

PLATFORM

2004

RVD-Communicatiereeks

- > Hoe de Schipholwet landde
- > Wallage of Machiavelli?
- > Signalen betekenis geven

COMMUNICATIE IN HET HART VAN BELEID

Woord vooraf

U bent van harte uitgenodigd!

In augustus 2001 publiceerde de staatscommissie Toekomst Overheidscommunicatie haar rapport *In dienst van de democratie*. Onder leiding van Jacques Wallage formuleerden de commissieleden 25 aanbevelingen die de geconstateerde kloof tussen burger en bestuurder zouden moeten verkleinen. Het kabinet nam de aanbevelingen in 2002 vrijwel ongewijzigd over. Het grote werk kon beginnen.

De Rijksvoorlichtingsdienst zette op verzoek van de Voorlichtingsraad (VoRa) een projectorganisatie op, die in de wandeling het 'Actieprogramma' is gaan heten. De aanbevelingen werden vertaald in projectplannen en interdepartementale projectgroepen zetten zich aan de uitvoering.

Nu is plannen maken mooi, ze uitvoeren is nog mooier, en de resultaten verankeren in het dagelijks denken en doen is het allermooist. Dat gaat niet vanzelf. Eén van de manieren waarop de RVD de resultaten uit deze Actieprogramma's tracht te borgen, is de uitgave van deze RVD-Communicatiereeks. Overigens zullen niet alleen de resultaten van de Actieprogramma's die zich daarvoor lenen in deze reeks een plek vinden. Dat geldt ook voor andere belangwekkende thema's van en voor de overheidscommunicatie, voor uitkomsten van in opdracht van de VoRa uitgevoerd communicatieonderzoek (in Feiten) en voor richtlijnen voor communicatie- en beleidsmedewerker bij de Rijksoverheid (in Afspraken).

Platform 1 start met de eerste resultaten van een typisch Actieprogramma-project: de Factor C (van Communicatie).

Maak de overheid voor haar burgers transparant en breng communicatie daartoe naar het hart van het beleid – zo luiden twee hoofdaanbevelingen van de toenmalige commissie. De Academie voor Overheidscommunicatie heeft de opdracht gekregen op zoek te gaan naar de concretisering van deze aanbevelingen. Wat maakt beleid communicatief? Hoe ziet de relatie beleid en communicatie eruit? Wat verwachten beide groepen professionals van elkaar? Kunnen ze elkaar dat bieden of is ontmoeting, training en scholing nodig? Het zijn maar een paar van de vragen waarop in dit eerste deeltje (het begin van) een antwoord komt. Want zoveel is duidelijk: de relatie beleid en communicatie is een heel interessante die wel zal varen bij intensieve wederzijdse inbreng.

De relatie is ook snel aan het veranderen nu communicatie een centraler begrip wordt in de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van beleid. Communicatie is niet langer meer het uitsluitende, specifieke werkterrein van de communicatiedeskundige. Beleid is opener komen staan voor invloeden vanuit de omgeving.

Hoe zullen strategie en ambacht zich in beide segmenten ontwikkelen?

Vragen te over voor het professionele discours van morgen. Platform biedt graag de gelegenheid en geeft daartoe vandaag de aanzet.

U bent van harte uitgenodigd!

Gerard van der Wulp

Directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst

Bij dit eerste nummer Op het snijvlak van communicatie en beleid

Een levendig debat op het snijvlak van beleid en communicatie dat het scherp van de snede niet schuwt: dát staat de redactie van Platform voor ogen bij de start van deze nieuwe reeks. Twee maal per jaar biedt de Academie voor Overheidscommunicatie vanaf heden thema's aan die voor alle betrokkenen bij beleid en communicatie van de rijksoverheid de moeite waard (kunnen) zijn. Platform bedient daarmee een dubbele doelgroep: beleidsverantwoordelijken én communicatieprofessionals.

Discussie én praktijk

Platform bestaat steeds uit drie delen. Ieder nummer opent met Casus, de reconstructie van een beleidsdossier. In Debat geeft een aantal smaakmakers hun visie op het onderwerp. Op papier, maar ook met elkaar rond de tafel. Het laatste deel, Praktijk, biedt de individuele beleidsmedewerker en communicatieprofessional praktische tips en werkmethoden om in de praktijk toe te passen.

Platform 1 in het kort

Voor de opening van de reeks hebben we gekozen voor het onderwerp 'de communicatieve kant van het beleidswerk'. Communicatie, zo stelde het kabinet in een reactie op de aanbevelingen van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, is een integrale managementverantwoordelijkheid. Dat stelt nieuwe eisen aan beide beroepsgroepen: beleidsmakers én communicatieprofessionals. Welke zijn dat? De Academie voor Overheidscommunicatie is er – met steun van het Actieprogramma Overheidscommunicatie – naar op zoek gegaan. In 'Maken we beleid begrijpelijk of begripelijk beleid' doen Guido Rijnja en Louis Meuleman verslag van deze zoektocht. Samen met twee andere bijdragen – een kritische beschouwing door Jouke de Vries over openbaarheid en een weergave van een ronde-

tafel discussie over beleid en communicatie onder leiding van Jacques Wallage – vormt dit artikel onderdeel van de sectie Debat in deze reeks.

Debat wordt voorafgegaan door Casus, de sectie waarin een aansprekend voorbeeld van de onderhavige problematiek uitvoerig wordt beschreven. In dit geval is het de Schipholwet en hoe die landde door een samenspel van beleid en communicatie.

In Praktijk staat de departementale praktijk centraal. Paulijn de Bruijne en Ingrid Brummelman geven inzicht in de vele manieren waarop departementen hun beleidsomgeving onderzoeken. Tom van Dijk laat zien hoe deze informatie vertaald kan worden in een krachtige kernboodschap.

Platform 2: positionering

In november 2004 verschijnt Platform nummer 2. Dit nummer is gewijd aan 'Eenheid in verscheidenheid; positionering door thema's' en heeft de verschillende manieren waarop de overheid zich kan profileren in het maatschappelijk krachtenveld als thema.

Adequate toerusting van allen die bij goede communicatie door de rijksoverheid betrokken zijn is de kernactiviteit van de Academie. Daartoe is zij twee jaar geleden opgericht. Die toerusting vindt vanaf vandaag dus niet alleen meer plaats door het organiseren van cursussen en trainingen en tal van professionaliseringsbijeenkomsten, maar ook door het uitbrengen van Platform. En daarbij is professionalisering uiteraard geen doel op zich, maar één van de randvoorwaarden voor een overheid die serieus probeert toegankelijk te zijn voor haar burgers. Daar doen we het uiteindelijk voor.

Dymph van der Laan-ter Heerd
Hoofd Academie voor Overheidscommunicatie

Inhoud

7 **CASUS**

8 **Hoe de schipholwet landde**

De kracht van communicatie in het hart van het Schipholbeleid
> Jan Walravens

Beleid was *leading*, maar communicatie was erg belangrijk om het te laten landen. < Robert Wester

Voortdurend checken of je gedacht hebt aan de stakeholders, de kernboodschap en aan het maken van communicatiekanalen. Veel meer is het niet. < Bert de Ruiter

19 **DEBAT**

20 **Wallage of Machiavalli?**

Het groeiend belang van communicatie in openbaar bestuur en politiek
> Jouke de Vries

28 **Maken we beleid begrijpelijk of maken we begrijpelijk beleid?**

De verplaatsing van communicatie
> Guido Rijnja en Louis Meuleman

44 **Wat houdt ons tegen?**

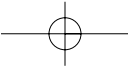
Een rondetafelgesprek
Jacques Wallage, Henk Brons, Jan van Dommelen, Frank de Grave, Peter Heij, Louis Meuleman, Wilma de Munck-Kraamer

We praten misschien wel veel met de buitenwereld, maar vooral om onze eigen antwoorden bevestigd te krijgen. < Jan van Dommelen

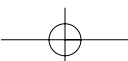
Het is de taak van bestuurders om voortdurend na te gaan of je nog wel op het goede spoor zit. < Frank de Grave

De ontwikkeling naar een open en transparant departement vraagt continue onderhoud. < Peter Heij

>>

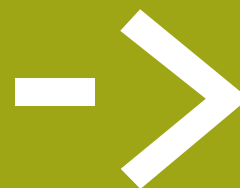


- 51 **PRAKTIJK**
- 52 **Een 'windvaan' op het departementale dak**
Hoe beleidsmakers omgevingsanalyses beter kunnen benutten
> Paulijn de Bruijne en Ingrid Brummelman
- 66 **De goede boodschap**
Vier stappen voor het formuleren van de kern van beleid
> Tom van Dijk
- 77 *English summary*
- 79 *Verder lezen?*
- 80 *Colofon*



De totstandkoming van de nieuwe Schipholwet was, wat je noemt, een communicatief uitdagend dossier. Maar er kwam rust aan het Schipholfront. Niet in de laatste plaats door een nauwe samenwerking tussen beleid en communicatie. Een reconstructie van de rol van communicatie in het hart van dit beleidsproces.

CASUS



HOE DE SCHIPHOLWET LANDDE

De kracht van communicatie in het hart van het Schipholbeleid

DOOR JAN WALRAVENS

‘Hoorndol’ werd PvdA-fractie leider Ad Melkert in 1998 naar eigen zeggen van de eindeloze politieke en maatschappelijke discussies over Schiphol. En hij was niet de enige. Dat bleek zonneklaar tijdens de Algemene Beschouwingen van dat jaar. Paul Rosenmöller (GroenLinks) sprak over “beleidsbeloften die voortdurend crashen”. Thom de Graaf (D66) dacht dat iedereen het zicht op Schiphol inmiddels volledig kwijt was (“en dat is voor een luchthaven betrekkelijk rampzalig”). En premier Wim Kok zelf verging het al niet veel beter als hij aan Schiphol dacht: “een lange-termijnoplossing voor Schiphol en alles wat daar aanvullend op moet volgen wordt nog ‘a hell of a job’, een enorm probleem”.

Kortom, de net aangetreden minister van Verkeer en Waterstaat, Tineke Netelenbos, stond voor de enorme opgave om rust te brengen in het Schipholdossier. En die rust kwam er, in ieder geval voor een paar jaar. Achteraf terugkijkend, valt op hoe nauw de verantwoordelijke beleidsambtenaren en de centrale Directie Communicatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat eind jaren negentig samenwerkten om die verandering te bewerkstelligen. De kernboodschap van het rapport-Wallage – communicatie hoort in het hart van het beleid – werd rond Schiphol feitelijk in praktijk gebracht, ruim vóórdat de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie met haar aanbevelingen kwam. In dit artikel staat de vraag centraal naar het waarom en hoe van die samenwerking. Maar eerst werpen we een korte blik op Schiphol zelf. Want waarom was politiek Den Haag in het najaar van 1998 zo in verwarring?

De kernboodschap van Wallage – communicatie hoort in het hart van het beleid – werd rond Schiphol feitelijk in praktijk gebracht

Over ‘anticiperend gedogen’ en ‘beheerste groei’

Toen Schiphol aan het begin van de twintigste eeuw werd aangelegd, bestond de luchthaven uit niet veel meer dan een start- en landingsplaats voor een paar vliegtuigen per dag in een verder lege polder. Anno nu ligt er een mainport die jaarlijks zo’n 400.000 starts en landingen, 40 miljoen passagiers en 1,2 miljoen ton vracht verwerkt. Vooral de laatste vijftig jaar was de groei onstuimig en vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw ging het jasje van Schiphol steeds meer

knellen. De luchthaven groeide, Amsterdam en de omliggende dorpen rukten op, en het aantal maatschappelijke organisaties dat van zich liet horen bij elke nieuwe ontwikkeling nam enorm toe. Vooral de milieubeweging en organisaties van omwonenden werden in deze jaren factoren om rekening mee te houden. Elk uitbreidingsplan ging stevast vergezeld van uitgebreid protest. Lange procedures en de gang naar de rechter waren eerder regel dan uitzondering.

In 1995 nam het eerste kabinet Kok het belangrijke principebesluit om de vijfde baan aan te leggen. Die moest verdere groei van Schiphol mogelijk maken bij een gelijkblijvende milieu- en geluidsbelasting. Dat werd het principe van de 'beheerste groei' genoemd. Met deze beslissing werd weliswaar een knoop doorgemaakt in een bestuurlijk proces dat al bijna dertig jaar duurde. Maar tegelijkertijd barstte de maatschappelijke discussie over Schiphol nu pas goed los. Niet alleen milieu-activisten en 'groene' politici, maar ook veel bezorgde burgers en zelfs een enkele gemeente (Leiden) kochten een boom in het 'Bulderbos' dat Milieudefensie had aangelegd op de plek waar de vijfde baan geprojecteerd was. Het kabinetsbesluit kon dus opnieuw op veel verzet rekenen.

Eind 1998, drie maanden dus na de Algemene Beschouwingen waarin Melkert bekende 'hoorndol' te worden van Schiphol, nam het kabinet opnieuw twee belangrijke principebesluiten.

Voor de periode tot 2010 wilde het kabinet het geldende vergunningenstelsel voor Schiphol herzien, en wel op een zodanige manier dat de luchthaven na de opening van de vijfde baan in 2003 'beheerst kon groeien', dus met gelijkblijvende garanties voor milieu en veiligheid.

Voor de periode na 2010 beperkte het kabinet de groeimogelijkheden tot twee keuzes. Dat moest of op Schiphol zelf gebeuren, of op een nieuw eiland in zee.

Daarmee vervielen eerdere opties Lelystad en de Maasvlakte.

Eind 1999 beloofde het kabinet met verdere voorstellen te komen.

Meer duidelijkheid dus, maar nog absoluut geen rust aan het front. Terugkijkend was het probleem eind 1998 eigenlijk niet eens dat het kabinet geen heldere beleidskeuzes maakte. Groei ja, maar onder voorwaarden: dat was duidelijk genoeg. En er was ook geen gebrek aan politieke steun. Maar het Schipholbeleid kampte wel met een geloofwaardigheidsprobleem. Want wat was precies de waarde van de belofte van de 'beheerste groei', als op Schiphol tegelijkertijd keer op keer meer vliegbewegingen plaatsvonden dan wettelijk toegestaan? Dat was eind jaren negentig immers de gangbare praktijk en opeenvolgende kabinetten hadden er geen stevig antwoord op. Sterker nog, bij het aantreden van Kok 2 had zelfs een term als 'anticiperend gedogen' zijn intrede gedaan. Dat was natuurlijk een moeilijk uit te leggen begrip. Eenvoudig geformuleerd, kwam het erop neer dat de normoverschrijdingen vooraf werden gesanctioneerd, als Schiphol maar beterschap beloofde (en liet zien) voor de toekomst. Het was voor de critici – en nogmaals, dat waren er nogal wat – dus wel erg gemakkelijk om de 'beheerste groei' smalend af te doen als weer een nieuw eufemisme dat niet kon verhullen dat

Schiphol een vrijstaat was die geen strobreed in de weg werd gelegd in haar ongebreidelde streven naar méér.

ONL en het overlegcircuit

Begin 1999 werd binnen Verkeer en Waterstaat de programmadirectie Ontwikkeling Nationale Luchthaven (ONL) in het leven geroepen. Die ging zich voor de periode tot 2010 buigen over nieuwe wet- en regelgeving, die moest ingaan bij de opening van de vijfde baan in 2003. Voor de periode daarna moest ONL via een Milieu Effect Rapportage en een Economische Effect Rapportage voorsorteren op een definitieve kabinetskeuze voor één van de twee overgebleven opties: groei op Schiphol of een luchthaven in zee.

Uiteraard werd ONL omringd door een omvangrijk overlegcircuit van deskundigen op terreinen als veiligheid, geluidshinder en MER-procedures. Een opvallende gesprekspartner van ONL was het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol (TOPS), dat eind 1998 was opgericht. TOPS kreeg als taak om de minister te adviseren over de milieunormen voor Schiphol, zowel voor de korte als de lange termijn. Het platform was een schoolvoorbeeld van wat in die jaren ‘het groene poldermodel’ heette. (‘Polderen’ had in die tijd nog niet de negatieve klank die het inmiddels wel heeft.) In TOPS zat niet alleen Schiphol aan tafel, maar bijvoorbeeld ook VNO-NCW, de vakbonden, bewonersorganisaties en de provincie Noord-Holland. Ook de milieubeweging schoof aan. Dat laatste was bijzonder, omdat de milieubeweging nog niet eerder een officiële adviesrol in het Schipholbeleid had gehad. Het platform was het directe resultaat van de politieke behoefte aan helderheid en rust rond het Schipholdossier. Het was dus een poging tot interactieve beleidsvorming en tegelijkertijd een manier om de verschillende partijen met elkaar in gesprek te laten raken, zodat de gang naar de rechter in de toekomst hopelijk minder vaak gemaakt hoefde te worden.

De factor M

In december 1999 zou het kabinet dus knopen doorhakken. In de aanloop daar naartoe werd rond het Schipholdossier op Verkeer en Waterstaat de basis gelegd voor een nieuwe, veel intensievere relatie tussen communicatie en beleid. Dat had – om in de terminologie van deze bundel te blijven – alles te maken met de ‘factor M’: de menselijke factor.

Programmadirecteur van ONL was Bert de Ruiter. Hij had in het bedrijfsleven geleerd dat “de deur van de directeur voor veel mensen, zelfs van hoog niveau, dicht bleef, behalve voor het hoofd communicatie: die kon altijd binnenkomen.” Met andere woorden: aan het hoofd van ONL stond een beleidsambtenaar die het belang van communicatie heel duidelijk zag. Sterker nog: “ingewikkelde dossiers vragen om een gefocuste communicatieaanpak”. De man die sinds medio 1999 bij de centrale Directie Communicatie (DCO) verantwoordelijk was voor de communicatie over Schiphol, was Robert Wester. Nu is hij directeur van DCO, toen woordvoerder op dit onderwerp. Ook hij was enorm gemotiveerd om het onderwerp

Schiphol in rustiger vaarwater te brengen. “Er was in die tijd veel gestoei met onderzoeksgegevens en er was puinhoop en paniek ontstaan. Het aantreden van Paars 2 was de trigger om het rond Schiphol goed te regelen. Beleid was daarbij leading, in die zin dat ik niet over de inhoud ga, maar communicatie was wel erg belangrijk om het beleid te laten landen.”

Beleid was *leading*, maar communicatie was erg belangrijk om het te laten landen < Robert Wester

Met dat uitgangspunt ging Wester natuurlijk net een stapje verder dan de traditionele overheidscommunicatiedoctrine, die voorschreef dat ministeries alleen communiceerden over politiek aanvaard beleid. Maar de tijd was er ook rijp voor. Communicatie tijdens het beleidsproces was sinds de jaren negentig van de vorige eeuw immers zeker geen uitzondering meer, ook al ging dat vooralsnog niet veel verder dan communiceren over afgeronde fases in beleidstrajecten. Achteraf terugkijkend, kun je vaststellen dat het rapport van de commissie Wallage dus geen volledig nieuwe doctrine op tafel legde, maar eerder de heersende trend bevestigde en er de notie van communicatie als onderdeel van het beleidsproces aan toevoegde. En dat laatste was precies wat De Ruiter en Wester in de loop van 1999 in praktijk brachten.

Het begon met een lunchafpraak waarvoor het initiatief kwam van de voorlichter. Maar beiden stonden open voor méér, omdat ze hetzelfde dachten over de rol van communicatie in het beleidsproces. Het werd al snel een wekelijks overleg. De Ruiter: “Communicatie was vanaf dag 1 belangrijk voor ONL. Mijn eigen communicatiemensen verzorgden de algemene informatievoorziening over ONL. Maar voor een dossier in het brandpunt van de aandacht, moet je naar mijn mening ook bij de centrale directie communicatie aankloppen”. Die klopte dus in dit geval bij hem aan. Maar voor het verdere verhaal maakt dat weinig uit.

Rolverdeling

De vraag naar de rolverdeling dringt zich op. Wat verwachtten De Ruiter en Wester van elkaar toen zij samen in zee gingen en hoe zagen zij eigenlijk hun eigen rol?

Wester verwoordt het als volgt: “Ik vond en vind dat ik me als communicatieadviseur moet richten op de grote projecten en dat we het geld en de beste mensen moeten inzetten op de top issues. Schiphol hoort daar voor mij bij. Je moet aanwezig zijn op het moment dat de cruciale beleidsbeslissingen genomen worden. Vaak is dat een nieuw regeerakkoord of een principiële kabinetsbeslissing. Vanaf dat moment moet je als communicatieadviseur de beleidsmaker voortdurend een spiegel voorhouden. Is het nuttig wat ik doe, dus hoeveel kost het en wat levert het de samenleving op? Komt de koers goed over? Hoe zit het met de beeldvorming? En wat is de positie van de minister eigenlijk?”

Hij vervolgt: “Zoals ik al zei: in principe is de beleidsinhoud voor mij secundair. Ik hoefde dus echt niet bij alle overleggen te zitten, als ik maar wist wat de *stakeholders* vonden en deden. Dat hoorde ik terug van beleid en daar hield ik dan in de berichtgeving weer rekening mee. Beleid kreeg van DCO waar het volgens mij op zat te wachten: leesbare stukken, omgevingsanalyses, de *check* of het beleid consistent is met overig beleid, en niet te vergeten de politieke *check*: kan de minister dit binnenhalen?”

Het is opvallend hoe de opvattingen van De Ruiter daar – omgekeerd – bij aansluiten. “De belangrijkste reden dat ik met DCO in zee ging was dat een communicatieadviseur in staat is je te laten inzien: als jij dit gaat vertellen, dan snapt niemand er iets van. Verder denk ik dat zij er zijn voor de perscontacten en ook het afstemmen van de boodschap met de politieke lijn lijkt mij een rol voor DCO. In ons overleg vertelden wij wat er in de overleggen met stakeholders allemaal op tafel kwam en DCO kwam met signalen uit de politieke top. Daar deden wij dan weer ons voordeel mee. Dat heeft volgens mij niks met inmenging in het beleids-traject te maken. Je moet als beleidsmaker eerst geloven in wat je zelf doet. Je moet duidelijke keuzes durven maken. Maar je moet ook weten wat er speelt. Dan kun je daar in het zenden van je boodschap rekening mee houden. Anders komt die niet over.”

Transparantie!

Waar de twee hoofdrolspelers het ook snel over eens waren, is dat er maar één strategie is die werkt: transparantie. De een (De Ruiter) vindt dat je te allen tijde moet uitstralen dat het om de zaak gaat. “Ik heb dat hele overlegcircuit eigenlijk met mijn boerenverstand gedaan. Mijn uitgangspunt was steeds: hoe zou ik zelf behandeld willen worden?” De ander (Wester) noemt transparantie “de essentie van communicatie. Je moet helder kunnen maken waarmee je bezig bent en dan overtuigen. (...) Je moet ook altijd het hele verhaal vertellen, anders gaan anderen ermee aan de haal.”

Ik heb het hele overlegcircuit eigenlijk met mijn boerenverstand gedaan < Bert de Ruiter

De Ruiter noemt TOPS in dit verband zelfs simpelweg ‘een communicatiekanaal’. “We hadden geen kaarten in de mouw: de milieubeweging kon via internet met alles meekijken. Transparantie dus! Maar wij gingen over het beleid, daarover geen misverstand. Ik wilde binnen TOPS informatie uitwisselen en de discussie over milieukaders voeden met informatie uit ONL. Dat hebben we gedaan.” Wester zegt vanuit zijn invalshoek feitelijk precies hetzelfde: “Het doel van TOPS was niet het formuleren van een kabinetsbesluit, maar voortdurend de voortgang melden met als doel dat iedereen ervan wist. Maar de uiteindelijke besluitvorming lag hier, dat was helder.”

In de uitvoering van deze strategie richtte beleid zich op de stakeholders en communicatie op de politieke lijn en de buitenwereld, maar wel in heel nauw overleg. Voorop stond het 'ont-emotionaliseren' van het debat, zoals Wester het noemt. Dat deed hij bijvoorbeeld door midden 1999, dus toen ONL nog volop bezig was met het onderzoek en de voorbereiding van de besluiten, een drukbezochte perslunch te organiseren waarop minister Netelenbos de pers bijpraatte. Ook bijzonder waren de briefings die werden georganiseerd voor kamerleden. Die werden door ONL een paar keer zakelijk bijgepraat over de laatste stand van zaken. Dat hielp om het debat ook politiek te 'ont-emotionaliseren'. In aanloop naar de kabinetsbesluiten van december 1999 werd vanaf het najaar een zorgvuldig geregisseerde communicatiekalender afgewerkt, waarin Netelenbos niet alleen de pers te woord stond, maar ook stakeholders als Schiphol, bewoners en milieuorganisaties. Daarin werd langzaam maar zeker naar het uiteindelijke besluit toegevoerd.

Over het algemeen heeft deze strategie van transparantie en doelgerichte acties goed gewerkt, maar het spreekt vanzelf dat er ook momenten van *damage control* uit zijn voortgekomen. Dat was bijvoorbeeld het geval toen een paar 'sleuteljournalisten' op uitnodiging van het ministerie met minister Netelenbos meereisden naar een internationaal luchtvaartcongres in Chicago. De bedoeling was om deze journalisten tijdens de reis goed te informeren over het hele ONL-traject. Direct na terugkeer stonden er twee forse artikelen in het Financieele Dagblad en de Volkskrant waaruit bleek dat dat maar gedeeltelijk gelukt was. In die artikelen stonden namelijk nogal wat feitelijke onjuistheden, bijvoorbeeld dat er bij groei van Schiphol op de huidige locatie duizenden woningen gesloopt zouden moeten worden. In werkelijkheid ging het echter om enkele tientallen. Dat vroeg dus om flink wat correctiewerk, vooral in de woordvoering.

De Ruiter en Wester bleven echter – ook na deze ervaring – intern hameren op transparantie. En dat was nodig ook, want minister Netelenbos was er bijvoorbeeld helemaal niet direct van overtuigd dat alle onderzoeksgegevens over de verschillende groeivarianten via internet openbaar moesten worden gemaakt. Dat vergde dus nogal wat overtuigingskracht, met name van Wester.

Instrumenten

Rond het Schipholdossier werd in de loop van 1999 een aantal instrumenten ontwikkeld die in het gecombineerde beleids- en communicatietraject een belangrijke rol hebben gespeeld.

Het allerbelangrijkste instrument was ongetwijfeld de kernboodschap die ONL en DCO samen formuleerden. Een kernboodschap is geen mooischrijverij en al helemaal geen reclameslogan, maar moet altijd vanuit de beleidsinhoud geschreven worden. Vandaar dat de ontwikkeling van deze kernboodschap begon met een verzoek van DCO aan ONL om in een paar regels op te schrijven wat de kern zou zijn van het kabinetsbesluit van december. Ondanks dat Bert de Ruiter daarvoor naar eigen zeggen 'liever veertig A4-tjes' had gekregen, slaagde hij er toch in om

aan dat verzoek te voldoen. Het uiteindelijke resultaat kwam hierop neer: “Schiphol is een gewoon bedrijf en moet dus ook een gewone milieuvergunning krijgen. De luchthaven kan op de huidige plek doorgroeien, maar wel binnen door de overheid vastgestelde harde milieugrenzen. De oude normen (aantallen vliegbewegingen) worden vóór 2003 vervangen door nieuwe, die uitgaan van de totale overlast en die beter handhaafbaar zijn. Groei kan dus alleen plaatsvinden als de sector zelf investeert in schone en stille technologie. De sleutel komt daarmee bij Schiphol en de sector zelf te liggen.”

Het allerbelangrijkste instrument was de kernboodschap, die tot stand kwam na intensief omgevingsonderzoek

Overigens: een goede kernboodschap formuleren is het halve werk. Daarna komt het erop aan dat alle betrokkenen die boodschap ook consequent uitdragen. Als dat lukt, is een kernboodschap een geweldig middel om beleid optimaal te laten landen.

pagina 71 < Een stappenplan voor het formuleren van een kernboodschap

De definitieve kernboodschap kwam pas tot stand na intensief onderzoek en tests in focusgroepen van burgers, en dat is meteen het tweede belangrijke instrument dat rond Schiphol werd ingezet: onderzoek. Daardoor wisten de betrokken beleids- en communicatiemedewerkers bijvoorbeeld dat de Nederlandse bevolking in meerderheid voor groei van Schiphol was, vanwege het economisch belang, en dat de milieubetrokkenheid over de hele breedte afnam. Ook alle meningen en posities van de stakeholders werden nauwkeurig in kaart gebracht. Daaruit bleek bijvoorbeeld dat de milieubeweging zeer goed georganiseerd en ingevoerd was, maar weinig mediagezag – lees: invloed op de publieke opinie – had.

Tijdens de rit hielden communicatieonderzoekers voortdurend de vinger aan de pols, waardoor zowel ONL als DCO direct en doelgericht konden reageren als dat nodig was. Dat kon zijn in de richting van een van de stakeholders. Denk bijvoorbeeld aan de briefings van kamerleden. Maar het kon ook zijn in de vorm van een gerichte persactie, een speech van de minister, of een ander openbaar mediamo-

pagina 56 < Een overzicht van soorten omgevingsonderzoek

ment, dat gericht was op de publieke opinie. De kracht van deze opzet school in het bestaan van een zogeheten ‘regieteam’ dat rond het Schipholdossier werd opgezet; het derde instrument dat in 1999 van de grond werd getild. Het regieteam was de formele vertaling van het informeel gestarte overleg tussen De Ruiter en Wester. De eerste was voorzitter, ook om uitdrukking te geven aan het principe ‘dat beleid *leading is*’. In het regieteam werden de klokken tussen ONL en DCO wekelijks gelijkgezet. In dit nieuwe overlegorgaan werden de laatste beleids-

ontwikkelingen besproken en de mogelijke reacties van stakeholders geanalyseerd, kwamen de laatste onderzoeksgegevens op tafel, koppelde DCO informatie terug uit de politieke lijn, en werd besproken welke acties nodig waren om het beleid optimaal te laten landen. Iedereen die erbij betrokken was, heeft zeer positieve herinneringen aan deze bijeenkomsten. Er werd hard en professioneel gewerkt, ook buiten kantooruren, en het enthousiasme spatte er vanaf. Of zoals De Ruiter het achteraf formuleert: “dat is ook communicatie: dat je als groep kunt overdragen dat het maatschappelijk relevant is waarmee je bezig bent”.

“Een verstandig besluit”

Dat enthousiasme heeft zeker bijgedragen aan het eindresultaat. Op 17 december 1999 stelde het kabinet de nota *Toekomst van de nationale luchthaven* vast. Daarmee nam het kabinet een besluit langs de lijnen van de kernboodschap die hierboven al kort is verwoord. Aan een vliegveld in zee kleefden zoveel onzekerheden dat die optie terzijde werd geschoven. Alleen voor de zeer verre toekomst werd het als optie open gehouden. Schiphol moest dus groeien op de bestaande locatie, maar wel onder een nieuw normenstelsel voor geluid, veiligheid en milieu, dat garanties bevatte voor gelijkblijvende, en op sommige punten zelfs minder overlast dan in het peiljaar 1990. Voor dat normenstelsel deed het kabinet in mei 2000 een concreet voorstel. Daarmee was de fase van de besluitvorming binnen het kabinet afgerond en kon de voorbereiding van een nieuwe Schipholwet beginnen.

Het besluit van het kabinet werd zeer goed ontvangen. “Paars 2 ligt weer op koers”, concludeerde het NOS-journaal. “Een verstandig besluit”, aldus het Parool. En ook de publieke opinie steunde het kabinet. Uit onderzoek dat in opdracht van het regieteam werd uitgevoerd, bleek dat een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking het kabinetsbeleid steunde. En ten slotte – niet onbelangrijk – bleek er ook in de Kamer veel steun te zijn voor de kabinetsplannen.

Voor de betrokken ONL'ers en DCO'ers kan dat nauwelijks een verrassing zijn geweest. Zij hadden de politiek-maatschappelijke kaart rond Schiphol immers voortdurend in hun hoofd zitten en hun boodschappen daar steeds op geënt. Het mooiste voorbeeld van de kracht en de rust die zij daarmee ontwikkelden, speelde zich af vlak voor het kabinetsbesluit van december. Toen stapten de vertegenwoordigers van de milieubeweging uit het TOPS-overleg. Zelf voerden ze als reden aan dat ze zich niet serieus genomen voelden, omdat het ministerie achter hun rug om bilateraal met Schiphol overlegde over oprekking van de milieugrenzen. Andere partijen vermoedden dat er veeleer een gebrek aan mandaat en steun vanuit de eigen achterban aan ten grondslag lag. Hoe dan ook was dit voor het regieteam geen reden om in paniek te raken. Integendeel, wat volgde was een zakelijke reactie. Daarin legde het ministerie nog eens uit dat het kabinet had gekozen voor groei, maar dat er van oprekking van milieugrenzen geen sprake was. Wat de zaak van de milieubeweging geen goed deed, was dat het Tweede Kamerlid Rosenmöller ongeveer tegelijkertijd in een interview uitsprak dat minister Netelenbos zijn

boom in het Bulderbos mocht hebben, als er inderdaad duidelijke grenzen zouden komen en de situatie ten opzichte van 1990 niet zou verslechteren.

Misschien wel het grootste compliment voor het regieteam was de analyse die de Volkskrant na het 17-decemberbesluit van het kabinet maakte. Daarin werd bijna bewonderend gesproken over de manier waarop Netelenbos erin geslaagd was het Schipholdossier binnen anderhalf jaar te ‘depolitiseren’. De krant signaleerde onder andere dat de grote mate van openbaarheid van de onderzoeksgegevens zeker had bijgedragen aan de relatief brede steun die er was voor een groeiscenario op de huidige locatie. Maar het opmerkelijkst vond de Volkskrant de positie van de milieubeweging. “Het is te zwaar uitgedrukt om te zeggen dat die kaltgestellt is. Maar haar rol in de discussie is de laatste tijd aanmerkelijk geslonken.” Kortom: het bijna ondenkbare – meer rust aan het Schipholfront – was in 1999 een stuk dichterbij gekomen.

De follow-up

De jaren 2000-2002 stonden wat Schiphol betreft in het teken van de nieuwe Schipholwet, die in oktober 2001 door de Tweede Kamer werd goedgekeurd, en van de bijbehorende uitvoeringsbesluiten die het kabinet in december 2002 vaststelde. Dat was precies op tijd om de ingebruikname van de vijfde baan in 2003 mogelijk te maken.

In die tijd bleef het betrekkelijk rustig rond Schiphol. Betrekkelijk, want rond een zodanig omstreden beleidsdossier zal het nooit helemaal stil zijn. Zo ontstond er bijvoorbeeld in oktober 2000 nogal wat opwinding toen minister Netelenbos Schiphol een boete van 5 miljoen gulden oplegde voor overschrijding van de normen. Dat was nog nooit vertoond. De boodschap die zij daarmee uitzond was glashelder: “Gedogen is geschiedenis!”. En dat was natuurlijk een boodschap die – ondanks alle consternatie in de media – perfect paste in het streven om nog meer rust en vertrouwen in het Schipholbeleid terug te brengen.

Een goede kernboodschap formuleren is het halve werk. Daarna komt het erop aan dat alle betrokkenen die boodschap ook consequent uitdragen.

Het regieteam Schiphol heeft in die jaren gewoon verder gewerkt – zij het wel op een wat lager pitje – en bestaat tot op de dag van vandaag. Het zegt genoeg dat de kernboodschap van eind 1999 pas hoefde te worden aangepast nadat in 2003 bleek er een invoerfout was gemaakt bij de indeling van het banenstelsel. Daardoor dreigde het nieuwe normenstelsel meteen te worden overschreden en leek het even alsof het hele circus weer van vooraf aan begon. Maar wie de berichten over Schiphol en beetje in de gaten houdt, ziet al snel dat veel van de oorspronkelijke hoofdlijn nog steeds recht overeind staat. ‘Groeï binnen grenzen’ blijft het beleids- en communicatieuitgangspunt. En die lijn wordt nog steeds ondersteund

door publieksonderzoek. Peilingen uit 2003 wijzen uit dat 93 procent van de Nederlanders de internationale concurrentiepositie van de mainports heel belangrijk vindt. Van de bewoners staat 76 procent positief tegenover Schiphol en 57 procent van alle Nederlanders heeft vertrouwen in het rijksbeleid als het gaat om beperking van de geluidshinder. Dat zijn geen slechte cijfers.

De 'factor C' als vanzelfsprekendheid

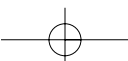
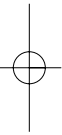
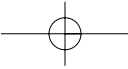
Tot slot nog één keer terug naar Robert Wester en Bert de Ruiter. Want wat is er volgens hen nodig om 'communicatie in het hart van het beleid' succesvol te laten zijn? En welke competenties hebben de betrokken ambtenaren daarvoor nodig? De basis is goed overleg tussen beleids- en communicatiemensen, maar dat spreekt voor zich. Opnieuw vallen termen als 'duidelijke beleidsdoelstellingen', 'een spiegel voorhouden aan beleid', 'transparantie', 'heldere kernboodschappen' en 'weten wat er speelt in de buitenwereld'. Wat opvalt is dat beiden wijzen op de belangrijke rol van leidinggevendenden. Wester noemt communicatie in dat verband simpelweg een 'integrale managementverantwoordelijkheid van beleidsmakers'. En waar De Ruiter en Wester het ook over eens zijn, is dat communicatie in het hart van beleid vraagt om een voortdurende 'communicatietoets'. De Ruiter: "Checken of iemand gedacht heeft aan stakeholders, aan de kernboodschap en aan het maken van communicatiekanalen. Veel meer is het niet."

Voortdurend checken of je gedacht hebt aan de stakeholders, de kernboodschap en aan het maken van communicatiekanalen. Veel meer is het niet. < Bert de Ruiter

Dat klinkt eenvoudig. Maar in al die eenvoud ligt ook meteen de grote uitdaging verscholen. Want communicatie in het hart van het beleid vraagt, behalve om organisatie, vooral ook om een overheidsbrede cultuurverandering. Kortom, de 'factor C' als een vanzelfsprekendheid in de 'factor M' binnen elk beleidsproces; misschien is dat wel de beste samenvatting van waar het in deze publicatie om draait.

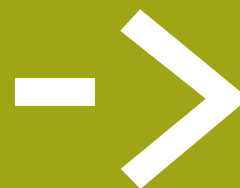
J. (Jan) Walravens is speebschrijver bij de Directie Communicatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Dit artikel kon niet geschreven worden zonder de medewerking van Robert Wester, Bert de Ruiter, Mariette van Twuijver, Robert-Jan Schoonenboom en Paulijn de Bruijne. Dank aan allen voor de geleverde informatie en kritische opmerkingen bij een eerdere versie van deze tekst.



Communicatie hoort in het hart van beleid, zo stelde de commissie Wallage. Door veranderingen in openbaar bestuur en politiek is communicatie een integraal onderdeel geworden van het beleidswerk. Dit stelt nieuwe eisen aan de ambtenaar: omgevingsbewustzijn, transparantie, inspelen op wat er leeft. De praktijk blijkt weerbarstig. Hoe zet je als overheidsmanager je eigen medewerkers aan tot communicatief te handelen? En... is Wallage Machiavelli vergeten?

DEBAT



WALLAGE OF MACHIAVALLI?

Het groeiend belang van
communicatie in openbaar
bestuur en politiek

DOOR JOUKE DE VRIES

De Nederlandse politiek mediatisert, het openbaar bestuur versplintert. Tegen deze achtergrond lijkt de keuze voor volledige transparantie in de overheidscommunicatie, zoals die door de commissie Wallage wordt gemaakt, weinig realistisch. Hoe hoger in de bureaucratie, hoe meer Wallage wordt verdrongen door Machiavelli.

Volledige en transparante publieksvoorlichting is wel een belangrijke leidraad voor de medewerkers op de lagere echelons van de overheidsbureaucratie, maar in de hogere echelons – dichterbij de politiek – spelen heel andere aspecten rond communicatie een rol. Voorlichters zijn er niet alleen om informatie naar buiten te brengen, maar ook om cruciale informatie binnenboord te houden. Politiek draait immers om macht en heeft betrekking op het maken van uitzonderingen op formele regels. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie onder leiding van Jacques Wallage (2001), ontnemt het zicht op deze politieke realiteit. Het rapport is sterk normatief geladen, waardoor de werkelijke gang van zaken rond voorlichting en communicatie wordt verhuld.

Het belang van overheidscommunicatie wint door recente veranderingen in de Nederlandse politiek en het openbaar bestuur sterk aan belang. Door de overgang van de pacificatiedemocratie naar de emotiedemocratie en de versplintering van het openbaar bestuur voltrekken besluit- en beleidsvormingsprocessen zich meer chaotisch dan in het verleden. Door deze chaotisering staat de legitimatie van politici, bestuurders, organisaties en beleidsprocessen voortdurend onder druk. Vandaar dat communicatie rond politici en beleidsprocessen cruciaal is voor het vertrouwen in de politiek, het openbaar bestuur en het beleid.

De opzet van dit artikel is als volgt. In de eerste plaats ga ik in op veranderingen in de politiek. In de tweede plaats ga ik in op wijzigingen in het openbaar bestuur. In de derde plaats geef ik aan welke gevolgen deze politieke en bestuurlijke transformaties voor het beleidsproces hebben. Beleidsprocessen voltrekken zich door deze transformaties minder rationeel en incrementeel dan in het verleden het geval was. Beleid en besluitvorming zijn in toenemende mate een reactie op onverwachte gebeurtenissen. In de vierde plaats schets ik twee benaderingen

ten aanzien van overheidscommunicatie. Ik eindig met een korte beschouwing over de verdere professionalisering van de communicatiefunctie.

Veranderingen in de politiek

De kenmerken van de Nederlandse politiek zijn sinds de val van de Berlijnse Muur in 1989 sterk veranderd. Tot dat moment kenden wij een pacificatiedemocratie, waarbij er sprake was van verticale loyaliteiten van de kiezers en horizontale samenwerking tussen de politieke elites. Sinds het ineensstorten van het communisme is het steeds duidelijker geworden dat de politiek met verschillende dominante maatschappelijke ontwikkelingen is geconfronteerd. Hierdoor is de logica van de politiek veranderd. Ik doel hiermee op de volgende ontwikkelingen: de globalisering van de economie; de internationalisering van politiek en bestuur; de individualisering en de erosie van het sociaal kapitaal; de ontideologisering; de ICT-revolutie en de mediatisering.

De logica van de politiek is veranderd, politiek wordt steeds meer entertainment

De globalisering van de economie. Gesloten economieën uit het verleden vormen steeds meer een onderdeel van het economische wereldsysteem. Daarbij krijgen nationale economieën met andere wetmatigheden te maken. Het betekent een forse concurrentie waarvoor flexibele arbeidsverhoudingen van belang zijn en verzorgingsstaten moeten worden hervormd. Het tempo van handelen ligt in de wereldeconomie vanwege het zogenaamde flitskapitaal, erg hoog.

De internationalisering van politiek en bestuur. Niet alleen de economie globaliseert, ook de politieke en bestuurlijke organisaties internationaliseren. Een groot deel van de regelgeving in Nederland wordt al bepaald door de instellingen van de Europese Unie. Burgers ervaren de Unie als ver weg en stellen vast dat het technocratische gehalte van de instellingen groot is.

De individualisering en de erosie van het sociaal kapitaal. De individualisering in de samenleving is een gevolg van de emancipatie van verschillende maatschappelijke klassen en zonder twijfel gekoppeld aan welvaartspeil en onderwijsniveau. Een gevolg van de individualisering is dat het sociaal kapitaal – vrijwilligersorganisaties en het maatschappelijke middenveld – onder druk staan.

De ontideologisering. De ontideologisering trad scherp naar voren na de val van de Berlijnse Muur in 1989. Vandaar dat er ook wel gesproken wordt over politiek ná 1989. De ideologieën gaven in het verleden een vrij scherpe omschrijving van de doelstellingen die een sociale of politieke beweging moest bereiken. Het was een goedkoop coördinatiemechanisme, waardoor de neuzen dezelfde richting op stonden. De vraag is of deze scherpe stelling handhaafbaar is, omdat het liberalisme en de democratie ook als ideologieën kunnen worden opgevat.

De ICT-revolutie. De uitvinding van de microchip en de spectaculaire toepassing daarvan in computers, heeft een enorme invloed op de politiek en het bestuur. Wij kunnen deze gevolgen nog amper bevatten.

De mediatisering. De oude en de nieuwe media spelen een steeds belangrijker rol in de maatschappij. De media zijn natuurlijk altijd van belang geweest in de politiek en het bestuur, maar de invloed van de media op het beeld van de politiek en het bestuur is groeiende. Met name de concurrentie tussen de publieke en commerciële omroepen (de dualisering van de media) zorgt ervoor dat de politiek en het bestuur in 'oneliners' moet worden verpakt. De concurrentie om de kijkers leidt tot een verplating van het nieuws en het verdwijnen van genuanceerde boodschappen. Politiek wordt steeds meer entertainment.

De Berlusconi-factor in de politiek

Een gevolg van deze ontwikkelingen is dat de onzekerheid in de politiek sterk is toegenomen en het tempo van handelen hoog ligt. Omdat de ideologieën minder scherp zijn dan in het verleden, draait de politiek steeds meer om personen en is charismatisch leiderschap steeds belangrijker. Een goede beeldvorming via de media is van doorslaggevend belang om het grote aantal zwevende kiezers naar een politicus toe te trekken. De volatiliteit van de politiek neemt per verkiezing toe. In 1994 verloor het CDA 20 zetels en de PvdA 12. In 2002 kwam de LPF met 26 zetels in de Tweede Kamer, terwijl de lijsttrekker kort daarvoor was vermoord en er van een partijorganisatie nauwelijks sprake was. In 2003 won Wouter Bos een groot deel van de in 2002 verloren stemmen spectaculair terug. De politiek lijkt minder te draaien om inhoud en organisatie en veel meer om beeldvorming en het bespelen van de media. Het kan de Berlusconi-factor in de politiek worden genoemd: het beheersen van de media en het uitstralen van daadkracht. Politici worden aan de ene kant door de media gedwongen, maar laten zich aan de andere kant ook steeds meer gebruiken om in 'oneliners' te gaan praten. Uit onderzoek is gebleken dat de gemiddelde kiezer niet van pratende hoofden houdt en snel wegzapt als er een politicus of politica in beeld verschijnt. Ook de allernieuwste media – zoals internet – hebben een grote invloed op de werking van de politiek en het bestuur. De nieuwe media kunnen andere vormen van politiek mogelijk maken. Het probleem voor de politiek is dat het internet in principe een anarchistisch medium is, omdat een centraal besturingssysteem ontbreekt. Het groeiende belang van personen, de groeiende volatiliteit van de kiezers en de invloed van de oude en nieuwe media zorgen ervoor dat de politiek zich minder rationeel en inhoudelijk voltrekt. De logica van de politiek is aan het veranderen. De rustige Nederlandse pacificatiedemocratie gaat over in een emotiedemocratie.

Veranderingen in het openbaar bestuur

Ook het Nederlandse openbaar bestuur is de afgelopen decennia sterk van karakter veranderd.

Er vinden twee belangrijke ontwikkelingen plaats. In de eerste plaats is er sprake van versnippering van het openbaar bestuur. In de tweede plaats is er de tendens om met veel meer maatschappelijke partijen samen beleid te formuleren. De directieve beleidsstijl uit het verleden, gaat over in een meer participatieve beleidsstijl. Beide ontwikkelingen vragen meer inzet van communicatie-instrumenten.

Door de financiële problemen van de verzorgingsstaat zijn er vanaf 1982 in het Nederlandse openbaar bestuur diverse organisatorische veranderingen doorgevoerd. In de eerste fase van de transformatie van de verzorgingsstaat werd gekozen voor privatisering van overheidsdiensten. Voorbeelden zijn de privatisering van het Loodswezen, de Staatsdrukkerij, de Rijksmunt en de PTT. In de tweede fase werd er gekozen voor externe verzelfstandiging in de vorm van zelfstandige bestuursorganen. Een zelfstandig bestuursorgaan functioneert op afstand van het ministerie: de ING, het Kadaster en Staatsbosbeheer zijn bekende voorbeelden. In theorie geldt de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer voor zelfstandige bestuursorganen. Daarom zijn vele organisaties die zich beperken tot apolitieke en technische zaken verzelfstandigd. In de derde fase van de transformatie van de verzorgingsstaat kwam de interne verzelfstandiging in de vorm van agentschappen centraal te staan. Agentschappen hebben op het terrein van de financiën en het personeelsbeleid wel enig vrijheden, maar vallen voor het beleid rechtstreeks onder de Minister.

Door deze veranderingen in het openbaar bestuur is de fragmentatie van de staat steeds verder gegaan. Tjeenk Willink noemt dit de uitgewaaierde bureaucratie. Van hiërarchische departementale organisaties is in Den Haag steeds minder sprake. De fragmentering van de eenheidsorganisaties gaat steeds verder, waardoor er sprake is van een caleidoscopische overheid die voortdurend van samenstelling verandert. De centrale departementen worden omringd door satellietorganisaties, die in meer of minder mate een relatie onderhouden met het centrale orgaan. Dikwijls zijn de lijnen niet korter, maar eerder langer geworden. Per maatschappelijk vraagstuk ziet de keten van overheidsorganisaties er anders uit.

Er is in Den Haag nog een andere ontwikkeling zichtbaar. Een belangrijk gevolg van de terugtrek van de overheid is geweest dat de toezicht- en controlefuncties binnen het openbaar bestuur steeds belangrijker zijn geworden. Sinds het terugtrekken van de verzorgingsstaat kan in Den Haag worden vastgesteld dat het aantal inspectoraten generaal sterk is gegroeid, waaruit blijkt dat de overheid niet zozeer qua omvang is veranderd maar wel qua vormgeving. De verzorgingsstaat is overgegaan in een regulerende staat. De nadruk is meer komen te liggen op de controle en verantwoordingskant waarvoor een geheel nieuwe bureaucratie in het leven is geroepen. Meer markt leidt tot een andere overheid.

In de versnipperde vierde macht is de communicatie onderling steeds belangrijker geworden.

Terwijl het klassieke hiërarchische departement als een hark kon worden weergegeven is een modern departement veel meer een blokkendoos waarbij verschillende functies kunnen worden onderscheiden: het centrale departement, een of meer uitvoerende diensten, een inspectoraat-generaal en de omgeving van het departement. Met de omgeving wordt bedoeld op de maatschappelijke organisa-

ties die meer of minder versnipperd aanwezig kunnen zijn. Het kenmerkende van deze onderdelen is dat zij een bepaalde emancipatie hebben doorgemaakt. Door hun professionalisering creëren ze automatisch een soort afstand ten opzichte van elkaar en in ieder geval ten opzichte van het klassieke centrale departement. Een belangrijk gevolg van deze versnipperde vierde macht is dat de communicatie onderling – tussen de departementale onderdelen – belangrijker is geworden. Communicatie en voorlichting zijn niet alleen van belang om het algemene publiek te bereiken, maar ook de verschillende onderdelen van een bureaucratisch subsysteem. In deze interne voorlichting en communicatie kan zoveel energie en tijd gaan zitten dat ambtenaren daardoor vergeten waarvoor zij eigenlijk in dienst zijn, namelijk het oplossen van maatschappelijke problemen.

Door de versnippering en de fragmentatie van het openbaar bestuur is de staat niet meer boven het maatschappelijk gekrioel verheven, maar vormen overheidsorganisaties steeds meer een onderdeel van maatschappelijke beleidsnetwerken. Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat de topdown benadering uit het verleden – met wet- en regelgeving – plaats heeft gemaakt voor een meer participatieve aanpak van beleidsproblemen. Dit betekent dat overheidsorganisaties steeds meer contacten aangaan met allerlei maatschappelijke organisaties en daar allerlei communicatieve sturingsinstrumenten voor worden ingezet. Om deze maatschappelijke organisaties te bereiken neemt het belang van de externe beleidscoördinatie toe.

Klok of wolk?

De veranderingen in de politiek en het openbaar bestuur hebben ertoe geleid dat besluit- en beleidsvormingsprocessen zich anders voltrekken dan in het verleden. In het verleden werden besluit en beleidsvormingsmechanismen meestal voorgesteld als een klok. Beleid voltrok zich volgens deze metafoor rationeel. Er konden in het beleidsproces verschillende fasen worden onderscheiden die elkaar keurig in de tijd opvolgden. Het beleidsproces was als een uurwerk waarvan de radertjes in elkaar vielen. De beslisser had de beschikking over alle informatie, kon verschillende alternatieven rangschikken en wist daardoor het beste besluit te nemen. Deze veronderstellingen gelden echter niet in de politiek bestuurlijke werkelijkheid. Beleid is vooral een politiek proces van duwen en trekken. Omdat er geen sprake is van volledige informatie streeft een beslisser altijd naar draag-

Besluitvormingsprocessen voltrekken zich niet meer rationeel, maar niet-lineair en onvoorspelbaar

vlak voor het beleid. Over beleid waarover maatschappelijk consensus bestaat kan een beslissing worden genomen. De besluitvorming kan slechts marginaal afwijken van de status-quo. Daardoor staat het incrementele besluitvormingsmodel ook wel bekend als het besluitvormingsmodel van de kleine stappen.

Door de eerder genoemde maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderingen in de politiek en de centrale departementen, voltrekken besluitvormingsprocessen zich niet meer op deze manier. De klok is vervangen door de wolk. Volgens deze theorieën voltrekken besluit- en beleidsvormingsprocessen zich in de praktijk steeds meer fluïde, waarbij toeval en onverwachte gebeurtenissen een belangrijke rol spelen. Beleid voltrekt zich niet-lineair en is daardoor onvoorspelbaar. Er is sprake van chaotisering van de besluitvorming, waardoor kleine gebeurtenissen enorme gevolgen kunnen krijgen. Dit is het beroemde vlindereffect. Besluitvorming is dus veel meer een vuilnisvat of een oersoep waarin problemen, oplossingen en besluiten rondrijven. De politicoloog Kingdon onderscheidt op basis van deze inzichten in de politiek drie stromen: maatschappelijke problemen, alternatieve oplossingen en politieke besluiten. De ontwikkelingen binnen die stromen voltrekken zich incrementeel. Grote besluiten zijn alleen mogelijk als de drie stromen elkaar raken. Er is dan sprake van een beleidsraam. Of in termen van kanselier Bismarck: er is op dat moment sprake van een politiek momentum.

Wallage of Machiavelli?

In deze veranderde constellatie – een onzekere politiek en een gefragmenteerd openbaar bestuur dat moet samenwerken met vele maatschappelijke partners, is er sprake van complexe beleidsnetwerken met steeds meer knooppunten. Een gevolg hiervan is dat de behoefte aan communicatie sterk is toegenomen, zowel naar buiten naar het publiek als naar binnen tussen de overheidsorganisaties. In een open democratie vraagt het publiek om steeds meer informatie, moeten politici in de beeldvorming overeind blijven en dienen versnipperde bureaucratische organisaties elkaar op de hoogte te houden.

In deze constellatie wordt communicatie steeds belangrijker. De communicatie is daardoor de afgelopen decennia sterk geprofessionaliseerd: zowel qua kwaliteit als qua kwantiteit. Het vakgebied professionaliseert langs twee sporen. Het eerste spoor noem ik de normatieve of klassieke benadering. Deze is verwoord door de commissie Wallage. Het tweede spoor noem ik de realistische of pragmatische benadering, waarbij Machiavelli om de hoek komt kijken.

De eerste benadering is sterk normatief. Communicatie is een nobele activiteit die in dienst staat van de democratie en de bevolking. Optimale communicatie garandeert het functioneren van de vrije en open democratische samenleving. Het rapport van de commissie Wallage past in deze benadering. Wallage is pas tevreden als er in Den Haag geen geheimen meer bestaan en de overheidsvoorlichting 24 uur per dag functioneert. Het normatieve ideaal van de democratie vraagt in zijn opvatting altijd om meer dan optimale communicatie en voorlichting. Deze publieksvoorlichting is bijzonder belangrijk en dit normatieve ideaal wordt aan jonge medewerkers onderwezen.

De tweede benadering is een meer realistische benadering, waarbij Machiavelli als inspirator kan dienen. Deze benadering heeft oog voor het feit dat de essentie van de politiek macht is en dat ook democratie een ideologie is waarmee politieke elites hun machtsbasis legitimeren. Een communicatiedeskundige heeft in deze tweede benadering niet alleen de taak informatie naar buiten te brengen maar

Wallage is pas tevreden als er in Den Haag geen geheimen meer bestaan en de overheidsvoorlichting 24 uur per dag functioneert

eveneens een taak om gevoelige informatie binnen de departementale organisatie te houden. In de tweede benadering kent communicatie meer dimensies. Naast nobele publieksvoorlichting is er sprake van propaganda, nieuwsmanagement en spindoctoring. Door de groeiende onzekerheid in de politiek en het bestuur is beeldvorming rond politici en bestuurders en beleidsprocessen steeds belangrijker geworden. Terwijl propaganda wordt geassocieerd met totalitaire politieke regimes, komt nieuwsmanagement en *spindoctoring* binnen hedendaagse democratieën veel meer voor. Volgens minister Donner draagt dit nieuwsmanagement zelfs gevaren in zich voor de vrijheid van de pers. Het nieuws wordt teveel bepaald door de nieuwsmakelaars. Het recente verleden laat in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk verschillende *spindoctors* zien die alles op alles zetten om een machthebber overeind te houden. Ook in Nederland is een dergelijke ontwikkeling gaande. De veranderingen in de politiek en het openbaar bestuur die zich nationaal en internationaal voordoen lijken de spindoctoringsfunctie te stimuleren. Zeer bekend is inmiddels het verhaal van de spindoctor van Tony Blair die na de commotie rond de aanslagen op 11 september 2001 op de WTC gebouwen in New York de premier van Engeland het advies gaf een aantal impopulaire beslissingen op dat moment te nemen, omdat niemand er aandacht voor zou hebben of er in geïnteresseerd zou zijn. Bekend is inmiddels ook de gang van zaken rond de oorlog in Irak. De rechtvaardiging van de oorlog lag in de aanwezigheid van massa vernietigingswapens maar deze werden nimmer gevonden. Later werd bekend dat president Bush en zijn conservatieve adviseurs een einde wilden maken aan het totalitaire regime van Saddam Hoessein. Hoewel het verslaan van de wrede dictator kan worden toegejuicht werden de naschokken van de aanslagen op 11 september en de wereldwijde strijd tegen terreur gebruikt om de inval te rechtvaardigen.

Professionalisering langs twee sporen

Door veranderingen in de Nederlandse politiek en het openbaar bestuur is de behoefte aan communicatie sterk toegenomen. De Nederlandse politiek en het openbaar bestuur worden geconfronteerd met een toenemende onzekerheid en volatiliteit. Binnen een onzeker politiek systeem groeit de behoefte aan communicatie. De communicatiefunctie wordt binnen de politieke en het openbaar bestuur belangrijker omdat het belang van de beeldvorming rond politici, bestuurders en ambtenaren toeneemt. Het draait steeds meer om de presentatie

en de vorm. Daarnaast leidt de uitwaaiering van de bureaucratie ertoe dat zowel de interne communicatie (tussen departementale onderdelen) en externe communicatie (met het gefragmenteerde maatschappelijke veld) groeit. Ten slotte

Communicatieprofessionals moeten zowel Wallage als Machiavelli leren kennen

neemt het belang van communicatie tijdens het beleidsproces toe omdat beleid steeds meer een reactie is op onverwachte gebeurtenissen. De communicatie zal dus meer moeten professionaliseren. Een professionele communicatiedeskundige zal moeten beseffen dat er over communicatie twee belangrijke benaderingen bestaan: een normatieve benadering (Wallage) en een realistische benadering (Machiavelli). Voorlichters en communicatiedeskundigen zullen van beide benaderingen op de hoogte moeten zijn.

Prof. dr. J. (Jouke) de Vries is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden en wetenschappelijk directeur van Campus Den Haag van diezelfde universiteit.

MAKEN WE BELEID BEGRIJPELIJK OF MAKEN WE BEGRIJPELIJK BELEID?

De verplaatsing van communicatie

DOOR GUIDO RIJNJA EN LOUIS MEULEMAN

Als het beleidsproces bijna klaar was, was het de beurt aan communicatie. Zo ging dat tot voor kort. Maar de tijden zijn veranderd: eerder lijkt sprake van het omgekeerde. De complexe samenleving dwingt beleidsmedewerkers de communicatieve kant van hun vak al vanaf de prille start in ieder dossier mee te wegen. Door de buitenwereld binnen te halen en goed gebruik te maken van die signalen bij de formulering en presentatie van beleid.

In dit artikel positioneren we communicatie als aandachtsveld in de beleidsvorming. Daarbij gaan we uit van de wijze waarop de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie het thema enkele jaren geleden agendeerde, onder de noemer 'communicatie in het hart van beleid'.

Eerst schetsen we een aantal veranderingen die het werk van de beleidsmaker recent heeft ondergaan. Vervolgens introduceren we de drie dominante beleidsstijlen binnen de overheid en koppelen daar de functie van communicatie aan. Hierna komt de rolverdeling aan bod tussen beleids- en communicatiemedewerkers bij de rijksoverheid. Onze beschouwing mondt uit in twee kerncompetenties voor zowel beleidsambtenaren als communicatieadviseurs bij 'communicatieve beleidsvorming'.

'Communicatie in het hart van beleid'

De krachtterm 'communicatie in het hart van beleid' belandde prominent op het bord van bestuurders via het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (27 augustus 2001). Het college van bestuurskundigen, communicatiewetenschappers, journalisten en bedrijfskundigen markeerde het einde van een periode waarin communicatie over beleid voldoende was om draagvlak te verwerven voor overheidsbeleid. Communicatie werd steeds meer onderdeel van beleid. Deze benadering heeft indringende consequenties voor de plaats van de communicatiedeskundigheid in de departementale organisatie. In termen 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."

Niet alleen verschoof de focus van communicatie naar het begin van beleidsprocessen. De commissie bracht vooral een nieuwe invalshoek. De burger kwam in beeld. Niet de intenties van de beleidsmaker, maar die van de burger – die de overheid wisselend als kiezer, klant, onderdaan en coproducent van beleid ontmoet – moeten leidraad zijn van overheidshandelen: “Beleid en beleidsmakers worden dan ook beoordeeld op de ruimte die burgers wordt geboden om op een zinnig moment invloed uit te oefenen op de beleidsvorming”, aldus de commissie.

Het kabinet omarmde begin 2002 de keuzes van de commissie en schaarde zich daarmee achter het credo van Wallage: *communicatie staat in dienst van de democratie*

Jouke de Vries betwijfelt of het streven naar transparantie realistisch is > [pagina 25](#)

EEN BROOS BEGRIPPENKADER

Waarover spreken we bij ‘communicatie in het hart van beleid’? “Ik heb me al de hele tijd afgevraagd wat ze daar nou mee zouden bedoelen”, luidde een reactie op deze krachtterm van de commissie-Wallage in de analysefase van ‘De factor C’. Het begrip wordt weliswaar door velen (h)erkend, maar uitgelegd vanuit verschillende gezichtspunten. Zowel het begrip ‘communicatie’ als ‘hart van beleid’ blijkt voor meerdere uitleg vatbaar. Er is al met al sprake van een betrekkelijk broos begrippenkader.

Onder ‘communicatie’ wordt verstaan:

- > Vakgebied, discipline;
- > Directie of stafafdeling;
- > Status van verhoudingen met anderen (‘goede communicatie’);
- > Sturingsinstrument: naast regels (‘zweep’) en voorzieningen (‘peen’): ‘voorlichting’ (‘preek’);
- > Staffunctie (naast Personeelszaken/HRM, Informatiebeleid, Organisatie, Financiën en Juridische zaken).

‘In het hart van beleid’ kan betekenen:

- > De plaats van de communicatiedirectie of afdeling in de organisatie;
- > De fase in het beleidsproces: als communicatieadviseur moet je vroegtijdig worden ingeschakeld;
- > De houding (‘eigenschap’) van de beleidsambtenaar: focus op transparantie, vertrouwen, extern-gerichtheid, verwachtingen, risico’s;
- > Het sturingsinstrument: naast regels en voorzieningen is communicatie een instrument om beleid uit te voeren;
- > De intensiteit van het samenspel tussen beleidsmaker en communicatieadviseur: hoe intensiever de samenwerking, hoe beter de communicatieve functie in het primaire proces van beleidsvorming kan nestelen;
- > De stafdienst: net als de juridische en de financiële afdeling of directie is de communicatieafdeling dan een functie van het departementale management.

De vele associaties hebben in de discussie een functie gehad. Nu komt het aan op focus in de discussie over communicatie en beleidsvorming. Later in dit artikel zien we dat met het benoemen van specifieke competenties, de terminologie kan worden aangescherpt.

door het bieden van optimale transparantie en informatie over haar handelen. Op het commissierapport en het kabinetsstandpunt werd een Actieprogramma Overheidscommunicatie geënt. Met op het vlak van deskundigheidsbevordering een project om beleidsmedewerkers te ondersteunen op communicatief gebied: 'De factor C'. Dit project startte in 2003 met een reconstructie van beleidsdossiers: wat beschouwen beleidsmakers als de communicatieve dimensie in hun werk, en hoe zien communicatieadviseurs hun aandeel? Bij dit artikel is op meerdere plaatsen gebruik gemaakt van de uitspraken van gesprekspartners en andere bevindingen.

Complexe beleidsomgeving: vele partners en dwarsverbanden

"Mijn grootste uitdaging is dat ik op vele borden tegelijk moet schaken", aldus een projectmanager binnen de rijksoverheid. "Ik heb te maken met maatschappelijke organisaties en hun belangen, met de politiek, die uitermate gevoelig is voor maatschappelijke opinies, met collega-departementen, andere bestuurslagen. En daar komen, door de internationalisering van veel beleidsvelden, ook steeds meer Europese partners bij." Hij schetst wat alle beleidsmakers weten: de overheid is een van de vele spelers geworden. Beleid komt steeds vaker tot stand in samenspraak met andere partijen. Het belangrijkste doel van dit overleg: een betere kwaliteit van beleid en een grotere kans op draagvlak.

We kunnen drie 'relatiezones' onderscheiden waar de beleidsmedewerker mee te maken heeft¹. Dat zijn ten eerste de externe partners, ten tweede de politiek en ten derde interne partners.

De belangrijkste externe partners zijn:

- burgers;
- maatschappelijke organisaties;
- collega-departementen (hoewel, gezien vanuit de wens van eenheid van rijksbeleid, zijn deze ook als interne partners te beschouwen).

De 'burger' is een partner die voor de rijksoverheid vaak erg ver weg staat. Toch is hij belangrijk: als stemmer, als deelnemer in een interactief proces, maar ook als klant of onderdaan. Het volgen van de maatschappelijke opinie, het afstemmen van de beleidsprioriteiten op de verwachtingen van het publiek, het bewaken van het imago van het departement en de bewindspersoon zijn de inzet van veel onderzoeksinspanningen op departementen. Van beleidsmakers wordt gevraagd ook hiermee steeds meer rekening te houden. Het kan hierbij helpen als een betrokken groep burgers van de overheid middelen krijgt om zichzelf beter te organiseren, waardoor ze hun stem beter kunnen laten horen in het 'geruis' van de professionele belangengroepen.

De politiek vormt een aparte relatiezone, die zowel intern (de bewindspersoon c.q. politieke opdrachtgever) als externe actoren omvat (politieke partijen, volksvertegenwoordigers).

Ten slotte is niet onbelangrijk dat de overheid zich niet alleen op de externe omgeving moet richten, maar net zo goed op de interne omgeving. Bij interactieve beleidsprocessen is juist de interne interactie vaak onderbelicht. Een beleidscoördinator communiceert dus zowel met externe partners, als met interne partners, zoals:

- collega-beleidsmedewerkers;
- facilitaire diensten.

De relatiewereld van een beleidsmedewerker ziet dus er heel anders uit dan het hiërarchische ‘harkjesplaatje’ van zijn organisatie. Hij of zij opereert in de drie genoemde ‘relatiezones’, waarin hij moet zorgen voor optimale communicatie. Binnen die relatiezones hebben de partners onderling ook contact. Zo krijgt de beleidsambtenaar meer en meer de rol van een procesmanager, die op vele borden tegelijk moet kunnen schaken. Dat dit, naast een grote vakinhoudelijke kennis, ook een goed inzicht in de hele beleidsomgeving vraagt, moge duidelijk zijn.

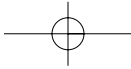
Hebben we het allemaal over hetzelfde?

Hiervóór schetsten we de vele partners met wie beleidsmakers rekening moeten houden. Daarnaast is de inhoud van beleidsdossiers steeds complexer, niet in het minst doordat de genoemde partners een nadrukkelijke rol spelen in de beleidsvorming. Alle betrokkenen moeten het dan van tevoren eens zijn over het vertrekpunt: waar hebben we het eigenlijk over?

Er wordt vaak heel veel informatie verzameld, niet alleen door ministeries maar ook door andere spelers. Vaak is die informatie omstreden. Oftewel: verschillende belanghebbenden geven er verschillende betekenissen aan. Als dan niet wordt ingegrepen kan een beleidsproces daar behoorlijk veel last van krijgen. Denk aan de discussies over de Betuwelijn en de geluidscontouren rond Schiphol. Of de discussie over een magneetzweeftrein van de Randstad naar Groningen: ‘Den Haag’ en ‘Groningen’ zwaaien beide met wetenschappelijke rapporten die het tegendeel beweren.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat objectieve kennis schaars is. Het is dan ook logisch dat kennis bij complexe vraagstukken niet zonder meer iets is waarover men het eens is. Het proces vraagt dan nadrukkelijk aandacht. Het komt aan op wat je zou kunnen noemen: kennis samen maken. Dit betekent in een dialoog met *stakeholders* informatie verzamelen, ordenen en bespreken, en hierdoor komen tot een gemeenschappelijke kennisbasis over probleemstelling en beleidsopties. Daardoor ontstaat een beter en meer gedragen beleid.

Communicatie-expertise (in de zin van het organiseren van een productieve dialoog) is dan nodig om de kennisimpasse te doorbreken. Dat kan door bijvoorbeeld een ‘joined fact finding’-actie op te zetten; het samen met maatschappelijke partners definiëren, aanbesteden en begeleiden van onderzoekstrajecten. Ook dit stelt hoge – communicatieve – eisen aan de ambtenaar die dit soort trajecten aanvoert.



Welke bestuursstijl kiezen we?

Rekening houden met vele partners in de beeldsvorming, gezamenlijk een vertrekpunt bepalen: de rugzak van de 'communicatieve' beleidsmaker raakt al wat meer gevuld. Maar hij heeft meer nodig. Hij moet kunnen schakelen tussen bestuursstijlen (en zijn bestuurders daarover adviseren).

In 1996 verwoordde Manuel Castells wat veel mensen al voelden aankomen: we leven meer en meer in een netwerksamenleving, waarbij de overheid soms wel, soms niet een regisserende rol heeft. Maatschappelijke partners zoeken elkaar op en gaan, al dan niet met hulp van de overheid, de problemen te lijf die zij belangrijk vinden. Er ontstaan tijdelijke, horizontale (want niet op hiërarchie gebaseerde) samenwerkingsverbanden of netwerken. De overheid weet daar vaak geen raad mee.

VOORBEELD: HET GROENE HART

Het Groene Hart-beleid gold in de jaren negentig in eerste instantie als mislukt. Dit was een nadeel, maar het had, om met Cruijff te spreken, ook zijn voordeel.

In 1996 kon VROM met een schone lei beginnen. Er was nauwelijks steun meer voor het beleid om het Groene Hart te vrijwaren van verstedelijking. Gemeenten, die essentieel waren voor de uitvoering van het nieuwe beleid, waren massaal afgehaakt omdat ze niet hadden mogen meepraten tijdens de voorbereiding van de plannen.

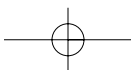
De toenmalige minister van VROM besloot het eens anders te proberen. Opdracht: zorg dat het Groene Hart-beleid weer gaat leven, zorg dat het meer medestanders krijgt, niet alleen langs de zijlijn maar ook aan het front. In dit project was vanaf het begin een communicatieadviseur lid van het uit drie mensen bestaande procesteam. Deze adviseur bracht essentiële kennis in, over het management van verwachtingen, over het bereiken van lastig te bereiken (want zwak georganiseerde) doelgroepen, over de inzet van communicatiemiddelen etc.

De communicatieadviseur was niet ingehuurd nadat het proces al was gestart, maar al in het begin, toen de procesarchitectuur nog moest

worden gemaakt. Dit was overigens geen bewuste keuze vanuit de overtuiging dat communicatie er altijd vanaf het begin bijhoort. De minister ging er aanvankelijk van uit dat het primair om een communicatieproces ging. Zij wilde de 'aibaarheid' van het Groene Hart vergroten.

Uiteindelijk bleek dat het een complex beleidsproces werd met veel meer resultaten en producten dan een geslaagde imagocampagne alleen. Er kwam een breed bestuurlijk platform voor het Groene Hart waarin niet alleen alle overheden, maar ook belangrijke stakeholders vertegenwoordigd waren. De Tweede Kamer besloot het gebied de status van nationaal landschap te geven. Tijdens het proces werden twee tot dan toe ongeorganiseerde (en dus zwakke stakeholder-groepen – de kleine recreatieondernemers en de cultuurhistorische verenigingen) met een lik-op-stuk subsidie van hun Calimero-gedrag afgeholpen. Ze maakten respectievelijk een toeristisch-recreatief ontwikkelingsplan en een cultuurhistorische kartering van het Groene Hart.

Inzet van communicatie vanaf het begin leverde een robuustere aanpak op, die tegen een stootje kon en waardoor paradoxaal genoeg ook meer flexibiliteit mogelijk was.



Geleidelijk doemen drie bestuursstijlen op voor de overheid:

1. de *directieve of regulatorische stijl* (“de overheid regelt het voor u”);
2. de *participatieve stijl* (een reeks van substijlen – van meedenken tot meebeslissen – die alle als kenmerk hebben dat de overheid het samen met de civil society doet);
3. de *zelfregulerings-stijl* (“burger, u kunt dit best zelf doen en wij als overheid zullen u zo min mogelijk in de weg lopen”).

Elk van die stijlen hoort bij een bepaald type vraagstuk – of bij een bepaalde fase in de ‘beleidslevenscyclus’ van een vraagstuk. We moeten dus leren ‘situationeel’ te besturen.

Een directieve aanpak (bijvoorbeeld goed om misdadigers te vangen) hoort bij eenduidige, helder omschreven vraagstukken waarbij een dominante rol van de overheid onomstreden is, maar ook bij calamiteiten. Bij brand is een interactief proces niet handig.

Een participatieve aanpak is erg geschikt voor problemen die nog niet zo helder zijn, die ‘ongestructureerd’ zijn en uitermate complex, waar veel partijen belangen hebben, en die vaak ook nog eens op verschillende overheidsniveaus tegelijk spelen. Zelfregulering kan heel goed werken bij goed omschreven vraagstukken met weinig neveneffecten op andere terreinen, of bij nieuwe vraagstukken die wel door een maatschappelijke groep worden gevoeld, maar nog geen plaats hebben verworven op de politieke agenda.

Kiezen voor een niet bij het vraagstuk passende bestuursstijl is vragen om moeilijkheden. Toch gebeurt dit nogal eens, vooral omdat we er ons niet genoeg van bewust zijn dat er iets te kiezen valt. Enkele jaren geleden produceerde het Rijk een beleidsnota over criminaliteit bij jonge allochtonen, zonder daarover met allochtonen, hun organisaties, of bijvoorbeeld gemeenten gesproken te hebben. Typisch een directieve benadering voor een vraagstuk waarbij minstens in de fase van probleemdefiniëring participatie essentieel zou zijn geweest. En een groot investeringsprogramma voor de ontwikkeling van het Groene Hart als open en groen gebied, mislukte omdat de gemeenten, die bij de uitvoering essentieel waren, niet hadden mogen meepraten bij het maken van de plannen, zoals we in het voorbeeld over het Groene Hart zagen.

Elke stijl z’n eigen communicatie

Er is dus veel veranderd; het beleidswerk heeft aan complexiteit gewonnen. Enerzijds door een toenemende complexiteit van de *beleidsomgeving*, anderzijds door toenemende complexiteit van de *beleidsinhoud*. Daarmee groeit het inzicht dat ieder vraagstuk een andere aanpak, een andere bestuursstijl vraagt. Ambtenaren moeten leren ‘situationeel’ te besturen.

Dit heeft gevolgen voor de inzet van communicatie in beleidsprocessen: ook communicatie moet ‘situationeel’ worden ingezet. Daarbij kan de ordening worden gevolgd die de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie hanteert. Onderscheiden worden:

- communicatie over beleid: procesinformatie en toelichting van beleid; vooral bekend in de vorm van persvoorlichting (klassieke vorm, dateert van jaren vijftig vorige eeuw);
- communicatie als beleid: communicatie als beleidsinstrument; in de vorm van campagnes en andere eigen voorlichtingsmaterialen (opgekomen in de jaren zeventig rond m.n. milieubeleid, bedoeld om via eigen media richting te geven aan kennis, houding bij het publiek);
- communicatie voor beleid: communicatie in het traject tot aan besluitvorming, bekend van onder meer interactieve beleidsvorming (start in jaren tachtig, oogmerk: meer en eerdere betrokkenheid);
- communicatie in beleid: communicatieve grondhouding van de overheid gedurende een beleidstraject (ingezet eind jaren negentig, met als doel consistent in het gehele beleidsproces communicatief te handelen).

De functie van communicatie per beleidsfase

De functie van communicatie is afhankelijk van de fase waarin een beleidsdossier zich bevindt.

In de beleidsvoorbereiding is een grote rol weggelegd voor communicatie voor beleid: communicatie is de smeerolie in allerlei overleg- en interactieprocessen. Communicatie als beleid komt eigenlijk pas in zicht na de besluitvorming: als in de mix van beleidsinstrumenten een campagne is voorzien, gaat deze dan van start. Communicatie over beleid kent een hoogtepunt tijdens de besluitvorming: passeert nieuw beleid de Kamer, dan gaat dit vaak gepaard met media-aandacht. Daarna luwt deze aandacht en de actieve voorlichting vaak weer. Communicatie in beleid, ten slotte, is onafhankelijk van de beleidsfase. Het stellen van vragen aan een departement moet altijd mogelijk zijn; coördinatie van de communicatie en het bewaken van het imago van Minister en departement spelen altijd.

In schema ziet de ontwikkeling van de communicatiefunctie in de verschillende beleidsfasen er als volgt uit:



BELEIDSLEVENCYCLUS EN COMMUNICATIEFUNCTIES

De functie van communicatie per beleidsstijl

Het begrippenkader van Wallage helpt ook te bepalen hoe het schakelen in beleidsstijlen de functie van communicatie bepaalt. Bij 'situationeel sturen' hoort ook 'situationeel' inzetten van communicatie. Kiest de overheid voor directieve sturing, dan zal de nadruk liggen op communicatie over beleid: voorlichting. In het streven naar zelfregulering zal communicatie vaak als beleidsinstrument (campagne en instructie) ingezet worden: communicatie als beleid. Het loslaten van een overwegend directieve stijl en het steeds vaker adopteren van een participatieve stijl, brengt met zich mee dat communicatie steeds belangrijker wordt voor het welslagen van beleidsprocessen. In termen van Wallage: communicatie voor beleid wint aan belang.

Koppeling beleidsstijlen en communicatiefuncties:

1. directieve stijl: overwegend communicatie OVER
2. participatieve stijl: overwegend communicatie VOOR
3. zelfregulering: overwegend communicatie ALS

Vaste voet aan de grond in beleidsprocessen

Samenvattend kunnen we stellen dat de bijdrage die communicatie levert aan beleidsprocessen, groter wordt. Communicatie heeft er vaste voet aan de grond gekregen. Waar de nadruk lag op communicatie over beleid in de fase van beleidsuitvoering, komt nu de nadruk te liggen op communicatie als belangrijk instrument voor de vormgeving en het faciliteren van het beleidsproces zelf.

Dit betekent dat communicatie steeds vroeger in het beleidsproces een grote rol gaat spelen en een onontbeerlijk instrument wordt bij het vormgeven van participatieve beleidsprocessen. Daarnaast brengt het vroegtijdig ter discussie stellen van de bijdrage van communicatie, de mogelijkheid om ook de andere communicatiefuncties (voorlichting over beleid, campagnes) goed af te wegen.

Communicatieadviseurs werden en worden wel eens 'misbruikt' om een beleidsproduct dat met de verkeerde bestuursstijl gemaakt is, alsnog als 'interactief' te verkopen. Dan verwordt communicatie in beleid tot marketing van beleid.

Essentieel is de omslag van beleid begrijpelijk maken, tot het maken van begrijpelijk beleid.

Rolverdeling: wie doet wat?

Met het opschuiven van de communicatiefunctie naar voren in het beleidsproces, komt de vraag op hoe deze verschuiving in de departementale praktijk uitpakt.

Uit een rondgang langs een aantal departementen blijkt, dat zowel beleidsmakers als communicatieadviseurs zoeken naar een nieuwe rolverdeling. Wie is verantwoordelijk voor de communicatieve vormgeving van beleidstrajecten? Wie agendeert de communicatieve vraagstukken? En op welk moment in het proces gebeurt dit? We schetsen hieronder de dagelijkse praktijk. Om vervolgens te concluderen dat de wederzijdse verwachtingen van beleid- en communicatiemedewerkers nog uiteenlopen.

De aandacht voor systematische communicatie richtte zich lange tijd op de fasen na de besluitvorming oftewel de beleidsuitvoering. Hier wordt communicatie primair als een taak gezien van de communicatiediscipline: er ligt een besluit en dat moet worden uitgedragen naar pers en publiek. De communicatieadviseur heeft een duidelijke taak om communicatie over het beleid te plannen en te (doen) uitvoeren. De communicatie wordt planmatig en gestructureerd aangepakt; doorgaans aan de hand van een communicatieplan. De belangrijkste doelstelling van communicatie in deze fase is: beleid 'te laten landen'. Daarnaast wordt communicatie ingezet als beleidsinstrument om de doelstelling van het beleid te helpen verwezenlijken (campagnes bijvoorbeeld). En te handhaven: beleid, uitvoering en handhaving/toezicht zijn drie pijlers van departementale organisatie.

De feitelijke inkleding van deze fasen is thans vaak het product van gewoonten; met de agendering van communicatie in de fasen van beleidsvoorbereiding daarentegen, krijgt ook de aanpak in de daarop volgende fasen een ander gezicht.

Beleidsmedewerker: claimt communicatie in voorbereidingsfase

'Beleidswerk bestaat voor wel 80 procent uit communicatie', aldus een senior projectleider. Tijdens de *beleidsvoorbereiding* vindt veel overleg plaats met andere overheden, intermediairen en belangenorganisaties.

De beleidsdirectie leidt dit overleg en voelt zich in de regel integraal verantwoordelijk: voor een deugdelijk proces, deugdelijke financiering en dus voor deugdelijke communicatie. Er vinden allerlei activiteiten plaats die als 'communicatief' kunnen worden bestempeld: overleg, streven naar draagvlak, overtuigen, groepsbijeenkomsten, het verzenden van stukken ter informatie, het maken van omgevingsanalyses etc. Ook worstelen beleidsmakers vaak met vragen rond *timing* en de wijze van benaderen van doelgroepen. Bovendien worden in deze fase beslissingen genomen die verregaande consequenties hebben voor de communicatie in het vervolgetraject, zoals de naamgeving van een beleidstraject, taalgebruik van officiële teksten en bijvoorbeeld circulaire, de keuze voor schriftelijke en mondelinge werkvormen, de organisatie van betrokkenheid, en de vraag tot wat voor soort eindproduct de beleidsvoorbereiding leidt: een wet, een Amvb, een plan of programma, een stimuleringsregeling, het afschaffen van regels, een campagne, enzovoort.

Steeds vaker klinkt de vraag: is nieuwe regelgeving *an sich* wel begrijpelijk? Citaat uit een interview met een beleidsmaker: "Die wetstekst had nooit zo op papier moeten komen. Misverstanden ingebakken."

Beleidsmakers zijn in deze fase gebaat bij een weloverwogen benadering van contacten met de buitenwereld. Een geëxpliciteerde visie op 'openheid' en 'geslotenheid', het doordenken van werkvormen ("Is een circulaire de enige vorm?") en de aansluiting op verwachtingen en interpretaties van het publiek schragen een communicatief beleidsproces. Deze blijven echter vaak achterwege, onder toevoegingen als "beleid is nu eenmaal een grillige aangelegenheid die zich niet laat

vangen in kaders”, “in het politieke bedrijf moet je improviseren” en “goede ambtenaren zijn communicatief onbewust bekwaam”.

We spreken in feite over de schoorvoetende realisatie van aanbeveling 10 uit het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie: “Communicatie is een managementtaak”. Daarin wordt immers helder gesteld dat “communicatie een integraal onderdeel (is) van de managementverantwoordelijkheid in de beleidsdirecties”.

Communicatieadviseur: langzij als het spannend wordt

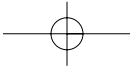
En de communicatiedirectie? Volgens het commissierapport moeten de centrale directies Voorlichting “in staat worden gesteld de regie, samenhang en de kwaliteit in de communicatie van ministeries te waarborgen”. Ten aanzien van communicatieadvies stelt het kabinet vast: “vervlechten in de beleidskolom (rekening houdend met karakter en werkterrein van het ministerie); kan bijvoorbeeld gedeconcentreerd” (in tegenstelling tot perswoordvoering en publieksvoorlichting). Communicatieadviseurs worden vooral aan tafel genood door beleidsmakers als wordt voldaan aan één van de volgende drie criteria:

1. het project draagt de label ‘ interactief’;
2. het beleidsonderwerp staat bekend staat als politiek gevoelig issue;
3. het betreft een beleidsprioriteit (bijv. in de bestuursraad vastgesteld).

In gevallen waarin de communicatieadviseur vanaf het begin aanschuift, ligt toegevoegde waarde bij:

- versterken van de externe oriëntatie;
- het stellen van kritische vragen;
- inschatting van politieke gevoeligheden en interpretaties;
- vereenvoudigen complexe zaken (woorden, beelden);
- mediawoordvoering en maken van media-analyses.

De communicatieadviseur heeft doorgaans geen echte taak bij het ontwerp van het overlegproces of het faciliteren daarvan. Hij/zij is vooral goed thuis in de fase van beleidsuitvoering en in feite vaak terughoudend over een stevige rol in de beleidsvoorbereiding. Belangstelling is er wel, temeer daar vaak een beroep op hem wordt gedaan voor uitvoering: ondersteunende middelen leveren voor de interactie met belanghebbenden. Een communicatieadviseur zei in een vraaggesprek: “Op de vraag ‘doen jullie even een folder’, zeggen we nee. We willen praten over het waarom.” In de praktijk is het hoe dan ook de verantwoordelijke beleidsmedewerker die besluit om contact te zoeken met de afdeling Communicatie, dan wel zelf communicatie aandacht te (laten) geven. Procedures voor het vormgeven van de communicatie binnen beleidstrajecten zijn vaak vrijblijvend; een aantal ministeries heeft (recent) handboeken gepresenteerd of werkt hieraan.



Nadere kennismaking tussen beleids- en communicatiemedewerkers

In de praktijk blijkt wederzijdse bekendheid en een gedeelde ervaring op communicatief vlak de belangrijkste indicator voor een vroegtijdig gezamenlijk optrekken van de beleidsinhoudelijke en de communicatieverantwoordelijke functionarissen. “Bij nader inzien had ik eerder een coalitie met hen moeten sluiten”, meldt een beleidsmedewerker in een interview. Een communicatieadviseur op haar beurt stelt vast dat de communicatiedirectie meer gebruik zou moeten maken van de goede naam die de directie op het vlak van beleidsuitvoering doorgaans al heeft: “Beleidsdirecties blijken ons vooral te zien als de meisjes van de persberichten. Dat is niet leuk, maar wel logisch; die berichten zijn het meest zichtbaar.”

Communicatieadviseurs ervaren het als een spagaat om enerzijds meer betrokken te worden bij strategische afwegingen in de beleidsvoorbereidingsfase en anderzijds op productie van middelen te worden aangesproken in de beleidsuitvoeringsfase. Ook op dit vlak van ambtelijke samenwerking blijkt nog een wereld te winnen.

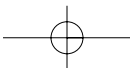
In de matrix op pagina 39 zijn de belangrijkste rolopvattingen bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering bijeengebracht. Hieruit blijkt dat de wederzijdse verwachtingen niet altijd overeenkomen.

Nieuwe eisen aan ambtenaren

De recente ontwikkelingen vragen een andere manier van werken, een andere beleidsstijl en een andere kijk op communicatie. De meeste ambtenaren, of het nu communicatieadviseurs zijn of beleidsmedewerkers, zijn jarenlang getraind in de directieve stijl. Die maakt, in al zijn facetten, deel uit van de *mindset* van de ambtenaar. Dit speelt door in de houding ten opzichte van communicatie, maar ook in veel andere dimensies.

Het kunnen overschakelen naar een meer participatieve stijl, vraagt de ontwikkeling van andere competenties: communicatieve competenties, procesmanagementcompetenties, leiderschapscompetenties, strategische competenties, etcetera. Als het gaat om bijvoorbeeld strategievorming, past bij een participatieve stijl en complexe vraagstukken, de klassieke ontwerp- en planningsopvatting van strategisch denken niet meer. Die opvatting past bij een doelgerichte overheid die de samenleving zodanig kan aansturen dat er een mooi tijdschema bij te maken is. Maar wie zegt tegenwoordig nog: over 24 maanden is het fileprobleem opgelost. Over 15 maanden is het integratievraagstuk met 36 procent verminderd. Zo werkt het niet meer.

De complexiteit van veel vraagstukken die op de politieke en de beleidsagenda staan, vraagt om een strategie die uitgaat van ‘samen leren’. Voor de communicatieadviseur is het toepassen door de beleidsadviseur van een niet passende strategiestijl erg lastig: dan is communiceren dweilen met de kraan open.



BELEIDSVOORBEREIDING

Meerwaarde communicatie: faciliteren en voeden beleidsproces, omgevingsbewustzijn, transparantie

'Factor C'	Opvatting beleidsmedewerker	Opvatting communicatieadviseur
Communicatie VOOR beleid		
Inzicht in beleidsomgeving	'Mijn domein', advisering van anderen is welkom	Informatie uit belevings/issuemonitor, media-analyses
Opzetten en faciliteren bijeenkomsten en overleg	'Mijn domein', maar behoefte aan 'handjes'	Uitvoering alleen bij prioritair beleidsissue
Procesontwerp beleidsvorming	Behoefte aan advies, zoekt ook buitenshuis hulp	Wil adviseren over vormgeving interactie met belanghebbenden
Communicatie OVER beleid		
Beoordeling mate van openheid	Wil onzekerheid reduceren	Ervaringskennis inbrengen
Presentatie beleidsprobleem	Onzekerheid bij politieke/publieke gevoeligheid	Adviesrol
Formuleren kernboodschappen	Open voor advies	Kerncompetentie; adviesrol
Naamgeving dossier	Gering ontwikkeld	Adviesrol mogelijk
Redactie en vormgeving documenten (w.o. wetsteksten)	Gering ontwikkeld, tenzij bij interne of politieke druk	Wil interpretatie teksten helpen toetsen
Communicatie ALS beleid		
Inschatten inzet communicatie als sturingsinstrument naast regelgeving en voorzieningen/transacties	Gering ontwikkeld, ziet communicatie vooral als presentatie aan pers en publiek	Kerncompetentie vanuit kennis over kennis-, houdings- en gedragsverandering
Communicatie IN beleid		
Politieke contacten (interpretaties signaleren)	'Mijn domein', wel gebruik van directe lijn van communicatie adviseur	Nieuwspoorcontacten
Coördinatie van uitingen en relatiebeheer (corporate image)	Laag op agenda, kan conflicteren	Corporate communicatie: advies over afstemming, kan conflicteren

BELEIDSUITVOERING

Meerwaarde communicatie: beleid laten landen, beleidsinstrument

'Factor C'	Opvatting beleidsmedewerker	Opvatting communicatieadviseur
Communicatie OVER beleid		
Woordvoering over beleid	Doorverwijzen naar communicatiedirectie/afdeling	Specifieke deskundigheid
Onderhouden en plannen perscontacten	Inhoudelijke voeding	Uitvoering; specifieke deskundigheid en netwerk
Presentatie aan belanghebbende doelgroepen	Ontvankelijk voor advies directie Communicatie	Adviesrol en uitvoering
Communicatie ALS beleid		
Ontwerp en uitvoering campagnes en instrumentele voorlichting	Betrokkenheid niet zeker, evt. rol als opdrachtgever	Specifieke deskundigheid
Communicatie IN beleid		
Monitoring resultaten en effecten; handhavingscommunicatie	Laag ontwikkeld, tenzij in beleidsvoorbereiding meegenomen	Kennis onderzoeksmethodiek en handhavingscommunicatie aanreiken
Verantwoording, procesinformatie	Meestal in proces ingebouwd (VBTB)	Ondersteuning bij redactie en productie
IN ALLE TOEPASSINGEN:		
Productie communicatiemiddelen	Laag profiel, wel eindverantwoordelijkheid	Productie en organisatie

ROLLEN VAN BELEIDS- EN COMMUNICATIEADVISEURS

Twee communicatieve competenties voor ambtenaren

Het is gemakkelijk gezegd: de moderne ambtenaar moet communicatief goed onderlegd zijn, wil hij tegemoet komen aan de nieuwe eisen in zijn werk.

Lastiger wordt het, als je vraagt: wat moet een communicatieve ambtenaar dan precies kennen of kunnen? Veel ambtenaren blijven daarop zelf het antwoord schuldig: “je hebt het of je hebt het niet” is een veelgehoorde reactie. Of: “communicatieve ambtenaren zijn onbewust bekwaam”.

Twee competenties blijken doorslaggevend voor zowel de beleidsambtenaar als de communicatieadviseur. Bij de vormgeving van communicatie in het hart van beleid, draait het uiteindelijk om ‘signalen betekenis geven’. Beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs moeten in staat zijn informatie uit de beleidsomgeving op te vangen en te vertalen naar wat dit betekent voor beleidsinhoud en -proces.

De twee kerncompetenties zijn:

- a. *omgevingsbewustzijn*: van meet af aan ‘van buiten naar binnen’ denken en handelen: duurzaam gestalte geven aan een externe oriëntatie van iedereen op het departement;
- b. *informatie betekenis geven*: met (kern)boodschappen gericht aansluiten op de agenda van persmedia en beoogde publieksgroepen.

Hierna lichten we de kerncompetenties toe.

Kerncompetentie: omgevingsbewustzijn

Omgevingsbewustzijn is een houding die zowel bevordert dat aan het begin van een beleidsproces een gedegen omgevingsanalyse wordt uitgevoerd, als die beleidsambtenaren ‘scherp’ houdt tijdens het hele proces. Zo’n vorm van externe oriëntatie helpt de organisatie bij het voorkomen van verrassingen.

pagina 52 < *Lees verder over omgevingsbewustzijn in de praktijk*

Bovendien ligt er buiten de eigen organisatie vaak een schat aan informatie en innovatieve oplossingen. Door in een te beperkte kring meningen te peilen bestaat het gevaar van kokervisie of ‘zelfreferentialiteit’: doordat iedereen elkaar op de huid zit, verslapt een kritische, proactieve houding. Het gaat dan om vragen als:

- Welke vraagstukken leven in de buitenwereld en in de binnenwereld (ambtenaren en politiek) en wiens problemen zijn hierbij betrokken?
- Wat weten en vinden burgers en intermediaire kaders van de organisatie?
- Van wie zijn we afhankelijk, met wie kunnen we samenwerken, en met wie concurreren we?
- Welke verhalen en beelden gebruiken al die groeperingen in eigen kring?
- Hoe ontwikkelen steun en kritiek zich bij invloedrijke organisaties en personen?

- Wat is bekend over belangen en over verantwoordelijkheden in de beleidsomgeving?

Onzorgvuldig management van verwachtingen veroorzaakt teleurstelling bij burgers en maatschappelijke partijen. Stroomden ooit de antwoorden op bovengenoemde vragen organisaties in door institutionele verbindingen (zuilen), anno 2004 zijn andere uitzichtposten nodig: issueonderzoek en monitoring van publieke verwachtingen, belevingen en beoordelingen. Naast het meten van standpunten en houdingen komt het aan op analyse van die signalen. Zoals: komen argumenten over, hoe vindt het publieke discours plaats over een beleidstraject of -voornemen?

Kerncompetentie: informatie betekenis geven

Essentieel voor organisaties is om binnengehaalde signalen op de juiste waarde te schatten. Informatie over belangen, meningen en vertrouwen is de basis voor het maken van strategische keuzes in beleidsprocessen: met wie moeten we om de tafel? Waar is steun, waar weerstand te verwachten? Met die kennis kan boven-

INFORMATIE BETEKENIS GEVEN

- Comprimeren: van veel naar weinig
- Concretiseren: van vaag naar duidelijk
- Selecteren: hoofd- en bijzaken onderscheiden
- Structureren: optimale indeling bepalen
- Transformeren: van deskundigentaal naar leekentaal
- Transporteren: met een goede mediakeus van bron naar gebruiker
- Integreren: tot een geheel samenvoegen
- Presenteren: aantrekkelijke vorm kiezen
- Doseren: spreiding in tijd aanbrengen³

dien de juiste toon, timing en vorm worden gegeven voor de boodschap die – kernachtig – wordt uitgezonden. Het gaat daarbij niet bepaald om het verdiepen in de manier van communiceren van de eigen organisatie.

Wie effectief wil communiceren moet de ‘frames’ of interpretatiekaders kennen van degenen met wie hij te maken heeft. Zo’n interpretatiekader kan zijn ‘de overheid zal wel falen in haar aanpak’, of ‘de immigratieproblemen lossen van-

Een stappenplan voor het formuleren van kernboodschappen > **pagina 71**

zelf op’. Wie die frames kan herkennen en in dezelfde taal aanspreekt, is effectief in haar communicatie. In de praktijk begint informatie betekenis geven al bij de naamgeving van beleidsdossiers en projecten. In de keuze voor ‘Betuweroute’ lag al een uitnodiging tot verzet besloten; met de campagne-aanduiding ‘Van A naar

Beter' gaf hetzelfde ministerie helder en in een positieve zin de functie aan van een overheidsinspanning.²

Hoe ontwikkelen we de communicatieve competenties?

De communicatiefactor hoort erbij, in alle fase van overheidshandelen. We weten nu dat het belang van communicatie in de beleidsvoorbereiding groeit; daar nestelt communicatie zich in het hart van beleid. Er ligt daarmee een grote, vooralsnog grotendeels nieuwe taak om het bordje van de beleidsmaker. Ook de communicatieadviseur moet zich voorbereiden op een nieuw werkterrein. Het draait voor beiden om het ontwikkelen van twee competenties: omgevingsbewustzijn en het kunnen formuleren van de kern van een beleidsdossier.

Hoe kunnen departementen deze competenties van hun medewerkers op een adequaat niveau krijgen?

Wij menen dat overheidsorganisaties moeten koersen op drie oplossingsrichtingen:

1. Beleidsmedewerkers maken bij de start van een beleidstraject direct de balans op van de relevante omgeving, invloed en belangen, mogelijke informatiedragers en contactmomenten.
2. Overheidsmanagers investeren in de beschikbaarheid en ontwikkeling van beide kerncompetenties omgevingsbewustzijn en informatie betekenis verlenen.
3. Centrale communicatiedirecties beschikken over een visie en adequaat aanbod om een communicatieve houding in de organisatie te faciliteren en centrale beleidsprioriteiten te regisseren.

Veel departementen investeren in het ontwikkelen van de externe oriëntatie van hun medewerkers. Ook in het kader van het project Factor C zijn instrumentarium en trainingen ontwikkeld voor zowel beleids- als communicatiemedewerkers, als hun leidinggevenden. De wil om ermee aan de slag te gaan is er. Maar iets *wil*len is nog niet genoeg. Je moet het ook *nog mogen en kunnen*. *Kunnen* slaat op het verwerven van de benodigde competenties. *Mogen* is misschien wat zwak uitge-

pagina 47 < Overheidsmanagers gaan in debat over hun eigen rol

drukt: zolang de ambtelijke top niet eist dat bij alle beleidsfasen communicatie geïntegreerd wordt, hangt het van het toeval af of het ook gebeurt. Een mooi voorbeeld van zo'n 'toevalligheid' is het Groene Hart-beleid, dat we al eerder aanhaalden. Toen was het de minister die de doorslag gaf en vroeg om een communicatieoffensief. Uiteindelijk werd het een beleidsproces met veel meer effect dan de gewenste imagocampagne.

Met de huidige inzichten zou de minister kunnen vragen om een participatief vormgegeven beleidsproces, met veel aandacht voor procescommunicatie en een nauwe samenwerking met de directie Communicatie. En om een projectleider met een scherp omgevingsbewustzijn en de gave feilloos te kunnen aanvoelen hoe

hij de kern van zijn dossier verwoordt. Het wortelen van communicatie in het hart van beleid vraagt beleidsmanagers die dit eisen en expliciet toetsen of de daad bij het woord wordt gevoegd.

Drs. A.A.M. (Louis) Meuleman is secretaris-directeur van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), senior-lecturer bij Universiteit Nyenrode en co-voorzitter van de Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM).

G.W. (Guido) Rijnja is kennisadviseur bij de Academie voor Overheidscommunicatie. Daarnaast is hij verbonden aan de leerstoel Overheidscommunicatie van de Hogeschool van Utrecht.

Noten

- 1 *Meuleman, Louis (2003). The Pegasus Principle: Reinventing a credible public sector. Utrecht: Lemma, 237 p.*
- 2 *Over het thema naamgeving van dossiers en projecten verscheen eind 2003 een boekje met een checklist voor beleidsmakers. Rijnja, Guido (2003): Naamgeving als publieke troef, Utrecht, Hogeschool van Utrecht, Cahier 33, 60 p.*
- 3 *Uit: Roelf Middel (2002): Daar hebben we toch Communicatie voor, een beschouwing over de toegevoegde waarde van een discipline. Utrecht, Hogeschool van Utrecht, 35 p.*

RONDETAfelGESPReK

WAT HOUDT ONs TEGEN?

Jacques Wallage, *burgemeester van Groningen*

Henk Brons, *plv. Directeur-Generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst*

Jan van Dommelen, *Hoofd doelgroepen op de arbeidsmarkt, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Frank de Grave, *Voorzitter College Tarieven Gezondheidszorg*

Peter Heij, *plv. Secretaris-Generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*

Louis Meuleman, *voorzitter Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM), secretaris van de Raad voor Ruimtelijk, Natuur- en Milieuonderzoek (RMNO)*

Wilma de Munck-Kraamer, *directeur Personeel en Organisatie, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

Drie jaar na het uitbrengen van ‘zijn’ rapport, blikt Jacques Wallage terug: hoe zijn de aanbevelingen van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie ingebed in de rijksoverheid? Samen met zes vertegenwoordigers uit de wereld van politiek en bestuur over maakt hij de balans op. Conclusie: al is de departementale praktijk weerbarstig, er is een kentering zichtbaar. De aandacht voor de externe effecten van interne voornemens groeit onstuitbaar en nestelt zich – zij het traag – in het hart van beleidsmakers.

Het is donderdag 13 mei 2004. Wallage ondervraagt zijn zes gesprekspartners als aftrap van een werkbijeenkomst over de ‘factor C’, het programma waarmee de Academie voor Overheidscommunicatie beleidsmakers communicatiegevoelig wil maken. Centrale vraag tijdens die conferentie is: hoe stimuleer je als overheidsmanager je eigen departement en medewerkers tot een meer communicatieve houding?

In het debat komt een aantal aspecten hiervan aan de orde. Hoe veel belang wordt er nu echt gehecht aan omgevingsbewustzijn? Welke competenties heeft een beleidsambtenaar nodig om zijn werk goed te doen? Hoe stimuleer je als leidinggevende een communicatieve houding van de medewerkers? Wat betekent het, kortom, om de factor C in het hart van het overheidsbeleid te willen verankeren?

Het departement als werkelijkheid

“De afgelopen tien jaar is duidelijk een kentering zichtbaar in de manier waarop de overheid communiceert”, vindt Jan van Dommelen, hoofd doelgroepen op de arbeidsmarkt van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en daarvoor jarenlang werkzaam op het ministerie van Onderwijs Cultuur en

Wetenschap. “Beleidsambtenaren hebben echt geleerd dat zij niet langer met hun rug naar de samenleving kunnen staan. Vroeger praatten zij ook wel met burgers, maar alleen om hun eigen beleidsverhaal uit te dragen. Dat is niet meer mogelijk.” Hij geeft een voorbeeld uit zijn eigen praktijk. “Binnen de interactieve beleidsprogramma’s bij OCW hebben we bijvoorbeeld zestig kinderen tussen de 6 en 16 jaar oud ondervraagd over bepaalde onderwerpen. Ook andere beleidsdirecties volgden dit voorbeeld.”

“Het idee dat een departement een sluitend beeld van de werkelijkheid heeft, is inderdaad gelukkig wel verlaten”, beaamt Wallage. Het is nog niet zo lang geleden dat hij als staatssecretaris van Onderwijs probeerde om bestaande patronen te doorbreken door een dagdeel per week een school te bezoeken. Aanvankelijk reageerden zijn ambtenaren daar afwijzend op, herinnert hij zich. Een hoge ambtenaar vroeg letterlijk wat de staatssecretaris dacht te leren op zo’n school. Het departement kon hem immers toch alles vertellen? Het loslaten van het idee dat het departement op geaggregeerd niveau een compleet beeld van de samenleving kan geven, was uitgangspunt voor de commissie Wallage. “Maar wat doet u nu zelf binnen uw organisatie om de transparantie van de overheid te bevorderen?” vraagt Wallage zijn gesprekspartners.

De deelnemers slikken even, maar dan komen de voorbeelden. Louis Meuleman strijdt als voorzitter van de Vereniging voor Overheidsmanagement al jaren voor transparantie. Hij verwijst naar zijn baan als secretaris van de Raad voor Ruimtelijk, Natuur- en Milieuonderzoek: “De RNMO adviseert vijf ministeries in de beginfase van beleid, al onze projecten zijn interactief, wij organiseren workshops om kennis bijeen te brengen en daardoor ontstaan echt nieuwe inzichten. Op onze website zit zelfs een soort vindmachine waarmee mensen op basis van associaties dingen kunnen vinden waarnaar ze niet op zoek waren, maar die toch nuttig kunnen zijn.”

Plaatsvervangend DG van de Rijksvoorlichtingsdienst Henk Brons refereert aan de ‘Belevingsmonitor’, als voorbeeld hoe de regering een actief communicatiebeleid voedt. “Wij organiseren daarnaast verdiepingsgesprekken en werkbezoeken om te kunnen putten uit eigen waarnemingen en monitoren 24 uur per dag het nieuws. Aanvankelijk waren de rapporten die we op basis van de Belevingsmonitor opstelden te uitgebreid, de politiek kon er weinig mee. Nu proberen we minder, maar rijkere rapporten op te stellen.”

Peter Heij, plaatsvervangend SG bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, denkt aan de focus- en regiegroepen die zijn ministeries regelmatig inschakelt bij lopende beleidstrajecten. “Gewoon doorsnee mensen die we eens aan het woord laten.”

Eisen aan ambtenaren

Een dergelijke manier van werken vergt van beleidsambtenaren een open, communicatieve houding. Hoe vindt een ambtenaar zijn weg in die mêlee van signalen, informatie en belangen? Wat vraagt dat van hem? Kwalificaties die opkomen zijn: luisteren, nieuwsgierigheid, je in de positie van een ander kunnen inleven, snel kunnen wisselen van perspectief. Die kwalificaties zijn niet vanzelfspre-

kend, merkte Jan van Dommelen. “Als voorbereiding op gespreksrondes met leerlingen en ouders, zijn de betrokken beleidsambtenaren naar een cursus gestuurd om hen effectief te leren praten met deze doelgroep. Toen pas merkten we hoe ontzettend we gewend zijn om suggestieve, gesloten vragen te stellen. We praten misschien wel veel met de buitenwereld, maar vooral om onze eigen antwoorden bevestigd te krijgen. Informatie boven water krijgen vraagt een heel andere gesprekstechniek.”

We praten misschien wel veel met de buitenwereld, maar vooral om onze eigen antwoorden bevestigd te krijgen. < Jan van Dommelen

“Worden beleidsambtenaren daarop ook geselecteerd?” wil Wallage weten. “Is communicatieve vaardigheid een competentie waarop leidinggevend en echt letten?”

Heij ziet dat managers in het kader van het programma De Andere Overheid rekening proberen te houden met vaardigheden als omgevingsbewustzijn. “Maar een beleidsambtenaar moet ook goed kunnen analyseren en kunnen selecteren, en niemand voldoet aan het ideaalbeeld. Daarom licht ik er liever niet één aspect uit, maar kijk ik naar het totale personeelsbestand, waarin allerlei kwaliteiten vertegenwoordigd moeten zijn.” Bovendien, zo constateert Heij, is het ingewikkeld om managers die zelf passen in de oude cultuur van de overheid nieuwe medewerkers te laten selecteren die zich anders gedragen. “Je vraagt de ambtenaren ‘oude stijl’ – waartoe ik ook behoor – buiten zichzelf te stappen. Dat is lastig!”

Communicatie, zo blijkt, is dus in ieder geval een kwestie van cultuur. En die cultuur is nog lang niet zo open en transparant als men wil doen geloven, vindt Meuleman. “Een jonge beleidsmedewerker die een paar maanden op een afdeling zit, leert het snel genoeg af om naar buiten gericht te zijn en te communiceren met zijn omgeving. Een nota moet op een gegeven moment namelijk gewoon af.” Maar wie houdt dan de vinger aan de pols? Vliegt een ambtenaar die een dossier communicatief niet goed heeft aangepakt er uit, net als een ambtenaar die een kapitale rekenfout maakt, vraagt Wallage zich af. Volgens Wilma de Munck-Kraamer, directeur Personeel en Organisatie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ontbreekt een continue beoordeling op communicatieve competenties nog in de praktijk. “We moeten het functioneren van ambtenaren op dit vlak veel duidelijker en indringer bespreekbaar maken. Intern zie ik verbeteringen in het gesprek hierover tussen leidinggevend en medewerkers, maar nog onvoldoende. In discussies met de ambtelijke leiding bespreken we welke competenties belangrijk zijn, en communicatie is daar zeker één van. Maar een communicatieve houding is nog lang niet altijd vanzelfsprekend. Dat kun je niet alleen wijten aan de vaardigheden van de individuele ambtenaar; er zijn veel meer factoren die een rol spelen. De waan van de dag regeert nog vaak.”

Top moet voortouw nemen

Die waan van de dag maakt het voor de ambtenaar niet eenvoudig. Heij somt de vaak tegenstrijdige eisen aan een ambtenaar op: “Een hoge tijdsdruk, grote belangen, uiteenlopende meningen... Het is knap ingewikkeld om daarin je weg te vinden.” Wallage voegt er nog een complicerende factor aan toe, namelijk de soms conflicterende verwachtingen van een bewindspersoon: “Aan de ene kant verlang je van een ambtenaar dat hij actief in de samenleving rondvraagt, maar heeft een Minister wel altijd belang bij openheid? Beleidsmakers die burgers echt betrekken bij het beleidsproces en luisteren naar wat er zoal leeft in de samenleving, kunnen immers processen losmaken waar de politiek niet op zit te wachten.” “Zo zou het niet moeten zijn”, reageert Frank de Grave, oud-minister van Defensie en inmiddels voorzitter van het College Tarieven Gezondheidszorg. “Het is toch niet te hopen dat een bestuurder zijn oren gesloten houdt voor tegengeluiden. Het is juist de taak van bestuurders om op basis van geluiden uit de samenleving na te gaan of je nog wel op het goede spoor zit. Aan de andere kant: niets menselijks is ons natuurlijk vreemd. Ik ben de eerste om toe te geven dat het niet leuk is om te horen dat de mensen je beleid bagger vinden. Ik zie wel een andere spanning, die optreedt in de fase na de beleidsvoorbereiding wanneer je het beleid moet laten landen. Dan is het voor een bestuurder wel erg belangrijk dat een goede pers en adequate voorlichting het debat in de Tweede Kamer vergemakkelijken.”

Het is de taak van bestuurders om voortdurend na te gaan of je nog wel op het goede spoor zit. < Frank de Grave

De houding van de bewindspersoon is een randvoorwaarde voor communicatieve ambtenaar, stelt Wallage. Het panel knikt. “De top moet hierin het voortouw nemen”, aldus De Grave. Hij refereert aan zijn ervaring als minister. “Toen ik minister van Defensie werd, wilde ik een brede maatschappelijke discussie over de Defensienota ontketenen. Destijds stond communicatie echter nog niet zo hoog aangeschreven bij het departement. ‘Niet praten maar poetsen’, dat was een beetje de mentaliteit. Waarom zou de massa uitrukken om over het defensiebeleid mee te praten? Ik heb toch doorgezet, en dat leverde zo’n duizend reacties op die een redelijk beeld gaven van de verschillende meningen. Daar had ik wel wat aan. En het liet zien dat het meer was dan een geintje: ook over defensiebeleid kun je meepraten. Later hebben we ook eens een sessie met onze ‘vijanden’, de journalisten, georganiseerd onder het motto *Know your enemy*. We wilden leren hoe zij naar het nieuws kijken en hoe zij omgaan met informatie. Door dit soort initiatieven staat communicatie nu hoger op de agenda bij Defensie. De burchmentaliteit die ontstaat als reactie op negatieve berichtgeving, heeft plaatsgemaakt voor een actievere openbaarmaking.”

Ook De Munck vindt het de verantwoordelijkheid van de leiding van een departement om een open, communicatieve houding uit te stralen. “Goed voorbeeldgedrag is belangrijk. Alleen zo kun je de cultuur beïnvloeden.” Heij geeft een voorbeeld: “Werkt het topmanagement met kernboodschappen, dan volgt de rest.

Maar ook het belonen van ambtenaren die echt van buiten naar binnen werken, kan enorm stimuleren.”

Alleen goed voorbeeldgedrag aan de top kan de cultuur beïnvloeden. < Wilma de Munck-Kraamer

Grenzen aan communicatie

Als het om de kracht van communicatie gaat, liggen die verwachtingen hoog, zo blijkt tijdens het debat. Maar de werkelijkheid is weerbarstig. “Wat houdt ons toch tegen, vaker en gestructureerder contact te zoeken met groepen in de samenleving?” houdt Wallage zijn panel voor. “Is het tijdsdruk, een soort *dédain* – wat weten zij nou wat wij niet weten?” Wallage geeft het voorbeeld van zijn huisarts: een heel actieve dokter met boeiende denkbeelden over zijn vak. Waarom wordt hij – en zijn vakgenoten – niet eens uitgenodigd deel te nemen aan een *online* discussie bijvoorbeeld?

De Grave, voor wie huisartsen in zijn huidige functie een belangrijke doelgroep zijn, voelt zich aangesproken. “In een onderwerp als de gezondheidszorg regeert het principe ‘kennis vermeerdert smart’. Die materie is woest ingewikkeld. Alles hangt met alles samen. Ik kan mensen wel vragen te reageren op één bepaald beleidsconcept, maar aan dat ene concept zitten wel zeven andere concepten vast. Als je dit eerst allemaal moet uitleggen, dan haakt die enthousiaste huisarts van jou al snel af in die *online* discussie. Buitenstaanders kunnen dat geheel onmogelijk overzien. Mijn advies is dus: wees kritisch welk onderwerp zich leent voor communicatie in een vroeg stadium met een brede doelgroep. En weet wanneer moet je terugvallen op georganiseerde structuren van mensen die goed geïnformeerd zijn.”

Communicatie tijdens het beleidsproces met brede doelgroepen, kent dus haar grenzen. Bovendien, zo benadrukt Meuleman, moeten de burgers die tijdens een beleidsproces worden geconsulteerd wel serieus genomen worden. En alleen betrokken worden als ze werkelijk invloed hebben. “Bij de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zijn wel zo’n 17.000 mensen betrokken geweest en die hebben geen enkele invloed gehad. Dat zijn dus 17.000 mensen die nu minder vertrouwen in de overheid hebben. Ik ben het met De Grave eens dat je niet alles moet willen communiceren. Het gaat ook om het managen van verwachtingen.” Ook enorme belangen en machtsspel stellen grenzen aan de mogelijkheden van communicatie in de beleidsvorming. “We leven niet in een nette brave wereld”, helpt De Grave de deelnemers uit de droom. “In de farmaceutische industrie staan gigantische bedragen op het spel. Het is een jungle! Er zijn veel goed georganiseerde belangengroeperingen actief die hun eigen boodschap uitstekend voor het voetlicht kunnen brengen. Communicatie is een wapen in die machtsstrijd. In zo’n klimaat is een open gesprek lang niet altijd mogelijk.” De overheid heeft een kwetsbare positie in dat spel. Wallage: “Je moet dan ook niet wachten met communiceren tot het beleid afgekaart is. Dan ben je te laat. Als anderen met paginagrote advertenties komen moet je je als overheid kunnen verweren.”

De complexiteit van onderwerpen, de beperkte beïnvloedingsruimte en het machtsspel, zijn dus factoren die de mogelijkheden voor communicatie kunnen beperken. Toch waarschuwt Van Dommelen voor het al te gemakkelijk accepteren van die beperkingen. “Ik ben beducht voor redematies waarom je niet aan consultaties zou beginnen. Ik denk dat mensen te snel schieten in de reflex van ‘laten we het maar niet doen’, om het vervolgens makkelijk vanachter het bureau met de koepels te doen. Je moet uitgaan van de redenen waarom je het wél zou doen.”

Investering

Het verankeren van communicatie in het hart van het overheidsbeleid blijkt lastig. Blijft de praktijk steken in goede bedoelingen? Die conclusie is niet gerechtvaardigd, menen de gespreksdeelnemers. De overheid verandert, al is het lang-

Je moet als overheid niet wachten met communiceren tot het beleid afgekaart is. < Jacques Wallage

zaam. En in deze cultuurverandering is de bijdrage van communicatie aan het beleidsproces, in welke betekenis dan ook, een belangrijk onderwerp. Dit wordt ook weerspiegeld door de organisatorische verankering van de communicatiefunctie in departementen en de rol die directies Personeel en Organisatie hierin nemen. Ieder departement kiest de organisatievorm die haar past, signaleert Brons. “Heel positief is, in mijn ogen, dat deze cultuurverandering plaatsvindt binnen het echte werk en niet als los traject.” Ook De Munck ziet duidelijk een beweging: “In discussies met de ambtelijke leiding ligt het onderwerp com-

DE LEVENSGEVAARLIJKE LIJSTERBES

De burgemeester van Groningen ontvangt een brief. Een bezorgde vrouw verhaalt daarin dat zij, nu drie weken geleden, een brief heeft ontvangen van de gemeente. De lijsterbes aan de overzijde van de straat waar zij woont, wordt gekapt. Wie bezwaar wil aantekenen tegen deze beslissing moet binnen drie weken reageren. Mevrouw klimt in haar pen, want ze wil de lijsterbes niet kwijt. Op weg naar de brievenbus, een paar dagen later, ziet ze tot haar ontzetting dat de lijsterbes inmiddels is gekapt, terwijl de bezwaartermijn nog niet is verstreken. Dat moet de burgemeester weten! De burgemeester informeert bij de directeur Stadsbeheer wat er aan de hand is. Er blijkt een fout te zijn gemaakt. “Dat dacht ik al”, merkt de burgemeester op. De directeur legt uit dat de bewoners een andere brief hadden

moeten krijgen, waarin geen mogelijkheid tot het indienen van bezwaar wordt geboden. Het betrof namelijk een geval van noodkap en in geval van nood kunnen de noodzakelijke bezwaartermijnen niet in acht worden genomen. “Sinds wanneer bestaat er iets als een levensgevaarlijke lijsterbes?”, laat de burgemeester zich ontvallen. “Zet daar onmiddellijk een nieuwe lijsterbes neer.” “Dat kan niet”, verdedigt de directeur zich. En dan komt de aap uit de mouw. Het kappen van bomen aan deze straat is noodzakelijk, omdat de weg wordt verbreed. “Staat dat in die brief?” informeert de burgemeester. “Nee, natuurlijk niet”, reageert de directeur Stadsbeheer. “Als we dat zouden schrijven aan de bewoners, krijgen we nog veel meer gezeur.”

municatie nadrukkelijk en structureel op tafel. Ook de directie Communicatie gaat steeds actiever in gesprek met management.”

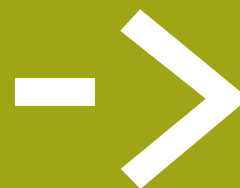
Maar het gaat niet vanzelf, constateert Heij: “Het is een worsteling, de ontwikkeling van intern gericht vakdepartement naar een departement dat structureel openstaat voor de buitenwereld. Het vraagt continue onderhoud.” Eén succes-

De ontwikkeling naar een open en transparant departement vraagt continue onderhoud. < Peter Heij

voorbeeld maakt nog geen cultuuromslag, is de ervaring van de debatdeelnemers. “Als communicatief geslaagde projecten niet worden ingebed in het hart van de organisatie, zakt alle ervaring snel weg en is het wachten op een nieuwe Minister die er ook voor voelt”, weet Van Dommelen uit ervaring. “Dit vraagt een voortdurende investering in competenties van medewerkers. Het mag niet afhangen van geïsoleerde initiatieven.”

'Signalen betekenis geven', zo zou je de communicatieve kant van het beleidswerk kunnen samenvatten. Maar hoe dóe je dat? De eerste stap is het opvangen van signalen: op de hoogte zijn van wat er leeft. De tweede stap: een kernboodschap formuleren, die goed aansluit bij wat er leeft. Een aantal praktische hulpmiddelen voor zowel beleidsmedewerkers als communicatieadviseurs.

PRAKTIJK



EEN 'WINDVAAN' OP HET DEPARTEMENTALE DAK

Hoe beleidsmakers omgevingsanalyses beter kunnen benutten

DOOR PAULIJN DE BRUIJNE EN INGRID BRUMMELMAN

Beleids- en communicatiemedewerkers hebben een windvaan nodig: een scherp gevoel voor wat er speelt binnen en buiten het ministerie. Maar hoe organiseer je dat? Hoe zorg je dat je voortdurend op de hoogte blijft van de verschuivingen in de beleidsomgeving? Een overzicht van de vele omgevingsonderzoeken op de ministeries en een handreiking voor het gebruik.

Een voorwaarde voor succesvol beleid is weten wat er speelt bij de buitenwacht. Ambtenaren hebben inzicht nodig in de standpunten, motivaties en belevingen van organisaties en publieksgroepen rondom beleidsissues. Een beleidsdirecteur verwoordde het ooit als volgt: "Er zijn complexe beleidstrajecten waarbij de wind niet zozeer van boven of van beneden komt, maar van opzij. Ambtenaren op dit soort projecten hebben een windvaan nodig; een scherp gevoel voor wat er leeft." Ze krijgen dat inzicht door (omgevings)onderzoek te doen, met betrokkenen van gedachten te wisselen en de media te volgen. Beleids- en communicatiedirecties plaatsen zo samen een windvaan op het departementale dak. Maar vaak regelt elk onderdeel z'n eigen windvaan. De coördinatie en integratie van de vergaarde inzichten laat nog te wensen over, zodat kansen blijven liggen.

In dit artikel beschrijven wij, op basis van een inventarisatie van bestaande omgevingsonderzoeken in departementaal Den Haag, waarom ministeries omgevingsonderzoek doen, welke vormen er zijn en voor wie ze zijn bestemd. Daarbij signaleren we dat doel en opzet van de onderzoeken verschillen al naar gelang degene die de uitkomst wil gebruiken. Een beleidsdirectie bijvoorbeeld, stelt er andere eisen aan dan het kabinet. Dit bemoeilijkt soms de samenwerking tussen beleids- en communicatiedirecties, blijkt uit de praktijk. We geven een aantal voorbeelden van hoe aan die samenwerking gewerkt wordt. Tenslotte reiken we drie analysemethoden aan waarmee de resultaten van de omgevingsonderzoeken kunnen worden geïnterpreteerd en gebruikt.

Waarom omgevingsonderzoek?

Vraag een ambtenaar waar hij de grootste valkuilen ziet voor zijn dossier, en hij komt met zijn angst voor gebrek aan draagvlak, het niet kunnen meekrijgen van

maatschappelijke partners, onverwachte politieke ontwikkelingen en slechte pers voor zijn minister. Vraag een ambtenaar naar zijn grootste wapenfeiten, en hij verhaalt over hoe hij anderen wist te verleiden om actief te gaan meewerken aan zijn project, hoe het hem lukte een ingewikkelde of impopulaire maatregel goed uit te leggen of hoe hij een vastgelopen discussie wist vlot te trekken. We kunnen daarom constateren dat risico's en successen in beleidsdossiers vaak zijn terug te voeren op de manier waarop ambtenaren omgaan met organisaties en groeperingen die betrokken zijn – of zouden moeten zijn – bij het beleidsonderwerp. Dit roept om omgevingsonderzoek.

De notie dat omgevingsonderzoek nodig is, is onomstreden. Als we er nauwkeuriger naar kijken, zien we grofweg drie redenen om de blik naar buiten te richten:

- acceptatie en legitimatie (beleidsproces en -inhoud verbeteren);
- minister(ie) goed positioneren;
- volgen van de publieke agenda (afstemmen departementale agenda).

Acceptatie en legitimatie

Voorwaarde voor acceptatie van beleid is dat het aansluit bij werkelijk gevoelde problemen en noodzaak en dat het goed uitvoerbaar en handhaafbaar is. Door deze bril gekeken, wemelt het op straat van de ervaringsdeskundigen; een ambtenaar die zich met de inrichting van het basisonderwijs bezighoudt, zal zijn oor daarom te luisteren leggen bij leerkrachten, ouders en schoolbesturen. Een deelraad die zich buigt over de renovatie van een wijk, zal bewoners vragen om mee te denken. Want wie kent het probleem – en de mogelijke oplossingen – beter dan zij die er dagelijks mee geconfronteerd worden?

Inschakeling van dit soort ervaringsdeskundigen helpt de haalbaarheid van nieuwe voorstellen goed in te schatten en het uiteindelijke voorstel te legitimeren. Dat communicatie bij deze meer interactieve manieren van werken een belangrijke rol speelt, spreekt voor zich.

Minister(ie) goed positioneren

De behoefte groeit om het eigen ministerie stevig te positioneren, zichtbaar te maken waar je voor staat. Dit is van belang richting de maatschappelijke partners die een grote invloed kunnen uitoefenen op het beleid, maar ook richting de samenleving. Weten hoe de omgeving denkt over het ministerie en haar beleid is een randvoorwaarde voor een goede positionering. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de departementale communicatiedirecties.

Volgen van de publieke agenda

Belangrijke vraag voor beleidsontwikkeling en positionering is steeds: 'wat speelt er?', 'houden we ons als ministerie met het juiste bezig?'. Zonder te willen vervallen tot *opinion-driven-policy*, is het voor ministeries- en vooral ook voor ministers van groot belang te weten welke onderwerpen kunnen rekenen op grote maatschappelijke belangstelling. Het volgen van de publieke agenda kan verrassingen voorkomen.

En het schept kansen. Een voorbeeld komt van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daar realiseerde een projectgroep zich op basis van onderzoek, dat mensen niet uit de auto te praten zijn. Inzet werd daarom het bieden van goede alternatieven voor korte autoritjes en te accepteren dat mensen de auto pakken als goede alternatieven ontbreken. Het 'autootje pesten' werd vervangen door 'mobiliteit mag'.

pagina 66 < *Tom van Dijk noemt het aansluiten bij denkkaders van het publiek 'framing' en geeft een stappenplan*

Omgevingsonderzoeken: door wie

Een rondgang langs de ministeries levert een lange, ongetwijfeld incomplete lijst aan omgevingsonderzoeken op. Deze worden geïnitieerd en gebruikt op drie verschillende niveaus: binnen beleidsprojecten door projectteams, op departementaal niveau door directies Communicatie of op interdepartementaal niveau door het kabinet. De niveaus worden hierna toegelicht:

1. Binnen beleidsprojecten door projectteams

De omgevingsonderzoeken binnen beleidsprojecten komen voort uit de wens bepaalde groepen gericht te bevragen op een specifiek onderwerp. De vraag kan zich richten op de inhoud (welke feiten of ideeën leven er die ons voorstel kunnen verrijken), op de acceptatie van de inhoud (hoe zijn de meningen en belangen verdeeld?) of op de relatie (het opbouwen van steun en zoeken van partners). Vaak zijn het eenmalige onderzoeken, waarvoor een onderzoeksbureau wordt ingehuurd. Er lijkt een trend te zijn naar langer lopende vormen van omgevingsonderzoek. 'Onderzoek' is hier breed geïnterpreteerd; de vele soorten interactieve bijeenkomsten kunnen hier ook onder vallen. Platforms zijn hiervan een voorbeeld. Bij het ministerie van VROM loopt sinds 2001 het Stimuleringsprogramma Beleid met Burgers. Het doel is beleidsambtenaren met adviezen en financiën te ondersteunen bij het inzetten van interactieve werkvormen en ze zo te stimuleren beter 'aan te sluiten bij wat de burger beweegt' door ze in te schakelen als 'ervaringsdeskundige'. Overigens komen ook maatschappelijke organisaties in aanmerking voor subsidies.

2. Op ministerieel niveau door centrale directies Communicatie

Binnen ministeries investeren vooral de communicatiedirecties in centraal monitoronderzoek naar de belangrijkste beleidsthema's en de beelden die bestaan van het ministerie. Ze overstijgen de individuele beleidsdossiers en beslaan bredere thema's, vaak met een hoge politieke gevoeligheid of een groot strategisch belang voor het departement. De vraag "wat houdt mensen bezig en hoe sluiten we daarop aan als ministerie" staat in dit soort onderzoek vaak centraal.

Opinieonderzoeken, focusgroepen en media-analyses worden benut om deze vraag te beantwoorden.

Een belangrijk doel voor het volgen van deze 'prioritaire thema's' lijkt het goed kunnen positioneren van de minister en de organisatie. Maar het biedt vaak ook mogelijkheden om het beleid te voeden met nieuwe inzichten en vanuit de ivoren

toren niet het zicht te verliezen op wat ‘de burger’ bezighoudt; acceptatie en legitimatie dus. Ook beleidsdirecties organiseren om deze laatste reden steeds vaker langlopende monitoronderzoeken. Zij hebben over het algemeen behoefte aan meer specifieke informatie om beleidsbeslissingen te kunnen nemen.

3. *Op interdepartementaal niveau door het kabinet*

Ook het kabinet volgt de publieke agenda nauwgezet. In het kader van het Actieprogramma Toekomst Overheidscommunicatie, is hiertoe een nieuw instrument ontwikkeld: de Belevingsmonitor. De Belevingsmonitor is een periodiek en langlopend onderzoek naar de publieke opinie over de belangrijkste thema’s uit het Regeerakkoord. Naast het volgen van de publieke agenda is een belangrijk doel het achterhalen van de beleving en de waardering van de burger voor overheidsinspanningen op prioritaire beleidsissues van het kabinet. Het past in het beeld van een kabinet dat bewust nadenkt over de eigen positionering. Daarnaast bundelen departementen meerdere communicatieactiviteiten, zoals de publieksvoorlichting door Postbus 51 en het effectonderzoek van publiekscampagnes. In combinatie met onderzoeken levert dit informatie op over thema’s die niet alleen dossieroverstijgend, maar ook ministerieoverstijgend zijn.

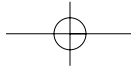
Verschillen in informatiebehoefte

Departementen kennen dus een veelheid aan omgevingsonderzoek, dat op verschillende plaatsen in departementen wordt geïnitieerd. Wie de voorgaande opsomming las, zal de Directeur Generaal begrijpen, die een overzicht van alle soorten omgevingsonderzoek in zijn ministerie onder ogen kreeg en uitriep: “Wat veel! En waarom wéét ik dit allemaal niet!?” Niet alleen de veelheid aan gegevens is overweldigend. Ook de aard van de gegevens verschilt. Dat is logisch, aangezien de verschillende actoren, zoals boven beschreven, een ander doel voor ogen hebben. Hun verschil in informatiebehoefte maakt dat de onderzoeken in een aantal opzichten uiteenlopen:

- detailniveau van de resultaten;
- onderzoeksdoelgroep;
- fase in het beleidsproces;
- organisatorische inbedding.

Detailniveau van de onderzoeksresultaten

Een beleidsteam heeft toegespitste vragen op een specifiek onderdeel van een beleidsdossier en over de ervaringskennis van specifieke ‘eindgebruikers’ van het beleidsproduct. Op interdepartementaal niveau daarentegen, gaat het om de algemene opinie over brede thema’s. Een ministerie zal ook willen weten hoe minister en beleidsthema’s worden gewaardeerd om daarmee te werken aan een goede positionering. De inzichten uit dit soort onderzoek bereiken niet het detailniveau dat nodig is voor het ijken van beleidsvoorstellen. Ook op het interdepartementale niveau speelt dit: ministeries vinden de resultaten van de (standaard)belevingsmonitor vaak niet gedetailleerd genoeg.



Omgevingsonderzoek op het niveau van beleidstrajecten

Platform

Bij de formulering van nieuw beleid voor de plaatsing van GSM antennes, bleek behoefte aan regelmatige netwerkbijeenkomsten voor markt-, overheids- en maatschappelijke partijen. Gedurende drie jaar kwamen zo'n twintig tot dertig belanghebbenden twee tot drie maal per jaar samen om op vrijblijvende basis kennis en inzichten uit te wisselen over nieuwe ontwikkelingen op telecomgebied. Het platform heeft een onafhankelijke voorzitter en wordt gefaciliteerd door het ministerie van EZ. In werkgroepen kunnen leden ad hoc reacties geven op beleidsvoorstellen.

In 2002 heeft het platform zichzelf opgeheven, omdat de relaties voldoende stevig waren.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Digitale quickscan

De digitale quick scan van Justitie biedt beleidsmedewerkers en communicatieprofessionals de mogelijkheid om met elkaar de omgeving van een beleidstraject in kaart te brengen. Elementen die digitaal ingevuld worden zijn onder andere: wie zijn de belangrijke actoren, welke steun/oppositie bieden zij t.a.v. het issue, zijn ze actief/passief, welke invloed hebben ze, en wat is hun relatie met Justitie. Het gemeenschappelijk invullen brengt mee dat verschillende zienswijzen een plek krijgen. Na de invul oefening verschijnt de omgeving in één handzaam plaatje.

Ministerie van Justitie

Kwalitatief onderzoek

Kwalitatief onderzoek gaat om het beantwoorden van 'waarom' en 'hoe' vragen. Onderzoeksvormen zijn individuele diepte-interviews (doel: inzicht in individuele waarden en normen) en groepsdiscussies (doel: inzicht in de verschillende meningen over een thema). Marktpartijen kunnen deze onderzoeken opzetten en deelnemers selecteren.

Projectteamleden kunnen vaak aanwezig zijn tijdens groepsdiscussies achter een *one-way screen*.

Omgevingsonderzoek op departementaal niveau

Issuemonitor

Justitie voert stelselmatig opinieonderzoek uit om zo de maatschappelijke opinie en trends te signaleren van justitie-issues als rechtspraak, criminaliteit, jeugdcriminaliteit, vreemdelingenbeleid en integratie. Het onderzoek heeft zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve component. Na telefonische ondervraging van 400 willekeurig geselecteerde Nederlanders van 18 jaar en ouder, levert een kwalitatieve 'nabelronde' onder respondenten vervolgens verdieping op. Daarnaast worden er jaarlijks zogenaamde focusgroepen georganiseerd rond een specifiek issue.

Ministerie van Justitie

Burgerplatform

Een groep van twintig burgers (geselecteerd op basis van burgerprofielen) komt drie maal bijeen om te discussiëren over een liefst zelf gekozen onderwerp. De eerste bijeenkomst krijgen ze informatie van ambtenaren over het staand beleid en recente ontwikkelingen. De tweede bijeenkomst geven ze advies. In een derde bijeenkomst vertellen de ambtenaren wat ze met het advies gedaan hebben. Gestart in 2004 met als belangrijkste doel het luisterend vermogen van VROM te vergroten.

Ministerie van VROM, in kader van VROM-stimuleringsprogramma Beleid met Burgers

www.vrom.nl

Consumentenplatform

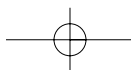
Een forum waarin circa twintig gekozen leden uit wetenschap en maatschappij, drie maal per jaar brainstormen over een actueel thema. De discussie vindt plaats op basis van:

- > een basisdocument over een actueel beleidsonderwerp, gemaakt door beleidsambtenaren.
- > verslagen van discussies in Consumentenpanels van circa vijftien consumenten
- > resultaten van kwantitatief opinieonderzoek en deskresearch

Uit tien tot twintig aanbevelingen per sessie, worden door betrokken beleidsambtenaren de drie à vier meest bruikbare suggesties geselecteerd en ingebracht in de betrokken 'dossierstaf'. Dit directeurenoverleg bepaalt welke suggesties worden overgenomen ter aanscherping van het beleid. Veel suggesties bleken te draaien om een betere informatievoorziening aan consumenten. Hierdoor heeft de Voedsel- en Warenautoriteit dit een prioritair thema gemaakt.

Ministerie van LNV

www.minlnv.nl



Omgevingsonderzoek op departementaal niveau (vervolg)

Focusgroepen Om effectief over vaak complexe beleidsvoorstellen te communiceren zijn kernboodschappen nodig die enerzijds kernachtig de betekenis en waarde van het beleid tot uitdrukking brengen, maar anderzijds ook voldoende maatschappelijke reikwijdte en communicatiekracht moeten bezitten. Daarvoor is een buitenperspectief nodig dat het ministerie van Verkeer & Waterstaat organiseert via zogenaamde 'focusgroepenonderzoek'. Dit is verdiepend, kwalitatief onderzoek dat zowel communicatie- en beleidsmedewerkers inzicht geeft in hoe ver burgers of stakeholders eigenlijk afstaan van beleidsvoorstellen, en welke obstakels, redenerlijnen en emoties zich daarbij voordoen. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in de communicatieve aspecten van de boodschap, zoals toegankelijkheid, communicatiekracht, de argumentatiestructuur, de tone of voice, en de relationele positionering. Belangrijk is daarbij op te merken dat dergelijk onderzoek net zoveel communicatiezwaktes als kansen oplevert om beleid effectiever te communiceren.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Media-analyse Media-analyse volgt de aard en mate van media-aandacht voor een beleidsonderwerp over een langere periode. Het onderzoek heeft verschillende doelen: bepalen van het 'mediagezag' van het ministerie (in welke mate wordt het departement genoemd in de berichtgeving over een onderwerp), zijn wij opinieleidend of opinievolgend?; het evalueren van communicatie-inspanningen (wordt onze boodschap opgepakt?); bepalen van 'share of voice' (welke partijen steunen onze boodschap, welke juist niet en wat zijn de argumenten?) en de ontwikkeling van discussies over beleidsonderwerpen (welke hypes of issues komen op?). De directie Communicatie laat deze analyses uitvoeren en beschikt over periodieke (vaak kwantitatieve) analyserapporten.

Omgevingsonderzoek op interdepartementaal niveau: initiatieven van het kabinet

Belevingsmonitor Kwartaalonderzoek onder 1000 Nederlanders van 16 jaar en ouder. Ze worden bevroegd op telkens 6 van in totaal 12 issues. De monitor meet het belang dat zij hechten aan het issue en de waardering voor de inspanningen van de overheid op dat gebied. Naast de kwantitatieve kwartaalmetingen worden de resultaten in kwalitatief onderzoek (focusgroepen) uitgediept. Op basis van de resultaten kunnen departementen overwegen hun beleidsinspanningen bij te stellen. De resultaten verschijnen op www.regering.nl

Publieksvragen Veel departementen dragen de publieksvoorlichting (het beantwoorden van telefonische vragen en burgerbrieven en e-mails) over aan Postbus 51. Postbus 51 rapporteert ieder kwartaal aan de Voorlichtingsraad (de gezamenlijke directeuren Voorlichting) welke vragen op welk terrein gesteld zijn. Bij campagnes kan deze rapportage, op verzoek van de projectleider, geïntensiveerd worden. Door analyse van publieksvragen ontstaat een beeld van 'wat de burger bezighoudt'. De rapportages zijn opvraagbaar bij de PB51-contactpersoon op ieder departement.

www.postbus51.nl

Onderzoeksdoelgroep

De informatie verschilt ook in aard; draait het bij positioneringsvraagstukken vooral om opinies en opvattingen, een beleidsteam heeft daarnaast ook harde feiten nodig. De onderzoeksdoelgroep is daarmee per actor verschillend: algemeen publiek en media, of maatschappelijke organisatie(s) en eindgebruikers.

Fase in het beleidsproces

Dan is er nog de fase in het beleidsproces. Waar beleidsteams al vroeg in de beleidsvoorbereiding verkenningen uitzetten, is de vraag naar de waardering van beleidsinspanningen door de overheid en het effect op de positionering vaak pas later in het beleidstraject aan de orde.

Organisatorische inbedding

Ten slotte is het interessant om te zien hoe de verschillende verkenningen organisatorisch zijn ingebed. Communicatiedirecties zijn vaak de trekkers van omgevingsonderzoek op het centrale departementale niveau en zijn heel actief met het organiseren van allerlei soorten omgevingsonderzoek rond departementale thema's en bewindspersonen. Rapportages gaan over het algemeen ook rechtstreeks naar de top van de organisatie.

Worden onderzoeken concreter van aard en meer toegespitst op specifieke dossiers, dan vermindert of verdwijnt de betrokkenheid van een communicatiedirectie en is het vooral het betreffende beleidsteam dat onderzoek initieert en coördineert.

Omgevingsonderzoek op departementen vindt plaats op verschillende niveaus en met verschillende doelstellingen:		
Initiatiefnemer	Doel	Voorbeelden
Interdepartementaal niveau: Kabinet	> Volgen maatschappelijke agenda	Belevingsmonitor
	> Monitoring effecten van beleid	
Ministerieel: centrale directie Communicatie	> Positionering	Media-analyse
	> Volgen maatschappelijke agenda op thema's	Issuemonitor Focusgroepen
Beleidsdossier: Beleidsteams	> Kwaliteit van beleidsinhoud	Interactieve bijeenkomsten
	> en -proces	Platforms

Ieder zijn windvaan of samen één

De vele manieren waarop ministeries hun omgeving volgen, leveren een rijkdom aan informatie. Meteen wordt ook duidelijk dat de informatie van uiteenlopende soort is en verschillende doelen moet dienen. Dit kan een bron van teleurstelling zijn: de verschillende actoren vinden elkaars informatie niet bruikbaar. En dat is jammer, want het combineren en uitwisselen van informatie uit de verschillende bronnen kan het inzicht in de omgeving te verrijken. Goede afstemming kan bovendien voorkomen dat eenzelfde ministerie dezelfde doelgroepen meerdere keren benadert. Een aantal observaties over de winst van samenwerking en het uitwisselen van informatie uit de omgevingsonderzoeken.

Uit rondvraag langs de ministeries blijkt dat het contact tussen communicatie- en beleidsdirecties rond omgevingsonderzoek niet vanzelfsprekend is. Aan de andere kant leert de ervaring dat juist resultaten van omgevingsonderzoek een goede basis kunnen vormen voor het aangaan van een gesprek tussen beleid en communicatie. Als communicatieadviseur heb je, met de resultaten in de hand, iets te bieden voor beleidsmakers. Ministeries zoeken naar vormen voor samenwerking tussen beleids- en communicatiedirecties om elkaar op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in het maatschappelijk veld. Uit meerdere initiatieven blijkt dat een dergelijke samenwerking niet alleen leidt tot het beter kunnen uitleggen van het beleid, maar ook tot bezinning op de vraag of de beleidsdirecties met de

juiste dingen bezig zijn. Daarmee overstijgt het communicatieve vraagstukken en raakt het aan strategische keuzes waar een ministerie voor staat.

Kenmerkend en soms zelfs randvoorwaardelijk voor veel van deze samenwerking-initiatieven zijn:

- Een themagerichte benadering. Veel departementen hebben prioritaire thema's of issues aangewezen, waar het ministerie haar beleidsinspanningen op richt en zich mee wil positioneren. Deze thema's zijn leidend voor zowel communicatie- als beleidsdirecties en bieden daarmee een goede structuur voor samenwerking en het samenbrengen van alle signalen uit alle verschillende bronnen;
- Een team, samengesteld uit beleids- en communicatiemedewerkers die verantwoordelijk zijn voor de thema's;
- Opdrachtgeverschap op hoog niveau binnen het ministerie.

Samenwerkingsvormen tussen beleid- en communicatiedirecties	
Dossierstaven	Dossierstaven zijn directeurenoverleggen rond vier kernthema's ('labels') bij LNV. Eens per kwartaal worden in de dossierstaven de resultaten uit allerlei omgevingsonderzoek geagendeerd. Hiertoe bereidt per overleg een werkgroep, samengesteld uit een communicatieadviseur, 2 – 3 beleidsmedewerkers en een medewerker van bureau Bestuursraad, een analyse voor van alle signalen. Op basis hiervan besluit de dossierstaf over accenten in beleid en over de communicatie over de thema's en de centrale boodschap. <i>Ministerie van LNV</i>
Monitorgroepen	Communicatieadviseurs en beleidsmedewerkers komen driemaal per jaar bij elkaar om de uitkomsten van de Issuemonitor te bespreken en de implicaties voor beleid en communicatie te bepalen. Ook bespreekt de monitorgroep de media-aandacht voor het issue en de mogelijke invloed van de parlementaire agenda op de monitoruitkomsten. Tenslotte bepaalt de groep de vragenlijst voor de volgende meting <i>Ministerie van Justitie</i>
Lunchcafés rond Belevingsmonitor	Met name de bruikbaarheid van publieke opiniegegevens is geen vanzelfsprekendheid, enerzijds omdat de duiding van de betekenis van resultaten vaak complex is, maar ook omdat onvoldoende bekend is dat onderzoeksgegevens tal van kansen bieden voor communicatie of beleid. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat organiseerde lunchcafés voor de verschillende beleidsafdelingen om in eerste instantie de inzichten uit de Belevingsmonitor op een luchtige manier te bespreken. <i>Ministerie van Verkeer en Waterstaat</i>
BZK-brede onderzoeksdatabase	Het ministerie van BZK brengt alle vormen van beleidsonderzoek – voorgenomen, lopend en afgerond – onder in een database. De database is sinds februari 2004 via intranet voor alle BZK-medewerkers toegankelijk. Het is de bedoeling dat onderzoek van alle directies in de database wordt opgenomen; (omgevings)onderzoek van de beleidsdirecties, maar ook van stafdirecties als de Directie Communicatie. <i>Ministerie van Binnenlandse Zaken</i>

In de samenwerking zoals die zich in de huidige praktijk voordoet, zijn drie niveaus te onderscheiden:

1. *Elkaar informeren over alle initiatieven*
Een kalender van interactieactiviteiten, zoals BZK ontwikkelde, is hiervan een voorbeeld.
2. *Het breed beschikbaar maken van onderzoeksresultaten*
De lunchcafés bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat over de resultaten

van de Belevingsmonitor hadden bijvoorbeeld dit doel, maar ook de onderzoeksdatabase op intranet van BZK.

3. Samen inzichten afstemmen, analyseren en acties bepalen

De manier waarop LNV de signalen uit allerlei bronnen bundelt en inbrengt in regulier directeurenoverleg rond kernthema's, waaraan beleids- en communicatieverantwoordelijken deelnemen, is hiervan een voorbeeld. Ook in de maandelijkse monitorgroepen bij Justitie zitten beleid en communicatie samen om de tafel om de omgeving van publiek, politiek en beleid te bespreken.

Het gebruik van de resultaten

Terug naar de beleidsmedewerker en zijn communicatieadviseur: hoe kunnen zij hun voordeel doen met de informatie over hun beleidsomgeving? Zij staan voor de taak de signalen uit de beleidsomgeving te vertalen, naar een strategische communicatie met de betrokken partijen en een strategische aanpak van het specifieke beleidsdossier.

Om de individuele beleids- en communicatiemedewerker hierbij op weg te helpen, volgen hierbij drie methoden die helpen om alle informatie te ordenen en strategische conclusies te trekken. Dit zijn achtereenvolgens:

1. Argumentatieanalyse
2. Krachtenveldanalyse
3. Ringen van invloed

De analysemodellen hebben allemaal een verschillend vertrekpunt: waar de argumentatieanalyse ingaat op de inhoud van argumenten, gaat de krachtenveldanalyse uit van relationele aspecten als vertrouwen. De ringen van invloed brengt wederzijdse verwachtingen in kaart.

Bij de keuze voor een van deze analysemethoden is het dus belangrijk het doel van de analyse voorop te stellen:

In kaart brengen van:	Met het doel om:	Analysemethodiek:
Argumenten en standpunten	Gespreksopeningen en gedeelde belangen te vinden	Argumentatieanalyse
Voor- en tegenstanders	Mogelijkheden voor het opbouwen van steun te vinden	Krachtenveldanalyse
Mogelijke bijdrage van partijen aan het beleidstraject	De verwachte betrokkenheid van partners in het traject te bepalen	Ringen van invloed

ANALYSEMETHODEN

Elke analyse start met een 'waardevrije' inventarisatie van belanghebbenden en doelgroepen van het beleidstraject: met wie hebben we te maken, met wie krijgen we te maken en met wie zouden we te maken moeten hebben? De geïdentificeerde partijen (dat zijn er altijd meer dan je verwacht) kunnen vervolgens in onderstaande analyseschema's worden geplaatst.

Het inventariseren van omgevingsinformatie en het maken van dit soort analyses is geen eenmalige bezigheid; de wereld is immers voortdurend in beweging.

Omgevingsanalyses vragen continue om bijstelling, om *up-to-date* informatie.

De analyses zijn te maken aan het eigen bureau, individueel, maar – nog beter – samen! Het doel van de analysemethodieken is niet het ‘foutloos’ invullen van de schema’s, maar eerder het stimuleren van een strategische discussie over de manier waarop het beleidsteam alle partners tegemoet moet treden. Dit kan binnen een projectteam, tussen de communicatie- en de beleidsmedewerker, of breder: met de opdrachtgever.

Zo wordt het regelmatig maken van een gezamenlijke analyse een manier om voortdurend informatie over de beleidsomgeving uit te wisselen en samen te kiezen voor een gedeelde strategie. Voor beleidsteams geven de analyses voeding voor aanpassingen in het procesontwerp; de aanpak en fasering van een beleidstraject. De communicatieadviseur kan het benutten om de centrale boodschap en communicatiedoelgroepen te bepalen.

Argumentatieanalyse: gespreksopeningen zoeken

Uit media-analyses valt veel informatie te halen over hoe actoren denken over een beleidsonderwerp of -thema. Maar wat doe je vervolgens met de resultaten van de analyse? Argumentatieanalyse kan helpen grip te krijgen op de onderliggende discussie. Deze analysemethode onderscheidt argumenten naar vier niveaus. In de discussie lopen deze niveaus vaak door elkaar. Maar door ze met behulp van de argumentatieanalyse uit elkaar te trekken, ontstaat inzicht in zowel de werkelijke meningsverschillen als de overeenkomsten in opvattingen.

De vier niveaus zijn:

1. *Ideologisch niveau*

Op dit niveau draait het om vragen als: Wat is de visie op de samenleving? Wat zijn de achterliggende normen en waarden? Draagt het beleidsdoel bij aan het welzijn van de samenleving als geheel?

2. *Systeemniveau*

Hierbij gaat het om argumenten over organisatie, structuur en ‘spelregels’. Wat voor soort beleidsinstrumenten worden ingezet? Gaat het over normering, voorschriften, verboden of prikkels? Wie krijgt welke bevoegdheden? Discussies over verzelfstandiging, verantwoordelijkheid van particuliere organisaties, convenanten en sturingsfilosofie vinden op dit niveau plaats.

3. *Probleemniveau*

Op dit niveau gaat het om verschillen in probleemperceptie. Hebben we het goede probleem te pakken? Wiens probleem is het en waarom? Zijn de beleidsdoelen gerelateerd aan het juiste probleem?

4. *Instrumenteel niveau*

Op dit niveau speelt de probleemoplossende argumentatie. Leveren de bedachte maatregelen wel op wat er wordt beloofd? Kloppen de gebruikte modellen en cijfers? Omdat de beschikbare kennis meestal niet onomstreden is, ontwikkelen zich in de praktijk soms eindeloze technisch-wetenschappelijke discussies.

Partijen kunnen het bijvoorbeeld (op ideologisch niveau) eens zijn over het principe van ‘de vervuiler betaalt’, maar van mening verschillen over de vraag of je die betaling regelt via tolpoorten of de benzineprijs (instrumenteel niveau), of het een lokale verantwoordelijkheid is of een zaak voor het Rijk (systeemniveau). Anderen vinden de files wellicht geen milieuprobleem maar meer een economisch probleem (Probleemniveau).

Het invullen van het schema geeft zicht op overlappen in argumentatie, in leemtes in de kennis over actoren en in de mogelijkheid om – op een ander niveau – een vastgelopen gesprek weer op te pakken.

In een schema ziet de argumentatieanalyse er zo uit:

	Actor 1	Actor 2	Actor ...
1	Ideologisch niveau Wat voor maatschappijvisie?
2	Systeemniveau Welke sturingsfilosofie?
3	Probleemniveau Wat is het probleem?
4	Instrumenteel niveau Werk het?

ARGUMENTATIEANALYSE

(GEBASEERD OP: BOUWSTENEN VOOR ARGUMENTATIEVE BELEIDSANALYSE VAN HOPPE EN PETERSE, ELSEVIER, DEN HAAG 1998.)

Krachtenveldanalyse: werken aan steun

Bij de krachtenveldanalyse gaat het, anders dan in de argumentatieanalyse, niet zozeer om de inhoud van de standpunten, maar eerder om de relatie, de verhouding die het beleidsproject heeft met andere partijen. Overigens draait het hier vaak om relaties tussen personen en minder om organisatorische verhoudingen. Deze relatie is wordt getypeerd in termen van:

- > Belangen: zijn de belangen gelijkgericht of tegengesteld?
- > Vertrouwen: is er sprake van wederzijds vertrouwen?

Door deze vragen te beantwoorden op basis van informatie over de belangrijkste partijen in het beleidsveld, ontstaat een vierdeling. Deze indeling kan helpen het gedrag van partijen te voorspellen en zelf een strategische richting te bepalen:

1. *Vrienden*

Vrienden kunnen het project steunen en optreden als ‘sponsor’. Wel is het belangrijk om de vriendschap te onderhouden, bijvoorbeeld door elkaar goed op de hoogte te houden.

2. *Coalitiepartners*

Coalitiepartners zullen het project steunen als het past in hun agenda. Maar zij zullen het project laten vallen zodra het hun belangen niet meer ondersteunt. Het is zaak te investeren in het winnen van vertrouwen, bijvoorbeeld door een transparante houding en door in te zetten op een langlopend contact.

3. Tegenstanders

Tegenstanders hebben andere belangen, maar zijn betrouwbaar in hun reacties. Het wederzijdse vertrouwen biedt ruimte voor een open gesprek over beide standpunten. Als je een gedeeld belang kunt vinden (bijvoorbeeld door het maken van een argumentatieanalyse), dan kunnen tegenstanders vrienden worden.

4. Vijanden

De eerste reactie op vijandschap is om deze partijen te negeren. Toch kunnen invloedrijke vijanden het een project knap lastig maken, zeker als ze genegeerd worden. Het is dus zaak om te investeren in invloedrijke vijanden door het onderhouden van intensief contact om vertrouwen op te bouwen of door het vaststellen van een gedeeld belang voor een gelegenheidscoalitie.



KRACHTENVELDANALYSE

Ringen van invloed: bepalen interactiedoel

In deze analyse draait het om de vraag welke verwachtingen een projectteam heeft van actoren; welke bijdrage zij kunnen leveren. Deze bijdrage kan bestaan uit kennis – wetenschappelijke expertise maar ook ervaringskennis –, uit een rol in de uitvoering en handhaving, maar ook uit steun of weerstand. De bedoeling is dat alle geïnventariseerde actoren een plaats krijgen in het schema. Hoe groter de bijdrage, hoe groter de betrokkenheid van het project. Dit kan het best gedaan worden met de projectgroep en evt. andere betrokkenen.

Bij het indelen spelen twee overwegingen een belangrijke rol:

- hoe bepalend is de actor voor het welslagen van het project? Een grote invloed kan een reden zijn om een actor dicht bij het project te betrekken, zodat deze zich eerder zal committeren aan de uitkomsten.
- zijn alle ‘taartpunten’ (beslissers, gebruikers etc.) vertegenwoordigd? Een lege ‘taartpunt’ kan wijzen op een witte vlek in de actoreninventarisatie; reden om deze nog eens te herhalen.

Het schema verenigt twee manieren waarop actoren zijn in te delen.

De 'taartpunten' geven de verdeling op basis van het belang van actoren bij het project:

- beslissers: actoren die beslissingen nemen over het project;
- gebruikers: actoren die het resultaat gebruiken of er de gevolgen van ondervinden;



RINGEN VAN INVLOED

- uitvoerders: de actoren die een rol spelen in de uitvoering van het beleid;
- leveranciers: actoren die mensen, middelen of deskundigheid beschikbaar stellen aan het project.

De cirkels die de punten doorsnijden geven de rol die de actoren in het project kunnen spelen. Het middelpunt van de cirkels vormt het projectteam. De cirkels geven aan op welke 'afstand' de actoren zich van het projectteam bevinden. Hier is sprake van een driedeling:

- meewerkers (de eerste cirkel rond het project): hier komen de actoren die daadwerkelijk mee zullen werken aan het project, bijvoorbeeld door het leveren van een projectteamlid;
- meedenkers (de tweede cirkel): dit zijn de actoren waarvan het projectteam een bepaalde inhoudelijke inbreng wil krijgen, bijvoorbeeld door ze te interviewen;
- 'meeweters' (de buitenste cirkel): de actoren in deze cirkel spelen (nog) geen actieve rol in het project, maar ze moeten wel op de hoogte gehouden worden van de vorderingen, bijvoorbeeld door een nieuwsbrief.

Het schema helpt te expliciteren welke rol een projectteam voor actoren ziet. Door dit met het team duidelijk vast te stellen, kunnen deze verwachtingen ook duidelijk tegenover partijen worden uitgesproken.

Tot slot: een uitnodiging

In dit artikel hebben we een – allerm minst uitputtend – overzicht willen geven van de vele vormen van omgevingsonderzoek op departementen. Ook analyseerden we de verschillen tussen alle ‘windvanen’ en gaven we voorbeelden van hoe communicatie- en beleidsmedewerkers – ondanks die verschillen – gegevens uitwisselen en hun strategie afstemmen.

Een communicatiemedewerker reageerde op een eerdere versie van dit artikel met de opmerking: “Je moet een beleidsmedewerker niet alleen naar de rivier leiden, je moet hem ook laten drinken”. Maar hoe kun je drinken als je de rivier niet weet te vinden? Bij het zetten van de eerste stap: weten waar informatie te vinden is, hebben we willen helpen. Nu is het vooral van belang dat betrokken beleids- en communicatiemedewerkers elkaar naar de rivier leiden en in hun eigen praktijk elkaar betrekken. Want duidelijk is dat:

- verschillende afdelingen binnen het ministerie een ‘eigen’ zicht hebben op de beleidsomgeving;
 - de inzichten elkaar aanvullen en samen de breedte van de omgeving beslaan (van algemeen publiek en media tot stakeholders);
 - aan de hand van een analysemethodiek de inzichten benut kunnen worden.
- Resultante is een breed inzicht in de omgeving die de basis kan vormen voor een effectieve beleids- en communicatieaanpak.

Drs. P. (Paulijn) de Bruijne is kennisadviseur bij de Academie voor Overheidscommunicatie.

Drs. G.I. (Ingrid) Brummelman is kennisadviseur en plaatsvervangend hoofd van de Academie voor Overheidscommunicatie.

Lees ook: *De omgevingsanalyse van het ministerie van VROM, VROM 990731/h/10-99, Den Haag 1999.*

De auteurs danken hun collega's van verschillende departementen voor hun bijdrage, en in het bijzonder:

Roelfine Krommendijk (senior communicatieadviseur – Ministerie van LNV/Directie Voorlichting), Hans Caljé (coördinator onderzoek – Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Directie Voorlichting); Harm van de Wal (Programmamanager VROM-Stimuleringsprogramma Beleid met Burgers – Ministerie van VROM); Marc Arnold (projectleider Belevingsmonitor – Ministerie van Algemene Zaken/Rijksvoorlichtingsdienst);

Stefan Koreneef (beleidsmedewerker – Ministerie van Economische Zaken/DG Telecommunicatie en Post); Jan Andries Wolthuis (Bureau SG, Ministerie van Binnenlandse Zaken).

DE GOEDE BOODSCHAP

Vier stappen voor het formuleren van de kern van beleid

DOOR TOM VAN DIJK

Het ligt bestuurders in de mond bestorven: we hadden het gewoonweg beter moeten uitleggen. Dat is een nogal eens gehoorde reactie op door de samenleving onaanvaard beleid. 'Meer Jip en Janneke', wordt dan wel geopperd. Maar 'keep it simple' is zeker niet de formule om goede boodschappen te formuleren. Wat dan wel? 'Framing' in vier stappen.

Het Jip en Janneke-recept draagt de suggestie in zich dat het formuleren van boodschappen vooral een kwestie van simplificatie is. Dat is een misvatting. Dat je met een beetje eenvoud communicatieve wonderen kan verrichten, is gebaseerd op de overtuiging dat burgers geen complexiteit aan kunnen. Hiermee wordt de plank niet een beetje, maar volledig misgeslagen. Want hele gewone mensen die geen uitgebreide belangstelling hebben voor politiek, geen specifieke dossierkennis bezitten noch hooggeschoold zijn, kunnen ingewikkelde problemen wel degelijk overzien én er betekenisvolle opvattingen over formuleren. Dat klinkt wellicht ongeloofwaardig, maar ze kunnen het echt. Gamson noemt het in *Talking Politics* (1992) een mysterie: "The mystery is how people manage to have opinions about so many matters about which they lack the most elementary understanding." De politicoloog Key zei het eerder nog kernachtiger: "Voters are not fools."

Met deze uitspraak is dé basisregel geformuleerd voor effectieve communicatie: onderschat burgers nooit. De betekenis van deze regel wordt soms gerelativeerd door te verwijzen naar volksbewegingen die zich vanuit het standpunt van de kritikaster zand in de ogen hebben laten strooien door een communicatief begaafde populist. Maar die redenering is verre van sluitend. Want domheid hoeft bij dergelijke volksbewegingen absoluut niet de drijvende kracht te zijn geweest. Het kan ook een bewuste keuze zijn geweest om zich achter de goedgebekte leider te scharen, ondanks het feit dat ook de aanhangers zelf doorzagen dat niet alle claims van die charismaticus evenveel empirische evidentie hadden.

'Keep it simple' is dus niet de formule om goede boodschappen te formuleren. Effectieve communicatie is sowieso niet eenvoudig. Maar als er een sleutel is, dan ligt deze in het aansluiten bij 'frames'. In dit artikel introduceer ik het fenomeen

'frames', gevolgd door een stappenplan om met behulp van de frames de kernboodschap te formuleren. Ik beschrijf de eisen waaraan een kernboodschap moet voldoen en besluit met een toelichting op mogelijke weerstanden bij het gebruik van frames.

Frames

Bij het formuleren van effectieve communicatie is het noodzakelijk meer te weten van de intelligente toehoorder die de samenleving is. In de alledaagse werkelijkheid is dat heel gebruikelijk. Je houdt bij de formulering van de boodschap rekening met wie je voor je hebt. In de overheidspraktijk gebeurt dat soms wel, soms niet en lang niet altijd professioneel. Overigens, voor wie het nog denkt: in de commerciële sector – de mooie voorbeelden daargelaten, die ook op publiek domein voorkomen – is het niet anders.

Wat moet je dan weten over de samenleving? Wat dan nogal eens gebeurt is dat de op dat moment actuele opvattingen rond het betreffende issue worden gepeild via opinieonderzoek. Dat is een zinvolle activiteit. Als op basis van dergelijk onderzoek kan worden bevroed dat het voorgenomen beleid kan rekenen op massaal verzet, dan geeft dat een heel ander signaal dan als een ovationele ontvangst van het beleid wordt verwacht. Toch is de registratie van opvattingen over issues vaak niet veel meer dan 'nice to know'. De reden daarvoor is simpel: opvattingen over issues maken het verschil niet. Er is een ander fenomeen dat wel zorg kan dragen voor communicatieve aardverschuivingen: frames.

Frames zijn – in mijn definitie – eenvoudige, maar uiterst krachtige interpretatiekaders, die door 'de' samenleving worden gebruikt om complexe thema's begrijpelijk te maken én te voorzien van een oplossingsrichting. Bij het formuleren van een boodschap moet dus worden nagegaan welke frames actief zijn rond het beleidsonderwerp. Zou je dat niet doen en bouw je een boodschap die ingaat tegen een sterk frame, dan is communicatieve ineffectiviteit bijna per definitie het resultaat. Daar bestaan nauwelijks uitzonderingen op. Frames – vooral als ze een herkenbare eigenaar hebben in de vorm van een persoon, een organisatie of een beweging, en al helemaal als het frame omgeven is met emotie – zijn slagzwaarden die tegengestelde boodschappen fileren. Sterke en dominante frames kunnen er zelfs voor zorgen dat de boodschap helemaal niet wordt gehoord. Boodschappen die strijdig zijn met dominante frames – en vooral als ze 'goed nieuws' bevatten – worden zelfs geëlimineerd.

Een voorbeeld: verkiezingen 2002

Om het begrip 'frame' wat meer vlees op de botten te geven, kijk ik terug naar de periode voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in mei 2002. In de aanloop naar die verkiezingen stonden drie maatschappelijke problemen centraal: het immigratievraagstuk (in verschillende facetten), de kwaliteit van de gezondheidszorg (met name met betrekking tot de wachtlijsten) en de publieke veiligheid in termen van veel voorkomende criminaliteit.

De centrale plek van deze drie problemen op de publieke agenda is echter niet kenmerkend voor de periode van vlak voor 15 mei 2002. Al jaren daarvoor werden de zorg en de veiligheid bovenaan de publieke agenda geplaatst. Voor het migratievraagstuk is dat moeilijker aan te tonen, maar dat is meer omdat menigeen het van minder goede smaak vond getuigen daar omstandig onderzoek naar te doen. Bovendien maakte de etiquette van het politiek correcte vocabulaire het respondenten ook moeilijk heel openlijk te spreken. In kwalitatief onderzoek echter was de brand eenvoudig te ruiken.

Niemand kon derhalve overvallen worden door de ogenschijnlijk plotselinge dominantie van deze maatschappelijke problemen. In de publieke opinie stonden zij gedurende zo ongeveer heel de jaren negentig bovenaan de publieke prioritering en onvrede, zonder dat daar evenwel electoraal bloed uit vloeide. De drie issues kregen enkele maanden voor de verkiezingen van mei 2002 pas echte explosiviteit door de opkomst van twee frames.

Bij de kwestie van het migratievraagstuk was dat het frame van de openheid. Nederland had, zo ervoer men dat, jarenlang de mond moeten houden over de problemen die samenhangen met de aanwezigheid van buitenlanders en dát werd als een knellende band ervaren. Openheid – alles zeggen wat je wilt zeggen – werd gezien als dé strategie die zou leiden tot het oplossen van problemen rond migratie en integratie. De aanwezigheid van dat frame maakte het – tot volstrekte wanhoop van veel (gevestigde) politieke partijen – ook mogelijk dat er met betrekking tot de problematiek van de buitenlanders (of asielzoekers, of politieke vluchtelingen, of hoe je het ook wilt noemen) uitspraken werden gedaan die héél moeilijk implementeerbaar waren omdat ze bijvoorbeeld strijdig waren met internationale verdragen. Voor de publieke ontvangst – in ieder geval voor een omvangrijk deel van het electoraat – maakte dat echter niets uit. Zulke uitspraken werkten misschien zelfs ondersteunend aan het frame: als ook onmogelijkheden genoemd mochten worden, dan betekende dat heel overtuigend dat er echt openlijk over gesproken mocht worden.

De twee andere maatschappelijke problemen die centraal stonden in de verkiezingsstrijd (de zorg en de onveiligheid) werden overkoepeld door een ander frame: de overheid disfunctioneert. Vrijwel alle problemen met betrekking tot deze issues werden eendimensionaal vertaald als producten van falend overheidsbeleid. Later – want Fortuyn heeft deze frames niet uitgevonden, ze bestonden ongeveer al een jaar voor de verkiezingen van mei 2002 – is dit frame kernachtig verwoord in de titel van het boek van Fortuyn dat hij begin 2002 publiceerde: *De puinhopen van Paars*. Het zijn deze frames geweest en niet de issues (want de onvrede daarover bestond gedurende bijna heel de jaren negentig) die het jarenlang gedepolitiseerde electorale klimaat deden exploderen in een baaierd van emotie.

Een onderdeel van het huidige frame rond veiligheid zegt: Nederland is in de afgelopen jaren een flink stuk onveilig geworden. Feitelijk is die claim onjuist.



FRAMES ROND DE VERKIEZINGEN IN MEI 2002

Uit de Politie-monitor Bevolking (een van de allergrootste onderzoeken die in Nederland wordt gehouden, uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Binnenlandse zaken en Justitie, en van regionale politiekorpsen) blijkt dat de mate waarin burgers slachtoffer worden van veel voorkomende criminaliteit in de afgelopen tien jaar is afgenomen. Niet een beetje, maar drastisch. Zo is het slachtofferschap van fietsendiefstal vergeleken met tien jaar geleden met 29 procent afgenomen, de diefstal uit auto's met 31 procent, de vernieling aan auto's met 20 procent, het slachtofferschap van inbraken met 36 procent, het aantal huishoudens dat geconfronteerd is met een poging tot inbraak met 40 procent, portemonneediefstal zonder geweld met 17 procent en portemonneediefstal met het gebruik van geweld met 40 procent. Alleen het slachtofferschap van mishandeling is stabiel gebleven. Het enige voorval uit de Politie-monitor dat een stijging kent is verbale bedreiging, met een groei van 34 procent. Nederland is in het afgelopen decennium echt een flink stuk veiliger geworden. Een artikel met die boodschap hebben wij aangeboden aan twee kranten. Beide hebben het niet geplaatst. Want de boodschap staat op gespannen voet met één van de onderdelen van het heersende frame rond veiligheid. En dus kan er geen plaats zijn voor contraire geluiden. Dominante frames vermorzelen contraire boodschappen, ook als ze aantoonbaar juist zijn.

Een stappenplan voor framing

Om de kern van beleid te formuleren met behulp van framing, zijn vier stappen nodig:

Stap 1: onderzoeken van frames van stakeholders

De eerste stap op weg naar een boodschap is de detectie van frames. Niet alleen bij de samenleving, maar ook bij specifieke doelgroepen, *stakeholders*, mogelijk zelfs bij andere overheidsorganisaties en de media. Aan al die actoren moet gedacht worden, maar selectiviteit is nodig. 'Alles willen weten' is merkwaardig; er is een neiging die nogal eens opsteekt in reflectieve trajecten, terwijl 'van heel weinig weten' in het professionele leven buiten een beschouwend traject, vaak absoluut niet als een blokkade wordt ervaren.

Kennis hebben van relevante frames is van een niet te onderschatten belang. Eigenlijk is er maar één weg die daartoe leidt: onderzoek, om te beginnen van kwalitatieve snit. Om de wording van nieuwe frames te ontdekken is de focusgroep een uitermate geschikt instrument. Met zo'n acht respondenten wordt dan aan de hand van een vrije onderwerpenlijst één à twee uur gesproken. Ik ga hier niet in op de technieken die de kwalitatieve onderzoeker kan gebruiken. De belangrijkste 'techniek' is gewoon heel goed luisteren én kijken.

Ongeveer een jaar voor de verkiezingen van mei 2002 kregen wij door simpelweg gebruik te maken van onze ogen en oren zicht op het disfunctioneringsframe. In een focusgroep vertelde een keurige Gooise mijnheer over zijn schoonmoeder die een half jaar in afwachting was van een heupoperatie. Deze mijnheer sprak daar heel rustig over, maar de gespreksleider zag iets in zijn ogen flikkeren en vroeg hem te zeggen wat hij daar nou van vond. Toen zei hij: "ze maken er een klere-zooi van" – *avant la lettre* de titel van het geruchtmakende boek van Fortuyn van een jaar later. Dat ene zinnetje bracht onmiddellijk rumoer in de groep. Want iedereen wist wie 'ze' waren en allen waren daar emotioneel over.

Stap 2: onderzoek van eigen frames

De tweede stap richt zich naar binnen en is gericht op de detectie van de frames die besloten liggen binnen het beleid waarover moet worden gecommuniceerd. Dat lijkt eenvoudig. Feitelijk blijkt het in de praktijk nogal een sjouw te zijn om de essentie van beleid kort en in abstracte termen te formuleren. Want van die eigenschappen – kort en abstract – moet sprake zijn. Idealiter gaat het om een enkele regel. De vraag die keer op keer beantwoord moet worden is: wat is de kern van de oplossing die het betreffende beleid wil bieden? Is een antwoord geformuleerd, dan moet een poging worden gedaan dat antwoord op een hoger abstractieniveau te krijgen. Als dat keer op keer is gedaan en het gevoel bestaat dat er helemaal niets meer hoeft te worden gezegd omdat iedereen het met dat frame eens lijkt te zijn, moet *intensief* worden nagegaan of anderen daar toch anders over kunnen *denken* of *doen*. Mijn ervaring is, dat te abstract een kleiner risico is, dan te concreet – als het om frames gaat.

De donder en bliksem-frames van mei 2002 – openheid en de disfunctionerende overheid – voldeden aan precies die eisen. Dat gaat met succesvolle frames eigenlijk altijd zo. Zie bijvoorbeeld het communicatieve slagzwaard van het (eerste) kabinet Den Uyl: 'spreiding van kennis, macht en inkomen'. Zonder dit frame zouden de vier beleidsplannen – de Wet op ondernemingsraden, de grondpolitiek, de vermogensaanwasdeling en de Wet investeringsrekening – véél minder kracht hebben gehad.

Mét het frame werd alles en iedereen eraan herinnerd dat het met deze voorstellen om veel meer ging dan het aanbrennen van luttele modificaties op enkele

pagina 56 < Hoe departementen omgevingsonderzoek inrichten

onderdelen. Het frame metacommuniceerde dat de voorstellen deel uitmaakten van een groots en meeslepend plan, dat de *gehele* samenleving zou veranderen.

Het waren niet zomaar vier beleidsvoorstellen, maar hervormingsvoorstellen – beleid met vleugels.

Stap 3: ‘matchen’ van interne en externe frames

Als de frames van de samenleving en die van het beleid in kaart zijn gebracht, moet de vraag worden beantwoord – de derde stap – in welke mate het frame van het beleid correspondeert met de frames van ‘de samenleving’. Met betrekking tot welke groepen in de samenleving is er sprake van congruerende frames, bij welke groepen is sprake van discrepantie? Wat is de kracht van de respectievelijke frames? Welke frames zijn latent maar kunnen geëxpliciteerd worden? Deze derde stap komt, in één zin gezegd, neer op een sterkte-zwakteanalyse van de manifeste en sluimerende frames. Er is geen algemeen recept voor te geven hoe die analyse moet worden uitgevoerd. Duidelijk is wel dat het van een niet te onderschatten belang is de frames van het beleid te wegen en te beproeven in het licht van de frames van de samenleving.

Het succes van het hervormingsframe van het kabinet Den Uyl bestond voor een groot deel uit de hoge mate van correspondentie met de frames van de toenmalige samenleving. Nivellering was toentertijd de panacee voor vele kwalen: minder ongelijkheid, meer geluk.

Stap 4: formuleren van de kernboodschap

Na de derde stap kan – ten vierde – de boodschap worden geformuleerd. Onder een boodschap versta ik: de highlights van ‘het waarom’ en ‘het hoe’ van het beleid. De derde stap levert daarvoor het inhoudelijke communicatieve kader. Het gaat dan om inzichten als: welke argumentatieve schakels moeten een sterk accent krijgen, welke een zwak of kunnen zelfs beter niet genoemd worden, omdat ze geframed kunnen worden in een onbedoeld perspectief? Welke argumenten zullen – gezien de krachtsverhouding tussen de verschillende frames – op weerstand of ongelooft stuiten?

Stappenplan voor het formuleren van kernboodschappen

Stap 1:	<i>onderzoek van externe frames</i> Welke interpretatiekaders zijn dominant in de samenleving en bij stakeholders?
Stap 2:	<i>onderzoek van de eigen frames</i> Wat zijn de eigen achterliggende overtuigingen bij het beleidsvoorstel?
Stap 3:	<i>afstemmen van externe en interne frames</i> Is er sprake van overeenstemming of conflict tussen de externe en eigen frames?
Stap 4:	<i>formulering van de boodschap</i> Hoe sluit de boodschap aan op de interpretatiekaders van relevante doelgroepen?

Eisen aan een kernboodschap

Lettend op de vorm van boodschappen, gaat het om enkele simpele, maar moeilijk te implementeren regels.

Eerlijkheid is één van de belangrijkste. Schaduwzijden, risico's en kosten moeten onverbloemd genoemd worden als ze politiek gevoelig zijn. Naarmate beleid een

hoog herstellend karakter heeft en moet repareren wat eerder fout is gedaan en gegaan, moet de verantwoordelijkheid openlijk worden genomen. Burgers kunnen daar tegen en accepteren dat ook overheden fouten maken. Het verbloemen van eigen fouten daarentegen, leidt tot hoge irritatie. Wat geldt voor het vermogen van burgers om complexe dossiers op de hoofdlijnen te doorgronden, geldt ook hier: burgers zijn uitermate begaafd in het doorprikken van mooipraat.

In de tweede plaats dienen boodschappen *kernachtig* te zijn. Een boodschap moet geen samenvatting geven van het voorgenomen beleid, maar zich focussen op de missie van het waarom en de hoofdlijn van het hoe. Altijd geldt: hoe korter, hoe beter.

In de derde plaats: *straattaal* heeft de sterke voorkeur. Jargon, patsertaal, verkooptaal, bureautaal, het woord ‘transparant’ en alle andere woorden die alleen maar ‘feel good’ betekenis hebben zijn verboden.

Ten slotte: boodschappen moeten worden *getest*. Een collega die ook alles weet van het betreffende dossier is zo ongeveer de slechtst denkbare respondent. Een collega die niets weet van het beleidsterrein is al veel beter. Ideaal zijn focusgroepen met respondenten uit de doelgroep. Ook ervaren communicatoren kunnen de ontvangst van boodschappen volkomen verkeerd inschatten. Testen helpt wezenlijk.

Een goede kernboodschap:

- > bevat het hoe en het waarom van beleid;
- > is eerlijk;
- > is kernachtig;
- > is geformuleerd in straattaal;
- > wordt getest.

De weerstand en de uitdaging

Tegen deze aanvliegroute naar goede boodschappen worden nogal eens drie bezwaren genoemd: het is te duur; het kost te veel tijd; en het mag helemaal niet op die manier, want daardoor krijgen we Amerikaanse toestanden. Zelf denk ik dat deze bezwaren te overzien zijn.

Het zou te duur zijn. Goede communicatie kan het verschil maken tussen aanvaard beleid en onaanvaard beleid, tussen begrepen beleid en onbegrepen beleid, tussen geslaagd beleid en mislukt beleid. Boodschapbouw op de hier voorgestane wijze kost niet meer dan een minuscule fractie van willekeurig welk beleidsdossier. Het zit echt niet in het geld.

Het zou te veel tijd kosten. Dat is vaak een terechte tegenwerping. Jammer en onnodig, want de reden voor agendakrapte is vaak niet de tijd die reflectie op communicatie kost, maar het moment waarop wordt nagedacht over boodschap-

ontwikkeling en het moment waarop het beleid moet worden gelanceerd. Eerder nadenken over communicatie haalt de tijdsdruk weg; dat is beter voor de kwaliteit van de communicatie én van het beleid.

Het zou leiden tot veramerikanisering. Met dit argument wordt vooral emotie uit de kast gehaald: de waarheid wordt opgeofferd aan effectbejag. Voor een deel zal dat inderdaad te maken hebben met terecht verzet tegen een vorm van politiek waarin het bestuur niet meer is dan de echo van de stem des volks en waarbij spindoc-toring van een hogere orde wordt geacht dan principes. Maar daar zijn we in Nederland nog echt heel ver van verwijderd. Ook als wel fundamenteel wordt nagedacht over effectieve communicatie kost het veelal nog grote moeite om die inzichten te laten landen, vooral als die inzichten nog niet zijn neergedaald in het collectieve onderbuikgevoel.

De weerstand heeft – meen ik – andere gronden. In de oratie die Betteke van Ruler uitsprak bij het aanvaarden van haar leerstoel bij de UT in Twente (Strategisch Management van Organisationele Communicatie) heeft zij vier communicatiemodellen gepresenteerd.

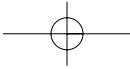
In de eerste twee modellen staat communicatie aan de achterkant van het beleidsproces. Zowel in het informatiemodel als het overredingsmodel is communicatie bovendien een koud instrument. Van interactie is nog geen sprake.

In het derde model komt interactie wel op gang, maar alleen nog met stakeholders. In het reflectieve model is sprake van echte dialoog met de samenleving. Sterker nog dan bij het intermediaire model is communicatie onderdeel van de gehele beleidscyclus. En vooral: bij het reflectieve model staat de samenleving centraal.

Dat is fundamenteel complex, nieuw en dus ook een beetje eng – want beheersing en controle lijken veiliger. Daarbij komt dat bestuurders (van publieke of private snit, het maakt niet uit) niet alleen uit vrije wil kiezen voor controle in plaats van openheid. Ze worden er door hun omgeving ook toe gedwongen. Een deel van de samenleving, een deel van de ambtelijke bureaucratie en een fors deel van de media kiezen zelf voor een nogal schoolmeesterachtige benadering van bestuurders. Want bestuurders zijn de bovenmeesters en die moeten heersen en beheersen: altijd en overal op alles een antwoord klaar hebben. Als je telkens weer wordt uitgenodigd om te Jip en Janneken, dan is het moeilijk om anders te reageren.

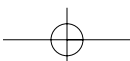
COMMUNICATIEMODELLEN VAN VAN RULER

	INFORMATIEMODEL	OVERREDINGSMODEL	INTERMEDIAR MODEL	REFLECTIEF MODEL
Focus	Adequate verspreiding van informatie	Adequate profilering van de plannen / besluiten	Adequate ondersteuning van de besluitvorming	Interne reflectie op frames in de organisationele openbaarheid
Interventiestrategie	Bekend maken van beslissingen	Overreden van doelgroepen	Interactie tussen stakeholders en management	Monitoring en analyse van vigerende frames
Kenmerkende tactiek	Middelen produceren	Regie over alle uitingen	Regie van de dialoog in de strategische besluitvorming	Strategisch advies voor adequate respons op gevonden frames
Indicator van succes	Herinnering / media-aandacht	Imago van doelgroepen	Vertrouwen van stakeholders	Publieke legitimatie



Zie ik het goed, dan gaat het hier om een belangrijke kern van de schurende verhouding tussen de overheid en de samenleving. De overheid wil een andere overheid. De samenleving wil een andere overheid. De samenleving wil een andere samenleving. En dat wil de overheid ook. Alles en iedereen wil veranderen. Wat nog ontbreekt is een goed gesprek. Dat is dus gewoon communicatie. Het zoeken naar frames in de samenleving en in het beleid, is de zoektocht naar wat ons – overheid en samenleving – echt beweegt. Als dat gesprek op gang komt, dan gaat de samenleving bewegen en meedoen. Veel meer nog dan nu. En de overheid ook. Veel meer nog dan nu.

Drs. T. (Tom) van Dijk is directeur
Beleidsonderzoek bij Intomart Gfk.



Woord achteraf Dat werkt bij u toch ook zo?

Zevenentwintig jaar werk ik al bij het ministerie van LNV. Ik loop dus al heel wat jaren mee. Dat heeft soms nadelen. Maar het heeft in ieder geval één voordeel: ik kan terug kijken op hoe het was. Zo zag ik, met het – te – nauwe contact met agrariërs in de regio de vanzelfsprekende communicatie verdwijnen. Nu de noodzaak van goede communicatie met het maatschappelijke veld weer breed wordt ingezien, moeten we op zoek naar nieuwe vormen van contact.

Mijn ambtelijke werk ben ik begonnen bij de toenmalige Landbouwvoorlichtingsdienst. Een organisatie met enkele tientallen vestigingen en 800 medewerkers. Hun taak was op zijn minst driedig. De eerste taak was het adviseren van agrariërs over vraagstukken met betrekking tot hun bedrijfsvoering. De tweede: het opzuigen van hun opvattingen en deze in het beleidsproces inbrengen. En de derde: voorlichten over vastgesteld beleid.

Voorlichting verliep min of meer vanzelfsprekend. De wisselwerking met de praktijk was succesvol, té succesvol. Een van de verwijten die ons – terecht – ten deel viel was dat het beleid te weinig distantie kende. Er was onvoldoende sprake van een overheid die, geïnspireerd door het algemeen belang en met oog voor de langere termijn, probeerde (bij) te sturen.

Toen werd de Landbouwvoorlichtingsdienst geprivatiseerd. Het adviseren van individuele agrariërs werd – ook weer terecht – niet langer als een overheidstaak gezien. Daarmee verviel echter ook een vanzelfsprekend contact met een deel van het maatschappelijke veld. Er bleven weliswaar vijf beleidsdirecties in de regio, maar onze aanwezigheid kreeg een

afstandelijker karakter. Daarbij kwam dat het maatschappelijke middenveld verkrumelde. Bovendien sloeg het beleid van LNV steeds meer neer in wet- en regelgeving. Voorlichting als beleidsinstrument (communicatie over/van beleid), kreeg veel minder aandacht.

Inmiddels ben ik directeur van de directie Regionale Zaken van LNV, de samenbundeling van de eerder genoemde vijf regionale beleidsdirecties. Het besef dat succesvolle beleidsvorming en -doorwerking staat of valt met een goede communicatie met het maatschappelijke veld, wordt weer breed gedeeld. Een belangrijke opgave voor mijn directie is het communiceren met het maatschappelijke veld. Het gros van mijn medewerkers opereert daarom dicht bij het veld, vanuit vier regionale vestigingen. Maar de communicatie verloopt minder vanzelfsprekend dan ik me van vroeger – wellicht selectief – herinner. We zijn actief op zoek naar nieuwe vormen om in contact te komen met de vernieuwende krachten in landbouw en natuurbeweging. Bovendien willen we meer zicht krijgen op de waardeoriëntaties van de betreffende groepen. En daar mag het niet bij blijven. Het is nadrukkelijk onze bedoeling aan de signalen die we oppikken betekenis te geven. Wat betekenen ze voor de beleidsontwikkeling? Welke beleidsbijstellingen zijn noodzakelijk?

Het oppikken van signalen en er betekenis aan geven moet iets vanzelfsprekends zijn. Een belangrijke basis daarvoor vormt het selectief en met verstand participeren in de netwerken van vandaag. Soms zijn gerichte acties gewenst. Zo is recent (samen met de directie

Landbouw) bewust nagegaan wat de eerste reacties zijn op de hoofdlijnen van het nieuw te ontwikkelen mestbeleid. Ook de communicatie over vastgesteld beleid zal weer een prominentere plaats krijgen. We moeten weer meer de zaaltjes in.

Het is mijn absolute overtuiging, dat het ken- nen van de afwegingen die ten grondslag lig-

gen aan bepaald beleid een belangrijke factor voor de acceptatie ervan. Dat werkt bij u toch ook zo?

Kees Oomen

directeur Regionale Zaken op het ministerie van LNV.

English summary

COMMUNICATION AT THE HEART OF POLICY

When the policy process was almost completed, communication was called in. That is how things were until recently. But times have changed. Communication has become an integral part of policy work from the earliest days of any dossier. This is making new demands on policy workers and communication consultants alike – they have to know what is going on and respond accordingly.

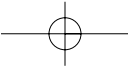
This volume provides an insight into the communication aspects of policy work, in the form of case studies, discussions and practical working methods.

The book opens with a Case study. In reconstructing the development of the new Schiphol Airport Act, it illustrates the crucial role that communication can play in sensitive issues of public policy. A highly-developed sense of contextual awareness and a message which reflected what was actually going on brought calm to the airport front. But, Jan Walravens concludes, this would never have been achieved had the policy director responsible and his communication adviser not worked so closely together.

The authors of the contributions to the Discussion section seek out the consequences of the key role now played by communication in policy work. In 2001 the Wallage Committee set the tone for the future of government communication. It belongs at the heart of policy. Not as a task for the communication consultant alone, but as an integral part of the actual policy work. The growing importance of government communication is rooted in changes in public administration and politics. Policy and decision-making processes have become more chaotic than they once were. Jouke de Vries outlines these developments. But he also questions how realistic it is to strive for complete and transparent public information.

The central role now being played by communication in policy work is making new demands on civil servants. But what exactly they are is proving difficult to define. According to Guido Rijnja and Louis Meuleman, everything revolves around two communication competencies: having contextual awareness and providing information with meaning. So an official has to track issues closely and respond effectively to what is happening. This is best done by translating signals from the wider policy arena into modifications to the process and content of the policy concerned.

In a round-table debate, managers and their staff communication consultants discuss how employees can be encouraged to develop these communication competencies.

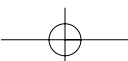


The Practical section shows how communication and policy workers can put the two competencies into practice. Paulijn de Bruijne and Ingrid Brummelman outline the many forms of contextual research used within government and describe how better use can be made of the results.

Tom van Dijk then goes a step further, by describing how to provide the signals received with meaning. He explains how properly to highlight the heart of the matter: not by simplifying the message but by responding effectively to what is actually happening.

The RVD Communication Series is published by the Netherlands Government Information Service (RVD) to disseminate knowledge about communication in national government. The series consists of three strands:

1. *Platform*. Opinion pieces about current issues at the interface between policy and communication.
2. *Facts*. Results of research into government communication.
3. *Agreements*. Guidelines and procedures for government communication.



Verder lezen?

De RVD-Communicatiereeks bundelt kennis over communicatie door de rijksoverheid. De reeks bestaat uit drie publicatielijnen, met elk een eigen signatuur. Een overzicht van de onderwerpen per lijn:

PLATFORM

opiniërende artikelen over actuele thema's op het snijvlak van beleid en communicatie.

1. Communicatie in het hart van beleid

Communicatie is een integraal onderdeel van het beleidswerk. Dit stelt nieuwe eisen aan de ambtenaar. Wat betekent dat voor de praktijk?

Verschenen in juli 2004

2. Eenheid in verscheidenheid; positionering door thema's

Steeds meer overheidsorganisaties zoeken naar manieren om zich te positioneren – als organisatie of op beleidsthema's. Wat zijn de consequenties van het werken met thema's?

Te verschijnen in november 2004

FEITEN

Resultaten uit onderzoek op het gebied van communicatie door de overheid.

1. Communicatiewijzer MKB

Eye-openers en bruikbare adviezen voor communicatieadviseurs, betrokken bij overheidsbeleid, dat specifiek gericht is op ondernemers in het midden en kleinbedrijf.

Verschenen in juni 2004

2. Communicatiespelregels bij interactieve beleidsvorming

Handreiking voor bestuurders, beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs voor het opzetten van een interactief beleidsproces.

Te verschijnen in september 2004

3. Vijf jaar Postbus 51-monitoringonderzoek

De effectiviteit van alle Postbus 51-campagnes wordt gemeten met behulp van monitoringonderzoek. Hoe gaat dat onderzoek in zijn werk en wat kunnen we leren van de resultaten?

Te verschijnen in december 2004

4. Communicatiewijzer Ouderen

Advies en tips over het recht doen aan (groepen) ouderen in overheidscommunicatie, als specifieke doelgroep of als onderdeel van het algemene publiek.

Te verschijnen in maart 2005

5. Belevingsmonitor: Nederland in beeld

Overzicht van de in 2004 gehouden metingen naar de wijze waarop de burger maatschappelijke problemen en het beleid van de overheid beleeft.

Te verschijnen in juni 2005

AFSPRAKEN

Richtlijnen en procedures op het gebied van overheidscommunicatie.

1. Uitgangspunten van de Overheidscommunicatie (principia) *Verschenen in juni 2004*

2. Richtlijn communicatie bij –niet aanvaard beleid *Te verschijnen in december 2004*

3. Richtlijn bij co-producties *Te verschijnen in maart 2005*

De RVD-Communicatiereeks is een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst in samenwerking met Sdu Uitgevers. Voor informatie over verkoop en abonnementen kunt u contact opnemen met: Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Tel.: (070) 37 89 880 / Fax (070) 37 89 783

Colofon

Communicatie in het hart van beleid is een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst van het ministerie van Algemene Zaken, binnen de RVD-Communicatiereeks.

De publicatielijijn Platform staat onder redactie van:

Rijksvoorlichtingsdienst/Directie Publiek en Communicatie

Academie voor Overheidscommunicatie

Dymph van der Laan - ter Heerd

Paulijn de Bruijne

Guido Rijnja

Voor reacties:

tel.: (070) 35 64 279

e-mail: academie@minaz.nl

www.publiekencommunicatie.nl

Voor verkoop en abonnementen:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

tel.: (070) 37 89 880

fax: (070) 37 89 783

Ontwerp omslag en binnenwerk: **Corps 3 op twee, Den Haag**

Tekstredactie: **Ida Stroosnijder, Den Haag**

Zetwerk: **Holland Graphics, Amsterdam**

Drukwerk: **Wilco drukkerij, Amersfoort**

© Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2004

ISBN 90 12 10560 9

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veeleevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever en de Rijksvoorlichtingsdienst.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.