

Verkenning naar de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie rondom de Boerenprotesten

Sven Kuenen
Status: Eindproduct stageproject
Master: Geschiedenis, Universiteit Leiden
Datum: 31 augustus 2021

Brede Aanpak Maatschappelijke Onrust en Ongenoegen.
Afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid
Directie Democratie en Bestuur
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voorwoord

De afgelopen drie maanden ben ik in het kader van mijn stage bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de slag gegaan met een verkenning naar de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie ten tijde van de boerenprotesten. Ik heb interessante en leuke gesprekken mogen voeren met betrokkenen van verschillende overheidsorganisaties, die mij nieuwe inzichten hebben gegeven hoe er achter de schermen wordt samengewerkt op het vlak van (crisis)communicatie ten tijde van maatschappelijke onrust. Zodoende vormt deze verkenning een mooie afsluiting van mijn geschiedenis-master *Politics, Culture and National Identities* aan de Universiteit Leiden.

De verkenning sluit aan op een eerder onderzoek vanuit het team brede aanpak maatschappelijke onrust, met als doel om meer inzicht te krijgen in het fenomeen 'maatschappelijke onrust'. In *Media-analyse Boerenprotesten* uit juli 2021 heeft Lieuwe Kalkhoven, senior onderzoeksadviseur en media-analist bij BZK, op basis van de berichtgeving in de media achterhaald welke lessen er getrokken kunnen worden uit de ontwikkeling van de protesten en welke beweegredenen en factoren ten grondslag lagen aan het (succes van het) protest. Waar de media-analyse focust op de lessen die getrokken kunnen worden uit de mediaberichtgeving, gaat deze verkenning dieper in op wat er achter de schermen heeft plaatsgevonden op het gebied van de afstemming omtrent de pers- en publiekscommunicatie tussen landelijke, regionale en lokale overheidspartners en hoe betrokkenen dit proces hebben ervaren.

Ik heb dit stageproject uitgevoerd op verzoek van het team brede aanpak maatschappelijke onrust (BZK) en de Eenheid Communicatie van het Nationale Crisiscentrum (NCTV). Hoewel ik de verkenning individueel heb uitgevoerd, staat het eindresultaat niet los van de begeleiding van Frits Warnar (BZK), Herman Wiersema, Bas Lans en Wouter Brand (NCTV). Ik wil hen hartelijk bedanken voor de ondersteuning bij de opzet van het onderzoek en de ontvangen feedback. Daarnaast wil ik alle betrokkenen die ik heb gesproken in het kader van deze verkenning bedanken voor hun waardevolle inzichten.

Den Haag, 31 augustus 2021

Sven Kuenen

1. Inleiding

1.1 Introductie en probleemstelling

Op 1 oktober 2019 trokken duizenden boeren richting het Malieveld in Den Haag om te demonstreren tegen het stikstofbeleid van de overheid. Ook elders in het land werd er actie gevoerd, waarbij actievoerders met tractoren en ander landbouwmateriaal de weg opgingen. Dit resulteerde in grootschalige maatschappelijke ontwrichting waarbij stadscentra en snelwegen plat kwamen te liggen. In de aanloop naar deze eerste boerenprotesten is het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC)¹ ingezet voor afstemming en coördinatie van de pers- en publiekscommunicatie. Betrokken overheidspartijen werden bij elkaar gebracht om de situatie te duiden en informatie te delen om op die manier tot eenduidige communicatieboodschappen te komen, met het beoogde doel om de maatschappelijke onrust te kanaliseren en te beperken. Tijdens de daaropvolgende boerenprotesten, eind 2019 en in de loop van 2020, is de onderlinge samenwerking van groot belang gebleven voor de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie. Dit gebeurde soms in formeel en soms in informeel NKC-verband.

Nu er interdepartementaal wordt samengewerkt aan de voorbereiding op toekomstige situaties van maatschappelijke onrust, is het belangrijk om ervaringen en lessen die zijn opgedaan tijdens de boerenprotesten te bundelen. Deze verkenning spitst zich uitsluitend toe op de ervaringen van betrokkenen omtrent de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie met andere overheidspartijen. De probleemstelling voor deze verkenning luidt dan ook als volgt:

Hoe is de samenwerking en afstemming van de pers- en publiekscommunicatie ten tijde van de boerenprotesten ervaren en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor toekomstige situaties van maatschappelijke onrust?

Om deze vraag adequaat te beantwoorden, worden de volgende deelvragen gehanteerd:

1. *Op welke wijze is het proces van afstemmen omtrent de pers- en publiekscommunicatie door betrokkenen ervaren?*
2. *Op welke wijze heeft (het afstemmen van) de pers- en publiekscommunicatie een rol gespeeld in het (al dan niet succesvol) beperken of kanaliseren van de protesten?*
3. *Welke aanbevelingen omtrent de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie voor toekomstige situaties van maatschappelijke onrust komen hieruit voort?*

De boerenprotesten vonden verspreid plaats tussen 1 oktober 2019 en 7 juli 2021, waarbij het niet ondenkbaar is dat er in de toekomst nog meerdere protesten zullen volgen. In deze verkenning is gekozen om voornamelijk te focussen op de protesten in oktober, november en december 2019. Dit heeft twee redenen. Ten eerste omdat de protesten in deze fase het grootschaligst waren en de meeste maatschappelijke ontwrichting veroorzaakten. Meerdere betrokkenen benoemen dat er om die reden in de beginfase de meest concrete afspraken zijn gemaakt over de afstemming van communicatieboodschappen, die veelal zijn meegenomen naar vervolgpriestestten in 2020. De meeste informatie en resultaten die zijn opgehaald uit gesprekken met betrokkenen spitsen zich toe op deze periode. Ten tweede wijzen de ervaringen van betrokkenen erop dat de samenwerking in deze eerste maanden een sterke ontwikkeling heeft doorgemaakt, wat deze fase nog urgenter maakt voor verdiepend onderzoek.

¹ Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) fungeert bij een crisis of bij incidenten die kunnen leiden tot maatschappelijke onrust als informatieknooppunt van de rijksoverheid op het gebied van de pers- en publiekscommunicatie. Het NKC coördineert op nationaal niveau en stemt communicatieboodschappen af met betrokken communicatiepartners.

1.2 Relevantie van het onderzoek

Met het oog op toekomstige vormen van maatschappelijke onrust zijn de boerenprotesten om verschillende redenen een uitermate interessante en relevante casuïstiek om lering uit te trekken. Zo zorgden het landelijke karakter van de protesten en de (op sommige momenten) grootschalige impact ervan op de maatschappij dat een groot aantal landelijke, regionale en lokale overheidspartijen betrokken waren bij het in goede banen leiden van de protesten. Dit maakte het noodzakelijk om de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie goed te coördineren en op elkaar af te stemmen. Daarnaast werden de boerenprotesten gedreven door onderliggende structuren zoals een sterk anti-overheidssentiment, een ervaren kloof tussen stad en periferie en het heersende gevoel dat er niet wordt geluisterd naar de zorgen van burgers. Deze elementen spelen tevens een grote rol bij andere (hedendaagse) situaties van maatschappelijke onvrede en onrust, waardoor de verschillende vormen van onrust niet volledig los van elkaar kunnen worden gezien. Ervaringen en lessen die getrokken kunnen worden omtrent de afstemming van communicatie tijdens de boerenprotesten zijn daarom breder toepasbaar. Aangezien het niet in de verwachtingen ligt dat deze grondslagen van onvrede op korte termijn zullen verminderen, wordt de relevantie van deze verkenning nog extra bekrachtigd.

1.3 Onderzoeksmethode

In het kader van deze verkenning hebben er gesprekken plaatsgevonden met personen die betrokken zijn geweest bij de pers- en publiekscommunicatie rondom de boerenprotesten. De meerderheid van de gesprekspartners is bij één of meerdere NKC-overleggen in het najaar van 2019 aanwezig geweest en/of heeft deelgenomen aan andere bijeenkomsten over de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie.

Daarnaast zijn er ook gesprekken gevoerd met partners die betrokken waren bij de pers- en publiekscommunicatie over het te voeren beleid, zoals communicatiespecialisten bij inhoudelijk betrokken departementen en provincies. Daarnaast namen communicatiespecialisten bij o.a. de provincies Groningen en Friesland een interessante positie in, omdat hun communicatierol bij de protesten in desbetreffende provincies niet alleen maar lag bij beleidsvraagstukken, maar er door hen ook moest worden gehandeld vanuit de crisiscommunicatie rol.

Het zwaartepunt van deze verkenning ligt op de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie. Daartegenover staat dat de afstemming hieromtrent niet volledig los is te zien van de inhoudelijke afstemming en regie op de aanpak van de protesten of de onderliggende beleidsvraagstukken. Hierdoor zijn elementen als informatie- of scenariodeling en afspraken over bijvoorbeeld de handhaving, die weliswaar ter sprake zijn gekomen in de gesprekken, slechts gedeeltelijk meegenomen in deze verkenning. Aangezien afstemming op andere vlakken dan de communicatie buiten de scope van deze verkenning liggen, behandel ik deze resultaten als bijvangst en grotendeels ter ondersteuning van de resultaten omtrent (afstemming van) de pers- en publiekscommunicatie.

In het kader van deze verkenning zijn gesprekken gevoerd met één of meerdere betrokkenen van onderstaande organisaties. De functies van de gesprekspartners zijn erachter vermeld.

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV):
 - adviseur stakeholdermanagement
 - communicatieadviseur
 - coördinator communicatie
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV):
 - senior juridisch adviseur en beleidsmedewerker
 - woordvoerder
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W):
 - crisiscoördinator communicatie
- Ministerie van Defensie:
 - woordvoerder

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV):
 - drie communicatieadviseurs
- Rijkswaterstaat (RWS):
 - coördinator externe communicatie
 - persvoorlichter en communicatieadviseur
- Expertise Unit Sociale Stabiliteit (ESS):
 - communicatieadviseur
- Openbaar Ministerie (OM):
 - persvoorlichter
- Nationale Politie:
 - senior adviseur
 - crisiscommunicatieadviseur
 - strategisch adviseur
- Politie Amsterdam:
 - woordvoerder
- Gemeente Amsterdam:
 - adviseur crisiscommunicatie
- Gemeente Den Haag:
 - woordvoerder
- Provincie Groningen:
 - strategisch communicatieadviseur
- Provincie Friesland:
 - manager communicatiepool

1.4 Leeswijzer en verantwoording

In deze verkenning staan de ervaringen van de gesprekspartners die betrokken zijn geweest bij de pers- en publiekscommunicatie rondom de boerenprotesten centraal. Alle beweringen die in de verkenning staan vermeld, zijn gebaseerd op de ervaringen van de gesprekspartners, die tijdens de interviews vanuit hun professionele betrokkenheid, maar op persoonlijke titel terugblikten.

In het volgende hoofdstuk sta ik allereerst kort stil bij een algemene duiding die betrokkenen aan de boerenprotesten hebben gegeven, zodat de ervaringen omtrent de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie in de juiste context kunnen worden geplaatst. In hoofdstuk drie omschrijf ik hoe men het proces van samenwerken omtrent de pers- en publiekscommunicatie heeft ervaren gedurende het najaar van 2019. Het hoofdstuk omvat de ervaringen in de wijze waarop er is samengewerkt omtrent de pers- en publiekscommunicatie. Dit geeft een duidelijker beeld hoe de afstemming hieromtrent tot stand is gekomen en dient dus (grotendeels) ter ondersteuning van hoofdstuk vier, waar dieper wordt ingegaan op de inhoud van de pers- en publiekscommunicatie. In dit hoofdstuk zijn de ervaringen van betrokkenen over de afstemming van concrete communicatieboodschappen en –strategieën gebundeld en welke impact deze volgens hen hebben gehad op de maatschappelijke onrust. De verkenning wordt afgesloten met een aantal lessen, gebaseerd op de ervaringen van betrokkenen, voor toekomstige afstemmings-overleggen omtrent de pers- en publiekscommunicatie.

2. Algemene duiding van de boerenprotesten

Op basis van de interviews komt het volgende beeld naar voren, waarmee – in opmaat naar specifieke ervaringen met communicatie-afstemming – de boerenprotesten kunnen worden geduid.

De aanleiding voor de boerenprotesten ligt volgens betrokkenen zowel bij specifieke incidenten als bij dieperliggende maatschappelijke structuren. Een belangrijke gebeurtenis in de aanloop naar de boerenprotesten was de stalbezetting in Boxtel, waarbij dierenactivisten tien uur lang een varkensstal bezet hielden. Na dit incident nam de organisatiebereidheid van de boeren toe en werd Farmers Defence Force (FDF) opgericht. De hoge organisatiegraad was een essentiële factor voor de ontwikkeling van de boerenprotesten en wordt gezien als de reden dat de samenleving op grote schaal kon worden ontwricht. Daarnaast zijn de protesten een voorbeeld van maatschappelijk ongenoegen dat wordt gevoed door een onderliggend anti-overheids sentiment. De actievoerders keerden zich tegen overheidsinstanties en –beleid, waarbij acties naar verloop van tijd harder en radicaler zijn geworden. Op dat vlak waren de boerenprotesten een voorbode voor de groeiende uitingen van maatschappelijke onrust, wat later nog eens werd versterkt door de coronacrisis. Wat tevens een belangrijke rol speelde bij de boerenprotesten is het heersende sentiment dat Den Haag de boeren niet voldoende waardeert, waardoor de protesten worden beleefd bij een groot deel van de actievoerders als een kwestie tussen stad en platteland.

De eerste boerenprotesten in oktober 2019 legden kwetsbaarheden bloot op het gebied van openbare ordehandhaving. Autoriteiten werden in oktober 2019 geconfronteerd met een enorm probleem: een bewegend protest met zwaar landbouwmateriaal waar niet of nauwelijks tegen opgetreden leek te kunnen worden. Het feit dat tractoren nog geen kentekenplaten hadden, bemoeilijkte het beboeten van gevaarlijk of illegaal rijgedrag. Uit de interviews komt ook het beeld naar voren dat de meeste betrokkenen de grootte en de impact van de eerste boerenprotesten in oktober 2019 niet (volledig) zagen aankomen. Met name de grote aantallen actievoerders die met tractoren de weg opgingen en naar stadscentra trokken, kwam voor velen onverwachts. Sommigen onderschreven dat er bij hen en/of bij anderen in eerste instantie sprake was van een afwachtende houding, met de insteek: eerst maar eens zien wat er gaat gebeuren. Ook beschouwden enkelen de protesten voorafgaand nog als 'leuk' en 'ludiek'. Toch is men enigszins terughoudend om te benoemen dat er sprake was van onderschatting. Men ziet het eerder als een onoverkomelijk gevolg van het feit dat soortgelijke boerenprotesten, waarbij gebruik werd gemaakt van landbouwmateriaal nog niet eerder in Nederland zijn voorgekomen.

Hoewel betrokkenen de impact van de boerenprotesten op de maatschappij en op openbare orde vraagstukken onderschrijven, zijn er verschillende manieren waarop betrokkenen de protesten weten te duiden. Aan de ene kant worden de boerenprotesten omschreven met termen als: maatschappij ontwrichtend, chaotisch, gevaarlijk voor omstanders, intimiderend en verlopen in gespannen sferen. Daartegenover benadrukken anderen dat gevaarlijke incidenten niet representatief waren voor de gehele boerenprotesten, veel acties gemoedelijk verliepen en lokale aanpakken vaak goed werkten. Ook de noodzaak en mate van een coördinerende rijksoverheid bij de boerenprotesten wordt verschillend geïnterpreteerd. Zo wordt aan de ene kant benoemd dat het landelijke karakter van de protesten de behoefte aan sturing en ondersteuning vanuit het Rijk vergrootte, terwijl aan de andere kant door sommigen is gesteld dat 'beïnvloeding' vanuit het Rijk niet bij iedereen gewenst was en dat de protesten grotendeels lokaal konden worden opgelost. Deze verscheidenheid in percepties geven aan dat de boerenprotesten niet makkelijk in één beeld te vangen zijn, dat er grote (regionale) verschillen waren in de manier waarop de protesten verliepen (of werden ervaren) en dat er geen eenduidigheid is omtrent de mate waarin we te maken hadden met een crisis.

3. Ervaringen omtrent het proces van communicatie-afstemming

In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de manier waarop het proces van samenwerken omtrent de pers- en publiekscommunicatie heeft plaatsgevonden. Hoe is het proces en de structuur van samenwerken ervaren en op welke manier is de afstemming rondom de pers- en publiekscommunicatie tot stand gekomen?

3.1 De toegevoegde waarde van de NKC-inzet

De betrokkenen zijn unaniem in hun veronderstelling dat een coördinerende rol vanuit de rijksoverheid van toegevoegde waarde is geweest voor een goede afstemming van de pers- en publiekscommunicatie rondom de boerenprotesten. De door een betrokkene genoemde stelling “dat een versnipperde overheid nergens aan bijdraagt” wordt breed gedragen. De intentie om vanuit een NKC-setting de pers- en publiekservaring af te stemmen tijdens de boerenprotesten wordt dan ook als positief ervaren en de relevantie ervan is veelvuldig onderstreept.

De samenwerkingsstructuur omtrent de pers- en publiekscommunicatie wordt grotendeels als toereikend ervaren. De boerenprotesten werden gekenmerkt door een hoge mate van onvoorspelbaarheid, waardoor het belang van samenwerking op het gebied van communicatie in de aanloop naar en gedurende protestdagen extra groot was. Het feit dat bij NKC-overleggen ook informatie en verwachtingen werden uitgewisseld, wordt door de meerderheid van de betrokkenen beschouwd als toegevoegde waarde voor het inschatten van de risico's. Voor veel partijen hielp het om naast hun eigen informatiestructuur ook input te krijgen van andere landelijke of lokale overheden. Op die manier was men goed op de hoogte van heersende sentimenten onder de actievoerders en kon men snel schakelen in de woordvoering en communicatieboodschap bij veranderingen of een toenemende dreiging. Daarnaast benadrukken betrokkenen het belang van de lijnen die werden gelegd met LNV en I&W om op de hoogte te blijven van naderende brieven of rapporten omtrent het stikstofdossier die extra spanningen onder actievoerders zouden veroorzaken.

De onderlinge communicatiestructuur bij het NKC was zeer toereikend voor de omgang met het onvoorspelbare karakter van de protesten. De korte lijnen die werden uitgezet via een WhatsApp-groep en snel te organiseren overleggen zorgden voor een efficiënte- en niet al te tijdrovende uitwisseling van informatie. Betrokkenen benadrukken dat met name de – door corona gedwongen – online overleggen de efficiëntie bevorderden.

3.2 De bereidheid voor onderlinge communicatie-afstemming

Hoewel de intentie om met elkaar af te stemmen en het proces van samenwerken omtrent de pers- en publiekscommunicatie grotendeels werd toegejuicht, waren de ervaringen hieromtrent niet op ieder moment evenredig positief. Uit de gesprekken komt naar voren dat er sprake was van een moeizame beginperiode gedurende de eerste protesten in oktober 2019 in vergelijking met de protesten die later volgden. Een deel van de betrokkenen benadrukt dat de moeizame beginfase met name werd gevoed door een gebrek aan bereidheid en gevoelde urgentie om met elkaar af te stemmen.

De frictie tussen rijk en regio wordt hierin benoemd als knelpunt en een belemmering om tot een goede afstemming over de pers- en publiekscommunicatie te komen. Volgens betrokkenen is dit gelieerd aan ons decentrale bestuursstelsel en de weerstand die inmenging vanuit het Rijk weleens oproept bij regionale en lokale bestuurders. Een andere genoemde oorzaak die een gebrekkige bereidheid om de pers- en publiekscommunicatie op elkaar af te stemmen kan

verklaren, is dat de urgentie ervan nog niet direct door iedereen werd ingezien. In één van de gesprekken werd de overredingskracht benoemd, die in de beginfase nodig was om partijen aan te sporen ieders communicatieboodschap met elkaar te delen en af te stemmen. De meerwaarde hiervan moest worden aangetoond, benadrukt een betrokkene. Wellicht dat de eerdergenoemde afwachtende houding en onduidelijkheid wat te verwachten ten aanzien van de eerste protesten hierbij een rol hebben gespeeld. Betrokkenen benadrukken daarbij het grote contrast met de periode na oktober 2019, waarbij de urgentie om de pers- en publiekscommunicatie op elkaar af te stemmen wél door iedereen werd gevoeld.

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat het beeld omtrent een gebrekkige urgentie om af te stemmen niet door iedereen wordt onderschreven; sommigen zeggen deze indruk niet te hebben gehad. De meningen zijn wel unaniem dat er sprake was van een positieve ontwikkeling wat betreft de afstemmingsoverleggen gedurende de boerenprotesten, maar dan met name in de efficiëntie en routine bij het afstemmen van de communicatieboodschappen.

Meerdere betrokkenen benoemen ook de impact van de coronacrisis op de bereidheid en gewenning bij het afstemmen van de pers- en publiekscommunicatie. Ten eerste zien velen de samenwerking omtrent communicatie tijdens de boerenprotesten als een opstapje tot de nog veel intensievere samenwerking hieromtrent tijdens de coronacrisis. Men bevestigt dat de coronacrisis, die qua tijdsperiode gedeeltelijk overeenkwam met de boerenprotesten, op haar beurt ervoor heeft gezorgd dat afstemming over communicatie rondom de boerenprotesten nóg meer de norm is geworden en de bewustwording van het belang voor korte lijnen tussen rijk en regio verder heeft vergroot.

3.3 Betrokken partijen

Het bij elkaar brengen van relevante partijen bij afstemmingsoverleggen omtrent de pers- en publiekscommunicatie wordt als zeer waardevol ervaren. De meningen zijn echter verdeeld over welke partijen als relevant genoeg moeten worden beschouwd om bij overkoepelende overleggen aan te schuiven. Dit is met name afhankelijk van de verwachtingen die partijen hebben van de afstemmingsoverleggen.

Zo zien enkele betrokkenen graag dat de bezetting bij NKC-overleggen beperkt blijft tot communicatieadviseurs of woordvoerders van partijen die direct betrokken zijn bij de pers- en publiekscommunicatie. Hierbij wordt benadrukt dat het NKC niet primair dient als informatievoorziening, maar puur voor het afstemmen van communicatiestatemten en -strategieën.

Betrokkenen van andere partijen benaderen de afstemmingsoverleggen omtrent communicatie vanuit een breder perspectief en zien kansen in het betrekken van meer partijen die iets kunnen toevoegen vanuit hun informatiepositie. Zij zijn van mening dat partijen als het IPO of de VNG de verbinding tussen rijk en regio kunnen bevorderen door te voorzien in lokale en regionale informatie, wat het vormen van communicatieboodschappen en -strategieën kan bevorderen. Het niet tot nauwelijks betrekken van lokale en regionale vertegenwoordigers wordt ervaren als een gemiste kans. Daarnaast is de NS genoemd als relevante speler die betrokken had kunnen worden om de andere partijen van informatie te voorzien over het aantal actievoerders die per trein op de protesten afkwamen. Tot slot worden ook partijen genoemd die relevant zouden kunnen zijn in de communicatieafstemming na afloop van een protest, zoals Staatsbosbeheer. Deze partij wordt gezien als relevante speler in de communicatie over de aangerichte schade op het Malieveld, voor het geval er naderhand vragen gesteld zouden worden. De wens om meer partijen te betrekken bij afstemmingsoverleggen omtrent communicatie komt met name voort uit de behoefte om de informatievoorziening en -deling te maximaliseren, om op die manier tot een zo compleet mogelijke communicatiestrategie te komen.

3.4 Te kiezen strategie

Een punt dat regelmatig is genoemd door betrokkenen heeft betrekking op het doel van de afstemmingsoverleggen over de pers- en publiekscommunicatie en de te kiezen strategie: wat willen we nou eigenlijk bereiken? Enkele partners benadrukken het belang om hier nadrukkelijker bij stil te staan met de aanwezige partijen. Zij zijn van mening dat bij de afstemmingsoverleggen omtrent communicatie de nadruk vooral lag op het beheersen en indammen van de maatschappelijke onrust en er voorbij werd gegaan aan de onderliggende structuren en sentimenten die ten grondslag liggen aan de boosheid; structuren en sentimenten waar rekening mee gehouden moet worden bij het handelen en de pers- en publiekscommunicatie die hieruit voortvloeit.

3.5 Afstemming over eigen rol in veroorzaken van onrust

Betrokkenen benadrukken dat de rol van de rijksoverheid niet beperkt moet blijven tot een coördinerende functie ten aanzien van de regio's als het gaat om de pers- en publiekscommunicatie. Het rijk moet ook de hand in eigen boezem steken en nagaan op welke wijze het eigen handelen en de manier van communiceren maatschappelijke onrust ongewild in de hand werkt. Bij de boerenprotesten zijn sterke aanwijzingen dat de beleidscommunicatie omtrent het stikstof-dossier op landelijk en regionaal niveau de onrusten heeft versterkt. Zo heerste het sentiment onder de boeren dat er vanuit de landelijke politiek niet naar hen werd geluisterd en leek er vooral top-down gecommuniceerd te worden over het beleid, zonder dat er sprake was van een breed gedeelde gezamenlijke boodschap namens alle belanghebbenden.

Daarnaast onderstrepen enkele gesprekspartners dat er ook bij meerdere provinciebesturen problemen waren omtrent de beleidscommunicatie in oktober 2019, gedeeltelijk veroorzaakt door een matige afstemming met andere provincies. Zo leidde de beslissing van een aantal provinciehuizen om het landelijke beleid (gedeeltelijk) terug te draaien tot onbegrip bij actievoerders in onder andere Groningen, waar de provincie wel de lijn van het rijk aanhield. Dit bemoeilijkte de taak van Groningse bestuurders en communicatieadviseurs om hun eigen standvastigheid redelijkerwijs over te brengen op de actievoerders.

Naar aanleiding van de eerste boerenprotesten zijn op landelijk niveau (structurele) overleggen georganiseerd waarin afstemming omtrent beleidscommunicatie en contact met de stakeholders centraal staan, met als doel om zo eenduidig mogelijk over het beleid te communiceren. Dit heeft volgens betrokkenen een positieve werking waardoor er in mindere mate verassingen zijn in de manier waarop stakeholders reageren op nieuwe regelgeving. Het effect op de maatschappelijke onrust is echter beperkt, omdat landelijke afstemmingsoverleggen omtrent beleidscommunicatie uitsluitend gaan over daadwerkelijk ingevoerde wetten, terwijl de protesten en ontstane onrust voornamelijk worden veroorzaakt door uitspraken van politici of onderzoeken die rapporteren over mogelijk toekomstig beleid.

4. Ervaringen omtrent afstemming van de pers- en publiekscommunicatie

Op basis van de beschikbare informatie zijn in de aanloop naar en tijdens protestdagen afspraken gemaakt over de pers- en publiekscommunicatie en zijn communicatieboodschappen op elkaar afgestemd. De negatieve beeldvorming in de media over het overheidshandelen tijdens de eerste protestdagen, stimuleerden partijen om de pers- en publiekscommunicatie strakker op elkaar af te stemmen. Er werden duidelijkere afspraken gemaakt over zowel de communicatieboodschap, als wiens rol en verantwoordelijkheid het is om met een boodschap over handhaving naar buiten te treden.

4.1 Beeldvorming naar aanleiding van de eerste protesten

Naar aanleiding van de chaotische taferelen op (snel)wegen en in binnensteden, de gevaarlijke situaties die dit veroorzaakte, het inrijden van de deur bij het provinciehuis in Groningen en bedreigingen aan het adres van politici, is er gekozen voor een hardere lijn in de afstemming van de publiekscommunicatie met meer aandacht voor repressie en begrenzing. De eerste protesten schiepen het beeld dat er sprake zou zijn van wetteloosheid, waarbij de boeren met hun tractoren onaantastbaar waren. Een van de betrokkene duidde het heersende sentiment onder de bevolking als volgt: "in Nederland kan je alles maken wat je wilt, zodra je als demonstrant een machtsmiddel in handen hebt waar de overheid niet tegen op kan treden." Daarnaast sympathiseerde een groot deel van de bevolking met de actievoerende boeren, hoewel er niet altijd reden was om te sympathiseren met de methodes van actievoeren.

4.2 Communicatie over tolerantiegrenzen ten aanzien van protesten

De chaotische situaties in meerdere delen van het land en de ongewenste beeldvorming in de media waren redenen om de pers- en publiekscommunicatie strakker op elkaar af te stemmen. Waar er bij de eerste protesten begin oktober 2019 nog voornamelijk werd gehandeld en gecommuniceerd vanuit het faciliteren van de actievoerders, verschoof de aandacht in het vervolg meer naar handhaving. Aan de ene kant bleef men in de woordvoeringslijnen positief benadrukken dat het demonstratierecht een groot goed is, maar dat strafbare feiten worden bestraft. Het garanderen van de veiligheid van andere weggebruikers en het benadrukken dat de veiligheid de eerste keren in het geding kwam, stonden centraal in de communicatieboodschappen. Bij NKC-overleggen benadrukten betrokkenen dat ook bewindslieden die verantwoordelijk zijn voor het stikstofbeleid zouden moeten uitspreken dat actievoerders zich aan de regels moeten houden, zodat de boodschap over begrenzing zo breed mogelijk wordt uitgedragen. Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat deze boodschap vrijwel unaniem naar buiten is gebracht.

4.3 Communicatie over de handhaving op de snelwegen

Gedurende de eerste twee protestdagen in oktober 2019 waren er onduidelijkheden over welke partijen dienden te communiceren over de handhaving op de snelwegen. Dit leidde tot ongemak bij enkele betrokkenen. Betrokkenen bij RWS kregen de indruk dat andere partijen naar hen wezen om te communiceren over "de" handhaving. Vanwege de goede communicatiekanalen van RWS voor weggebruikers, werd hen gevraagd proactief te communiceren over het feit dat het verboden is om met tractoren de snelweg op te gaan. Door een gebrek aan informatie en de algehele onduidelijkheden in de beginfase van de protesten was het voor RWS onhaalbaar om proactief hierover te communiceren. Daarnaast zag RWS zichzelf niet als de aangewezen partij om op de stoel van handhaver te zitten, zeker gezien er in de praktijk (nog) niet of nauwelijks werd gehandhaafd op de snelwegen door de politie. Naar aanleiding hiervan zijn duidelijke

afspraken gemaakt over de communicatie hieromtrent. De herbevestiging dat iedere partij communiceert vanuit haar eigen verantwoordelijkheden wordt door betrokkenen beschouwd als de juiste stap. Afstemmen en korte lijntjes zijn belangrijk en effectief, maar communiceren vanuit de eigen rollen en verantwoordelijkheden moet volgens hen de basis blijven.

4.4 Gemeenschappelijke taal

Er is getracht om bij de NKC-overleggen afspraken te maken om een gezamenlijke duiding van de situatie uit te dragen in de pers- en publiekscommunicatie. Zo is in december 2019 afgesproken om niet langer te spreken over 'boeren', maar in plaats daarvan te refereren naar 'actievoerders' of 'demonstranten', en de term 'protesten' te vervangen voor 'demonstraties'. Hiermee werd ook beoogd om polarisatie tegen te gaan. Dit is in zoverre nuttig geweest dat er in mindere mate een podium werd gegeven voor de protesten alsof het een 'carnavalsoptocht' naar Den Haag was. Een aantal betrokkenen beschouwt het als onwaarschijnlijk dat deze afspraak daadwerkelijk heeft geresulteerd in het 'uitbannen' van de woorden 'boeren' en 'protesten' in de overheidscommunicatie. Het blijkt in de praktijk namelijk zeer lastig om in iedere woordvoeringslijn vast te houden aan zulke specifieke afspraken op woordniveau. Ook is het aannemelijk dat deze afspraak niet veel verder heeft gereikt dan de betrokken partijen die aanwezig waren bij de NKC-overleggen.

4.5 Ken 'de doelgroep': communicatieaanpak ten tijde van de protesten

Om tot een geschikte communicatiestrategie te komen is het van belang om duidelijk in beeld te hebben wie de actievoerende partijen zijn en welke onderliggende structuren ten grondslag liggen aan de protesten. Bij afstemmingsoverleggen omtrent de communicatieaanpak ten tijde van protesten werd veelal gebruik gemaakt van het Denkkader Polariseren van Bart Brandsma. Zodoende is getracht om de verschillende (onderliggende) vraagstukken die speelden bij verschillende (doel)groepen in kaart te brengen, waar rekening mee kon worden gehouden in de communicatiestrategieën. Uit een aantal gesprekken blijkt echter dat er nog kansen liggen, zowel in het verdiepen van de kennis over de onderliggende vraagstukken, als bij het benaderen van de actievoerders met toepasselijke communicatiestrategieën.

Een aantal betrokkenen beargumenteren dat enkele initiatieven voor communicatiestrategieën niet altijd doelgroep sensitief waren. Een voorbeeld hiervan was tijdens een overkoepelend overleg tussen landelijke overheidspartijen en de gemeente Amsterdam over de aangekondigde Boerenbrunch op de Dam. In een brainstorm werden initiatieven geopperd om de binding met actievoerende boeren te verbeteren, zoals het inzetten van influencers. Een aantal betrokkenen beschouwen de goedbedoelde voorstellen als symbolisch voor de grote afstand tussen ambtenaren en actievoerende boeren. Volgens hen toont het aan dat er nog winst te halen valt in het begrijpen van de sentimenten en wat er speelt onder de actievoerende doelgroep.

Het gebrek aan binding met of kennis over de doelgroep kwam volgens betrokkenen ook naar voren op momenten dat er niet of nauwelijks onderscheid werd gemaakt tussen verschillende stromingen onder de actievoerders. Bij overleggen omtrent communicatiestrategieën werd naar verloop van tijd (te) snel gedacht vanuit het stereotyperende 'boze boeren' frame, waarbij het uitgangspunt was: we hebben te maken met boze boeren, dus de communicatie moet gericht zijn op aanpakken en handhaving. Volgens een betrokkene leidde dit eventueel tot een communicatiestrategie die niet gericht is op de grote, gematigde groep actievoerders, maar op de minderheid met een radicaal karakter.

Het is niet per definitie problematisch dat niet iedere bestuurder of communicatieadviseur voldoende binding heeft met heersende sentimenten of doelgroep gerelateerde gevoeligheden. Het is echter wel van belang om bij ieder overkoepelend overleg, waarin besluiten worden genomen over de communicatiestrategie, specialisten te betrekken die korte lijnen hebben met

de doelgroep en de heersende sentimenten goed weet te duiden. Op die manier kan rekening worden gehouden met doelgroep gerelateerde gevoeligheden en onderliggende structuren, zodat een gepaste manier van communiceren wordt toegepast bij iedere specifieke protestsituatie.

4.6 Ken 'de doelgroep': beleidscommunicatie

Op het gebied van beleidscommunicatie is het eveneens van groot belang om zicht te houden op en contact te hebben met alle belanghebbende partijen. Tijdens de demonstratie voor het provinciehuis van Groningen in oktober 2019 kwamen problemen aan de oppervlakte als een gevolg van een incompleet beeld wie de vertegenwoordigende partijen van de actievoerders waren. Beleidscommunicatie op de protestdag vond uitsluitend plaats met vertegenwoordigers in het provinciehuis, waardoor er geen communicatielijnen waren met actievoerders op het plein. Meerdere betrokkenen onderschrijven dat een deel van de actievoerders zich niet langer vertegenwoordigd voelde door de 'traditionele' landbouworganisaties ten tijde van de boerenprotesten. Deze ontwikkeling werd niet door iedere betrokkene op tijd erkend. De onrust voor het provinciehuis in Groningen werd dus versterkt door een gebrek aan contact met de actievoerders en een gebrek aan actieve communicatieboodschappen om hen te informeren over beleidskeuzes. Hierdoor werd het gevoel van de demonstranten niet gehoord te worden versterkt. Een betrokkene van de provincie Groningen benadrukt dat een zichtbaar bestuur en proactieve communicatie tijdens de protesten in dit geval een de-escalerende werking had kunnen hebben.

4.7 Effecten van de pers- en publiekscommunicatie op de maatschappelijke onrust

De vraag rijst in hoeverre de (afstemming van de) pers- en publiekscommunicatie een rol heeft gespeeld in het beperken van de maatschappelijke onrust. Betrokkenen geven verschillende redenen waarom de communicatieboodschappen vanuit hun eigen partij en de afstemming met anderen hieromtrent wel of niet heeft bijgedragen in het beperken of kanaliseren van de onrust.

Allereerst geeft een deel van de betrokkenen aan dat er niet veel te verwachten viel van de communicatieaanpak ten tijde van de protesten in relatie tot het beperken van de onrust. Dit statement is gebaseerd op het feit dat er actie werd gevoerd tegen het overheidsbeleid en dat demonstranten werden gedreven door een anti-overheidssentiment. Mensen zijn daardoor minder vatbaar voor de-escalerende boodschappen vanuit de overheid.

Daarnaast zijn er ook indicaties dat de communicatie vanuit overheidspartijen de onrusten in de hand hebben gewerkt. Zo heerst er bij meerdere betrokkenen het beeld dat openbaar bestuurders lang niet altijd oog hadden voor het feit dat hun mediaboodschappen niet de-escalierend bevorderend waren. Er werden opruiende boodschappen door bestuurders de wereld ingestuurd, die haaks stonden op de wens om de maatschappelijke onrust beperkt te houden, zoals het aansporen van actievoerders om met de tractor naar Den Haag te gaan. Bij de demonstratie in Groningen twitterden personeelsleden vanuit het provinciehuis (ongewenst) over het feit dat de Mobiele Eenheid via de achteringang naar binnen werd geleid en dat het gebouw stilletjes werd ontruimd. Deze berichten van ambtenaren vergrootte de toch al gespannen sfeer op het plein voor het stadshuis. Volgens betrokkenen zijn zulke situaties mede het gevolg van een gebrek aan bewustzijn onder sommige openbaar bestuurders wat betreft het belang van de-escalerende communicatieboodschappen gedurende een crisis of vorm van maatschappelijke onrust.

De pers- en publiekscommunicatie vanuit overheidspartijen heeft ook een positief effect gehad op het beperken van de onrust. De afstemming om proactief te communiceren over tolerantiegrenzen ten aanzien van de protesten is bevorderlijk geweest voor het veranderen van de beeldvorming dat er sprake zou zijn van 'wetteloosheid'. De breed uitgedragen boodschap dat de veiligheid van omstanders in het geding is gekomen bij eerdere protesten, heeft bijgedragen aan het feit dat het publiek zich naar verloop van tijd distantieerde van radicale en roekeloze manieren van actievoeren. De sympathie voor de acties zijn ook enigszins verminderd door het taalgebruik

zo formeel mogelijk te houden en niet meer te spreken over 'boeren', maar over 'demonstranten'. De combinatie van deze factoren heeft er volgens een aantal betrokkenen mede toe geleid dat actievoerders meer begrip kregen voor maatregelen vanuit de overheid omtrent protesten.

Een aantal overheidspartijen onderschrijven dat hun reactieve communicatiestrategie bevorderlijk is geweest voor het beperken van de onrust. De politie Amsterdam koos ervoor om in de aanloop naar de demonstratie op de Dam niet proactief te communiceren over verwachtingspatronen of over de handhaving om op die manier geen aanzuigende werking te creëren. De publieke belangstelling voor het protest was kleiner dan verwacht, wat volgens de betrokkene van de Amsterdamse politie gedeeltelijk een gevolg was van het feit dat er weinig ruchtbaarheid aan het protest is gegeven vanuit de autoriteiten. Bij Defensie koos men voor dezelfde reactieve communicatiestrategie omtrent de inzet van legervoertuigen in Den Haag. Men was zich ervan bewust dat de inzet vanuit Defensie onrust kon veroorzaken, waardoor is gekozen om de eigen rol in de communicatieboodschappen zo klein mogelijk te houden. In afstemming met de lokale driehoek in Den Haag werd doorverwezen naar de gemeente voor verdere uitleg omtrent het leveren van defensiemateriaal. Volgens de betrokkene vanuit Defensie heeft deze aanpak geholpen bij het feit dat de defensie-inzet geen groot issue is geworden.

Regionale communicatieaanpakken, waarbij korte lijnen werden gelegd vanuit openbare besturen met de actievoerders, worden ook genoemd als succesvolle strategieën. Bij een aantal provincies werden tafels klaargezet om koffie uit te delen aan de actievoerders en/of werden ze actief op de hoogte gehouden van gesprekken tussen de provincie en boerenvertegenwoordigers, wat een verzachtend effect had op de onrust. Na de eerste uit de hand gelopen protesten in Groningen werden bijeenkomsten georganiseerd waarbij bestuurders in gesprek zijn gegaan met inwoners en boeren. Door uitleg te geven over gevoelige beleidsvraagstukken en over de keuze om de actievoerders tijdens het protest niet te informeren, is de verhouding tussen inwoners en het provinciaal bestuur enigszins verbeterd. Ook bij de provincie Friesland is het contact met belanghebbende partijen na verloop van tijd geïntensiveerd en verbeterd. In gesprek gaan met demonstranten, luisteren naar de zorgen van belanghebbenden en zichtbaar zijn als openbaar bestuur, worden keer op keer genoemd als essentiële middelen om de onrust enigszins te beperken rondom beleidsgevoelige vraagstukken.

5. Lessen voor toekomstige afstemmings-overleggen omtrent communicatie

Aan iedere gesprekspartner is gevraagd waar bij hun partij de voornaamste behoefte lag in de samenwerking en afstemming omtrent de pers- en publiekscommunicatie met andere overheids-partijen, en waar volgens hen bij afstemmingsoverleggen in de toekomst de nadruk op zou moeten liggen. De volgende elementen werden het meest genoemd en dienen als lessen om mee te nemen naar toekomstig communicatie-afstemmingsoverleggen. Daarnaast benoem ik een aantal persoonlijke bevindingen die aanzet kunnen geven tot relevante vervolgonderzoeken.

5.1 Belangrijkste lessen omtrent communicatie-afstemming

Informatie deling: het uitwisselen van informatie over verwachtingspatronen en heersende sentimenten wordt door meerdere partijen als een essentieel element van de afstemmings-overleggen omtrent communicatie beschouwd. Het elkaar op de hoogte houden van belangrijke ontwikkelingen die voor anderen van belang zijn, is essentieel om risico's te kunnen inschatten bij onvoorspelbare situaties van maatschappelijke onrust en adequaat te kunnen reageren in de communicatie.

Onderlinge communicatiestructuur: de onderlinge communicatiestructuur van de NKC-overleggen sloot goed aan bij de aard van de boerenprotesten, waarbij sprake was van (landelijke) maatschappelijke onrust, maar niet zozeer dat er opgeschaald diende te worden. De korte (digitale) lijnen waren toereikend voor informatie-uitwisseling zonder teveel tijd in beslag te nemen. De contacten die werden gelegd tussen het Rijk en regio was van grote toegevoegde waarde.

Statements afstemmen: het NKC dient te faciliteren bij het uitwisselen en afstemmen van communicatieboodschappen. Er mag meer aandacht zijn voor het delen van statements, zodat men op de hoogte is van welke partij met welke concrete boodschap naar buiten treedt. Op die manier wordt de kans op tegenstrijdige communicatieboodschappen geminimaliseerd. Betrokkenen benadrukken dat op dit terrein nog winst valt te behalen.

Begrijpen van sentimenten: kennis over onderliggende structuren die ten grondslag liggen aan de protesten dienen meegenomen te worden in de afstemming van de pers- en publieks-communicatie en bij het duiden van de sentimenten. Er liggen kansen in het nadrukkelijker gebruiken en toepassen van kennis over onderliggende structuren in de communicatiestrategieën.

Beleidscommunicatie: afstemming van beleidscommunicatie over onrust-veroorzakende thema's dient duidelijkheid te geven over wat nieuw ingevoerd beleid in de praktijk betekent voor stakeholders, zoals veehouders of bouwvakkers. Het is volgens betrokkenen een lastig en complexe communicatie-opgave om voor iedere stakeholder duidelijk in kaart te brengen wat nieuw beleid voor hen betekent in hun dagelijks werkzaamheden.

5.2 Persoonlijke aanbevelingen en suggesties voor nader onderzoek

Urgentie: één van de lessen die getrokken kan worden uit de beginfase van de boerenprotesten is dat de bereidheid bij sommige partijen om de communicatie op elkaar af te stemmen (gedeeltelijk) afhangt van de mate van gevoelde urgentie.

De specifieke problematiek die ontstond bij de boerenprotesten voedde de mate van urgentie, maar de vraag rijst hoe dit zal zijn bij toekomstige situaties van maatschappelijke onrust en met name na de coronacrisis. Nader onderzoek zou kunnen uitwijzen of de gevoelde urgentie omtrent communicatie-afstemming van structurele aard is en hoe – indien nodig – dit kan worden aangewakkerd.

Onderliggende structuren: een aantal betrokkenen onderstreepten het belang om in periodes van relatieve rust te investeren in kennis over onderliggende structuren die ten grondslag liggen aan specifieke vormen van onrust en vervolgens spelers bij overleggen te betrekken die de onderstromen goed weten te duiden. Hierdoor blijven de overleggen en communicatiestrategieën niet beperkt tot 'indammen', maar kan ook aandacht worden besteed aan 'begrijpen'. Dit roept de vraag op hoe dit kan worden georganiseerd, zodat deze kennis terecht komt bij communicatieadviseurs en woordvoerders op het moment dat het ertoe doet.

Doorgemaakte ontwikkeling: deze verkenning is ingegaan op de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie gedurende de eerste maanden van de boerenprotesten. Meerdere betrokkenen benadrukken dat er in deze periode al een verschuiving zichtbaar is geweest in de bereidheid tot communicatie-afstemming en in de efficiëntie van de afstemming. Een vervolgonderzoek zou dieper in kunnen gaan op de ontwikkelingen die plaatsvonden over een langere periode en dan specifiek op de effecten van de meerdere handelingsperspectieven omtrent communicatie die naar regio's zijn verstuurd in het najaar van 2019 en in de loop van 2020. Op die manier kan worden achterhaald in hoeverre partijen deze adviezen meenamen in hun communicatiestrategieën en de effecten hiervan.

