

WALLAGE OF MACHIAVALLI?

Het groeiend belang van
communicatie in openbaar
bestuur en politiek

DOOR JOUKE DE VRIES

De Nederlandse politiek mediatiseert, 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 – dichter bij 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 verhuuld.

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 verplattung 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.