

CONGRUENTE OVERHEIDS- COMMUNICATIE

AANSLUITEN BIJ COMMUNICATIEBEHOEFEN
VAN BURGERS

■ HANS SIEPEL
■ FRANK REGTVOORT
■ GERALD MORSSINKHOF
■ FLOOR DE RUITER

Congruente overheidscommunicatie

Congruente overheidscommunicatie

Aansluiten bij communicatiebehoeften van burgers

Hans Siepel
Frank Regtvoort
Gerald Morssinkhof
Floor de Ruiter

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2012

© 2012 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

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

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Zetwerk: i-krek (Yolande Verhoef), Amsterdam

Omslag: Ronald Boiten, Amersfoort

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN 978 90 469 0294 3

NUR 810

Voorwoord

Jacques Wallage

(Prof. drs. J. Wallage is voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur en oud-voorzitter van de staatscommissie Toekomst Overheidscommunicatie)

De publieke zaak is in het gedrang geraakt. Burgers hechten aan publieke voorzieningen; onderwijs, zorg en veiligheid voorop. Maar de dienaren van de publieke zaak, politici en politieke partijen, staan er bij de burger niet goed op. Dat geldt ook voor de ambtenaren. Bezuinigingen op 'het apparaat' kunnen zich op brede steun verheugen. Als de burger de besturing van de overheid al niet cynisch benadert, van een groot vertrouwen is in elk geval geen sprake. Dat maakt de communicatie van de overheid tot een cruciale, maar ook tot een kwetsbare taak. Cruciaal omdat communicatie een probaat middel is om een betere verbinding tot stand te brengen. Maar kwetsbaar omdat de kritische burger hoge eisen stelt, aan toegankelijkheid, betrouwbaarheid en wederkerigheid.

*Het bewaken van de
integriteit van de verbinding
tussen de verticale en
horizontale wereld kan
als de kerntaak van de
overheidscommunicatie
worden gezien.*

Openbaar bestuur manifesteert zich via verticale instituties: departementen, provincie- en gemeentehuizen. In die verticale wereld domineren gezagsverhoudingen, wettelijke regels en verantwoordingslijnen. De overheersende cultuur is er gericht op het nemen van besluiten, op het regelen, feitelijk op het willen beheersen van de werkelijkheid op basis van regels. Maar de burger leeft in een horizontale wereld, waarin vaker meer mensen autonoom hun weg zoeken. Waar internet en

steeds handiger persoonlijke apparatuur hen in een permanente netwerkverbinding met de ander brengen. Terwijl de besturing nog steeds verticaal gericht is – aan de top worden besluiten genomen, die vervolgens meer of minder loodrecht moeten worden uitgevoerd – leeft de burger in een wereld van dialoog, discussie of debat, worden spanningen in beginsel door consensusvorming opgelost en staat niet het beheersen maar het overtuigen centraal. Waar burgers vroeger in zuilen waren gegroepeerd waarvan de leiders 'bovenlangs' tot compromissen kwamen, is inmiddels de meningsvorming in de publieke ruimte bepalend geworden voor de kansen van het

bestuur hun plannen tot uitvoering te brengen. Niet de formele mandaat-verstrekking bij verkiezingen, maar de overtuigingskracht van dag tot dag in de publieke ruimte bepaalt het vertrouwen en daarmee het uiteindelijke succes van de politieke bestuurders. Bij verkiezingen geven kiezers richting aan het beleid voor de komende jaren. Maar feitelijk geven zij geen mandaat meer, ze willen zich vrij voelen de politicus van hun keuze op woensdag hun stem te geven en hem op donderdag over de knie te nemen als zij het niet met hem eens zijn. We zijn dicht bij de paradox dat de representatieve democratie het volk vertegenwoordigt, maar dat het volk ondertussen vooral zichzelf wil vertegenwoordigen. De optelsom van individualisering en de technologische mogelijkheden (internet en smartphone) om de eigen mening ook in de publieke ruimte tot gelding te brengen, heeft tussen overheid en burger een nieuwe dynamiek gebracht.

Verticale organisaties zijn sterk productgericht, er moet een nota worden gemaakt, een bestemmingsplan, er moeten sportterreinen worden ingericht, scholen gebouwd, fietspaden aangelegd. Er moeten stukken naar de Kamer, brieven van burgers worden beantwoord, diensten verleend, of onderhoud gepleegd. De hele organisatie is op die productie gericht, daarop wordt de productiviteit beoordeeld, worden medewerkers getraind. De interne afrekenmechanismen zijn rond die productgerichtheid georganiseerd. Maar bij de verbinding tussen die verticale instituties en de burger gaat het om de inrichting van een proces. Inlichtingen verstrekken over producten kan nog worden beschouwd in het verlengde van keuzes die in de verticale wereld worden gemaakt. Maar een betekenisvolle dialoog organiseren vraagt een proces waarbij op z'n minst de interesse en de behoefte van burgers in kaart worden gebracht. Het is zoals met elke verbinding: die rust op twee oevers, waarbij de ene de andere niet kan vervangen. Burgerperspectief bij overheidscommunicatie is daarmee een wezenlijke verschuiving in de inrichting van het communicatieproces. De architectuur van dat proces wordt daarmee het domein van de communicatiedeskundige.

Toen de staatscommissie waaraan ik in 2001 leiding gaf (Cie. Toekomst Overheidscommunicatie) als uitgangspunt formuleerde 'communicatie hoort thuis in het hart van het beleid', beoogde dat voorlichting aan het eind van beleidsketen te vervangen door communicatie als wezenlijk onderdeel van de beleidsontwikkeling. De dynamiek van de publieke ruimte, de kwetsbaarheid van politieke partijen als verbinding tussen openbaar bestuur en samenleving en het teruggelopen vertrouwen in politici en partijen vragen om een nieuwe doordenking van overheidscommunicatie. Wie inziet dat het een illusie is de werkelijkheid te willen beheersen op basis van regels, maar erkent dat met de horizontale wereld een dialoog nodig is op basis van de feiten, die onderkent ook dat overheidscommunicatie voor die dialoog ruimte moet maken. De communicatieprofessional moet dus, terwijl hij onderdeel uitmaakt van de verticale wereld, aansluiting proberen te vinden bij

de cultuur van de horizontale wereld. Waar politici de neiging hebben door te gaan met besturen oude stijl, dat wil zeggen: zich beroepen op een mandaat en daarmee het bestuurlijke bord volledig willen volschrijven, is het de taak van de communicatiedeskundige een zinvolle plek op te eisen voor de burger in de besluitvorming om te voorkomen dat aan de burger vragen worden gesteld, terwijl de bestuurder in het antwoord niet geïnteresseerd is. Want niets is dodelijker voor de overheidscommunicatie dan dat de burger als een hobbel wordt beschouwd die de overheid moet nemen om haar zin te krijgen.

Het bewaken van de integriteit van de verbinding tussen de verticale en horizontale wereld kan als de kerntaak van de overheidscommunicatie worden gezien. Dat vraagt om professionals met inzicht én lef. Daaraan kan dit zorgvuldig geschreven boek zeker bijdragen.

Proloog: Mythologische wijsheid

Mythologische geschriften leren ons om op een bijzondere wijze kennis en inzicht te verwerven, om een andere waarheid te zien. Andere werkelijkheden presenteren zich gecodeerd en vragen een onorthodoxe manier van beschouwen om ze te kunnen decoderen. Want, zo houdt een oude wijsheid uit de gnostieke traditie ons voor: *'De waarheid kwam niet naakt in deze wereld, maar gekleed in symbolen en afbeeldingen'*. Om die andere waarheid te ontdekken en doorgronden moet je afwijken van de bekende geplaveide, veelal verlichte wegen. In managementjargon heet dit 'out of the box'-denken. Dit boek over overheidscommunicatie, de communicatie tussen de overheid en haar burgers, is op deze wijze tot stand gekomen.

Burgers en overheid. Het is een stel apart, met een lange geschiedenis. Zonder elkaar hebben ze geen recht van spreken, en met elkaar blijft veel onbesproken. Zoals in elke relatie waar van echt contact geen sprake is, kwamen ook de burgers en de overheid te spreken over hun relatie. Afgesproken werd dat de overheid de burgers veel beter op de hoogte zou houden van datgene waarmee zij bezig is. Ze zegde zelfs toe daar iemand voor aan te stellen. De voorlichter werd geboren. Het leek even goed te gaan, maar het wederzijdse ongemak bleef. Het groeide zelfs. De burgers begrepen de overheid vaak niet en wilden ook iets te zeggen hebben. De overheid op haar beurt dacht de relatie te kunnen redden door meer overtuigingskracht te tonen en nog meer en vaker van zich te laten horen. Meer voorlichters werden aangesteld.

De relatie kabbelt voort zoals een relatie dat doet als werkelijk contact ontbreekt. Af en toe, op hoogtijdagen en in tijden van diep verdriet, vallen de partijen elkaar in de armen, maar meestal spreken ze tegen elkaar, en zelden of nooit met elkaar. Ze praten wel over elkaar, maar alleen als de ander er niet bij is, en in weinig fraaie bewoordingen.

Met lede ogen zien de voorlichters, of communicatieadviseurs zoals ze zichzelf na enige tijd zijn gaan noemen, dat de relatie van hun werkgever met de burgers ondanks hun harde werken maar niet wil vlotten. Sommigen krijgen zelfs de schuld in hun schoenen geschoven.

Als communicatieadviseur in overheidsdienst voor wie de relatie met de burger ertoe doet, heb je behoefte aan een begaanbaar pad om overheid en burgers echt met elkaar in contact te brengen, want in het contact gedijt een

relatie. Je weet dat uit eigen ervaring. Van gebaande wegen afwijken en een pad inslaan op zoek naar een andere, nog versluisde werkelijkheid, is makkelijker gezegd dan gedaan. Op de gebaande wegen van de overheidscommunicatie ken je de weg. Je weet hoe de hazen lopen en je voelt je vertrouwd met de gangbare verhoudingen, mores, aannames, veronderstellingen, modellen, stroomschema's, stappenplannen, werkwijzen en automatismen. Maar wat nu als je het gevoel krijgt dat je op een rondweg loopt die overal begint en nergens eindigt. Je praat erover met collega's en de personen voor wie je werkt, je leest vakliteratuur, volgt opleidingen en vaardigheidstrainingen. Je gaat mooier en sneller rondjes lopen, maar het onbestemde gevoel blijft en begint steeds vaker te knagen. Niet dat het je ontbreekt aan zelfvertrouwen, want mensen om jou heen vinden jou echt 'gegroeid'. Wat aan je knaagt is de twijfel of al die moeite wel loont. Je begint zelfs hardop de zin van al dat harde werken ter discussie te stellen. *'We doen wat we doen en we houden elkaar flink bezig, maar noem nu van al ons werk eens echte resultaten die er buiten in de echte wereld toe doen.'* Je krijgt een hele reeks van voorbeelden, je zwijgt en zakt weg in een diep gepeins: *'Dat zijn niet de resultaten die ik bedoel (...) Allemaal voorbeelden van wat wij opleveren (...) maar wat bereiken we ermee? (...) Wat willen we eigenlijk bereiken? (...) Wat kun je ermee bereiken? (...) Kunnen we er echt iets mee bereiken? (...) Zo ja, hoe dan? (...)*.

De mythologische geschriften leren ons in hun wijsheid dat de antwoorden niet te vinden zijn in de werkelijkheid van alledag, en dus ook niet in de gangbare modellen omdat die niet meer zijn dan een vereenvoudiging (modellering) van diezelfde werkelijkheid. De antwoorden verschuilen zich wellicht eerder in symbolen, in mythen, en in de vergeten verhalen van een voorlichtingspionier als Chiel Galjaard. Als dat zo is, reikt deze 'verborgen' kennis dan een geheel andere kijk aan op het vak overheidscommunicatie?

In dit boek nemen we je mee op een zoektocht naar een pad dat ons leidt naar effectieve overheidscommunicatie voor de samenleving die we met elkaar op dit moment vormgeven. Onze samenleving vertelt een verhaal. We proberen dat verhaal te verstaan, er betekenis aan te verlenen en conclusies te trekken. Onze inspiratiebron vormt de al genoemde mythologische wijsheid. Want wie kennisneemt van de verborgen inzichten in tal van mythen, legenden en sprookjes ontdekt dat het thema van veranderingen een dominant gegeven is. In de vele verhalen wordt erop gewezen dat het pad van verandering en ontwikkeling geschetst wordt in een reis in drie etappen. Het overbekende sprookje van Doornroosje is daar een voorbeeld van. De eerste etappe is de gelukkige onbezonnen jeugd van prinses Doornroosje. Als zij zich aan het spinnenwiel prikt volgt de tweede etappe van de reis die haar leven is: ze valt voor lange tijd in een diepe slaap. Dan verschijnt de

prins op het toneel en kust haar wakker. De derde etappe bestaat eruit dat ze samen 'nog lang en gelukkig' leven.

In dit sprookje van Doornroosje symboliseert de slaap de gevangenschap in de eigen waarheid en werkelijkheid. Haar ego beperkte haar blik. De kus bracht haar tot andere inzichten. De ogen werden geopend. En ze keek anders naar de wereld. De kus bevrijdde haar van de behoefte om vooral met zichzelf bezig te zijn. In haar nieuwe leven communiceerde ze niet langer alleen met het oog op haar eigen belangen en leefde ze lang en gelukkig in het contact met de mensen om zich heen. De wijze les die hieruit is te leren, is dat communiceren vanuit de communicatiebehoeften van andere partijen voor de overheid een begaanbaar pad is, en dat er dan als vanzelf relaties ontstaan waarover nooit hoeft te worden gesproken, juist omdat er contact is.

Inhoudsopgave

	Verantwoording	15
1	Typering van de overheid en communicatie	21
1.1	Essenties over de overheid	21
1.1.1	<i>Overheidstaken</i>	22
1.1.2	<i>Overheidsbestuur</i>	27
1.1.3	<i>Overheidsambtenaren</i>	31
1.1.4	<i>Overheidscommunicatie</i>	36
1.2	Stromingen in de overheidscommunicatie	48
1.2.1	<i>Stroming 1: verkondigen</i>	52
1.2.2	<i>Stroming 2: beïnvloeden</i>	54
1.2.3	<i>Stroming 3: betrekken</i>	58
1.2.4	<i>Stroming 4: profileren</i>	64
2	Schets van de maatschappelijke turbulentie	73
2.1	Beweging in samenleving en overheid	74
2.2	Beweging in mensbeeld	91
2.3	Beweging in de media	99
3	Oriëntatie van de overheidscommunicatie	113
3.1	Interne oriëntatie: in dienst van de overheid	114
3.1.1	<i>Overheidsoriëntatie</i>	114
3.1.2	<i>Communicatieoriëntatie</i>	117
3.2	Externe oriëntatie: aansluiten bij de samenleving	123
3.2.1	<i>Patronen in C.W. Graves' ontwikkelingskader</i>	126
3.2.2	<i>Patronen in overheid en samenleving</i>	132
3.3	Paradigma: focus op andere patronen	141
3.3.1	<i>Patroon: externe communicatieoriëntatie</i>	142
3.3.2	<i>Patroon: congruente communicatiestijl</i>	144
3.3.3	<i>Patroon: congruente communicatierol</i>	146
3.3.4	<i>Patroon: congruente communicatiedoelstelling</i>	149

4	Werkproces van de overheidscommunicatie	155
4.1	Vertrekpunten voor het communicatiewerk	155
4.2	Drie werkstappen: analyse - advies - aanpak	163
4.2.1	<i>Stap 1: communicatieanalyse</i>	166
4.2.2	<i>Stap 2: communicatieadvies</i>	174
4.2.3	<i>Stap 3: communicatieaanpak</i>	185
4.3	Woorden van betekenis: een illustratie	195
	Epiloog: wegwijzer	207
	Literatuurlijst	219
	Register	225
	Over de auteurs	231

Verantwoording

In dit boek beschrijven we wat er door de jaren heen onder overheidscommunicatie is verstaan en hoe dit communicatiespecialisme zich gaandeweg heeft ontwikkeld. En om maar direct klaarheid te verschaffen: dit boek is geschreven vanuit een paradigma – een patroon van aannames, denken en handelen – dat afwijkt van wat doorgaans over overheidscommunicatie wordt gezegd en geschreven. Om tot dit boek te komen, hebben we het gangbare communicatieparadigma bekeken in het licht van de actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Onze waarnemingen en de betekenis die we eruit afleiden, hebben we geordend in vier hoofdstukken. In de eerste twee hoofdstukken geven we een analyse. We zetten de essenties met betrekking tot zowel de overheid als tot haar communicatie op een rijtje (hoofdstuk 1) en we beschrijven de turbulentie in onze samenleving en de weerslag daarvan op de overheid (hoofdstuk 2). In het derde hoofdstuk komen we op basis van de analyse tot een advies om overheidscommunicatie vanuit een nieuw paradigma vorm te geven en in het vierde hoofdstuk schetsen we de consequenties daarvan voor de communicatieaanpak.

De context

Het zou zo mooi kunnen zijn. Bestuurders en ambtenaren ('de overheid') werken in dienst van burgers ('de samenleving'). In een continue samenspraak wordt bepaald welk overheidswerk voor de samenleving belangrijk is en welk niet (meer). De overheid is aan de slag, in de zekerheid dat haar werk ten dienste staat van de samenleving omdat het voorziet in een maatschappelijke behoefte. Het werk van de overheid en de behoeften aan dat werk in de samenleving sluiten op elkaar aan, ze stemmen met elkaar overeen, of nog anders gezegd: ze zijn congruent. En als de maatschappelijke behoeften verschuiven, verschuift het overheidswerk mee – tot ieders vreugde.

In Nederland hebben we volop reden tot grote blijdschap. Overheidsorganisaties verrichten een ontelbaar aantal werkzaamheden waar we als burgers belang bij hebben. Vaak hebben we het niet eens in de gaten. Denk bijvoorbeeld aan al die verkeersborden die voor velen van ons levensreddend hebben gewerkt omdat de overheid ze (op de goede plek) heeft neergezet (*Ooit een bedankje ge-sms't naar de overheid?*). Toch heeft in de samenleving gaandeweg het onbestemde gevoel postgevat dat de maatschappelijke behoeften verschuiven zonder dat het overheidswerk in dezelfde richting

mee verschuift. Een groot deel van haar tijd is de overheid bezig met zaken die zijzelf belangrijk acht. Dat werk vindt plaats in de zogenoemde politieke arena (waar bestuurders en politici met elkaar wedijveren) en in de beleidsarena (waar ambtenaren met elkaar maatregelen ontwikkelen). Als we als burgers er al iets van meekrijgen, dan zien we een overheid die het vooral over zichzelf heeft en die eigen institutionele belangen en posities probeert veilig te stellen. We zien een overheid die meer op zichzelf is gericht en die naar de samenleving kijkt vanuit een volstrekt eigen idee over wat belangrijk is en wat niet.

De ontwikkelingen in de samenleving en de verschuivingen in de maatschappelijke behoefte aan overheidswerk (bestuur en beleid) zijn voor iedereen waarneembaar. We beschrijven ze in dit boek. Die ontwikkelingen en verschuivingen hangen met elkaar samen en zullen ertoe leiden dat de overheid haar interne oriëntatie gaandeweg zal moeten loslaten en meer en meer zal moeten gaan werken vanuit een externe oriëntatie. Dat betekent: niet denken en handelen vanuit haar eigen behoeften en belangen, maar vanuit de maatschappelijke behoeften en belangen. Dit heeft forse gevolgen voor de communicatieprofessionals in overheidsdienst. Een deel van de gangbare overheidscommunicatie wordt, net als in de laatste decennia, nog steeds ingezet voor de communicatiebehoefte van de overheid zelf. De samenleving heeft daar geen baat bij. Een koerswijziging is noodzakelijk om de maatschappelijke behoeften en belangen leidend te laten worden in de overheidscommunicatie. Voor de communicatieprofessionals betekent dit dat niet langer de behoeften in de eigen politieke arena en beleidsarena het startpunt zijn voor hun communicatiewerk. Het communicatiewerk begint in de samenleving en leidt, kort gezegd, tot een communicatieaanpak die aansluit bij de communicatiebehoefte in de samenleving. In dit boek beschrijven we het werkproces om te komen tot een dergelijke congruente overheidscommunicatie.

Afbakening

In dit boek omschrijven we 'overheidscommunicatie' als *communicatie door de overheid die erop is gericht te voorzien in de maatschappelijke communicatiebehoefte van de samenleving ('burgers')*. Alle communicatietaken en -werkzaamheden die nadrukkelijk in het (institutionele) eigen belang van de overheid worden verricht, rangschikken we niet tot het domein van de overheidscommunicatie. We doelen daarbij op specialismen als arbeidsmarktcommunicatie, concerncommunicatie, interne communicatie ('bedrijfsvoeringscommunicatie'), marketingcommunicatie, public relations en public affairs. Uiteraard moet ook een overheidsorganisatie, net als alle andere organisaties, kennis en inzichten van tal van communicatiespecialismen benutten, maar in dit boek blijven deze specialismen nagenoeg buiten beschouwing.

We beschouwen overheidscommunicatie als een zelfstandig vakgebied waarvoor specifieke deskundigheid nodig is. Als werkgever mag de overheid van een communicatieprofessional verwachten dat deze over de benodigde vakkennis, professionele vaardigheden en over de gewenste beroepshouding beschikt om (onderdelen van) het communicatiewerkproces professioneel te kunnen verzorgen. Die kennis, vaardigheden en houding kunnen door studie, ervaring en contacten met vakgenoten worden verkregen en verdiept.

Dit boek is eerst en vooral geschreven voor (aankomende) communicatieprofessionals die overheidscommunicatie als hun vak (willen) beschouwen, en die vanuit hun deskundigheid de samenleving willen dienen. Dit boek is ook geschreven voor bestuurders en ambtenaren. Niet om ze om te schoelen tot communicatieprofessional, tenzij ze van vak willen veranderen. Wel om hen bewust te maken van wat zij van hun communicatieprofessionals mogen en kunnen verwachten, en ook om hen te doen beseffen dat een bestuurder of ambtenaar in voorkomende situaties een communicatiemiddel is in een communicatieaanpak voor een (beleids)maatregel. Dat laatste zal voor bestuurders en ambtenaren wellicht even wennen zijn voor zover zij 'communicatie' beschouwen als een middel om hun eigen belangen te dienen.

In dit boek begeven we ons zoals gezegd 'buiten de gebaande wegen' door de oriëntatie van de overheidscommunicatie 180 graden te draaien: van voorzien in de communicatiebehoeften van de overheid naar voorzien in de communicatiebehoeften van de samenleving. Bovendien stappen we af van het idee dat communicatieprofessionals wel een 'inspanningsverplichting' hebben, maar geen 'resultaatverplichting'. In dit boek introduceren we een werkproces dat, mits doordacht uitgevoerd, zorgt voor voorspelbare resultaten van de communicatieaanpak. Dit werkproces is gebaseerd op lessen die we door de jaren heen hebben geleerd, onder meer op het gebied van 'crisiscommunicatie' en 'spreken op emotioneel beladen momenten'.

In dit boek geven we ons rekenschap van de status van overheidscommunicatie. Het betreft een zelfstandig vakgebied voor speciaal daartoe geëquipeerde communicatieprofessionals. We gaan niet mee in het voorstel onder de term 'overheidscommunicatie' ook alle communicatie door niet-professionals (bestuurders en ambtenaren) te laten vallen. Gesprekken die een bewindspersoon voert tijdens een werkbezoek zijn weliswaar 'communicatie', maar geen overheidscommunicatie. Ze worden dus in dit boek niet als zodanig behandeld. Het werkkterrein van de overheidscommunicatie zou daarmee zo breed worden dat je er alleen in algemene termen nog iets over kunt zeggen. Dit doet niets af aan de noodzaak om binnen de overheid aandacht te besteden aan het 'communicatiever maken van organisatie en beleid' en het 'communicatief handelen' van bestuurders en beleidsambtenaren.

In zijn proefschrift *Genieten van weerstand* (2012) onderzoekt overheidscommunicatie-deskundige G.W. Rijnja de vindingsrijkheid van beleidsambtenaren om én te doen wat hun werk(omgeving) van hen vraagt én, tegelijkertijd, op passende wijze communicatief te handelen in het externe contact. Rijnja bepleit dat communicatieambtenaren hun beleidscollega's beter toerusten voor hun communicatietask en daar echt werk van maken. Hij roept communicatieambtenaren op *tot een nog meer naar binnen gerichte blik in plaats van de veelbepleite externe oriëntatie* (Rijnja, p. 279).

We juichen met Rijnja (2012) alle initiatieven toe om het 'communicatief handelen' van beleidsambtenaren te verbeteren. Iedereen is erbij gebaat als er begrijpelijk beleid wordt gemaakt door beleidsambtenaren die kunnen 'luisteren naar hun publiek' en kunnen putten uit een toereikend repertoire contactuele vaardigheden. Ambtenaren communicatiever maken ('opleiden, coachen en begeleiden') is een vak apart. Natuurlijk kan de overheid communicatieprofessionals inzetten die dat werk óók kunnen, als ze daar de tijd voor hebben. In dit boek slaan we dit zijpad niet in. We analyseren de fundamenteën van de overheid, haar communicatie en de verschuivingen waar we getuigen van zijn. Die analyse leert ons dat de problemen, waar ook de overheid zich in haar communicatie voor gesteld weet, alleen kunnen worden opgelost als we anders leren denken en handelen in de huidige realiteit. Om het overheidscommunicatievak daartoe een werkproces aan te reiken is dit boek geschreven.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk, *Typering van de overheid en communicatie*, beschrijven we kort de essenties met betrekking tot de overheid. We staan stil bij de taken van de overheid, bij de manier waarop het overheidsbestuur georganiseerd is, de rol van overheidsambtenaren, en de communicatieorganisatie van de overheid. Vervolgens komen de stromingen binnen de overheidscommunicatie aan de orde. We schetsen kort de geschiedenis van de overheidscommunicatie en gaan in op de vier belangrijkste stromingen daarbinnen, zoals deze zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld. We komen aan het slot van dit hoofdstuk tot de conclusie dat de overheidscommunicatie zich in belangrijke mate kenmerkt door een interne oriëntatie: de overheid communiceert vanuit de eigen behoefte en de eigen belangen.

In het tweede hoofdstuk, *Schets van de maatschappelijke turbulentie*, beschrijven we bewegingen in de samenleving, binnen de overheid en in het mensbeeld. We schetsen eerst de bewegingen in de samenleving en de overheid. We staan stil bij de grote betekenis die internet en de communicatietechnologie in dit opzicht hebben. Er ontvouwt zich een nieuw type samenleving: de netwerksamenleving. We staan stil bij de gevolgen, met name voor de verhouding tussen overheid enerzijds en burgers anderzijds, en daarbin-

nen voor de ‘communicatieve verhouding’. Vervolgens beschrijven we de bewegingen in het mensbeeld. Net als binnen veel (sociale) wetenschappen, wordt ook binnen de communicatiewetenschap en de dagelijkse uitvoering van overheidscommunicatie een bepaald mensbeeld verondersteld. We tonen aan dat dit veronderstelde mensbeeld achterhaald is en dat er behoefte is aan een ander mensbeeld dat is gestoeld op andere uitgangspunten. In het vervolg van dit tweede hoofdstuk gaan we ook in op de bewegingen in de media. We staan stil bij de verhouding tussen overheid en media. We concluderen dat zij elkaar in een stevige omarming houden, met als gevolg dat zowel de overheid als de media verder wegdrijven van hun oorspronkelijke functie: dienstbaar zijn.

In het derde hoofdstuk, *Oriëntatie van de overheidscommunicatie*, zoomen we allereerst in op de overheid, in aanvulling op wat we daarover in het eerste hoofdstuk hebben gesteld. We schetsen kort de geschiedenis van de veranderende positie en rol van de overheid in haar relaties met (groepen in) de samenleving. Kenmerk van die verschillende rollen door de geschiedenis heen is dat de overheid vertrok vanuit een verticale, hiërarchische relatie. In het verlengde daarvan werd ook de overheidscommunicatie ‘hiërarchisch’ en aanbodgestuurd uitgerold, vanuit de belangen en behoeften van de overheid zelf om te communiceren. We duiden dit aan als de ‘interne oriëntatie’ van de overheidscommunicatie, zoals we eerder al aangaven. Deze interne oriëntatie past onvoldoende bij de zich ontwikkelende netwerksamenleving. De overheid heeft een externe communicatieoriëntatie nodig: aansluiten bij de samenleving. Deze oriëntatieverschuiving van intern naar extern brengt een verandering van het communicatieparadigma van de overheid met zich mee. Als de behoeften van de samenleving in de overheidscommunicatie het vertrekpunt worden, leidt dat tot een fundamentele koerswijziging. Deze koerswijziging voorziet in een nieuw patroon van aannames, denken en handelen binnen de communicatie van de overheid.

In het vierde en laatste hoofdstuk, *Werkproces van de overheidscommunicatie*, beschrijven we hoe het nieuwe paradigma zich vertaalt in het werkproces van de overheidscommunicatie. De communicatieprofessional doorloopt bij elk communicatievraagstuk een vast werkproces (zoals wij dit zelf in dit boek ook hebben gevolgd). Dat werkproces kent drie fasen, te weten analyse, advies en aanpak. Bij elk van deze drie fasen staan we uitvoerig stil. We bespreken wat het nieuwe paradigma betekent voor het takenpakket van de afdeling communicatie, de taakverdeling binnen de afdeling, en de competenties die het van de communicatieprofessional vraagt.

september 2012

Gerald Morssinkhof, Frank Regtvoort, Floor de Ruiter, Hans Siepel

Typering van de overheid en communicatie

1

In dit hoofdstuk schetsen we eerst in een aantal hoofdlijnen wat we met elkaar onder ‘de overheid’ verstaan. Vervolgens beschrijven we welke accenten (en verschuivingen daarin) de overheid in haar communicatie heeft gelegd en hoe daarin tussen de jaren vijftig van de vorige eeuw en onze tijd de nodige verschuivingen hebben plaatsgevonden.

Dit hoofdstuk biedt essenties, geen detaillering. Voor wie het allemaal meer precies wil bestuderen, hebben we in de literatuurlijst de benodigde bronnen toegevoegd. Dat zijn overigens, voor een belangrijk deel, dezelfde bronnen waaruit voor dit hoofdstuk is geput.

1.1 Essenties over de overheid

Als samenleving hebben we ervoor gekozen dat er mensen uit ons midden worden vrijgesteld om namens ons beslissingen te nemen en uit te voeren, desnoods met geweld. Deze mensen zijn onze ‘bestuurders’ en ‘onze ambtenaren’, aangeduid met de synonieme begrippen ‘overheid’ en ‘openbaar bestuur’. In dit boek zul je die begrippen vaak tegenkomen. Het is wel van belang om te beseffen dat het clusterbegrippen zijn. Bij ‘de overheid’ gaat het om (Bovens, 2007, p. 20-21):

- *een diversiteit aan organisaties*: de overheid heeft veel gezichten, omdat er zoveel organisaties in werkzaam zijn (van hulpverleningsdiensten tot bestuursorganen en rechterlijke instanties);
- *een verscheidenheid aan activiteiten*: de overheid is actief op een verbluffend aantal terreinen van ons leven. Zij stimuleert, beschermt, treedt preventief op, bestrijdt geweld, gebruikt geweld et cetera;
- *verschillende niveaus van bestuur*: de overheid kent verschillende bestuurslagen en op elk niveau vinden min of meer te onderscheiden activiteiten plaats.

Als het over de overheid gaat, gaan kwalificaties als ‘traag’, ‘stroperig’ en ‘zakkenvullers’ al snel over de toonbank. Op zich is dat nogal in tegenspraak met de waarden waar de overheid in beginsel voor staat: onkreukbaar (onpartijdig en rechtszeker), democratisch (transparant, open en publieke verantwoording aflegend), rechtmatig (consensusgericht en participatief) en onbaatzuchtig (dienstverlenend en vraaggericht).

1.1.1 Overheidstaken

In de kern heeft de overheid van de samenleving de opdracht gekregen om de rechtsorde te handhaven. Daartoe stelt de overheid normen en regels op waaraan eenieder zich moet houden. De overheid verdeelt ook de beschikbare (financiële) middelen en ruimte en voorkomt zaken die haar inwoners kunnen bedreigen. Denk daarbij aan besmettelijke ziekten of ernstige milieuvervuiling, of aan effecten van internationale conflicten. Met het algemeen belang voor ogen zorgt de overheid voor (onder meer) infrastructuur, onderwijs, milieu en zorg.

Wortels van het openbaar bestuur

De wortels van het Nederlandse openbaar bestuur liggen in de Republiek der Verenigde Nederlanden (1648-1795). Het openbaar bestuur werd destijds gekenmerkt door veel bestuurders en weinig ambtenaren, waarbij de macht bij de provincies en steden lag. De besluitvorming was gebaseerd op consensus en was, mede daardoor, pragmatisch van aard. Het schikken en plooiën is een lange Nederlandse traditie. Er was een grote mate van zelfregulering door lokale organisaties zoals schutterijen, gilden, waterschappen, handelscompagnieën, kerken en diaconieën.

De oorsprong van de Nederlandse overheid heeft alles te maken met de noodzaak om met elkaar in goed overleg het water te beheersen. De eerste 'overheid' ontstond vanuit de behoefte aan gezamenlijke afspraken om problemen van het water het hoofd te kunnen bieden. Het water diende beheerst te worden met het oog op de bescherming van mens, dier en gewassen. De waterschappen (hoogheemraadschappen) zijn dan ook de oudste vorm van openbaar bestuur in Nederland. Naar de mate dat Nederland zich demografisch, technologisch, economisch, cultureel en sociaal ontwikkelde, ordende zich de samenleving waarin we nu met elkaar leven. De overheid groeide mee.

Door de jaren heen past de overheid het takenpakket aan met het oog op datgene wat voor de samenleving wenselijk en noodzakelijk wordt geacht. Omdat de dreiging van het wassende water in Nederland van alle tijden is, heeft zorg voor en beheer van de waterbouwkundige infrastructuur altijd een hoge prioriteit gekregen, naast het handhaven van de orde, en veiligheidszorg (defensie). Vanaf het midden van de vorige eeuw kwamen zorg voor welvaart en welzijn hoger op de takenlijst van de overheid te staan. De overheid reguleerde in toenemende mate het onderwijs, de werkgelegenheid, sociale zekerheid, volkshuisvesting, en gezondheidszorg totdat eind vorige eeuw het inzicht dominant werd dat de overheidsbemoeienis was doorgeslagen naar geldverslindende betutteling en bevoogding. De verzorgingsstaat waarin de staat primaire verantwoordelijkheid draagt voor het

welzijn van zijn burgers had onder een brede laag van de bevolking afgedaan. In deze categorie bevinden zich overigens zeer veel burgers die de meeste baat hebben gehad bij diezelfde overheidsverzorging (en die daar nog steeds op teren).

In de achter ons liggende decennia veranderde de overheid. Een belangrijke wijziging betrof het inzicht dat de overheid niet alleen diende te beschermen tegen de gevolgen van pech, armoede, ziekte en werkloosheid, maar ook mensen diende te activeren weer zo snel mogelijk terug te keren in het arbeidsproces, om zodoende actief voor zichzelf te kunnen zorgen. De collectieve arrangementen werden van vangnet omgeturnd tot springplank. Het inzicht won terrein dat de overheid niet langer het sturende centralistische orgaan kon zijn. In onze huidige samenleving is de overheid minder sturend en heeft ze meer de functie van procesmanager: van verzorgingsstaat ('zorgen voor') naar waarborgstaat ('zorgen dat', 'faciliteren').

Door te dereguleren probeerde de overheid het aantal officiële regelingen en wetten te verminderen. Ook werden onderdelen van de overheid verzelfstandigd in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Voorbeelden daarvan zijn Staatsbosbeheer en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), die wettelijke taken verrichten. Andere overheidstaken werden geprivatiseerd; denk bijvoorbeeld aan vervoersmaatschappijen, energiebedrijven, de telefonie en de postdiensten.

Er zullen altijd wel verschuivingen blijven optreden in de taakverdeling tussen overheid en de private sector. Zo staat momenteel de mate van privatisering van de gezondheidszorg volop in de belangstelling.

Overheidstaken

Een overzicht van de taken van de overheid is te vinden op Wikipedia (zie <http://nl.wikipedia.org/wiki/Overheid>):

- Het mogelijk maken van collectieve, democratische besluitvorming op verschillende bestuurlijke niveaus. Hierbij worden, na een publieke afweging van deelbelangen, beslissingen genomen die voor de hele samenleving van belang zijn.
- De uitvoering van democratisch genomen besluiten. De uitvoering van beleid.
- Het door middel van beleid leveren van een bijdrage aan de oplossing van maatschappelijke en sociale problemen.
- De sturing van de maatschappelijke ontwikkeling. Het bevorderen van de ontwikkeling van de samenleving.
- Het coördineren van maatschappelijke activiteiten. ►

- Het handhaven van de openbare orde en rechtsorde door middel van rechtsvorming en rechtshandhaving.
- Het regelen van de betrekkingen tussen de leden van de samenleving.
- Het vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid wijzigen van de inkomensverdeling. Het bestrijden van de ergste vormen van ongelijkheid.
- Het bevorderen of ontmoedigen van bepaalde vormen van gedrag en consumptie door organisaties en burgers.
- Het verrichten van taken die andere delen van de samenleving niet of onvoldoende behartigen.
- Het voortbrengen van goederen en diensten, waaronder collectieve goederen (denk aan dijken, basisonderwijs, maar ook rechtspraak).
- Het reguleren van de markt en het corrigeren van marktfalen (denk aan de bankencrisis medio 2008).

Noot van de auteurs

Voor wie het meer precies wil weten: G.W. Rijnja geeft in zijn proefschrift *Genieten van weerstand* onder de noemer 'Waarom is er de overheid?' een toegankelijk overzicht van de overheidstaken (Rijnja, 2012, p. 35-49).

Om haar taken goed te kunnen uitvoeren heeft de overheid een bijzondere positie in onze samenleving, onvergelijkbaar met welke andere organisatie dan ook. Om al die overheidstaken te kunnen uitvoeren, mag de overheid regels vaststellen die ons maatschappelijk gedrag beïnvloeden, zoals tal van belastingen opleggen. Ook mag de overheid sancties en straffen opleggen aan wie zich niet aan bepaalde (wettelijke) regels houdt (rechterlijke macht) en is zij gelegitimeerd om proportioneel geweld toe te passen (politie en leger).

Het is duidelijk dat de overheid dat niet zomaar kan doen. Zoals gezegd kan ze haar takenpakket alleen uitrollen volgens vastgestelde regels, ingebed in van tevoren afgesproken kaders. De overheid heeft geen vrijbrief om maar van alles te doen. Haar werkruimte is ingekaderd in wetten en regels die op democratische wijze tot stand zijn gekomen. Nederland is een democratische rechtsstaat en dat betekent dat ook de overheid zich moet houden aan de geldende wetten en regels. Voor het uitvoeren van haar kerntaken heeft de overheid van de bevolking de macht gekregen om haar rol te kunnen spelen, binnen de democratisch tot stand gekomen wettelijke en politieke kaders. Daarom is overheidsmacht in Nederland nooit absoluut.

Overheidsbestuur moet op een democratische wijze tot stand zijn gebracht, en de overheid moet vervolgens handelen volgens democratisch bepaalde regels. Deze regels zijn niet in beton gegoten. Als het goed is evolueren ze mee met de veranderingen in de samenleving. De vraag is gerechtvaardigd