

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 samenwerking 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 beleidsvorming, 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 Cruiff 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 directe 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 directe 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. directe 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 circulaires, 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	Behoeft 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; handavingscommunicatie	Laag ontwikkeld, tenzij in beleidsvoorbereiding meegenomen	Kennis onderzoeksmethodiek en handavingscommunicatie 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)bodschappen 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 werktein. 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 leidinggevend. De wil om ermee aan de slag te gaan is er. Maar iets willen 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.*