

# de ontwikkelingsgang van overheidscommunicatie in Nederland; een ideaaltypische schets

pieter van harberden  
eric verkaar

## SCHEEFGROEI

Als men Hans Hillen, directeur Voorlichting op het Ministerie van Financiën, mag geloven, dan is de politieke belangstelling voor het communicatieve aspect van overheidsbeleid doorgaans niet bijzonder groot. Ook ambtelijk zou de belangstelling voor overheidscommunicatie niet overweldigend zijn (Hillen, 1987). Anders ligt dit, althans zo menen wij, in wetenschappelijke kring. Recente publicaties over overheidsvoorlichting (o.a. Katus 1984; Nijhof 1985; Van Riel 1986) duiden op een groeiende interesse. Voegt men daarbij de studies over modaliteiten als city marketing (Van der Veen & Voogd 1987; Borchert en Buursink 1987), inspraak/participatie (Kalk 1987) en public relations in de publieke sector (Seitel 1984), dan kan men, met een beroep op de feiten, moeilijk beweren dat overheidscommunicatie als veld van onderzoek stiefmoederlijk wordt behandeld.

Wat wel opvalt in de wassende stroom van publicaties is een zekere mate van scheefgroei; de literatuur staat bol van normatieve discussies over de grenzen van de overheidsvoorlichting. En de litanie van de Rekkelijken versus de Preciezen wordt dusdanig vaak gezongen, dat dit ten koste gaat van meer beschrijvende, analyserende inventarisaties. Na Dekker (1969) zijn er geen pogingen meer ondernomen om het veld van de overheidscommunicatie systematisch in kaart te brengen.

## FOCUS EN MODUS

Het begrip overheidscommunicatie staat hier voor bewuste en min of meer systematische communicatieprocessen in het openbaar bestuur, waarbij bestuurders en bestuurden én als zender, én als ontvanger kunnen optreden. Benadrukt moet worden dat deze conceptualisering indifferent staat tegenover de intenties van de informatievzending. Voorlichting, public relations, participatie/inspraak en promotie/city marketing zien wij dan ook als verschillende modaliteiten van overheidscommunicatie.

Met betrekking tot dit veld van onderzoek is door ons een tweeledige probleemstelling geformuleerd: a. Hoe ontwikkelt zich de overheidscommunicatie in Nederland?; b. welke factoren bevorderen c.q. remmen dit ontwikkelingsproces?

Op basis van een literatuurstudie en gesprekken met enige informanten, d.w.z. personen die hetzij wetenschappelijk, hetzij ambachtelijk actief zijn op het terrein van de (overheids)communicatie (1), is door ons gesleuteld aan een onder-

zoeksinstrumentarium (zie onder) en vervolgens beproefd in een vooronderzoek. Ten behoeve van onze "proeftuin" werd medewerking gezocht van actoren op de onderscheiden bestuurslagen: een ministerie, een provincie en twee gemeenten (verschillend van omvang)(2).

Daarnaast werd van de bezochte communicatiediensten (varend onder verschillende vlaggen) zoveel mogelijk communicatiemateriaal verzameld en geanalyseerd. Ook vonden enige "observaties" plaats, zoals bijvoorbeeld het bijwonen van werkbijeenkomsten van overheidsvoorlichters.

Het werken in de "proeftuin" was leerzaam: de analyse van het communicatiemateriaal leverde geen aanvullende informatie, maar slechts feitelijkheden op. Ook bleek het moeilijk te zijn een compleet beeld van het communicatiegebeuren te krijgen. Vervolgens werd besloten tot beëindiging van de zgn. "observaties". Het was bepaald niet zeker dat we aldus nieuwe feiten aan het daglicht konden brengen. Bovendien ging het om zeer arbeidsintensieve activiteiten.

Het derde door ons beproefde onderzoeksinstrument, gestructureerde diepte-interviews, bleek goed te voldoen. Desalniettemin besloten we te kiezen voor twee sporen: gestructureerde diepte-interviews en een aanvullende schriftelijke vragenlijst. Bepaalde gespreksonderwerpen (bijvoorbeeld de opleiding van het personeel, de mediakeuze en het benutten van intermediaire kaders) vroegen naar onze inschatting om een vorm van deskresearch in eigen huis en leenden zich zeer wel voor een schriftelijke bespreking. Andere onderwerpen (bijvoorbeeld ontwikkelingen met betrekking tot de communicatiedoelstellingen en de inbedding van communicatie in het beleidsproces) zouden bij voorkeur in een wat diepergravend gesprek doorvorst moeten worden (3).

Op grond van de ervaringen in het vooronderzoek werd tenslotte besloten gemeenten van verschillende omvang in het uiteindelijke onderzoek "mee te nemen". Immers, aangenomen mocht worden dat er op deze bestuurslaag aanzienlijke verschillen in het reilen en zeilen van de overheidscommunicatie zouden bestaan. Naast vier ministeries (4) en zes provincies, is dan ook een dertigtal gemeenten onderzocht.

Als men de indeling van Derksen (1980) voor gemeenten (met een kleine aanpassing) overneemt, ging het om drie kleine (tot 5.000 inwoners), vier middelgrote (tussen 5.000 en 10.000 inwoners), twaalf grote (tussen 10.000 en 50.000 inwoners) en 11 zeer grote gemeenten (meer dan 50.000 inwoners).

Gegeven de probleemstelling was een explorerend onderzoek geïndiceerd. Om die reden zijn de onderzoeksobjecten op inhoudelijke (met name wat betreft de ministeries en de provincies) en pragmatische (5) gronden geselecteerd.

Steeds trad het (plaatsvervangend) hoofd van de communicatiedienst (veelal varend onder de vlag voorlichting) van de betreffende overheidsorganisatie als gesprekspartner op. Indien zo'n dienst of afdeling ontbrak - de situatie in kleinere gemeenten -, is gesproken met de voor communicatie (lees: voorlichting) eerstverantwoordelijke.

De interviews werden eind 1986 en in het voorjaar van 1987 gehouden. De gesprekken werden op tape vastgelegd en uitgewerkt aan de hand van de gebruikte itemlijst. De schriftelijke vragenlijst werd aan het eind van het interview bij de respondent achtergelaten.

Onder erkenning van het feit dat dataverzameling en analyse zich nooit geheel gescheiden voltrekken, merken we op dat de uiteindelijke analyse eind 1987 plaatsvond. In die periode is ook het eindverslag geschreven.

## **DE ONTWIKKELINGSGANG VAN OVERHEIDSCOMMUNICATIE; 5 FASEN**

### **Werken met ideaaltypen**

Ons onderzoek levert een aantal "plaatjes" op van de wijze waarop bij de verschillende overheden communicatieprocessen plaatsvinden, alsook de ontwikkeling daarvan. De geschoten plaatjes vertonen in sommige opzichten dermate veel overeenkomsten en in andere opzichten dusdanig veel verschillen, dat het ons inziens mogelijk is om 5 ideaaltypen te schetsen. En dit wel zodanig, dat daarmee een bepaalde ontwikkelingsgang is te traceren. De ideaaltypen sluiten min of meer op elkaar aan. Het is dan ook mogelijk te spreken van één proces met 5 fasen.

Op grond van ons speurwerk menen we te mogen stellen dat de overheidscommunicatie in Nederland zich volgens bepaalde lijnen ontwikkelt, en dat in deze *natural history* een vijftal fasen is te onderscheiden. Deze ontwikkeling wordt beïnvloed, hetzij bevorderend, hetzij remmend door een aantal factoren (zie blz. ... Stimulerende en remmende factoren).

Benadrukt moet worden dat de fasen in hun zuivere vorm niet bestaan. De ideaaltypen zijn geconstrueerd op basis van extrapolatie van essentiële kenmerken. In de realiteit is het dan ook zelden of nooit mogelijk de communicatiesituatie van een bepaalde actor in één ideaaltype te vangen. Voor een "puntgave" kenschets dient men veelal van meerdere typen gebruik te maken.

### **Communicatie... omdat het moet**

Op deze fase is het etiket overheidscommunicatie nauwelijks van toepassing. Wanneer men naar de *doelstellingen* kijkt, constateert men dat die nauw aansluiten bij de opgelegde verplichtingen in de verschillende wetten. Er is sprake van een vooral passief naleven van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB); informatieverzending vindt plaats binnen de wettelijke kaders. Het actieve element ontbreekt nagenoeg in de doelstellingen. En van het op systematische wijze opvangen van informatie, is in het geheel geen sprake. De politiek wordt geacht signalen vanuit de samenleving op te vangen en door te spelen.

De communicatie is meestal zo georganiseerd, dat een ambtenaar, van wat voor afdeling dan ook, het werk (lees: algemene voorlichting) voor een klein gedeelte van zijn tijd er bij doet. Dit geringe tijdsbeslag is voldoende, omdat de onderscheiden afdelingen ook rechtstreeks communiceren met burgers. De passieve voorlichting doen zij zelf.

De betrokken ambtenaar is ook niet deskundig op het gebied van overheidscommunicatie of -voorlichting. Hij voelt zich ook geen communicatiedeskundige of voorlichtingskundige en is dus ook geen lid van een beroepsvereniging (bijvoorbeeld VVA, NEVO). Van *professionalisering* is volstrekt geen sprake.

Kijkend naar de wijze waarop communicatie is *ingebed in het beleidsproces*, blijkt dat communicatie en beleidsproces een paar apart vormen. Als er iets naar buiten wordt gebracht, gebeurt dat vooral op intuïtieve gronden en zeker niet op basis van een duidelijke visie op de relatie tussen beleid en communicatie.

Er wordt dan pas iets naar buiten gebracht, wanneer een beleidsambtenaar of iemand van B & W een boodschap op het bureau van de ambtenaar-voorlichting (zie boven) heeft gedeponereerd. Deze fungeert dan als een boodschappenjongen.

Met uitzondering van zijn eigen beleidsveld, is hij ook nauwelijks of niet op de hoogte van hetgeen in de beleidsvoorbereiding speelt. Hij weet niet of en, zo ja, wanneer een en ander naar buiten moet. Iemand schetste een dergelijke situatie als volgt: "Wanneer de pannen al op tafel staan, mag de voorlichter verkondigen dat dit het geval is" (6).

Wat de *onderwerpen* betreft waarover men communiceert: dit is volkomen afhankelijk van "de waan van de dag". Een planmatige aanpak ontbreekt. "Het is allemaal ad hoc wat de klok slaat", aldus een onderzoekspersoon.

Grosso modo gaat het over onderwerpen van aanvaard beleid. Controversiële onderwerpen worden "gemedend als de pest". Maar aan deze gedragslijn wordt niet altijd de hand gehouden. Twee citaten: "Ik ken wethouders die, als ze publiciteit zoeken, overal het schijt aan hebben". En: "Als onze burgemeester iets kwijt wil, houdt niemand hem tegen".

Segmentatie van *doelgroepen* komt niet voor in het vocabulair van de ambtenaar-voorlichting. Als er informatie verzonden wordt, gaat dit naar "de" bevolking in zijn algemeenheid, dus naar iedereen.

Over de keuze van *media* is eigenlijk nog nooit nagedacht. Men bewandelt het pad dat gevormd is door de traditie: mededelingen worden opgehangen op de daarvoor aangewezen plaats (in het publikatiekastje of anderszins) en verplichte openbare bekendmakingen verschijnen als advertentie in de krant. En, indien dat "door hoger hand" is voorgeschreven, worden stukken ter inzage gelegd. Omdat men noch doelgroepgericht, noch mediumbewust opereert, wordt er ook niet nagedacht over het gebruik van *intermediaire kaders*. Ook *reflectie* op communicatie-activiteiten ontbreekt volkomen. Wat valt er ook te evalueren !?

## **Overheidscommunicatie... een zaak van liefhebbers**

De overheidscommunicatie krijgt enigszins vorm. De volgende typering is treffend: "Er staat een huis in de steigers, maar het is zeer de vraag of er een beroep op een architect is gedaan".

Het geven van openheid van zaken is de voornaamste *doelstelling*. En die doelstelling zou er ook zonder de WOB zijn geweest. Er is (en was) een grote bereidheid tot het verstrekken van informatie (passieve voorlichting). Commissievergaderingen zijn openbaar en de burgers kunnen een abonnement op de raadstukken nemen. Ook de actieve voorlichting komt van de grond: via de media worden de burgers geïnformeerd over vergaderingen, agenda's, besluiten, enz... Een enkele keer wordt zelfs een informatieavond (bijvoorbeeld over de aanleg van een weg) georganiseerd.

Een uitgesproken doelstelling is ook dienstverlening aan de burgers. In de praktijk betekent dit, dat de burgers aan het desbetreffende loket geholpen worden en eventueel worden doorverwezen naar andere instanties.

Het effectueren van beleid door middel van communicatie is geen doelstelling, hoewel communicatie soms wel als zodanig gebruikt wordt. Beleidsproblemen worden voornamelijk door middel van verordeningen aangepakt.

Van een systematisch opvangen van informatie is geen sprake. Men volstaat met de informele informatie, die binnenkomt via de reeds aanwezige "antennes" (sprekuren van B & W, informatie van ambtenaren).

Het voorlichtingswerk (lees: actieve voorlichting) wordt verricht door een beleidsmedewerker, die er wel wat tijd aan mag spenderen. *Organisatorisch* is voorlichting ondergebracht bij de afdeling waar de betrokken medewerker werkzaam is.

De passieve voorlichting gebeurt hoofdzakelijk door de verschillende beleidsafdelingen.

Van *professionalisering* is geen sprake. De medewerker is niet als communicatiespecialist opgeleid. Hij is een echte self-made man of heeft slechts een basiscursus gevolgd. Hij doet zijn werk uit pure interesse of is, gelet op bepaalde kwaliteiten ("Hij heeft een goede pen en een vlotte babbel"), daarvoor gevraagd. Kijkend naar de *inbedding in het beleidsproces*, geldt dat het communicatiewerk louter en alleen is opgesloten in de beleidsuitvoerende fase. De voorlichter is niet betrokken bij de beleidsvorming. Vaak moet hij in de krant lezen wat er zich in de beleidsvormingsfase afspeelt. Als er iets naar buiten gebracht moet worden, is hij daarbij veelal betrokken. Maar het gebeurt ook regelmatig dat hij links of rechts gepasseerd wordt.

Op hetgeen naar buiten gaat, heeft hij inhoudelijk geen invloed. Hij fungeert als doorgeefluik van "hapklare brokken". Van de voorlichtingsman wordt verwacht dat hij zich gedraagt als een "koude bakker". "Ik mocht de broodjes van anderen verpakken in een fraai persbericht". En vaak wordt de tekst van dit persbericht kant en klaar geleverd.

De *onderwerpen* waarover berichten naar buiten gaan, zijn niet controversieel van aard. Ze vallen in de categorie van aanvaard beleid. De keuze van de onderwerpen gebeurt in hoge mate ad hoc. Een planmatige benadering (bijvoorbeeld op jaarbasis) ontbreekt. De politieke agenda is maatgevend.

De berichten die uitgaan, zijn, op een enkele uitzondering na (m.n. ten aanzien van etnische minderheden), gericht op "de" bevolking. Van segmentatie van *doelgroepen* is geen sprake.

De bevolking wordt met behulp van meerdere *media* (berichten ad valvas; verplichte publikaties in de krant; persberichten) geïnformeerd. Daarbij ligt een zwaar accent op persvoorlichting. Slechts mondjesmaat richt men zich direct tot het publiek. Wanneer dit al gebeurt, maakt men bijna altijd gebruik van materiaal (folders) dat door anderen (b.v. een ministerie) is geleverd. En als men zelf iets maakt, betreft dit vaak de bekende gemeentegids (een gemeentelijk adresbestand, gelardeerd met advertenties van de plaatselijke middenstand).

Omdat publieksvoorlichting slechts op beperkte schaal voorkomt, wordt er niet gedacht in termen van *intermediaire kaders*. Als men er een enkele keer gebruik van maakt, gebeurt dat meer op toevallige gronden dan welbewust. En aan *reflectie* op de voorlichting wordt niet gedacht.

## Communicatie... een zaak van ambachtslieden

De overheid maakt een begin met communicatie op professionele grondslag en dit is in alle opzichten merkbaar. Zo is volstrekt duidelijk wat men met de communicatie wil bereiken. Actieve openbaarheid en dienstverlening aan de burgers zijn de *doelstellingen*. Men vindt dat iedereen op de hoogte moet zijn van hetgeen zich bij de overheid afspeelt. Daarnaast wil men door het verstrekken van informatie (bijvoorbeeld over huursubsidies, kindercrèches, e.d.) de burgers behulpzaam zijn, de weg wijzen in het woud van regelingen.

Ook al ligt er een zwaar accent op het zenden van informatie, er wordt een begin gemaakt met het meer systematisch opvangen van informatie: de knipselkrant doet zijn intrede en een enkele keer wordt er een informatie-avond of een hoorzitting georganiseerd. Ook vinden er gesprekken met buurtverenigingen e.d. plaats.

De inspraak is voornamelijk een zaak van de onderscheiden beleidsafdelingen. De mensen van voorlichting zijn dan mede-organisator en zeker geen regisseur. Aan public relations doet men wel wat - dit onder het motto "Do good and tell it" -, maar dat mag geen naam hebben. Het zou bepaald overdreven zijn public relations hier aan te duiden als een modaliteit van overheidscommunicatie.

Ook de *organisatie* van de overheidscommunicatie ondergaat een verandering. Aan de functie voorlichting (lees: actieve voorlichting) wordt zoveel waarde gehecht, dat men daarvoor een full-time formatieplaats reserveert. Deze plaats kan worden ingenomen door een full-time voorlichter, maar soms geeft men er de voorkeur aan om de functie te laten vervullen door meerdere mensen. Om deze formatieplaats binnen te halen, wordt er een voorlichtingsnota geschreven.

Men erkent de noodzaak van *vakbekwaamheid*: men kiest voor mensen die een specifieke opleiding hebben genoten of zich via cursussen hebben bekwaamd. Veelal treden deze toe tot een beroepsvereniging (VVA; NGPR & Voorlichting; NVJ).

Bij de vervulling van vacatures is journalistieke ervaring een belangrijk profiel-element. Dat het "ambachtelijke" wordt gevraagd, is, gelet op de wijze waarop communicatie is *ingebied in het beleidsproces*, logisch. Communicatie zit voornamelijk in de uitvoeringsfase: het maken van persberichten en folders (bijvoorbeeld over het zwembad en de muziekschool), het maken van de kabelkrant, het redigeren van de nieuwsrubriek in de plaatselijke of regionale krant, het maken van een diaserie, het inrichten van een tentoonstelling en een soepele omgang met de pers zijn belangrijk.

Een bredere inbedding in het beleidsproces wordt door de voorlichter(s), echter wel als wenselijk ervaren. Men poogt dan ook al in de voorbereidingsfase geïnformeerd te zijn over de beleidsplannen, zodat men niet voor verrassingen komt te staan. Via informale contacten met medewerkers van de beleidsafdelingen tracht men informatie in te winnen. En ook al zijn niet alle afdelingen "voorlichtingminded", de voorlichter ziet het eten nu voordat de pannen op tafel staan. Hij is goede maatjes met de kok en mag nu af en toe onder het deksel kijken. Ook heeft hij zo'n sterke positie, dat hij producten, die onder de "jargonaise" zitten, niet zonder meer door laat gaan.

Wat de *onderwerpen* betreft wordt wel enige planmatigheid (een summier jaarplan) betracht, maar ad hoc-zaken blijven de overhand houden. "Politiek is een te ad hoc bedrijf om alles in een plan te vangen. Als voorlichter moet je wel ad hoc werken", aldus een informant.

De onderwerpen waarover men communiceert, vallen binnen de categorie van aanvaard beleid. Dat geldt ook voor de onderwerpen die in een enkele campagne (hondepoepe, probleemstoffen) onder de aandacht van het publiek worden gebracht.

Als een bepaalde boodschap naar een bepaald publiek moet (industriële geluidshinder, etnische minderheden), gaat men over tot segmentatie van *doelgroepen*. Maar het leeuwendeel van de informatie gaat naar "de" bevolking. Daarbij kan men over een behoorlijk aantal *media* (zie boven) beschikken. Op basis van de boodschap en de doelgroep wordt daaruit een welbewuste keuze gemaakt. Daarnaast speelt (nog steeds) persvoorlichting een uitermate belangrijke rol. *Intermediaire kaders* (bijvoorbeeld Veilig Verkeer Nederland) worden een enkele keer benut, omdat deze dichter bij een doelgroep staan. Maar dit is zeker geen regel.

*Reflectie* op de communicatie-activiteiten vindt om praktische redenen (geen tijd, geld en mankracht) niet plaats. Men laat zich leiden door "Fingerspitzengefühl" en benut de feedback, die men min of meer toevallig heeft gekregen.

## **Communicatie... in bestuurlijk vaarwater**

Overheidscommunicatie wordt meer en meer op professionele leest geschoeid en krijgt een bredere inbedding in het beleidsproces.

Dit wordt onder meer zichtbaar in de onderliggende *doelstellingen*. Men streeft naar zo groot mogelijke openheid en openbaarheid en wil diensten verlenen aan het publiek. Daarnaast wordt communicatie ingezet om de relatie met de omgeving te bewerken (public relations). En ook gaat men communicatie zien als een instrument om beleidsdoelstellingen te realiseren. Campagnes, bijvoorbeeld met het oog op het terugdringen van de vervuiling of ter bestrijding van het vandalisme, worden dan als passend ervaren.

Het opvangen van informatie en met name de inspraak wordt in methodisch opzicht uitgebouwd. Ook tracht men de inspraak meer centraal te regisseren.

Wil men het beleidsinstrument communicatie met kans op succes inzetten, dan is een bredere *inbedding in het beleidsproces* noodzakelijk. Naast een stevige positie in de uitvoerende en voorbereidende fase, begint men ook, zij het schoorvoetend, activiteiten te ontplooiën in de probleemsigalerende (formalisering van de "oor- en oogfunctie") en evaluerende fasen van het beleidsproces.

Maar ook in *organisatorisch* opzicht treden er veranderingen op. Formalisering van de (informele) contacten tussen communicatiedeskundigen en de beleidsafdelingen acht men noodzakelijk. Ook probeert men werkafspraken te maken tussen de centraal opererende communicatiedeskundigen en de voorlichters op de diverse beleidsvelden (zie ook onder).

Al degenen die zich met de communicatie bezighouden hebben een specifieke *opleiding* gevolgd. Tevens ontstaat er een zekere specialisering per beleidsveld (milieu, welzijn, enz.). Medewerkers volgen regelmatig cursussen om op het vak-

gebied op de hoogte te blijven van actuele ontwikkelingen. Veelal is men ook aangesloten bij een beroepsvereniging.

De *onderwerpen* waarover men communiceert zijn voornamelijk gerelateerd aan het beleid. Er wordt dus vooral gecommuniceerd over beleidsvoornemens en -maatregelen, hetgeen een zekere planmatigheid mogelijk maakt. En hierbij heeft men minder last van koudwatervrees; regelmatig vindt er communicatie plaats over controversiële onderwerpen, vallend buiten de categorie van aanvaard beleid (bijvoorbeeld: gemeentelijk vredesbeleid, bouw van nieuw stadhuis).

Segmentatie van *doelgroepen* wordt als vanzelfsprekend ervaren. Per boodschap zoekt men naar de relevante doelgroep(en) en vervolgens wordt bezien hoe, met behulp van welke media (-cocktail) - er kan gekozen worden uit een breed scala van media - de boodschap overgedragen moet worden. En mede omdat men beducht is voor informatie-overlast, wordt "de" bevolking in zijn algemeenheid steeds minder benaderd. Ook wordt er veelvuldig en systematisch gebruik gemaakt van *intermediaire kaders*, want aldus zijn bepaald doelgroepen (bijvoorbeeld achterstandsgroepen) beter bereikbaar.

*Reflectie* op de communicatieactiviteiten wordt niet geschuwd. Af en toe vindt er evaluatie plaats, zij het meestal intern en ambtelijk. Het doelbereikingsonderzoek is dan de meest voorkomende vorm.

## Communicatie als een beleidsinstrument

In deze fase is communicatie een volwaardig beleidsinstrument geworden, vergelijkbaar met instrumenten als wet- en regelgeving of subsidiëring. Per beleidsprobleem wordt bezien welk instrument of welke mix van instrumenten bruikbaar is. En als het instrument communicatie wordt benut, gebeurt dat op professionele basis.

Dat communicatie eerst en vooral als een beleidsinstrument wordt beschouwd, heeft consequenties voor de andere *doeleinden*. Openbaarheid, dienstverlening en public relations worden wel als doelstellingen, maar dan niet als autonome doelstellingen onderkend. Informatie over het reilen en zeilen van de overheid wordt niet slechts verzonden met het oog op de openbaarheid van het bestuur, maar ook ter bevordering van de acceptatie van bepaalde beleidsmaatregelen. Een isolatiecampagne mag dan wel de belangen van geïnteresseerde burgers dienen, belangrijk is dat er een forse energiebesparing wordt bewerkstelligd. Dit geldt *ceteris paribus* ook voor het fenomeen participatie/inspraak.

De doelstellingen inzake communicatie zijn verwoord in een communicatienota, die politiek geaccordeerd is. Maar ook in latere fasen blijft communicatie onder politieke controle staan.

De *inbedding van communicatie in het beleidsproces* is compleet: in alle fasen van het beleidsproces wordt het instrument ingezet. Dit is mede mogelijk, omdat in *organisatorisch* opzicht is voldaan aan zekere randvoorwaarden: er zijn tussen de communicatiedeskundigen en de beleidsafdelingen goede structurele contacten. Er zijn gespecialiseerde communicatiedeskundigen bij de onderscheiden beleidsafdelingen actief. Daarnaast is er een centrale communicatiedienst (stafafdeling) die de decentrale communicatiedeskundigen ondersteunt.



Vanzelfsprekend beschikken de communicatiemensen over *professionele kennis* van zaken, welke via cursorische activiteiten op peil wordt gehouden. Zij zijn lid van een beroepsvereniging.

De *onderwerpen* waarover communicatie plaatsvindt worden voornamelijk ingegeven door het beleidsproces, hetgeen impliceert dat er ook over onderwerpen wordt gesproken die men met de term niet-aanvaard beleid kan aanduiden. Ook over controversiële onderwerpen (bijvoorbeeld stralingsgevaar bij gebruik van kernenergie) wordt gecommuniceerd. En dit alles wordt vastgelegd in een jaarplan dat, nadat het politiek is geaccordeerd, wordt uitgewerkt in communicatieplannen per onderwerp.

Er is sprake van ver doorgevoerde doelgroepsegmentatie. En om de beoogde *doelgroep(en)* te bereiken, is in principe elk medium beschikbaar. De keuze van de *media* is afhankelijk van de boodschap en de doelgroep. Aan het gebruik van *intermediaire kaders* ligt een hecht doortimmerde strategie ten grondslag.

Binnen financiële grenzen doet men regelmatig onderzoek naar het geheel van communicatieve activiteiten. Bij *reflectie* is er niet slechts interesse voor de vraag naar de doelbereiking, maar ook voor het communicatieproces in zijn volle omvang.

## STIMULERENDE EN REMMENDE FACTOREN

De ontwikkelingsgang over de overheidscommunicatie wordt door diverse factoren, deels favoriserend, deels remmend van aard, beïnvloed. Daarbij kan men een onderscheid maken tussen algemeen maatschappelijke factoren enerzijds en situationele factoren anderzijds.

### Algemeen maatschappelijke factoren

In de conceptie van de verzorgingsstaat wordt een belangrijke rol toegekend aan de overheid bij de organisatie en planning van het economisch, sociaal en cultureel leven. Dit principe wordt zichtbaar in een uitdijend takenpakket van de overheid. Deze *toenemende regulering* brengt de noodzaak tot communicatie met zich mee. De start van diverse provinciale en gemeentelijke voorlichtingsdiensten in de jaren '50 en '60 vormt daarvan de neerslag.

Eind jaren '60, begin jaren '70 komt het openbaar bestuur onder druk te staan. Burgers willen meer greep krijgen op het functioneren van de overheid. Informatie over het doen en laten van de overheid is daartoe een eerste voorwaarde. Bevordering van de openbaarheid van bestuur, later vastgelegd in de Wet Openbaarheid van Bestuur, wordt dan een belangrijke doelstelling van overheidscommunicatie.

De *democratiseringsgolf* heeft er eveneens toe bijgedragen dat men ook dienstverlening als een doelstelling heeft erkend. Informatie van de overheid moet de burger attenderen op voorzieningen (huursubsidie, eenmalige uitkering), waar op hij recht kan doen gelden.

De *economische groei* in de jaren '60 en '70 was een gunstige voedingsbodem voor de ontwikkeling van de functie voorlichting. Het toenemend aantal functionarissen illustreert dat.

Sinds begrippen als Herwaardering, Heroverweging en Versleuteling tot het bestuurlijk jargon zijn gaan behoren, wordt ook het veld van overheidscommunicatie geconfronteerd met bezuinigingsoperaties. Met name de doelstellingen openbaarheid en dienstverlening moeten een veer laten. Speciaal de poot van de informatieontvangst (lees: inspraak) moet het ontgelden.

Moet er op bepaalde doelstellingen van overheidscommunicatie worden ingeleverd, dit geldt zeker niet voor communicatie als beleidsinstrument. Dat er op dit punt groeiruimte is, is goeddeels toe te schrijven aan het feit dat het hier gaat om een relatief goedkoop en soms onmisbaar instrument.

Groeikansen zijn er ook, nu zoveel gemeenten, met het oog op financiën en werkgelegenheid, hun hoop vestigen op stadspromotie/city marketing. De ontwikkeling hiervan tot een modaliteit van overheidscommunicatie is bepaald niet uitgesloten.

### Situationele factoren

Naast meer algemeen maatschappelijke factoren spelen situationele factoren een rol. Zo is *de schaal*, waarop een overheidsorganisatie opereert, er een. In kleinere gemeenten komt veel (informele) communicatie voor. De lijnen tussen bestuurders en bestuurden zijn kort. Men kent elkaar en ook de ambtenaren kunnen een antennefunctie vervullen. Tot een bepaalde grens is formalisering van de overheidscommunicatie niet nodig.

Vergroting van een gemeentelijk territorium door gemeentelijke herindeling kan een einde maken aan dit uitgangspunt. Dit is ook het geval, wanneer een gemeentebestuur op de promotietoer gaat en voor dit werk iemand aantrekt, die dan vervolgens voorlichting er maar bij moet doen.

Er zijn nog meer factoren te noemen die de overheidscommunicatie kunnen bevestigen of belemmeren. Sommigen zijn buiten, anderen binnen het overheidsapparaat gelegen.

De aan- of afwezigheid van *actiegroepen* is een voorbeeld van een buiten het overheidsapparaat gelegen factor. Wanneer er rondom bijvoorbeeld stadsvernieuwingsprojecten actiegroepen ontstaan, zal de overheid eerder tot communicatie overgaan, dan wanneer er geen "gladiators" in de politieke arena aanwezig zijn.

Ook is het mogelijk dat bepaalde organisaties *activiteiten in de sfeer van de overheidscommunicatie* ontplooiën en aldus de overheid werk uit handen nemen. Te denken valt aan een lokale omroep, mits deze als journalistiek medium tot ontwikkeling is gekomen, maar ook aan een industriële ontwikkelingsmaatschappij, werkend voor een bepaalde regio, en een actieve VVV. Zij kunnen in een bepaald gebied promotionele of andere communicatieactiviteiten ontplooiën, zodat de gemeente of provincie dat werk niet zelf hoeft te doen.

Ook de *houding van de politiek* is een relevante factor. Negatief geformuleerd: politieke desinteresse is bepaald geen geschikte brandstof voor een laaiend communicatievuurtje. Maar wellicht wordt de attitude van politici jegens overheidscommunicatie in sterke mate beïnvloed door de opstelling van bepaalde actoren binnen de overheidsorganisatie.

Binnen deze organisatie zijn drie categorieën actoren belangrijk. *Bestuurders* kunnen er inzake overheidscommunicatie een uitgesproken mening op na hou-

den. Wanneer zij communicatie "niet zo zien zitten", gaat hier zeker geen stimulerende werking op het ontwikkelingsproces vanuit. Bepaald anders liggen de kaarten, wanneer bestuurders kiezen voor een brede inbedding van een communicatie in het beleidsproces. Een snelle ontwikkeling behoort dan tot de mogelijkheden.

Maar natuurlijk speelt ook de *ambtelijke top* een belangrijke rol. De ontwikkeling die overheidscommunicatie kan doormaken, heeft consequenties voor de gehele ambtelijke organisatie en voor de interne machtsverhoudingen. Soms kunnen topambtenaren er belang bij hebben, dat overheidscommunicatie niet de ruimte krijgt die past bij de officiële doelstellingen. Ook is het mogelijk dat zij de ontwikkeling remmen, omdat zij zweren bij de primaat van de persvoorlichting.

In dit "samenspel en tegenspel" binnen de overheidsorganisatie is ook de *bevoepsopvatting van de communicatiedeskundigen* een factor van betekenis. Wanneer zij behoren tot het kamp van deze Preciezen - zij zijn allergisch voor de gedachte dat communicatie een beleidsinstrument is -, ligt een snelle ontwikkeling van de overheidscommunicatie niet in de lijn der verwachting. Dit is eerder het geval, wanneer de communicatiedeskundigen zich thuisvoelen in het kamp der Rekkelijken.

## TOT BESLUIT

Ons graaf- en spitwerk vindt zijn neerslag in een "*natural history*"-hypothese inzake overheidscommunicatie in Nederland. Deze ontwikkelt zich fasengewijs en deze ontwikkelingsgang wordt beïnvloed door diverse factoren.

In verder onderzoek naar dit fenomeen, waarbij de theorie over institutionalisering een interessant aanknopingspunt kan vormen, zal blijken in hoeverre deze hypothese aanpassing behoeft.

Intussen kan de boven gepresenteerde schets een *spiegelfunctie* vervullen voor diegenen die zich beraden over de positionering van de overheidscommunicatie in het beleidsproces.

## NOTEN

1. Gesproken is met: Drs. W. Evers (K.U.Nijmegen), Dr. J. Katus (R.U.Leiden), Drs. J. Neervens (Gemeente Goirle), Drs. W. Nijhof (Gemeente Apeldoorn), Drs. W. van Oorschot (IVA), Dr. O. Scholten (V.U.), Prof. Dr. J. Stappers (K.U.Nijmegen) en Dr. C. van Woerkum (L.U. Wageningen). Ook in de loop van het onderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden, nl. met Mr. E. Bakker (ex-secretaris van de VORA) en Mr. J. Lelieveldt (oud-voorlichter van de gemeente Leiden). Beiden zijn langdurig betrokken geweest bij ontwikkelingen op het gebied van de overheidsvoorlichting, hetzij op rijks-, hetzij op gemeentelijk niveau.
2. Medewerking werd verleend door: Drs. J. Mulder (Hoofd Centrale Directie Voorlichting, Documentatie en Bibliotheek, Ministerie van WVC), de heer H. van Loon (Afdeling Voorlichting en Représentatie, Provincie Noord-Brabant), Drs. H. Letschert en de heer J. van de Ven (resp. burgemeester en hoofd Afdeling Voorlichting en Inspraak gemeente Tilburg), de heer H. Ophéy en de heer F. van Son (resp. burgemeester en voorlichter gemeente Oisterwijk).
3. In de schriftelijke vragenlijst zijn vragen gesteld m.b.t. doelgroepen, onderwerpen, mediakeuze, professionaliteit, intermediaire kaders, organisatorische inkadering en reflectie of evaluatie. In het gestructureerde diepte-interview stonden 2 onderwerpen centraal, nl. de doelstellingen inzake de communicatie en de relatie tussen communicatie en het beleidsproces. M.b.t. beide onderwerpen is uitvoerig gesproken over relevante ontwikkelingen en factoren die hierop van invloed zijn (geweest).

4. Gegeven de bijzondere positie die door de R.V.D. en de VORA wordt ingenomen op het niveau van de rijksoverheid, is ook met deze actoren gesproken.
5. Een aantal interviews is afgenomen in het kader van de cursus "Overheidscommunicatie" (K.U.B.). Bijgevolg zijn de Brabantse gemeenten zwaar (ruim 75%) oververtegenwoordigd.
6. Hoewel slechts een enkele onderzoekspersoon eisen stelde m.b.t. de anonieme benutting van het onderzoeksmateriaal, worden alle citaten op een anonieme wijze gepresenteerd.

#### LITERATUURLIJST

- Borchert, J. en Buursink, J. (1987), 'City marketing en geografie', *Nederlandse Geografische Studies* nr. 43. Amsterdam/Nijmegen, KUN.
- Cuilenburg, J. van (1983), 'Zuinig met, zuinig op informatie'. Een beschouwing over informatisering en de "informatiesamenleving", *Massacommunicatie*, 11: 2-14.
- Dekker, E. (1969), *Overheidsvoorlichting in de verzorgingsmaatschappij*. Rotterdam, Bronder offset.
- Derksen, W. (1980), *Tussen loopbaan en carrière, het burgemeestersambt in Nederland*. 's Gravenhage, Vuga.
- Galjaard, J. (1976), *Verkenning van openheid en voorlichting bij 92 gemeenten*. Den Haag, VVA.
- Hillen, H., 'Voorlichter is geen propagandist', *NRC*, 24 oktober 1987.
- Hood, C. (1983), *The Tools of Government*. London, MacMillan Press, 1-19.
- Kalk, E. (1986), 'De ont-democratisering van het openbaar bestuur', pp. 127-143, in J. Katus en W. Nijhof (red.), *Gemeentevorlichting*. Muiderberg, Coutinho.
- Katus, J. (1984), *Volkstelling in opspraak*. Den Haag, Vuga.
- Katus, J. en Volmer, W. (red.) (1985), *Ontwikkelingslijnen van de overheidsvoorlichting*. Muiderberg, Coutinho.
- Katus, J. (1987), 'Overheidsvoorlichting', pp.112-126, in B. Klandermans en E. Seydel (Red.), *Overtuigen en activeren*. Assen/Maastricht, Van Gorcum.
- Nijhof, W. (1985), *Waakhonden, wekhonden en overheidsmedia*. Apeldoorn.
- Nijhof, W. (1986), 'Een overheersende tendens en veel knelpunten in de lokale overheidscommunicatie', pp.31-58, in J. Katus en W. Nijhof (Red.), *Gemeentevorlichting*. Muiderberg, Coutinho.
- Oorschot, W. (1986), *Voorlichting aan ouderen; theorie en praktijk*, (m.n. hoofdstuk 16: Het evalueren van voorlichting), Tilburg, IVA.
- Riel, C. van (1986), *Overheidsvoorlichting en intermediaire kaders*. Delft, Eburon.
- Seidel, E. (1987), 'Evaluatie-onderzoek', pp.54-73 in B. Klandermans en E. Seydel (Red.), *Overtuigen en activeren*, Assen/Maastricht, Van Gorcum.
- Seitel, F. (1984), *The practice of public relations*, (m.n. hoofdstuk 16: Government), 2e edition. Columbus, Ohio.
- Stappers, J. (1985), 'De functies van overheidsvoorlichting', pp.47-54, in J. Katus en L. Beets, *Actuele vraagstukken van de overheidsvoorlichting*. Muiderberg, Coutinho.
- Veen, W. van der en Voogd, H. (1987), *Gemeentepromotie en bedrijfsacquisitie; Noord-Nederlandse gemeenten in de etalage*. Groningen, Geo Pers.
- Walle-Sevenster, J. de, e.a. (1986), *Voorlichting aan achterstandsgroepen*. Den Haag, Vuga.
- Winsemius, P. (1985), 'Communicatie en overheidsbeleid', pp.71-85, in J. Katus en L. Beets (Red.), *Actuele vraagstukken van de overheidsvoorlichting*. Muiderberg, Coutinho.