon in de dagbladen, een speciaal telefoonnummer en de e-mailfunctie op de website haar vragen en zorgen kenbaar maken aan de Commissie. In oktober, november en december 2001 zijn opnieuw advertenties geplaatst in de dagbladen waarop het publiek kon reageren. Gedurende het gehele publiek debat zijn reacties per brief of per mail naar de Commissie gestuurd.

Gedurende dit publiek debat is duidelijk geworden dat de rol van de overheid bij de (verdere) ontwikkeling van genvoedsel veel vragen oproept. Is de controle goed geregeld? Klopt de informatie die de overheid verstrekt? Wie stelt de regels op? De rode draad die meeliep door het gehele debat ging feitelijk over de positie die de overheid dient in te nemen 'als verschafter van zekerheid aan de burger' (Hanssen et al., 2001). Opvallend is ook dat het publiek minder paternalistisch wil worden bejegend en meer wil participeren in de besluitvorming. Dit sluit aan bij de breed gevoelde maatschappelijke ontevredenheid als het gaat om het betrekken van het publiek bij besluitvormingsprocessen inzake onderwerpen die hen aangaan. In het voorjaar (2002) is in *NRC Handelsblad* en op haar website een uitvoerige discussie gevoerd over het manifest *Open het politiek systeem* over voorstellen voor democratische en bestuurlijke vernieuwing. Eerder onderzoek naar besluitvormingsprocessen en maatschappelijke informatiestromen rondom risico's van biotechnologie bevestigt dat het publiek voor zichzelf een belangrijke plaats claimt in dat proces (De Jong et al., 2000). De vraag is hoe deze publiekswens tot informatie en participatie kan worden gededd. De Amerikanen Fung & Wright (2001) spreken in dit kader van een deliberatieve democratie. De kwaliteit van democratische besluitvorming wordt daarbij bepaald door de kwaliteit van het proces van argumenteren en overtuigen dat voorafgaat aan de besluitvorming. Goede deliberatie vraagt dan ook vaak om een verbreding van de actoren die betrokken zijn bij de

besluitvorming. Bij representatieve democratie gaat het om (passief) vertrouwen in (gekozen) bestuurders. Bij deliberatieve democratie gaat het om 'het ontwikkelen van wederzijds vertrouwen door actieve participatie en het delen van verantwoordelijkheid' (Hajer, 2002, p. 83). Daarbij gaat het juist om het betrekken van burgers bij het debat over de aard en urgentie van maatschappelijke problemen en mogelijke oplossingen.

De publieke opinie rondom de invoering van genvoedsel lijkt de laatste jaren een meer kritisch standpunt weer te geven (Hanssen et al., 2001). De interesse in genvoedsel en het belang dat gehecht wordt aan informatie over deze vorm van moderne biotechnologie is bij het publiek duidelijk aanwezig. Maar tegelijkertijd geeft het publiek aan dat bij hen de noodzakelijke kennis om een serieuze rol in dit proces te kunnen spelen, afwezig is (zie onder andere Heijs et al., 1996; Midden et al., 1998; Gutteling et al., 2001a; 2001b). Onderzoek leert dat het gezinszins vanzelfsprekend is dat verhoging van het kennisniveau (gekoppeld aan een intensivering van de informatievoorziening) over genetische modificatie tot een verhoogde acceptatie leidt (Hamstra & Feenstra, 1993; Midden et al., 1998; Durant et al., 1998). Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat het kennisniveau van de moderne biotechnologie weliswaar een rol speelt bij de mate waarin moderne technologieën worden aangemoedigd, maar dat het vertrouwen in relevante actoren die zich bezighouden met de ontwikkeling en regulering van moderne technologieën een veel belangrijker rol speelt bij de mate waarin men deze technologieën aanmoedigt (Priest, 2001). Voor het Europese publiek lijkt een zelfde conclusie getrokken te kunnen worden. Wanneer men meer vertrouwen heeft in de voor de voedselketen relevante actoren, dan is het Europese publiek sneller geneigd de invoering van genvoedsel te accepteren (Gaskell et al., 2001). Een verklaring voor de grote betekenis van vertrouwen zien deze onderzoekers in een steeds complexere wereld, waarin mensen niet op elk gebied deskundig kunnen zijn. Sommige vraagstukken zijn zo complex dat het merendeel van de burgers zich waarschijnlijk incompetent voelt om mee te praten. Veelal willen mensen dan kunnen vertrouwen op organisaties, zoals de overheid, het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties, die voor hen de zaken controleren (Gaskell et al., 2001).

Uitingen van vertrouwen of wantrouwen tegenover instanties die verantwoordelijkheid dragen voor risicopreventie hoeven niet alleen als het resultaat van cognitieve processen te worden gezien. Het uiten van wantrouwen kan ook worden opgevat als een manier om instanties tot (meer) actie aan te zetten: 'to bind the trusted into a relationship and attitude of responsibility' (Szerzynski, 1999, p. 239). Ook een ogenschijnlijk 'ondubbelzinnige' vraag om informatie behelst vaak meer dan alleen het bevredigen van een informatiebehoefte. Veel vragers willen het desbetreffende instituut tegelijkertijd tot initiatieven aanzetten (Irwin et al., 1996). Met die roep om informatie en participatie in het debat rondom biotechnologie die uit de recente publieksonderzoeken blijkt, zou wel eens iets soortgelijks aan de hand kunnen zijn.

Hoewel publieksvertrouwen dus een belangrijke (wellicht bepalende) voorwaarde lijkt te zijn voor de instemming van het publiek met genvoedsel, wordt het effect van dit vertrouwen op de acceptatie nog weinig gespecificeerd en gedetermineerd. In dit artikel staat de vraag centraal hoe, binnen de Nederlandse context, vertrouwen een rol speelt bij de acceptatie van en

het gedrag ten aanzien van gevoedsel en welke determinanten aan vertrouwen ten grondslag liggen. We richten ons daarbij specifiek op het vertrouwen van twee voor het publiek belangrijke en herkenbare actoren: de overheid en de niet-gouvernementele organisaties (NGO's). NGO's hebben in Nederland relatief veel leden en donateurs in vergelijking met de ons omringende landen (zie onder andere Gutteling, 2002). In het debat rondom biotechnologie en voedsel is de inbreng en de aanwezigheid van de maatschappelijke organisaties prominent geweest. Het lijkt erop dat er bij de Nederlandse burgers de gedachte heeft postgevat dat (aan de ene kant) de betrokken overheidsinstanties en (aan de andere kant) de NGO's het debat prima namens hun kunnen voeren (Hanssen et al., 2001).

## Methodie

### *Procedure*

In juni 2001, voorafgaand aan de start van het publiek debat 'Eten en Genen', zijn de opvattingen en percepties over gevoedsel en aspecten van vertrouwen in relevante actoren geïnventariseerd door het houden van een grootschalige telefonische survey onder een steekproef van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder. De telefoonnummers van de respondenten zijn verkregen door een gerandomiseerde steekproeftrekking uit het abonneebestand van KPN Telecom van particuliere telefoonbezitters ( $n = 1473$ ) met landelijke dekking. Alle postcodes van Nederland waren vertegenwoordigd. Het netto responspercentage (van volledig afgenomen en bruikbare interviews) was 69,2% ( $n = 1019$ ). Tevens is een beperkt non-respons-onderzoek gehouden, waarin personen die aangaven niet te willen meewerken aan het onderzoek gevraagd werd naar enkele demografische kenmerken.

### *Operationalisaties*

*Vertrouwen* - Aan de respondenten is een reeks stellingen voorgelegd, afwisselend indicatief en contra-indicatief geformuleerd, omtrent het vertrouwen in diverse actoren die geacht worden een belangrijke rol te spelen in de voedselketen en daarmee in de besluitvorming omtrent gevoedsel (vijfpuntsschaal; zeer mee oneens/zeer mee eens). Voor verdere analyses zijn de tien items gecodeerd op een eenduidige en consistente schaal van negatief naar positief. Uit factoranalyse blijkt dat de drie items: 'vertrouwen waarop de overheid het publiek in haar besluitvorming betreft', 'vertrouwen waarop het bedrijfsleven rekening houdt met de consumentenbelangen' en 'de verwachting van hoe GM [genetische manipulatie] en voedsel de kwaliteit van het leven zal beïnvloeden' zijn te combineren in één construct met een verklaarde variantie van 43%. Elk item laat een afzonderlijke factorlading zien tussen de .62 en .70. Bovendien voldoen de inter-itemcorrelaties allen aan het door de onderzoekers opgegeven criterium ( $p < 0.001$ ). Dit eerste construct wordt benoemd als *publieksvertrouwen*. Aan de hand van de somscore zijn de respondenten ingedeeld in drie groepen: een groep van 226 respondenten (41,5%) 'zonder publieksvertrouwen', een groep van 104 respondenten (13%) met een ambivalent publieksvertrouwen, en een groep van 365 respondenten (45,5%) met 'veel publieksvertrouwen'.



Uit de factoranalyse blijkt voorts dat de items 'ik vertrouw erop dat de overheid in haar besluitvorming over GM en voedsel voldoende rekening houdt met de belangen van het publiek', 'de controle op GM en voedsel is bij de overheid in goede handen' en 'de overheid heeft wat betreft GM en voedsel voldoende kennis van zaken' één onderliggende dimensie vertegenwoordigen. Elk item laat een afzonderlijke factorlading zien tussen de .62 en .83 en bovendien voldoen de interitem correlaties allen aan het vooraf gestelde criterium ( $p < 0.001$ ). De items zijn betrouwbaar te combineren in één construct. Dit tweede construct wordt benoemd als *vertrouwen in de overheid*, met een verklaarde variantie van 55% (verdere bewerking conform publieksvertrouwen).

Uit de factoranalyse blijkt ten slotte dat de items 'de maatschappelijke organisaties hebben wat betreft GM en voedsel voldoende kennis van zaken', 'ik vertrouw erop dat de maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming over GM en voedsel in overleg met de overheid opkomen voor de belangen van het publiek' en 'de maatschappelijke organisaties moeten een grote mate van invloed hebben op de beslissingen over GM en voedsel' één onderliggende dimensie vertegenwoordigen. Elk item laat een afzonderlijke factorlading zien tussen de .62 en .70 en bovendien voldoen de inter-itemcorrelaties allen aan het vooraf gestelde criterium ( $p < 0.001$ ). De items zijn betrouwbaar te combineren in één construct. Dit wordt benoemd als *vertrouwen in NGO's*, met een verklaarde variantie van 43% (verdere bewerking conform publieksvertrouwen).

*Perceptie en gedrag ten aanzien van genvoedsel* - De perceptie van zowel genvoedsel als van technologie is op drie wijzen gemeten. In eerste instantie is de attitude ten aanzien van genvoedsel bepaald aan de hand van zes stellingen, ontleend aan eerder onderzoek (De Jong et al., 2000). Het construct *perceptie* bestaat uit vijf items (Cronbachs  $\alpha = .69$ ). Voorts is de acceptatie van genvoedsel gemeten aan de hand van dimensies ontleend aan de Eurobarometer Biotechnologie 52.1 (Durant et al., 1998), te weten het gepercipieerde risico, de beoordeelde nuttigheid, de morele acceptatie en de visie op het al dan niet stimuleren van genvoedsel. Deze criteria zijn volgens een studie van Gaskell et al. (2001) de belangrijkste voorspellers van de mate van steun voor genvoedsel. Na hercoderen is een construct *acceptatie genvoedsel* gevormd (vier items, Cronbachs  $\alpha = .76$ ). Ten slotte werden de respondenten bevraagd over hun inschatting van de invloed van zes technologieën op de kwaliteit van leven, eveneens conform de Eurobarometer Biotechnologie 52.1 (Durant et al., 1998). De zes technologieën zijn zonne-energie, telecommunicatie, genvoedsel, internet, nucleaire energie en biotechnologie. Na betrouwbaarheidsanalyse is een construct *technologisch optimisme* geconstrueerd met vijf van de zes items (Cronbachs  $\alpha = .60$  na weglating van het item over zonne-energie).

Aan de respondenten zijn drie vragen over gedragsaspecten gesteld, te weten of men wel eens mee had gedaan aan een handtekeningactie tegen genvoedsel, of men wel eens had meegedaan aan een demonstratie tegen genvoedsel en of men over genvoedsel zelf wel eens had gezocht naar informatie. Alle onderlinge inter-itemcorrelaties zijn significant ( $p < .001$ , alleen 'zoeken naar informatie' correleert niet met 'meedoen aan demonstraties'). Niettemin voegen we de gemeten gedragsvariabelen samen tot een construct *direct gedrag*. Aan de hand van de somscore werden de res-

pondenten ingedeeld in twee groepen: een groep van 791 respondenten (83.9%) die als 'passief' kan worden bestempeld (score op geen enkel gedragsaspect) en een groep van 152 respondenten (16.1%) die als 'actief' kan worden bestempeld (score op één of meer gedragsaspecten). Daarnaast kon de respondent aangeven of men lid/donateur was van acht maatschappelijke organisaties die vanuit hun bestaansgronden worden geacht een standpunt te hebben over gevoedsel. Het *indirect gedrag* van elk individu bestaat uit de som van het aantal aangegeven lidmaatschappen.

*Overige aspecten* - Aan de respondenten is gevraagd de informatievoorziening over gevoedsel te beoordelen, zowel in het algemeen als vanuit diverse instanties (vijfpuntsschaal; onvoldoende/voldoende). Na hercodering is een construct *informatievoorziening* gevormd bestaande uit zeven items (Cronbachs  $\alpha = .65$ ). De *bekendheid* van gevoedsel is gemeten aan de hand van een vijfpuntsschaal (zeer onbekend/zeer bekend). De *kennis* over gevoedsel is gemeten aan de hand van vijf stellingen (antwoord goed of fout), in navolging van Durant et al. (1998). Deze items vormen geen betrouwbare schaal, niettemin is het aantal correcte antwoorden voor elke respondent afzonderlijk gesommeerd. Daarnaast is de respondenten gevraagd naar de *persoonlijke betrokkenheid* bij gevoedsel (zespuntsschaal; zeer onbelangrijk/zeer belangrijk) en de *mate van bezorgdheid* omtrent gevoedsel (zespuntsschaal; zeer bezorgd/zeer onbezorgd). Tot slot gaven de respondenten antwoord op vragen over leeftijd, opleidingsniveau, sekse, gezinsinkomen, provincie, geloofsovertuiging en stemgedrag.

## Resultaten

### *Kenmerken respondenten en non-responsanalyse*

In vergelijking met CBS-gegevens (CBS, 2001) blijkt dat er relatief veel vrouwen (54%) hebben meegewerkt ( $\chi^2 = 5.8$ ,  $df = 1$ ,  $p < .05$ ). Voorts zijn respondenten tussen 36 en 45 jaar (29%) oververtegenwoordigd, evenals de groep hoger opgeleiden (hbo/wo; 30%). Uit analyse van de non-responsgroep blijkt dat die significant meer 'lager opgeleiden' bevat (40% ten opzichte van 27% in de responsgroep) ( $\chi^2 = 17.7$ ,  $df = 2$ ,  $p < .01$ ). Op de overige socio-demografische kenmerken komt de non-responsgroep qua opbouw in grote lijnen overeen met de responsgroep. Daarnaast lijkt de reden waarom men zijn of haar medewerking niet wilde verlenen niet systematisch samen te hangen met het onderwerp gevoedsel (men had 'geen tijd' of 'er geen zin in', respectievelijk 45% en 37%). De conclusie is dat de groep respondenten, ondanks de hoge respons, niet op alle aspecten representatief is voor het Nederlandse publiek. Hiermee zal bij de interpretatie en generaliseerbaarheid van de resultaten rekening moeten worden gehouden.

### *Vertrouwen*

Zo'n 73% van de respondenten vindt dat de overheid niet alleen zou moeten bepalen hoe het verder moet met gevoedsel. Een even grote groep heeft er overigens wel vertrouwen in dat de overheid voldoende rekening houdt met de belangen van het publiek, terwijl ongeveer 68% aangeeft er

vertrouwen in te hebben dat de NGO's opkomen voor die belangen. NGO's scoren in de ogen van het publiek beter qua deskundigheid dan de overheid (respectievelijk 55% en 31% voor NGO's en overheid). Zo'n 38% van de respondenten meent dat de controle op genoevsel bij de overheid niet in goede handen is. Ongeveer 45% meent van wel. Circa 78% van de respondenten is van mening dat de NGO's een grote mate van invloed op de besluitvorming omtrent genoevsel zouden moeten hebben, en meer dan 90% van de respondenten beoordeelt een intensivering in de samenwerking tussen de overheid en NGO's als (zeer) positief. Het bedrijfsleven staat minder goed aangeschreven met betrekking tot genoevsel. Ruim 50% van de respondenten denkt dat deze actor onvoldoende rekening houdt met publieksbelangen. De verdeling van de 1019 respondenten over de drie respectievelijk constructen van vertrouwen is in tabel 1 weergegeven.

**Tabel 1**  
*Publieksvertrouwen,  
 vertrouwen in de overheid  
 en vertrouwen in NGO's*

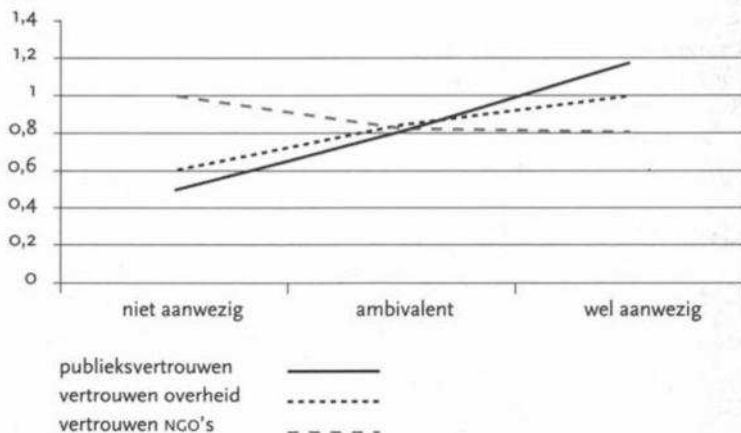
	niet aanwezig	ambivalent	wel aanwezig
publieksvertrouwen	41,5 %	13,0 %	45,5 %
vertrouwen in de overheid	36,5 %	10,8 %	52,7 %
vertrouwen in NGO's	15,4 %	8,4 %	76,2 %

Uit deze tabel blijkt dat 76% van de respondenten met name de maatschappelijke organisaties het meest vertrouwenwekkend vindt als het om genoevsel gaat, gevolgd door een kleine meerderheid (53%) die de overheid vertrouwt. Wat betreft het 'publieksvertrouwen' is er sprake van een tweedeling: ongeveer 42% ervaart geen en 46% van de respondenten geeft aan wel vertrouwen te hebben als het gaat om genoevsel.

#### *Vertrouwen, perceptie en gedrag*

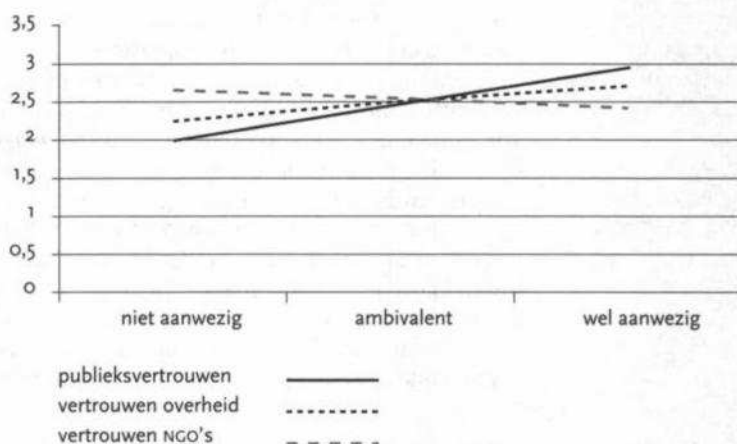
In figuur 1 worden de drie componenten van vertrouwen in relatie gebracht met de perceptie en het gedrag omtrent genoevsel.

**Figuur 1a**  
*De mate van acceptatie van genoevsel en de drie componenten van vertrouwen (een hogere score duidt op meer acceptatie)*



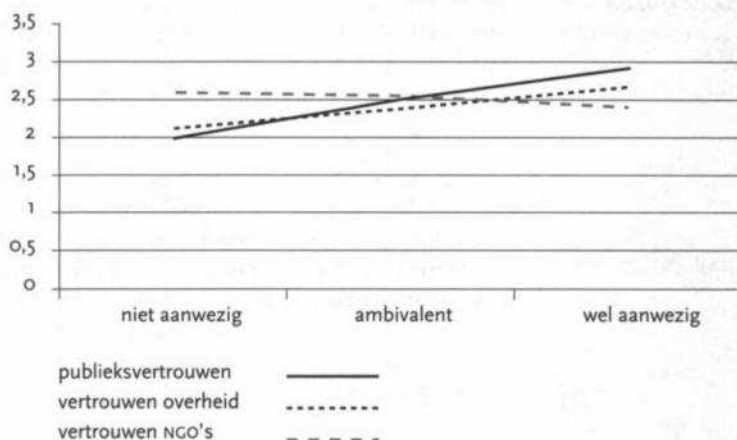
**Figuur 1b**

De perceptie van gevoedsel en de drie componenten van vertrouwen (een hogere score duidt op een positievere perceptie)



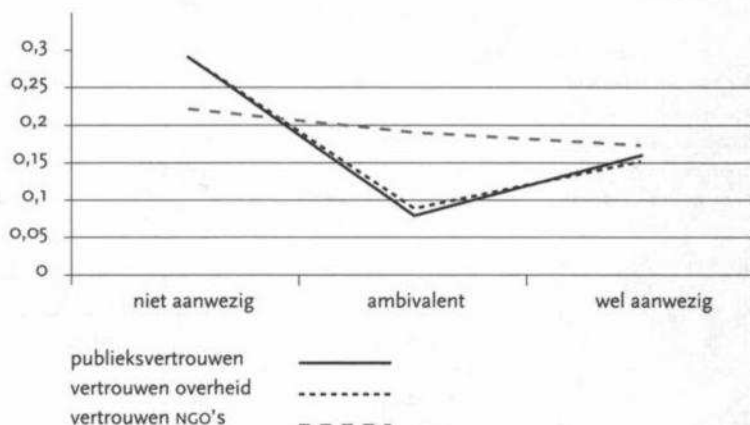
**Figuur 1c**

Technologisch optimisme en de drie componenten van vertrouwen (een hogere score duidt op meer optimisme)

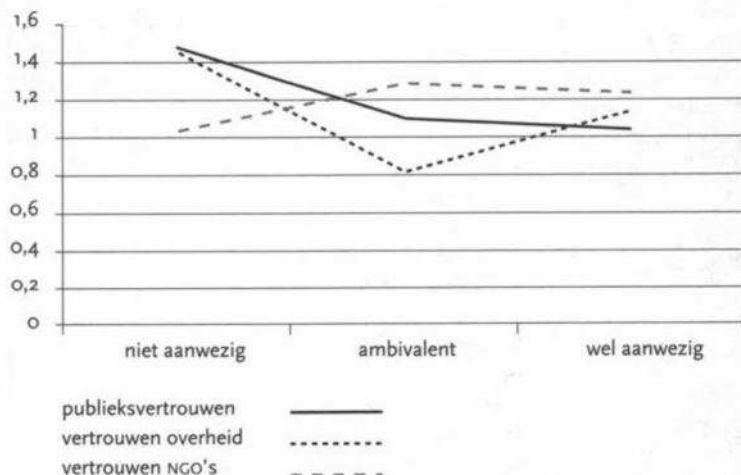


**Figuur 1d**

Direct gedrag en de drie componenten van vertrouwen (een hogere score duidt op meer directe gedragsaspecten)



**Figuur 1e**  
Indirect gedrag en de drie  
componenten van vertrou-  
wen (een hogere score  
duidt op meer indirecte  
gedragsaspecten)



Voor elke variabele apart zijn met behulp van one-way-ANOVA's de gemiddelden van de groepen die wel, geen of een ambivalent niveau van vertrouwen hadden getoetst. Ten aanzien van publieksvertrouwen (figuur 1a) zijn significante verschillen gevonden.<sup>2</sup> Dit duidt erop dat de groep respondenten die wel 'publieksvertrouwen' heeft, de hoogste gemiddelden scoort op acceptatie, perceptie en technologisch optimisme, terwijl de groep zonder vertrouwen steeds de laagste scores heeft. Kortom, de groep met vertrouwen is meer geneigd genvoedsel te accepteren, heeft een positievere perceptie van genvoedsel en is bovendien optimistischer over bepaalde technologieën in het algemeen. Een zelfde beeld geeft het vertrouwen in de overheid (figuur 1b).<sup>3</sup> De groep respondenten die de overheid wel vertrouwt, is meer geneigd genvoedsel te accepteren, heeft een positievere perceptie van genvoedsel en is optimistischer over technologieën in het algemeen. Ook ten aanzien van het vertrouwen in NGO's (figuur 1c) worden significante verschillen gevonden.<sup>4</sup> De groep respondenten die de NGO's vertrouwt, heeft echter juist de laagste gemiddelden op zowel 'de mate van acceptatie' als op 'perceptie' ten aanzien van genvoedsel. Deze groep is minder geneigd genvoedsel te accepteren en heeft een negatievere perceptie.

Bij de gedragsmaten ligt de relatie met de drie componenten van vertrouwen iets complexer. Hier zien we dat de groep met geen publieksvertrouwen en geen vertrouwen in de overheid beduidend meer direct gedrag (figuur 1d) en meer indirect gedrag (figuur 1e) rapporteert dan de groep met publieksvertrouwen en vertrouwen in de overheid.<sup>5</sup> Er is geen verband tussen direct gedrag of indirect gedrag en de mate van vertrouwen in NGO's.

#### *Determinanten van de drie componenten van vertrouwen*

Tabel 2 toont de correlaties (Pearsons  $r$ ) tussen de drie componenten van vertrouwen en de onafhankelijke variabelen in deze studie, zoals bijvoorbeeld de informatievoorziening door bepaalde actoren, de mate van bekendheid met genvoedsel en socio-demografische kenmerken van de respondenten.

**Tabel 2**  
 Correlaties tussen de drie  
 componenten van vertrou-  
 wen en onafhankelijke  
 variabelen

	publieks- vertrouwen	vertrouwen in de overheid	vertrouwen in NGO's
beoordeling informatievoorziening door:			
- de overheid	.14***	.19***	.07
- media	.07	.10**	.06
- maatschappelijke organisaties	-.02	.05	.21***
- wetenschappelijke organisaties	.05	.01	.01
- bedrijfsleven	.18***	.12***	.02
- supermarkketens	.07*	.05	-.02
laatste drie maanden gehoord/gezien/gelezen	-.05	-.03	.01
kennis	-.06	-.02	-.02
bekendheid van genvoedsel	-.05	-.02	.05
stemgedrag	.00	.07*	-.02
persoonlijk belang van genvoedsel	-.11**	-.06	.07
sekse	-.12**	-.10**	.11**
leeftijd	-.14***	-.08**	-.01
hoogst afgeronde opleiding	-.01	.12***	.03
mate van religiositeit	.00	-.02	.00
gezinsinkomen	.04	.05	.01

$p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

Tabel 3 geeft de resultaten weer van multiple regressie-analyses die voor elk van de drie componenten van vertrouwen zijn uitgevoerd. Als voorspellers gebruikten we de onafhankelijke variabelen die volgens tabel 2 significant samenhangen met deze componenten. Bij elke analyse blijkt de verklaarde variantie te variëren tussen 5% en 8%, hetgeen kan duiden op non-lineaire verbanden. Uit de analyses komt naar voren dat 'publieksvertrouwen' zich het best laat voorspellen door de leeftijd van de respondent, gevolgd door de beoordeling van de informatievoorziening vanuit het bedrijfsleven en de sekse. Het belang dat men hecht aan genvoedsel en de beoordeling van de informatievoorziening door de overheid, zijn eveneens significante determinanten voor publieksvertrouwen. Uit tabel 3 blijkt verder dat de mate waarin men de overheid vertrouwt, zich het best laat verklaren door de leeftijd en de sekse van de respondent, gevolgd door de tevredenheid over de informatievoorziening door het bedrijfsleven en door diezelfde overheid. Ten slotte blijken de tevredenheid over de informatievoorziening door maatschappelijke organisaties en de sekse van de respondent de belangrijkste voorspellers te zijn voor het vertrouwen in NGO's.

**Tabel 3**  
Determinanten publieksvertrouwen, vertrouwen in de overheid en vertrouwen in NGO's

	publieksvertrouwen			vertrouwen in de overheid			vertrouwen in NGO's		
	$\beta$	t	p	$\beta$	t	P	$\beta$	t	p
infvoorziening door									
- overheid	.089	2.484	.013	.112	2.945	.003	---	---	---
- NGO's	n.v.t	---	---	---	---	---	.211	6.545	.000
- media	---	---	---	-.008	-.208	.835	---	---	---
- bedrijfsleven	.145	3.950	.000	.151	4.163	.000	---	---	---
- supermarkt	.029	.802	.423	---	---	---	---	---	---
stemgedrag	---	---	---	.008	.214	.830	---	---	---
persoonlijk belang	-.096	-2.755	.006	---	---	---	---	---	---
sekse	-.114	-3.297	.001	-.119	-3.373	.001	.115	3.570	.000
leeftijd	-.146	-4.188	.000	-.155	-4.385	.000	---	---	---
opleiding	---	---	---	-.034	-.964	.335	---	---	---

publieksvertrouwen: *aangepaste*  $R^2 = .078$ ;  $F 6,774 = 11.9$ ;  $p < .001$   
 vertrouwen in de overheid: *aangepaste*  $R^2 = .050$ ;  $F 6,607 = 5.3$ ;  $p < .001$   
 vertrouwen in NGO's: *aangepaste*  $R^2 = .057$ ;  $F 2,909 = 27.3$ ;  $p < .001$

Ook is de vraag beantwoord welke invloed publieksvertrouwen, vertrouwen in de overheid en de informatievoorziening hebben op de mate van acceptatie van genvoedsel.<sup>6</sup> Tabel 4 geeft de resultaten weer van een multiple regressie-analyse waarin de mate van acceptatie van genvoedsel wordt verklaard door een gezamenlijke oplossing met als voorspellers 'publieksvertrouwen', 'vertrouwen overheid', en 'informatievoorziening'. Het model verklaart 24% van de variantie. Kijkend naar de afzonderlijke bijdragen dan blijkt het publieksvertrouwen in vergelijking met de overige variabelen de belangrijkste voorspeller te zijn voor de mate waarin men geneigd is genvoedsel te accepteren. Na analyse van de partiele correlaties blijft publieksvertrouwen als enige significante correlatie met de mate van acceptatie van genvoedsel over.

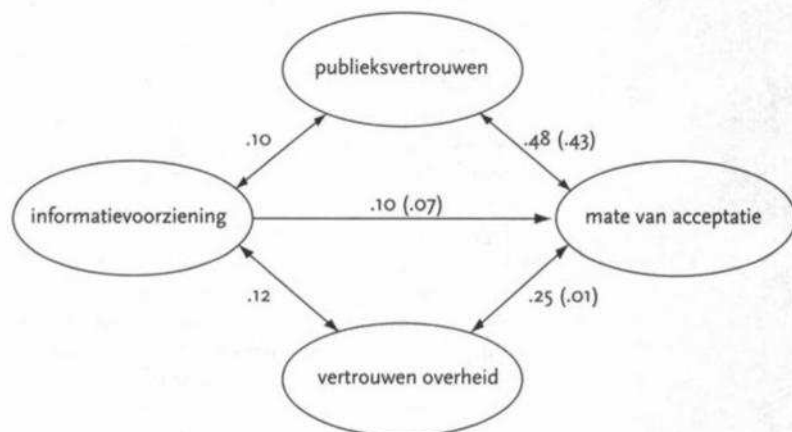
**Tabel 4**  
Multiple regressie-analyse met als afhankelijke variabele de mate van acceptatie van genvoedsel

	$\beta$	T	p	zero order correlatie	partiele correlatie
publieksvertrouwen	.476	12.971	.000	.484***	.425***
vertrouwen overheid	.007	.184	.854	.254***	.007
informatievoorziening	.057	1.789	.074	.103**	.065

aangepaste  $R^2 = .24$ ;  $F 3,764 = 79.7$ ;  $p < .001$   
 \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$

De onderlinge relaties tussen publieksvertrouwen, vertrouwen in de overheid, informatievoorziening en de mate van acceptatie van genvoedsel laten zich visualiseren als in figuur 2. De conclusie is dat publieksvertrouwen een zeer grote samenhang vertoont met de mate van acceptatie, terwijl andere mogelijke voorspellers als tevredenheid met de informatievoorziening en het vertrouwen in de overheid amper meer een rol van betekenis spelen.

**Figuur 2**  
Correlaties tussen de mate van acceptatie van genvoedsel en publieksvertrouwen, vertrouwen in de overheid en tevredenheid informatievoorziening (Pearsons *r*, tussen haken de partiële correlaties)



### Discussie en conclusies

Uit het onderzoek (onder een nagenoeg representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder) blijkt dat van de respondenten 42% 'geen' en 46% 'wel' vertrouwen heeft in de ontwikkelingen rondom biotechnologie en voedsel. Voor een belangrijk deel wordt dit publieksvertrouwen bepaald door de tevredenheid over de informatievoorziening vanuit de overheid en vanuit het bedrijfsleven, de leeftijd en de sekse van de respondent en de mate waarin men zich persoonlijk betrokken voelt bij de ontwikkeling van genvoedsel. Een kleine meerderheid (53%) vindt de overheid vertrouwenwekkend in haar handelen bij deze ontwikkelingen. Een ruime meerderheid van de respondenten (76%) vertrouwt het handelen van de NGO's bij deze zaken.

Onze verwachting was dat zowel het publieksvertrouwen, als vertrouwen in de overheid en vertrouwen in NGO's een belangrijke rol zou spelen bij de mate waarin het publiek genvoedsel uiteindelijk accepteert. Deze verwachting wordt voor publieksvertrouwen en vertrouwen in de overheid door de resultaten van het onderzoek bevestigd. Publieksvertrouwen lijkt daarmee een belangrijke voorwaarde voor steun voor de verdere ontwikkeling van genvoedsel. Wanneer mensen meer vertrouwen uitspreken, zijn ze eerder geneigd genvoedsel te accepteren en minder geneigd om concrete protestacties te ondersteunen. De tevredenheid over de informatie die de overheid verstrekt blijkt een belangrijke determinant voor dit publieksvertrouwen te zijn. Als kanttkening plaatsen we hier dat we in dit artikel niet geanalyseerd hebben hoe belangrijk andere determinanten van acceptatie van genvoedsel zijn, omdat we ons met name wilden richten op vertrouwen.



Ook naarmate men de overheid meer vertrouwt, is men meer geneigd om genvoedsel te accepteren. Het gepercipieerde 'vertrouwen in de overheid' speelt in vergelijking met het 'publieksvertrouwen' echter een beduidend minder belangrijke rol bij de acceptatie. Hoewel het Nederlandse publiek de NGO's (relatief gezien) de meeste geloofwaardigheid toedicht, is deze factor geen belangrijke voorwaarde voor acceptatie van genvoedsel. Wel komt uit de resultaten naar voren dat een geringere geneigdheid om genvoedsel te accepteren en een negatievere perceptie van deze vorm van biotechnologie samengaan met het lidmaatschap van NGO's. De vraag die wellicht in nader onderzoek kan worden bestudeerd is of dit betekent dat het publiek deze organisaties dan als het ware de rol toebedeelt van waakhond.

Bij het meten van vertrouwen in NGO's is het item 'gewenste invloed' (op basis van factoranalyse) opgenomen. Dit geeft aan dat de onderliggende determinanten van vertrouwen afhankelijk zijn van de eisen die men stelt aan de betreffende actor. Voor het vertrouwen in NGO's zijn niet alleen de determinanten 'betrouwbaarheid' en 'competentie', maar ook 'invloed' van belang. Dit is in tegenstelling tot het vertrouwen in de overheid waar men de determinant 'invloed' kennelijk als gegeven veronderstelt. Een andere aanwijzing hiervoor is het feit dat uit eerder publieksonderzoek een minderheid (8%) van de Nederlanders NGO's verantwoordelijk houdt voor de ontwikkeling van genvoedsel, tegenover 38% de overheid (Gutteling et al., 2001b). Ook blijkt dat de mate waarin het publiek bepaalde actoren verantwoordelijk houdt voor de ontwikkeling en regulering van biotechnologie en voedsel, in meer of mindere mate invloed heeft op de manier waarop men zelf tegen biotechnologie aankijkt (Irani et al., 2002). Mogelijkerwijze wordt de veronderstelde relatie tussen de geloofwaardigheid van bepaalde actoren en de mate waarin men geneigd is genvoedsel te accepteren gecorrigeerd voor de mate waarin men de betreffende actor een bepaalde invloed toebedeelt en dus verantwoordelijk houdt.

Vertrouwen is een belangrijke factor in het complexe proces van voorwaarden waaronder genvoedsel maatschappelijke acceptabel is. De tevredenheid over de informatievoorziening is een belangrijke determinant voor dit vertrouwen. Recente publieksonderzoeken in de Verenigde Staten hebben laten zien dat 'vertrouwen in maatschappelijke instanties' een belangrijke voorspeller is voor de mate van steun voor ontwikkelingen rondom biotechnologie en voedsel. Belangrijker dan andere voorspellende variabelen zoals 'feitenkennis', 'zorgen om voedselveiligheid' of 'het op de hoogte zijn van de actuele ontwikkelingen' (Irani et al., 2002; Priest, 2001). Ook in eerder onderzoek in ons land kwam kennis niet naar voren als een belangrijke voorspeller van acceptatie (Gutteling et al., 2001a). De informatievoorziening vanuit de overheid zou zich dan ook voornamelijk moeten richten op het zichtbaar maken van relevante regelgeving, de wijze van handhaving en de controle daarop. Dit soort boodschappen dragen het meeste bij aan het vergroten van het vertrouwen in diezelfde overheid.

Recente inzichten uit de wetenschapscommunicatie sluiten aan bij een meer deliberatieve visie op besluitvorming, waarin het ontwikkelen van publiek vertrouwen in overheden, bedrijven en onderzoekinstellingen centraal staat. Terwijl in de 'klassieke opvatting' wetenschappelijke kennis wordt gezien als een product van universitair onderzoek dat via de media zijn weg vindt naar het publiek, wordt kennis in de 'interactieve opvatting' gezien als een sociaal – door mensen in hun interactieprocessen – gecon-

strueerd product. Dit houdt in dat die kennis haar vorm en betekenis krijgt in een sociale omgeving en in de onderliggende relaties (Hanssen et al., 2002). Uit de interactieve opvatting volgt dat bestuurders, beleidsmakers en wetenschappers meer oog moeten krijgen voor de sociale representatie van wetenschappelijke kennis en voor de sociale constitutie van een technologie. Hoe wordt wetenschap en technologie door het publiek beleefd? Ten tweede impliceert het interactieve model dat de wijze waarop deze interactie vorm krijgt – voor een belangrijk deel tot stand gebracht door communicatie – van veel grotere betekenis is voor publieksvertrouwen in overheids- en andere instanties, dan het verschaffen van ‘de juiste’ informatie alleen.

De vertrouwenskwesitie zal de komende jaren een belangrijk issue blijven. Het is complexer dan vaak wordt verondersteld en houdt niet op bij het herstellen van geloof in overheden en instanties. Vertrouwen is onder meer gebaseerd op de wijze waarop de politiek het publiek in haar besluitvorming betreft, hoe bedrijven omgaan met consumentenbelangen, en op percepties van hoe biotechnologie het leven van individuen zal beïnvloeden (Hanssen et al., 2001). Publiek vertrouwen is uiteindelijk de scheidsrechter die bepaalt of, en hoe een technologie zich ontwikkelt in de samenleving. Om dat vertrouwen te verdienen is openheid over risico's en onzekerheden essentieel. Gezien de intrinsieke onzekerheden van biotechnologie zal dat vertrouwen nooit meer absoluut en onvoorwaardelijk kunnen zijn. Dit betekent dat het debat, maar ook de informatievoorziening naar het publiek, voor alle betrokkenen een continu proces is geworden – niet in de laatste plaats voor de overheid.

## Noten

- 1 Integrale Nota Biotechnologie. Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, 27 428, nr. 1.
- 2 'acceptatie' ( $F 2,798 = 102.8, p < .001$ ); 'perceptie' ( $F 2,772 = 100.5; p < .001$ ); 'technologisch optimisme' ( $F 2,666 = 109.4; p < .001$ )
- 3 'acceptatie' ( $F 2,900 = 28.7, p < .001$ ); 'perceptie' ( $F 2,869 = 25.7; p < .001$ ); 'technologisch optimisme' ( $F 2,647 = 16.2; p < .001$ )
- 4 'acceptatie' ( $F 2,912 = 4.6, p < .05$ ); 'perceptie' ( $F 2,877 = 5.3; p < .01$ ); 'technologisch optimisme' (niet significant)
- 5 Direct gedrag: 'publieksvertrouwen' ( $F 2,797 = 10.7, p < .001$ ), 'vertrouwen in overheid' ( $F 2,899 = 10.4; p < .001$ ). Indirect gedrag: 'publieksvertrouwen' ( $F 2,784 = 9.9, p < .001$ ), 'vertrouwen in de overheid' ( $F 2,878 = 10.2; p < .001$ ).
- 6 Ter illustratie bespreken we hier uitsluitend de analyses met betrekking tot de afhankelijke variabele 'mate van acceptatie'. De perceptie, het technologisch optimisme en de beide gedragsindicatoren laten we hier verder buiten beschouwing.

## Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2001). *Statistisch jaarboek 2001*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie Biotechnologie en Voedsel (2002). *Eten en genen. Een publiek debat over biotechnologie en voedsel*. Den Haag: Ministerie van LNV.

- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001).** *In dienst van de democratie*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Durant, J., Bauer, M. W., Gaskell, G. (1998).** *Biotechnology in the public sphere: A European sourcebook*. Londen: Science Museum.
- Fung, A., & E.O. Wright (2001).** 'Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance'. *Politics & Society*, 29 (1), 5-42.
- Gaskell, G., Allum, N., Wagner, W., Nielsen, T. H., Jelsøe, E., Kohring, M., & Bauer, M. (2001)** 'In the public eye: representations of biotechnology in Europe'. In: G. Gaskell & M. Bauer (red.), *Biotechnology the years of controversy 1996-2000*. Londen, Science Museum.
- Gutteling, J. M. (2002).** 'Biotechnology in the Netherlands: controversy or consensus?' *Public Understanding of Science*, 11(2), 131-142.
- Gutteling, J. M., Midden, C., Smink, C. & Meijnders, A. (2001a).** 'The Netherlands: controversy of consensus?' In: G. Gaskell & M. Bauer (red.), *Biotechnology the years of controversy 1996-2000*. Londen, Science Museum.
- Gutteling, J. M., Veer, N. van der & Hanssen, L. (2001b).** Flankerend onderzoek publiek debat biotechnologie en voedsel. Houding publiek biotechnologie en voedsel: juni 2001: Deelrapport 1. Enschede: Universiteit Twente.
- Hajer, M. A. (2002).** 'Naar een samengesteld begrip van democratie: of hoe aan representatie nieuwe inhoud kan worden gegeven'. In: G. M. A. van der Heijden & J. F. Schrijver (red.), *Representatief en Participatief. Dubbele Democratie*. Delft: Eburon.
- Hamstra, A. & Feenstra, M. H. (1993).** Publiek debat 'Genetische modificatie van dieren, mag dat?' Projectverslag en evaluatie. Leiden: SWOKA.
- Hanssen, L., Dijkstra, A. & Stappers, J. (2002).** *Wetenschapsvoorlichting een lastige boodschap. Een confrontatie tussen communicatietheorie en voorlichtingspraktijk*. Utrecht: Stichting Weten.
- Hanssen, L., Gutteling, J. M., Lagerwerf, L., Bartels, J. & Roeterdink, W. (2001).** *In de marge van het publiek debat 'Eten en Genen'. Flankerend onderzoek in opdracht van de Commissie Biotechnologie en Voedsel*. Enschede: Universiteit Twente.
- Heijs, W. J. M. & Midden, C. J. H. (1996).** *Biotechnology: Attitudes and influencing factors: Fourth survey*. Eindhoven: Technische Universiteit van Eindhoven.
- Irani, T., Sinclair, J. & O'Malley, M. (2002).** 'The importance of being accountable'. *Science Communication*, 23(3), 225-242.
- Irwin, A., Dale & Smith (1996).** Science and hell's kitchen: the local understanding of hazards issues. In: A. Irwin & B. Wynne (red.), *Misunderstanding science? The public reconstruction of science and technology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jong, J. M. de, Gutteling, J. M., Koopman, B. R. & Seydel, E. R. (2000).** 'Genetische manipulatie: een maatschappelijke reacties en communicatieprocessen'. *Tijdschrift voor communicatiewetenschap*, 28(2), 165-180.
- Midden, C. J. M., Hamstra, A. M., Gutteling, J. M. & Smink, C. (1998).** 'The Netherlands'. In: J. Durant, M. W. Bauer, & G. Gaskell (red.), *Biotechnology in the public sphere. A European sourcebook*. Londen: Science museum.
- Priest, S. (2001).** 'Misplaced faith: Communication variables as predictors of encouragement for biotechnology development'. *Science Communication*, 23(2), 97-110.
- Szerzynski, B. (1999).** 'Features – Risk and Trust'. *Environmental values*, 8(2), 239-252.

## Summary

*Neil van der Veer, Jan Gutteling, Lucien Hanssen  
en Erwin Seydel*

**One eats the bread of those who we believe.  
The role of public trust in the acceptance of gene  
food**

This paper is based on the assumption of the Committee on the Future of Government Communication that trust will be a major issue in the interaction between government and citizens. A survey study is reported ( $n = 1019$ ) which focuses on the role of trust in the acceptance of gene food. The data were collected in the summer of 1991 in the context of the Dutch

Public debate on gene food. The results indicate that 42% of the respondents do not trust developments in gene food, and 46% does trust these developments. Most important determinants of public trust in gene food developments are the satisfaction with governmental and private sector communication, the respondent's age and gender, and the level of personal commitment to the issue of gene food. A small majority of the respondents does trust government with respect to gene food developments. Approximately three quarters of the respondents indicated to trust non-governmental organisations.

# Televisieamusement en overheidscommunicatie

In dit artikel wordt ingegaan op het advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie over de mogelijke rol van televisieamusement bij overheidscommunicatie. Met name wordt gekeken naar het gedachtegoed achter deze communicatiestrategie, de huidige publiek-private samenwerking op dit terrein, vraagstukken rondom effectiviteit en ethiek. Ten slotte wordt een samenwerkingsmodel voor praktisch handelen gegeven.

## Televisieamusement

In het rapport *In dienst van de democratie* van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) wordt de communicatie tussen de overheid en burgers gezien vanuit het perspectief van de burger. 'De overheid is er voor de burger en niet andersom,' vermeldt het rapport (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 23). Dat is een helder uitgangspunt. De commissie vindt het daarbij van belang, dat niet alleen zo veel mogelijk burgers tot zo veel mogelijk overheidsinformatie toegang hebben, maar ook dat maatwerk kan worden geleverd om met bepaalde boodschappen specifieke doelgroepen te bereiken (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 7).

In dat kader merkt zij op dat samenwerking met publieke en commerciële omroepen uitermate geschikt kan zijn om sommige groepen burgers te bereiken. De commissie beveelt aan om te overwegen ook coproducties van amusementsprogramma's toe te staan (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 44).

Het advies om televisieamusement in te zetten voor overheidscommunicatie is een gevolgtrekking van een eerder in het rapport gedane constatering dat moeilijk bereikbare burgers (globaal 16% van de bevolking) veel naar amusementsprogramma's kijken. In het rapport wordt deze groep 'burgers met een buitenstaanders/inactieve burgerschapsstijl' genoemd (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 27). Dit advies heeft veel stof doen opwaaien. Eerder, in 1992, werden mediarijchlijnen ontwikkeld waarin expliciet staat vermeld dat de overheid terughoudend dient te zijn ten aanzien van het coproduceren van programma's c.q. programma-series met een overwegend amusementskarakter (Voorlichtingsraad, 1992; Rijksvoorlichtingsdienst, 2001). Deze terughoudende stellingname had

---

De auteur is werkzaam bij het adviesbureau Bouman E&E Development op het terrein van de gezondheidscommunicatie via de massamedia. Correspondentieadres: Postbus 180, 2800 AD Gouda. E-mail: enter.educate@wxs.nl.

onder andere te maken met de zogenaamde Wim Kok-affaire (Bouman, 1999; Van der Sanden, 2000). In 1992 sponsorde het Ministerie van Financiën een informatie-item in de *Vijf uur show* op de commerciële zender RTL4. In die tijd was samenwerking met commerciële zenders nog zeer ongewoon. Dit riep vragen op in de pers en werd stevig opgepakt door de Tweede Kamer. Wim Kok was destijds Minister van Financiën en lichtte in het programma het nieuwe budgetteringssysteem 'Per Saldo' toe. Nu, tien jaar later, brengt de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie het onderwerp opnieuw ter sprake. Wederom is echter het advies van de Voorlichtingsraad (VoRa) afwijzend. In haar advies aan het kabinet ont-raadt zij vooralsnog dergelijke coproducties. Belangrijkste argumentatie hiervoor is het probleem van herkenbaarheid van de afzender en het probleem van vermenging van fictie en werkelijkheid.

Het kabinet heeft dit advies van de VoRa overgenomen, maar sluit echter niet uit dat er sprake kan zijn van uitzonderlijke situaties waarin het inzetten van een amusementsprogramma uiteindelijk het enige overgebleven middel blijkt om een bijzondere doelgroep te kunnen bereiken. Aan de VoRa is gevraagd die uitzonderlijke situaties in kaart te brengen (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001, p. 18). Hiermee wordt alsnog een (kleine) opening geboden om in speciale gevallen coproducties van amusementsprogramma's in te zetten.

### Coproducties, amusementgenre en beleidsproces

Alvorens dieper in te gaan op de toepassing van televisieamusement voor overheidscommunicatie is het belangrijk om een paar zaken te onderscheiden. Er wordt in het advies gesproken over *coproducties*. In de mediarichtlijnen van de VoRa staat vermeld dat van een coproductie sprake is:

'... wanneer meerdere partijen, waaronder een ministerie, onder redactionele eindverantwoordelijkheid van de betrokken omroep(en), inhoudelijk (redactioneel) en financieel een substantiële (d.w.z. meer dan symbolische) bijdrage leveren aan de totstandkoming van een programma'.<sup>1</sup>

Uit deze omschrijving komt duidelijk naar voren dat er pas sprake is van een coproductie indien er doelbewust met elkaar (overheid en omroepen/televisieproducenten) wordt samengewerkt bij de totstandkoming van het programma. Als een politicus te gast is in een talkshow om het beleid van de overheid toe te lichten, maar er is geen formele substantiële bijdrage geleverd bij de totstandkoming van het programma (lees: er is geen formele overeenkomst gesloten) dan is er derhalve geen sprake van een coproductie volgens de definitie in de mediarichtlijnen. In de omschrijving van coproductie, zoals door de VoRa gegeven, wordt gesproken over meerdere partijen, waaronder een ministerie. Een coproductie in de werkelijke zin van het woord betekent echter 'samen een programma maken'. De overheid is dan samen met de omroep/producenten hoofdpartner en niet één van de vele samenwerkingspartners. In een coproductie gaat het altijd om een contract tussen twee of drie hoofdpartijen. Indien er veel meer partijen samen bijdragen aan een programma is er eerder sprake van een inscript participatie.

Een coproductiesamenwerking vooronderstelt een initiële gelijkwaardigheid van de samenwerkingspartners (sturingssymmetrie). Dat dit overigens in de praktijk veelal niet het geval blijkt te zijn, komt later in het artikel nog aan de orde. In de mediarijchlijnen staat dat niet alleen de overheid coproducties van amusementsprogramma's kan inzetten ten behoeve van haar communicatiebeleid, ook landelijke veldorganisaties die door ministeries worden gesubsidieerd, de zogeheten 'op afstand geplaatste organisaties' kunnen coproductiesamenwerkingen aangaan met omroepen.<sup>2</sup> In dat geval toetst het ministerie alleen in grote lijnen of de desbetreffende gesubsidieerde instelling zich aan de geldende overheidsrichtlijnen voor coproducties houdt, maar is de samenwerking primair een verantwoordelijkheid van die organisatie zelf (Van der Sanden, 2000).

Het advies gaat over coproducties van *amusementsprogramma's*. Een omschrijving van wat onder amusementsprogramma's wordt verstaan, ontbreekt zowel in het advies als in de mediarijchlijnen. Dat is ook lastig te geven. Het strikte onderscheid tussen informatieve en amusementsprogramma's bestaat al lang niet meer. Er is steeds meer sprake van mengvormen. Is een talkshow bijvoorbeeld amusement of informatief? Sommige talkshows zijn meer gericht op entertainment, andere zijn meer licht informatieve discussieprogramma's. In het rapport van Wallage wordt het begrip talkshow genoemd onder het kopje 'nieuwsprogramma's' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 11). Dat is vreemd. Nieuws- en actualiteitenprogramma's richten zich op feitelijke gebeurtenissen in de wereld en talkshows gaan in op de meningen en gevoelens van mensen over die gebeurtenissen. In het onderscheid tussen informatieve programma's en amusementsprogramma's is eerder sprake van een continuüm met uiterst links het nieuws (100% informatie) en uiterst rechts de *variety show* (100% entertainment). De volgende indeling zou daarbij gehanteerd kunnen worden (zie figuur 1).

**Figuur 1**  
Indeling van nieuws en  
variety show (bron:  
Bouman, 1999)

100% informatie				100% amusement		
nieuws	actualiteiten- programma documentaire	reality-tv docudrama	magazine talkshow	drama soap comedy	quiz spelpro- gramma	variety show show

De aanbeveling betreft het inzetten van coproducties van amusementsprogramma's ten behoeve van *communicatie van overheidsbeleid*. De vraag is dan vervolgens in welke fase van het beleid coproducties van amusementsprogramma's een rol zouden kunnen en moeten spelen. Gedurende het gehele beleidsproces of alleen bij de uitvoering van het beleid?

In algemene zin is de commissie van mening dat overheidscommunicatie in het hart van het beleidsproces dient te staan en niet alleen een vertaling achteraf moet zijn van eenmaal gekozen beleid. Ook in de beleidsvoorbereidende fase (nog niet aanvaard beleid) acht de commissie het van belang dat de overheid een extra inspanning levert om ook met die mensen te communiceren over beleidsvoornemens die uit zichzelf niet de communicatie met de overheid zoeken. Om deze groepen te bereiken is volgens hen een gerichte media-inzet nodig, evenals differentiatie in de toonzetting van

de communicatie. Hier zou de stap naar coproducties van amusementsprogramma's gezet kunnen worden. De commissie stelt echter wel dat de communicatie over niet-aanvaard beleid aan de volgende strikte voorwaarden dient te voldoen:

'De communicatie dient feitelijk van aard en zakelijk (dat wil zeggen: niet wervend) van toonzetting te zijn, zowel wanneer het gaat over de concrete maatregelen die voorgenomen zijn als over de achtergronden en motieven daarvan. Ook dient de communicatie herkenbaar te zijn als afkomstig van de overheid. Verder dient in de communicatie de inhoud van het beleid centraal te staan, niet de persoon van de politicus. Bij de communicatie over niet-aanvaard beleid zijn verder de eis van proportionaliteit en het aangeven van de fase in het beleidsproces van groot belang.' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 11)

Deze strikte voorwaarden laten zich lastig inpassen in de dynamiek van een amusementsprogramma. Elk soort televisieprogramma kent haar eigen genrespecifieke wetten. Een feitelijke en zakelijke toonzetting past goed in een nieuws- en actualiteitenprogramma en in sommige informatieve talkshows, maar niet in een soapserie of spelprogramma. Op zaterdag 27 april 2002 zijn veel kijkers in Nederland getuige geweest van het lijsttrekkersdebat in het amusementsprogramma *De Soundmixshow*. Deze uitzending heeft veel kritiek gehad. Zoals Molier verwoordde:

'De politicus die de leukste grapjes, de beste one liners en het meeste charisma (d.w.z. sex-appeal) heeft, wordt door de kijker-consument die voor 70 eurocent telefonisch zijn stem mag uitbrengen, tot winnaar van dit spel uitgeroepen en ontvangt als hoofdprijs het premierschap van Nederland.' (*de Volkskrant*, 2002)

Het inzetten van coproducties van amusementsprogramma's voor overheidscommunicatie in de beleidsvoorbereidende fase ligt, gezien de strikte voorwaarden die daaraan gesteld worden, niet voor de hand. Het inzetten van televisieamusement bij aanvaard beleid is echter wel een zinnige communicatiestrategie (Singhal & Rogers, 1999; Bouman, 1999). In de rest van het artikel zal dan ook de aandacht liggen op het gebruik van televisieamusement bij het laatste deel van het beleidsproces: het uitvoeren van aanvaard beleid.

### Entertainment-educationstrategie

Het aangaan van coproducties van amusementsprogramma's voor uitvoering van aanvaard beleid wordt ook wel aangeduid met de term *entertainment-education* (E-E). Van deze communicatiestrategie wordt binnen de sector gezondheidsbevordering en milieu al enige jaren gebruikgemaakt (Sherry, 1997; Singhal & Rogers, 1999; Bouman, 1999). De E-E-strategie behelst



'... het proces van doelbewuste ontwikkeling en implementatie van een mediërende communicatievorm die in staat is om mensen te amuseren zowel als voor te lichten, om daarmee verschillende stadia van prosociale gedragsverandering te bevorderen en mogelijk te maken'. (Bouman, 1999, p. 25)

Eind jaren 1980 werden in samenwerking met de overheid coproducties van amusementsprogramma's ontwikkeld op het terrein van bevordering van gezonde leefstijl. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Veilig Verkeer Nederland (thans 3VO genaamd) startten bijvoorbeeld in 1987 tot 1990 in samenwerking met de TROS en Peekel/Stips Production de comedyserie *Familie Oudenrijn* en later in 1990 tot 1992 de docudrama-serie *Twaalf steden, dertien ongelukken* (Wittink & Hagenzieker, 1989; Verbeek, 1990). Van 1991 tot 1993 werkte het Ministerie van VROM samen met de VARA en Blue Horse Productions in de televisiecomedy *Oppassen* ter ondersteuning van de campagne 'Een beter milieu begint bij jezelf'. Het toenmalige Ministerie van WVC ontwikkelde in 1993 als start van de brede maatschappelijke discussie 'Keuzen in de Zorg' samen met de NCRV en Idee TV het spraakmakende spel- en praatprogramma *Op leven en dood*. Alle coproducties (behalve *Op leven en dood*) waren ontwikkeld op basis van aanvaard beleid en vormden een belangrijk onderdeel van een bredere campagne-strategie. Het spel- en discussieprogramma *Op leven en dood* maakte weliswaar onderdeel uit van een bredere campagne-strategie, maar was gebaseerd op nog niet algemeen maatschappelijk aanvaard beleid. De aard van het spelprogramma heeft veel discussie opgeroepen (Van der Zant, 1994; Bureau Advies Research Training, 1994)

### Persuasieve communicatie

Het aangaan van coproducties en het inzetten van televisieamusement als communicatiestrategie speelt met name een rol bij persuasieve communicatie, ofwel communicatie als beleidsinstrument. Bij persuasieve communicatie gaat het om doelgericht, intentioneel gedrag in een door de ontwerper van de boodschap vooraf aangegeven richting (Martijn & Koelen, 1999). In het rapport van de Commissie Wallage wordt kort naar persuasieve communicatie verwezen:

'Wanneer het niet om politiek-bestuurlijke opvattingen van de regering gaat, maar om maatschappelijk breed gedragen ambities, wordt bewust het terrein betreden van beïnvloeding door communicatie (communicatie als beleidsinstrument). Het gaat dan om voorlichtingscampagnes die als zodanig duidelijk herkenbaar zijn en die pogen de publieke opinie te beïnvloeden in een maatschappelijk gewenste richting (bv. campagnes tegen riskante gewoontes: te hard rijden, roken, onveilig vrijen).' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 31)

Persuasieve communicatie wordt met name ingezet als de situatie en het gedrag complex is en het individuele nut niet direct tastbaar. Dit laatste vormt een belangrijke sleutel in de discussie over de rol van televisieamusement in overheidscommunicatie. In het rapport *In Dienst van de Democratie* wordt verwezen naar burgers met een buitenstaanders/inactie-

ve burgerschapstijl. Zij zouden zich niet maatschappelijk en politiek betrokken voelen en weinig openstaan voor de boodschap van de overheid. Het zijn de afhakers. In literatuur op het terrein van de gezondheidsbevordering worden deze burgers 'moeilijk bereikbare groepen' of 'niet-spontane informatiezoekers' genoemd (Röling, 1989; Bouman, 1989). Echter steeds meer ontstaat het inzicht dat deze groepen niet zozeer moeilijk bereikbaar zijn – je kunt ze gewoon op straat, op het voetbalveld of via de televisie tegenkomen – maar dat we de verkeerde communicatiemethoden gebruiken. Ministeries en landelijke voorlichtingsorganisaties doen van oudsher met hun voornamelijk inhoudelijke boodschappen een sterk beroep op de rationele verwerking van informatie, gebaseerd op de veronderstelling dat de ontvanger bij voorbaat geïnteresseerd is. Deze nadruk op cognitieve informatieverwerking blijkt echter voor lang niet alle doelgroepen effectief te zijn. Zolang er geen acuut probleem om een oplossing vraagt, gaat men doorgaans niet actief op zoek naar informatie over het betreffende onderwerp. In die gevallen zal een effectieve communicatiestrategie meer gebaat zijn bij boodschappen die een beroep doen op affectieve principes: op de emoties en op de belangstelling voor dat wat mensen wezenlijk raakt (Chaiken, 1980; Petty & Cacioppo, 1986; Rosselli et al., 1995). Het verwerken van maatschappelijke en gezondheidsthema's in televisieamusement (zoals soapseries en talkshows) is een middel om hieraan tegemoet te komen. In het rapport wordt onderkend dat mensen op verschillende manieren met informatie omgaan en dat, om de aandacht van grote groepen in de samenleving te trekken en vast te houden, de overheid zich meer 'marktgericht' dient op te stellen. Aanbevolen wordt om voor elke doelgroep de juiste communicatiemix te kiezen en deze qua toon en middelen specifiek op de doelgroep af te stemmen (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 44). Het instellen op de vragen en belevingen van de burger ('wat willen ze') vormt een forse stap vooruit ten opzichte van de expertbenadering ('wij weten wat ze nodig hebben'), die jarenlang het beleid van de overheid en voorlichtingsorganisaties heeft gedomineerd. Door de toegenomen keuzevrijheid en mondigheid van de burger heeft men andere verwachtingen van de overheid. Zoals de commissie het formuleert: 'het "show me" van de burger, in plaats van het "trust me" van de overheid' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 17). Dit vraagt een andere benadering in overheidscommunicatie.

### **Voorwaarden voor succes**

Televisieprogramma's die volgens de entertainment-educationstrategie zijn ontwikkeld, zijn geen gewone televisieprogramma's. Het betreft het doelbewust ontwikkelen en implementeren van televisieprogramma's als onderdeel van een persuasieve communicatiestrategie. Om deze vorm van persuasieve communicatie effectief te laten zijn, dient het inzetten van amusementprogramma's planmatig en volgens theoretische leerprincipes te geschieden. Als zodanig is er een duidelijk verschil tussen het toevallig ter sprake brengen van een item in een bestaand conventioneel amusementprogramma en het bewust gezamenlijk ontwerpen van een nieuw programma in de vorm van een coproductie. In het eerste geval gaat het om het incidenteel 'upgraden' van amusement door het invoegen van een edu-

catief onderwerp en in het laatste geval betreft het een planmatige en samenhangende interventie. In eerder onderzoek naar de samenwerking rondom Nederlandse coproducties van amusementsprogramma's zijn de belemmerende en bevorderende factoren in kaart gebracht die van invloed zijn op het ontwerpen van dergelijke televisieprogramma's (Bouman, 1999; 2002). Uit het onderzoek blijkt dat de effectiviteit van voorlichting in amusementsprogramma's afhankelijk is van de mate waarin bewust en planmatig wordt samengewerkt tussen programmamakers, scriptschrijvers en gezondheidsbevorderaars. De meeste effectiviteit wordt bereikt wanneer entertainment-educationtelevisieprogramma's de volgende essentiële stappen volgen.

- De programma's worden ontwikkeld aan de hand van gedragsveranderingstheorieën.
- Het doel en de inhoud van de boodschap worden vooraf helder geformuleerd, alsmede de methodiek en het televisiegenre dat bij die inhoud past.
- Het televisieprogramma maakt onderdeel uit van een bredere communicatiestrategie c.q. leefstijlcampagne.
- Bij de ontwikkeling wordt een tijdsplan gevolgd waarbij de samenwerkingspartners voldoende ruimte hebben om elkaars ideeën en expertise te onderzoeken en in te zetten.
- De doelgroep wordt zo veel mogelijk bij de verscheidene ontwikkelings- en productiestadia betrokken.
- Het project wordt begeleid door formatief en summatief onderzoek.

E-E-televisie kan geen prosociale verandering teweegbrengen zonder de hulp van andere sociaal-culturele factoren. Het belang van het verzorgen van een goede infrastructuur, via welke aanvullende diensten en informatie te verkrijgen zijn, kan niet genoeg worden benadrukt.

Uiteindelijk effecten komen vooral voort uit het psychosociale proces van sociale modellering, (para)sociale interactie en het versterken van persoonlijke effectiviteit, dat plaatsvindt wanneer de doelgroep het communicatiethema in het televisieprogramma opmerkt en bespreekt in de eigen sociale kring (Bouman, 1999).

Effectieve communicatie vraagt een grote betrokkenheid van voorlichtingsorganisaties, overheidsinstellingen, bedrijfsleven, media en de betrokken gemeenschap. De mate waarin de verschillende samenwerkingspartners erin slagen om een win-winrelatie op te bouwen, is een belangrijke voorwaarde voor succes.

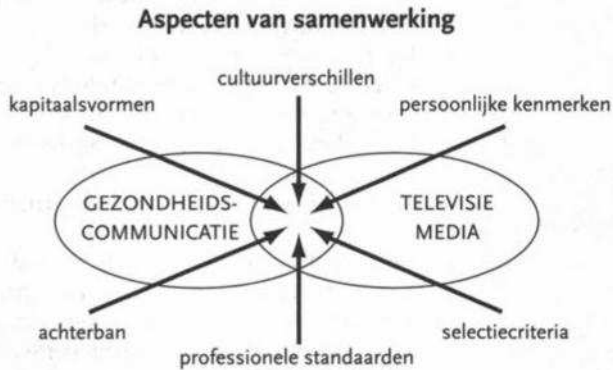
### Sturing

Zoals eerder aangegeven veronderstelt een coproductiesamenwerking een initiële gelijkwaardigheid van de samenwerkingspartners (sturingssymmetrie). Uit onderzoek (Bouman, 1999) blijkt echter dat televisieprofessionals er tot dusver meestal in slagen het machtsevenwicht naar hun kant over te laten hellen, waardoor asymmetrie ontstaat. Met name tijdens de productiefase van het programma kent het samenwerkingsproces zijn eigen dynamiek en werkritme, die voornamelijk worden bepaald door de werkcultuur van de televisieprofessionals. Vertegenwoordigers van de overheid of landelijke veldorganisaties die als samenwerkingspartner deelnemen aan dit

proces, vergelijken in dit verband het samenwerkingsproces onder meer met een voetbalwedstrijd waarbij zij soms nauwelijks aan de bal komen. Sommigen kiezen er overigens bewust voor om niet aan de bal te komen. In een recente coproductie van het Ministerie van vws en de AVRO rondom *Gezondheidsplein*<sup>3</sup> hadden de programmamakers een actievere redactionele input van vws verwacht. Het Ministerie van vws stelde zich echter reactief in plaats van pro-actief op, vanwege haar beleidsstandpunt dat het ministerie zich niet inhoudelijk en redactioneel met het programma wilde bemoeien (Bouman E&E Development, 2001).

In algemene zin worden de samenwerking en de bestuurbaarheid van coproducties van amusementsprogramma's beïnvloed door factoren als: kapitaalsvormen, culturele verschillen, persoonskenmerken, selectiecriteria, professionele standaarden en ondersteuning door de achterban (zie figuur 2; Bouman, 1999). Hier zal kort op worden ingegaan (voor een uitgebreidere beschrijving: zie Bouman, 1999).

**Figuur 2**  
Determinanten van de samenwerking en bestuurbaarheid van coproducties van amusementsprogramma's (bron: Bouman, 1999)



Economisch kapitaal is een belangrijke faciliterende factor voor het samenwerkingsproces. Het gegeven dat de overheid of landelijke voorlichtingsorganisaties een substantiële bijdrage leveren aan de realisatie van een televisieprogramma geeft hen in principe een sterke uitgangspositie. Behalve economisch kapitaal (financiële bijdrage) investeren overheid en voorlichtingsorganisaties ook cultureel en sociaal kapitaal. Zij leveren woordvoerders, programma-inhouden en interessante opnamelocaties en verzorgen additionele diensten, zoals telefonische hulplijnen, brochures en Teletekstpagina's. Bovendien verlenen overheid en maatschappelijke organisaties vanwege hun goodwill het programma een zekere kredietwaardigheid. Dit bij een coproductie geïnvesteerde kapitaal rechtvaardigt een zekere invloed en sturing in het samenwerkingsproces. In de praktijk blijkt het kapitaal echter vaak moeilijk te verzilveren.

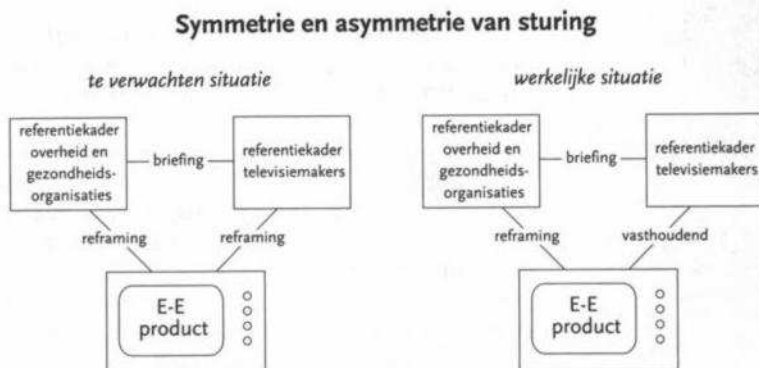
Televisieprofessionals verwachten van de overheid en landelijke voorlichtingsorganisaties dat zij inhoudelijke informatie aanleveren en de kwaliteit daarvan bewaken: een puur dienstbare taak. Zij zijn niet gewend aan het delen van de creatieve verantwoordelijkheid en aan het ontvangen van suggesties, vragen en eisen met betrekking tot de vorm, context en invalshoek van de boodschap. Televisieprofessionals moeten wennen aan de mores en werkcultuur van de overheid en landelijke voorlichtingsorganisaties.

Regelmatig moeten ze hun werktempo vertragen en wordt het productieproces opgehouden doordat belangrijke beslissingen niet door de samenwerkingspartners kunnen worden gefiatteerd zonder consultatie van de achterban. Verschillen in professionele standaarden en persoonskenmerken spelen eveneens een rol in het samenwerkingsproces. Bekendheid van televisieprofessionals met het werkproces van voorlichtingsorganisaties werkt bevorderend. De overheid en landelijke voorlichtingsorganisaties hebben vaak wel ervaring met informatieve televisiegenres, maar minder met amusementsgenres als drama, comedy en soap. De samenwerking met creatieven (scriptschrijvers, regisseurs, en dergelijke) vraagt van hen grote diplomatieke vaardigheden. Meer dan eens wordt hen door programmamakers gevraagd om toch vooral omzichtig om te springen met de schrijvers, om hun creatieve productie niet te blokkeren (Bouman, 1999).

### Risicomanagement

De keuze van een amusementsprogramma voor voorlichtingsdoeleinden houdt een extra risico in. De overheid en voorlichtingsorganisaties zijn gewend om zelf hun boodschap op te stellen volgens een nauwkeurig opgezet plan en om deze bij de productie keer op keer te controleren. Het ontwerpproces staat altijd volledig onder controle, net als de verspreiding van de boodschap en brengt nauwelijks risico's met zich mee. In tegenstelling daarmee bergt het verspreiden van een boodschap via televisie, zeker in een amusementsprogramma, wel risico's in zich. Het multidimensionele karakter van het medium (een combinatie van tekst, beeld en geluid), het verweven van de informatie in amusement en het feit dat de verspreiding van de boodschap plaatsvindt via een 'open kanaal', dat toelaat dat het publiek ermee doet wat het wil, creëren tezamen een hoogrisicocontext. In de E-E-strategie zijn vorm, inhoud en presentatie allemaal even belangrijk. Risicoreductie betekent dan het onder controle houden van al deze elementen, en vertegenwoordigers van de overheid en landelijke voorlichtingsorganisaties voelen zich in die situatie ook voor al deze elementen verantwoordelijk. Televisieprofessionals verwachten van hen echter enkel het aanleveren van inhoud, zoals wetenschappelijke feiten en cijfers. Zaken als vorm en presentatie rekenen zij tot 'hun kant van de klus'. Dit betekent dat de professionele rollen van beide soorten professionals elkaar gedeeltelijk overlappen, wat het risicomanagement er niet eenvoudiger op maakt. De verschillende referentiekaders worden niet samengevoegd, maar botsen, met als gevolg een asymmetrisch resultaat in het voordeel van de televisieprofessionals (zie figuur 3). Zolang deze strijd tussen de verschillende referentiekaders voortduurt, zal de E-E-samenwerking altijd resulteren in winst voor de entertainmentpartner ten koste van de educatiepartner. Om tot een evenwichtig product te komen, zullen beiden dus hun referentiekader moeten herzien.

**Figuur 3**  
Symmetrie en asymmetrie  
van sturing (bron:  
Bouman, 1999)



Win-winsituaties worden slechts mogelijk als beide partners inzien dat 'eigen' winst alleen mogelijk is als er ook sprake is van winst voor de andere partij. Dat wordt mogelijk als beide partners het erover eens worden dat een E-E-programma een genre vertegenwoordigt dat verschilt van genres die in een laagrisicocontext worden geproduceerd en een werkprocedure vergt die afwijkt van de bij programmamakers gebruikelijke werkprocedures in een laagrisicocontext. In juni 2002 zijn door vertegenwoordigers uit de wereld van gezondheidsbevordering, overheid, televisie en onderzoek tijdens de *invitational conference* 'Gezondheid en Televisie'<sup>4</sup> consensusworkshops gehouden teneinde richtlijnen te ontwikkelen voor toekomstige coproductiesamenwerkingen. Dit resulteerde in een intentieverklaring om *best practice checklists* te ontwerpen voor de samenwerking in de praktijk.

### Ethiek

Het inzetten van televisieamusement in overheidscommunicatie is een vorm van persuasieve communicatie. Het ethische discours hieromtrent concentreert zich rondom de angst voor vermomde propaganda en manipulatie. Om deze ethische discussie genuanceerd te kunnen voeren, is het noodzakelijk om te kijken wat het verschil is tussen persuasieve communicatie en manipulatie. Volgens Reardon (1991) gaat het bij persuasieve communicatie om het aanbieden van een mogelijkheid voor verandering in houding of gedrag in een door de aanbieder gewenste richting. Het betreft een vrijwillige verandering en het onthoudt noch beperkt de aangeboden van en in andere keuzen. Dat laatste is wel het geval bij manipulatie. Mensen die gemanipuleerd worden, worden niet aangemoedigd om over de betreffende kwestie na te denken, maar worden meegesleept door valse beloften. Het standpunt dat in dit artikel wordt gehanteerd, is dat persuasieve communicatie (overredende voorlichting) niet bij voorbaat goed of slecht is. Het doel of de uitkomst kan ethisch of onethisch zijn. Met een hand kun je immers zowel iemand liefkozen als slaan. Iedereen zal het ermee eens zijn dat elke poging tot sociale verandering een waardengebonden activiteit is. Maar ook niets doen, en dat wordt vaak over het hoofd gezien, is een waardengebonden activiteit. Nochtans zijn er verschillende ethische dilemma's in het aangaan van coproducties van amusementsprogramma's te benoemen (Brown & Singhal, 1993; Bouman, 1999).

Het eerste dilemma betreft de inhoud van prosociale boodschappen. Hoe kunnen prosociale boodschappen worden onderscheiden van antisociale boodschappen, wie bepaalt dat onderscheid en met welk gezag? Dit dilemma verwijst naar degenen die de invloed en macht hebben om het betreffende probleem te definiëren. Een richtlijn om daarin juist te handelen is het aanwijzen van maatschappelijke en gezondheidsthema's die zijn vastgelegd in officiële overheidsnota's. Deze nota's zijn totstandgekomen na samenspraak met en op basis van adviezen van maatschappelijke organisaties en deskundigen op het specifieke terrein. Het gaat hier om algemeen aanvaard beleid. Programma's die in coproductie gemaakt zijn, dienen dan ook de afzender van de boodschap te vermelden, zodat iedereen de betrouwbaarheid van de bron kan nagaan.

Het tweede dilemma betreft de kwestie van sociaal-culturele gelijkheid. Het gaat hier om de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat niet alleen het perspectief en de sociaal-culturele normen en waarden van de dominante stakeholders worden weergegeven in E-E-televisieprogramma's (bijvoorbeeld het perspectief van de reguliere medische geneeskunst boven die van alternatieve geneeswijzen). Door in het programma verschillende perspectieven toe te lichten en te laten zien, kan een eenzijdig beeld van de werkelijkheid worden vermeden. In E-E-soap- en dramaserieën kunnen bijvoorbeeld de uiteenlopende normen en waarden en consequenties van handelen aan de verschillende hoofdpersonages worden gekoppeld (Bandura, 1986; Nariman, 1993). Costera Meijer & Van Dijck (2001, p. 10) introduceren in hun studie naar de kwaliteit en ethiek van talkshows de term publieke kwaliteit. Hieronder verstaan zij 'de kwaliteit [van televisieprogramma's, MB] om kijkers aan te spreken als maatschappelijk betrokken burgers en hun handvatten te bieden voor de dagelijkse praktijk'. Zij stellen dat een praatprogramma kan bijdragen aan een democratisch burgerschap mits er aan een aantal essentiële voorwaarden wordt voldaan, zoals bijvoorbeeld de mate waarin een praatprogramma het publiek als burger aanspreekt en niet als geïsoleerd individu en de mate waarin het gesprek gericht is op inzicht en samenwerking en niet op oppositie en conflict (voor meer kenmerken: zie Costera Meijer & Van Dijck, 2001, p. 121-124).

Een ander punt betreft de keuze van de methode. Het combineren van voorlichting en amusement kan op zichzelf als een ethisch dilemma worden ervaren. In het advies van de VoRa op de aanbeveling in het rapport *In dienst van de democratie* wordt gewezen op de vermenging van fictie en werkelijkheid. Met name wanneer voorlichting wordt verwerkt in amusementsprogramma's, bijvoorbeeld soapseries, zou dat een probleem kunnen zijn. Maar is dit ook werkelijk zo? Zoals gezegd, een strikt onderscheid tussen informatieve en amusementsprogramma's lijkt alleen nog in theorie te bestaan. Er komen steeds meer nieuwe programmaformats en genres waarin informatie en amusement, fictie en werkelijkheid door elkaar lopen (docudrama, reality soap en infotainment programma's). Kijkers zijn zich hiervan bewust en construeren hun eigen werkelijkheid (Hall, 1980; Dervin, 1989; Lull, 1990; Hoffner & Cantor, 1991). Uit onderzoek naar de impact van het bewust geven van gezondheidsinformatie in de ziekenhuisdramaserie *Medisch Centrum West* blijkt dat kijkers weten dat het hier om fictie gaat, maar het fijn vinden om er ook nog iets van op te steken (Bouman et al., 1998).

Een ander dilemma dat in het algemeen voor interventieprogramma's geldt en zeker ook voor televisieprogramma's, betreft de kans op onbedoelde effecten. Zeker binnen de massamedia bestaat er risico op een onverwacht en niet bedoeld resultaat. Zo kan het zijn dat er in een televisieprogramma melding gemaakt wordt van symptomen van een bepaalde aandoening waarna het bezoek aan de huisarts drastisch stijgt en de kijker onnodig in spanning verkeert. In de samenwerking bij coproducties tussen overheid, landelijke voorlichtingsorganisaties en programmamakers zijn deze onbedoelde effecten te reduceren door vertegenwoordigers van de eerste twee partijen op te nemen in de redactiebegeleidingscommissie (zie model 'Fasen in televisie-coproductiesamenwerking').

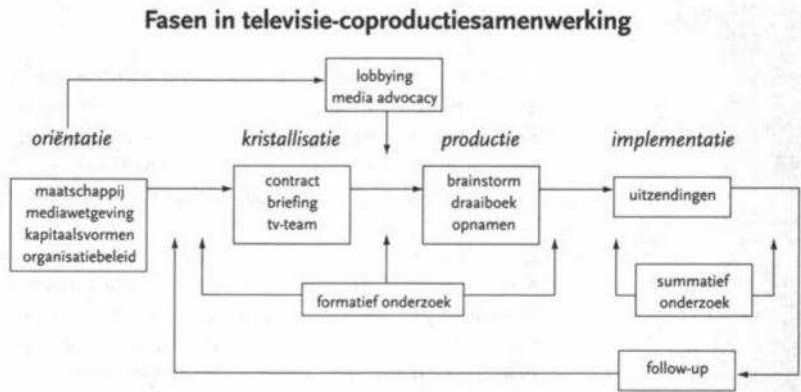
Daarmee komen we bij een dilemma dat in de praktijk op de werkvloer een grote rol blijkt te spelen, het zogenaamde professionele-roldilemma. Alhoewel dit dilemma van een andere orde is, wordt hier toch even bij stilgestaan. Bij een samenwerking tussen overheid, landelijke voorlichtingsorganisaties en televisieprofessionals hanteert eenieder zijn eigen professionele standaarden (in het rapport wordt gesproken over authentieke professionaliteit). Die blijken niet altijd even gemakkelijk samen te gaan. De overheid en landelijke gezondheidsorganisaties willen vanwege de geloofwaardigheid en effectiviteit van de boodschap een item op een bepaalde manier in beeld brengen, terwijl de programmamaker dit idee om programmatechnische redenen niet omarmt. Beiden hebben hun eigen standaarden en criteria van goed vakmanschap. Zij hechten eraan professioneel met hun werk bezig te zijn volgens daarvoor geldende richtlijnen. Dit professionele-roldilemma vereist souplesse (en uithoudingsvermogen), om visieverschillen tijdens het werkproces en via onderhandelingen op te lossen. Van belang daarbij is zorgvuldig de samenwerkingspartners te selecteren en voordat de contracten definitief getekend worden, consensus te bereiken over het uiteindelijke doel en de opzet van het programma. Teneinde bovengenoemde ethische dilemma's te kunnen hanteren is het van belang een meer expliciet ethisch kader te ontwikkelen voor het ontwerp, de uitvoering, de implementatie en het onderzoek naar E-E-programma's.

#### **Praktisch model van handelen**

Na deze uiteenzetting over de mogelijke rol van televisieamusement in overheidscommunicatie is het nuttig om te kijken naar een praktisch model van handelen. In de samenwerkingspraktijk kan bij het aangaan van coproducties van amusementsprogramma's het onderstaande model worden gehanteerd (Bouman, 1999). In dit planningsmodel worden vier verschillende fasen in een televisiesamenwerkingsproces onderscheiden: oriëntatie; kristallisatie, productie en implementatie. Ook bij het evalueren van het samenwerkingsproces blijkt dit model een goede leidraad te zijn voor de verschillende analyses (zie figuur 4).



**Figuur 4**  
Fasen in televisie-coproductiesamenwerking  
(bron: Bouman, 1999)



In de oriëntatiefase gaat het om het toetsen van de mediakeuze (coproductie van amusementsprogramma) aan de maatschappelijke ontwikkelingen, organisatiebeleid, mediawetgeving en beschikbare kapitaalsvormen.

In de kristallisatiefase wordt het coproductiecontract afgesloten, vinden de briefinggesprekken plaats en wordt het samenwerkende televisieredactie-team geformeerd.

In de productiefase gaat het om een brainstorm over de programmaonderwerpen, het bepalen van het productieschema (draaiboek), het opnemen van het programma en de eindmontage.

In de implementatiefase wordt het programma uitgezonden. Belangrijk hierbij is follow-upmogelijkheden te creëren en af te spreken hoe er wordt omgegaan met reacties van de kijkers. In deze fase vindt ook de nameting van een eventueel summatief onderzoek plaats.

### Ten slotte

We leven in een interessant tijdperk met nieuwe uitdagingen voor het samenspel tussen de media en de overheid. Eén van de uitdagingen is het bereiken van de burgers met een buitenstaanders/inactieve burgerschapsstijl via coproducties van amusementsprogramma's. Om deze vorm van persuasieve communicatie effectief te laten zijn, dient het inzetten van amusementsprogramma's planmatig en volgens theoretische leerprincipes te geschieden.

Mede door de terughoudendheid van de overheid en de huidige beperkingen in de richtlijnen voor coproducties is het speelveld voor experimenten op dit terrein tot nu toe nog erg beperkt. Hierdoor wordt het moeilijk om een afgewogen beslissing te kunnen nemen over het inzetten van deze nieuwe communicatiemethode. Het verdient aanbeveling om een aantal televisieprojecten volgens de in dit artikel omschreven principes te ontwikkelen. Vanwege haar politieke gebondenheid zou de overheid (VoRa) de opdracht voor deze proefprojecten kunnen delegeren aan landelijke voorlichtingsorganisaties (organisaties op afstand) die deze coproducties van amusementsprogramma's tezamen met televisieprofessionals en onderzoekers zouden kunnen ontwikkelen en op effecten en efficiency toetsen.

## Noten

- 1 Voor het aangaan van coproducties gelden richtlijnen die in 2000 nader zijn aangescherpt en die onder andere voorschrijven dat de financiële of materiële bijdrage van de overheid en het doel daarvan duidelijk in de aankondiging en aftiteling worden vermeld. Toetsing vindt plaats in het kader van de Voorlichtingsraad. De Minister-President meldt jaarlijks alle aangemelde coproducties aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 387, nr. 12, pg. 18).
- 2 Een voorbeeld van een coproductie van een informatief programma is het dagelijks televisieprogramma *Nederland in Beweging!*, een coproductie van NOC\*NSF en de AVRO. Het televisieprogramma *Nederland in Beweging!* (15 min.) is gestart in januari 2000 en is inmiddels in haar derde uitzendseizoen (2002). Het programma is een mix van eenvoudige beweegoefeningen, wetenswaardigheden en tips over een gezonde en actieve leefstijl.  
Een voorbeeld van inscript participatie in een entertainmentprogramma is de samenwerking tussen Stichting Soa Bestrijding, BNN en EndeMol. Van 1 oktober tot en met 3 december 2001 is gedurende tien weken elke maandagavond tussen 21.30 uur en 22.15 uur de jongeren serie *Costa* uitgezonden op BNN. De serie werd geproduceerd door EndeMol Nederland. Stichting Soa Bestrijding heeft ten behoeve van het realiseren van haar voorlichtingsdoelstellingen voor deze eerste serie afleveringen een inscript-participatieovereenkomst gesloten met EndeMol Nederland. Overeengekomen is dat het thema 'veilig vrijen en condoomgebruik' op een voldoende en gepaste wijze wordt verwerkt in de dialogen en beelden van de diverse afleveringen van de serie (Van Empelen & Kok, 2002).
- 3 Een recent voorbeeld van een coproductiesamenwerking tussen overheid en omroepen met een overwegend informatief karakter is het programma *Gezondheidsplein*. Het Ministerie van vws is in januari 2001 een samenwerking aangegaan met de AVRO rondom *Gezondheidsplein*, een multimediaal televisieproject over gezondheid en gezondheidsvraagstukken (televisie, radio, internet, publieksbladen). Het betrof hier een pilotproject van een jaar. Het Ministerie van vws wilde onderzoeken wat de toegevoegde waarde zou kunnen zijn van het project voor de gezondheidszorg en heeft twee miljoen gulden aan deze coproductie bijgedragen.
- 4 Woensdag 5 juni 2002 vond in opdracht van ZorgOnderzoek Nederland/Medische Wetenschappen (ZonMw) de *invitational conference* 'Gezondheid en Televisie' plaats. In een gezelschap van 30 gezondheidsbevorderaars, onderzoekers, televisiemakers en beleidsmakers is in Slot Zeist gesproken over de bevorderende en belemmerende factoren die bij televisie-coproducties een rol (kunnen) spelen. Tijdens deze dag vormden wetenschappelijke inzichten, praktijkervaringen en beleidsmatige afwegingen de basis voor de gezamenlijke uitwisseling en discussie. Aanbevolen werd randvoorwaarden en gezamenlijke uitgangspunten te ontwikkelen voor een soepele en effectieve televisiesamenwerking in de toekomst (Bouman E&E Development, 2002). Geïnteresseerden kunnen het eindverslag van deze conferentie bestellen via [enter.educate@wxs.nl](mailto:enter.educate@wxs.nl).

## Literatuur

- Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action; A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bouman, M. P. A. (1989). 'Gezondheidsvoorlichting en amusement: een strategie voor het bereiken van niet spontane informatiezoekers'. *Tijdschrift voor Gezondheidsbevordering*, 10(3), 113-130.

- Bouman, M. P. A., Maas, L. & Kok, G. J. (1998). 'Health Education in Television Entertainment: A Dutch Drama serial'. *Health Education Research*, 13(4), 503-518.
- Bouman, M. P. A. (1999). *The Turtle and the Peacock; the entertainment-education strategy on television*. Proefschrift, leerstoelgroep Communicatie en Innovatie Studies, Universiteit van Wageningen.
- Bouman, M. P. A. (2002). 'Turtles and Peacocks: Collaboration in Entertainment-Education Television'. *Communication Theory*, 12(2), 225-244.
- Bouman E&E Development (2001). *Tussen wens en werkelijkheid; samenwerkingsonderzoek multimedialproject Gezondheidsplein*. Onderzoeksrapport in opdracht van ZonMw.
- Bouman E&E Development (2002). *Gezondheid en Televisie*. Verslag Invitational Conference Slot Zeist, 5 juni 2002.
- Brown, W. J. & Singhal, A. (1993). 'Ethical Considerations of promoting Prosocial Messages through the popular media'. *Journal of Popular Film and Television*, 21(3), 92-99.
- Bureau Advies Research Training (BART) (1994). *Interessant of irritant? Panelonderzoek naar het televisieprogramma 'Op leven en dood'*. Gouda.
- Chaiken, S. (1980). 'Heuristic versus systematic information processing and the use of source versus message cues in persuasion'. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39(5), 752-766.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Costera Meijer, I. & Dijck, B. van (2001). *Talk/Show; kwaliteit en ethiek van praatprogramma's*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij L.J. Veen.
- Dervin, B. (1989). 'Audience as Listener and Learner, Teacher and Confidante: The Sense-Making Approach'. In: R.E. Rice & C.K. Atkin (red.), *Public Communication Campaigns*, tweede editie. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Empelen, P. van & Kok, G. (2002). *Costa! Een soap als medium om jongeren voor te lichten over SOA*. Onderzoeksrapport Capaciteitsgroep Experimentele Psychologie, Universiteit Maastricht.
- Hall, S. (1980). 'Coding and Encoding in the Television Discourse'. In: S. Hall et al. (red.), *Culture, Media, Language*. Londen: Hutchinson.
- Hoffner, C. & Cantor, J. (1991). 'Perceiving and responding to Mass Media Characters'. In: J. Bryant & D. Zillmann, *Responding to the Screen; Reception and Reaction Processes*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Martijn, C. & Koelen, M. (1999). 'Persuasieve communicatie'. In: C. van Woerkum & P. van Meegeren (red.), *Basisboek Communicatie en Verandering*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Lull, J. (1990). *Inside Family Viewing: Ethnographic Research on Television Audiences*, Londen: Comedia Routledge.
- Nariman, H. N. (1993). *Soap Operas for Social Change; Toward a Methodology for Entertainment-Education Television*. Media and Society Series. Westport: Praeger Publishers.
- Petty, R. E. & Cacioppo, J. T. (1986). 'The Elaboration Likelihood Model of Persuasion'. *Advances in Experimental Social Psychology*, 19, 123-205.
- Reardon, K. K. (1991). *Persuasion in Practice*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Rijksvoorlichtingsdienst (2001). Richtlijnen voor coproducties. Den Haag, juli 2001.
- Röling, N. G. (1989). 'De moeilijk bereikbaren: "Last frontier voor GVO?" Een begripsbepaling en overzicht. Tijdschrift voor gezondheidsbevordering, 10(3).
- Rosselli, F., Skelly, J. J. & Mackie, D. M. (1995). 'Processing Rational and Emotional Messages: The Cognitive and Affective Mediation of Persuasion'. *Journal of Experimental Social Psychology*, 31, 163-190.

- Sanden, M. van der** (2000). *Op weg naar professionalisering van het voorlichtingsmiddel co-productie....* Eindscriptie Hogeschool van Utrecht, Faculteit communicatie en journalistiek, School voor communicatiemanagement.
- Sherry, J. L.** (1997). 'Prosocial soap operas for development. A review of research and theory'. *Journal of International Communication*, 4(2), 75-101.
- Singhal, A. & Rogers, E. M.** (1999). *Entertainment-Education; a communication strategy for social change*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates
- Tweede Kamer der Staten Generaal** (2001). Vergaderjaar 2001-2002, 26 387; Actieprogramma Electronische Overheid, nr. 12. Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en van Grotesteden- en Integratiebeleid.
- Verbeek, J. M.** (1990). 'Televisieserie "De Familie Oudenrijn" vorm van geïntegreerde communicatie'. *Adformatie*, 42(8), 22-2.
- Volkskrant** (2002). Ingezonden brief van G. Molier, Forum zaterdag 4 mei 2002.
- Voorlichtingsraad** (1992). *Samenvatting Richtlijn Co-producties*, FV/KL/k360j/28-12-1992, Den Haag: Voorlichtingsraad.
- Wittink, R. D. & Hagenzieker, M. P.** (1989). *Evaluatie van het televisieprogramma 'Familie Oudenrijn' en zijn organiserfunctie* (R-89-38). Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, swov.
- Zant, O. van der** (1994) 'Interessant of irritant?' *Tijdschrift Gezondheidsvoorlichting*, 11(5), 10-12.

## Summary

Martine Bouman

### Television entertainment and governmental communication

In order to promote political citizenship in Dutch society among so-called hard to reach groups it is suggested by the Committee on the Future of Government Communication in her recent report (2001) to consider the use of television entertainment formats for governmental communication. This strategy is also called entertainment-education (E-E). People who are in favour of this strategy argue that governmental communication embedded in entertainment television programs can, under certain condi-

tions, facilitate the communication between government and citizens who are not primarily interested in governmental and political issues. Others doubt the effect and ethics of this strategy and argue not to follow up this specific advice of the committee. In this article the entertainment-education strategy will be illustrated from both a theoretical and practical point of view. It concludes that the entertainment-education strategy can be a very useful strategy in the phase of already accepted and democratically decided government communication issues (at the end of the policy making cycle), but not desirable to use in the earlier phase of policy preparation.

# Het Communicatiespectrum<sup>1</sup>

Communicatie bevindt zich in het hart van het beleidsproces. De eerste vraag is dan wat zich daar zoal afspeelt: het beleidsproces dient vanuit dát perspectief ontleed te worden. De fasen in het beleidsproces hebben alle hun eigen kenmerken wat communicatie betreft. De combinatie van situatie en relatie maakt het mogelijk conclusies te trekken ten aanzien van de meest geëigende communicatievormen en interactiepatronen per fase. Alle elementen in hun samenhang vormen het Communicatiespectrum. Zo ontstaat een gemeenschappelijk denk- en handelingskader voor management, beleidsverantwoordelijken en communicatiedeskundigen.

## Inleiding

In mei 1999 stelde de ministerraad de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie in. Deze commissie kreeg de opdracht een visie op overheidscommunicatie te ontwikkelen voor de komende tien jaar en aanbevelingen te doen voor effectieve en efficiënte overheidscommunicatie. Het kabinet achtte een brede bezinning wenselijk, omdat de overheidscommunicatie reeds geruime tijd sterk in beweging was. 'Er zijn nieuwe inzichten over de organisatie, werkwijze en positie van de (centrale) overheid. Daarnaast is er sprake van een toegenomen belang van informatie- en communicatietechnologie. Samen met ingrijpende veranderingen in het mediaplaza vormen die elementen de basis voor het instellen van de commissie,' aldus de opdrachtformulering van het kabinet. Wallage werd voorzitter van de commissie en presenteerde in augustus 2001 het advies *In dienst van de democratie*. Eén van de zeventien aanbevelingen was 'communicatie in het hart van het beleid' en daarover gaat dit artikel.

Communicatie bevindt zich in het hart van het beleidsproces, zo stelt de commissie. De eerste vraag is dan wat zich daar zoal afspeelt: het beleidsproces dient vanuit dat perspectief ontleed te worden. Het beleidsproces bestaat uit zeven fasen: van agendavorming tot handhaving. Deze fasen in het beleidsproces hebben alle hun eigen kenmerken wat communicatie betreft. Ten eerste omdat de beleidsdoelen en daarmee de communicatiedoelen per fase verschillen en ten tweede omdat de rollen van en de relaties tussen overheid en burgers steeds anders zijn. De combinatie van situatie en relatie maakt het mogelijk conclusies te trekken ten aanzien van de meest geëigende communicatievormen en interactiepatronen per fase. Alle

---

Carolien Gehrels is Managing Director van Berenschot Communicatie en bestuurslid van de Beroepsvereniging voor Communicatie. Correspondentie betreffende dit artikel adresseren aan Berenschot Communicatie, Postbus 8039, 3503 RA Utrecht. E-mail: CgC@berenschot.com.

elementen in hun samenhang vormen het Communicatiespectrum. Zo ontstaat een gemeenschappelijk denk- en handelingskader voor management, beleidsverantwoordelijken en communicatiedeskundigen. Met de ontleding wordt ook de relatie tussen bestuur, management, beleid en communicatie duidelijker. Daarmee biedt het Communicatiespectrum tevens een handvat aan managers als verantwoordelijken voor de communicatie en komt het tegemoet aan een tweede aanbeveling van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (CTO): communicatie als managementverantwoordelijkheid.

#### *Opbouw van dit artikel*

Het eerste deel van dit artikel gaat over de omgeving waarin beleid gemaakt wordt. Aanleiding voor dit artikel zijn twee dominante ontwikkelingen in die omgeving: ten eerste het hoger wordende tempo en de grotere turbulentie en ten tweede het toenemende aantal actoren in verschillende rollen. Beide ontwikkelingen hebben gevolgen voor het beleidsproces en voor de huidige overheidscommunicatie. De belangrijkste daarvan is de vervlechting van inhoud, proces en communicatie. Het eerste deel dient tevens als beknopte theoretische verantwoording en besluit met vier randvoorwaarden.

Het tweede deel beschrijft het Communicatiespectrum. In de praktijk blijkt dat er in de huidige dynamiek behoefte is aan houvast, aan ankerpunten en aan instrumenten om te kunnen sturen. Het Communicatiespectrum wil een aanzet daartoe zijn.

Het derde deel bevat discussiepunten. Commentaar naar aanleiding van dit artikel is bijzonder welkom, vooral omdat dit de eerste presentatie is van het spectrum en het de intentie is om het uit te werken en te verfijnen.

#### **Het eerste deel: de beleidsomgeving**

##### *Paardensprongen op weg naar Rome*

Beleidsontwikkeling is vergelijkbaar met het paard dat over het schaakbord snelt. Twee stappen vooruit, één naar rechts, twee stappen naar links en één achteruit. En of iets als vooruit, achteruit, links of rechts te typeren is, hangt af van het gezichtspunt van dat moment. Beleids- en besluitvorming verlopen niet lineair omdat er veel partijen bij betrokken zijn, ieder vanuit een eigen visie met een eigen belang (De Bruijn et al., 1998). De politiek spettert niet meer, personen vlammen op momenten. Daarmee lijkt er minder richting te zijn en meer beweging. Enkele jaren geleden spraken bestuurskundigen over het kantelen van de maatschappij, van hiërarchisch naar horizontaal en er lijkt sprake te zijn van een beweging naar fragmentatie en versnippering.

Om de samenleving te duiden, is één typologie niet langer afdoende maar zijn er verschillende verklarende concepten nodig: de netwerksamenleving, de transactiesamenleving, de pluriforme samenleving, de vluchtige samenleving, de risicosamenleving, de kennissamenleving (Van Twist et al., 2002). De verbindingen tussen overheid en burgers zijn heel snel veel minder duurzaam aan het worden. De democratie in ons land gaat meer en meer lijken op los zand in plaats van op een blok graniet. Daarom is de

overheid op alle niveaus de afgelopen tien jaar aan het experimenteren geweest met interactieve beleidsvorming: het Ministerie van VROM begon eind jaren 1980, begin jaren 1990 daarom met het project Pegasus met onder andere een reeks van handleidingen voor interactief werken, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat medio jaren 1990 met experimenten als Infralab en Wegverlichting, het Ministerie van LNV met houtskoolschetsen en het Ministerie van EZ ontwikkelde kaders en spelregels voor interactieve beleidsvorming (1999). Op lokaal niveau waren diverse gemeenten zeer actief, getuige publicaties van de gemeente Utrecht als de *Participatiegids*, de serie interactieve beleidsvorming van de Dienst Stedenbouw + Volkshuisvesting van de gemeente Rotterdam en activiteiten van onder andere de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer van de gemeente Amsterdam. Daarnaast heeft de theorievorming over interactieve beleidsvorming de afgelopen tien jaar een vlucht genomen en klonk er vanuit de politiek een roep om de democratie verder te ontwikkelen; een aantal vooraanstaande politici pleitte voor *reinventing politics*.

Conclusie: de representatieve democratie behoeft verdergaande impulsen en aanvullingen. Tot die conclusie kwamen de commissies Wallage, Docters van Leeuwen en Francken (alle najaar 2001) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (2002). Tot die conclusie komt ook de Europese Commissie, getuige het witboek *European Governance* van voorjaar 2002, waarin het bevorderen van vernieuwende vormen van politiek bestuur een van de vier strategische pijlers is. Naar aanleiding van het werk van de Commissie Elzinga (2000) ontstond op lokaal niveau een vernieuwingsimpuls, 'Dualisme en lokale democratie', die uitgewerkt werd tot op wijkniveau. Het kabinet is serieus op zoek naar vormen van interactieve democratie naast de bestaande representatieve democratie. Communicatie is vanzelfsprekend een factor bij die verdere ontwikkeling.

#### *Veel actoren, veel verschillende rollen*

De laatste decennia is het aantal actoren bij beleids- en besluitvormingstrajecten sterk toegenomen, evenals hun professionaliteit en diversiteit. 'De burger wordt steeds autonomer en wenst zich in wisselende verbanden te uiten,' zo stelde Tjeenk Willink (1999). Bekke (1995) spreekt over de burger als 'een veelkoppig en verward wezen voor de staat en de verwarde bestuurder'. De burger is zichzelf, behoort minder duidelijk tot een gemeenschap of stroming, is minder trouw en minder goed te classificeren. Onderzoekers kwamen zo'n tien jaar geleden tot de ontdekking dat markt- en kiezersonderzoek alleen zinvol is als naast demografische factoren ook psychografische factoren meegenomen worden, dat wil zeggen factoren die ingaan op bijvoorbeeld normen en waarden en lifestyle. Tops & Zouridis (2000) kwamen met een classificatie op basis van rollen: kiezers, klanten, onderdanen en coproducenten. Motivaction (2001) ontwikkelde een indeling in vier burgerschapstijlen, gebaseerd op psychografische factoren: de maatschappijkritische verantwoordelijke burger, de plichtsgetrouwe afhankelijke burger, de pragmatische conformistische burger en de buitenstaander, ook wel inactieve burger genoemd.

Burgers *groeperen* zich van oudsher op het maatschappelijk middenveld; het heden kent daarnaast vele one-issuebewegingen en spontane gelegenhedencoalities (Van Munster et al., 1999). Mensen identificeren zich met

veel groepen tegelijkertijd. Die ene partij, die ene gemeenschap, die ene organisatie vervult zeker niet meer alle sociale en economische functies – zoals vroeger het dorp, de kerk of het familiebedrijf. Mensen zijn nu lid van vele verschillende *associaties*: duurzame verbindingen tussen mensen met een gemeenschappelijk doel waarmee ze per associatie één functie vervullen. Ze ontlenen hun identiteit aan een samenstel van groepen. Een opvallende ontwikkeling is de toegenomen professionaliteit van gelegenheids-groeperingen, waardoor hindermacht in reactieve zin vaker uitgeoefend wordt.

De *overheid* is een complex van overheden, met alle eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden: rijks-, provinciale en lokale overheden, daarnaast een aantal regionale kaderwetgebieden en in Amsterdam en Rotterdam stadsdelen en deelgemeenten. De meest ingrijpende ontwikkeling is al decennia lang gaande, namelijk die van de Europese eenwording. De Nederlandse overheid is in toenemende mate gehouden aan internationale afspraken. De overheid is al met al een van de spelers in een ingewikkeld veld van interacties en betrekkingen, maar wel een speler met een bijzondere rol. Tjeenk Willink verwoordde dit op 24 september 1999 aldus:

'Indien de overheid geen leviathan is, maar slechts een van de spelers in een ingewikkeld veld van interacties en betrekkingen, gaat het niet meer om de vraag of de overheid de maatschappelijke problemen kan oplossen (antwoord: neen), maar om de vraag wat het specifieke aandeel van de overheid in die oplossing kan zijn. De positie moet opnieuw gedefinieerd worden. Daarvoor moet in het bijzonder worden gekeken naar de verhoudingen tussen overheid en maatschappij; tussen de verschillende organen van de *trias politica*, tussen politiek en ambtenaren; tussen overheden onderling. Hoe lopen die verbindingen in de praktijk? Dat moet worden geanalyseerd. Welke (staatkundige) spelregels zijn op die verbindingen van toepassing? Op de wetenschappelijke agenda 2000 moeten deze en andere vragen waarvoor de overheid zich ziet gesteld en die de verbindingen en wederzijdse afhankelijkheden tussen en binnen overheden betreffen, vanuit verschillende disciplines worden bestudeerd. Daarbij dienen praktijkanalyse, praktijkervaring en theoretische benadering te worden gekoppeld.'

Hoe ingewikkeld dat veld alleen al op nationaal en regionaal niveau kan zijn, bleek de afgelopen jaren onder andere in vele publiek-private samenwerkingenprojecten. De ene keer vragen betrokkenen om ruimte om hun eigen inzichten door te voeren en besluiten te nemen (bijvoorbeeld bij de aanleg van wegen en stedelijke ontwikkeling), in andere beleidsvraagstukken vragen partijen om een sterke overheid: veiligheid, onderwijs. In elke situatie moet de overheid zich afvragen hoe zij goed invulling kan geven aan haar eigen bijzondere rol. De overheid zoekt naar evenwichtigheid in terugtreden en optreden, zoals Cohen zei in zijn nieuwjaarsrede van 1 januari 2002 te Amsterdam.

Ook het *openbaar bestuur* zelf is in Nederland complexer geworden (Möhring et al., 2002). De omvang van het ambtelijk apparaat is aanzienlijk gegroeid, waardoor het voor een minister of wethouder onmogelijk is geworden om van alles op de hoogte te zijn. Het ambtelijk apparaat is geprofessionaliseerd; verschillende groepen ambtenaren vertegenwoordi-



gen een eigen professionele discipline en vaak zijn zij daaraan net zo loyaal als aan hun minister of wethouder. Een derde ontwikkeling is het toegenomen aantal hybride bestuursorganen binnen het openbaar bestuur: zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), agentschappen, uitvoeringsorganisaties en intern verzelfstandigde diensten. Deze organisaties zijn per definitie niet volledig hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en beschikken derhalve over enige bestuurlijke autonomie. Een vierde noemenswaardige ontwikkeling vormt de introductie van marktwerking binnen (voormalige) publieke sectoren. Van de telecommunicatiesector tot de sociale zekerheid, vrijwel overall beoogde de overheid marktprikkels te creëren om tot een betere, goedkopere en klantgerichtere publieke dienstverlening te komen. Liberalisering en privatisering vormden de afgelopen periode dan ook voorname verschijnselen aan het politiek-bestuurlijke firmament.

De invloed van de media is een gegeven. De tijd is voorbij dat de correspondent uit het buitenland zijn dagelijkse rubriek in de krant als volgt vulde: 'Engeland. Vandaag zijn er geen bijzonderheden te melden vanuit Engeland.' Einde bericht. Hun invloed bestaat uit het versterken van geluiden en het vergroten van bepaalde beelden (Vasterman, 1999). De alomtegenwoordigheid en de snelheid van de media brengen versnellingen en wendingen teweeg in beleids- en besluitvormingsprocessen; ze zijn echter zelden trendsetters. Betrokkenen en journalisten kennen betekenis toe aan gebeurtenissen, waardoor bepaalde uitvergrotingen ontstaan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* van het SCP: de gebruiker oordeelt positiever dan Nederlanders in het algemeen over bijvoorbeeld gezondheidszorg en onderwijs. Zodra de krantenlezer patiënt wordt, wordt hij positiever (SCP, 2002). Beeldvorming speelt dus een belangrijke rol. Media-aandacht gaat daarnaast uit naar de spectaculaire cases, bij voorkeur naar wat gepersonifieerd kan worden. Emotionele of sterk normatief getinte labels beïnvloeden de perceptie. De invloed van de media in besluit- en beleidsvormingstrajecten is er eenvoudigweg en in de strategiebepaling en analyses verdienen zij de nodige beschouwingen.

#### *Tempo en turbulentie*

Bij het maken van beleid zijn er altijd onverwachte gebeurtenissen die de inhoud of ten minste het tempo beïnvloeden. Daardoor ontstaat turbulentie. Bijvoorbeeld toen een gezaghebbend politicus als Bolkestein ferme uitspraken deed over het minderheden- en integratiebeleid midden jaren 1990. Of het geval waarin een gezaghebbend journalist als Paul Scheffer in maart 2000 in het *NRC* een onverwacht artikel schreef over het multiculturele drama, en het onderwerp opeens weer boven aan de agenda stond, ook bij de Tweede Kamer. Het aantal deelnemers aan het maatschappelijke en politieke debat is nooit vast te leggen, het wisselt ook en daardoor komt het maatschappelijk debat altijd in golven en cirkels.

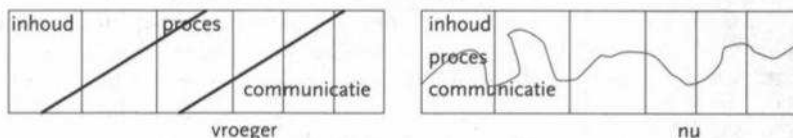
Turbulentie ontstaat ook door het aantal niveaus van concreetheid van een beleidsonderwerp: bijvoorbeeld integratiebeleid kan als zodanig goed vorm gekregen hebben in Nederland en in de afzonderlijke gemeenten. Uit onderzoek bleek echter dat de integratie in Nederland minder ver gevorderd is dan in Duitsland waar geen integratiebeleid gevoerd is sinds eind jaren 1980. Daardoor was de discussie in de zomer van 2002 weer terug bij nut en noodzaak en bij de vraag *of* in plaats van de vraag *hoe*. Discussies

herhalen zich van tijd tot tijd en het is een moeilijk te ontrafelen combinatie van persoonlijkheid, relaties, tijdgeest, politieke wil en moed, waardoor beleid of een besluit al dan niet totstandkomt.

*Overheidscommunicatie: vervlechting inhoud, proces, communicatie*

Het toegenomen aantal actoren en de turbulentie in de beleidsomgeving hebben gevolgen voor de huidige overheidscommunicatie. De beleidsfasen zijn nu meer functioneel dan sequentieel. Iedereen wil invloed hebben en de media spelen een wezenlijke rol in de relaties en de communicatie. Het resultaat is vervlechting van inhoud, proces en communicatie, waardoor communicatie als vanzelf in het hart van het beleidsproces terecht is gekomen.

**Figuur 1**  
Beleidsvormingsproces en  
communicatie: vroeger en  
nu



Heel simpel gezegd, kunnen we stellen dat het beleidsvormingsproces vroeger (we spreken dan over decennia geleden) sequentiëler verliep: eerst inhoud, dan proces, dan communicatie. De politiek had het primaat. Beleid werd politiek voorbereid en daar werd het besluit genomen. Vervolgens werd dit met belanghebbenden en betrokkenen besproken en ten slotte aan de burger 'verkocht' als een goed plan. Nu verlopen inhoud, proces en communicatie parallel en zijn zij met elkaar vervlochten. De politiek heeft tot en met de besluitvorming formeel het primaat, partners zullen echter niet nalaten om, als hun dat goed lijkt, in eerdere fasen acties te ondernemen. Een voorbeeld daarvan: acties richting media met als doel het onderwerp weer terug naar de agendavorming te brengen, als 'niets doen' in hun ogen een betere optie is dan het voorgestelde besluit. De overheid doet in toenemende mate een beroep op de deskundigheid en kennis van specifieke situaties van belanghebbenden en belangstellenden. Communicatie draagt nu ook vaak bij aan de inhoud; een goed proces is voorwaarde om alle betrokkenen mee te nemen in een besluitvormingsproces en de inhoud moet deugen; in deze dagen van openbaarheid is er altijd een deskundige die het beter weet.

Een prachtig voorbeeld van een vervlochten besluitvormingsproces is het raadplegend referendum in Utrecht dat op 15 mei 2002 werd gehouden over de toekomst van het stationsgebied. Decennialang praatten gemeente, de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM en de private partners NS, Jaarbeurs en Corio (eigenaar van Hoog Catharijne) over een nieuw centrum voor Utrecht. In 1999 leken publieke en private partijen elkaar te kunnen vinden in het Utrecht City Project (UCP), maar uiteindelijk stuitte dat op te veel weerstand in de gemeenteraad. Het nieuwe College van B en W besloot tot het raadplegen van de bevolking via een referendum. De twee visies waaruit de kiesgerechtigde bevolking kon kiezen, kwamen tot stand mede dankzij de inzet van alle partners en ruim duizend burgers. De projectorganisatie Stationsgebied kon per stap ook inzichtelijk maken of de inbreng van burgers in die beide visies gehonoreerd werd of niet en wat de achterliggende redenen daarvan waren. Het is nu aan de

publieke en private partners gezamenlijk om de gekozen visie A uit te werken in een masterplan – wederom in samenspraak met burgers. Het gemeentebestuur heeft met dit traject een doorbraak bereikt en tegelijkertijd hoge verwachtingen gewekt voor de nabije toekomst: de beloften van visie A zullen zij nu waar moeten maken en de kiezer participeert maar controleert natuurlijk ook.

### *Betekenisvolle interactie tussen burger en overheid*

Uiteindelijk gaat het erom betekenisvolle interactie tot stand te brengen tussen burger en overheid. Het gaat om de analyse van enerzijds de situatie – de fase waarin het beleid zich bevindt in de beleidscyclus – en anderzijds de relaties – de rol van de overheid, de rol van de burgers, samenwerkingspartners en andere betrokkenen. Vervolgens gaat het om de keuzes ten aanzien van de daaraan te koppelen communicatiedoelen, doelgroepen, boodschap, middelen en kanalen en ten slotte de interactiepatronen. Deze aspecten brengen we met elkaar in verband in het volgende deel: het Communicatiespectrum. Met het spectrum is ten slotte vast te stellen wat gedaan en hoe gehandeld moet worden.

### *Randvoorwaarden*

De vervlechting van inhoud, proces en communicatie schept verantwoordelijkheden, in de eerste plaats voor bestuurders en met de aanbeveling 'communicatie als managementverantwoordelijkheid' zeker ook voor het management en vanzelfsprekend voor communicatieprofessionals. Er zijn vier randvoorwaarden om de verantwoordelijkheid voor communicatie in het hart van het beleidsproces te kunnen nemen.

Ten eerste moeten bestuurders weten wat communicatie vermag in de verschillende fasen van het beleids- en besluitvormingstraject en dienen zij daar als eersten verantwoordelijkheid in te nemen. Barend Biesheuvel zei eind jaren 1990 nadrukkelijk: 'De communicatie tussen overheid en burger is aan de politiek!' Met vervolgens de opdracht aan ieder ander om hen wel te adviseren en het geheel te organiseren, maar het primaat bij de politiek te laten.

Ten tweede is er een gemeenschappelijk handelingskader nodig om elkaar te verstaan, gezamenlijk aan het beleids- en besluitvormingsproces te kunnen werken en de plannen ten uitvoer te brengen. Dat handelingskader dient op het hoogste ambtelijk niveau verankerd te zijn; communicatie is immers managementverantwoordelijkheid.

De derde randvoorwaarde is de inzet van hoog opgeleide, ervaren communicatieprofessionals die politiek sensitief zijn, de beleidsomgeving kennen, de taal van de manager spreken, denken in politieke, project- of organisatie doelstellingen en die ervaren zijn in het organiseren van processen en projecten. Op dit punt zijn onlangs twee duidelijke impulsen gegeven, namelijk door de vernieuwde beroepsniveauprofilen en door de komst van de Academie voor Overheidscommunicatie (Rijnja & Van der Laan, 2002). De vierde randvoorwaarde is dat van tevoren duidelijk is wat communicatie niet kan. De huidige knelpunten in onze democratie – dalende opkomst bij verkiezingen, moeilijk te bereiken bevolkingsgroepen, afname van ideologische verschillen, afnemende binding aan politieke partijen, fluctuerende kiezersgunst – zijn zeker niet alleen communicatieproblemen en commu-

nicatie alleen is dus ook niet de oplossing. Communicatie is maar één van de beleidsinstrumenten waarvoor de politiek verantwoordelijk is.

### Het tweede deel: presentatie van het Communicatiespectrum

#### *De samenhang in de vorm van een schaakbord*

Het Communicatiespectrum legt het verband tussen situaties, relaties en communicatie. Het gaat ten eerste om situaties, te typeren aan de hand van de fasen in het beleidsproces. Om communicatie op een goede manier in te kunnen zetten, moeten we het beleidsproces ontleden om te onderzoeken wat er gebeurt en welke problemen zich voordoen. Ten tweede gaat het om de relaties tussen overheid, organisaties, burgers en groepen van burgers, waarbij hun verhoudingen en afhankelijkheden te beschrijven zijn in termen van interactiepatronen: hoe verlopen de gesprekken, wanneer neemt de politiek haar verantwoordelijkheid en laat zij top-down weten wat er moet gebeuren en wanneer neemt de politiek haar verantwoordelijkheid en benut zij bottom-up alle kennis en ervaring in de samenleving om zo ook belangen beter te kunnen honoreren? Als we de situatie en relaties in kaart gebracht hebben, moet vervolgens bepaald worden wat communicatie vermag in welke fase van het beleidsproces. Daaraan koppelen we kernbegrippen en de meest geëigende communicatiemiddelen en -kanalen.

Het Communicatiespectrum kan dienen als ordeningsinstrument, als handvat voor strategiebeoordeling en als analysemodel. Het gaat er bij het maken van beleid niet om alle fasen een voor een te doorlopen, maar om bewust te kunnen schakelen tussen verschillende fasen en daar de communicatie op aan te passen. Het spectrum werkt zoals gezegd meer als een schaakbord dan als een stappenplan dat van links naar rechts of van boven naar beneden te doorlopen is. Daarmee is niet gezegd dat alle mogelijke stappen zomaar worden gezet; er zijn bepaalde spelpatronen en net als bij het schaakspel blijken de stukken alle op hun eigen manier te schuiven. Het Communicatiespectrum komt tot leven dankzij casuïstiek en voorbeelden uit de praktijk.

#### *De elementen van het Communicatiespectrum*

Het Communicatiespectrum bestaat uit 56 velden (zie tabel 1). De zeven beleidsfasen zijn kolomsgewijs uitgewerkt op de onderscheidende kenmerken. Per beleidsfase – dus per kolom – is er een paragraaf met de uitwerking van de specifieke kenmerken: rol van de overheid, rol van de burger, koppeling beleids- en communicatiecyclus, kernbegrippen in de communicatie, middelen en interactiepatronen.

*Beleidscyclus* - Wat gebeurt er in het hart van het beleidsproces? Dat verschilt per fase. Er zijn verschillende faseringen, bekend is bijvoorbeeld de beleidslevencyclus van Winsemius (1993). Wij kiezen voor een ordening in de volgende zeven fasen, omdat die elk hun eigen karakteristieken hebben in de communicatie:

- 1 agendavorming, ook wel aangeduid als probleemerkenning en -herkenning;
- 2 beleidsvorming, ook wel aangeduid als beleidsvoorbereiding;

**Tabel 1**  
Het communicatie-  
spectrum

beleidscyclus	agendavorming	beleidsvorming	besluitvorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend/ faciliterend	normerend	aansturend	organiserend	dienstverlenend	controlerend
rol burger (naar Tops)	kiezer	coproductent of onderdaan	onderdaan	coproductent (professional/ expert)	onderdaan of klant	klant	onderdaan
communicatie- cyclus	agendasetting, awareness	interactieve beleidsvorming, participatie, public affairs	informerend over besluit- vorming, public affairs	concretiseren	verantwoording door voorlichting	producten- en diensten- marketing	instructies en voorschriften
kernbegrippen	issues en crises	relaties en netwerken	helder speelveld	ambachtelijke invulling	public service	transactie	feedback (voortgang)
inhoud/ boodschap	nut, noodzaak en ambitie	Waarom? Hoe kunnen wij dit doen?	En dat gaan we doen!	Hoe geven wij het besluit vorm?	Wie? Waar? Wanneer?	Hoe doe ik dit? (Welk formulier?)	Daarom doen we dit! (resultaten)
middelen en kanalen: L = leidend; O = onder- steunend	L = onder- zoek, pers; O = internet (facts & figures)	L = persoonlijke communicatie, bijeekommen met start- document en spelregels; O = internet, schriftelijke communicatie	L = perscon- ferentie, persbericht, verslagleg- ging, 'moment- opnames'; O = internet (onderliggen- de stukken)	L = bijeen- komsten: ateliers, ontwerp- sessies; O = internet, informatie- centra	L = massamedia (instructies, adviezen); O = internet, e-loket	L = e-loket; O = massa- media, fysiek loket	L = persbena- ding; O = internet (voortgangs- rapportages, onderzoeken, resultaten tracking and tracing, acties)
interactiepatronen							

- 3 besluitvorming;
- 4 planvorming;
- 5 uitvoering;
- 6 gebruik;
- 7 handhaving.

Meestal doorloopt een thema de fasen van links naar rechts, van agendavorming tot handhaving. Soms gaat dat snel, zoals bij de Winkelsluitingstijdenwet in 1994 of bij de belastingherzieningen in 2000, soms valt een discussie steeds weer terug naar nut en noodzaak, zoals bij de Betuwelijn (1992-2000) en de invoering van betaald autorijden in de vorm van rekeningrijden of een kilometerheffing (1980-2002). Op lokaal niveau kunnen de onderdanen ingrijpen door in de besluitvormende fase een correctief referendum aan te vragen. Zij weigeren een gemeenteraadsbesluit te accepteren (normerende overheid) en dwingen de overheid terug te gaan naar de agendavorming, waarin nut en noodzaak aan de orde komen. Een recent voorbeeld hiervan is het correctief referendum in Amsterdam over de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Vervoerbedrijf op 15 mei 2002.

*Rol overheid* - Met 'de overheid' is steeds bedoeld de rijks-, provinciale of gemeentelijke overheid, bestaande uit het bestuur, de volksvertegenwoordiging en het ambtelijk apparaat. In het doorlopen van de zeven fasen kent de overheid een rolontwikkeling. De overheid begint inspirerend bij de agendavorming, gaat over op regisserend en faciliterend in de beleidsvorming en is normerend door de besluitvorming. Vanwege dat laatste is de overheid zo'n bijzondere speler: zij maakt wetten en regels. In de eerste drie fasen heeft de politiek het primaat, al dan niet gevoed door coproductanten en partners als de media.

In de planvorming is de rol van de overheid aansturend. De overheid stuurt aan op de uitwerking van het besluit. Of het primaat bij de politiek of het ambtelijk apparaat ligt, is afhankelijk van de omvang van het werk en het belang van de specifieke invulling. Op gemeentelijk niveau ligt het primaat vaak bij de politiek als het om sleutelprojecten of andere grote projecten gaat, zoals de ontwikkeling van een stadshart, een Vinexlocatie of een verkeersader. Dit soort projecten heeft immers veel impact.

Naar de rechterkant van het spectrum komt het primaat bij de beleidsuitvoerende instanties te liggen. Het gaat dan om uitvoering, om het gebruik en om de handhaving. Afhankelijk van de gekozen verantwoordelijkheidsstructuur, heeft de politiek en daarmee de kiezer er meer of minder over te zeggen. Er is immers een wezenlijk verschil tussen een ZBO, een agentschap, een inspectie of een ambtelijke afhandelende instantie. Een interessante ontwikkeling is wel dat de burger de overheid steeds meer afrekent op haar dienstverlening en op de controle en handhaving. De kiezer oordeelt ook op basis van zijn ervaringen als klant en onderdaan.

*Rollen burger* - De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie hanteert vier categorieën burgers: de staatsburger in de hoedanigheid van kiezer of coproductant, de onderdaan en de klant (zie tabel 2). Vooraf zij aangetekend dat de meeste burgers zich gewoon als zichzelf gedragen; het begrip burger is een integraal begrip, vandaar dat Motivaction kwam met vier integrale burgerschapstijlen. Burgers zullen zich niet altijd bewust afvragen in

welke hoedanigheid zij een paspoort komen halen, een ingezonden brief sturen en als hun gevraagd wordt mee te denken over een stadsvisie, zullen zij ook komen met de overlast van die coffeeshop op de hoek. Wij kiezen voor de indeling van Tops & Zouridis (2000), omdat per beleidsfase wél duidelijk het accent ligt op één bepaalde rol, bijvoorbeeld die van klant of coproducent.

**Tabel 2**  
De vier rollen van de staatsburger

fase	agenda- vorming	beleids- vorming	besluit- vorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend of faciliterend	normerend	implemen- terend	organise- rend	dienstver- lenend	controleerend
rol burger	kiezer	coproducent of onderdaan	onderdaan	coproducent (professional/ expert)	onderdaan of klant	klant	onderdaan

De *kiezer* kiest eens per vier jaar de volksvertegenwoordiging op rijks- en op lokaal niveau.

'Doelstelling van communicatie met de kiezers is dat zij zodanig worden geïnformeerd, dat zij beleid en daden van de gekozen bestuurders kunnen controleren. Vandaar ook dat aan de overheid wettelijke plichten zijn opgelegd met betrekking tot de openbaarmaking (onder andere in de Grondwet en in de Wet openbaarheid bestuur),' aldus de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (CTO).

Onzes inziens dient de politiek de kiezer te inspireren en aan te sporen om in de fase van agendavorming ook zelf verantwoordelijkheid te nemen.

De *coproducent* is een nieuwe naam voor een rol die de burger al eeuwen vervult, namelijk die van de verantwoordelijkheid nemende deelnemer aan de samenleving. De coproducent ontwikkelt samen met de overheid en partners beleid. De gedachte daarbij is dat dit leidt tot een hogere kwaliteit van het eindresultaat en tot verrijking van de ideeënvorming. De coproducent is óf eindgebruiker óf betrokkene en kent de specifieke situatie vaak goed. Een coproducent kan ook een professional of expert zijn, die op grond van een specifieke expertise gevraagd wordt een helikopterview te geven (bijvoorbeeld architecten, musici, wetenschappers, filosofen). Over het algemeen vindt men hen in klankbord- of expertgroepen.

'Als afnemer van diensten en producten van de overheid is de burger te beschouwen als *klant*. Bij het verkrijgen van een paspoort, het aanvragen van een subsidie en het ophalen van huisvuil zijn burgers klanten van gemeenten, provincies en ministeries. Het gaat vaak om communicatie die erop gericht is de betreffende dienst of het product toe te ganke-

lijk, begrijpelijk of makkelijk te maken voor burgers (hoe iets aan te vragen, waar en wanneer kunnen burgers daarvoor bij wie terecht, enzovoort),' aldus de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie.

De *klant* heeft op de markt veel keuze gekregen en is daaraan gewend geraakt. Hij weet zich een gerespecteerde en begeerde partij. Marktpartijen merken het al langer: de consument zit aan het stuur, niet de producent. De burger rekent de politiek steeds meer af op de kwaliteit van de uitvoering van beleid (producten en diensten). Opvallend is, zoals gezegd, dat uit het SCP-rapport 2002 blijkt dat de gebruiker positiever oordeelt dan de krantenlezer.

'Als *onderdaan* zijn burgers "onderworpen" aan het beleid dat in opdracht van of in samenwerking met hen als staatsburger is ontworpen. Vaak worden onderdanen als groep aangesproken, bijvoorbeeld in de vorm van massamediale campagnes (zoals Postbus 51-campagnes),' aldus het rapport CTO.

Onderliggende bewegingen in de opvattingen zijn onderwerp van onderzoek van bijvoorbeeld het Sociaal Cultureel Planbureau, dat in zijn tweejaarlijkse onderzoeken een beeld moet geven van 'de staat van de samenleving'. De vraag is natuurlijk na de laatste verkiezingen of die verschuivingen tijdig gesignaleerd zijn. De directeur van het SCP gaf na de verkiezingen in het dagblad *Trouw* toe dat 'niemand de ontwikkelingen van het afgelopen halfjaar had zien aankomen'.

In de aanloop naar de landelijke verkiezingen van mei 2002 heeft het Ministerie van BZK als verantwoordelijke voor de campagne de afweging moeten maken welke doelgroep het als primair betitelde: de kiezer of de klant? De vraag was: start zij een communicatiecyclus in de agendavormingsfase met een inspirerende overheid of in de implementerende fase met de overheid in de organiserende rol? Tot nu heeft de overheid zich in haar verkiezingscommunicatie vooral gericht op het geven van informatie over de Kieswet en de wijze van stemmen (met andere woorden, de organiserende overheid, die zich richt tot klant of onderdaan). Het stimuleren van de opkomst werd altijd gezien als een taak van vooral de politieke partijen (de inspirerende overheid, die de kiezer bewust maakt van zijn democratisch recht). Nu het opkomstpercentage de afgelopen jaren een dalende trend heeft laten zien, die bij sommige doelgroepen en sommige verkiezingen zelfs dramatisch te noemen is, vroeg de overheid zich af of zij toch ook communicatie niet moet inzetten als instrument om de opkomst te vergroten en of zij wellicht moet samenwerken met politieke partijen. Uiteindelijk heeft het Ministerie van BZK voor de Tweede-Kamerverkiezingen gekozen voor een opkomstbevorderende campagne met de slogan 'U komt toch ook?' De meest in het oog springende middelen waren de tv-spots met een aantal testimonials, met name gericht op moeilijk bereikbare doelgroepen en de internetsite [www.ukomttochook.nl](http://www.ukomttochook.nl).

*Communicatiecyclus en kernbegrippen* - Omdat de overheid in de zeven fasen een verschillende rol heeft en in een andere relatie tot de burger staat, zal zij moeten variëren in de opzet van haar communicatie: de strategie, de structuur, de stijlen. Een inspirerende overheid is iets heel anders dan een handhavende overheid en vraagt ook om ander gedrag en om andere competenties.



Bij het vaststellen van de communicatiecyclus is de belangrijke vraag wat de toegevoegde waarde van communicatie als instrument is en of het het juiste instrument is. Andere beleidsinstrumenten kunnen veel effectiever zijn:

- financiële instrumenten zoals subsidies of voorzieningen;
- technische instrumenten zoals het direct oplossen van een verkeersknelpunt;
- juridische instrumenten zoals het wegnemen van hobbels en obstakels in een verouderde wet.

**Tabel 3**

*Rol van de overheid, communicatiecyclus en kernbegrippen in de zeven fasen*

beleidsfase	agenda-vorming	beleids-vorming	besluit-vorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend/ faciliterend	normerend	aansturend	organiserend	dienst-verlenend	controlerend
communicatiecyclus	agenda setting, awareness	interactieve beleidsvorming, participatieladder	informerend over besluitvorming (wetten, maatregelen, plannen)	concretiseren	verantwoording door voorlichting	producten- en dienstenmarketing	instructies en voorschriften
kernbegrippen	issues en crises	relaties en netwerken	helder speelveld	ambachtelijke invulling	public service	transactie	feedback (voortgang)

De nieuwe leider van het CDA, Balkenende, zette bij zijn aantreden in september 2001 heel duidelijk 'normen en waarden' weer op de agenda. De inspirerende rol werd in de maanden voor de verkiezingen als nooit tevoren ingevuld door Pim Fortuyn. Zijn stijl kenmerkte zich door het benadrukken van de noodzaak om enkele problemen die dicht bij de burger staan aan te pakken: asielzoekers, veiligheid, wachtlijsten, files, onderwijs. Hij verwoordde de sense of urgency die vele kiezers voelden en tijdens de formatie in Rotterdam – waar Fortuyn als lijsttrekker van Leefbaar Rotterdam vanuit het niets leider van de grootste fractie in de gemeenteraad werd – gaf hij zelfs letterlijk aan op de vraag hoe de veiligheid dan vergroot moest worden: 'Dat weet ik niet hoor, dat zoeken de deskundigen maar uit.' Andere lijsttrekkers verweeten hem alleen problemen aan te dragen en geen oplossingen te bieden. Zij richtten zich veel meer op het waarom en hoe: zij spraken alsof zij zich in de beleidsvormings- en besluitvormingsfase bevonden, waarin van de overheid een regisserende, faciliterende of normerende rol gevraagd wordt. Dijkstal liet zich tegen het einde zelfs verleiden tot een bijna organiserende rol door op moeilijke vragen te antwoorden: 'Als de mensen maar komen stemmen.'

Enschede (13 mei 2000) en Volendam (1 januari 2001) waren aanleidingen om de veiligheid van steden en openbare gelegenheden weer ter discussie te stellen met alle betrokkenen. In 2000 trok ook een affaire van financiële aard de aandacht: de Ceteco-affaire met de provincie Zuid-Holland als hoofdpersoon.

*Inhoud/boodschap* - Het gaat om de juiste boodschap in de juiste fase van het beleidsvormingsproces. Elke beleidsfase heeft een eigen boodschap, waar bij voorkeur een ontwikkeling in zit (zie tabel 4). De rode draad is steeds de noodzaak of ambitie van het beleidsvormingstraject, deze moet terug te brengen zijn tot één pakkende zin. Dat zijn boodschappen als 'Niets doen is geen optie,' bij de aanleg van een weg of de herinrichting van een gebied; 'Iedereen wordt hier beter van,' bij de invoering van een nieuw belastingstelsel; 'Zero tolerance', het veiligheidsbeleid van burgemeester Guillianio in New York.

**Tabel 4**  
De inhoud van de communicatie van de overheid in de zeven fasen

beleidsfase	agenda-vorming	beleids-vorming	besluit-vorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend en faciliterend	normerend	aansturend	organiserend	dienst-verlenend	controlerend
inhoud/ boodschap	Wat houdt ons bezig? Waarom? (nut, noodzaak en ambitie)	Waarom? Hoe kunnen wij dit doen?	Discussie over hoe? En dat gaan we doen!	Hoe geven wij het besluit vorm? Hoe komt het eruit te zien?	Wie? Waar? Wanneer?	Hoe doe ik dit? (Welk formulier?)	Daarom doen we dit! (Resultaten)

Duidelijk is dat de formulering van de kernboodschap een zeer politieke en beïnvloedende aangelegenheid is. 'Er is geen geld meer,' zegt het kabinet Balkenende. Is dat zo? Dat hangt toch ook af van politieke keuzes zoals het tempo waarin de staatsschuld afgelost wordt? Het werkt wel zo: als het vaak genoeg aannemelijk gemaakt is door veel verschillende mensen, dan is het op een gegeven moment ook zo. Percepties zijn ook feiten, zeggen sommigen.

Een gewaardeerde overheid levert oplossingen voor problemen van burgers. En dan geen beleidsoplossingen, maar tastbare oplossingen en zichtbare inzet om problemen te verbeteren. Zo opgeschreven, doet de redenering zo eenvoudig aan; hierin ligt wel besloten waarom Fortuyn een bepaalde doelgroep aansprak en andere partijen niet. Het is menselijk om meegenomen te worden door de complexiteit van het beleid, maar daarmee bestaat de kans dat de onderdaan of de klant naar de achtergrond verdwijnt en die beoordeelt als kiezer uiteindelijk het succes.

Bijvoorbeeld in het veiligheidsvraagstuk is het een hele klus om een goede boodschap over te brengen. Er zijn onderdanen die resultaten willen zien, die willen dat de overheid controleert en feedback op de voortgang geeft. Zij bevinden zich in de handhavende fase. Misschien staan zij 'zero tolerance' voor: een discussie die thuishoort in de eerste twee fasen van het beleidsproces: de inspirerende en regisserende fase. Want willen we een veiligheidsstaat of een politiestaat? De overheid dient alle betrokkenen (burgers, gemeente, politiek, Openbaar Ministerie, partners als de Nederlandse Spoorwegen, scholen, welzijnsinstellingen) in het gelid te houden om gezamenlijk een zichzelf versterkend consistent veiligheidsbeleid te kunnen voeren.

De fasen lopen hier duidelijk parallel: het een doen en het ander niet laten of 'tijdens de verbouwing blijft de winkel open', zijn uitingen daarvan. Nadat de gemeenteraad van Rotterdam in november 2001 een vijfjarenprogramma voor de veiligheid aannam (besluitvorming), benadrukte de burgemeester onmiddellijk daarna het belang van resultaten (gebruik en handhaving). Een moeilijk punt daarbij is dat implementatie en uitvoering niet van de ene dag op de andere geregeld kunnen zijn. De discussies over het soort beleid gaan gewoon verder met de komst van een nieuw gemeentebestuur (beleidsvorming). Een begrijpelijk voorbeeld van niet-synchroon lopende boodschappen en faseringen.

Een tweede voorbeeld. Toen de Tweede Kamer in november 1997 minister Jorritsma verzocht de mogelijkheden van invoering van de maatregel rekeningrijden te onderzoeken, heeft Verkeer en Waterstaat dat aanvankelijk hoofdzakelijk opgevat als een technische opdracht: is het mogelijk een systeem te ontwerpen dat ongeacht de weers- en verkeersomstandigheden alle passerende voertuigen zou registreren? De onderzoeksopdracht had ook kunnen luiden: 'Onderzoek of nut en noodzaak van een dergelijke ingrijpende maatregel die gedragsverandering beoogt (namelijk spreiding van de spits) en die het dagelijks leven van vele miljoenen weggebruikers beïnvloedt, kan rekenen op steun van de kiezer en daarmee op steun in het parlement.' Waar de overheid en professionals zich in de beleidsvormende fase bevonden en soms preludeerden op de implementatiefase (zie bijvoorbeeld de proefopstelling rekeningrijden voor het houden van de systeemtest op de A12 bij Woerden in 2001), waren kiezer en parlement nog niet overtuigd van nut en noodzaak van een dergelijke prijsmaatregel. De fase waarin de overheid zich bevond, liep niet synchroon met die van de burger en de boodschap van de overheid was in die fase niet adequaat voor de kiezer. Pogingen van minister Netelenbos om in de periode 1998-2001 stappen verder te komen, werden beoordeeld als 'door de strot duwen met het regeerakkoord in de hand' en zelfs als omkoping. Uiteindelijk werd invoering van de maatregel achterhaald door de techniek: kilometerheffing bleek al in 2006 te realiseren in plaats van in 2010, zoals in 1997 nog gedacht werd. Het nieuwe kabinet gaat weer voor meer asfalt.

*Communicatiemiddelen en -kanalen* - Iedere fase heeft een bepaalde mix van en dosering aan communicatiemiddelen en -kanalen (zie tabel 5).

**Tabel 5**  
Middel en kanalen in de  
zeven fasen

beleidsfase	agenda- vorming	beleids- vorming	besluit- vorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend en faciliterend	normerend	aansturend	organiserend	dienst- verlenend	controlerend
middelen en kanalen: L = leidend; O = onder- steunend	L = onder- zoek, pers; O = internet (facts & figures)	L = persoon- lijke commu- nicatie, bijeen- komsten met startdocument en spelregels; O = internet, schriftelijke communicatie	L = perscon- ferentie, pers- bericht, ver- slaglegging, 'moment- opnames'; O = internet (onderliggen- de stukken)	L = bijeen- komsten: ateliers, ontwerp sessies; O = internet, informatie- centra	L = massa- media (instructies, adviezen); O = internet, e-loket	L = e-loket; O = massa- media, fysiek loket	L = pers- benadering; O = internet (voortgangs- rapportages, onderzoeken, resultaten tracking and tracing, acties)

Het basispakket aan middelen en kanalen kent iedereen:

- Persoonlijke communicatiemiddelen voor de interne en externe relaties, individueel en collectief, met gebruikmaking van *personality power* en charisma.
- De media (pers, radio, televisie, internet) door middel van woordvoering, persvoorlichting, persbriefings, persberichten, kant-en-klare artikelen ten behoeve van free publicity.
- Schriftelijke media voor relatiebeheer en -onderhoud, uiteenlopend van pagina's in huis-aan-huisbladen, gemeentemagazines voor de burger, nieuwsbrieven voor specifieke doelgroepen, personeelsbladen, enzovoort. Het aandeel van de schriftelijke media is vaak te groot.
- Audiovisuele media, uiteenlopend van ingekochte zendtijd via de massamedia voor reclame tot in de toekomst wellicht voor soaps.
- Nieuwe media, met in ieder geval een internetsite maar ook in *experience*-vorm (informatiecentra bijvoorbeeld, events als de Floriade).
- Communicatie via symbolen en gedrag (kunst, sponsoring, archief, enzovoort).

De inzet van middelen is altijd afhankelijk van het doel van die betreffende beleidsfase. Om het publieke vertrouwen te vergroten, is persoonlijke communicatie het meest effectief, al dan niet via intermediairs. Daarnaast zijn er de aanvullende kanalen zoals Postbus 51, internet, de telefonische informatievoorziening. Belangrijk is dat bestuurders en politici het Binnenhof afkomen of het stadhuis uitkomen. Hightech alleen in combinatie met *hightouch*, om met Naisbitt (1995) te spreken, om de burger niet in de virtuele verten te laten verdwijnen. Net zo belangrijk als alle kanalen tezamen is dat een bestuurder herkenbaar invulling geeft aan haar of zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een ambitie van interactiviteit en wisselwerking is alleen waar te maken in fijnmazige netwerken waar persoonlijk contact

is. Dat vraagt om *personality power*, om charisma, om lef, om flair. Risico's nemen en kwetsbaar durven zijn, levert ook respect en resultaat op.

Het spectrum geeft aan in de agendavormingsfase in te zetten op onderzoek en *facts and figures*, en niet op massamediale middelen en campagnes. Het gaat om het creëren van bewustwording. Dan kunnen partijen (zowel overheid, politieke partijen als belangenbehartigingsorganisaties en one-issuebewegingen) met *facts and figures* pers en intermediairs proberen te overtuigen, zodat er een versnelling en vergroting van dit onderwerp in het maatschappelijk debat ontstaat.

Geëigende middelen in de beleidsvorming zijn ateliers, ontwerpessies, workshops, bijeenkomsten via allerlei uiteenlopende methoden zoals de metaplanmethode, electronic-boardroom- en group-decisionmethoden, de infraplanmethode die het Ministerie van Verkeer en Waterstaat midden jaren 1990 heeft ontwikkeld, de competitie van ideeën die het CDA in 2000 heeft opgezet. Strategische keuzes betreffen ten eerste de inzet van de media (pers, radio, televisie) en ten tweede de inzet van betaalde middelen. De media vormen een belangrijk communicatiekanaal: via hen is de massa te bereiken. Kanttekeningen zijn dat de pers onafhankelijk is en hun output kan verschillen van de gegeven input en dat alleen actieve informatievoorziening onvoldoende is in de fase van beleidsvorming. Met actieve informatievoorziening en voorlichting zijn er nog geen actieve kiezers, coproducten, klanten en onderdanen die ook verantwoordelijkheid nemen, wat wel wenselijk is in een goed functionerende democratie. Een opener verantwoordingsproces, aangevuld met informatie op internet, is een streven dat past in de besluitvormingsfase. De kernvraag bij de inzet van middelen bij niet-geaccepteerd beleid is: mag de overheid betaalde communicatie inzetten als er nog geen parlementair besluit aan ten grondslag ligt? Met andere woorden, mag betaalde communicatie in de fasen van agenda- en besluitvorming? Deze discussie is actueel geworden omdat bijvoorbeeld one-issuebewegingen als Natuurmonumenten of belangenbehartigingsorganisaties als de ANWB wel geld hebben om betaalde campagnes te voeren en dat vóór besluitvorming ook doen op kosten van hun leden. Zo ontstaat er een ongelijke strijd, waarin de overheid zichzelf de handen op de rug bindt. Het kabinet heeft zich in november 2001 op het standpunt gesteld dat dit mag onder voorwaarden. Voorbeelden zijn er nog niet. Ook dit punt werkt de Voorlichtingsraad nader uit na de zomer van 2002.

*Interactiepatronen* - Interactiepatronen geven aan hoe de formele communicatierichtingen zijn tussen overheid, pers en partners en burgers (zie figuur 2). Daarnaast bestaat er een groot aantal veel informelere lijnen tussen de actoren. De belangrijkste daarvan is die tussen burgers onderling. Hierna volgt een zeer simpele weergave van spelers, communicatielijnen en richtingen (een- en tweezijdig, top-down en bottom-up, horizontaal en verticaal).

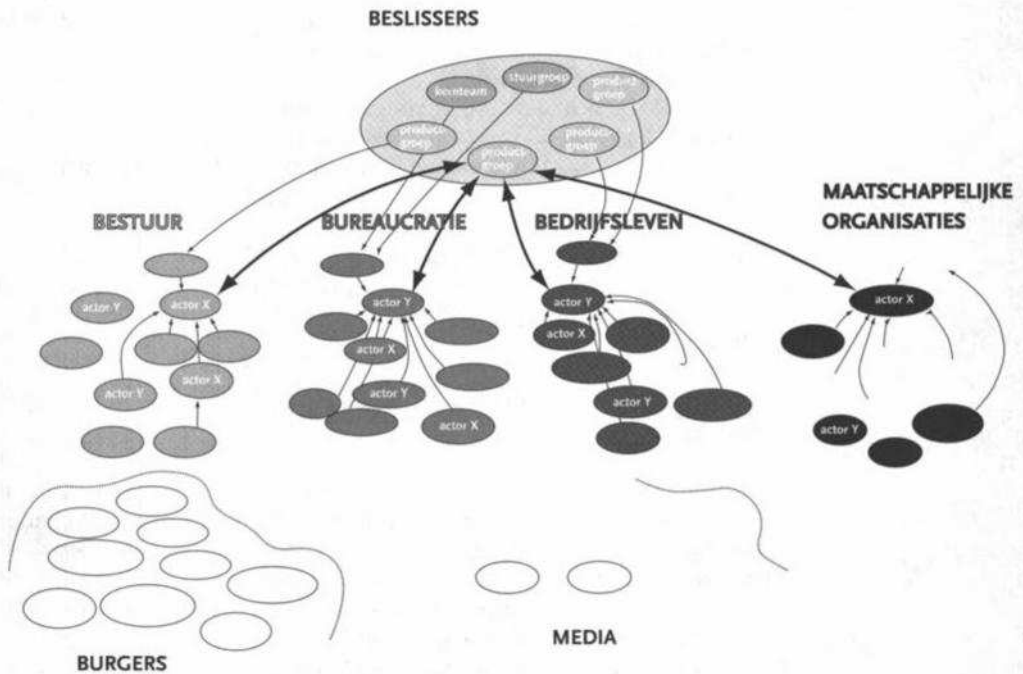
**Figuur 2**  
*Interactiepatronen*  
*tussen overheid, pers,*  
*partners en burgers*  
*voor de zeven fasen*

	<p>De agendavorming is een bottom-upproces. Onderwerpen verschijnen op de agenda voor bepaalde krachten in de maatschappij.</p>
	<p>De beleidsvorming bestaat uit loops van horizontale en verticale, top-down- en bottom-upprocessen.</p>
	<p>De communicatie over de besluitvorming is top-down.</p>
	<p>De planvorming is soms een interactieve fase met veel inbreng van omwonenden en belanghebbenden, maar soms de fase van ambachtelijke invulling. Gezien de duur van de fase, kan hierin een aantal communicatievormen onderscheiden worden.</p>
	<p>In de uitvoeringsfase gaat het om public service: de mensen moeten weten waar ze aan toe zijn. Wat betekenen die WAO-discussies voor mij? Voorbeelden van public service: het Belastingdienstprogramma op televisie als spelshow, het verkeer op AT5.</p>
	<p>In de dienstverlening gaat het om de transactie. In het bedrijfsleven is nette afhandeling van een transactie de basis voor een langdurige goede relatie; de overheid maakt de slag van de burger als captive naar de burger als klant.</p>
	<p>Handhaving is top-down. De overheid legt op via uitvoeringsinstanties op afstand. Tracking en tracing levert belangrijke feedback op beleid: werkt de maatregel zoals deze bedoeld is?</p>

De rolverdeling in de communicatie voor de vertegenwoordigers is voor de overheid zeer wezenlijk, met name in de fasen met veel interactie (agenda-vorming, beleidsvorming, planvorming). In participatietrajecten dient een bestuurder met gezag zich te profileren als organisator (bijvoorbeeld de burgemeester) en zeker geen inhoudelijk standpunt in te nemen. Afhankelijk van het verloop in de agendavorming en beleidsvorming kan een wethouder dat wel doen: standpunten moeten ook verwoord worden door aansprekende 'talking heads' en als de gekozen bestuurders zwijgen, kunnen kiezers zich weer beroepen op onze representatieve democratie. Kaders en spelregels per fase helpen om alle spelers hetzelfde spel te laten spelen en dit naar tevredenheid te doen.

Voor elk van de zeven fasen is in kaart te brengen wie de belangrijkste actoren zijn met behulp van een sociogram, een weergave van de relevante relaties (zie figuur 3). Waar het organogram ingaat op formele relaties in één organisatie, geeft het sociogram weer hoe de formele en informele lijnen lopen tussen alle relevante spelers in een vraagstuk, ongeacht hun organisatie. Een sociogram is daarom ook meer fluïde en aan verandering onderhevig. Het geeft een overzicht van de belangrijke partners, klanten, coproducenten, enzovoort.

**Figuur 3**  
Een sociogram voorafgaand aan de normerende fase waarin de overheid besluit



*Kleur* - Ten slotte iets over de kleuren van elke fase. Als de zeven fasen voorzien worden van een kleur, is voor alle betrokkenen duidelijk in welke fase en op welke plaats in het spectrum zij zich bevinden. In Brussel en Londen koppelt men kleuren aan fasen in de besluitvorming: *the green, the white and the yellow papers*. Een eenduidige systematiek zou de herkenbaarheid vergroten voor partners, coproducten en belangstellenden.

### Het derde deel: discussie

Dit derde deel bestaat uit drie discussiepunten. Conclusies trekken over het al dan niet werken van het Communicatiespectrum en over het feit of het al dan niet een handvat biedt, is onzes inziens te vroeg; het ging immers om een eerste presentatie. Daarom volgen hier alleen aanzetten tot discussie.

#### *Randvoorwaarde: samenwerking management, beleid en communicatie*

In het eerste deel zijn vier randvoorwaarden geformuleerd voor succesvolle 'communicatie in het hart van het beleidsproces'. Eén daarvan is dat management, beleidsmakers en communicatie elkaar moeten verstaan bij besluitvorming rond een onderwerp. Een geëigende manier om dat te stimuleren, is door één beleidsonderwerp centraal te stellen dat de burger momenteel bezighoudt (veiligheid, inflatie, normen en waarden) in een sessie waarin management, beleids- en communicatiemensen gezamenlijk werken aan het opstellen van een beleids- en communicatiecyclus. Om recht te doen aan de verschillende invalshoeken, moet een thema voorafgaand aan een beleidsvormingstraject onzes inziens vanuit drie perspectieven gedefinieerd worden: het technisch-inhoudelijke, het bestuurlijke en het communicatieve perspectief. Discussiepunten en onderzoeksvragen zijn:

- of dit de 'ideale driehoek' is;
- hoe vaak een onderwerp voorafgaand aan een besluitvormingstraject vanuit deze drie perspectieven gedefinieerd wordt;
- of het eenzijdig of tweezijdig definiëren van een project vervolgens leidt tot het onnodig terugvallen in de beleidsfasen.

Onze hypotheses zijn dat dit de ideale driehoek is, dat een project in de praktijk niet altijd vanuit deze drie perspectieven gedefinieerd wordt en dat het terugvallen in de beleidsfasen hier in sommige gevallen aan toe te schrijven is.

#### *Randvoorwaarde: vervolg in de context van institutionele en politieke vraagstukken*

Als vierde randvoorwaarde is geformuleerd dat duidelijk moet zijn wat communicatie niet kan. De discussie over overheidscommunicatie moeten we onzes inziens vervolgen in de context van institutionele en politieke vraagstukken. De aanzet om nu een beleidskader te ontwikkelen, waarbij de interferentie tussen de representatieve en interactieve democratie centraal staat, is daarom in onze ogen een goede ontwikkeling. Interessant is om te bezien in hoeverre dit kader vrijblijvend of voorschrijvend zal worden. Het is immers voorstelbaar dat de burger recht krijgt op communica-



tie in bepaalde fasen van het beleidsproces en dat de meest geëigende vormen voorgeschreven gaan worden in de toekomst.

### Doelstellingen en beoordeling

Het doel van het Communicatiespectrum is te komen tot de meest geëigende vormen van communicatie in elke beleidsfase. De vraag is hoe een beoordelingskader eruit kan zien. Het succes van communicatievormen is immers vervlochten met het succes van het beleidsvormingsproces als zodanig. In zijn algemeenheid is te stellen dat het doel van interactieve beleidsvorming snellere en betere besluitvorming is, met als graadmeter het feit of alle betrokkenen aan het einde van het traject tevreden zijn (Teisman, 1992). Bekeken kan worden in welke mate communicatie een constructieve bijdrage heeft geleverd per fase. De vraag is echter of daar in zijn algemeenheid uitspraken over te doen zijn. Bovens & 't Hart (1998) geven in hun studie *Understanding Policy Fiascoes* aan dat er ten minste vijf sociale en politieke biases zijn in de beoordeling van politieke en bestuurlijke prestaties. Zo is beoordeling afhankelijk van het tijdvak waarin beoordeeld wordt (de 'time bias'). Zij noemen het voorbeeld van de opera van Sydney. Tijdens de twintig jaar durende bouw beoordeelden alle Australiërs dit project als een ramp; vanaf het moment dat het gebouw in 1974 opgeleverd werd, de toeristen toestroomden en het onmiddellijk een icoon voor Australië werd, is de reputatie van the Operahouse wereldwijd geroemd en zijn ze in eigen land trots. Was dit nu een goed of een slecht beleidstraject? Naast de time bias is er de 'ethnocentrism bias': van de culturele frames en sociale verwachtingen van de beoordelaars ten aanzien van de overheid. Er is een 'spatial bias', bestaande uit het gefragmenteerd bekend worden van kosten en baten of gefragmenteerd *issue hopping*: dan weer veel aandacht voor milieu-aspecten, de periode daarna opeens voor veiligheid of economische ontwikkeling. Een vierde bias is de 'public perception bias': die van de perceptie van het project door het publiek. De laatste bias die Bovens & 't Hart noemen, is de 'goal-based bias': de bias van de doelen die de actoren zich vooraf stellen.

De vraag naar het beoordelingskader zou beantwoord kunnen worden door vergelijking van kwalitatieve en kwantitatieve evaluaties van communicatietrajecten, zoals die in opdracht van ministeries, de Rijksvoorlichtingsdienst of lagere overheden uitgevoerd worden.

### Noten

- 1 Het Communicatiespectrum is ontwikkeld samen met Agnes Gomis, plv. directeur rvd/dtc als leden van de Digitale Kerngroep Commissie Wallage in februari 2001. Dit mede op basis van een lopend onderzoek naar de interferentie tussen bestuurskunde en communicatie met Hanneke Möhring, Tanja Verhey (beiden Berenschot) en Guido Kwikkers (zelfstandig adviseur). Toepassing in adviesklussen, gesprekken met vakgenoten van de Beroepsvereniging voor Communicatie en de Vereniging voor overheidscommunicatie, en collega's van Berenschot leidde tot verfijning.

## Literatuur

- Bekke, A. J. G. M., Perry, J. L. & Toonen, Th. A. J. (1995). *De ontzuiling voorbij: openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*. Den Haag.
- Bruijn, J. A. de, Heuvelhof, E. F. ten & Veld, R. J. in 't (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven.
- Bovens, M. & Hart, P. 't (1998). *Understanding policy fiascoes*. New Jersey.
- Commissie Burger en Overheid in de Samenleving (Commissie Docters van Leeuwen) (2001). *De noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag.
- Commissie Dualisme en Lokale Democratie (Commissie Elzinga) (2000). Alphen a/d Rijn.
- Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk (Commissie Francken) (2001). Den Haag.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) (2001). *In dienst van de democratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Economische Zaken (1999). *Nieuwe instrumenten voor interactieve beleidsvorming, een verkenning van beleidsinstrumenten in bits en bites*. Den Haag: SDU.
- Möhring, W., Gehrels, C. G., Plug, P. & Veld, R. J. in 't, (2002). *Beladen begrippen. Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*. Assen: Van Gorkum.
- Motivaction (2001). 'Burgerschapstijlen en overheidscommunicatie'. Bijlage 5 in *Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*.
- Munster, O. van, Gehrels C. G., Merckx, M. & Adriaanse, P. (1999). *De tekens van de nieuwe tijd. Over associaties in de eenentwintigste eeuw*. Den Haag: Elsevier.
- Naisbitt, J. (1995). *Being digital*. In het Nederlands vertaald 'De digitale wereld'.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2002). *Partnership in Veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- Rijnja, G. & Van der Laan, D. (2002). RVD/DTC en Academie voor overheidscommunicatie. vvo en vvc.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2002). *De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context*. Den Haag.
- Tjeenk Willink, H. D. (1999). Zonder titel (24 september).
- Tops, P. W. & Zouridis, S. (2000). 'Burgers en overheidscommunicatie'. Bijlage 3 van: Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Twist, M. van, Boer, M. den, Mill, B. van & Geut, L. (2002). *Beelden van bestuur*. Trendstudie Berenschot. Utrecht: Lemma.
- Teisman, G. R. (1992). *Complexe Besluitvorming*. Den Haag: VUGA.
- Vasterman, P. (1999). *Mediahypes: nieuws maken door de opwinding te verslaan*. Hogeschool van Utrecht cahier nummer 20. Utrecht: Hogeschool van Utrecht.
- Winsemius, P. (1993). *De beleidslevencyclus*.

## Summary

Carolien Gehrels

### The Communication Spectrum

One of the seventeen recommendations of the Committee on the Future of Government Communication (2001) spoke of positioning communication in the process of policy development. To do so, the article states, one has to know exactly what this process entails.

For each of the seven phases of policy development - agenda-setting, policy-making, decision-making, planning, execution, implementation and maintenance - the article names characteristics, goals and roles of the government and its constituents, their relations and the ideal communication and interaction strategies.

In doing so, the article introduces the Communication Spectrum, presenting it for

further discussion. The Spectrum is an instrument that provides, on the one hand, a framework for managers, policy-makers and experts in communication when articulating and translating the communication strategy. On the other hand it offers managers who are responsible for communication a helping hand in choosing the right approach.

An increasing amount of turbulence and the ever-larger number of parties involved in the process of policy development undeniably links communication to the content and process. A successful approach to policy development lies in the capacity of government organisations to combine these three powers. Unfortunately, experience demonstrates that this is not always the case. The article encourages the use and adaptation of the Spectrum to help organisations pursue this goal.

# Communicatiemanagement bij de overheid: toegerust voor de aanbevelingen van Wallage?

De Commissie Wallage heeft haar aanbevelingen over overheidscommunicatie opgesteld op basis van twee kernthema's: 'meer transparantie in en verantwoording van het overheidshandelen' en 'meer interactie in de ontwikkeling ervan'. Communicatie komt daarmee in het hart van het beleidsproces en moet bovendien verbreden: van eenzijdigheid naar tweezijdigheid, van instrument in de beleidsuitvoering naar instrument in de beleidsontwikkeling. Het is de vraag of de huidige communicatiedeskundigheid binnen de overheid en de manier waarop deze nu is georganiseerd, kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van deze aanbevelingen. Onderzoek laat zien dat de afdelingen het noodzakelijke mandaat nog niet hebben en ook niet voldoen aan de eisen van professionalisering hiervoor. In het laatste deel van dit artikel stellen wij daarom voor om eerst vast te stellen welke takenclusters nodig zijn om aan de aanbevelingen te kunnen voldoen, en op basis daarvan de communicatieafdelingen in te richten.

## Inleiding, vraagstelling en methode

Kernthema's in het rapport van de Commissie Wallage (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001) zijn 'interactiviteit', 'transparantie' en 'verantwoording' met als consequentie voor de communicatieprofessional meer 'communicatieregie' in het hele beleidsproces (aanbeveling 7) en voortdurende evaluatie ervan (aanbeveling 9). Voorlichting en communicatie, aldus het rapport, verschuiven van een verschijnsel in de marge van het proces van beleidsontwikkeling en -verantwoording naar het hart ervan. De commissie ziet een belangrijke rol weggelegd voor de communicatieprofessional bij de overheid: 'Het is aan de communicatieprofessional om de bestuurder in dit proces te adviseren' en 'Om de gewenste transparantie en interactie te bereiken, is het van groot belang dat de communicatiedeskundigheid vroegtijdig betrokken wordt bij het beleidsproces' (p. 46).

---

Betteke van Ruler is verbonden aan de Afdeling Bestuurs- en Communicatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam. Rob de Lange werkt bij de School voor Communicatiemanagement van de Hogeschool van Utrecht. Correspondentie aan de eerste auteur: De Boelelaan 1081, 1081 HV Amsterdam. E-mail: ruler@scw.vu.nl.

Aanbeveling 10 is dan ook: 'Centrale directies voorlichting moeten in staat gesteld worden om regie, samenhang en de kwaliteit in de communicatie van ministeries te waarborgen.'

In hoofdstuk 5 worden de taken van de afdeling communicatie op een rij gezet:

- 1 openbaarmaking en toelichting van maatregelen;
- 2 beïnvloeding van opinies in maatschappelijk gewenste richting;
- 3 ondersteuning van tweezijdige contacten tussen burger en overheid;
- 4 woordvoering namens de politieke leiding (op het continuüm van 'mededelingen aan de pers' en 'imagobescherming');
- 5 involvering van derden in de beleidsvorming;
- 6 reputatiebescherming door goede regie van alle communicatie en voortdurende monitoring en evaluatie.

De goede uitoefening van de taken vindt haar basis in het professionele handelen van de communicatiemanager en diens integriteit, en in de goede aansluiting op de verwachtingen van de burger, aldus de commissie (p. 33). De commissie is van mening dat 'een overkoepelend communicatiemanagement over de modaliteiten heen, daarom zeer gewenst is' (p. 34). In navolging van de commissie kiezen ook wij voor *communicatiemanagement* als overkoepelende term. Hieronder verstaan wij: de specialistische functie in of ten behoeve van een publieke of private organisatie die zich bezighoudt met het initiëren, sturen en begeleiden van alle communicatie in de context van de organisatie, binnen een bepaald beleidskader en vanuit de optiek van het functioneren van die organisatie in haar commerciële, politieke, technologische en sociale omgeving. Het betreft dus alle activiteiten die doelbewust en gericht worden ingezet om communicatie- en informatieprocessen te sturen, om daarmee bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelen van de organisatie (Van Ruler, 1998). Degene die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de communicatieactiviteiten noemen wij de 'communicatiemanager'.

Het kabinet toont zich in zijn reactie positief over de aanbevelingen en is zich ook bewust van het feit dat 'de implementatie van de aanbevelingen vraagt om de nodige voorzieningen, en eisen stelt aan de kennis, de houding en de vaardigheden van betrokkenen'.<sup>1</sup> Dit brengt ons tot de volgende vragen die wij in dit artikel aan de orde willen stellen:

- a Welke positie, voorzieningen, kennis, houding en vaardigheden zijn nodig om te kunnen voldoen aan de wensen van de commissie op het gebied van communicatiemanagement?
- b Biedt de huidige positie van de afdelingen communicatie(management) en de aanwezige communicatiedeskundigheid een voldoende basis om het gewenste takenpakket uit te voeren?
- c Indien dit niet het geval is, in welke richting zou dan gezocht moeten worden teneinde te komen tot de ontwikkeling van 'nodige voorzieningen, en de kennis, de houding en de vaardigheden van betrokkenen' om de aanbevelingen wel te kunnen ondersteunen?

Hoewel het rapport is geschreven voor de rijksoverheid zijn de aanbevelingen zowel volgens de Commissie Wallage zelf als volgens de Vereniging van Overheidscommunicatie (VVO) ook van toepassing op de lagere overheden, net als bij vorige staatscommissies het geval is geweest. Wij putten

voor het antwoord op de tweede vraag daarom uit de gegevens van de eerder door ons gepubliceerde *Monitor Communicatieberoepspraktijk*. Dat onderzoek was gericht op de organisatie van communicatiemanagement in de publieke en de private sector en had de 'verantwoordelijken voor de coördinatie van de uitvoering van communicatieactiviteiten' – de communicatiemanagers dus – als respondenten. De totale respons was 610; hiervan kwamen er 74 uit de overheidssector, zowel op gemeentelijk, provinciaal als rijksniveau. In dit tijdschrift (Van Ruler & De Lange, 2000) hebben wij al eerder uitvoerig verantwoording afgelegd van de gekozen methode; dat laten wij hier daarom achterwege. Tevens maken wij gebruik van een herhaling van het *Trendonderzoek*, speciaal onder gemeentes (De Vries, 2000). Voor het antwoord op de derde vraag maken wij gebruik van een studie naar takenclusters in het communicatiemanagement, die is uitgevoerd volgens de delphimethode en waaraan personen uit 25 landen in Europa meededen (Van Ruler et al. 2001; Van Ruler & Vercic, 2002; Vercic et al., 2001). De eerste vraag komt aan de orde in de volgende paragraaf.

### Theoretische plaatsbepaling

De vraag naar de 'positie van afdelingen communicatie' en de 'nodige voorzieningen, kennis, houding en vaardigheden' is een kwestie van mandaat. Een mandaat wordt zichtbaar in de *social and political location* van een beroep en de ruimte voor taakspecialisatie en handelingsbevoegdheid (Pieczka & L'Etang, 2000, p. 228). Dit komt onder andere tot uiting in het uitsluitend hoeven verrichten van communicatietaken in een aparte afdeling, en het hebben van een apart budget. Bovendien adviseert de Commissie Wallage een goede regie van de communicatie. Hoewel de mate van centralisatie van de regie van alle communicatie met name aflijkt te hangen van de gekozen identiteitsstructuur (Floor & Van Raaij, 1993; Knoers, 2001; Körver & Van Ruler, in voorbereiding), is in de literatuur een duidelijke overeenstemming te vinden over het feit dat voor een goede regie een overkoepelende afdeling nodig is en dat deze moet worden gesitueerd op het hoogste niveau in de organisatie (zie bijvoorbeeld Argenti, 1998; Caywood, 1997; Dolphin, 1999; White & Mazur, 1995) als onderdeel van de dominante coalitie (Grunig, 1992; Dozier et al., 1995). Daarmee wordt bedoeld dat de communicatiemanager behoort tot de kring van personen die de besluitvorming in een organisatie beïnvloeden. Dit impliceert dat de afdeling op managementniveau moet zitten dan wel een stafdienst moet zijn ten dienste van de besluitvormers in de organisatie (Mintzberg, 1993). Daarnaast stelt de commissie voor de afdelingen een rol te geven in de dialoog tussen overheid en burgers en de vergroting van de betrokkenheid van derden bij de beleidsvorming. Volgens Grunig (1992) en zijn onderzoeksteam kan dat alleen als de organisatie ruimte biedt voor tweezijdige communicatie, hetgeen inhoudt dat de organisatie bereid is zelf te veranderen op basis van signalen van buitenaf. Anders gezegd: communicatie moet ook invloed hebben op organisatie.

Het voorgaande samenvattend, zien wij als dimensies van het mandaat van de communicatieafdeling: de mate van taakspecialisatie, eigen budgetverantwoordelijkheid, een hoge positie in de hiërarchie en invloed op de eigen organisatie.

Zo'n mandaat krijgt een beroepsgroep niet zomaar. Pieczka & L'Etang

(2000, p. 226) stellen evenals Ehling (1992) en Grunig (1992) dat één van de belangrijkste determinanten van het verkrijgen van een mandaat de mate van professionalisering van de beoefenaren zelf is. Daarnaast spelen volgens Grunig ook de visie van de top van de organisatie op de rol van communicatie en de vigerende bedrijfscultuur een belangrijke rol. Deze twee aspecten laten wij hier – hoe belangrijk ook – buiten beschouwing; wij concentreren ons op de mate van professionalisering van de beroepsbeoefenaren zelf.

Literatuur over beroepsociologie (Carr-Saunders, 1966; Van der Krogt, 1981; Pieczka & L'Etang, 2000) laat zien dat het voor de ontwikkeling van een beroep essentieel is dat er sprake is van kennisontwikkeling. Dat gaat volgens Van der Arend (1992, p. 44) verder dan kennisoverdracht op basis van ervaringen van andere beroepsbeoefenaren en *common sense*. Voor kennisontwikkeling is abstractie van die ervaringen nodig, theorievorming dus, en reflectief gebruik in de praktijk van die systematisch opgebouwde kennis. In klassieke opvattingen van professionalisering wordt het met goed gevolg afgerond hebben van een specifiek op de professe gerichte opleiding als onontbeerlijk gezien. In toenemende mate wordt echter (ook) nadruk gelegd op het 'op het juiste moment het juiste weten te doen'. Langdurige ervaring wordt daarbij doorgaans gezien als een belangrijke factor (Holyoak, 1991), evenals het voortdurend en weloverwogen kunnen reflecteren (Argyris, 1994; Schön, 1983) waarbij teruggerepen moet kunnen worden op kennis over de context van de situatie. Dit laatste betekent dat het doen van onderzoek een noodzakelijke voorwaarde is voor de ontwikkeling en uitoefening van een professe. In navolging hiervan zien wij als dimensies van professionalisering: een specifieke opleiding, langdurige ervaring op het vakgebied, en het (laten) doen van onderzoek.

De eerste onderzoeksvraag is hiermee beantwoord. De vraag die nu voorligt, is of de huidige positie van de afdelingen en de manier van werken binnen deze afdelingen hieraan voldoet.

Om een antwoord te krijgen op de tweede deelvraag en een beeld te schetsen van het huidige mandaat en de mate van professionalisering van communicatiemanagement in de overheidssector, bespreken wij hier een aantal onderdelen uit het *Trendonderzoek Communicatieberoepspraktijk* (zie ook Van Ruler & De Lange, 2000).

Het huidige mandaat wordt hier geoperationaliseerd in vier vragen:

- 1 Is er sprake van taakspecialisatie in de vorm van een aparte afdeling communicatiemanagement die ook als zodanig zichtbaar is in het organogram van de organisatie en waarbinnen specialisten werken?
- 2 Is dit een afdeling op het niveau van de dominante coalitie?
- 3 Zijn er structurele budgetten voor communicatieactiviteiten?
- 4 Heeft communicatie invloed op organisatie volgens de verantwoordelijken voor de coördinatie van communicatieactiviteiten?

De mate van professionalisering van de verantwoordelijken voor de coördinatie van communicatieactiviteiten wordt geoperationaliseerd in de volgende drie vragen:

- 1 Hebben de communicatiemanagers een specifieke opleiding?
- 2 Hebben de communicatiemanagers werkervaring in de branche?
- 3 Wat zijn de kerntaken van de afdelingen communicatie en valt onderzoek daaronder?

## Het huidige mandaat

### Taakspecialisatie

Uit het *Trendonderzoek Communicatieberoepspraktijk* bleek dat weliswaar bijna alle organisaties met meer dan 50 medewerkers (kleinere waren niet in het onderzoek betrokken<sup>2</sup>) één of meer medewerkers konden aanwijzen aan wie communicatietaken waren toebedeeld, maar dat dit maar voor de helft personen betroffen die kunnen worden aangemerkt als communicatiespecialist. De andere helft bleek ook andere taken te hebben, in de marketing, sales, P&O, secretariaat, officemanagement, of nog weer geheel andere. In de overheidssector is echter beduidend vaker sprake van specialisering op dit gebied dan bij overige organisaties (zie tabel 1).

**Tabel 1**  
Gemiddeld aantal medewerkers met alleen communicatietaken (voltijd) en medewerkers die naast communicatietaken ook andere taken vervullen (deeltijd) bij overheid en niet-overheid

aantal medewerkers met communicatietaken	overheid	overige sectoren
gemiddeld aantal voltijd	4,9	3,2
gemiddeld aantal deeltijd	1,1	3,0
Totaal n =	74	533

We kunnen stellen dat taakspecialisatie binnen de overheid veel verder is doorgedrongen dan binnen de andere sectoren.

Een andere indicator voor taakspecialisatie is het hebben van een afdeling waarbinnen de communicatieactiviteiten worden gecoördineerd en die ook als zodanig zichtbaar is in het organogram. Ook hierbij kunnen we constateren dat het communicatietakenpakket in de overheidssector verder is gespecialiseerd dan in de overige sectoren. In het totale onderzoek gaf ruim 60% van de respondenten aan één aparte afdeling te hebben waarbinnen de communicatieactiviteiten worden gecoördineerd. In de overheidssector is dat 85%, in de private sector slechts 58%, een significant verschil ( $p = 0.000$ ). Nog duidelijker wordt het verschil als we kijken naar de mate van zichtbaarheid van de communicatiedeskundigheid in het organogram. In de overheidssector heeft 85% van de respondenten die zeiden verantwoordelijk te zijn voor de coördinatie van de uitvoering van communicatieactiviteiten een benaming van zijn of haar functie die verwijst naar communicatie. In de overige sectoren is dat slechts bij 35% van de aan dit onderzoek meewerkende organisaties het geval.

### Positie

Een tweede vraag is wat de positie van de afdelingen in de hiërarchie is. Voor de beroepsgroep als geheel bleek dat de meeste afdelingen hoog in de organisatie zijn geplaatst: 25% is gesitueerd in het managementteam, 30% heeft een staftaak ten behoeve van de top, 25% een staftaak ten behoeve van het managementteam. In de overheidssector liggen deze percentages echter beduidend anders (zie tabel 2).



**Tabel 2**  
 Positie van de verantwoordelijken voor communicatiemanagement, uitgedrukt in percentages per sector (n = 402)

positie	overheid	overige sectoren
managementteam	8%	28%
staf hoog	32%	30%
staf laag	11%	25%
middenmanagement	25%	13%
uitvoerend	18%	5%
anders	6%	-
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

In de overheidssector zitten de afdelingen gemiddeld lager in de organisatie dan in de overige sectoren. Dit geldt nog sterker als we alleen kijken naar de afdelingen die ook als zodanig zichtbaar zijn in het organogram door hun benaming (zie tabel 3).

**Tabel 3**  
 Plaats in de hiërarchie van afdelingen met communicatie in de benaming (n = 222)

	overheid	privaat
lid managementteam	6%	15%
staf hoog	32%	39%
staf laag	13%	31%
middenmanagement	25%	11%
uitvoerend	19%	5%
anders	6%	-
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Er zijn in de overheidssector dan wel vaker speciale afdelingen die ook als zodanig zichtbaar zijn in het organogram, maar deze afdelingen hebben ook vaker een middenmanagement- of uitvoerende positie in het organogram. Ook de categorie 'anders' blijkt te worden gevuld door afdelingen uit de overheidssector; antwoorden in deze categorie hadden te maken met 'er is een team van personen dat uit verschillende units binnen de organisatie is samengesteld', dan wel een zo specifieke ophanging in de organisatie dat die niet in een categorie onder te brengen was.

We kunnen concluderen dat het communicatiemanagement in de overheidssector als zelfstandige en ook als zodanig zichtbare afdeling duidelijker in de hiërarchie van de organisatie aanwezig is dan het geval is bij de overige sectoren. Maar aan een belangrijke voorwaarde voor het kunnen voeren van een overkoepelend communicatiebeleid, een positie binnen de dominante coalitie, in de vorm van een managementpositie of een stafpositie direct onder het bestuur, wordt in bijna tweederde (63%) van de overheidsorganisaties die aan dit onderzoek meededen, niet voldaan.

### Budgetten

Een derde aspect van het mandaat is het zelfstandige budget. Centrale directies communicatiemanagement moeten de ruimte hebben om hun eigen afdelingsbeleid te ontwikkelen en op hoog beleidsniveau te kunnen opereren. Veel auteurs stellen daarom dat een communicatiemanager een eigen budget nodig heeft om als manager te kunnen optreden (zie Dozier et al., 1995; Veenman & Van Doorn, 1997; Hazekamp, 1997). In dit licht valt op dat bijna de helft van de respondenten in het onderzoek aangaf dat zij geen structureel budget voor communicatie hebben (40%) of het budget niet weten (9%). Opnieuw is dit voor de overheidssector ( $n = 74$ ) anders dan voor de overige sectoren. Weliswaar zijn de budgetten gemiddeld veel kleiner (ff 180.629 tegenover ff 1.261.053), maar in de overheidssector is bij 75% van de respondenten wel een structureel budget voor communicatie-activiteiten aanwezig, terwijl dit bij 45% van de respondenten uit de overige sectoren het geval is. Hoewel dat in de lijn van de verwachtingen zou liggen, blijkt dit vrijwel niets te maken te hebben met de plaats van de communicatieafdeling in de hiërarchie (zie tabel 4).

**Tabel 4**  
Regressieanalyse van de relatie tussen budget, plaats van communicatieafdeling in de hiërarchie en communicatie in de benaming van de communicatiemanager

	bèta
plaats van communicatie sector	0,08
communicatie in benaming	0,20**
	0,07

\*\*  $p = 0.000$

### Invloed op het organisatiebeleid

In het (prille) verleden werd communicatiemanagement vooral gezien als een uitvoeringsinstrument in de vorm van 'communicatie over beleid' en 'communicatie als beleid' (Dewez et al., 2001; Gomis, 1999). De commissie beargumenteert dat ook 'communicatie in beleid' een belangrijk segment moet zijn en in de kabinetsreactie wordt dat beaamd. Het kan niet anders dan dat communicatie dan ook invloed moet kunnen hebben op organisatie. De commissie lijkt hier ook naar te verwijzen als zij stelt dat 'het van groot belang [is] dat de communicatiedeskundigheid vroegtijdig betrokken wordt bij het beleidsproces' (aanbeveling 10).

Als indicatie voor de inzet van communicatie als tweezijdig instrument hebben we gevraagd of men vindt 'dat communicatie invloed moet hebben op het organisatiebeleid' en wij hebben tevens aan de orde gesteld of communicatie die invloed ook daadwerkelijk heeft. Opnieuw zien we verschil tussen de publieke en de private sector (zie tabel 5).

**Tabel 5**  
Gewenste en naar eigen zeggen daadwerkelijke invloed, per sector

	overheid	overige sectoren
invloed moet	85%	76%
communicatie heeft invloed	65%	73%

In de publieke sector zeggen meer mensen dat die invloed moet. Dit verwijst naar de wens om communicatie te zien als tweezijdig instrument. Dat neemt niet weg dat eveneens meer respondenten lijken te zeggen dat zij die invloed niet hebben (het verschil in de antwoorden op de eerste vraag is significant ( $p = 0.05$ ), op de tweede niet). Ander onderzoek, dat speciaal was gericht op communicatiemanagement bij gemeentes (De Vries, 2000;  $n = 106$ ), laat zien dat slechts 50% van de communicatiemanagers van de in het onderzoek betrokken gemeentes van mening is dat communicatie deze invloed ook daadwerkelijk heeft. Zij stellen dat dit komt omdat de afdeling niet op de juiste plek zit om direct contact te hebben met de besluitvormers en dat anderen in de organisatie onvoldoende het belang ervan inzien, maar ook dat de professionaliteit van de communicatiemedewerkers onvoldoende is (p. 20).

### Professionalisering

De premisse in dit artikel is dat professionalisering een belangrijke voorwaarde is om een beter mandaat te krijgen. De mate van professionalisering van het communicatiemanagement binnen de overheidssector stellen we aan de orde via drie vragen: opleiding, werkervaring en kerntaken, waarbij wij met name geïnteresseerd zijn in de rol van onderzoek.

### Opleiding

De gemiddelde verantwoordelijke voor communicatie is hoog opgeleid: 76% heeft een hbo- of wo-opleiding. Voor de hele respondentengroep samen blijkt dat 16% een specifieke opleiding in de communicatie heeft. Dit ligt anders voor de overheidssector (zie tabel 6).

**Tabel 6**  
Hoogste opleiding van de  
communicatiemanagers,  
verdeeld naar overheid en  
niet-overheid

	overheid	overige sectoren
voortgezet onderwijs	22%	24%
hoger onderwijs in communicatie	28%	14%
hoger onderwijs anders	50%	63%
totaal	100%	100%
n =	74	530

Van de verantwoordelijken voor communicatiemanagement in de overheidssector heeft 28% een specifieke hbo- of wo-communicatieopleiding (inclusief opleidingen psychologie of letteren met communicatievakken), tegenover 14% in de overige sectoren. Dit betekent dat de basiskennis over hoe communicatie werkt bij de communicatiemanagers binnen de overheid geacht kan worden vaker aanwezig te zijn dan bij de communicatiemanagers binnen de overige sectoren. Het neemt echter niet weg dat ook voor de overheidssector geldt dat het hebben van een specifieke vooropleiding bepaald geen norm is. Hier komt bij dat de meeste afdelingen klein zijn. Het gemiddeld aantal medewerkers per organisatie in de overheidssector is 5,8 ( $SD = 11.3$ , variërend van 0 tot 75 personen). Meer dan een

derde (35%) van de communicatieafdelingen in de overheidssector heeft maar één of twee medewerkers en nog eens bijna een vijfde (18%) heeft er drie tot vijf. Uit eerder onderzoek was ook al gebleken dat de communicatiemanager, hoewel hij allerlei managementtaken heeft, vrijwel evenveel uitvoerende taken verricht als zijn medewerkers: hij is dus vooral een meewerkende chef (Van Ruler, 2000).

Het hebben van een specifieke communicatieopleiding correleert overigens significant met het voeren van een benaming met 'communicatie' erin. Opleiding kan worden gezien als een voorspellende variabele voor de benaming van de functie van de verantwoordelijke en daarmee voor het verkrijgen van dit onderdeel van een mandaat.

### Werkervaring

Meer dan de helft van de respondenten vervult de huidige functie drie jaar of minder, 13% van hen bekleedt die functie nog geen jaar. De standaarddeviatie is echter hoog, want gemiddeld waren de respondenten 4,5 jaar werkzaam in hun huidige functie ( $n = 602$ ,  $SD = 5,4$ ). Voor de overheid ligt dit aanzienlijk hoger: gemiddeld 6,2 jaar ( $n = 74$ ,  $SD = 6,5$ ). Voor de niet-overheid is dat gemiddeld 4,3 jaar ( $n = 528$ ,  $SD = 5,2$ ); het verschil is significant ( $p = 0,005$ ).

Interessanter voor de vraag naar professionalisering is echter de mate van relevante werkervaring in het algemeen. Die is met name in de overheidssector groot: gemiddeld 10,4 jaar. (In de overige sectoren is die gemiddeld 7,3 jaar; dit verschil is significant ( $p = 0,001$ ). Toch moeten we opnieuw constateren dat het hebben van werkervaring in het vakgebied ook in de overheidssector niet de norm is. Weliswaar komt 40% uit de public relations of voorlichting, maar 60% dus niet (zie tabel 7). Opvallend hierbij is dat de communicatiemanagers die uit de journalistiek afkomstig zijn, duidelijk tot de oudere generatie behoren: bij hen is het gemiddelde aantal jaren in huidige functie 12,5 jaar; zij zitten bovendien gemiddeld al 22 jaar in het vak. De jongeren komen vrijwel niet meer uit de journalistiek.

**Tabel 7**  
Vorig functiegebied per sector

	overheid	overige sectoren
marketing/reclame	--	20%
direct van de opleiding	3%	8%
pr/voorlichting	40%	11%
journalistiek	8%	1%
uit andere interne functie	27%	29%
sales	1%	5%
P&O	-	3%
secretariaat	-	4%
anders	22%	20%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>n =</b>	<b>74</b>	<b>514</b>

We moeten constateren dat ook in de overheidssector het hebben van een brede werkervaring in het vak niet de norm is. We kunnen overigens ook niet vaststellen dat het hebben van werkervaring in de branche van invloed zou zijn op het mandaat: er is geen significant verschil tussen het wel of niet voeren van een op communicatie gerichte benaming van de functie van degene die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de communicatieactiviteiten, en het aantal jaren in de huidige functie dan wel werkervaring in de branche. Ook de correlatie tussen het aantal jaren in de huidige functie en de plaats van de afdeling in de hiërarchie is niet significant. Wel is er een duidelijke correlatie tussen het aantal jaren in het vak en de plaats van de communicatieafdeling in de hiërarchie ( $r = 0,35$ ,  $p = 0,01$ ).

### *Kerntaken*

Een laatste kwestie ten aanzien van professionalisering is de vraag naar de kerntaken in het vakgebied. We kunnen daarbij onderscheid maken tussen ambachtelijke taken, taken die te maken hebben met ondersteuning door middel van advisering en coaching, en de meer managementmatige taken, die te maken hebben met conceptontwikkeling, planning en onderzoek. Uit literatuurstudie en overleg met deskundigen hadden we twintig courante taken voor communicatiefunctionarissen gedestilleerd die onderverdeeld kunnen worden naar de hier genoemde drie gebieden. Met name in de overheidssector werd daar een eenentwintigste taak aan toegevoegd (pers- en publieksvoorlichting). De vijf kerntaken voor de overheidscommunicatie zijn: pers- en publieksvoorlichting, tekstproductie, strategische advisering ten behoeve van het beleid, public affairs en communicatieve profilering.

Opvallend is de score van public affairs (PA) als kerntaak. PA wordt doorgaans gedefinieerd als 'de strategische managementfunctie die zich richt op de wisselwerking tussen politiek-maatschappelijke ontwikkelingen en de organisatie' (De Lange, 2000). Lobbyen is daarin een belangrijk onderdeel. Kennelijk speelt dit ook binnen de overheid. De Commissie Wallage noemt dit niet expliciet. Wat tevens opvalt, is dat strategische advisering ten behoeve van het organisatiebeleid als kerntaak wordt genoemd. Op het eerste gezicht past dit bij de aanbevelingen van de commissie. Het is echter op basis van deze gegevens niet te zeggen of hiermee door de respondenten hetzelfde wordt bedoeld als door de commissie. Opvallend is namelijk dat twee derde van de afdelingen niet een positie in de organisatiehiërarchie heeft die het formeel geven van strategisch advies ten behoeve van het organisatiebeleid mogelijk maakt. Ook past het slecht bij het gegeven dat velen van mening waren dat communicatie in hun organisatie geen invloed heeft op het organisatiebeleid. Bovendien scoort de coaching van medewerkers bij de ontwikkeling van hun communicatieve competentie erg laag. Het vermoeden is daarom dat strategische advisering vooral verband houdt met advisering over communicatieve profilering. Dat scoort in de overheidssector hoog als kerntaak. De Commissie Wallage legde daar niet veel nadruk op, maar in de kabinetsreactie wordt daar wel aandacht voor gevraagd. Taken als planning, conceptontwikkeling en onderzoek worden echter niet genoemd als kerntaken en ook niet als taken waarvoor men derden inhuurt. Het is derhalve de vraag hoe de advisering over communicatieve profilering er uitziet. Communicatiemanagement laat zich in dit onder-

zoek vooral zien als een ambachtelijk terrein. Management en advisering/coaching komen niet sterk naar voren.

In het *Trendonderzoek Communicatieberoepspraktijk* hebben wij alleen gevraagd naar taken waarnaar de meeste tijd gaat en niet naar een totaalverdeling. Eerder onderzoek (Van Ruler, 1996, 2000; Van Ruler & De Lange, 1995) liet echter zien dat het doen van onderzoek maar weinig voorkomt in de beroepspraktijk van het communicatiemanagement en dat dit ook niet gezien wordt als erg nuttig. Hoewel inmiddels bij de rijksoverheid een goede planning, inclusief onderzoek, gezien wordt als noodzakelijk, is dit bij lagere overheden zeker niet het geval. De Vries (2000) vroeg in haar onderzoek naar een procentuele verdeling van werkzaamheden van gemeentelijke communicatieafdelingen. De topvijf in haar onderzoek ziet er als volgt uit: redactiewerk, advisering, perscontacten, publiekscontacten, interne communicatie. Aan conceptontwikkeling en actieplanning gaat slechts gemiddeld 5% van de tijd op; onderzoek scoort als gemiddeld minst tijdrovende taak (1,1%). Ook in haar onderzoek toont de overheidscommunicatie zich dus vooral als een terrein met ambachtelijke taken.

### Conclusie

Ten aanzien van het huidige mandaat kunnen we het volgende concluderen. Specialisatie in communicatie is een algemeen geaccepteerd fenomeen binnen de overheidssector. Ook zien we dat bij de meeste (grotere) overheidsinstanties een aparte afdeling is waarbinnen de communicatieactiviteiten worden gecoördineerd en dat dit ook als zodanig in het organogram zichtbare afdelingen zijn. Het betekent evenwel niet dat zij altijd over een eigen budget beschikken. Bovendien moet worden geconstateerd dat het in bijna twee derde van de aan dit onderzoek meewerkende organisaties geen afdeling betreft die een bij de wensen van de commissie passende hoge positie heeft. Het huidige mandaat van de afdelingen communicatie in de overheidssector biedt, hoewel veel groter dan in de overige sectoren, zeker niet een basis waardoor de afdelingen in staat kunnen worden geacht een bijdrage te kunnen leveren aan de aanbevelingen van de Commissie Wallage.

We moeten echter ook vraagtekens zetten bij de mate van professionalisering – gemeten aan opleiding, werkervaring van de communicatiemanagers en het gangbare takenpakket – voor de taken als door de commissie bedoeld. Hoewel de overheidssector sterker is geprofessionaliseerd dan de overige sectoren, moeten we constateren dat het hebben van een specifieke opleiding en brede werkervaring in de branche niet tot de norm behoort. Ook moeten we constateren dat de afdelingen communicatiemanagement binnen de overheid zich vooral profileren als afdelingen met ambachtelijke taken, terwijl de commissie (al is het vrij impliciet) nadruk legt op advisering en coaching en op managementmatige taken.

### Nieuwe parameters van communicatiemanagement?

De verschillen tussen de aanbevelingen van de Commissie Wallage en de feitelijke situatie van de afdelingen communicatie zijn groot. Het is echter ook nog niet zo eenvoudig om de aanbevelingen om te zetten in een concrete taakomschrijving voor afdelingen en daarmee in een goede afbakening van de verantwoordelijkheden. Dat is niet nieuw. In 1990 vroeg *foun-*

*ding father* van de overheidscommunicatie Chiel Galjaard zich af 'of de voorlichter eerst moet afbranden voordat eens nagedacht gaat worden over de afbakening van het werk en de vraag waar de voorlichter (zoals de communicatieprofessional toen nog werd genoemd) zich wel mee dient te bemoeien en waarmee niet' (Galjaard, 1990). Volgens hem lag in het ontbreken van duidelijkheid over de afbakening van het beroep een van de kernproblemen van de communicatiedeskundige bij de overheid. Afbakening van een beroep heeft te maken met de vraag naar de parameters van het takenpakket.

In 2000-2001 is op verzoek van de European Public Relations Education and Research Association een studie gedaan naar mogelijke parameters van het vakgebied, bezien vanuit de verbreding van het vakgebied naar tweezijdige communicatie en de eisen van een geïntegreerde en strategische benadering ervan. Aan deze studie deden in het totaal 37 wetenschappers en docenten en enkele professionals die zich interesseren voor wetenschap en educatie uit 25 landen mee.<sup>3</sup> De studie werd uitgevoerd in de vorm van een e-mailsurvey met open vragen volgens de delphimethode, gehouden in drie rondes. Deze studie leidde tot de hypothese dat het vakgebied opgedeeld zou kunnen worden in vier verschillende takenclusters (Van Ruler et al. 2001; Vercic et al., 2001). Hoewel deze studie niet is bedoeld als een representatief onderzoek, kan deze wel bijdragen aan de discussie over de vraag waar communicatiemanagement zich mee bezig zou kunnen houden en hoe taken kunnen worden gestructureerd.

Het eerste takencluster betreft het onderzoek naar en de reflectie op ontwikkelingen in normen en waarden en daarmee van standpunten ten aanzien van issues in de samenleving en de publieke opinies. Het leiden van de interne discussie hierover in het licht van de interne normen en waarden en standpunten ten aanzien van deze issues is daar onlosmakelijk mee verbonden. Het gaat hier dus over de vraag hoe de organisatie zich wil verhouden met de buitenwereld ten aanzien van belangrijke issues. Dit takencluster past bij het vijfde en het zesde communicatietakenpakket zoals de commissie die in haar rapport heeft verwoord (zie hiervoor). Met dit takencluster heeft communicatiemanagement invloed op de algemene uitgangspunten voor de beleidsontwikkeling; het kan derhalve worden gezien als 'communicatie voorafgaand aan beleid'. Monitoring, analyse, reflectie en regie van de interne discussie zijn de sleutelwoorden hierbij. Met de mond wordt deze rol van communicatiemanagement ook in ons land steeds meer beleden. Toch is de monitoring en de aansturing van de interne reflectie op eigen standpunten nog bepaald geen structureel onderdeel van het vakgebied.

Het tweede takencluster betreft het produceren van goed onderbouwde communicatieplannen om wederzijds begrip/vertrouwen/goede reputatie te verkrijgen en te houden en daarmee gewenste gedragsintenties te realiseren. Dit terrein heeft te maken met de ontwikkeling en uitvoering van het beleid zelf en kan worden gezien als 'communicatie in, respectievelijk als beleid'. Dit deelterrein past bij het eerste, tweede en vierde takenpakket zoals de commissie die heeft verwoord. Doelgerichtheid, organisatievermogen, actiegericht onderzoek en planmatigheid zijn de sleutelwoorden voor dit deelterrein. Dit deelterrein is in de vakliteratuur en binnen opleidingen dominant, maar meestal zonder veel aandacht voor de reflectieve kant van het vak en doorgaans (nog) sterk gericht op communicatie als beleid.

Het klassieke terrein van communicatiemanagement is de productie en verspreiding van communicatiemiddelen waarmee communicatieproblemen moeten worden opgelost. Uitvoerend werk dus. Dit derde takencluster is ook gericht op de taken één, twee en vier uit het rapport van de commissie. Creativiteit, middelenkennis en klantgerichtheid zijn hier de sleutelwoorden. Als het goed is, gebeurt dit binnen de uitgangspunten voor beleid en past het bij de communicatieplannen. Het vraagt echter om specialistische vaardigheden en moet daarom gezien worden als een apart takencluster. Veel deelnemers aan deze studie constateerden dat dit in hun land het enige deelreïn is dat werkelijk bloeit. Ook uit het hier gerapporteerde onderzoek blijkt dat.

Een vierde takencluster betreft de hulp aan de leden van de organisatie bij de verbetering van hun communicatieve competentie. Dit terrein wordt doorgaans gezien als een advies- en trainingsfunctie en is het verlengstuk van de discussie over de uitgangspunten voor beleid. Didactiek, coaching en mensgerichtheid zijn de sleutelwoorden voor dit deelreïn. Dit past bij het derde takenpakket uit het rapport van de Commissie Wallage. Galjaard (1989) was van mening dat dit de belangrijkste taak van de communicatieadviseur bij de overheid is. Maar veel navolging heeft hij daarin niet gekregen. In het hier gerapporteerde *Trendonderzoek* werd het met name door de overheidscommunicatiemanagers wel gezien als een taak waarvoor men af en toe derden inhuurt. Als takencluster wordt het dus wel herkend, als eigen specialisme niet.

### Discussie

De hier genoemde vier takenclusters dekken met elkaar de zes takenpakketten zoals verwoord door de Commissie Wallage in hoofdstuk 5 en samengebond in aanbeveling 10: 'Centrale directies voorlichting moeten in staat gesteld worden om regie, samenhang en de kwaliteit in de communicatie van ministeries te waarborgen.' Ze zijn derhalve geschikt als leidraad voor het antwoord op de derde deelvraag in dit artikel: in welke richting kan worden gezocht teneinde te komen tot de ontwikkeling van 'nodige voorzieningen, en de kennis, de houding en de vaardigheden van betrokkenen' om de aanbevelingen van de Commissie Wallage te kunnen ondersteunen? De vier takenclusters vragen om een breed competentiepakket van de communicatieprofessional, gericht op zowel monitoring en reflectie, als conceptualisering en actieplanning, uitvoering van de actie en coaching van derden bij hun communicatieve activiteiten. De reflectieve en managementmatige takenclusters kunnen gezien worden als taken op strategisch en beleidsvormend niveau, terwijl de uitvoerende en coachende takenclusters veel meer betrekking hebben op het tactische en het individuele niveau in de organisatie. De verantwoordelijkheden van de communicatieafdeling bij de reflectieve en coachende takenclusters kunnen alleen betrekking hebben op het proces, terwijl die bij de managementmatige en uitvoerende takenclusters ook liggen bij het resultaat. Dit vraagt om een herdefiniëring van de verantwoordelijkheden van de communicatiespecialist en daarmee ook van diens plaats in de hiërarchie.

Het vakgebied lijkt echter nog steeds vooral gericht te zijn op uitvoering van de actie, zonder veel aandacht voor monitoring en reflectie, voor conceptualisering en onderbouwde actieplanning, of voor coaching van derden in hun



communicatie. De theorieontwikkeling is bovendien sterk gericht op het takencluster 'conceptualisering en actieplanning'. Het is zeer de vraag of de afdeling hierdoor niet juist verder van 'het hart van het beleidsproces' af komt te staan dan dichterbij, en of hierdoor de verantwoordelijkheid voor de communicatie niet te gemakkelijk wordt afgewenteld op de afdeling communicatie alleen. Als het vakgebied de aanbevelingen van de Commissie Wallage serieus wil nemen, zal ook de theorievorming moeten worden verbreed naar de hier genoemde andere takenclusters en moet het takenpakket van de communicatieprofessional veel meer worden gericht op de ondersteuning van en advisering over het gecommuniceerd van anderen in de organisatie. De tijd dat de communicatieprofessional gezien kan worden als 'de communicator' van de organisatie, lijkt daarmee definitief voorbij.

### Noten

- 1 Zie de reactie van het kabinet op het rapport van de Commissie Wallage, p. 20, [www.toekomst-comm.nl](http://www.toekomst-comm.nl).
- 2 Voor gemeentes is de ondergrens aangehouden van 10.000 inwoners.
- 3 België, Bulgarije, Kroatië, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Nederland, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Portugal, Rusland, Slovenië, Slowakije, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Joegoslavië, Zweden en Zwitserland.

### Literatuur

- Arend, A. J. G. van der (1992). *Beroepscodes, morele kanttekeningen bij een professionaliseringsaspect van de verpleging*. Proefschrift. Nijkerk: Intro.
- Argenti, A. (1998). *Corporate Communication*. New York: McGraw-Hill.
- Argyris, Ch. (1994). *On Organizational Learning*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Carr-Saunders, A. M. (1966). 'Professionalization in Historical Perspective'. In: H. M. Vollmer & D. L. Mills (red.), *Professionalization* (pp. 2-8). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Caywood, C. L. (1997). 'Twenty-first Century Public Relations: the Strategic Stages of Integrated Communications'. In: C. L. Caywood (red.), *The Handbook of Strategic Public Relations & Integrated Communications* (pp. xi-xxvi). New York: McGraw-Hill.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Dewez, B., Montfort, P. van, Rooij, M. van & Voogt, E. (red.) (2001). *Overheidscommunicatie. De nieuwe wereld achter Postbus 51*. Amsterdam: Boom.
- Dolphin, R. R. (1999). *The Fundamentals of Corporate Communications*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Dozier, D., with Grunig, L. A. & Grunig, J. E. (1995). *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management*. Mahwah: Erlbaum.
- Ehling, W. P. (1992). 'Public Relations Education and Professionalism'. In: J. E. Grunig (red.), *Excellence in Public Relations and Communication Management* (pp. 439-464). Hillsdale: Erlbaum.
- Floor, K. & Raaij, F. van (1993). *Marketingcommunicatiestrategie*. Houten: Educatieve Partners Nederland (EPN).

- Galjaard, J. M.** (1989). *Methodisch communiceren voor overheids- en non-profitinstellingen*. Den Haag: Vuga.
- Galjaard, J. M.** (1990). 'Afgebrand, moest de voorlichter vallen?' *Binnenlands Bestuur Management*, 3(6), 31.
- Gomis, A.** (1999). *Interactief beleid: nieuwe impulsen voor communicatie, een debat*. Serie Standpunt Communicatie, deel 2. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Grunig, J. E.** (1992). 'Communication, Public Relations, and Effective Organizations: an Overview of the Book'. In: J. E. Grunig (red.), *Excellence in Public Relations and Communication Management* (pp. 1-28). Hillsdale: Erlbaum.
- Hazekamp, G.** (1997). 'Organisatie, planning en budgettering van public relations'. In: J. N. A. Groenendijk, G. A. Th. Hazekamp & J. Mastebroek (red.), *Public Relations, beleid, organisatie en uitvoering* (pp. 56-75). Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Holyoak, K. J.** (1991). 'Symbolic Connectionism: toward Third-generation Theories of Expertise'. In: K. A. Anders Ericsson & J. Smith (red.), *Toward a General Theory of Expertise, Prospects and Limits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knoers, P.** (2001). 'Organisatie van de communicatie'. In: C. B. M. van Riel (red.), *Corporate communication. Het managen van reputatie* (pp. 383-405). Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Körver, F. & Ruler, B. van** (in voorbereiding). 'The Influence of Corporate Identity Structure on the Organization's External Communication Disciplines'. *Journal of Communication Management*.
- Krogt, Th. van der** (1981). *Professionalisering en collectieve macht – een conceptueel kader*. Den Haag: Vuga Uitgeverij.
- Lange, R. de** (2000). 'Exploratief onderzoek onder Public affairs-functionarissen'. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 28(2), 125-144.
- Mintzberg, H.** (1993). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Pieczka, M. & L'Etang, J.** (2000). 'Public Relations and the Question of Professionalism'. In: R. L. Heath (red.), *Handbook of Public Relations* (pp. 223-235). Thousand Oaks: Sage.
- Ruler, B. van** (1996). *Communicatiemanagement in Nederland*. Proefschrift. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Ruler, B. van** (1998). *Strategisch Management van Communicatie. Introductie van het Communicatiekruispunt*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Ruler, B. van** (2000). 'Communication management in the Netherlands'. *Public Relations Review*, 26(4), 403-423.
- Ruler, B. van & Lange, R. de** (1995). *Trendonderzoek Public Relations 1995*. Utrecht: Werkgroep Massacommunicatie en Public Relations, Universiteit Utrecht en Faculteit Communicatie en Journalistiek, Hogeschool van Utrecht.
- Ruler, B. van & Lange, R. de** (2000). 'Monitor communicatiemanagement en -advies 1999: de stand van zaken in de Nederlandse beroepspraktijk'. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 28(2), 103-124.
- Ruler, B. van, Vercic, D., Flodin, B. & Bütschi, G.** (2001). 'Public Relations in Europe: A Kaleidoscopic Picture'. *Journal of Communication Management*, 6(2), 166-175.
- Ruler, B. van & Vercic, D.** (2002). '21st Century communication management – the people, the organization'. In: P. Bronn & R. Wiig (red.), *Corporate communication. A strategic approach to building reputation* (pp. 277-294). Oslo: Gyldendahl Akademisk.
- Schön, D. A.** (1983). *The Reflective Practitioner: how Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.
- Veenman, R. & Doorn, A. van** (1997). *Grondslagen van de professionele communicatie*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

- Vercic, D., Ruler, B. van, Bütschi, G. & Flodin, B. (2001). 'On the Definition of Public Relations: a European View'. *Public Relations Review*, 27(4), 373-387.
- Vries, S. de (2000). *Communicatiemanagement bij gemeenten in Nederland*. Afstudeeronderzoek. Utrecht: Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
- White, J. & Mazur, L. (1995). *Strategic Communications Management. Making Public Relations Work*. Wokingham: Addison-Wesley.

## Summary

*Betteke van Ruler en Rob de Lange*

### **Is governmental communication management equipped to implement the recommendations by the Wallage report?**

The Committee on the Future of Government Communication, dubbed as the committee-Wallage, developed two key issues for all public communication: 'increase transparency in and justification of policymaking' and 'intensify interaction in the policymaking process'. This means that communication has to take legitimate residence in the centre of the policymaking process and widens its focus from a one-way

into a two-way process and from an instrument in the implementation process into an instrument in the policy making process. A large survey among practitioners in communication management shows that the communication management departments do not yet have the mandate necessary to meet the recommendations of the committee, and that they do not meet professional criteria to qualify fully for this job. That is why we first and foremost suggest to discuss the clusters of expertise that have to be gained in order to meet the recommendations of the committee and, secondly, to determine the ideal position of the departments and the competencies needed.

# Jaarindex 2002, jaargang 30

## Artikelen

- Susan Bink*  
Allochtonenbladen in Nederland: een nieuwe markt? 2: 26-37
- Martine Bouman*  
Televisieamusement en overheidscommunicatie 4: 331-346
- Mark Deuze*  
Allochtonenjournalisten in Nederland 2: 95-104
- Ilse Devroe & Frieda Saeys*  
Allochtonen en aanverwante thema's in de Vlaamse pers 2: 56-76
- José van Dijk*  
Televisie in het tijdperk van de digitale manipuleerbaarheid 3: 233-248
- Jan A.G.M. van Dijk*  
Netwerken, het zenuwstelsel van onze maatschappij 1: 37-54
- Els Dragt, Ard Heuvelman, Erik Lohmann & Menno de Jong*  
Media en etnische publieksgroepen in Nederland. Het aanbod en het gebruik van media 2: 5-25
- Carolien Gehrels*  
Het Communicatiespectrum 4: 347-369
- Roland Van Gompel, Jo Steyaert & Keith Roe*  
Transparante overheidsinformatie als democratisch en economisch goed. Uitdagingen voor de ontwikkeling van een transparant informatiebeleid bij de Vlaamse overheid 4: 295-314
- Jos Hornikx*  
Vertrouwen in nieuwe producten van nieuwe merken in reclame 3: 249-261
- Marielle de Lange & Leen d'Haenens*  
Het beeld van asielzoekers in Nederlandse regionale kranten 2: 77-94
- Peter Neijens*  
Actieve communicatie over niet-aanvaard beleid: de kloof tussen overheidscommunicatie en journalistiek 4: 279-294

*Peter Neijens & Edith Smit*  
Publieksreacties op non-spot advertising: invloed van  
kijkers- en programmamakenmerken 3: 195-211

*Peter Nikken*  
Tien jaar Nederlandse kindertelevisie: Het aanbod van publieke  
en commerciële zenders voor kinderen van 12 jaar en jonger 1: 18-36

*Karin Raeymaeckers-Van de Wal*  
De stroeve relatie tussen jongeren en kranten als uitdaging  
voor uitgevers. Een exploratief onderzoek naar wegen van  
toenadering 3: 212-232

*Betteke van Ruler & Paul de Lange*  
Communicatiemanagement bij de overheid: toegerust  
voor de aanbevelingen van Wallage? 4: 370-385

*Erwin Seydel, Betteke van Ruler & Otto Scholten*  
Overheidscommunicatie: de burger als medesubject en  
handelende partij 4: 274-278

*Cindy van Summeren & Leen d'Haenens*  
Determinanten voor bezit en gebruik van nieuwe media  
door allochtone jongeren in Nederland 2: 38-55

*Patti M. Valkenburg & Chantal van Wijnbergen*  
Merklogoherinnering bij vijf- tot negenjarigen 1: 7-17

*Neil van der Veer, Jan Gutteling, Lucien Hanssen & Erwin Seydel*  
Wiens woord men gelooft diens brood men eet. De rol van  
publieksvertrouwen bij de acceptatie van genvoedsel 4: 315-330

*Fred Wester, Alexander Pleijter & Ellen Hijmans*  
Onderzoek in de krant: Een analyse van de berichtgeving  
in kranten over wetenschappelijk onderzoek 1: 55-76

### Recensies

*Mia Stokmans & Hugo Verdaasdonk*  
Bespreking van Marja Appelman en Andries van den Broek  
(2002). *Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste  
boekenprijzen*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en  
Cultureel Planbureau 3: 262-264

*Jos de Haan*  
Bespreking van Hans van Driel (2001). *Digitaal communiceren*.  
Amsterdam: Boom. 3: 265-266

*Cindy van Summeren*  
Bespreking van Jos de Haan en Frank Huysmans,  
m.m.v. Jan Steyaert (2002). *Van huis uit digitaal. Verwerving van  
digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school*. Den Haag:  
Sociaal en Cultureel Planbureau. 3: 267-269

# Dankwoord

Ten behoeve van de éénentwintig wetenschappelijke artikelen die in jaargang 30 van het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* zijn verschenen, hebben de volgende personen reviewwerkzaamheden verricht. De redactie van het *Tijdschrift* wil deze personen graag op deze wijze danken voor hun onontbeerlijke werk.

dr. Henk Boer  
dr. Jan Bosman  
dr. Hans Caljé  
dr. Leen d'Haenens (themaredactie nummer 2)  
dr. Carlo Hagemann  
dr. Ard Heuvelman  
prof. dr. Jan Kleinnijenhuis  
prof. dr. Peter Neijens  
prof. dr. Frieda Saeys (themaredactie nummer 2)  
prof. dr. Klaus Schönbach  
prof. dr. Erwin Seydel (themaredactie nummer 4)  
dr. Otto Scholten (themaredactie nummer 4)  
prof. dr. Patti Valkenburg  
prof. dr. Betteke van Ruler (themaredactie nummer 4)  
dr. Jan van den Bulck  
dr. Hilde van den Bulck  
prof. dr. Els de Bens  
prof. dr. Jan van Dijk  
drs. Alexander Pleijter  
prof. dr. Keith Roe  
prof. dr. Hans Verstaeten

## Redactioneel

- 274 *Erwin Seydel, Betteke van Ruler & Otto Scholten*  
Overheidscommunicatie: de burger als medesubject en handelende partij

## Artikelen

- 279 *Peter Neijens*  
Actieve communicatie over niet-aanvaard beleid: de kloof tussen overheidscommunicatie en journalistiek
- 295 *Roland Van Gompel, Jo Steyaert & Keith Roe*  
Transparante overheidsinformatie als democratisch en economisch goed. Uitdagingen voor de ontwikkeling van een transparant informatiebeleid bij de Vlaamse overheid
- 315 *Neil van der Veer, Jan Gutteling, Lucien Hanssen & Erwin Seydel*  
Wiens woord men gelooft diens brood men eet. De rol van publieksvertrouwen bij de acceptatie van genvoedsel
- 331 *Martine Bouman*  
Televisieamusement en overheidscommunicatie
- 347 *Carolien Gehrels*  
Het Communicatiespectrum
- 370 *Betteke van Ruler & Rob de Lange*  
Communicatiemanagement bij de overheid: toegerust voor de aanbevelingen van Wallage?
- 386 Jaarindex
- 388 Dankwoord

SBIB



009775007

T-COMMUN WETENS