Carolien Gehrels

Het Communicatie-spectrum[1]

Communicatie bevindt zich in het hart van het beleidsproces. De eerste vraag is dan wat zich daar zoal afspeelt: het beleidsproces dient vanuit dát perspectief ontleed te worden. De fasen in het beleidsproces hebben alle hun eigen kenmerken wat communicatie betreft. De combinatie van situatie en relatie maakt het mogelijk conclusies te trekken ten aanzien van de meest geëigende communicatievormen en interactiepatronen per fase. Alle elementen in hun samenhang vormen het Communicatiespectrum. Zo ontstaat een gemeenschappelijk denk- en handelingskader voor management, beleidsverantwoordelijken en communicatiedeskundigen.

Inleiding

In mei 1999 stelde de ministerraad de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie in. Deze commissie kreeg de opdracht een visie op overheidscommunicatie te ontwikkelen voor de komende tien jaar en aanbevelingen te doen voor effectieve en efficiënte overheidscommunicatie. Het kabinet achtte een brede bezinning wenselijk, omdat de overheidscommunicatie reeds geruime tijd sterk in beweging was. 'Er zijn nieuwe inzichten over de organisatie, werkwijze en positie van de (centrale) overheid. Daarnaast is er sprake van een toegenomen belang van informatie- en communicatietechnologie. Samen met ingrijpende veranderingen in het medialandschap vormen die elementen de basis voor het instellen van de commissie,' aldus de opdrachtformulering van het kabinet. Wallage werd voorzitter van de commissie en presenteerde in augustus 2001 het advies *In dienst van de democratie*. Eén van de zeventien aanbevelingen was 'communicatie in het hart van het beleid' en daarover gaat dit artikel.
Communicatie bevindt zich in het hart van het beleidsproces, zo stelt de commissie. De eerste vraag is dan wat zich daar zoal afspeelt: het beleidsproces dient vanuit dat perspectief ontleed te worden. Het beleidsproces bestaat uit zeven fasen: van agendavorming tot handhaving. Deze fasen in het beleidsproces hebben alle hun eigen kenmerken wat communicatie betreft. Ten eerste omdat de beleidsdoelen en daarmee de communicatiedoelen per fase verschillen en ten tweede omdat de rollen van en de relaties tussen overheid en burgers steeds anders zijn. De combinatie van situatie en relatie maakt het mogelijk conclusies te trekken ten aanzien van de meest geëigende communicatievormen en interactiepatronen per fase. Alle

Carolien Gehrels is Managing Director van Berenschot Communicatie en bestuurslid van de Beroepsvereniging voor Communicatie. Correspondentie betreffende dit artikel adresseren aan Berenschot Communicatie, Postbus 8039, 3503 RA Utrecht. E-mail: CgG@berenschot.com.

elementen in hun samenhang vormen het Communicatiespectrum. Zo ontstaat een gemeenschappelijk denk- en handelingskader voor management, beleidsverantwoordelijken en communicatiedeskundigen. Met de ontleding wordt ook de relatie tussen bestuur, management, beleid en communicatie duidelijker. Daarmee biedt het Communicatiespectrum tevens een handvat aan managers als verantwoordelijken voor de communicatie en komt het tegemoet aan een tweede aanbeveling van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (CTO): communicatie als managementverantwoordelijkheid.

Opbouw van dit artikel

Het eerste deel van dit artikel gaat over de omgeving waarin beleid gemaakt wordt. Aanleiding voor dit artikel zijn twee dominante ontwikkelingen in die omgeving: ten eerste het hoger wordende tempo en de grotere turbulentie en ten tweede het toenemende aantal actoren in verschillende rollen. Beide ontwikkelingen hebben gevolgen voor het beleidsproces en voor de huidige overheidscommunicatie. De belangrijkste daarvan is de vervlechting van inhoud, proces en communicatie. Het eerste deel dient tevens als beknopte theoretische verantwoording en besluit met vier randvoorwaarden.
Het tweede deel beschrijft het Communicatiespectrum. In de praktijk blijkt dat er in de huidige dynamiek behoefte is aan houvast, aan ankerpunten en aan instrumenten om te kunnen sturen. Het Communicatiespectrum wil een aanzet daartoe zijn.
Het derde deel bevat discussiepunten. Commentaar naar aanleiding van dit artikel is bijzonder welkom, vooral omdat dit de eerste presentatie is van het spectrum en het de intentie is om het uit te werken en te verfijnen.

Het eerste deel: de beleidsomgeving

Paardensprongen op weg naar Rome

Beleidsontwikkeling is vergelijkbaar met het paard dat over het schaakbord snelt. Twee stappen vooruit, één naar rechts, twee stappen naar links en één achteruit. En of iets als vooruit, achteruit, links of rechts te typeren is, hangt af van het gezichtspunt van dat moment. Beleids- en besluitvorming verlopen niet lineair omdat er veel partijen bij betrokken zijn, ieder vanuit een eigen visie met een eigen belang (De Bruijn et al., 1998). De politiek spettert niet meer, personen vlammen op momenten. Daarmee lijkt er minder richting te zijn en meer beweging. Enkele jaren geleden spraken bestuurskundigen over het kantelen van de maatschappij, van hiërarchisch naar horizontaal en er lijkt sprake te zijn van een beweging naar fragmentatie en versnippering.
Om de samenleving te duiden, is één typologie niet langer afdoende maar zijn er verschillende verklarende concepten nodig: de netwerksamenleving, de transactiesamenleving, de pluriforme samenleving, de vluchtige samenleving, de risicosamenleving, de kennissamenleving (Van Twist et al., 2002). De verbindingen tussen overheid en burgers zijn heel snel veel minder duurzaam aan het worden. De democratie in ons land gaat meer en meer lijken op los zand in plaats van op een blok graniet. Daarom is de

overheid op alle niveaus de afgelopen tien jaar aan het experimenteren geweest met interactieve beleidsvorming: het Ministerie van VROM begon eind jaren 1980, begin jaren 1990 daarom met het project Pegasus met onder andere een reeks van handleidingen voor interactief werken, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat medio jaren 1990 met experimenten als Infralab en Wegverlichting, het Ministerie van LNV met houtskoolschetsen en het Ministerie van EZ ontwikkelde kaders en spelregels voor interactieve beleidsvorming (1999). Op lokaal niveau waren diverse gemeenten zeer actief, getuige publicaties van de gemeente Utrecht als de *Participatiegids*, de serie interactieve beleidsvorming van de Dienst Stedenbouw + Volkshuisvesting van de gemeente Rotterdam en activiteiten van onder andere de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer van de gemeente Amsterdam. Daarnaast heeft de theorievorming over interactieve beleidsvorming de afgelopen tien jaar een vlucht genomen en klonk er vanuit de politiek een roep om de democratie verder te ontwikkelen; een aantal vooraanstaande politici pleitte voor *reinventing politics*.
Conclusie: de representatieve democratie behoeft verdergaande impulsen en aanvullingen. Tot die conclusie kwamen de commissies Wallage, Docters van Leeuwen en Francken (alle najaar 2001) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (2002). Tot die conclusie komt ook de Europese Commissie, getuige het witboek *European Governance* van voorjaar 2002, waarin het bevorderen van vernieuwende vormen van politiek bestuur een van de vier strategische pijlers is. Naar aanleiding van het werk van de Commissie Elzinga (2000) ontstond op lokaal niveau een vernieuwingsimpuls, 'Dualisme en lokale democratie', die uitgewerkt werd tot op wijkniveau. Het kabinet is serieus op zoek naar vormen van interactieve democratie naast de bestaande representatieve democratie. Communicatie is vanzelfsprekend een factor bij die verdere ontwikkeling.

Veel actoren, veel verschillende rollen

De laatste decennia is het aantal actoren bij beleids- en besluitvormingstrajecten sterk toegenomen, evenals hun professionaliteit en diversiteit. 'De burger wordt steeds autonomer en wenst zich in wisselende verbanden te uiten,' zo stelde Tjeenk Willink (1999). Bekke (1995) spreekt over de burger als 'een veelkoppig en verward wezen voor de staat en de verwarde bestuurder'. De burger is zichzelf, behoort minder duidelijk tot een gemeenschap of stroming, is minder trouw en minder goed te classificeren. Onderzoekers kwamen zo'n tien jaar geleden tot de ontdekking dat markt- en kiezersonderzoek alleen zinvol is als naast demografische factoren ook psychografische factoren meegenomen worden, dat wil zeggen factoren die ingaan op bijvoorbeeld normen en waarden en lifestyle. Tops & Zouridis (2000) kwamen met een classificatie op basis van rollen: kiezers, klanten, onderdanen en coproducenten. Motivaction (2001) ontwikkelde een indeling in vier burgerschapsstijlen, gebaseerd op psychografische factoren: de maatschappijkritische verantwoordelijke burger, de plichtsgetrouwe afhankelijke burger, de pragmatische conformistische burger en de buitenstaander, ook wel inactieve burger genoemd.
Burgers *groeperen* zich van oudsher op het maatschappelijk middenveld; het heden kent daarnaast vele one-issuebewegingen en spontane gelegenheidscoalities (Van Munster et al., 1999). Mensen identificeren zich met

veel groepen tegelijkertijd. Die ene partij, die ene gemeenschap, die ene organisatie vervult zeker niet meer alle sociale en economische functies – zoals vroeger het dorp, de kerk of het familiebedrijf. Mensen zijn nu lid van vele verschillende *associaties*: duurzame verbindingen tussen mensen met een gemeenschappelijk doel waarmee ze per associatie één functie vervullen. Ze ontlenen hun identiteit aan een samenstel van groepen. Een opvallende ontwikkeling is de toegenomen professionaliteit van gelegenheidsgroeperingen, waardoor hindermacht in reactieve zin vaker uitgeoefend wordt.

De *overheid* is een complex van overheden, met alle eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden: rijks-, provinciale en lokale overheden, daarnaast een aantal regionale kaderwetgebieden en in Amsterdam en Rotterdam stadsdelen en deelgemeenten. De meest ingrijpende ontwikkeling is al decennia lang gaande, namelijk die van de Europese eenwording. De Nederlandse overheid is in toenemende mate gehouden aan internationale afspraken. De overheid is al met al een van de spelers in een ingewikkeld veld van interacties en betrekkingen, maar wel een speler met een bijzondere rol. Tjeenk Willink verwoordde dit op 24 september 1999 aldus:

> 'Indien de overheid geen leviathan is, maar slechts een van de spelers in een ingewikkeld veld van interacties en betrekkingen, gaat het niet meer om de vraag of de overheid de maatschappelijke problemen kan oplossen (antwoord: neen), maar om de vraag wat het specifieke aandeel van de overheid in die oplossing kan zijn. De positie moet opnieuw gedefinieerd worden. Daarvoor moet in het bijzonder worden gekeken naar de verhoudingen tussen overheid en maatschappij; tussen de verschillende organen van de trias politica, tussen politiek en ambtenaren; tussen overheden onderling. Hoe lopen die verbindingen in de praktijk? Dat moet worden geanalyseerd. Welke (staatkundige) spelregels zijn op die verbindingen van toepassing? Op de wetenschappelijke agenda 2000 moeten deze en andere vragen waarvoor de overheid zich ziet gesteld en die de verbindingen en wederzijdse afhankelijkheden tussen en binnen overheden betreffen, vanuit verschillende disciplines worden bestudeerd. Daarbij dienen praktijkanalyse, praktijkervaring en theoretische benadering te worden gekoppeld.'

Hoe ingewikkeld dat veld alleen al op nationaal en regionaal niveau kan zijn, bleek de afgelopen jaren onder andere in vele publiek-private samenwerkingsprojecten. De ene keer vragen betrokkenen om ruimte om hun eigen inzichten door te voeren en besluiten te nemen (bijvoorbeeld bij de aanleg van wegen en stedelijke ontwikkeling), in andere beleidsvraagstukken vragen partijen om een sterke overheid: veiligheid, onderwijs. In elke situatie moet de overheid zich afvragen hoe zij goed invulling kan geven aan haar eigen bijzondere rol. De overheid zoekt naar evenwichtigheid in terugtreden en optreden, zoals Cohen zei in zijn nieuwjaarsrede van 1 januari 2002 te Amsterdam.

Ook het *openbaar bestuur* zelf is in Nederland complexer geworden (Möhring et al., 2002). De omvang van het ambtelijk apparaat is aanzienlijk gegroeid, waardoor het voor een minister of wethouder onmogelijk is geworden om van alles op de hoogte te zijn. Het ambtelijk apparaat is geprofessionaliseerd; verschillende groepen ambtenaren vertegenwoordi-

gen een eigen professionele discipline en vaak zijn zij daaraan net zo loyaal als aan hun minister of wethouder. Een derde ontwikkeling is het toegenomen aantal hybride bestuursorganen binnen het openbaar bestuur: zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), agentschappen, uitvoeringsorganisaties en intern verzelfstandigde diensten. Deze organisaties zijn per definitie niet volledig hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en beschikken derhalve over enige bestuurlijke autonomie. Een vierde noemenswaardige ontwikkeling vormt de introductie van marktwerking binnen (voormalige) publieke sectoren. Van de telecommunicatiesector tot de sociale zekerheid, vrijwel overal beoogde de overheid marktprikkels te creëren om tot een betere, goedkopere en klantgerichtere publieke dienstverlening te komen. Liberalisering en privatisering vormden de afgelopen periode dan ook voorname verschijnselen aan het politiek-bestuurlijke firmament.
De invloed van de media is een gegeven. De tijd is voorbij dat de correspondent uit het buitenland zijn dagelijkse rubriek in de krant als volgt vulde: 'Engeland. Vandaag zijn er geen bijzonderheden te melden vanuit Engeland.' Einde bericht. Hun invloed bestaat uit het versterken van geluiden en het vergroten van bepaalde beelden (Vasterman, 1999). De alomtegenwoordigheid en de snelheid van de media brengen versnellingen en wendingen teweeg in beleids- en besluitvormingsprocessen; ze zijn echter zelden trendsettend. Betrokkenen en journalisten kennen betekenis toe aan gebeurtenissen, waardoor bepaalde uitvergrotingen ontstaan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* van het SCP: de gebruiker oordeelt positiever dan Nederlanders in het algemeen over bijvoorbeeld gezondheidszorg en onderwijs. Zodra de krantenlezer patiënt wordt, wordt hij positiever (SCP, 2002). Beeldvorming speelt dus een belangrijke rol. Media-aandacht gaat daarnaast uit naar de spectaculaire cases, bij voorkeur naar wat gepersonifieerd kan worden. Emotionele of sterk normatief getinte labels beïnvloeden de perceptie. De invloed van de media in besluit- en beleidsvormingstrajecten is er eenvoudigweg en in de strategiebepaling en analyses verdienen zij de nodige beschouwingen.

Tempo en turbulentie

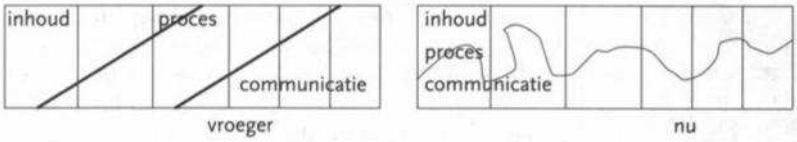
Bij het maken van beleid zijn er altijd onverwachte gebeurtenissen die de inhoud of ten minste het tempo beïnvloeden. Daardoor ontstaat turbulentie. Bijvoorbeeld toen een gezaghebbend politicus als Bolkestein ferme uitspraken deed over het minderheden- en integratiebeleid midden jaren 1990. Of het geval waarin een gezaghebbend journalist als Paul Scheffer in maart 2000 in het *NRC* een onverwacht artikel schreef over het multiculturele drama, en het onderwerp opeens weer boven aan de agenda stond, ook bij de Tweede Kamer. Het aantal deelnemers aan het maatschappelijke en politieke debat is nooit vast te leggen, het wisselt ook en daardoor komt het maatschappelijk debat altijd in golven en cirkels.
Turbulentie ontstaat ook door het aantal niveaus van concreetheid van een beleidsonderwerp: bijvoorbeeld integratiebeleid kan als zodanig goed vorm gekregen hebben in Nederland en in de afzonderlijke gemeenten. Uit onderzoek bleek echter dat de integratie in Nederland minder ver gevorderd is dan in Duitsland waar geen integratiebeleid gevoerd is sinds eind jaren 1980. Daardoor was de discussie in de zomer van 2002 weer terug bij nut en noodzaak en bij de vraag *of* in plaats van de vraag *hoe*. Discussies

herhalen zich van tijd tot tijd en het is een moeilijk te ontrafelen combinatie van persoonlijkheid, relaties, tijdgeest, politieke wil en moed, waardoor beleid of een besluit al dan niet totstandkomt.

Overheidscommunicatie: vervlechting inhoud, proces, communicatie

Het toegenomen aantal actoren en de turbulentie in de beleidsomgeving hebben gevolgen voor de huidige overheidscommunicatie. De beleidsfasen zijn nu meer functioneel dan sequentieel. Iedereen wil invloed hebben en de media spelen een wezenlijke rol in de relaties en de communicatie. Het resultaat is vervlechting van inhoud, proces en communicatie, waardoor communicatie als vanzelf in het hart van het beleidsproces terecht is gekomen.

Figuur 1
Beleidsvormingsproces en communicatie: vroeger en nu



Heel simpel gezegd, kunnen we stellen dat het beleidsvormingsproces vroeger (we spreken dan over decennia geleden) sequentiëler verliep: eerst inhoud, dan proces, dan communicatie. De politiek had het primaat. Beleid werd politiek voorbereid en daar werd het besluit genomen. Vervolgens werd dit met belanghebbenden en betrokkenen besproken en ten slotte aan de burger 'verkocht' als een goed plan. Nu verlopen inhoud, proces en communicatie parallel en zijn zij met elkaar vervlochten. De politiek heeft tot en met de besluitvorming formeel het primaat, partners zullen echter niet nalaten om, als hun dat goed lijkt, in eerdere fasen acties te ondernemen. Een voorbeeld daarvan: acties richting media met als doel het onderwerp weer terug naar de agendavorming te brengen, als 'niets doen' in hun ogen een betere optie is dan het voorgestelde besluit. De overheid doet in toenemende mate een beroep op de deskundigheid en kennis van specifieke situaties van belanghebbenden en belangstellenden. Communicatie draagt nu ook vaak bij aan de inhoud; een goed proces is voorwaarde om alle betrokkenen mee te nemen in een besluitvormingsproces en de inhoud moet deugen; in deze dagen van openbaarheid is er altijd een deskundige die het beter weet.

Een prachtig voorbeeld van een vervlochten besluitvormingsproces is het raadplegend referendum in Utrecht dat op 15 mei 2002 werd gehouden over de toekomst van het stationsgebied. Decennialang praatten gemeente, de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM en de private partners NS, Jaarbeurs en Corio (eigenaar van Hoog Catharijne) over een nieuw centrum voor Utrecht. In 1999 leken publieke en private partijen elkaar te kunnen vinden in het Utrecht City Project (UCP), maar uiteindelijk stuitte dat op te veel weerstand in de gemeenteraad. Het nieuwe College van B en W besloot tot het raadplegen van de bevolking via een referendum. De twee visies waaruit de kiesgerechtigde bevolking kon kiezen, kwamen tot stand mede dankzij de inzet van alle partners en ruim duizend burgers. De projectorganisatie Stationsgebied kon per stap ook inzichtelijk maken of de inbreng van burgers in die beide visies gehonoreerd werd of niet en wat de achterliggende redenen daarvan waren. Het is nu aan de

publieke en private partners gezamenlijk om de gekozen visie A uit te werken in een masterplan – wederom in samenspraak met burgers. Het gemeentebestuur heeft met dit traject een doorbraak bereikt en tegelijkertijd hoge verwachtingen gewekt voor de nabije toekomst: de beloften van visie A zullen zij nu waar moeten maken en de kiezer participeert maar controleert natuurlijk ook.

Betekenisvolle interactie tussen burger en overheid

Uiteindelijk gaat het erom betekenisvolle interactie tot stand te brengen tussen burger en overheid. Het gaat om de analyse van enerzijds de situatie – de fase waarin het beleid zich bevindt in de beleidscyclus – en anderzijds de relaties – de rol van de overheid, de rol van de burgers, samenwerkingspartners en andere betrokkenen. Vervolgens gaat het om de keuzes ten aanzien van de daaraan te koppelen communicatiedoelen, doelgroepen, boodschap, middelen en kanalen en ten slotte de interactiepatronen. Deze aspecten brengen we met elkaar in verband in het volgende deel: het Communicatiespectrum. Met het spectrum is ten slotte vast te stellen wat gedaan en hoe gehandeld moet worden.

Randvoorwaarden

De vervlechting van inhoud, proces en communicatie schept verantwoordelijkheden, in de eerste plaats voor bestuurders en met de aanbeveling 'communicatie als managementverantwoordelijkheid' zeker ook voor het management en vanzelfsprekend voor communicatieprofessionals. Er zijn vier randvoorwaarden om de verantwoordelijkheid voor communicatie in het hart van het beleidsproces te kunnen nemen.
Ten eerste moeten bestuurders weten wat communicatie vermag in de verschillende fasen van het beleids- en besluitvormingstraject en dienen zij daar als eersten verantwoordelijkheid in te nemen. Barend Biesheuvel zei eind jaren 1990 nadrukkelijk: 'De communicatie tussen overheid en burger is aan de politiek!' Met vervolgens de opdracht aan ieder ander om hen wel te adviseren en het geheel te organiseren, maar het primaat bij de politiek te laten.
Ten tweede is er een gemeenschappelijk handelingskader nodig om elkaar te verstaan, gezamenlijk aan het beleids- en besluitvormingsproces te kunnen werken en de plannen ten uitvoer te brengen. Dat handelingskader dient op het hoogste ambtelijk niveau verankerd te zijn; communicatie is immers managementverantwoordelijkheid.
De derde randvoorwaarde is de inzet van hoog opgeleide, ervaren communicatieprofessionals die politiek sensitief zijn, de beleidsomgeving kennen, de taal van de manager spreken, denken in politieke, project- of organisatiedoelstellingen en die ervaren zijn in het organiseren van processen en projecten. Op dit punt zijn onlangs twee duidelijke impulsen gegeven, namelijk door de vernieuwde beroepsniveauprofielen en door de komst van de Academie voor Overheidscommunicatie (Rijnja & Van der Laan, 2002).
De vierde randvoorwaarde is dat van tevoren duidelijk is wat communicatie niet kan. De huidige knelpunten in onze democratie – dalende opkomst bij verkiezingen, moeilijk te bereiken bevolkingsgroepen, afname van ideologische verschillen, afnemende binding aan politieke partijen, fluctuerende kiezersgunst – zijn zeker niet alleen communicatieproblemen en commu-

nicatie alleen is dus ook niet de oplossing. Communicatie is maar één van de beleidsinstrumenten waarvoor de politiek verantwoordelijk is.

Het tweede deel: presentatie van het Communicatiespectrum

De samenhang in de vorm van een schaakbord

Het Communicatiespectrum legt het verband tussen situaties, relaties en communicatie. Het gaat ten eerste om situaties, te typeren aan de hand van de fasen in het beleidsproces. Om communicatie op een goede manier in te kunnen zetten, moeten we het beleidsproces ontleden om te onderzoeken wat er gebeurt en welke problemen zich voordoen. Ten tweede gaat het om de relaties tussen overheid, organisaties, burgers en groepen van burgers, waarbij hun verhoudingen en afhankelijkheden te beschrijven zijn in termen van interactiepatronen: hoe verlopen de gesprekken, wanneer neemt de politiek haar verantwoordelijkheid en laat zij top-down weten wat er moet gebeuren en wanneer neemt de politiek haar verantwoordelijkheid en benut zij bottom-up alle kennis en ervaring in de samenleving om zo ook belangen beter te kunnen honoreren? Als we de situatie en relaties in kaart gebracht hebben, moet vervolgens bepaald worden wat communicatie vermag in welke fase van het beleidsproces. Daaraan koppelen we kernbegrippen en de meest geëigende communicatiemiddelen en -kanalen.
Het Communicatiespectrum kan dienen als ordeningsinstrument, als handvat voor strategiebepaling en als analysemodel. Het gaat er bij het maken van beleid niet om alle fasen een voor een te doorlopen, maar om bewust te kunnen schakelen tussen verschillende fasen en daar de communicatie op aan te passen. Het spectrum werkt zoals gezegd meer als een schaakbord dan als een stappenplan dat van links naar rechts of van boven naar beneden te doorlopen is. Daarmee is niet gezegd dat alle mogelijke stappen zomaar worden gezet; er zijn bepaalde spelpatronen en net als bij het schaakspel blijken de stukken alle op hun eigen manier te schuiven. Het Communicatiespectrum komt tot leven dankzij casuïstiek en voorbeelden uit de praktijk.

De elementen van het Communicatiespectrum

Het Communicatiespectrum bestaat uit 56 velden (zie tabel 1). De zeven beleidsfasen zijn kolomsgewijs uitgewerkt op de onderscheidende kenmerken. Per beleidsfase – dus per kolom – is er een paragraaf met de uitwerking van de specifieke kenmerken: rol van de overheid, rol van de burger, koppeling beleids- en communicatiecyclus, kernbegrippen in de communicatie, middelen en interactiepatronen.

Beleidscyclus - Wat gebeurt er in het hart van het beleidsproces? Dat verschilt per fase. Er zijn verschillende faseringen, bekend is bijvoorbeeld de beleidslevencyclus van Winsemius (1993). Wij kiezen voor een ordening in de volgende zeven fasen, omdat die elk hun eigen karakteristieken hebben in de communicatie:

1 agendavorming, ook wel aangeduid als probleemerkenning en -herkenning;
2 beleidsvorming, ook wel aangeduid als beleidsvoorbereiding;

Tabel 1
Het communicatie-spectrum

beleidscyclus	agendavorming	beleidsvorming	besluitvorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend/ faciliterend	normerend	aansturend	organiserend	dienstverlenend	controlerend
rol burger (naar Tops)	kiezer	coproducent of onderdaan	onderdaan	coproducent (professional/ expert)	onderdaan of klant	klant	onderdaan
communicatie-cyclus	agendasetting, awareness	interactieve beleidsvorming, participatie, public affairs	informeren over besluit-vorming, public affairs	concretiseren	verantwoording door voorlichting	producten- en diensten-marketing	instructies en voorschriften
kernbegrippen	issues en crises	relaties en netwerken	helder speelveld	ambachtelijke invulling	public service	transactie	feedback (voortgang)
inhoud/ boodschap	nut, noodzaak en ambitie	Waarom? Hoe kunnen wij dit doen?	En dat gaan we doen!	Hoe geven wij het besluit vorm?	Wie? Waar? Wanneer?	Hoe doe ik dit? (Welk formulier?)	Daarom doen we dit! (resultaten)
middelen en kanalen: L = leidend; O = onder-steunend	L = onder-zoek, pers; O = internet (facts & figures)	L = persoonlijke communicatie, bijeenkomsten met start-document en spelregels; O = internet, schriftelijke communicatie	L = persconferentie, persbericht, verslagleg-ging, 'moment-opnames'; O = internet (onderliggen-de stukken)	L = bijeen komsten: ateliers, ontwerp-sessies; O = internet, informatie-centra	L = massamedia (instructies, adviezen); O = internet, e-loket	L = e-loket; O = massa-media, fysiek loket	L = persbenade-ring; O = internet (voortgangs-rapportages, onderzoeken, resultaten tracking and tracing, acties)
interactiepatronen							

3 besluitvorming;
4 planvorming;
5 uitvoering;
6 gebruik;
7 handhaving.

Meestal doorloopt een thema de fasen van links naar rechts, van agendavorming tot handhaving. Soms gaat dat snel, zoals bij de Winkelsluitingstijdenwet in 1994 of bij de belastingherzieningen in 2000, soms valt een discussie steeds weer terug naar nut en noodzaak, zoals bij de Betuwelijn (1992-2000) en de invoering van betaald autorijden in de vorm van rekeningrijden of een kilometerheffing (1980-2002). Op lokaal niveau kunnen de onderdanen ingrijpen door in de besluitvormende fase een correctief referendum aan te vragen. Zij weigeren een gemeenteraadsbesluit te accepteren (normerende overheid) en dwingen de overheid terug te gaan naar de agendavorming, waarin nut en noodzaak aan de orde komen. Een recent voorbeeld hiervan is het correctief referendum in Amsterdam over de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Vervoerbedrijf op 15 mei 2002.

Rol overheid - Met 'de overheid' is steeds bedoeld de rijks-, provinciale of gemeentelijke overheid, bestaande uit het bestuur, de volksvertegenwoordiging en het ambtelijk apparaat. In het doorlopen van de zeven fasen kent de overheid een rolontwikkeling. De overheid begint inspirerend bij de agendavorming, gaat over op regisserend en faciliterend in de beleidsvorming en is normerend door de besluitvorming. Vanwege dat laatste is de overheid zo'n bijzondere speler: zij maakt wetten en regels. In de eerste drie fasen heeft de politiek het primaat, al dan niet gevoed door coproducenten en partners als de media.
In de planvorming is de rol van de overheid aansturend. De overheid stuurt aan op de uitwerking van het besluit. Of het primaat bij de politiek of het ambtelijk apparaat ligt, is afhankelijk van de omvang van het werk en het belang van de specifieke invulling. Op gemeentelijk niveau ligt het primaat vaak bij de politiek als het om sleutelprojecten of andere grote projecten gaat, zoals de ontwikkeling van een stadshart, een Vinexlocatie of een verkeersader. Dit soort projecten heeft immers veel impact.
Naar de rechterkant van het spectrum komt het primaat bij de beleidsuitvoerende instanties te liggen. Het gaat dan om uitvoering, om het gebruik en om de handhaving. Afhankelijk van de gekozen verantwoordelijkheidsstructuur, heeft de politiek en daarmee de kiezer er meer of minder over te zeggen. Er is immers een wezenlijk verschil tussen een ZBO, een agentschap, een inspectie of een ambtelijke afhandelende instantie. Een interessante ontwikkeling is wel dat de burger de overheid steeds meer afrekent op haar dienstverlening en op de controle en handhaving. De kiezer oordeelt ook op basis van zijn ervaringen als klant en onderdaan.

Rollen burger - De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie hanteert vier categorieën burgers: de staatsburger in de hoedanigheid van kiezer of coproducent, de onderdaan en de klant (zie tabel 2). Vooraf zij aangetekend dat de meeste burgers zich gewoon als zichzelf gedragen; het begrip burger is een integraal begrip, vandaar dat Motivaction kwam met vier integrale burgerschapsstijlen. Burgers zullen zich niet altijd bewust afvragen in

welke hoedanigheid zij een paspoort komen halen, een ingezonden brief sturen en als hun gevraagd wordt mee te denken over een stadsvisie, zullen zij ook komen met de overlast van die coffeeshop op de hoek. Wij kiezen voor de indeling van Tops & Zouridis (2000), omdat per beleidsfase wél duidelijk het accent ligt op één bepaalde rol, bijvoorbeeld die van klant of coproducent.

Tabel 2
De vier rollen van de staatsburger

fase	agenda-vorming	beleids-vorming	besluit-vorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend of faciliterend	normerend	implementerend	organiserend	dienstverlenend	controlerend
rol burger	kiezer	coproducent of onderdaan	onderdaan	coproducent (professional/expert)	onderdaan of klant	klant	onderdaan

De *kiezer* kiest eens per vier jaar de volksvertegenwoordiging op rijks- en op lokaal niveau.

> 'Doelstelling van communicatie met de kiezers is dat zij zodanig worden geïnformeerd, dat zij beleid en daden van de gekozen bestuurders kunnen controleren. Vandaar ook dat aan de overheid wettelijke plichten zijn opgelegd met betrekking tot de openbaarmaking (onder andere in de Grondwet en in de Wet openbaarheid bestuur),' aldus de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (CTO).

Onzes inziens dient de politiek de kiezer te inspireren en aan te sporen om in de fase van agendavorming ook zelf verantwoordelijkheid te nemen.
De *coproducent* is een nieuwe naam voor een rol die de burger al eeuwen vervult, namelijk die van de verantwoordelijkheid nemende deelnemer aan de samenleving. De coproducent ontwikkelt samen met de overheid en partners beleid. De gedachte daarbij is dat dit leidt tot een hogere kwaliteit van het eindresultaat en tot verrijking van de ideeënvorming. De coproducent is óf eindgebruiker óf betrokkene en kent de specifieke situatie vaak goed. Een coproducent kan ook een professional of expert zijn, die op grond van een specifieke expertise gevraagd wordt een helikopterview te geven (bijvoorbeeld architecten, musici, wetenschappers, filosofen). Over het algemeen vindt men hen in klankbord- of expertgroepen.

> 'Als afnemer van diensten en producten van de overheid is de burger te beschouwen als *klant*. Bij het verkrijgen van een paspoort, het aanvragen van een subsidie en het ophalen van huisvuil zijn burgers klanten van gemeenten, provincies en ministeries. Het gaat vaak om communicatie die erop gericht is de betreffende dienst of het product toeganke-

> lijk, begrijpelijk of makkelijk te maken voor burgers (hoe iets aan te vragen, waar en wanneer kunnen burgers daarvoor bij wie terecht, enzovoort),' aldus de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie.

De *klant* heeft op de markt veel keuze gekregen en is daaraan gewend geraakt. Hij weet zich een gerespecteerde en begeerde partij. Marktpartijen merken het al langer: de consument zit aan het stuur, niet de producent. De burger rekent de politiek steeds meer af op de kwaliteit van de uitvoering van beleid (producten en diensten). Opvallend is, zoals gezegd, dat uit het SCP-rapport 2002 blijkt dat de gebruiker positiever oordeelt dan de krantenlezer.

> 'Als *onderdaan* zijn burgers "onderworpen" aan het beleid dat in opdracht van of in samenwerking met hen als staatsburger is ontworpen. Vaak worden onderdanen als groep aangesproken, bijvoorbeeld in de vorm van massamediale campagnes (zoals Postbus 51-campagnes),' aldus het rapport CTO.

Onderliggende bewegingen in de opvattingen zijn onderwerp van onderzoek van bijvoorbeeld het Sociaal Cultureel Planbureau, dat in zijn tweejaarlijkse onderzoeken een beeld moet geven van 'de staat van de samenleving'. De vraag is natuurlijk na de laatste verkiezingen of die verschuivingen tijdig gesignaleerd zijn. De directeur van het SCP gaf na de verkiezingen in het dagblad *Trouw* toe dat 'niemand de ontwikkelingen van het afgelopen halfjaar had zien aankomen'.

> In de aanloop naar de landelijke verkiezingen van mei 2002 heeft het Ministerie van BZK als verantwoordelijke voor de campagne de afweging moeten maken welke doelgroep het als primair betitelde: de kiezer of de klant? De vraag was: start zij een communicatiecyclus in de agendavormingsfase met een inspirerende overheid of in de implementerende fase met de overheid in de organiserende rol? Tot nu toe heeft de overheid zich in haar verkiezingscommunicatie vooral gericht op het geven van informatie over de Kieswet en de wijze van stemmen (met andere woorden, de organiserende overheid, die zich richt tot klant of onderdaan). Het stimuleren van de opkomst werd altijd gezien als een taak van vooral de politieke partijen (de inspirerende overheid, die de kiezer bewust maakt van zijn democratisch recht). Nu het opkomstpercentage de afgelopen jaren een dalende trend heeft laten zien, die bij sommige doelgroepen en sommige verkiezingen zelfs dramatisch te noemen is, vroeg de overheid zich af of zij toch ook communicatie niet moet inzetten als instrument om de opkomst te vergroten en of zij wellicht moet samenwerken met politieke partijen. Uiteindelijk heeft het Ministerie van BZK voor de Tweede-Kamerverkiezingen gekozen voor een opkomstbevorderende campagne met de slogan 'U komt toch ook?' De meest in het oog springende middelen waren de tv-spots met een aantal testimonials, met name gericht op moeilijk bereikbare doelgroepen en de internetsite www.ukomttochook.nl.

Communicatiecyclus en kernbegrippen - Omdat de overheid in de zeven fasen een verschillende rol heeft en in een andere relatie tot de burger staat, zal zij moeten variëren in de opzet van haar communicatie: de strategie, de structuur, de stijlen. Een inspirerende overheid is iets heel anders dan een handhavende overheid en vraagt ook om ander gedrag en om andere competenties.

Bij het vaststellen van de communicatiecyclus is de belangrijke vraag wat de toegevoegde waarde van communicatie als instrument is en of het het juiste instrument is. Andere beleidsinstrumenten kunnen veel effectiever zijn:

- financiële instrumenten zoals subsidies of voorzieningen;
- technische instrumenten zoals het direct oplossen van een verkeersknelpunt;
- juridische instrumenten zoals het wegnemen van hobbels en obstakels in een verouderde wet.

Tabel 3
Rol van de overheid, communicatiecyclus en kernbegrippen in de zeven fasen

beleidsfase	agenda-vorming	beleids-vorming	besluit-vorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend/ faciliterend	normerend	aansturend	organiserend	dienst-verlenend	controlerend
communi-catiecyclus	agenda setting, awareness	interactieve beleidsvor-ming, partici-patieladder	informeren over besluit-vorming (wetten, maatregelen, plannen)	concretiseren	verantwoor-ding door voorlichting	producten- en diensten-marketing	instructies en voorschriften
kern-begrippen	issues en crises	relaties en netwerken	helder speelveld	ambachtelijke invulling	public service	transactie	feedback (voortgang)

De nieuwe leider van het CDA, Balkenende, zette bij zijn aantreden in september 2001 heel duidelijk 'normen en waarden' weer op de agenda. De inspirerende rol werd in de maanden voor de verkiezingen als nooit tevoren ingevuld door Pim Fortuyn. Zijn stijl kenmerkte zich door het benadrukken van de noodzaak om enkele problemen die dicht bij de burger staan aan te pakken: asielzoekers, veiligheid, wachtlijsten, files, onderwijs. Hij verwoordde de sense of urgency die vele kiezers voelden en tijdens de formatie in Rotterdam – waar Fortuyn als lijsttrekker van Leefbaar Rotterdam vanuit het niets leider van de grootste fractie in de gemeenteraad werd – gaf hij zelfs letterlijk aan op de vraag hoe de veiligheid dan vergroot moest worden: 'Dat weet ik niet hoor, dat zoeken de deskundigen maar uit.' Andere lijsttrekkers verweten hem alleen problemen aan te dragen en geen oplossingen te bieden. Zij richtten zich veel meer op het waarom en hoe: zij spraken alsof zij zich in de beleidsvormings- en besluitvormingsfase bevonden, waarin van de overheid een regisserende, faciliterende of normerende rol gevraagd wordt. Dijkstal liet zich tegen het einde zelfs verleiden tot een bijna organiserende rol door op moeilijke vragen te antwoorden: 'Als de mensen maar komen stemmen.'

Enschede (13 mei 2000) en Volendam (1 januari 2001) waren aanleidingen om de veiligheid van steden en openbare gelegenheden weer ter discussie te stellen met alle betrokkenen. In 2000 trok ook een affaire van financiële aard de aandacht: de Ceteco-affaire met de provincie Zuid-Holland als hoofdpersoon.

Inhoud/boodschap - Het gaat om de juiste boodschap in de juiste fase van het beleidsvormingsproces. Elke beleidsfase heeft een eigen boodschap, waar bij voorkeur een ontwikkeling in zit (zie tabel 4). De rode draad is steeds de noodzaak of ambitie van het beleidsvormingstraject, deze moet terug te brengen zijn tot één pakkende zin. Dat zijn boodschappen als 'Niets doen is geen optie,' bij de aanleg van een weg of de herinrichting van een gebied; 'Iedereen wordt hier beter van,' bij de invoering van een nieuw belastingsysteem; 'Zero tolerance', het veiligheidsbeleid van burgemeester Guilliano in New York.

Tabel 4
De inhoud van de communicatie van de overheid in de zeven fasen

beleidsfase	agenda-vorming	beleids-vorming	besluit-vorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend en faciliterend	normerend	aansturend	organiserend	dienst-verlenend	controlerend
inhoud/ boodschap	Wat houdt ons bezig? Waarom? (nut, noodzaak en ambitie)	Waarom? Hoe kunnen wij dit doen?	Discussie over hoe? En dat gaan we doen!	Hoe geven wij het besluit vorm? Hoe komt het eruit te zien?	Wie? Waar? Wanneer?	Hoe doe ik dit? (Welk formulier?)	Daarom doen we dit! (Resultaten)

Duidelijk is dat de formulering van de kernboodschap een zeer politieke en beïnvloedende aangelegenheid is. 'Er is geen geld meer,' zegt het kabinet Balkenende. Is dat zo? Dat hangt toch ook af van politieke keuzes zoals het tempo waarin de staatsschuld afgelost wordt? Het werkt wel zo: als het vaak genoeg aannemelijk gemaakt is door veel verschillende mensen, dan is het op een gegeven moment ook zo. Percepties zijn ook feiten, zeggen sommigen.

Een gewaardeerde overheid levert oplossingen voor problemen van burgers. En dan geen beleidsoplossingen, maar tastbare oplossingen en zichtbare inzet om problemen te verbeteren. Zo opgeschreven, doet de redenering zo eenvoudig aan; hierin ligt wel besloten waarom Fortuyn een bepaalde doelgroep aansprak en andere partijen niet. Het is menselijk om meegenomen te worden door de complexiteit van het beleid, maar daarmee bestaat de kans dat de onderdaan of de klant naar de achtergrond verdwijnt en die beoordeelt als kiezer uiteindelijk het succes.

Bijvoorbeeld in het veiligheidsvraagstuk is het een hele klus om een goede boodschap over te brengen. Er zijn onderdanen die resultaten willen zien, die willen dat de overheid controleert en feedback op de voortgang geeft. Zij bevinden zich in de handhavende fase. Misschien staan zij 'zero tolerance' voor: een discussie die thuishoort in de eerste twee fasen van het beleidsproces: de inspirerende en regisserende fase. Want willen we een veiligheidsstaat of een politiestaat? De overheid dient alle betrokkenen (burgers, gemeente, politiek, Openbaar Ministerie, partners als de Nederlandse Spoorwegen, scholen, welzijnsinstellingen) in het gelid te houden om gezamenlijk een zichzelf versterkend consistent veiligheidsbeleid te kunnen voeren.
De fasen lopen hier duidelijk parallel: het een doen en het ander niet laten of 'tijdens de verbouwing blijft de winkel open', zijn uitingen daarvan. Nadat de gemeenteraad van Rotterdam in november 2001 een vijfjarenprogramma voor de veiligheid aannam (besluitvorming), benadrukte de burgemeester onmiddellijk daarna het belang van resultaten (gebruik en handhaving). Een moeilijk punt daarbij is dat implementatie en uitvoering niet van de ene dag op de andere geregeld kunnen zijn. De discussies over het soort beleid gaan gewoon verder met de komst van een nieuw gemeentebestuur (beleidsvorming). Een begrijpelijk voorbeeld van niet-synchroon lopende boodschappen en faseringen.

Een tweede voorbeeld. Toen de Tweede Kamer in november 1997 minister Jorritsma verzocht de mogelijkheden van invoering van de maatregel rekeningrijden te onderzoeken, heeft Verkeer en Waterstaat dat aanvankelijk hoofdzakelijk opgevat als een technische opdracht: is het mogelijk een systeem te ontwerpen dat ongeacht de weers- en verkeersomstandigheden alle passerende voertuigen zou registreren? De onderzoeksopdracht had ook kunnen luiden: 'Onderzoek of nut en noodzaak van een dergelijke ingrijpende maatregel die gedragsverandering beoogt (namelijk spreiding van de spits) en die het dagelijks leven van vele miljoenen weggebruikers beïnvloedt, kan rekenen op steun van de kiezer en daarmee op steun in het parlement.' Waar de overheid en professionals zich in de beleidsvormende fase bevonden en soms preludeerden op de implementatiefase (zie bijvoorbeeld de proefopstelling rekeningrijden voor het houden van de systeemtest op de A12 bij Woerden in 2001), waren kiezer en parlement nog niet overtuigd van nut en noodzaak van een dergelijke prijsmaatregel. De fase waarin de overheid zich bevond, liep niet synchroon met die van de burger en de boodschap van de overheid was in die fase niet adequaat voor de kiezer. Pogingen van minister Netelenbos om in de periode 1998-2001 stappen verder te komen, werden beoordeeld als 'door de strot duwen met het regeerakkoord in de hand' en zelfs als omkoping. Uiteindelijk werd invoering van de maatregel achterhaald door de techniek: kilometerheffing bleek al in 2006 te realiseren in plaats van in 2010, zoals in 1997 nog gedacht werd. Het nieuwe kabinet gaat weer voor meer asfalt.

Communicatiemiddelen en -kanalen - Iedere fase heeft een bepaalde mix van en dosering aan communicatiemiddelen en -kanalen (zie tabel 5).

Tabel 5
Middel en kanalen in de zeven fasen

beleidsfase	agenda-vorming	beleids-vorming	besluit-vorming	planvorming	uitvoering	gebruik	handhaving
rol overheid	inspirerend	regisserend en faciliterend	normerend	aansturend	organiserend	dienst-verlenend	controlerend
middelen en kanalen: L = leidend; O = onder-steunend	L = onder-zoek, pers; O = internet (facts & figures)	L = persoon-lijke commu-nicatie, bijeen-komsten met startdocument en spelregels; O = internet, schriftelijke communicatie	L = persconferentie, pers-bericht, ver-slaglegging, 'moment-opnames'; O = internet (onderliggen-de stukken)	L = bijeen-komsten: ateliers, ontwerp sessies; O = internet, informatie-centra	L = massa-media (instructies, adviezen); O = internet, e-loket	L = e-loket; O = massa-media, fysiek loket	L = pers-benadering; O = internet (voortgangs-rapportages, onderzoeken, resultaten tracking and tracing, acties)

Het basispakket aan middelen en kanalen kent iedereen:

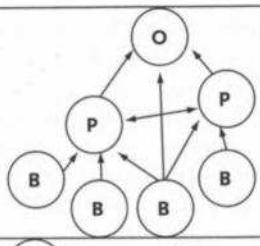
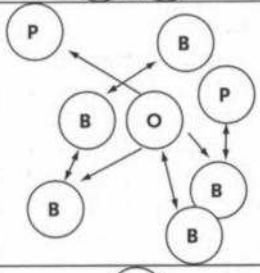
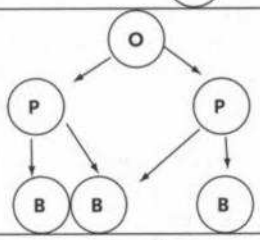
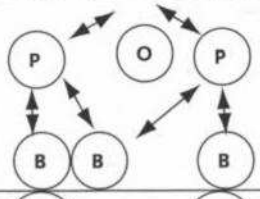
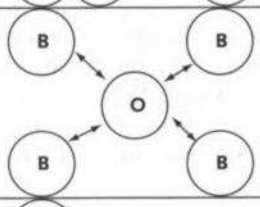
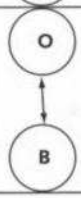
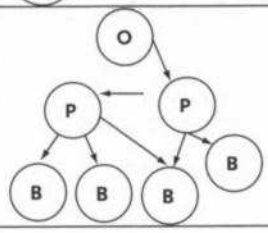
- Persoonlijke communicatiemiddelen voor de interne en externe relaties, individueel en collectief, met gebruikmaking van *personality power* en charisma.
- De media (pers, radio, televisie, internet) door middel van woordvoering, persvoorlichting, persbriefings, persberichten, kant-en-klare artikelen ten behoeve van free publicity.
- Schriftelijke media voor relatiebeheer en -onderhoud, uiteenlopend van pagina's in huis-aan-huisbladen, gemeentemagazines voor de burger, nieuwsbrieven voor specifieke doelgroepen, personeelsbladen, enzovoort. Het aandeel van de schriftelijke media is vaak te groot.
- Audiovisuele media, uiteenlopend van ingekochte zendtijd via de massamedia voor reclame tot in de toekomst wellicht voor soaps.
- Nieuwe media, met in ieder geval een internetsite maar ook in *experience*-vorm (informatiecentra bijvoorbeeld, events als de Floriade).
- Communicatie via symbolen en gedrag (kunst, sponsoring, archief, enzovoort).

De inzet van middelen is altijd afhankelijk van het doel van die betreffende beleidsfase. Om het publieke vertrouwen te vergroten, is persoonlijke communicatie het meest effectief, al dan niet via intermediairs. Daarnaast zijn er de aanvullende kanalen zoals Postbus 51, internet, de telefonische informatievoorziening. Belangrijk is dat bestuurders en politici het Binnenhof afkomen of het stadhuis uitkomen. Hightech alleen in combinatie met *hightouch*, om met Naisbitt (1995) te spreken, om de burger niet in de virtuele verten te laten verdwijnen. Net zo belangrijk als alle kanalen tezamen is dat een bestuurder herkenbaar invulling geeft aan haar of zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een ambitie van interactiviteit en wisselwerking is alleen waar te maken in fijnmazige netwerken waar persoonlijk contact

is. Dat vraagt om *personality power*, om charisma, om lef, om flair. Risico's nemen en kwetsbaar durven zijn, levert ook respect en resultaat op.
Het spectrum geeft aan in de agendavormingsfase in te zetten op onderzoek en *facts and figures*, en niet op massamediale middelen en campagnes. Het gaat om het creëren van bewustwording. Dan kunnen partijen (zowel overheid, politieke partijen als belangenbehartigingsorganisaties en one-issuebewegingen) met *facts and figures* pers en intermediairs proberen te overtuigen, zodat er een versnelling en vergroting van dit onderwerp in het maatschappelijk debat ontstaat.
Geëigende middelen in de beleidsvorming zijn ateliers, ontwerpsessies, workshops, bijeenkomsten via allerlei uiteenlopende methoden zoals de metaplanmethode, electronic-boardroom- en group-decisionmethoden, de infraplanmethode die het Ministerie van Verkeer en Waterstaat midden jaren 1990 heeft ontwikkeld, de competitie van ideeën die het CDA in 2000 heeft opgezet. Strategische keuzes betreffen ten eerste de inzet van de media (pers, radio, televisie) en ten tweede de inzet van betaalde middelen. De media vormen een belangrijk communicatiekanaal: via hen is de massa te bereiken. Kanttekeningen zijn dat de pers onafhankelijk is en hun output kan verschillen van de gegeven input en dat alleen actieve informatievoorziening onvoldoende is in de fase van beleidsvorming. Met actieve informatievoorziening en voorlichting zijn er nog geen actieve kiezers, coproducenten, klanten en onderdanen die ook verantwoordelijkheid nemen, wat wel wenselijk is in een goed functionerende democratie. Een opener verantwoordingsproces, aangevuld met informatie op internet, is een streven dat past in de besluitvormingsfase. De kernvraag bij de inzet van middelen bij niet-geaccepteerd beleid is: mag de overheid betaalde communicatie inzetten als er nog geen parlementair besluit aan ten grondslag ligt? Met andere woorden, mag betaalde communicatie in de fasen van agenda- en besluitvorming? Deze discussie is actueel geworden omdat bijvoorbeeld one-issuebewegingen als Natuurmonumenten of belangenbehartigingsorganisaties als de ANWB wel geld hebben om betaalde campagnes te voeren en dat vóór besluitvorming ook doen op kosten van hun leden. Zo ontstaat er een ongelijke strijd, waarin de overheid zichzelf de handen op de rug bindt. Het kabinet heeft zich in november 2001 op het standpunt gesteld dat dit mag onder voorwaarden. Voorbeelden zijn er nog niet. Ook dit punt werkt de Voorlichtingsraad nader uit na de zomer van 2002.

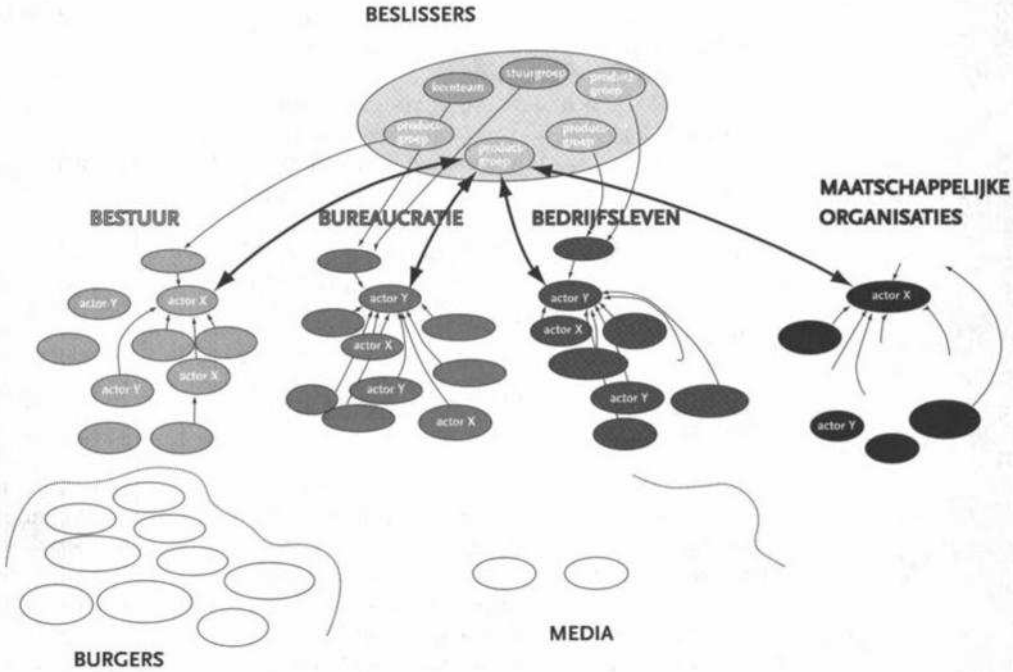
Interactiepatronen - Interactiepatronen geven aan hoe de formele communicatierichtingen zijn tussen overheid, pers en partners en burgers (zie figuur 2). Daarnaast bestaat er een groot aantal veel informelere lijnen tussen de actoren. De belangrijkste daarvan is die tussen burgers onderling. Hierna volgt een zeer simpele weergave van spelers, communicatielijnen en richtingen (een- en tweezijdig, top-down en bottom-up, horizontaal en verticaal).

Figuur 2
Interactiepatronen tussen overheid, pers, partners en burgers voor de zeven fasen

	De agendavorming is een bottom-upproces. Onderwerpen verschijnen op de agenda voor bepaalde krachten in de maatschappij.
	De beleidsvorming bestaat uit loops van horizontale en verticale, top-down- en bottom-upprocessen.
	De communicatie over de besluitvorming is top-down.
	De planvorming is soms een interactieve fase met veel inbreng van omwonenden en belanghebbenden, maar soms de fase van ambachtelijke invulling. Gezien de duur van de fase, kan hierin een aantal communicatievormen onderscheiden worden.
	In de uitvoeringsfase gaat het om public service: de mensen moeten weten waar ze aan toe zijn. Wat betekenen die WAO-discussies voor mij? Voorbeelden van public service: het Belastingdienstprogramma op televisie als spelshow, het verkeer op AT5.
	In de dienstverlening gaat het om de transactie. In het bedrijfsleven is nette afhandeling van een transactie de basis voor een langdurige goede relatie; de overheid maakt de slag van de burger als captive naar de burger als klant.
	Handhaving is top-down. De overheid legt op via uitvoeringsinstanties op afstand. Tracking en tracing levert belangrijke feedback op beleid: werkt de maatregel zoals deze bedoeld is?

De rolverdeling in de communicatie voor de vertegenwoordigers is voor de overheid zeer wezenlijk, met name in de fasen met veel interactie (agendavorming, beleidsvorming, planvorming). In participatietrajecten dient een bestuurder met gezag zich te profileren als organisator (bijvoorbeeld de burgemeester) en zeker geen inhoudelijk standpunt in te nemen. Afhankelijk van het verloop in de agendavorming en beleidsvorming kan een wethouder dat wel doen: standpunten moeten ook verwoord worden door aansprekende 'talking heads' en als de gekozen bestuurders zwijgen, kunnen kiezers zich weer beroepen op onze representatieve democratie. Kaders en spelregels per fase helpen om alle spelers hetzelfde spel te laten spelen en dit naar tevredenheid te doen.
Voor elk van de zeven fasen is in kaart te brengen wie de belangrijkste actoren zijn met behulp van een sociogram, een weergave van de relevante relaties (zie figuur 3). Waar het organogram ingaat op formele relaties in één organisatie, geeft het sociogram weer hoe de formele en informele lijnen lopen tussen alle relevante spelers in een vraagstuk, ongeacht hun organisatie. Een sociogram is daarom ook meer fluïde en aan verandering onderhevig. Het geeft een overzicht van de belangrijke partners, klanten, coproducenten, enzovoort.

Figuur 3
Een sociogram voorafgaand aan de normerende fase waarin de overheid besluit



Kleur - Ten slotte iets over de kleuren van elke fase. Als de zeven fasen voorzien worden van een kleur, is voor alle betrokkenen duidelijk in welke fase en op welke plaats in het spectrum zij zich bevinden. In Brussel en Londen koppelt men kleuren aan fasen in de besluitvorming: *the green, the white and the yellow papers*. Een eenduidige systematiek zou de herkenbaarheid vergroten voor partners, coproducenten en belangstellenden.

Het derde deel: discussie

Dit derde deel bestaat uit drie discussiepunten. Conclusies trekken over het al dan niet werken van het Communicatiespectrum en over het feit of het al dan niet een handvat biedt, is onzes inziens te vroeg; het ging immers om een eerste presentatie. Daarom volgen hier alleen aanzetten tot discussie.

Randvoorwaarde: samenwerking management, beleid en communicatie

In het eerste deel zijn vier randvoorwaarden geformuleerd voor succesvolle 'communicatie in het hart van het beleidsproces'. Eén daarvan is dat management, beleidsmakers en communicatie elkaar moeten verstaan bij besluitvorming rond een onderwerp. Een geëigende manier om dat te stimuleren, is door één beleidsonderwerp centraal te stellen dat de burger momenteel bezighoudt (veiligheid, inflatie, normen en waarden) in een sessie waarin management, beleids- en communicatiemensen gezamenlijk werken aan het opstellen van een beleids- en communicatiecyclus. Om recht te doen aan de verschillende invalshoeken, moet een thema voorafgaand aan een beleidsvormingstraject onzes inziens vanuit drie perspectieven gedefinieerd worden: het technisch-inhoudelijke, het bestuurlijke en het communicatieve perspectief. Discussiepunten en onderzoeksvragen zijn:

- of dit de 'ideale driehoek' is;
- hoe vaak een onderwerp voorafgaand aan een besluitvormingstraject vanuit deze drie perspectieven gedefinieerd wordt;
- of het eenzijdig of tweezijdig definiëren van een project vervolgens leidt tot het onnodig terugvallen in de beleidsfasen.

Onze hypotheses zijn dat dit de ideale driehoek is, dat een project in de praktijk niet altijd vanuit deze drie perspectieven gedefinieerd wordt en dat het terugvallen in de beleidsfasen hier in sommige gevallen aan toe te schrijven is.

Randvoorwaarde: vervolg in de context van institutionele en politieke vraagstukken

Als vierde randvoorwaarde is geformuleerd dat duidelijk moet zijn wat communicatie niet kan. De discussie over overheidscommunicatie moeten we onzes inziens vervolgen in de context van institutionele en politieke vraagstukken. De aanzet om nu een beleidskader te ontwikkelen, waarbij de interferentie tussen de representatieve en interactieve democratie centraal staat, is daarom in onze ogen een goede ontwikkeling. Interessant is om te bezien in hoeverre dit kader vrijblijvend of voorschrijvend zal worden. Het is immers voorstelbaar dat de burger recht krijgt op communica-

tie in bepaalde fasen van het beleidsproces en dat de meest geëigende vormen voorgeschreven gaan worden in de toekomst.

Doelstellingen en beoordeling

Het doel van het Communicatiespectrum is te komen tot de meest geëigende vormen van communicatie in elke beleidsfase. De vraag is hoe een beoordelingskader eruit kan zien. Het succes van communicatievormen is immers vervlochten met het succes van het beleidsvormingsproces als zodanig. In zijn algemeenheid is te stellen dat het doel van interactieve beleidsvorming snellere en betere besluitvorming is, met als graadmeter het feit of alle betrokkenen aan het einde van het traject tevreden zijn (Teisman, 1992). Bekeken kan worden in welke mate communicatie een constructieve bijdrage heeft geleverd per fase. De vraag is echter of daar in zijn algemeenheid uitspraken over te doen zijn. Bovens & 't Hart (1998) geven in hun studie *Understanding Policy Fiascoes* aan dat er ten minste vijf sociale en politieke biases zijn in de beoordeling van politieke en bestuurlijke prestaties. Zo is beoordeling afhankelijk van het tijdvak waarin beoordeeld wordt (de 'time bias'). Zij noemen het voorbeeld van de opera van Sydney. Tijdens de twintig jaar durende bouw beoordeelden alle Australiërs dit project als een ramp; vanaf het moment dat het gebouw in 1974 opgeleverd werd, de toeristen toestroomden en het onmiddellijk een icoon voor Australië werd, is de reputatie van the Operahouse wereldwijd geroemd en zijn ze in eigen land trots. Was dit nu een goed of een slecht beleidstraject? Naast de time bias is er de 'etnocentrism bias': van de culturele frames en sociale verwachtingen van de beoordelaars ten aanzien van de overheid.
Er is een 'spatial bias', bestaande uit het gefragmenteerd bekend worden van kosten en baten of gefragmenteerd *issue hoppen*: dan weer veel aandacht voor milieu-aspecten, de periode daarna opeens voor veiligheid of economische ontwikkeling. Een vierde bias is de 'public perception bias': die van de perceptie van het project door het publiek. De laatste bias die Bovens & 't Hart noemen, is de 'goal-based bias': de bias van de doelen die de actoren zich vooraf stellen.
De vraag naar het beoordelingskader zou beantwoord kunnen worden door vergelijking van kwalitatieve en kwantitatieve evaluaties van communicatietrajecten, zoals die in opdracht van ministeries, de Rijksvoorlichtingsdienst of lagere overheden uitgevoerd worden.

Noten

1 Het Communicatiespectrum is ontwikkeld samen met Agnes Gomis, plv. directeur rvd/dtc als leden van de Digitale Kerngroep Commissie Wallage in februari 2001. Dit mede op basis van een lopend onderzoek naar de interferentie tussen bestuurskunde en communicatie met Hanneke Möhring, Tanja Verhey (beiden Berenschot) en Guido Kwikkers (zelfstandig adviseur). Toepassing in adviesklussen, gesprekken met vakgenoten van de Beroepsvereniging voor Communicatie en de Vereniging voor overheidscommunicatie, en collega's van Berenschot leidde tot verfijning.

Literatuur

Bekke, A. J. G. M., Perry, J. L. & Toonen, Th. A. J. (1995). *De ontzuiling voorbij: openbaar bestuur en individualistisch burgerschap.* Den Haag.

Bruijn, J. A. de, Heuvelhof, E. F. ten & Veld, R. J. in 't (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming.* Schoonhoven.

Bovens, M. & Hart, P. 't (1998). *Understanding policy fiascoes.* New Jersey.

Commissie Burger en Overheid in de Samenleving (Commissie Docters van Leeuwen) (2001). *De noodzaak van institutionele innovatie.* Den Haag.

Commissie Dualisme en Lokale Democratie (Commissie Elzinga) (2000). Alphen a/d Rijn.

Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk (Commissie Francken) (2001). Den Haag.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) (2001). *In dienst van de democratie.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Economische Zaken (1999). *Nieuwe instrumenten voor interactieve beleidsvorming, een verkenning van beleidsinstrumenten in bits en bites.* Den Haag: SDU.

Möhring, W., Gehrels, C. G., Plug, P. & Veld, R. J. in 't, (2002). *Beladen begrippen. Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur.* Assen: Van Gorkum.

Motivaction (2001). 'Burgerschapsstijlen en overheidscommunicatie'. Bijlage 5 in *Commissie Toekomst Overheidscommunicatie.*

Munster, O. van, Gehrels C. G., Merkx, M. & Adriaanse, P. (1999). *De tekens van de nieuwe tijd. Over associaties in de eenentwintigste eeuw.* Den Haag: Elsevier.

Naisbitt, J. (1995). *Being digital.* In het Nederlands vertaald 'De digitale wereld'.

Raad voor Openbaar Bestuur (2002). *Partnership in Veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid.* Den Haag.

Rijnja, G. & Van der Laan, D. (2002). RVD/DTC en Academie voor overheidscommunicatie. VVO en BVC.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2002). *De veeleisende samenleving. Psychische vermoeidheid in een veranderde sociaal-culturele context.* Den Haag.

Tjeenk Willink, H. D. (1999). Zonder titel (24 september).

Tops, P. W. & Zouridis, S. (2000). 'Burgers en overheidscommunicatie'. Bijlage 3 van: Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Twist, M. van, Boer, M. den, Mill, B. van & Geut, L. (2002). *Beelden van bestuur.* Trendstudie Berenschot. Utrecht: Lemma.

Teisman, G. R. (1992). *Complexe Besluitvorming.* Den Haag: VUGA.

Vasterman, P. (1999). *Mediahypes: nieuws maken door de opwinding te verslaan.* Hogeschool van Utrecht cahier nummer 20. Utrecht: Hogeschool van Utrecht.

Winsemius, P. (1993). *De beleidslevencyclus.*

Summary

Carolien Gehrels

The Communication Spectrum

One of the seventeen recommendations of the Committee on the Future of Government Communication (2001) spoke of positioning communication in the process of policy development. To do so, the article states, one has to know exactly what this process entails.
For each of the seven phases of policy development - agenda-setting, policy-making, decision-making, planning, execution, implementation and maintenance - the article names characteristics, goals and roles of the government and its constituents, their relations and the ideal communication and interaction strategies.
In doing so, the article introduces the Communication Spectrum, presenting it for further discussion. The Spectrum is an instrument that provides, on the one hand, a framework for managers, policy-makers and experts in communication when articulating and translating the communication strategy. On the other hand it offers managers who are responsible for communication a helping hand in choosing the right approach.
An increasing amount of turbulence and the ever-larger number of parties involved in the process of policy development undeniably links communication to the content and process. A successful approach to policy development lies in the capacity of government organisations to combine these three powers. Unfortunately, experience demonstrates that this is not always the case. The article encourages the use and adaptation of the Spectrum to help organisations pursue this goal.