

Een communicatieve overheid met of zonder voorlichters

C.M.J. van Woerkum

Er is al geruime tijd iets mis in de relatie tussen overheid en burger. De verschillende ministeries doen haastig imago-onderzoek om te weten hoe erg het is. Wij hebben dit mogen doen voor het ministerie van LNV en onze conclusie moest zijn: het is heel erg. Maar opzienbarend is zo'n uitkomst al lang niet meer. De overheid is in z'n geheel verre van populair. Dat ze nu van op afstand wil regeren is daarom ook een heel hypocriet idee. Ze is door de burger immers allang op afstand geplaatst.

De crisis in het openbaar bestuur heeft dus een belangrijk betrekkingaspect. De relatie met de maatschappij deugt niet. Het is daarom voor de hand liggend dat de oplossing gezocht wordt in communicatie. Als een relatie verslechtert moet je praten. De overheid is tot de maatschappij veroordeeld en bijgevolg zal ze zich, of ze wil of niet, communicatiever moeten gedragen.

Dit zeggen niet alleen voorlichters, die het misschien het best zouden kunnen weten. Nee, de gedachte aan een meer communicatieve overheid vinden we minstens zo eloquent verwoord door beleidsambtenaren en bestuurders in allerlei bestuurslagen. Velen van hen volgen communicatiecursussen. Ook binnen de praktijk, bijvoorbeeld in de bestuurskunde, is er volop aandacht voor het communicatieve sturingsmodel, zoals een studie van Van der Poel heeft aangetoond. De grenzen van een dirigistische overheidsstrategie zijn verkend. We weten beter dan ooit hoe beperkt de mogelijkheden zijn om met regels de maatschappij te sturen. Regels betekent niet: geregeld. Het moet anders. Bijvoorbeeld met communicatie. Zegt iedereen.

Wat betekent dat alles voor de voorlichter? Men zou denken dat deze enthousiast de gedachte omhelst aan een communicatieve overheid die in gesprek met de maatschappij tot probleemoplossing wil komen. Zoals generaals glunderen bij het idee van wereldwijd inzetbare strijdmachten, uiteraard voorzien van het fraaiste materiaal, zo zou de voorlichter zich happy moeten voelen bij zoveel belangstelling voor zijn instrument. Maar zo simpel ligt het niet. Voorlichters zijn vaak nog verknocht aan hun werkterreintje, dat zo overzichtelijk leek en waar ze zich zo professioneel konden manifesteren. Een communicatieplan maken, laat dat maar aan hen over. Nu moeten ze de veiligheid van hun moeizaam verworven posities opgeven en in vaak ruimer politiek-bestuurlijk kader gaan denken, waar ze trouwens nauwelijks voor opgeleid zijn. We weten het best. Zo als een reclamekundige in marketingtermen moet kunnen denken, zo zou een voorlichtingskundige het bestuurskundige traject moeten beheersen. Kunnen ze de stap zetten? Willen ze dat? Sommigen wel, anderen daarentegen...

Ik wil de verschuivende functies van de voorlichter bespreken aan de hand van vier functies. Ik onderscheid:

1. Communicatie als informering
2. Communicatie als beleidsinstrument
3. Communicatie als managementinstrument
4. Communicatie als een activiteit van bestuur.

Bij de eerste functie is communicatie een verplicht onderdeel van het bestuurlijk opereren. Burgers hebben recht op bepaalde informatie. Bij de tweede is communicatie een produkt van bestuurlijk beleid, als één van de instrumenten, naast en in combinatie met andere. Bij de derde functie is beleid een produkt van (goede) communicatie. Communicatie wordt gebruikt om de beleidsvoorbereiding te optimaliseren. Bij de vierde functie tenslotte is communicatie beleid en beleid communicatie. Ze zijn identiek. Er wordt niet naar een bepaald beleidsprogramma gestreefd, maar de activiteit van het communiceren is op zichzelf datgene wat tot maatschappelijke probleemoplossing moet bijdragen. Probleemoplossing zonder dikke overheidsnota's, waarin staat hoe het moet. Dit klinkt wellicht vooralsnog theoretisch en vaag. Misschien is het dat ten dele ook wel, al zien we in de praktijk al vele toepassingen van dit idee. Ik zal straks verduidelijken.

Communicatie als informering

Hier wil ik het accent leggen op de openbaarmaking van beleidsvoornemens, hetgeen krachtens de Wet Openbaarheid van bestuur een verplichting is. Dit kan zowel actief als passief geschieden en gericht zijn op de burger in zijn rol als staatsburger die invloed wil uitoefenen op het beleid of in zijn rol als onderdaan die wil weten waar hij aan toe is. Ik wil me richten op het onderscheid tussen actief en passief.

De actieve openbaarmaking behoort tot de klassieke taken van de voorlichter. We kunnen hierover kort zijn. De voorlichter kan hier moeilijk gemist worden. Actieve openbaarmaking richting media veronderstelt bijvoorbeeld inzicht in de werking van nieuwsmidia, in de criteria die journalisten hanteren om de krant of een programma vol te krijgen. Het is een specialisme dat door de gewone beleidsambtenaar of zelfs de bewindspersoon niet zonder risico's kan worden overgenomen. Tenminste blijft een goed advies geboden.

Voor de voorlichters die bezig zijn met passieve informering geldt een ander verhaal. Ze krijgen in de toekomst te maken met aanzienlijk hogere eisen ten aanzien van de snelheid, actualiteit, volledigheid en accuratesse van informatie. De samenleving is zich aan het voorbereiden op de enorme mogelijkheden van informatietechnologie. Op bepaalde punten zien we al dat grote stappen gezet worden, zoals bij de Informatieservice van Korrelatie, waar een zeer omvangrijk databestand via de computer beschikbaar is voor de informatiebehoefte beller. Hier vinden we duidelijk een bedreiging voor de voorlichter die op informatietechnologisch gebied niet bijgepraat is.

Dit terrein moet in de naaste toekomst met voorrang verkend worden, als we willen voorkomen dat niet voorlichtingskundig geschoolde informatiekundigen hier de dienst gaan uitmaken.

Communicatie als een beleidsinstrument

Sinds het rapport Heroverweging Voorlichting in Rijksoverheid uit 1983 mogen we ongestraft over voorlichting als instrument spreken. We willen ons beperken tot de effectuering van bestaand beleid. Wat is communicatie waard om wenselijk gedrag te sturen? Voorlichters moeten vanuit een maatschappelijk probleem mee kunnen denken naar een bepaalde instrumentenmix. Nodig hiervoor is allereerst een sociaal-wetenschappelijke analyse van het probleem. Is het een gedragsprobleem? Hoe is dit gedrag op te delen? Wat zijn de determinanten van dit gedrag? Welke interventies zijn dan mogelijk? Hoe dient de samenhang daartussen te zijn? Wat is communicatie waard in dit mengsel van instrumenten? Dit is de sociaal-psychologische invalshoek. Daarnaast dienen we de even omvangrijke bestuurskundige literatuur over de 'tools of government' te kennen. Hierin wordt meer vanuit het politiek-bestuurlijke kader gedacht, van waaruit elk instrument een bepaalde invulling krijgt.

De voorlichtingskunde heeft op dit moment beide tradities geïntegreerd in haar huidige aanbod. Vooral aan het binnenhalen van de internationale bestuurskundige kennis is hard gewerkt. De vraag is in hoeverre de gemene voorlichter dit denken beheerst? Hoe staan ze in hun organisatie? De bedreiging komt hier vooral vanuit de hoek van bestuurskundig geschoolde beleidsambtenaren. Hebben ze de voorlichter nodig om de zeer diverse posities die *communicatie in een beleids- of interventiemix kan vervullen op een verantwoorde wijze af te wegen?* Ja, dat hebben ze, want over communicatie wordt in die kringen vaak bepaald ongenueanceerd gedacht. Overigens leidt dit eerder tot overschatting dan tot onderschatting. Men ziet bepaalde problemen, maar toch ook bepaalde mogelijkheden, over het hoofd. Maar willen voorlichters meepraten dan moeten ze wel wat te bieden hebben. Hier valt denk ik nog heel wat te winnen of te verliezen.

Communicatie als managementinstrument

We zijn niet gelukkig met deze betiteling, maar we kunnen ook niet op elk congres gaan experimenteren met een andere versie. Bedoeld is dat we communicatie inschakelen om tot een beter beleid te komen. Ik bedoel vooral: een beleid dat op meer acceptatie kan rekenen. Want dat is het probleem van de instrumentele benadering. Deze kan neigen tot het *decide-announce-defend* model, waarbij acceptatie-verwerving start als het beleidsproces afgerond is. Vaak valt er dan niet veel meer te redden. Terwille van een betere acceptatie moet communicatie in de beleidsvorming worden geïntegreerd.

Dit is mede nodig om het schema te doorbreken dat veel beleid op dit moment beheerst. Daarin krijgen georganiseerde staatsburgers, bijvoorbeeld de milieubeweging, het politiek-bestuurlijke apparaat zover dat ze met allerlei beleid komen.

Vervolgens wordt dat van toepassing verklaard op groepen van onderdanen die tot dan toe niet in het proces werden betrokken. Noelle Aarts heeft recentelijk onderzoek afgesloten en een rapport geschreven, dat laat zien dat het Natuurbeleidsplan volgens dit model tot stand is gekomen. Nu vinden in de provincies (uitgestelde) discussies plaats met boeren. Die hadden beter veel eerder kunnen plaatsvinden.

Kennelijk werkt onze representatieve democratie onvoldoende om goed afgestemd beleid te

garanderen. De interactie met de maatschappij via de politieke kanalen faalt. Nu kunnen we het hele politieke systeem eens goed bekijken en zien hoe dit beter kan. Ik ben daar voor. Maar vooralsnog is die interactie toch een probleem en moet nagedacht worden over nieuwe vormen van participatie. Ik zeg nieuwe vormen, want de oude inspraak-formule voldoet bepaald niet.

Communicatie gericht op een beter afgestemd, geaccepteerd, beleid heeft alleen zin als het beleid veel meer geflexibiliseerd wordt dan nu veelal het geval is. De overheid moet daartoe haar eigen rationaliteit, hoe ze problemen definieert en in een bepaald oplossingsperspectief ziet, onderkennen en weten hoe zich dit verhoudt tot de rationaliteit van onderdanen. Ze moet m.a.w. reflectief kunnen denken, van de omgeving naar zichzelf. En het beleid moet overigens zowel naar vorm en inhoud transparant zijn. Dit zijn nogal forse criteria, waaraan dan ook menig beleidsproces niet voldoet.

Hier moet de voorlichter zowel in de voorwaarde scheppende sfeer als in de uitvoerende sfeer actief zijn. Hij moet intern de geesten rijp maken om een ander soort beleidsvoering en extern een nieuwe participatieve methodologie gestalte geven. Kan hij dat? De voorlichtingskunde is op dit vlak de laatste tijd druk bezig, ook internationaal (ik denk aan het werk van Niels Röling), maar ook in het veld zien we zeer interessante experimenten, niet in de laatste plaats bij LNV. Maar wederom: wat weet de gemene voorlichter van deze materie? Pakt hij de uitdaging die hier ligt, of laat hij e.e.a. maar liever over aan bijvoorbeeld organisatiekundige, waar het bijvoorbeeld gaat om het veranderen van de interne cultuur. Natuurlijk kan een voorlichter niet alles. Zijn takenpakket wordt zo wel erg uitgerekt. Toch lijkt het zeer wenselijk dat vanuit een communicatieve invalshoek naar beleidsvorming gekeken wordt. Iemand zal dit toch moeten doen.

Beleid als communicatie

Tenslotte: beleid als communicatie. Ik bedoel hiermee dat voor het oplossen van maatschappelijke problemen niet altijd expliciet bestuurlijk beleid noodzakelijk is. Soms kunnen de verschillende partijen in het land er zelf ook uitkomen, zoals bijvoorbeeld (meer geformaliseerd) te vinden is bij verschillende convenanten. De overheid kan dit proces vanaf afstand faciliteren en mediëren. Op dit moment is de overheid op deze manier betrokken bij milieuproblemen, bij regionale natuurontwikkeling en bij de communicatie over biotechnologie.

Vanuit communicatief oogpunt gezien gaat het hierbij zo mogelijk om een bepaald soort onderhandelingsproces tussen maatschappelijke actoren, waarbij niet alleen het resultaat telt, maar ook het proces waarlangs dit resultaat wordt bereikt.

Alleen met een goed proces krijg je een vormvast resultaat, dat tegen een stootje kan. Essentieel daarbij is het ontstaan van sociale leerprocessen. De partijen leren al doende waarom de ander bepaalde opvattingen koestert. Natuurliefhebbers leren de natuurvisie van boeren te begrijpen en omgekeerd. Een draagvlak voor beleid kun je, als het er niet is, meestal niet vormen. Wanneer dit woord draagvlak klinkt is er doorgaans, zo is mijn ervaring, iets grondig mis. Maar het kan wel uit de interactie tussen de verschillende actoren ontstaan. Het is dan ook geen extern beleid meer maar hun eigen beleid, dat ze zelf vormen.

Er is een omvangrijke literatuur over mediating die wij recentelijk hebben bestudeerd. Onder andere Elroy Bos heeft er gebruik van gemaakt in zijn studie naar nieuwe formules voor de communicatie van de Landinrichtingsdienst. Is dit werk voor voorlichters? Ik denk van wel. Maar alweer: het veronderstelt een grondige studie van deze moderne methoden van onderhandeling en overleg. Er zitten massamediale maar eerst en vooral interpersoonlijke kanten aan deze methodologie. Als voorlichters zich op dit gebied niet dienstbaar weten te maken zullen andere beleidsambtenaren in dit gat springen.

Conclusie

De conclusie moet zijn dat de gewone voorlichter voor niet geringe uitdagingen staat. Voorlichtingswerk is altijd al een sterk cultureel bepaalde professie geweest. De voorlichter met een bagage uit de zeventiger jaren kreeg het in de tachtiger jaren zwaar te verduren. Nu worden er weer geheel nieuwe eisen gesteld. De theorievorming in de voorlichtingskunde is zeer sterk in beweging, reagerend op een zich ontwikkelende overheidspraktijk. Het zou mooi zijn als voorlichters hier het voortouw zouden nemen. De overheid zal communicatiever worden, met of zonder voorlichters. ■