Betteke van Ruler &
Rob de Lange

Communicatiemanagement bij de overheid: toegerust voor de aanbevelingen van Wallage?

De Commissie Wallage heeft haar aanbevelingen over overheidscommunicatie opgesteld op basis van twee kernthema's: 'meer transparantie in en verantwoording van het overheidshandelen' en 'meer interactie in de ontwikkeling ervan'. Communicatie komt daarmee in het hart van het beleidsproces en moet bovendien verbreden: van eenzijdigheid naar tweezijdigheid, van instrument in de beleidsuitvoering naar instrument in de beleidsontwikkeling. Het is de vraag of de huidige communicatiedeskundigheid binnen de overheid en de manier waarop deze nu is georganiseerd, kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van deze aanbevelingen. Onderzoek laat zien dat de afdelingen het noodzakelijke mandaat nog niet hebben en ook niet voldoen aan de eisen van professionalisering hiervoor. In het laatste deel van dit artikel stellen wij daarom voor om eerst vast te stellen welke takenclusters nodig zijn om aan de aanbevelingen te kunnen voldoen, en op basis daarvan de communicatieafdelingen in te richten.

Inleiding, vraagstelling en methode

Kernthema's in het rapport van de Commissie Wallage (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001) zijn 'interactiviteit', 'transparantie' en 'verantwoording' met als consequentie voor de communicatieprofessional meer 'communicatieregie' in het hele beleidsproces (aanbeveling 7) en voortdurende evaluatie ervan (aanbeveling 9). Voorlichting en communicatie, aldus het rapport, verschuiven van een verschijnsel in de marge van het proces van beleidsontwikkeling en -verantwoording naar het hart ervan. De commissie ziet een belangrijke rol weggelegd voor de communicatieprofessional bij de overheid: 'Het is aan de communicatieprofessional om de bestuurder in dit proces te adviseren' en 'Om de gewenste transparantie en interactie te bereiken, is het van groot belang dat de communicatiedeskundigheid vroegtijdig betrokken wordt bij het beleidsproces' (p. 46).

Betteke van Ruler is verbonden aan de Afdeling Bestuurs- en Communicatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam. Rob de Lange werkt bij de School voor Communicatiemanagement van de Hogeschool van Utrecht. Correspondentie aan de eerste auteur: De Boelelaan 1081, 1081 HV Amsterdam. E-mail: ruler@scw.vu.nl.

Aanbeveling 10 is dan ook: 'Centrale directies voorlichting moeten in staat gesteld worden om regie, samenhang en de kwaliteit in de communicatie van ministeries te waarborgen.'
In hoofdstuk 5 worden de taken van de afdeling communicatie op een rij gezet:

1 openbaarmaking en toelichting van maatregelen;
2 beïnvloeding van opinies in maatschappelijk gewenste richting;
3 ondersteuning van tweezijdige contacten tussen burger en overheid;
4 woordvoering namens de politieke leiding (op het continuüm van 'mededelingen aan de pers' en 'imagobescherming');
5 involvering van derden in de beleidsvorming;
6 reputatiebescherming door goede regie van alle communicatie en voortdurende monitoring en evaluatie.

De goede uitoefening van de taken vindt haar basis in het professionele handelen van de communicatiemanager en diens integriteit, en in de goede aansluiting op de verwachtingen van de burger, aldus de commissie (p. 33). De commissie is van mening dat 'een overkoepelend communicatiemanagement over de modaliteiten heen, daarom zeer gewenst is' (p. 34). In navolging van de commissie kiezen ook wij voor *communicatiemanagement* als overkoepelende term. Hieronder verstaan wij: de specialistische functie in of ten behoeve van een publieke of private organisatie die zich bezighoudt met het initiëren, sturen en begeleiden van alle communicatie in de context van de organisatie, binnen een bepaald beleidskader en vanuit de optiek van het functioneren van die organisatie in haar commerciële, politieke, technologische en sociale omgeving. Het betreft dus alle activiteiten die doelbewust en gericht worden ingezet om communicatie- en informatieprocessen te sturen, om daarmee bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelen van de organisatie (Van Ruler, 1998). Degene die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de communicatieactiviteiten noemen wij de 'communicatiemanager'.
Het kabinet toont zich in zijn reactie positief over de aanbevelingen en is zich ook bewust van het feit dat 'de implementatie van de aanbevelingen vraagt om de nodige voorzieningen, en eisen stelt aan de kennis, de houding en de vaardigheden van betrokkenen'.[1] Dit brengt ons tot de volgende vragen die wij in dit artikel aan de orde willen stellen:

a Welke positie, voorzieningen, kennis, houding en vaardigheden zijn nodig om te kunnen voldoen aan de wensen van de commissie op het gebied van communicatiemanagement?
b Biedt de huidige positie van de afdelingen communicatie(management) en de aanwezige communicatiedeskundigheid een voldoende basis om het gewenste takenpakket uit te voeren?
c Indien dit niet het geval is, in welke richting zou dan gezocht moeten worden teneinde te komen tot de ontwikkeling van 'nodige voorzieningen, en de kennis, de houding en de vaardigheden van betrokkenen' om de aanbevelingen wel te kunnen ondersteunen?

Hoewel het rapport is geschreven voor de rijksoverheid zijn de aanbevelingen zowel volgens de Commissie Wallage zelf als volgens de Vereniging van Overheidscommunicatie (VVO) ook van toepassing op de lagere overheden, net als bij vorige staatscommissies het geval is geweest. Wij putten

voor het antwoord op de tweede vraag daarom uit de gegevens van de eerder door ons gepubliceerde *Monitor Communicatieberoepspraktijk*. Dat onderzoek was gericht op de organisatie van communicatiemanagement in de publieke en de private sector en had de 'verantwoordelijken voor de coördinatie van de uitvoering van communicatieactiviteiten' – de communicatiemanagers dus – als respondenten. De totale respons was 610; hiervan kwamen er 74 uit de overheidssector, zowel op gemeentelijk, provinciaal als rijksniveau. In dit tijdschrift (Van Ruler & De Lange, 2000) hebben wij al eerder uitvoerig verantwoording afgelegd van de gekozen methode; dat laten wij hier daarom achterwege. Tevens maken wij gebruik van een herhaling van het *Trendonderzoek*, speciaal onder gemeentes (De Vries, 2000). Voor het antwoord op de derde vraag maken wij gebruik van een studie naar takenclusters in het communicatiemanagement, die is uitgevoerd volgens de delphimethode en waaraan personen uit 25 landen in Europa meededen (Van Ruler et al. 2001; Van Ruler & Vercic, 2002; Vercic et al., 2001). De eerste vraag komt aan de orde in de volgende paragraaf.

Theoretische plaatsbepaling

De vraag naar de 'positie van afdelingen communicatie' en de 'nodige voorzieningen, kennis, houding en vaardigheden' is een kwestie van mandaat. Een mandaat wordt zichtbaar in de *social and political location* van een beroep en de ruimte voor taakspecialisatie en handelingsbevoegdheid (Pieczka & L'Etang, 2000, p. 228). Dit komt onder andere tot uiting in het uitsluitend hoeven verrichten van communicatietaken in een aparte afdeling, en het hebben van een apart budget. Bovendien adviseert de Commissie Wallage een goede regie van de communicatie. Hoewel de mate van centralisatie van de regie van alle communicatie met name af lijkt te hangen van de gekozen identiteitsstructuur (Floor & Van Raaij, 1993; Knoers, 2001; Körver & Van Ruler, in voorbereiding), is in de literatuur een duidelijke overeenstemming te vinden over het feit dat voor een goede regie een overkoepelende afdeling nodig is en dat deze moet worden gesitueerd op het hoogste niveau in de organisatie (zie bijvoorbeeld Argenti, 1998; Caywood, 1997; Dolphin, 1999; White & Mazur, 1995) als onderdeel van de dominante coalitie (Grunig, 1992; Dozier et al., 1995). Daarmee wordt bedoeld dat de communicatiemanager behoort tot de kring van personen die de besluitvorming in een organisatie beïnvloeden. Dit impliceert dat de afdeling op managementniveau moet zitten dan wel een stafdienst moet zijn ten dienste van de besluitvormers in de organisatie (Mintzberg, 1993). Daarnaast stelt de commissie voor de afdelingen een rol te geven in de dialoog tussen overheid en burgers en de vergroting van de betrokkenheid van derden bij de beleidsvorming. Volgens Grunig (1992) en zijn onderzoeksteam kan dat alleen als de organisatie ruimte biedt voor tweezijdige communicatie, hetgeen inhoudt dat de organisatie bereid is zelf te veranderen op basis van signalen van buitenaf. Anders gezegd: communicatie moet ook invloed hebben op organisatie.

Het voorgaande samenvattend, zien wij als dimensies van het mandaat van de communicatieafdeling: de mate van taakspecialisatie, eigen budgetverantwoordelijkheid, een hoge positie in de hiërarchie en invloed op de eigen organisatie.

Zo'n mandaat krijgt een beroepsgroep niet zomaar. Pieczka & L'Etang

(2000, p. 226) stellen evenals Ehling (1992) en Grunig (1992) dat één van de belangrijkste determinanten van het verkrijgen van een mandaat de mate van professionalisering van de beoefenaren zelf is. Daarnaast spelen volgens Grunig ook de visie van de top van de organisatie op de rol van communicatie en de vigerende bedrijfscultuur een belangrijke rol. Deze twee aspecten laten wij hier – hoe belangrijk ook – buiten beschouwing; wij concentreren ons op de mate van professionalisering van de beroepsbeoefenaren zelf.

Literatuur over beroepensociologie (Carr-Saunders, 1966; Van der Krogt, 1981; Pieczka & L'Etang, 2000) laat zien dat het voor de ontwikkeling van een beroep essentieel is dat er sprake is van kennisontwikkeling. Dat gaat volgens Van der Arend (1992, p. 44) verder dan kennisoverdracht op basis van ervaringen van andere beroepsbeoefenaren en *common sense*. Voor kennisontwikkeling is abstractie van die ervaringen nodig, theorievorming dus, en reflectief gebruik in de praktijk van die systematisch opgebouwde kennis. In klassieke opvattingen van professionalisering wordt het met goed gevolg afgerond hebben van een specifiek op de professie gerichte opleiding als onontbeerlijk gezien. In toenemende mate wordt echter (ook) nadruk gelegd op het 'op het juiste moment het juiste weten te doen'. Langdurige ervaring wordt daarbij doorgaans gezien als een belangrijke factor (Holyoak,1991), evenals het voortdurend en weloverwogen kunnen reflecteren (Argyris, 1994; Schön, 1983) waarbij teruggegrepen moet kunnen worden op kennis over de context van de situatie. Dit laatste betekent dat het doen van onderzoek een noodzakelijke voorwaarde is voor de ontwikkeling en uitoefening van een professie. In navolging hiervan zien wij als dimensies van professionalisering: een specifieke opleiding, langdurige ervaring op het vakgebied, en het (laten) doen van onderzoek.

De eerste onderzoeksvraag is hiermee beantwoord. De vraag die nu voorligt, is of de huidige positie van de afdelingen en de manier van werken binnen deze afdelingen hieraan voldoet.

Om een antwoord te krijgen op de tweede deelvraag en een beeld te schetsen van het huidige mandaat en de mate van professionalisering van communicatiemanagement in de overheidssector, bespreken wij hier een aantal onderdelen uit het *Trendonderzoek Communicatieberoepspraktijk* (zie ook Van Ruler & De Lange, 2000).

Het huidige mandaat wordt hier geoperationaliseerd in vier vragen:

1 Is er sprake van taakspecialisatie in de vorm van een aparte afdeling communicatiemanagement die ook als zodanig zichtbaar is in het organogram van de organisatie en waarbinnen specialisten werken?
2 Is dit een afdeling op het niveau van de dominante coalitie?
3 Zijn er structurele budgetten voor communicatieactiviteiten?
4 Heeft communicatie invloed op organisatie volgens de verantwoordelijken voor de coördinatie van communicatieactiviteiten?

De mate van professionalisering van de verantwoordelijken voor de coördinatie van communicatieactiviteiten wordt geoperationaliseerd in de volgende drie vragen:

1 Hebben de communicatiemanagers een specifieke opleiding?
2 Hebben de communicatiemanagers werkervaring in de branche?
3 Wat zijn de kerntaken van de afdelingen communicatie en valt onderzoek daaronder?

Het huidige mandaat

Taakspecialisatie

Uit het *Trendonderzoek Communicatieberoepspraktijk* bleek dat weliswaar bijna alle organisaties met meer dan 50 medewerkers (kleinere waren niet in het onderzoek betrokken[2]) één of meer medewerkers konden aanwijzen aan wie communicatietaken waren toebedeeld, maar dat dit maar voor de helft personen betroffen die kunnen worden aangemerkt als communicatiespecialist. De andere helft bleek ook andere taken te hebben, in de marketing, sales, P&O, secretariaat, officemanagement, of nog weer geheel andere. In de overheidssector is echter beduidend vaker sprake van specialisering op dit gebied dan bij overige organisaties (zie tabel 1).

Tabel 1
Gemiddeld aantal medewerkers met alleen communicatietaken (voltijd) en medewerkers die naast communicatietaken ook andere taken vervullen (deeltijd) bij overheid en niet-overheid

aantal medewerkers met communicatietaken	overheid	overige sectoren
gemiddeld aantal voltijd	4,9	3,2
gemiddeld aantal deeltijd	1,1	3,0
Totaal n =	74	533

We kunnen stellen dat taakspecialisatie binnen de overheid veel verder is doorgedrongen dan binnen de andere sectoren.
Een andere indicator voor taakspecialisatie is het hebben van een afdeling waarbinnen de communicatieactiviteiten worden gecoördineerd en die ook als zodanig zichtbaar is in het organogram. Ook hierbij kunnen we constateren dat het communicatietakenpakket in de overheidssector verder is gespecialiseerd dan in de overige sectoren. In het totale onderzoek gaf ruim 60% van de respondenten aan één aparte afdeling te hebben waarbinnen de communicatieactiviteiten worden gecoördineerd. In de overheidssector is dat 85%, in de private sector slechts 58%, een significant verschil ($p = 0.000$). Nog duidelijker wordt het verschil als we kijken naar de mate van zichtbaarheid van de communicatiedeskundigheid in het organogram. In de overheidssector heeft 85% van de respondenten die zeiden verantwoordelijk te zijn voor de coördinatie van de uitvoering van communicatieactiviteiten een benaming van zijn of haar functie die verwijst naar communicatie. In de overige sectoren is dat slechts bij 35% van de aan dit onderzoek meewerkende organisaties het geval.

Positie

Een tweede vraag is wat de positie van de afdelingen in de hiërarchie is. Voor de beroepsgroep als geheel bleek dat de meeste afdelingen hoog in de organisatie zijn geplaatst: 25% is gesitueerd in het managementteam, 30% heeft een staftaak ten behoeve van de top, 25% een staftaak ten behoeve van het managementteam. In de overheidssector liggen deze percentages echter beduidend anders (zie tabel 2).

Tabel 2
Positie van de verantwoordelijken voor communicatiemanagement, uitgedrukt in percentages per sector (n = 402)

positie	overheid	overige sectoren
managementteam	8%	28%
staf hoog	32%	30%
staf laag	11%	25%
middenmanagement	25%	13%
uitvoerend	18%	5%
anders	6%	-
totaal	100%	100%

In de overheidssector zitten de afdelingen gemiddeld lager in de organisatie dan in de overige sectoren. Dit geldt nog sterker als we alleen kijken naar de afdelingen die ook als zodanig zichtbaar zijn in het organogram door hun benaming (zie tabel 3).

Tabel 3
Plaats in de hiërarchie van afdelingen met communicatie in de benaming (n = 222)

	overheid	privaat
lid managementteam	6%	15%
staf hoog	32%	39%
staf laag	13%	31%
middenmanagement	25%	11%
uitvoerend	19%	5%
anders	6%	-
totaal	100%	100%

Er zijn in de overheidssector dan wel vaker speciale afdelingen die ook als zodanig zichtbaar zijn in het organogram, maar deze afdelingen hebben ook vaker een middenmanagement- of uitvoerende positie in het organogram. Ook de categorie 'anders' blijkt te worden gevuld door afdelingen uit de overheidssector; antwoorden in deze categorie hadden te maken met 'er is een team van personen dat uit verschillende units binnen de organisatie is samengesteld', dan wel een zo specifieke ophanging in de organisatie dat die niet in een categorie onder te brengen was.
We kunnen concluderen dat het communicatiemanagement in de overheidssector als zelfstandige en ook als zodanig zichtbare afdeling duidelijker in de hiërarchie van de organisatie aanwezig is dan het geval is bij de overige sectoren. Maar aan een belangrijke voorwaarde voor het kunnen voeren van een overkoepelend communicatiebeleid, een positie binnen de dominante coalitie, in de vorm van een managementpositie of een stafpositie direct onder het bestuur, wordt in bijna tweederde (63%) van de overheidsorganisaties die aan dit onderzoek meededen, niet voldaan.

Budgetten

Een derde aspect van het mandaat is het zelfstandige budget. Centrale directies communicatiemanagement moeten de ruimte hebben om hun eigen afdelingsbeleid te ontwikkelen en op hoog beleidsniveau te kunnen opereren. Veel auteurs stellen daarom dat een communicatiemanager een eigen budget nodig heeft om als manager te kunnen optreden (zie Dozier et al., 1995; Veenman & Van Doorn, 1997; Hazekamp, 1997). In dit licht valt op dat bijna de helft van de respondenten in het onderzoek aangaf dat zij geen structureel budget voor communicatie hebben (40%) of het budget niet weten (9%). Opnieuw is dit voor de overheidssector (n = 74) anders dan voor de overige sectoren. Weliswaar zijn de budgetten gemiddeld veel kleiner (ff 180.629 tegenover ff 1.261.053), maar in de overheidssector is bij 75% van de respondenten wel een structureel budget voor communicatieactiviteiten aanwezig, terwijl dit bij 45% van de respondenten uit de overige sectoren het geval is. Hoewel dat in de lijn van de verwachtingen zou liggen, blijkt dit vrijwel niets te maken te hebben met de plaats van de communicatieafdeling in de hiërarchie (zie tabel 4).

Tabel 4
Regressieanalyse van de relatie tussen budget, plaats van communicatieafdeling in de hiërarchie en communicatie in de benaming van de communicatiemanager

	bèta
plaats van communicatie	0,08
sector	0,20**
communicatie in benaming	0,07

** p = 0.000

Invloed op het organisatiebeleid

In het (prille) verleden werd communicatiemanagement vooral gezien als een uitvoeringsinstrument in de vorm van 'communicatie over beleid' en 'communicatie als beleid' (Dewez et al., 2001; Gomis, 1999). De commissie beargumenteert dat ook 'communicatie in beleid' een belangrijk segment moet zijn en in de kabinetsreactie wordt dat beaamd. Het kan niet anders dan dat communicatie dan ook invloed moet kunnen hebben op organisatie. De commissie lijkt hier ook naar te verwijzen als zij stelt dat 'het van groot belang [is] dat de communicatiedeskundigheid vroegtijdig betrokken wordt bij het beleidsproces' (aanbeveling 10).
Als indicatie voor de inzet van communicatie als tweezijdig instrument hebben we gevraagd of men vindt 'dat communicatie invloed moet hebben op het organisatiebeleid' en wij hebben tevens aan de orde gesteld of communicatie die invloed ook daadwerkelijk heeft. Opnieuw zien we verschil tussen de publieke en de private sector (zie tabel 5).

Tabel 5
Gewenste en naar eigen zeggen daadwerkelijke invloed, per sector

	overheid	overige sectoren
invloed moet	85%	76%
communicatie heeft invloed	65%	73%

In de publieke sector zeggen meer mensen dat die invloed moet. Dit verwijst naar de wens om communicatie te zien als tweezijdig instrument. Dat neemt niet weg dat eveneens meer respondenten lijken te zeggen dat zij die invloed niet hebben (het verschil in de antwoorden op de eerste vraag is significant (p = 0.05), op de tweede niet). Ander onderzoek, dat speciaal was gericht op communicatiemanagement bij gemeentes (De Vries, 2000; n = 106), laat zien dat slechts 50% van de communicatiemanagers van de in het onderzoek betrokken gemeentes van mening is dat communicatie deze invloed ook daadwerkelijk heeft. Zij stellen dat dit komt omdat de afdeling niet op de juiste plek zit om direct contact te hebben met de besluitvormers en dat anderen in de organisatie onvoldoende het belang ervan inzien, maar ook dat de professionaliteit van de communicatiemedewerkers onvoldoende is (p. 20).

Professionalisering

De premisse in dit artikel is dat professionalisering een belangrijke voorwaarde is om een beter mandaat te krijgen. De mate van professionalisering van het communicatiemanagement binnen de overheidssector stellen we aan de orde via drie vragen: opleiding, werkervaring en kerntaken, waarbij wij met name geïnteresseerd zijn in de rol van onderzoek.

Opleiding

De gemiddelde verantwoordelijke voor communicatie is hoog opgeleid: 76% heeft een hbo- of wo-opleiding. Voor de hele respondentengroep samen blijkt dat 16% een specifieke opleiding in de communicatie heeft. Dit ligt anders voor de overheidssector (zie tabel 6).

Tabel 6
Hoogste opleiding van de communicatiemanagers, verdeeld naar overheid en niet-overheid

	overheid	overige sectoren
voortgezet onderwijs	22%	24%
hoger onderwijs in communicatie	28%	14%
hoger onderwijs anders	50%	63%
totaal	100%	100%
n =	74	530

Van de verantwoordelijken voor communicatiemanagement in de overheidssector heeft 28% een specifieke hbo- of wo-communicatieopleiding (inclusief opleidingen psychologie of letteren met communicatievakken), tegenover 14% in de overige sectoren. Dit betekent dat de basiskennis over hoe communicatie werkt bij de communicatiemanagers binnen de overheid geacht kan worden vaker aanwezig te zijn dan bij de communicatiemanagers binnen de overige sectoren. Het neemt echter niet weg dat ook voor de overheidssector geldt dat het hebben van een specifieke vooropleiding bepaald geen norm is. Hier komt bij dat de meeste afdelingen klein zijn. Het gemiddeld aantal medewerkers per organisatie in de overheidssector is 5,8 (SD = 11.3, variërend van 0 tot 75 personen). Meer dan een

derde (35%) van de communicatieafdelingen in de overheidssector heeft maar één of twee medewerkers en nog eens bijna een vijfde (18%) heeft er drie tot vijf. Uit eerder onderzoek was ook al gebleken dat de communicatiemanager, hoewel hij allerlei managementtaken heeft, vrijwel evenveel uitvoerende taken verricht als zijn medewerkers: hij is dus vooral een meewerkende chef (Van Ruler, 2000).
Het hebben van een specifieke communicatieopleiding correleert overigens significant met het voeren van een benaming met 'communicatie' erin. Opleiding kan worden gezien als een voorspellende variabele voor de benaming van de functie van de verantwoordelijke en daarmee voor het verkrijgen van dit onderdeel van een mandaat.

Werkervaring

Meer dan de helft van de respondenten vervult de huidige functie drie jaar of minder, 13% van hen bekleedt die functie nog geen jaar. De standaarddeviatie is echter hoog, want gemiddeld waren de respondenten 4,5 jaar werkzaam in hun huidige functie (n = 602, SD = 5.4). Voor de overheid ligt dit aanzienlijk hoger: gemiddeld 6,2 jaar (n = 74, SD = 6.5). Voor de niet-overheid is dat gemiddeld 4,3 jaar (n = 528, SD = 5.2); het verschil is significant (p = 0,005).
Interessanter voor de vraag naar professionalisering is echter de mate van relevante werkervaring in het algemeen. Die is met name in de overheidssector groot: gemiddeld 10,4 jaar. (In de overige sectoren is die gemiddeld 7,3 jaar; dit verschil is significant (p = 0.001). Toch moeten we opnieuw constateren dat het hebben van werkervaring in het vakgebied ook in de overheidssector niet de norm is. Weliswaar komt 40% uit de public relations of voorlichting, maar 60% dus niet (zie tabel 7). Opvallend hierbij is dat de communicatiemanagers die uit de journalistiek afkomstig zijn, duidelijk tot de oudere generatie behoren: bij hen is het gemiddelde aantal jaren in huidige functie 12,5 jaar; zij zitten bovendien gemiddeld al 22 jaar in het vak. De jongeren komen vrijwel niet meer uit de journalistiek.

Tabel 7
Vorig functiegebied per sector

overheid	overige sectoren	
marketing/reclame	--	20%
direct van de opleiding	3%	8%
pr/voorlichting	40%	11%
journalistiek	8%	1%
uit andere interne functie	27%	29%
sales	1%	5%
P&O	-	3%
secretariaat	-	4%
anders	22%	20%
totaal	100%	100%
n =	74	514

We moeten constateren dat ook in de overheidssector het hebben van een brede werkervaring in het vak niet de norm is. We kunnen overigens ook niet vaststellen dat het hebben van werkervaring in de branche van invloed zou zijn op het mandaat: er is geen significant verschil tussen het wel of niet voeren van een op communicatie gerichte benaming van de functie van degene die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de communicatieactiviteiten, en het aantal jaren in de huidige functie dan wel werkervaring in de branche. Ook de correlatie tussen het aantal jaren in de huidige functie en de plaats van de afdeling in de hiërarchie is niet significant. Wel is er een duidelijke correlatie tussen het aantal jaren in het vak en de plaats van de communicatieafdeling in de hiërarchie ($r = 0{,}35$, $p = 0.01$).

Kerntaken

Een laatste kwestie ten aanzien van professionalisering is de vraag naar de kerntaken in het vakgebied. We kunnen daarbij onderscheid maken tussen ambachtelijke taken, taken die te maken hebben met ondersteuning door middel van advisering en coaching, en de meer managementmatige taken, die te maken hebben met conceptontwikkeling, planning en onderzoek. Uit literatuurstudie en overleg met deskundigen hadden we twintig courante taken voor communicatiefunctionarissen gedestilleerd die onderverdeeld kunnen worden naar de hier genoemde drie gebieden. Met name in de overheidssector werd daar een eenentwintigste taak aan toegevoegd (pers- en publieksvoorlichting). De vijf kerntaken voor de overheidscommunicatie zijn: pers- en publieksvoorlichting, tekstproductie, strategische advisering ten behoeve van het beleid, public affairs en communicatieve profilering.
Opvallend is de score van public affairs (PA) als kerntaak. PA wordt doorgaans gedefinieerd als 'de strategische managementfunctie die zich richt op de wisselwerking tussen politiek-maatschappelijke ontwikkelingen en de organisatie' (De Lange, 2000). Lobbyen is daarin een belangrijk onderdeel. Kennelijk speelt dit ook binnen de overheid. De Commissie Wallage noemt dit niet expliciet. Wat tevens opvalt, is dat strategische advisering ten behoeve van het organisatiebeleid als kerntaak wordt genoemd. Op het eerste gezicht past dit bij de aanbevelingen van de commissie. Het is echter op basis van deze gegevens niet te zeggen of hiermee door de respondenten hetzelfde wordt bedoeld als door de commissie. Opvallend is namelijk dat twee derde van de afdelingen niet een positie in de organisatiehiërarchie heeft die het formeel geven van strategisch advies ten behoeve van het organisatiebeleid mogelijk maakt. Ook past het slecht bij het gegeven dat velen van mening waren dat communicatie in hun organisatie geen invloed heeft op het organisatiebeleid. Bovendien scoort de coaching van medewerkers bij de ontwikkeling van hun communicatieve competentie erg laag. Het vermoeden is daarom dat strategische advisering vooral verband houdt met advisering over communicatieve profilering. Dat scoort in de overheidssector hoog als kerntaak. De Commissie Wallage legde daar niet veel nadruk op, maar in de kabinetsreactie wordt daar wel aandacht voor gevraagd. Taken als planning, conceptontwikkeling en onderzoek worden echter niet genoemd als kerntaken en ook niet als taken waarvoor men derden inhuurt. Het is derhalve de vraag hoe de advisering over communicatieve profilering er uitziet. Communicatiemanagement laat zich in dit onder-

zoek vooral zien als een ambachtelijk terrein. Management en advisering/coaching komen niet sterk naar voren.
In het *Trendonderzoek Communicatieberoepspraktijk* hebben wij alleen gevraagd naar taken waarnaar de meeste tijd gaat en niet naar een totaalverdeling. Eerder onderzoek (Van Ruler, 1996, 2000; Van Ruler & De Lange, 1995) liet echter zien dat het doen van onderzoek maar weinig voorkomt in de beroepspraktijk van het communicatiemanagement en dat dit ook niet gezien wordt als erg nuttig. Hoewel inmiddels bij de rijksoverheid een goede planning, inclusief onderzoek, gezien wordt als noodzakelijk, is dit bij lagere overheden zeker niet het geval. De Vries (2000) vroeg in haar onderzoek naar een procentuele verdeling van werkzaamheden van gemeentelijke communicatieafdelingen. De topvijf in haar onderzoek ziet er als volgt uit: redactiewerk, advisering, perscontacten, publiekscontacten, interne communicatie. Aan conceptontwikkeling en actieplanning gaat slechts gemiddeld 5% van de tijd op; onderzoek scoort als gemiddeld minst tijdrovende taak (1,1%). Ook in haar onderzoek toont de overheidscommunicatie zich dus vooral als een terrein met ambachtelijke taken.

Conclusie

Ten aanzien van het huidige mandaat kunnen we het volgende concluderen. Specialisatie in communicatie is een algemeen geaccepteerd fenomeen binnen de overheidssector. Ook zien we dat bij de meeste (grotere) overheidsinstanties een aparte afdeling is waarbinnen de communicatieactiviteiten worden gecoördineerd en dat dit ook als zodanig in het organogram zichtbare afdelingen zijn. Het betekent evenwel niet dat zij altijd over een eigen budget beschikken. Bovendien moet worden geconstateerd dat het in bijna twee derde van de aan dit onderzoek meewerkende organisaties geen afdeling betreft die een bij de wensen van de commissie passende hoge positie heeft. Het huidige mandaat van de afdelingen communicatie in de overheidssector biedt, hoewel veel groter dan in de overige sectoren, zeker niet een basis waardoor de afdelingen in staat kunnen worden geacht een bijdrage te kunnen leveren aan de aanbevelingen van de Commissie Wallage.
We moeten echter ook vraagtekens zetten bij de mate van professionalisering – gemeten aan opleiding, werkervaring van de communicatiemanagers en het gangbare takenpakket – voor de taken als door de commissie bedoeld. Hoewel de overheidssector sterker is geprofessionaliseerd dan de overige sectoren, moeten we constateren dat het hebben van een specifieke opleiding en brede werkervaring in de branche niet tot de norm behoort. Ook moeten we constateren dat de afdelingen communicatiemanagement binnen de overheid zich vooral profileren als afdelingen met ambachtelijke taken, terwijl de commissie (al is het vrij impliciet) nadruk legt op advisering en coaching en op managementmatige taken.

Nieuwe parameters van communicatiemanagement?

De verschillen tussen de aanbevelingen van de Commissie Wallage en de feitelijke situatie van de afdelingen communicatie zijn groot. Het is echter ook nog niet zo eenvoudig om de aanbevelingen om te zetten in een concrete taakomschrijving voor afdelingen en daarmee in een goede afbakening van de verantwoordelijkheden. Dat is niet nieuw. In 1990 vroeg *foun-*

ding father van de overheidscommunicatie Chiel Galjaard zich af 'of de voorlichter eerst moet afbranden voordat eens nagedacht gaat worden over de afbakening van het werk en de vraag waar de voorlichter (zoals de communicatieprofessional toen nog werd genoemd) zich wel mee dient te bemoeien en waarmee niet' (Galjaard, 1990). Volgens hem lag in het ontbreken van duidelijkheid over de afbakening van het beroep een van de kernproblemen van de communicatiedeskundige bij de overheid. Afbakening van een beroep heeft te maken met de vraag naar de parameters van het takenpakket.

In 2000-2001 is op verzoek van de European Public Relations Education and Research Association een studie gedaan naar mogelijke parameters van het vakgebied, bezien vanuit de verbreding van het vakgebied naar tweezijdige communicatie en de eisen van een geïntegreerde en strategische benadering ervan. Aan deze studie deden in het totaal 37 wetenschappers en docenten en enkele professionals die zich interesseren voor wetenschap en educatie uit 25 landen mee.[3] De studie werd uitgevoerd in de vorm van een e-mailsurvey met open vragen volgens de delphimethode, gehouden in drie rondes. Deze studie leidde tot de hypothese dat het vakgebied opgedeeld zou kunnen worden in vier verschillende takenclusters (Van Ruler et al. 2001; Vercic et al., 2001). Hoewel deze studie niet is bedoeld als een representatief onderzoek, kan deze wel bijdragen aan de discussie over de vraag waar communicatiemanagement zich mee bezig zou kunnen houden en hoe taken kunnen worden gestructureerd.

Het eerste takencluster betreft het onderzoek naar en de reflectie op ontwikkelingen in normen en waarden en daarmee van standpunten ten aanzien van issues in de samenleving en de publieke opinies. Het leiden van de interne discussie hierover in het licht van de interne normen en waarden en standpunten ten aanzien van deze issues is daar onlosmakelijk mee verbonden. Het gaat hier dus over de vraag hoe de organisatie zich wil verhouden met de buitenwereld ten aanzien van belangrijke issues. Dit takencluster past bij het vijfde en het zesde communicatietakenpakket zoals de commissie die in haar rapport heeft verwoord (zie hiervoor). Met dit takencluster heeft communicatiemanagement invloed op de algemene uitgangspunten voor de beleidsontwikkeling; het kan derhalve worden gezien als 'communicatie voorafgaand aan beleid'. Monitoring, analyse, reflectie en regie van de interne discussie zijn de sleutelwoorden hierbij. Met de mond wordt deze rol van communicatiemanagement ook in ons land steeds meer beleden. Toch is de monitoring en de aansturing van de interne reflectie op eigen standpunten nog bepaald geen structureel onderdeel van het vakgebied.

Het tweede takencluster betreft het produceren van goed onderbouwde communicatieplannen om wederzijds begrip/vertrouwen/goede reputatie te verkrijgen en te houden en daarmee gewenste gedragsintenties te realiseren. Dit terrein heeft te maken met de ontwikkeling en uitvoering van het beleid zelf en kan worden gezien als 'communicatie in, respectievelijk als beleid'. Dit deelterrein past bij het eerste, tweede en vierde takenpakket zoals de commissie die heeft verwoord. Doelgerichtheid, organisatievermogen, actiegericht onderzoek en planmatigheid zijn de sleutelwoorden voor dit deelterrein. Dit deelterrein is in de vakliteratuur en binnen opleidingen dominant, maar meestal zonder veel aandacht voor de reflectieve kant van het vak en doorgaans (nog) sterk gericht op communicatie als beleid.

Het klassieke terrein van communicatiemanagement is de productie en verspreiding van communicatiemiddelen waarmee communicatieproblemen moeten worden opgelost. Uitvoerend werk dus. Dit derde takencluster is ook gericht op de taken één, twee en vier uit het rapport van de commissie. Creativiteit, middelenkennis en klantgerichtheid zijn hier de sleutelwoorden. Als het goed is, gebeurt dit binnen de uitgangspunten voor beleid en past het bij de communicatieplannen. Het vraagt echter om specialistische vaardigheden en moet daarom gezien worden als een apart takencluster. Veel deelnemers aan deze studie constateerden dat dit in hun land het enige deelterrein is dat werkelijk bloeit. Ook uit het hier gerapporteerde onderzoek blijkt dat.
Een vierde takencluster betreft de hulp aan de leden van de organisatie bij de verbetering van hun communicatieve competentie. Dit terrein wordt doorgaans gezien als een advies- en trainingsfunctie en is het verlengstuk van de discussie over de uitgangspunten voor beleid. Didactiek, coaching en mensgerichtheid zijn de sleutelwoorden voor dit deelterrein. Dit past bij het derde takenpakket uit het rapport van de Commissie Wallage. Galjaard (1989) was van mening dat dit de belangrijkste taak van de communicatieadviseur bij de overheid is. Maar veel navolging heeft hij daarin niet gekregen. In het hier gerapporteerde *Trendonderzoek* werd het met name door de overheidscommunicatiemanagers wel gezien als een taak waarvoor men af en toe derden inhuurt. Als takencluster wordt het dus wel herkend, als eigen specialisme niet.

Discussie

De hier genoemde vier takenclusters dekken met elkaar de zes takenpakketten zoals verwoord door de Commissie Wallage in hoofdstuk 5 en samengebald in aanbeveling 10: 'Centrale directies voorlichting moeten in staat gesteld worden om regie, samenhang en de kwaliteit in de communicatie van ministeries te waarborgen.' Ze zijn derhalve geschikt als leidraad voor het antwoord op de derde deelvraag in dit artikel: in welke richting kan worden gezocht teneinde te komen tot de ontwikkeling van 'nodige voorzieningen, en de kennis, de houding en de vaardigheden van betrokkenen' om de aanbevelingen van de Commissie Wallage te kunnen ondersteunen? De vier takenclusters vragen om een breed competentiepakket van de communicatieprofessional, gericht op zowel monitoring en reflectie, als conceptualisering en actieplanning, uitvoering van de actie en coaching van derden bij hun communicatieve activiteiten. De reflectieve en managementmatige takenclusters kunnen gezien worden als taken op strategisch en beleidsvormend niveau, terwijl de uitvoerende en coachende takenclusters veel meer betrekking hebben op het tactische en het individuele niveau in de organisatie. De verantwoordelijkheden van de communicatieafdeling bij de reflectieve en coachende takenclusters kunnen alleen betrekking hebben op het proces, terwijl die bij de managementmatige en uitvoerende takenclusters ook liggen bij het resultaat. Dit vraagt om een herdefiniëring van de verantwoordelijkheden van de communicatiespecialist en daarmee ook van diens plaats in de hiërarchie.
Het vakgebied lijkt echter nog steeds vooral gericht te zijn op uitvoering van de actie, zonder veel aandacht voor monitoring en reflectie, voor conceptualisering en onderbouwde actieplanning, of voor coaching van derden in hun

communicatie. De theorieontwikkeling is bovendien sterk gericht op het takencluster 'conceptualisering en actieplanning'. Het is zeer de vraag of de afdeling hierdoor niet juist verder van 'het hart van het beleidsproces' af komt te staan dan dichterbij, en of hierdoor de verantwoordelijkheid voor de communicatie niet te gemakkelijk wordt afgewenteld op de afdeling communicatie alleen. Als het vakgebied de aanbevelingen van de Commissie Wallage serieus wil nemen, zal ook de theorievorming moeten worden verbreed naar de hier genoemde andere takenclusters en moet het takenpakket van de communicatieprofessional veel meer worden gericht op de ondersteuning van en advisering over het gecommuniceer van anderen in de organisatie. De tijd dat de communicatieprofessional gezien kan worden als 'de communicator' van de organisatie, lijkt daarmee definitief voorbij.

Noten

1 Zie de reactie van het kabinet op het rapport van de Commissie Wallage, p. 20, www.toekomst-comm.nl.

2 Voor gemeentes is de ondergrens aangehouden van 10.000 inwoners.

3 België, Bulgarije, Kroatië, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Nederland, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Portugal, Rusland, Slovenië, Slowakije, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Joegoslavië, Zweden en Zwitserland.

Literatuur

Arend, A. J. G. van der (1992). *Beroepscodes, morele kanttekeningen bij een professionaliseringsaspect van de verpleging.* Proefschrift. Nijkerk: Intro.

Argenti, A. (1998). *Corporate Communication.* New York: McGraw-Hill.

Argyris, Ch. (1994). *On Organizational Learning.* Cambridge, MA: Blackwell.

Carr-Saunders, A. M. (1966). 'Professionalization in Historical Perspective'. In: H. M.Vollmer & D. L. Mills (red.), *Professionalization* (pp. 2-8). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Caywood, C. L. (1997). 'Twenty-first Century Public Relations: the Strategic Stages of Integrated Communications'. In: C. L. Caywood (red.), *The Handbook of Strategic Public Relations & Integrated Communications* (pp. xi-xxvi). New York: McGraw-Hill.

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

Dewez, B., Montfort, P. van, Rooij, M. van & Voogt, E. (red.) (2001). *Overheidscommunicatie. De nieuwe wereld achter Postbus 51.* Amsterdam: Boom.

Dolphin, R. R. (1999). *The Fundamentals of Corporate Communications.* Oxford: Butterworth Heinemann.

Dozier, D., with Grunig, L. A. & Grunig, J. E. (1995). *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management.* Mahwah: Erlbaum.

Ehling, W. P. (1992). 'Public Relations Education and Professionalism'. In: J. E. Grunig (red.), *Excellence in Public Relations and Communication Management* (pp. 439-464). Hillsdale: Erlbaum.

Floor, K. & Raaij, F. van (1993). *Marketingcommunicatiestrategie.* Houten: Educatieve Partners Nederland (EPN).

Galjaard, J. M. (1989). *Methodisch communiceren voor overheids- en non-profitinstellingen.* Den Haag: Vuga.

Galjaard, J. M. (1990). 'Afgebrand, moest de voorlichter vallen?' *Binnenlands Bestuur Management*, 3(6), 31.

Gomis, A. (1999). *Interactief beleid: nieuwe impulsen voor communicatie, een debat.* Serie Standpunt Communicatie, deel 2. Alphen a/d Rijn: Samsom.

Grunig, J. E. (1992). 'Communication, Public Relations, and Effective Organizations: an Overview of the Book'. In: J. E. Grunig (red.), *Excellence in Public Relations and Communication Management* (pp. 1-28). Hillsdale: Erlbaum.

Hazekamp, G. (1997). 'Organisatie, planning en budgettering van public relations'. In: J. N. A.Groenendijk, G. A. Th. Hazekamp & J. Mastenbroek (red.), *Public Relations, beleid, organisatie en uitvoering* (pp. 56-75). Alphen a/d Rijn: Samsom.

Holyoak, K. J. (1991). 'Symbolic Connectionism: toward Third-generation Theories of Expertise'. In: K. A. Anders Ericsson & J. Smith (red.), *Toward a General Theory of Expertise, Prospects and Limits.* Cambridge: Cambridge University Press.

Knoers, P. (2001). 'Organisatie van de communicatie'. In: C. B. M. van Riel (red.), *Corporate communication. Het managen van reputatie* (pp. 383-405). Alphen a/d Rijn: Kluwer.

Körver, F. & Ruler, B. van (in voorbereiding). 'The Influence of Corporate Identity Structure on the Organization's External Communication Disciplines'. *Journal of Communication Management.*

Krogt, Th. van der (1981). *Professionalisering en collectieve macht – een conceptueel kader.* Den Haag: Vuga Uitgeverij.

Lange, R. de (2000). 'Exploratief onderzoek onder Public affairs-functionarissen'. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 28(2), 125-144.

Mintzberg, H. (1993). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations.* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Pieczka, M. & L'Etang, J. (2000). 'Public Relations and the Question of Professionalism'. In: R. L. Heath (red.), *Handbook of Public Relations* (pp. 223-235). Thousand Oaks: Sage.

Ruler, B. van (1996). *Communicatiemanagement in Nederland.* Proefschrift. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Ruler, B. van (1998). *Strategisch Management van Communicaite. Introductie van het Communicatiekruispunt.* Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Ruler, B. van (2000). 'Communication management in the Netherlands'. *Public Relations Review*, 26(4), 403-423.

Ruler, B. van & Lange, R. de (1995). *Trendonderzoek Public Relations 1995.* Utrecht: Werkgroep Massacommunicatie en Public Relations, Universiteit Utrecht en Faculteit Communicatie en Journalistiek, Hogeschool van Utrecht.

Ruler, B. van & Lange, R. de (2000). 'Monitor communicatiemanagement en -advies 1999: de stand van zaken in de Nederlandse beroepspraktijk'. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 28(2), 103-124.

Ruler, B. van, Vercic, D., Flodin, B. & Bütschi, G. (2001). 'Public Relations in Europe: A Kaleidoscopic Picture'. *Journal of Communication Management*, 6(2), 166-175.

Ruler, B. van & Vercic, D. (2002). '21th Century communication management – the people, the organization'. In: P. Bronn & R. Wiig (red.), *Corporate communication. A strategic approach to building reputation* (pp. 277-294). Oslo: Gyldendahl Akademisk.

Schön, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner: how Professionals Think in Action.* New York: Basic Books.

Veenman, R. & Doorn, A. van (1997). *Grondslagen van de professionele communicatie.* Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Vercic, D., Ruler, B. van, Bütschi, G. & Flodin, B. (2001). 'On the Definition of Public Relations: a European View'. *Public Relations Review*, 27(4), 373-387.
Vries, S. de (2000). *Communicatiemanagement bij gemeenten in Nederland.* Afstudeeronderzoek. Utrecht: Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
White, J. & Mazur. L. (1995). *Strategic Communications Management. Making Public Relations Work.* Wokingham: Addison-Wesley.

Summary

Betteke van Ruler en Rob de Lange

Is governmental communication management equipped to implement the recommendations by the Wallage report?

The Committee on the Future of Government Communication, dubbed as the committee-Wallage, developed two key issues for all public communication: 'increase transparency in and justification of policymaking' and 'intensify interaction in the policymaking process'. This means that communication has to take legitimate residence in the centre of the policymaking process and widens its focus from a one-way into a two-way process and from an instrument in the implementation process into an instrument in the policy making process. A large survey among practitioners in communication management shows that the communication management departments do not yet have the mandate necessary to meet the recommendations of the committee, and that they do not meet professional criteria to qualify fully for this job. That is why we first and foremost suggest to discuss the clusters of expertise that have to be gained in order to meet the recommendations of the committee and, secondly, to determine the ideal position of the departments and the competencies needed.