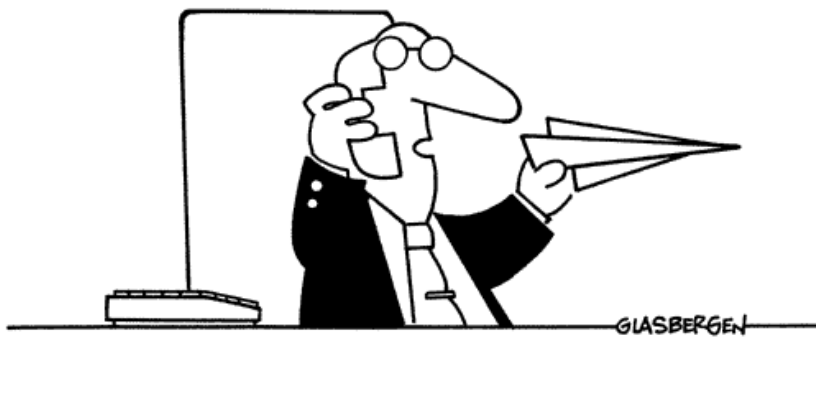


Naar een nieuwe visie op communicatie binnen complexe netwerken

Copyright © 2001 Randy Glasbergen. www.glasbergen.com



**“Yes, I received your suggestion. Let me fly it by
some people and see what kind of reaction it gets.”**

Suzan van Leeuwen
Universiteit Twente – Faculteit Gedragwetenschappen

26 Januari 2005

Naar een nieuwe visie op communicatie binnen complexe netwerken

Een communicatiestrategie ontwikkeld naar aanleiding van
beleidsvormingsprocessen bij de overheid

Suzan van Leeuwen
Universiteit Twente – Faculteit Gedragwetenschappen

Afstudeerscriptie ter voltooiing van de opleiding
Communicatiewetenschap

Voorzitter afstudeercommissie: Seydel, E.R.
Tweede begeleider: Tempelman, M.H.

26 Januari 2005

Abstract

Er is de laatste jaren een toenemende discrepantie waar te nemen tussen het handelen en interventies van de overheid en de behoefte en betrokkenheid van de samenleving. Pogingen het publiek meer te betrekking bij beleidsvorming en om het invoeren van beleid door middel van draagvlakcreatie te stroomlijnen hebben nog niet geresulteerd in een structurele afname van de discrepantie. In deze scriptie wordt bekeken of het bekijken van het beleidsvormingsproces van uit een communiciekundig perspectief kan leiden tot inzichten welke van waarde kunnen zijn bij het doorlopen van het beleidsvormingsproces. Na een evaluatie van de maatschappelijke, bestuurlijk en communicatie ontwikkelingen zijn de verschillende theorieën en benaderingen samengevoegd en is een nieuwe visie op communicatie als toepassingsvorm ontstaan en is een bijpassend model ontwikkeld: het dirigentmodel. Communicatie claimt in dit model niet een bepaald aandachtsgebied, de inzichten uit de bestuurskunde, organisatiekunde en de communicatieschap tezamen leveren juist een werkbaar en voor een ieder toepasbaar model op.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ter afronding van mijn opleiding Communicatiewetenschap met de major strategische communicatie. Dit verslag is het resultaat van onderzoek uitgevoerd om een nieuwe, praktische kijk op communicatie te ontwikkelen.

Tijdens dit onderzoek ben ik ondersteund door mijn afstudeer commissie. In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar dhr. Seydel die mij gedurende mijn afstudeerperiode vrij heeft gelaten een eigen visie op communicatie te ontwikkelen zodat ik aan de hand van deze visie heb kunnen komen tot een model voor communicatie in complexe netwerken. Ook dhr. Tempelman wil ik danken voor zijn constructieve bijdrage aan het eind van mijn afstudeerperiode en zijn pogingen mij aan te zetten tot het op structurele wijze komen tot dit eindverslag.

Ik hoop dat deze scriptie een constructieve bijdrage zal leveren ten aanzien van het denken over communicatie als discipline en de toepasbaarheid van deze discipline binnen (beleidvormings)processen.

Suzan van Leeuwen
Enschede, 14 januari 2005

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

De maatschappij is continu onderhevig aan veranderingen en de laatste jaren is dit duidelijk te merken. Zowel op politiek als op maatschappelijk vlak is er in het begin van deze eeuw veel gebeurd. De overheid lijkt de regie op en de band met de samenleving te zijn verloren. Dit uit zich in problemen die zich voordoen binnen verschillende fasen van de beleidsvorming. De landelijke staking van 2 oktober 2004 tegen overheidsbeleid en de problemen rond zowel de HSL als de Betuweroute zijn hiervan een voorbeeld.

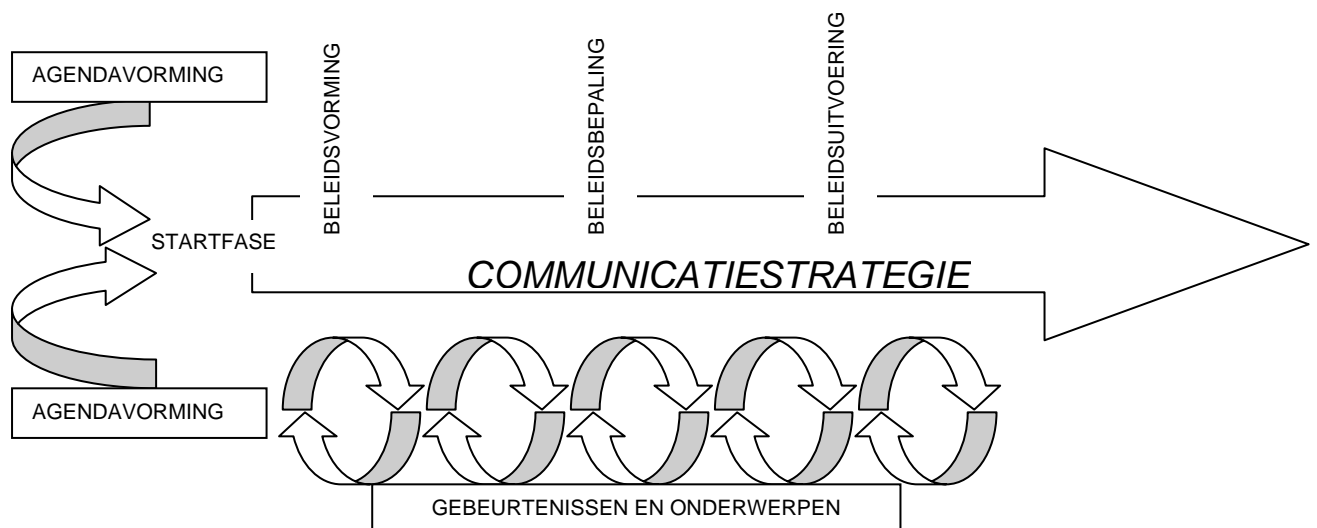
Deze scriptie is erop gericht te bekijken of er, wanneer naar het proces van beleidsvorming wordt gekeken vanuit een communicatiekundig perspectief, een constructieve bijdrage kan worden geleverd ter voorkoming van de eerder genoemde problemen. Een aantal ontwikkelingen moeten hiervoor in ogenschouw genomen worden.

In de eerste plaats moet een duidelijk beeld verworven worden over de processen welke van invloed zijn op de maatschappelijke ontwikkelingen. Er zijn er vijf te onderscheiden. De individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering hebben grote invloed op het Nederlands maatschappelijk denken. De krachten versterken en verzwakken elkaar op verschillende momenten op verschillende wijze, maar er is sprake van een continu proces. Aan de hand van deze maatschappelijke processen is gedrag in de samenleving deels te verklaren en ten aanzien van keuzemomenten in de beleidsvorming deels te voorspellen.

Ook het denken over beleidsontwikkeling verandert. Nederland zal een beleidsstaat blijven, de visie op hoe dit beleid tot stand dient te komen wijzigt. Waar vroeger voornamelijk uit werd gegaan van de beslistheorie en de maakbaarheid van de samenleving, is er een verschuiving geweest naar de speltheorie en beleidsontwikkeling in samenspraak met burgers. In plaats van een technisch-rationele aanpak van besturen is er nu dus meer sprake van een interactieve aanpak. Toch lijken de problemen door deze aanpak niet opgelost.

Ook de communicatiewetenschap heeft een dergelijke ontwikkeling als hierboven beschreven meegemaakt. Van een injectienaald visie op communicatie wordt steeds meer afstand gedaan om te komen tot theorieën waarin de interpretatie van de werkelijkheid een steeds grotere rol speelt. In deze context kan de communicatiewetenschap wel degelijk een bijdrage leveren aan het communiceren van veranderingen, maar hoewel de aandacht voor communicatie groter wordt, richt de kennisverwerving zich nog voornamelijk op de instrumentele toepassing van communicatie als middel om ideeën of organisaties in een maatschappelijk veld te positioneren. Voor communicatie in een planvormende en inzicht verlenende context is tot op heden nog weinig aandacht. In deze scriptie is juist aan dit aspect aandacht besteed.


Na een beschouwing van kennis uit de bestuurskunde, de organisatiekunde en de communicatiewetenschap, is een dirigentmodel voor beleidvormingsprocessen ontwikkeld. Aan de beleidscyclus is vanuit een communicatiekundig perspectief invulling gegeven. De fasen agendavorming, beleidsvoorbereiding, -bepaling en –uitvoering zoals bekend uit de bestuurskunde zijn daarbij gehandhaafd. Er is na de agendasetting, waar de maatschappelijke discussie plaats hoort te vinden, echter een extra (fictieve) fase toegevoegd waarin keuze gemaakt dienen te worden ten aanzien voor het verdere verloop van het proces. Daarbij zijn voor de verschillende fasen verschillende keuzen te maken ten aanzien van de bestuurskundige benadering. Het gaat hierbij om de keus tussen een technisch-rationele, een incrementele of een interactieve invulling van een fase. Er ontstaat op deze wijze niet zozeer een communicatieplan, als meer een communicatiestrategie. Naast deze keuzen is in het model ook oog voor gebeurtenissen welke niet in het proces liggen besloten, maar zich binnen de maatschappij voor kunnen doen. Ook over dergelijke gebeurtenissen dient, voor zover ze van invloed zijn op het beleid, gecommuniceerd te worden. Dit moet echter altijd in samenhang met het beleidsproces gebeuren. Het onderstaande figuur geeft het beschreven model weer.





Figuur 1: dirigentmodel

De invulling van de verschillende fase wordt gebaseerd op een keuzemodel dat onderdeel is van het dirigentmodel. Dit tweede model bestaat uit drie delen, voor iedere fase moet immers een keus gemaakt worden. Dit model zal op de volgende pagina weergegeven worden.

Naar de keuzefacetten zoals in het model genoemd zou nog verder onderzoek gedaan kunnen worden. Ze zijn ontleend aan factoren welke van invloed zijn op het slagen van met name interactieve beleidsvorming, maar het is niet gezegd dat iedere factor een even grote invloed zou moeten hebben op de keus voor een bepaalde benadering. Verificatie van de gekozen factoren en een inschatting ten aanzien van de waarde van die factoren zou wenselijk zijn.

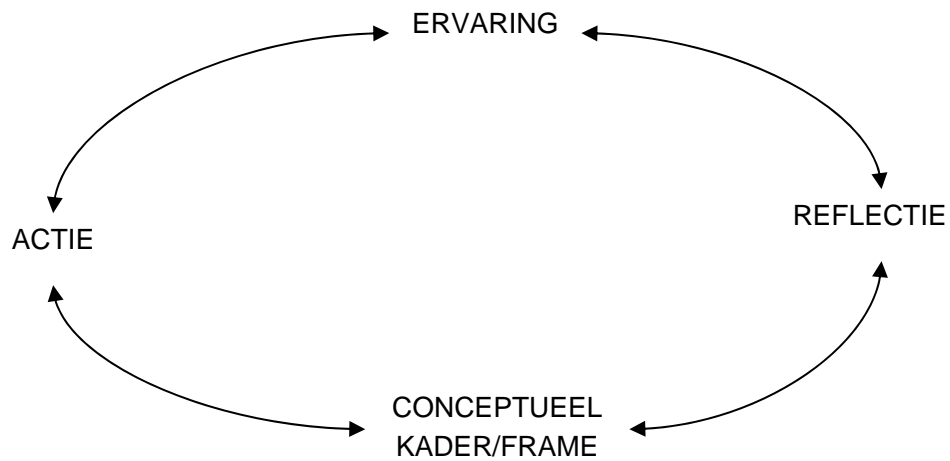
Beleidsvoorbereiding				
Benadering			Mate van participatie/rol burger	Meebewegende Strategie
	Beschrijving handeling	Keuzenfacetten		
Technisch-rationeel	Informatie van experts inwinnen en burgers over besluiten informeren	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig tijd - Weinig macht afstaan - Veel informatie beschikbaar - Weinig belang acceptatie - Onderwerp complex - Onderwerp omstreden - Noodzaak vastgesteld <div style="text-align: center;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> - Veel tijd - Macht delen geen probleem - Weinig informatie beschikbaar - Belang acceptatie groot - Onderwerp relatief overzichtelijk - Onderwerp niet omstreden - Noodzaak niet vastgesteld 	Informeren Raadplegen	Informeren Ondersteunen
Incrementeel	Experts leveren kaders/alternatieven En burgers voorzien deze van commentaar		Informeren Adviseren	Informeren Faciliteren
Interactief	Burgers, organisaties, deskundigen en beleidsmakers stellen samen een plan op		Informeren Adviseren Coproductie	Informeren Faciliteren Participeren

Beleidsbepaling				
Benadering			Mate van participatie/rol burger	Gemengde strategie
	Beschrijving handeling	Keuzenfacetten		
Technisch-rationeel	Beleidsvoorstel inbrengen	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig macht afstaan - Weinig belang acceptatie - Noodzaak vastgesteld <div style="text-align: center;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> - Macht delen geen probleem - Belang acceptatie groot - Noodzaak niet vastgesteld 	Na afloop informeren	Onderhandelen (met parlement)
Incrementeel	Burgers adviseren politici beslissen		Adviseren	Onderhandelen (met organisaties)
Interactief	Gezamenlijk, democratisch besluiten		Meebeslissen	Gemeenschappelijke visie

Beleidsuitvoering				
Benadering			Mate van participatie/rol burger	Tegenbewegen of meebewegen
	Beschrijving handeling	Keuzenfacetten		
Technisch-rationeel	Opdracht verstrekken	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig macht afstaan - Weinig belang acceptatie <div style="text-align: center;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> - Macht delen geen probleem - Belang acceptatie groot 	informeren	Dwang/pressie
Incrementeel	Burgers adviseren politici beslissen		Adviseren	Overtuigen
Interactief	Invulling beleid in samenspraak met belanghebbenden bewerkstellen		Meebeslissen	Faciliteren

Figuur 2: Keuzemodel

Het is niet de bedoeling naar aanleiding van onderzoek de waarde van de factoren voor altijd vast te leggen. Dit heeft te maken met de steeds doorgaande maatschappelijke veranderingen. Waarden in de maatschappij veranderen, dus zou ook het belang van de factoren in het model aangepast moeten kunnen worden. Om het proces van beleidvorming dynamisch te houden is het dus wenselijk dat de overheid haar ervaringen met het model gebruikt voor de toekomst. Dit kan door een leerstrategie als die van Kolb (1984) toe te passen.



Figuur 3: leercyclus

Inhoud

1	INLEIDING OP HET ONDERZOEK	11
1.1	PROBLEEMKADER	11
1.2	DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN	14
1.3	ONDERZOEKSMODEL	14
1.4	ONDERZOEKSVRAGEN	17
1.5	ONDERZOEKSSTRATEGIE	18
2	BELEIDSMATIGE EN MAATSCHAPPELIJKE CONCEPTEN	21
2.1	INLEIDING	21
2.2	HET BEGRIP VERANDERINGSPROCES	21
2.3	HET BEGRIP NETWERKOMGEVING	22
2.4	HET BEGRIP COMMUNICATIE	24
2.5	HET BEGRIP BELEID	25
3	MAATSCHAPPELIJKE, BELEIDSMATIGE EN COMMUNICATIE TRENDS	27
3.1	INLEIDING	27
3.2	MAATSCHAPPELIJKE TRENDS	27
3.3	BELEIDSMATIGE TRENDS	37
3.4	ONTWIKKELINGEN IN DE COMMUNICATIE	43
4	BELEID MAKEN EN VERANDERING BEREIKEN	47
4.1	INLEIDING	47
4.2	DE BELEIDSCYCLUS	47
4.3	HET VERANDERINGSPROCES	58
4.4	DE ACCEPTATIE VAN BELEID	62
4.5	PARTICIPATIE	65
4.6	WAAROM TELEURSTELLEND ERVARINGEN?	68
4.7	DE BELEIDSCYCLUS HERZIEN	69
5	UITGANGSPUNTEN VOOR OVERHEIDSCOMMUNICATIE	73
5.1	INLEIDING	73
5.2	DE DOELSTELLING	73
5.3	DE SPELERS.	75
5.4	DE INTERACTIEVE BENADERING	76
5.5	DE TAAK VAN COMMUNICATIE	79

6	DE COMMUNICATIEWETENSCHAP	81
6.1	INLEIDING	81
6.2	POSITIONERING	81
6.3	VAN EEN COMMUNICATIEPLAN NAAR PROCESDENKEN	83
6.4	COMMUNICATIEMANAGEMENT	86
6.5	DE ACCEPTATIE VAN BELEID	89
6.6	KLEUR BEKENNEN	90
6.7	WIO'S WETTEN DER COMMUNICATIE	92
7	NAAR EEN NIEUW MODEL	93
7.1	INLEIDING	93
7.2	DE KADERS	93
7.3	HET DIRIGENTMODEL	95
8	CONCLUSIE EN DISCUSSIE	101
9	AANBEVELINGEN	105
9.1	DE BENADERING	105
9.2	VOOR DE TOEKOMST	106
10	LITERATUUR	109

1 Inleiding op het onderzoek

1.1 Probleemkader

De wereld waarin wij leven is constant onderhevig is aan veranderingen. Veranderingen door mensen zelf in gang gezet of die door de natuur zijn opgelegd. Hoe dan ook, mensen zullen zich altijd blijven aanpassen aan hun leefomgeving en trachten de leefomgeving zoveel mogelijk aan te passen aan de eigen behoeften. In feite bevinden we ons dus in een continu proces van verandering. Het ligt voor de hand te stellen dat verschillende soorten veranderingsprocessen niet allemaal een even grote impact zullen hebben op de samenleving. Iemand die zijn huis wil verbouwen heeft hier misschien vergunningen voor nodig en overleg met de burens zal wenselijk zijn. Wanneer organisaties hun structuur gaan reorganiseren heeft dit al meer consequenties omdat er verschillende belangen spelen van bijvoorbeeld het personeel. Als we kijken naar veranderingsprocessen in gang gezet door een overheid, heeft dit vaak gevolgen voor delen of zelfs de gehele samenleving, afhankelijk van de verandering en het niveau waarop de verandering wordt geïnitieerd. Hoe dan ook, het anders worden van een bestaande situatie zal altijd consequenties met zich meebrengen, groot of klein, gemerkt of ongemerkt.

Hoewel mensen de wereld al jaren doelbewust aan het veranderen zijn, lijkt dit steeds meer voeten in de aarde te krijgen. Niet omdat we minder creatief zijn geworden of omdat er niet zoveel meer te veranderen valt, maar doordat ook de samenleving is veranderd. Naast doelbewuste veranderingen, wordt de maatschappij ook beïnvloed door allerlei processen die als een rode draad door de ontwikkeling van de samenleving lopen. Omgangsvormen en denkpatronen lijken door de geschiedenis heen sterk te wijzigen en onder invloed van gebeurtenissen die in de wereld plaatsvinden wordt dit proces versneld of vertraagd. De 21^{ste} eeuw is in deze zeer hectisch begonnen. Er zijn zowel op nationaal als op mondiaal niveau dingen gebeurd die de wereldbevolking hebben geschokt en mensen ertoe hebben gezet hun visie op de maatschappij in heroverweging te nemen. Waarschijnlijk ten overvloede een kort overzicht:

- 9 september 2001 waren er de aanslagen op het WTC in New York.
- 7 oktober 2001: de bezetting van Afghanistan.
- 6 mei 2002 werd in ons land Pim Fortuyn vermoord.
- 20 maart 2003 valt de VS Irak binnen.
- 10 september 2003 werd in Zweden Anna Lindh vermoord.
- 2 november 2004 werd in ons land Theo van Gogh vermoord.

Er is nog wel meer gebeurd in de wereld, maar dit waren toch de belangrijkste gebeurtenissen welke binnen Nederland leidde tot brede maatschappelijke discussie. Al deze gebeurtenissen waren zeer onstreden, of het nu gaat om individuele acties als moord of om massale invallen in andere landen. De gebeurtenissen en de daarop volgende discussies hebben zowel op maatschappelijk als op politiek niveau gezorgd voor een her-schudding van de kaarten. Oude taboes lijken doorbroken en dit heeft gezorgd voor een korte en lange termijn veranderingen in het politieke spel. In

Nederland hebben politieke partijen en de overheid zich om die reden moeten herpositioneren in het maatschappelijke debat.

Niet alleen de genoemde specifieke gebeurtenissen hebben een rol gespeeld in deze her-positionering, ook het maatschappelijk denken dat zich onder dergelijke invloeden heeft ontwikkeld tot meer op de eigen ervaring gericht, speelt een belangrijke rol. Naast de steeds sterker wordende positie van individuen doen zich, vooral de afgelopen jaren, ook andere verschuivingen op het maatschappelijke spectrum voor. De maatschappij verandert van binnen uit en het algemeen belang geeft steeds meer terrein prijs. Dit betekent dat mensen hun persoonlijke belangen steeds vaker boven het belang van de samenleving stellen. Wellicht zien mensen deze ontwikkeling niet zo sterk in zichzelf, maar het blijkt dat mensen zich sterker verzetten tegen ontwikkelingen in hun leefomgeving die zij als negatief ervaren. Mensen zijn 'egoïstisch' gaan denken door hedonisme en economisme boven oude waarden als collectivisme te plaatsen (Felling, 2004), waarop tot voor kort het politiek denken in Nederland grotendeel gebaseerd was (Geul, 1998).

Dat de vertrouwde politieke besluitvormingsprocessen te wensen over laten blijkt onder andere uit de problemen die optreden en de berichtgeving daarover in de media. Zowel bij het aanleggen van de HSL als de Betuwelijn zijn de kosten fors de pan uit gerezen en is er de nodige commotie ontstaan over de gekozen route. Implementatie en uitvoering van beleid hebben veel meer tijd en geld gekost dan in eerste instantie was begroot. Ook interne overheidsbesluiten hebben voor opschudding gezorgd. Berichtgeving over gouden handdrukken en overgedecoreerde (semi-) overheidsgebouwen zijn honend ontvangen. Verder heeft het beleidvormingsproces ten aanzien van de sociale zekerheid het land volledig op zijn kop gezet. De maatschappelijke discussie volgend lijkt er een discrepantie te bestaan tussen het (politiek) handelen van de overheid en de behoeften binnen de samenleving. De overheid lijkt haar grip op de samenleving te verliezen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het vertrouwen in de overheid in 2002 is gehalveerd ten opzichte van de jaren daarvoor (Schnabel, 2004).

De bestuurskundige Scharpf waarschuwde zijn collega's in de jaren 70 al voor problemen ten aanzien van de bestuurbaarheid van een land. Hij voorspelde dat de overheid niet meer zou kunnen functioneren zonder de medewerking van talloze organisaties en instellingen (Van Woerkum & Van Meegeren, 1999). Het mag dus duidelijk zijn dat het niet gaat om een tijdelijke fase die wellicht samenhangt met de huidige regering en de economische situatie in de wereld, maar dat het gaat om een structurele ontwikkeling. De PvdA bijvoorbeeld heeft naar jaren regeren onderkent de band met de samenleving deels kwijt te zijn en trachten hun positie te herontdekken. Huidige omstandigheden hebben de processen niet zozeer veroorzaakt maar vooral meer naar de oppervlakte gebracht.

De vraag die gesteld dient te worden, is op welke wijze de schijnbaar structurele problemen ten aanzien van beleidsvorming en veranderingsprocessen opgelost kunnen worden? Vanuit verschillende disciplines is deze materie reeds bekeken maar dit heeft tot op heden nog niet geleid tot merkbare verbeteringen. Het aansluiten bij de samenleving door interactieve beleidsvorming bijvoorbeeld heeft zich binnen een

complexe omgeving als waar de overheid mee te maken heeft nog niet bewezen, dit blijkt uit de problemen die tijdens het proces vaak toch nog naar voren komen. Er zullen nog heel wat mentaliteitsveranderingen nodig zijn wil interactieve beleidsvorming werkelijk ergens toe leiden (Aarts & Maarleveld, 1999). Gezien dit gegeven lijkt een organisatorische bestuurskundige oplossing niet de meest voor de hand liggende wanneer in de maatschappij gesproken wordt over respect, draagvlak, verantwoordelijkheid en denkbeelden. Wellicht is het om een mentaliteitsverandering te bereiken tijd dat er een stap terug wordt gedaan en wordt gekeken naar waar onze samenleving zich nu in feite bevindt en op welke wijze binnen dat kader door de overheid het best omgegaan kan worden met veranderingsprocessen, zowel die in de samenleving als diegene die door de overheid worden geïnitieerd.

Voor de communicatiewetenschap zijn veranderingsprocessen binnen complexe netwerken nog een redelijk onontgonnen gebied. Communicatiedeskundigen worden wel steeds vaker ingeschakeld om ondersteuning te geven op het gebied van communicatie in organisatieveranderingsprocessen (Lebbing, 2002), maar er is nog weinig literatuur beschikbaar ten aanzien van communicatie in complexe netwerken. Wanneer zowel de praktijk als de literatuur wordt bezien, kent communicatie nog vooral instrumentele toepassingen waar het gaat om beleidsvormingsprocessen. Dit is zelfs het geval wanneer interactieve beleidsvorming vanuit een communicatief perspectief wordt beschreven (Koeleman, 2002; Van Gils, 2003; Erkens, 2004). Verder vallen volgens Van Woerkum en Van Meegeren (1999) onder plancommunicatie, de tegenhanger van instrumentele communicatie, handelingen als kennis ter beschikking stellend, bewustmakingscampagnes en het begeleiden van discussies. Ook hier gaat het dus om communicatie in veranderingsprocessen nadat in feite de besluiten al genomen zijn. Er is dus niet echt sprake van een constructieve bijdrage aan het proces. Ook in de praktijk wordt communicatie nog vooral gezien als een middenmanmanagende activiteit als het organiseren van informatiebijeenkomsten of het communiceren van besluiten naar burgers. Hoewel er dus wel aandacht is voor de communicatie rond processen en deze aandacht toeneemt, is zij, ook van uit de communicatiewetenschap zelf redelijk eenzijdig.

Het doel van deze scriptie is dan ook een aanzet te geven tot een (nieuwe) visie op communicatie binnen complexe netwerken en op welke wijze vanuit een communicatiekundig perspectief een bijdrage kan worden geleverd aan het verkleinen van de kloof tussen het handelen van de overheid en de behoeften in de samenleving. Om dit te kunnen doen zal gekeken worden naar de veranderende samenleving en de consequenties hiervan voor communicatie in complexe netwerken. Vervolgens komen het beleidsvormings- en het veranderingsproces aan bod en zal gekeken worden naar de mogelijkheden om deze processen vanuit een communicatiekundig perspectief, maar in samenhang met andere wetenschappelijke disciplines, in te richten.

1.2 Doelstellingen en Resultaten

Doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is te bekijken op welke wijze vanuit het perspectief van de communicatie een bijdrage geleverd kan worden ter verbetering van door overheden geïnitieerde veranderingsprocessen in een complexe netwerkomgeving.

Resultaat:

Het resultaat dient een toepasbaar model te zijn op het snijvlak van verschillende disciplines waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt welke rol communicatie kan spelen binnen veranderingsprocessen. De kennis ten aanzien van handelen in complexe netwerken opgedaan binnen de diverse disciplines dient als basis van waaruit verder geredeneerd kan worden over de toepassingsmogelijkheden van communicatie binnen het ontstane kader.

Uitgangspunt is hierbij het communicatieperspectief en de rol die deze wetenschappelijke invalshoek kan spelen bij het integreren van theorieën uit verschillende disciplines en het toevoegen van communicatie als zowel beleidsbepalend en ondersteunend concept bij veranderingsprocessen binnen een complexe netwerkomgeving.

Er wordt verder specifiek gekeken naar veranderingsprocessen, welke worden geïnitieerd door overheden, die extern van aard zijn. Het gaat hier om beleidsontwikkeling waarvan de doelstellingen betrekking hebben aanpassingen buiten de eigenlijke overheidsorganisatie en waarvan het proces zich derhalve grotendeels afspeelt buiten de organisatie. Veranderingsprocessen in deze context zijn per definitie complex van aard zijn en spelen zich af binnen een netwerkomgeving doordat (extern) overheidsbeleid per definitie gevolgen heeft voor (delen van) de samenleving.

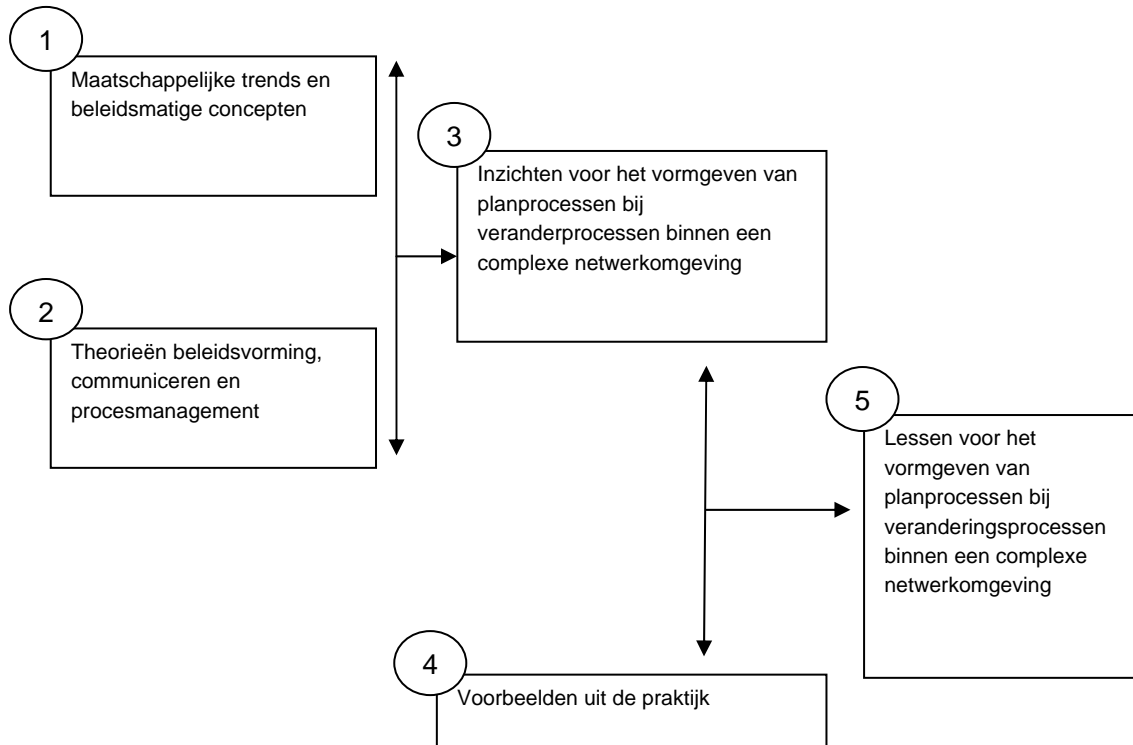
Het te ontwikkelen model dient een handzaam instrument te vormen welke gebruikt kan worden om objectief en vanuit diverse disciplines het veranderingsproces invulling te geven, te sturen en te begeleiden zodat problemen zoveel mogelijk van tevoren geïdentificeerd kunnen worden met als doel een leidend in plaats van een reactionair proces te kunnen doorlopen.

1.3 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel van Verschuren en Doorewaard (2002), dat de basis vormt voor de opbouw van dit onderzoek, is weergegeven in figuur 1.1. De genummerde blokken geven de verschillende bestanddelen van onderzoek weer. Er is voor dit model gekozen omdat het een kader biedt om op een gestructureerde wijze te komen tot causale verbanden tussen verschillende kennis- en ervaringselementen.

Zoals uit de figuur 1.1 naar voren komt, heeft het model een opbouwend karakter en kan uiteindelijk gekomen worden tot lessen en/of criteria waaraan een nieuwe benadering van communicatie binnen complexe netwerken dient te voldoen. Opgemerkt moet worden dat ten aanzien van punt vier in opbouw afgeweken wordt van de standaard. De

opgedane inzichten zullen niet integraal over een case worden gelegd aan de hand waarvan een evaluatie kan plaatsvinden. In plaats daarvan zullen, waar relevant, voorbeelden uit de praktijk worden genomen waarmee een bepaald punt verduidelijkt kan worden of waaraan inzichten kunnen worden ontleend.



Figuur 1.1: Onderzoeksmodel

1. Maatschappelijke trends en beleidsmatige concepten

Een samenleving is in beweging en vooral de laatste jaren is dat duidelijk merkbaar. De samenleving lijkt te verharden en mensen worden steeds individualistischer. Daarnaast worden mensen ook mondiger en hebben zij sneller de neiging zich tegen veranderingen in hun omgeving te verzetten wanneer de gevolgen hiervan als negatief worden gezien. Het persoonlijk belang wint aan terrein terwijl het groepsbelang steeds meer terrein prijs moet geven.

De beleidsmatige concepten welke als reactie op trends in de samenleving worden ontwikkeld zijn van invloed op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan een veranderingsproces. Het gaat hierbij vooral om de ontwikkelingen welke plaatsvinden op het beleidsvormende vlak en welke hun uitwerking moeten hebben bij de uitvoering van beleid. Interactie met de diverse actoren in het beleidsveld en het creëren van draagvlak zijn hierbij kernwoorden.

Bij het verwerven van inzichten op dit vlak wordt gebruik gemaakt van literatuur over trends in maatschappelijk, beleidskundige en communicatieve context alsmede kennis over het tot stand komen en de effecten van maatschappelijke trends. Belangrijk is ook de wisselwerking tussen de diverse trends.

2. Theorieën beleidsvorming, communiceren en procesmanagement

Binnen dit onderdeel wordt gekeken naar de wijze waarop beleid tot stand komt, een veranderingsproces er globaal uitziet en wat dit betekent ten aanzien van de communicatie binnen en om het proces. Vervolgens wordt gekeken welke specifieke communicatiewetenschappelijke kennis van waarde kan zijn voor het beleidsvormings- en veranderingsproces. Het gaat er hierbij om welke en hoe kennisgebieden vanuit deze wetenschap geïmplementeerd kunnen worden in het beleidsontwikkelingsproces.

Bij deze theoretische beschouwing wordt literatuur gebruikt vanuit de diverse kennisvelden. Deze literatuur is afkomstig uit de wetenschappelijke alsmede de ervaringsdeskundige hoek.

3. Inzichten voor het vormgeven van planprocessen bij veranderingsprocessen binnen een complexe netwerkomgeving

De behandelde theorieën, methoden en feiten leiden samen tot inzichten waaraan een planproces dient te voldoen om de kans te vergroten dat het veranderingsproces succesvol doorlopen wordt. Op basis van deze inzichten kan een model ontworpen worden met aandachtspunten waarmee vanuit een communicatiekundig perspectief invulling kan worden gegeven aan het planproces en de specifieke rol van communicatie gedurende de beleidsvormingsfase en het veranderingsproces.

4. Voorbeelden uit de praktijk

Uit de praktijk zijn diverse voorbeelden te verkrijgen die de theorievorming kunnen helpen onderbouwen. Een case uit de praktijk is het windturbineproject in de regio "Land van Cuijk". De case is relevant omdat het gaat om een project waarbij veel verschillende actoren en groeperingen betrokken zijn. Het kader waarbinnen het proces zich afspeelt is te typeren als een complexe netwerkomgeving. Ook is het contrast algemeen belang versus individueel belang duidelijk zichtbaar. Het besluitvormend orgaan is in deze case de gemeente Boxmeer.

De tweede case is bekender en is het beleidsvormingsproces van de Regering Balkenende II ten aanzien van de sociale zekerheid. Dit proces is in feite in gang gezet bij het afsluiten van het regeringsakkoord en kende zijn hoogtepunt in oktober 2004. Het proces is als case geschikt, wederom vanwege de complexiteit, de grote omvang van belanghebbende actoren en de impact die het nieuwe beleid op de samenleving zal hebben.

Primaire bron voor de eerste case is een in januari 2004 afgeronde afstudeerscriptie van Matthijs van Kampen uitgevoerd bij TNO onder begeleiding van de Universiteit Twente. Secundaire bronnen zijn krantenartikelen en informatie van overige media over het verdere verloop van het project. Voor de tweede case is de berichtgeving in de media de primaire informatiebron. Naast deze cases zullen ook andere voorbeelden uit de praktijk gebruikt worden. Informatie hieromtrent is voornamelijk afkomstig uit de berichtgeving in de diverse media.

5. Lessen voor het vormgeven van planprocessen bij veranderingsprocessen binnen een complexe netwerkomgeving.

Het is zeer moeilijk een blauwdruk te maken van de manier waarop een proces binnen een complexe netwerkomgeving dient te verlopen. De te ondernemen acties zijn immers zeer afhankelijk van de context waarbinnen het veranderingsproces plaatsvindt en het handelen van de overige actoren. Wel is het mogelijk lessen te trekken uit de manier waarop gedurende een proces is gecommuniceerd, wat de verwachtingen waren en welke consequenties dit uiteindelijk heeft gehad. Deze lessen kunnen een bijdrage leveren aan de aanpak van veranderingsprocessen in het algemeen en de rol van communicatie in het bijzonder.

1.4 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

Op welke wijze kan er vanuit een communicatieperspectief een bijdrage worden geleverd aan het proces van beleid maken en uitvoeren binnen een complexe netwerkomgeving?

Om op deze vraag een antwoord te kunnen geven is er op een aantal punten behoefte aan informatie. De hoofdvraag valt dan ook in deze subvragen uiteen:

1. Welke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren voorgedaan ten aanzien van de maatschappij, het maken van beleid en de communicatiewetenschap?
 - 1.1. Welke impact hebben deze veranderingen gehad?
 - 1.2. Welke veranderingen hebben de meeste impact gehad?
 - 1.3. Welke conclusies kunnen aan de trends verbonden worden?
2. Hoe ziet een beleidvormingsproces er voor de overheid uit?
 - 2.1. Welke fasen zijn te onderscheiden?
 - 2.2. Welke kennisdisciplines spelen binnen een dergelijk proces een rol?
 - 2.3. Welke theorieën spelen binnen de fasen een rol?
 - 2.4. Op welke wijze beïnvloeden de perspectieven/bijdragen elkaar?
 - 2.5. Wat zijn de gevolgen van de invulling van het proces voor de communicatie?
3. Welke toegevoegde waarde kan de communicatiewetenschap hebben in het verloop van een veranderingsproces?
 - 3.1. Wat wordt verstaan onder communicatie en wat is het vakgebied van de communicatiedeskundige?
 - 3.2. Welke rollen kan communicatie spelen?
 - 3.3. Hoe verhouden communicatiebenaderingen zich tot veranderingsprocessen?
 - 3.4. Welke communicatietheorieën zijn toepasbaar op een veranderingsproces?
 - 3.5. Welke methoden kunnen toepasbaar zijn op een veranderingsproces?
 - 3.6. Op welke wijze kan communicatie een brug vormen tussen de verschillende disciplines?

4. Hoe dient een veranderingsproces er na inpassing van de benodigde kennis uit te zien?
 - 4.1. Hoe ziet het proces eruit?
 - 4.2. Welke benaderingen hebben de voorkeur?
 - 4.3. Welke methoden kunnen worden toegepast en wanneer?
 - 4.4. Welke rol dient een communicatiedeskundige te vervullen?
5. Welke aanbevelingen kunnen op grond van het verslag gedaan worden?

1.5 Onderzoeksstrategie

De aanleiding van dit onderzoek is de constatering dat er bij overheidsprojecten waarbinnen veel verschillende actoren een rol spelen vaak dingen misgaan. Van de gebeurtenissen die zich in het verleden gedurende een dergelijk proces voor hebben gedaan, kan een hoop geleerd worden voor toekomstige projecten, maar helaas is dit nog te weinig het geval. Toch zijn vele van dergelijke projecten of delen ervan wel geëvalueerd of is er van het proces uitvoering verslag gedaan door de media. Evaluaties en hun conclusies en problemenconstatering door de media vormen de aanleiding van dit onderzoek.

Om problemen op te kunnen lossen of zelfs te voorkomen, moet kennis verzameld worden over hoe een beleidsvormingsproces er uit ziet en wat er aan de problemen ten grondslag ligt. Na evaluatie blijkt vaak dat er in de aanleiding tot een probleem een communicatieve component zit. Bij evaluaties die niet specifiek op communicatie zijn gericht wordt dit weliswaar vaak erkent, maar is de enige aanbeveling die vervolgens wordt gedaan dat er goede communicatie moet plaatsvinden. Goede communicatie is echter een vaag begrip en wat nu eigenlijk in een specifieke situatie goede communicatie is, is al helemaal moeilijk aan te geven. Omdat grote projecten zelden puur op communicatieaspecten worden geëvalueerd bevindt zich hier dus een onontgonnen gebied.

Door informatie rond projecten te analyseren, is het mogelijk communicatie in context te plaatsen en te kijken welke rol de communicatiewetenschap kan spelen binnen een beleidsvormings- en veranderingsproces. Om dit te kunnen doen wordt geïnventariseerd welke kenniselementen ten aanzien van beleidsvorming en communicatie er binnen projecten nu een grote rol spelen en in wat voor processen dit resulteert. Vervolgens dient te worden bekeken welke theorieën binnen het proces toegepast worden en welke methoden er worden gebruikt om het proces te stroomlijnen en dus het project tot een goed resultaat te laten komen. Omdat communicatie nu nog voornamelijk aan de instrumentele kant zijn toepassingen kent (het vormgeven van informatiestromen en materiaal), zal de praktijk buiten de geconstateerde problemen dus weinig aanknopingspunten bieden voor het communicatieve aspect van de mogelijke oplossingen. De kunst is te herkennen op welke punten in het proces communicatie een bijdrage had kunnen leveren en uiteindelijk door middel van literatuuronderzoek hiervoor methoden aan te reiken. Deze methoden zullen moeten worden ontwikkeld door communicatie en andere theorieën te integreren tot een werkzaam geheel.

De literatuur die hiervoor onderzocht kan worden is zeer divers en komt onder ander voort uit de bestuurskunde, de organisatiekunde, de psychologie en de communicatiewetenschap. Ook andere disciplines, bijvoorbeeld de civiele techniek, leveren inzichten door middel van evaluaties van specifieke projecten. Uitgangspunt is, zoals eerder aangegeven, de constatering van problemen binnen projecten welke al dan niet zijn afgerond. Informatie over deze projecten en dus de problemen welke zich voordoen, zijn te vinden door het volgen van de media middels kranten, tv of internet en door het analyseren van gedane evaluaties. Deze informatie biedt aanknopingspunten voor literatuuronderzoek. Gekeken kan worden naar het doorlopen proces en de aannames waarop een bepaalde keuze gebaseerd is. Vervolgens kan gekeken worden of andere inzichten niet beter van toepassing zijn en op welke wijze deze de communicatieve 'foutcomponent' in de toekomst zouden kunnen helpen corrigeren. Het kan hierbij gaan om het aanpassen van een communicatietheorie en/of methode op de geschetste situatie of het aanpassen van het proces om communicatiestrategieën te ondersteunen.

2 Beleidsmatige en maatschappelijke concepten

2.1 Inleiding

De beleidsmatige en maatschappelijke concepten welke in dit hoofdstuk zullen worden besproken, vormen het kader waarbinnen de in deze scriptie beschreven processen plaatsvinden. Dit hoofdstuk heeft tot doel het scheppen van een context waardoor de verdere verhandelingen beter in perspectief kunnen worden geplaatst.

Allereerst zullen een aantal begrippen verduidelijkt worden. Het is belangrijk aan te geven wat onder de gebezigde begrippen wordt verstaan omdat binnen verschillende contexten op een verschillende wijze betekenis wordt gegeven aan de termen en concepten. Naast het vaststellen van de begripsbepalingen, worden deze in context van het communiceren binnen complexe netwerken geplaatst. Het gaat hierbij niet zozeer om bijvoorbeeld het niveau waarop de verandering plaatsvindt of de specifieke actoren, maar om de maatschappelijke, organisatorische en wetenschappelijk context.

De begripsbepaling zal, tenzij anders vermeldt, gedaan worden aan de hand van definities gegeven op het internet op de sites:

- www.wordiq.com van WordIQ
- www.thefreedictionary.com van Farlex

Buiten de termen veranderingsproces, netwerkomgeving en communicatie, welke terug te vinden zijn in de doelstelling van dit onderzoek, wordt ook aandacht besteed aan de wijze waarop beleid (bij de overheid) tot stand komt. Veranderingen waarover hier wordt gesproken zijn immers altijd voortvloeisel van (veranderd) beleid of houden de verandering zelf in.

2.2 Het begrip veranderingsproces

Er is al naar voren gebracht dat er om ons heen zich continu gebeurtenissen voordoen die van invloed zijn op het denken van mensen en hun houding veranderen. Voor een deel van de maatschappelijke veranderingen zijn mensen zelf verantwoordelijk, maar vaker ligt de oorzaak van een verandering buiten onze directe invloed. Juist omdat veranderingen overal en altijd plaatsvinden, moet het helder zijn over welke veranderingen hier wordt gesproken en welke definitie wordt aangehouden.

De definitie

Een verandering kan gedefinieerd worden als een gebeurtenis welke plaats vindt wanneer iets van een bepaalde toestand of fase overgaat naar een andere toestand of fase. Het veranderen is derhalve het proces van anders worden. Een makkelijk voorbeeld in deze is wanneer water ijs wordt. Of anders gezegd, H₂O van de vloeibare fase naar de vast fase overgaat. De verandering vindt plaats doordat de omgevingstemperatuur beneden 0 °C komt, dit is dus de gebeurtenis. Het veranderen is dan het proces van bevriezen wat uiteindelijk resulteert in een ijsblok.

Dit voorbeeld van een verandering is wel erg simpel, maar verschilt in essentie niet van de veranderingen waar het in deze scriptie om gaat. Sterker nog, in veel gevallen wordt onbewust gedacht dat het bereiken van een verandering ook daadwerkelijk zo simpel is. Het grote verschil tussen het voorbeeld en veranderingen binnen de maatschappelijke orde van zaken is dat het proces van de verandering bij de overgang van water naar ijs in grote mate vast ligt. Zou het water echter vervuild worden met bijvoorbeeld een klein beetje zout, wordt het proces van bevriezen al fundamenteel anders. Om dus tot een duidelijke weergave te komen van waar het eigenlijk om draait, is niet gekozen voor de term verandering, wat een enkele gebeurtenis suggereert, maar voor de term *veranderingsproces*. Deze term draagt een bepaalde continuïteit in zich en suggereert dat een verandering niet in een enkele stap bereikt hoeft te zijn. Een dergelijke veronderstelling van een verandering als proces sluit beter aan bij de weergave van de werkelijkheid in deze. De meerwaarde van het procesdenken zal in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt worden.

Onder het veranderingsproces zal worden verstaan:

“Een veelheid van al dan niet aan één geschakelde gebeurtenissen welke ertoe bijdragen dat “iets”, spontaan of doelbewust door menselijk ingrijpen, overgaat van een bepaalde toestand of fase naar een andere toestand of fase.”

De context

Na deze vaststelling van wat een verandering nu eigenlijk is, wordt het begrip in de context van het onderzoek geplaatst. Het domein van wat voor dit onderzoek als een verandering aangeduid kan worden versmalt naar die veranderingen welke worden geïnitieerd door de overheid. Dit houdt in dat de verandering dus opzettelijk in gang moet zijn gezet en dat dit moet zijn gedaan door een van de overheden. Onder overheden worden vervolgens het Rijk, de Provincies en de Gemeenten verstaan. De gebruikte voorbeelden die in de loop van deze scriptie naar voren zullen komen zijn ook afkomstig van deze vormen van overheid.

Er zijn een aantal redenen om specifiek voor deze veranderingen te kiezen. Zo zijn overheden vertegenwoordigers van de burgers. Dit houdt in dat de overheden dus een directe link hebben, of horen te hebben, met deze burgers. Veranderingen geïnitieerd door een overheid hebben ook per definitie invloed op de maatschappij en wat ze doen is redelijk zichtbaar binnen de samenleving. Daarbij dienen overheden in vergaande mate open om te gaan met informatie. Dit betekent dat veranderingsprocessen beter te volgen zijn dan bijvoorbeeld processen binnen het bedrijfsleven. Tot slot maakt de link tussen overheid en de maatschappij en de wederzijdse afhankelijkheid het proces bijna per definitie complex. Hoewel ook voor andere (semi-)overheidsinstellingen hetzelfde geldt, is het voor de beeldvorming beter bij deze organisaties te blijven omdat ze relatief bekend zijn bij mensen en derhalve beter als voorbeeld kunnen dienen.

2.3 Het begrip netwerkomgeving

Datgene wat binnen een maatschappij gebeurt staat niet op zichzelf. Een verandering ergens heeft vaak gevolgen voor bestaande situaties ergens anders. Dit komt omdat

mensen niet alleen op een eiland zitten maar iedereen en alles op de wereld in feite met elkaar verbonden is. De beweging van de vleugels van een vlinder kunnen volgens de zegswijze een orkaan veroorzaken aan de andere kant van de wereld. Nu klinkt dit misschien dramatisch, maar dit principe levert voor overheden veel problemen op.

De definitie

Door al die links binnen de samenleving ontstaan netwerken waarbinnen een overheid moet opereren. Een netwerk wordt hier gezien als een onderling verbonden systeem van dingen of mensen. Een systeem is vervolgens dat wat volgens een bepaald beginsel geordend, gerangschikt of ingedeeld is. Wanneer de verschillende elementen worden samengevoegd, ontstaat de onderstaande definitie van een netwerk.

“Een onderling verbonden, en volgens een bepaald beginsel geordend, geheel van organisaties en individuen.”

Hoewel organisaties vertegenwoordigd zullen worden door mensen, wordt deze groep apart te noemen omdat zij specifieke belangen vertegenwoordigen binnen een proces. Organisaties kunnen derhalve bedrijven, overheden, belangengroepen en dergelijke zijn, individuen zijn dan de niet georganiseerde burgers. Het gehele netwerk is via een bepaald beginsel geordend omdat iedere groep specifieke bevoegdheden en macht heeft.

De context

In de doelstelling wordt niet de term netwerk gebruikt, maar de term netwerkomgeving. Hiermee wordt bedoeld op de samenleving waarin de overheid opereert en die is opgebouwd uit een veelheid van in meer of mindere mate verbonden maar zeer van elkaar afhankelijke netwerken. Klijn en Teisman (1992) beschrijven in deze context beleidsnetwerk als *veranderende patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd in een reeks van spelen*. In deze spelen proberen, volgens Klijn en Teisman, actoren de beleidsprocessen te beïnvloeden door strategisch handelen. Het is belangrijk in te zien dat een netwerk zoals gedefinieerd een afgebakende groep suggereert. Dit is deels waar wanneer naar de direct betrokkenen bij een vraagstuk wordt gekeken, de grenzen zijn echter vaag. De term netwerkomgeving is juist gekozen om aan te geven dat ook het netwerk waarbinnen een bepaalde problematiek speelt deel uitmaakt van een groter stelsel van netwerken. Daarnaast kan een bepaald netwerk, al dan niet nadat het zijn functie heeft uitgediend, uit elkaar vallen, maar de losse elementen van het netwerk zullen een plek houden en/of een nieuwe vinden binnen een ander netwerk. Hoewel, vooral ten aanzien van de communicatie, in (doel)groepen wordt gedacht en dit ook noodzakelijk is om een bepaalde problematiek aan te kunnen pakken, moet dus niet uit het oog verloren worden dat er, door deze oneindige verbondenheid, altijd, van wat als buitenaf gezien wordt, op ieder moment “zout” aan het proces toegevoegd kan worden door actoren die in de strakke definitie geen plaats hadden binnen het netwerk.

2.4 Het begrip communicatie

Communicatie is een alom gebezigd maar moeilijk typeerbaar begrip. Het is ook niet erg zinvol op dit moment te komen tot een sluitende definitie, mede omdat deze waarschijnlijk ook niet bestaat, maar vooral om het feit dat in de komende hoofdstukken zal worden getracht het begrip communicatie inhoud te geven. Hier wordt derhalve volstaan met de definitie te vinden in de Van Dale als uitgangspunt en deze te verduidelijken zodat ze in (communicatie)wetenschappelijke context gebruikt kan worden. De Van Dale beschrijft communicatie als het uitwisselen van informatie.

De definitie

Communicatie is op z'n simpelst gezegd dus de activiteit van het overbrengen van informatie. Deze definitie is alles omvattend en wordt binnen de communicatiewetenschap opgedeeld in twee perspectieven. Windahl e.a. (1992) halen in deze twee definities aan. De eerste is van Theodorson & Theodorson (1969) die communicatie zien als de transmissie van informatie, ideeën, houdingen of emoties van de ene persoon of groep naar een andere persoon of groep, voornamelijk door middel van symbolen. De meer tweezijdige kijk op communicatie is weergegeven door Rogers en Kincaid (1981). In hun ogen is communicatie een proces waarin deelnemers informatie creëren en delen om tot overeenstemming te komen. Beide definities hebben waardevolle elementen maar leveren tegelijk problemen op. De door Rogers en Kincaid beschreven definitie is opgebouwd uit een eindeloos aantal transmissies, alle afzonderlijke transmissies in ogenschouw nemen is in deze context ondoenlijk, wat de tweede definitie beter bruikbaar maakt. De definitie van Rogers en Kincaid koppelt aan communicatie echter als doel overeenstemming ten aanzien van een bepaald onderwerp of een bepaalde visie en dit hoeft niet zo te zijn.

Tekortkoming van beide definities is ook dat ze erg vanuit een zendergedachte zijn geschreven. Het lijkt of een persoon een pakje informatie naar een ander stuurt en vice versa. Er wordt niet gekeken of de informatie die overgebracht wordt aankomt of begrepen wordt. De communicatie is in deze gedacht altijd intentioneel en communicatie hoeft dit niet altijd te zijn. In en om een veranderingsproces vindt zeer veel communicatie plaats, naar dit proces kijken vanuit het perspectief van de communicatie betekent voor al deze uitingen oog hebben.

De definities zijn beide in een specifieke context waar, maar stralen weinig dynamiek uit, terwijl communiceren juist dynamisch is. Een individu of organisatie wisselt continu informatie uit met de omgeving, zowel bewust als onbewust. Onder communicatie zal dus worden verstaan:

“Het continue proces van het, al dan niet intentioneel, uitwisselen van informatie, in welke vorm dan ook.”

Deze beschrijving komt misschien een beetje vaag en alles omvattend over, maar dat is ook een beetje de bedoeling. Dat communicatie ook op nog meer manieren gezien kan worden, komt in het volgende hoofdstuk aan bod, maar in gedachten moet worden gehouden dat een alles omvattende definitie redelijk vaag zal blijven en terug te herleiden zal zijn naar de enge definitie van Theodorson en Theodorson. Misschien is

het om die reden beter te spreken over visies op communicatie dan over definities van communicatie omdat in bijna iedere situatie een andere definitie van communicatie gegeven kan worden.

De context

De gegeven definitie van communicatie is zoals aangegeven nogal ruim. Het is mogelijk het domein te versmallen naar bijvoorbeeld strategische communicatie of intentionele communicatie. Probleem is echter dat dit teveel beperkingen oproept omdat dit al een bepaalde denkwijze over communicatie(wetenschap) suggereert en een bepaalde houding oproept. Opgemerkt moet daarbij worden dat het binnen complexe veranderingsprocessen (bijna) onmogelijk is je bewust te zijn van alle communicatie die plaats vindt. Dit kan als gegeven aangenomen worden, zolang maar open gestaan wordt voor alle mogelijke informatie die binnen en om een proces gonst. In lijn met deze opmerking moet ook gesteld worden dat communicatie hier dus expliciet niet wordt gezien als bezit van een persoon, bijvoorbeeld een communicatiedeskundige. Vaak wordt nog de utopie aangehangen dat communicatiedeskundigen de communicatie binnen een bepaald proces in de hand kunnen houden. Het is wellicht realistischer te stellen dat communicatie gestuurd kan worden, maar dan nog moet onderkent worden dat communicatieve uitingen het zout in het veranderingsproces kunnen zijn en dat dit zout op elk moment door iedereen aan de mix toegevoegd kan worden.

2.5 Het begrip beleid

Hoewel deze term niet voorkomt in de doelstelling, is het het concept beleid waar het eigenlijk om draait. Wanneer een overheid immers een verandering in gang zet, kan dat om twee dingen gaan. Het kan in de eerste plaats gaan om een verandering die het beleid zelf behelst of het kan gaan om een "fysieke" verandering in de maatschappij. In het eerste geval wordt een nieuw besluit aangenomen en dit kan bijvoorbeeld leiden tot een wetwijziging. Een wetwijziging als zodanig hoeft echter geen gevolgen te hebben voor de maatschappij. Als bijvoorbeeld gekeken wordt naar de afschaffing van een artikel dat over godslastering gaat, zal het werkelijke schrappen van het artikel geen directe gevolgen hebben. Het gaat immers om het aanpassen van de wet op een situatie die in feite al bestaat. Wanneer echter een besluit wordt aangenomen dat inhoud dat Groningen beter bereikbaar moet worden vanuit de randstad, zal dit betekenen dat er op de een of andere manier een infrastructurele aanpassing moet worden gedaan in het landschap. Het ingezette beleid dat de woningdruk meer over het land moet worden verdeeld, heeft dan een fysieke verandering tot gevolg.

De beleidscyclus zal in hoofdstuk 3 worden uitgediept en ook de veel voorkomende problemen ten aanzien van deze beleidscyclus zullen aan het licht komen. Nu wordt volstaan met het definiëren van beleid.

De definitie

Beleid is een plan of het ondernemen van actie, als door een overheid, politieke partij of bedrijf, bedoeld om beslissingen, acties of andere zaken te beïnvloeden of te bepalen. Beleid kan gevormd worden door iedere organisatie. Er is dus niet één beleid, maar iedere organisatie heeft zijn eigen beleid. Toch is het zo dat alle onderling verbonden

organisaties invloed zullen willen uitoefenen op elkaars beleid. Dit kwam al naar voren bij de beschrijving van beleidsnetwerken door Klijn en Teisman (1992). Zij stellen verder dat beleidsprocessen in een netwerk vooral betekenis hebben als mogelijkheden voor betrokken partijen om hun eigen doelen te leren kennen en deze vervolgens zo te formuleren dat de andere partijen daar medewerking aan verlenen. Een overheid heeft bij het creëren van (extern) beleid (bijna) altijd te maken met veel en zeer diverse (groepen) belanghebbenden die zichzelf betrokken achten bij het te creëren beleid. De stelling van Klijn en Teisman doortrekkend betekent dit dus dat vele partijen zullen proberen de overheid zover te krijgen dat hun wensen in het beleid worden meegenomen. Vooral in het geval van de overheid zullen dus veel partijen invloed willen uitoefenen op het beleid.

Een andere, meer op de sector overheid gebaseerde definitie is dat beleid in feite een actieplan is om politieke kwesties aan te pakken. Politiek is vervolgens het proces en de methode van het maken van beslissingen voor groepen mensen. De eerst genoemde betekenis geeft weer dat er een verschil is tussen een plan (doelbepaling) en actie (doelbehaling), en dat partijen elkaar zullen proberen te beïnvloeden bij het tot stand komen van beleid. Omdat naar beleid hier toch meer wordt gekeken al was het een bezit van de overheid, is het zinvol een iets andere definitie te hanteren. Er is gekozen voor een beleidswetenschappelijke definitie van Hoogerwerf (1993). Beleid wordt door hem beschreven als:

“Het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.”

De kracht van deze definitie zit hem onder andere in de woorden “*streven naar het bereiken*”, wat aangeeft dat een bepaalde doelstelling niet zonder meer en zeker niet zonder slag of stoot bereikt zal worden. Daarnaast wordt ook de flexibiliteit ten aanzien van de doelen, middelen en tijd weergegeven.

De context

De gegeven definitie van beleid slaat op het uiteindelijke resultaat van een doorlopen proces. Wanneer gekeken wordt naar een veranderingsproces geïnitieerd door de overheid, gaat het vaak om het proces dat plaatsvindt na het besluit tot verandering op een bepaalde wijze. Na dit vaststellen van beleid, dus in de uitvoeringsfase, gaat veel fout. Het is echter niet de bedoeling enkel, zoals nu vaak gebeurt, te kijken naar deze beleidsuitvoering en de problemen die daarin optreden, of enkel naar de beleidsontwikkeling. Het gaat hier om een compleet proces, hoewel dit niet alom, en zeker niet ten aanzien van de communicatie, wordt onderkent. Hierop zal, zoals gezegd, in het volgende hoofdstuk teruggekomen worden.

3 Maatschappelijke, beleidsmatige en communicatie trends

3.1 Inleiding

Nu een kader is vastgesteld waardoor eenieder weet waarover eigenlijk gesproken wordt, is het zinvol het gehele onderzoek in perspectief te plaatsen. Een samenleving is immers een dynamisch geheel en ze is al sinds het ontstaan van de mensheid in ontwikkeling. Nu is het weinig zinvol in deze beschouwing zover terug te gaan, maar de ontwikkelingen in het meer nabije verleden zijn wel relevant om in ogenschouw te nemen. Het is belangrijk in te zien hoe bepaald gedachtegoed is ontstaan en welke gevolgen dit heeft voor beleid ontwikkelen en communicatie. Beiden dienen immers ingespeeld te zijn op de samenleving zoals die er op een bepaald moment uitziet. De trends ten aanzien van beleid en communicatie zijn wellicht gevolgen van maatschappelijke trends te noemen, maar wanneer de stroming niet goed op elkaar aansluiten, kan het ook zo zijn dat beleid en communicatie van invloed zijn op maatschappelijke trends en deze versterken of juist afzwakken. Uiteindelijk gaat het dus om een samenhangend geheel.

De trends die in dit hoofdstuk zullen worden behandeld zijn, samen met vele andere, samen te vatten onder de algemene term modernisering. Modernisering kan beschreven worden als een complex van onderling samenhangende structurele en culturele veranderingen. In gedachten moet worden gehouden dat er wordt gesproken over veranderingen en niet over verbeteringen. Een ieder bepaald immers voor zichzelf of een bepaalde verandering positief of negatief is, dat is juist een van de belangrijkste kenmerken van een complexer wordende samenleving.

In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen drie soorten trends. In de eerste plaats gaat het om algemene processen binnen de samenleving. Het gaat hierbij om vragen als hoe denken en gedragen mensen zich en hoe gaan ze met elkaar om. Dit wordt de maatschappelijke trend genoemd. Vervolgens wordt gekeken naar beleidsmatige trends. Hier gaat het er voornamelijk om hoe het denken over beleid maken en dus de beleidscyclus zich heeft ontwikkeld en hoe daadwerkelijk door de jaren heen beleid tot stand is gekomen. Als laatste wordt de ontwikkeling binnen de communicatiewetenschap bekeken. Het is hierbij niet zozeer de bedoeling een uitputtende lijst van theorieën te behandelen, maar enkel de globale lijnen aan te geven waarlangs door de jaren heen is gedacht. Tot slot zal aangegeven worden op welke wijze de ontwikkelingen van invloed (zouden moeten) zijn op de manier waarop over communiceren rond veranderingsprocessen bij de overheid wordt gedacht.

3.2 Maatschappelijke trends

Een beschrijving van de maatschappelijke trends binnen de samenleving is van groot belang om gebeurtenissen een plaats te kunnen geven en theorieën en methoden aan

te kunnen passen aan de tijd. Zo blijkt uit de praktijk regelmatig dat de beleidscyclus niet volledig soepel doorlopen wordt, hierop wordt later teruggekomen. Waardoor de problemen echter ontstaan en hoe ze opgelost kunnen worden is een moeilijke zaak. Om hier antwoord op te kunnen geven, is het nodig inzicht te hebben in de context waarin een bepaalde beleidstheorie is ontstaan, hoe de situatie nu is en dus wat er in de tijd ten opzicht van de theorie is veranderd. Gelukkig wordt naar die maatschappelijke verandering in de Nederlandse samenleving onderzoek gedaan en worden de resultaten iedere twee jaar gepubliceerd. Er bestaat dus een redelijk goed beeld van de ontwikkelingen door de jaren heen. De maatschappelijke trends zullen dan ook aan de hand van deze informatie worden besproken.

In oktober 2004 is het 16^e sociaal en cultureel rapport *In het zicht van de toekomst* van het Sociaal Cultureel Planbureau uitgekomen. Dit rapport geeft onder andere een beeld van de ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving. Er worden vijf langlopende maatschappelijke processen beschreven welke worden gezien als de voornaamste processen van verandering in onze samenleving. Het gaat om:

1. Individualisering
2. Informalisering
3. Informatisering
4. Internationalisering
5. Intensivering

De vijf processen hebben gemeen dat ze allen van invloed zijn op iedereen. Ze manifesteren zich in ieders leven en waren in essentie allen aan het begin van de 20^{ste} eeuw aanwezig, hoewel in verschillende mate (Schnabel, 2004). De processen zullen eerst in hun maatschappelijke context worden besproken om de constatering vervolgens in de volgende paragraaf naar de beleidsmatige trends te vertalen.

3.2.1 *Individualisering*

Het begrip individualisering¹ wordt ook wel getypeerd als de belangrijkste sociaal-culturele kracht van onze tijd. Individualisering is het nog altijd voortgaande proces van verminderde afhankelijkheid van het individu van een of enkele personen in zijn directe omgeving en van toenemende vrijheid van keuze met betrekking tot de inrichting van het eigen leven. Het is overigens niet zo dat er geen behoefte meer zou zijn aan gemeenschappelijke belevingen. Dat is een misvatting. Wel is het zo dat er meer behoefte is deze belevingen zelf te kunnen sturen. Dit heeft te maken met de voorkeur voor keuzevrijheid, dat velen vervolgens dezelfde keuzes zullen maken staat hier los van (Schnabel, 2004).

Individualisering is vervolgens voorbehouden aan samenlevingen die rijk genoeg zijn om ruimte te laten voor de individuele wensen van in principe iedere burger (Schnabel, 2000). Schnabel maakt verder een onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief individualisme. De principes zijn niet volledig tegenstrijdig, maar er bestaat wel een

¹ Opgemerkt moet worden dat er binnen de wetenschap wordt getwijfeld aan de juistheid van de term individualisering om aan te geven wat er daadwerkelijk gebeurt. Een verdere uiteenzetting alsmede aanvullende literatuur aangaande deze discussie is te vinden in het genoemde rapport. Vooral nog is individualisering, samen met de gegeven beschrijving, kenmerken en onderdelen, een zeer bruikbare term.

spanning tussen beide, dit wordt duidelijk wanneer de voornaamste kenmerken tegenover elkaar worden gezet in tabel 1.1. De belangrijkste verschuiving die uit de tabel is te halen is die van het principe van gelijkheid naar het principe van vrijheid. De andere punten hangen hier sterk mee samen.

Het kwalitatief individualisme is in de tijd vooraf gegaan door het kwantitatief individualisme en had zonder deze stroming niet kunnen ontstaan. Er moet eerst gezamenlijk een sociaal en economische basis worden geschapen alvorens mensen de mogelijkheid hebben zich te onderscheiden. Dit geldt in sterke mate voor de financiële basis welke nodig is voor een individualistische samenleving. Het kwantitatief individualisme heeft zich in moderne staten, vooral verzorgingsstaten als Nederland, zeer ver ontwikkeld. Daar waar een democratische staatsvorm vervolgens samen gaat met een zeer ontwikkelde economie krijgt het kwalitatief individualisme kansen.

Tabel 3.1: splitsing in individualisme

Kwantitatief individualisme	Kwalitatief individualisme
- Gelijkheid van alle mensen is het belangrijkste principe	- Vrijheid van ieder mens is het belangrijkste principe
- Verbonden met staat en omgeving	- Verbonden met samenleving en maatschappij
- Legalistisch en rationeel georiënteerd	- Moreel en emotioneel georiënteerd
- Nadruk op de mens al teleenheid, hetzelfde als ieder ander	- Nadruk op mens als leefeenheid, anders dan alle anderen
- Atomistische en ahistorische oriëntatie	- Sociale en historische oriëntatie
- Accent op gelijke rechten en plichten. Voorkeur voor gelijke kansen	- Accent op bijzondere, persoonlijk kwaliteiten. Voorkeur voor eigen mogelijkheden en keuzes
- Zonder aanzien des persoons	- Uitgaand van de persoon

Felling (2004) gaat dieper op de individualisering in en deelt deze verder op in een vijftal theoretische deelprocessen. Vervolgens beschrijft hij aan de hand van vijf grootschalige survey-onderzoeken (SOciaal-Culturele Ontwikkelingen in Nederland: het SOCON-onderzoek) de vijf theoretische deelprocessen binnen de individualisering van waardenoriëntaties en op politieke en godsdienstige individualisering. Omdat het laatste aspect in dit geval minder relevant is en deels terug komt in de vijf deelprocessen, laten we deze verder buiten beschouwing. De enquêtes zijn gehouden in 1979, 1985, 1990, 1995 en 2000 en geven dus een beeld van de ontwikkelingen op sociaal-cultureel vlak over de afgelopen 25 jaar. De beschreven deelprocessen hebben zich de laatste vier jaar in meer of mindere mate voortgezet. Omdat juist in deze laatste jaren de (Nederlandse) samenleving ook zichtbaar is veranderd, is getracht de gedane constatering tot 2000 ook betekenis te geven voor de periode daarna.

De vijf deelprocessen die van invloed zijn op waardenoriëntatie en politiek individualisme zijn:

1. *de-institutionalisering*: een leegloop van traditionele instituties zoals politieke partijen, vakbonden en kerken;
2. *de-traditionalisering* of culturele individualisering: een afname van de populariteit van traditionele opvattingen;
3. *privatisering*: een afname van effecten van het toebehoren tot een sociale groepering (kerk, sociale klasse) op opvattingen;
4. *fragmentisering*: een afname van de onderlinge samenhang van sociaal-culturele opvattingen en een vermindering van het normatieve belang van opvattingen en waarden voor het leven van alledag;
5. *heterogenisering*: de spreiding waarin mensen allerlei opvattingen onderschrijven wordt steeds groter.

Hoewel het vijfde punt niet wordt ondersteund door de data en derhalve voor Felling afvalt, kan het ten aanzien van beleidsvorming en communicatie toch een interessant punt blijken. Heterogenisering zal daarom wel als onderdeel van individualisering worden meegenomen.

Waardeoriëntaties

Waardeoriëntaties zijn collectieve opvattingen over wat goed, belangrijk en daarom nastrevenswaardig is en kennen een bepaalde hiërarchie (Felling, 2004). Waarden zijn belangrijke richtlijnen voor het handelen en denken van mensen. Wanneer mensen prestatie, succes en zelfontplooiing als belangrijke waarden beschouwen, zal hun handelen in sterke mate gericht zijn op het realiseren daarvan.

Ten aanzien van de de-traditionalisering blijkt dat de economische waarden (beroep, carrière en financiële zekerheid) de laatste jaren belangrijker zijn geworden. Tegelijk is er ten aanzien van het economische egalitarisme weinig veranderd, dus de waarde dat er gelijkheid dient te heersen is niet sterk afgenomen. Het belang van de familie is gedaald en staat nu na hedonisme, de waarde dat genieten van het leven erg belangrijk is en economisme op de derde plaats. Aan de hiërarchie is af te leiden dat de 'ik' boven de 'wij' is komen te staan en zo qua waarden de vrijheid boven het gelijk wordt geplaatst. Dit lijkt tegenstrijdig, maar heel vrij vertaald kan gesteld worden dat mensen anderen een gelijkwaardige (financiële) positie gunnen, maar niet ten koste van de eigen positie.

In de zin van privatisering gaat het erom dat waarden steeds minder samenhangen met sociale kenmerken en dat daarom sociale groeperingen steeds minder consistent gekarakteriseerd kunnen worden (Felling, 2004). Hoewel dit proces zich tot 2000 volgens de data maar in geringe mate heeft voorgedaan, moet misschien opgemerkt worden dat er in het meer recente verleden wel degelijk aanwijzingen zijn dat er sprake is van privatisering.

Tot slot is het gevolg van de heterogenisering dat Nederlanders waarden in zich verenigen die vroeger moeilijk verenigbaar waren. Oude verbanden tussen waarden worden losser en het totaal van waarden fragmenteert tot kleine stukken met nieuwe onderdelen. Iemand met erg 'rechtse' liberale denkbeelden heeft kan bijvoorbeeld

helemaal voor een vakbeweging zijn of een rijke zakenman is lid van de PvdA. In de vroegere verzuilde samenleving kwam dit nauwelijks voor. Fragmentering kan ook een bijdrage geleverd hebben aan de maatschappelijke situatie waarin Nederland zich nu bevindt. Er ontstaat verdeeldheid binnen sociale groeperingen wanneer personen fragmenten uit andere ideologieën integreren in de bestaande overtuigingen. In de praktijk zien we dit voornamelijk wanneer het gaat om extremistisch ideeën, en methoden om aan deze ideeën uitdrukking te geven. Mede door de fragmentisering zijn individuen die een dergelijke groepering vormen moeilijk te typeren.

Als gekeken wordt naar de problematiek rond extremisme draagt dit misschien bij aan een verklaring voor de gebeurtenissen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om de grip die lijkt te worden verloren op de jeugd. Hoewel Felling uit de SOCON-data geen bewijs kon vinden van de-institutionalisering qua waarden op cultureel gebied, kan wellicht wel gesproken worden over een re-institutionalisering, wat sterke verbanden lijkt te hebben met de de-traditionalisering. In het voorbeeld van de jeugd hebben ouders relatief minder invloed op hun kinderen dan vroeger omdat andere invloedssferen, bijvoorbeeld een vriendengroep, belangrijker worden. Een dergelijke alternatieve groep heeft naar alle waarschijnlijkheid een ander waardenpatroon dan de sociale groeperingen waaruit de individuele leden afkomstig zijn. Hedonisme speelt voor deze groep wellicht een nog belangrijker rol dan in de samenleving in het algemeen. In combinatie met de vermindering van het normatieve belang van opvattingen en waarden voor het leven van alledag (fragmentisering), kan verdere privatisering uit deze groep leiden tot excessen. Geconcludeerd kan worden dat aan de hand van de ontwikkelingen ten aanzien van individualisatie binnen waardenorientaties de (extreme) gebeurtenissen van de laatste tijd redelijk verklaard kunnen worden.

Politiek individualisme

Bij politieke individualisering gaat het erom in hoeverre zich in Nederland feitelijk processen van individualisering hebben voorgedaan binnen het publieke domein. Het proces van individualisering in politieke context is vervolgens te verdelen in een afname van cultureel conservatisme en een toename van economisch conservatisme. Economisch conservatisme wordt gekenmerkt door de weerstand tegen inkomensnivellering, de oppositie tegen overheidsingrijpen in de economie en de oppositie tegen harder vakbondsoptreden. Bij cultureel conservatisme gaat het om zaken als het al dan niet inperken van burgerlijke vrijheden en het al dan niet ingrijpen in leven en dood.

Op sociaal politiek gebied heeft de-institutionalisering plaats gevonden tot medio jaren tachtig. Zowel politieke partijen als vakbonden zijn leeggelopen. In plaats van de traditionele sociale verbanden hebben mensen meer hun heil gezocht bij ander soortige groeperingen. Het gaat dan voornamelijk om charitatieve instellingen op het gebied van natuur en milieu, internationale solidariteit en morele kwesties. In feite heeft iedereen zo de mogelijkheid te kiezen wat belangrijk wordt geacht en voor dit specifieke doel te strijden. Dit hangt sterk samen met de fragmentering. Brede ideologieën worden ingeruild voor losse speerpunten.

Op cultureel gebied heeft de de-traditionalisering sterk doorgezet. Er is een duidelijke nadruk op de vrijheid te herkennen. In het economisch conservatisme is dit minder het geval. Hoewel de weerstand tegen nivellering en ingrijpen is toegenomen en de

weerstand tegen harder vakbondsoptreden is afgenomen tot 1985, is er daarna weinig veranderd tot 2000. De vraag rijst echter of deze trend zich na 2000 niet sterk heeft voortgezet.

Ten aanzien van politieke opvattingen is in beperkte mate sprake van privatisering. De samenhang tussen politieke opvattingen en sociale kenmerken is nauwelijks veranderd. Wel is het zo dat het economisch conservatisme en opleiding sterken samenhangen dan ooit. Dit betekent dat de verschillen in opvattingen tussen personen met een verschillend opleidingsniveau groter zijn geworden. Felling stelt dat dit in tegenspraak is met wat er eigenlijk geconstateerd had moeten worden was er sprake geweest van individualisering. Wanneer echter in ogenschouw wordt genomen dat kwalitatief individualisme zich voornamelijk voordoet in rijke samenlevingen, is de constatering wellicht verklaarbaar en niet per definitie in tegenspraak met het proces van individualisering.

Tot slot blijkt dat cultureel en economisch conservatisme zich niet in een gelijk tempo ontwikkelen. Er is dus sprake van fragmentatie binnen het politiek individualisme en daardoor wordt de samenhang tussen beide onderdelen zwakker.

3.2.2 *Informalisering*

Individualisering leidt tot onthiërarchisering van de samenleving en tot grotere gelijkheid in de menselijke verhoudingen. Dit gaat verder dan het "losser" worden van omgangsvormen. Het betekent ook dat er binnen de samenleving gezagsproblemen ontstaan. Wanneer eenieder immers gelijk is, roepen personen met gezag niet meer automatisch respect op. Dit respect moet verdiend worden, desnoods met strijd. Deze groeiende afkeer van formaliteiten levert vooral voor overheden, formalistisch bij uitstek, problemen op. Mensen gaan hun democratische rechten anders zien, zij willen meer inspraak, wat zich van de kant van de overheid uit in bijvoorbeeld interactieve beleidsvorming (Schnabel, 2000).

3.2.3 *Informatisering*

De bovengenoemde trends worden versterkt door de voortschrijdende informatisering. Informatisering wordt in de Van Dale omschreven als het toenemende gebruik van automatische informatieverwerking. Het gaat niet alleen om de mogelijkheden van data opslaan, maar ook of en hoe de informatie tot mensen komt. De versnelling van de verwerkingsmogelijkheden zal zich vooral manifesteren in de vorm van toenemende integratie van functies. Communicatie, mediapresentatie en informatie zullen dus geïntegreerd en nagenoeg overal beschikbaar zijn. De betekenis van informatie verandert zo. Het gaat niet zozeer meer om de beschikbaarheid of het bereiken van mensen, maar om de selectie die mensen toepassen (Schnabel, 2000).

3.2.4 *Internationalisering*

Internationalisering is in feite het, mede door de informatisering, wegvallen van grenzen. Dit is terug te zien in de toenemende invloed die de Europese Unie op Nederland uitoefent en het multinationale bedrijfsleven. Ook is er een groeiende oriëntatie op wat elders op de wereld gebeurt en is er binnen landen sprake van een groeiend internationaal aanbod aan cultuur en leefstijl. Mede dit gegeven zorgt ervoor dat landen

met een vergelijkbaar welvaartsniveau ook steeds meer op elkaar gaan lijken (Kol, 2001). Bij internationalisering pas economische liberalisering en globalisering.

3.2.5 *Intensivering*

Intensivering verwijst naar de veranderende dynamiek en de toenemende betekenis van de belevingscomponent in het moderne leven. Ervaringen moeten bij voorkeur zo intens mogelijk zijn. Het eigen gevoel wordt daarbij de toetssteen voor hoe belevenissen worden beoordeeld, dit geldt ook voor de omgang met anderen. Deze intensivering hangt samen met het eerder besproken hedonisme.

Ook collectivisering hoort bij intensivering, maar dan in de zin dat mensen behoefte hebben toch bij een groep behoren. Concerten en demonstraties stellen mensen in de gelegenheid deel te nemen aan zo'n collectief van gelijk denkenden over een bepaald onderwerp (Vrij naar: Schnabel, 2000). Ook hier gaat het om zeer intense maar vaak relatief kort durende ervaringen.

3.2.6 *Conclusies*

De vraag is nu in hoeverre de maatschappelijke trends van invloed zijn op de wijze waarop de overheid veranderingen door moet voeren. Het gaat dan om de consequenties van de verschillende (deel)processen voor het politieke denken, voor het proces van beeldvorming en de communicatie hieromtrent. Individualisme is zoals gezegd het belangrijkste proces omdat het de grootste invloed heeft op ons denken en handelen. Individualisering is ook van invloed op hoe om wordt gegaan met de andere processen en bepaalt tot in hoeverre de processen op hun beurt weer invloed hebben op het individu.

Ten aanzien van individualisering

Er is al gezegd dat kwalitatief individualisme in een samenleving alleen mogelijk is wanneer een basis van gelijkheid is geschapen en dan alleen in rijke, democratische samenlevingen. Als we vervolgens naar Nederland kijken, is te constateren dat in ons poldermodel en in de verzorgingsstaat, die gelijkheid hoog in het vaandel heeft gestaan. Het kwantitatief individualisme heeft hier dus jaren goed kunnen gedijen. De verschuiving naar het kwalitatief individualisme in ons land hangt samen met de internationalisering. Aan de ene kant heeft internationalisering ervoor gezorgd dat de Nederlandse economie tot ongekende hoogte is opgestuwd. Aan de andere kant is Nederland, als geheel, zich meer gaan oriënteren op andere landen en met name op de Verenigde Staten. Consequentie is dat Nederland zowel op cultureel als politiek gebied steeds meer op dit 'grote' voorbeeld gaat lijken. Kwalitatief individualisme, en daarmee vrijheid, is voor de VS het hoogste goed. Dit betekent dat eenieder, ook in Nederland, meer vanuit zijn eigen behoeften gaat denken. Dit levert zowel in materiele als in cultureel-maatschappelijk opzicht problemen op en uit zich bijvoorbeeld in een grotere kloof tussen arm en rijk (vooral arm kan wellicht slecht met de vrijheid omgaan) en een kloof ten aanzien van sociaal gedrag (vooral de onderlaag van een kwalitatief individualistische samenleving blijft vasthouden aan het principe van gelijkheid, maar kan dit moeilijk staven met de daadwerkelijke (financiële)situatie binnen de maatschappij. In feite gaan we zeggen en doen waar we zelf zin in hebben, dat is onze vrijheid immers. Kaders en taboes ten aanzien van wat wel en niet verantwoordt is om te doen en te zeggen zijn en worden doorbroken, met als gevolg dat de kloof tussen

groepen de kans krijgt groter te worden met als uiteindelijk mogelijk gevolg dat conflicten ontstaan.

Fragmentering in waardenoriëntatie heeft op zijn beurt als direct gevolg dat groeperingen moeilijk te typeren zijn. Dit heeft grote gevolgen voor de communicatie welke in grote mate wordt gebaseerd op doelgroepbepaling. Het gaat dan niet alleen om de doelbewuste communicatie vanuit een overheid, maar ook om de communicatie onderling, welke vaak gebaseerd is op stereotypering. Juist deze stereotypering bij zowel overheids- als onderlinge communicatie vormt een groot gevaar voor verdere verextremisering van groeperingen.

De beschreven ontwikkelingen doen zich bij alle soorten burgers alsmede bij de overheid, maar op verschillende terreinen voor. Als de internationalisering, met als duidelijkste voorbeeld de veramerikanisering als voorbeeld wordt genomen, is dit duidelijk te zien.

Het bureau Motivaction heeft voor de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie onderzoek gedaan naar de verschillende posities die burgers ten opzichte van de overheid kunnen innemen. Op zowel de commissie als de burgerschapstijlen wordt in latere hoofdstukken dieper ingegaan. Hier zullen de rollen enkel benoemd worden. Het gaat om buitenstaanders, plichtsgetrouwen, pragmatisten/conformisten en maatschappij critici. Omdat internationalisering, evenals de andere processen, in grote mate langs de overheid om gaat, is de rol die een burger inneemt ten opzichte van de overheid niet van belang voor de mate van invloed die internationalisering heeft op individualisering. Cru gezegd heeft de mate van het gebruik van diverse media als tv meer invloed en met die middelen van communicatie is het voor de overheid moeilijk sturen. Andersom heeft de internationalisering wel invloed op hoe over de overheid wordt gedacht. Een maatschappij criticus zal bijvoorbeeld ook kritisch staan tegenover het beleid van de VS ten aanzien van terrorisme, aan de andere kant is hij weer voor een republiek of vergaande terugtrekking van de overheid in termen van privatisering waarbij de VS als voorbeeld dient². Een politieke buitenstaander pakt weer hele andere elementen op zoals 'The American Dream'. Vanuit het niets oneindig rijk worden lijkt fantastisch. De enige (negatieve) omgang die hij waarschijnlijk met de overheid heeft is via de belastingdienst en die ligt deze droom, volgens hem, nogal in de weg. Vanuit deze frustratie zou een inactieve burger opeens actief en kritisch kunnen worden (op dit onderwerp). Bij de plichtsgetrouwen zou het iets anders moeten werken omdat door Morivaction wordt gesteld dat deze groep moeilijk mee kan in de modern informatiesamenleving, wat doet vermoeden dat het voornamelijk om ouderen gaat. Maar deze groep staat binnen de maatschappij niet op zichzelf, zij zullen niet zo sterk aan de internationalisering bijdragen, maar dit proces ook niet actief tegenhouden. Zeker wanneer de visie op de internationalisering van de regering zelf in ogenschouw worden genomen, hierover zodadelijk meer. De pragmatisten vormen bij uitstek een beïnvloedbare groep, maar in mindere mate door de overheid. Het hoeft niet bewust te gebeuren, maar wanneer zij voelen dat hun belangen in het geding zijn bieden zij op

² Dit ondanks affaires als die rond Enron.

bijna Amerikaanse stijl weerstand wat naar verwachting uiteindelijk zal leiden tot toenemend claimedrag³.

Hoewel de mechanismen dus op iedere groep werken, werken ze niet op ieder individu hetzelfde wat er voor zal zorgen dat mensen op bepaalde onderwerpen plots van houding kunnen wisselen, of ze nu gestemd hebben of niet. Iets wat de typering van groepen extra moeilijk maakt.

Hoe kritisch politici zelf ook mogen zijn, ook zij lijken vanuit een machtsogpunt erg richting de VS te hangen. Het lijkt voor de persoonlijke of de positionering van het kabinet interessanter te zijn *de* President, wie dat dan ook is, te bezoeken dan je als Europees land te committeren aan Europa⁴.

Ten aanzien van informalisering

In het kader van de informalisering probeert de overheid zich aan te passen aan de wensen in haar omgeving. Dit blijkt in structurele zin moeilijk door de noodzaak formeel en volgens de regels te handelen. Wanneer dit immers niet zou gebeuren ligt het gevaar van willekeur en administratieve chaos op de loer. De informalisering kan in beleidsvormende zin op verschillende manieren worden toegepast. Het kan bijvoorbeeld gaan om het houden van referenda of om interactieve beleidsvorming. Gevaar is dat binnen het proces van beleidvorming informalisering gemakkelijk tenietgedaan kan worden tijdens het vastleggen van beleid of de beleidsuitvoering. Op dit probleem ten aanzien van de beleidscyclus wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen. Een tweede gevaar dat in ogenschouw moet worden gehouden, is dat een overheid uiteindelijk verantwoordelijk is voor de samenleving en dus ook de verantwoordelijkheid draagt over uiteindelijk genomen besluiten. De mantra van het kabinet Balkenende II dat mensen hun eigen verantwoordelijkheid dienen te nemen, lijkt een oproep tot verdere onthiërarchisering, met alle gevolgen van dien. Men moet ervoor hoeden dat verdere informalisering van de overheid niet leidt tot het enkel verstrekken van middelen aan personen of instanties waarbij de indruk gewekt wordt dat zij op gelijke voet staan. Sturing wordt op deze wijze moeilijk en het gevaar bestaat dat de regie op de samenleving volledig wordt verspeeld. Informalisering ten aanzien van de toegankelijkheid is wenselijk maar informalisering ten aanzien van beleidsvorming en uitingen kent grenzen. Een dergelijk verschil tussen toegang tot en uitingen van een overheid heeft vergaande gevolgen voor de toon waarop wordt gecommuniceerd. Een te informele toon bij het communiceren over beleidsvorming kan leiden tot een herstructurering van het verwachtingspatroon van burgers ten aanzien van de overheid. Zij verwachten dan bijvoorbeeld een bepaalde mate van invloed die zij in feite niet hebben. Wellicht moet communicatie zich erop gaan richten binnen de beleidsvorming respect af te dwingen op een manier die geen inbreuk doet aan de toegankelijkheid van de overheid.

³ Zie: http://www.justitie.nl/Images/11_7765.doc

⁴ JSF vs Eurofighter februari 2002 en bezoek Balkenende aan VS maart 2004

Ten aanzien van informatisering

Om een veranderingsproces goed te kunnen doorlopen, dient de prioriteit van de overheid niet te liggen bij de toegankelijkheid van de informatie voor mensen. Informatie dient simpelweg verstrekt te worden. Het wordt de truc om mensen de informatie ook te laten selecteren, nu en in de toekomst. Dit gaat verder dan het ontwerpen van een pakkende advertentie of schokkende poster. Informatie moet als waardevol en multi-dimensionaal worden gezien. Als overheid een eenzijdige boodschap over proberen te brengen heeft wellicht zin wanneer het gaat om het mensen op de hoogte stellen van reeds vaststaande feiten, maar niet wanneer verwacht wordt dat mensen ook participeren. Wanneer men niet tevreden is over de verstrekte informatie gaan mensen deze ergens anders zoeken en zullen die waarschijnlijk ook vinden. Dit is een van de consequentie van de informatisering voor de overheid. Wanneer de initiator niet de genuanceerde, zo volledig mogelijke informatie aanlevert waarin alle standpunten van belanghebbenden op z'n minst onderkent worden, bestaat een grote kans dat de regie over de communicatie wordt verloren. In het geval van de beleidsontwikkeling ten aanzien van de windmolens in het land Van Cuijk is dit gebeurd. Omdat men niet tevreden was met de informatievoorziening vanuit de gemeente Boxmeer zijn tegenstanders zelf een informatieavond gaan organiseren. De door hen uitgenodigde sprekers kwamen met informatie die pal tegenover de door de gemeente aangedragen informatie stond. De waarheid ligt naar alle waarschijnlijkheid in het midden, de vertrouwensrelatie is echter gebroken.

Ten aanzien van internationalisering

Internationalisering heeft vergaande gevolgen voor hoe Nederland eruit zal gaan zien en voor toekomstig beleid. De Europese Unie heeft hier het grootste aandeel in. Beleid dat door Nederland wordt gemaakt zal moeten passen binnen Europees beleid, hoewel de burger daar tot dusver weinig van mee krijgt. Daarnaast heeft de internationalisering er ook voor gezorgd dat de Nederlandse economie onder druk komt te staan. In het kader van de noodzaak van economische groei verliezen waarden die voorheen in de verzorgingsstaat waren ingebed aan terrein omdat ze druk uitoefenen op onze groei. Gedacht kan hierbij worden aan de privatisering in de zorg, afschaffing van de VUT en de druk op de WAO. Het mag bekend zijn dat deze onderwerpen het kabinet Balkenende II de nodige problemen heeft opgebracht. Zij hebben nooit de bittere noodzaak van het voorgenomen beleid aan de bevolking duidelijk weten te maken. Hoewel de hele Nederlandse samenleving mee gaat in de internationalisering, zijn de Nederlanders schijnbaar nog niet overtuigd of bereid nog meer concessies te doen aan de internationale positie van het land door het Nederlands maatschappelijk denken volledig los te laten.

Ten aanzien van intensivering

Mensen zijn eerder geneigd uiting te geven aan gevoelens en door het doorbreken van taboes gaan deze uitingen ook steeds verder. Intensivering heeft zo voor de manier waarop wordt gecommuniceerd vergaande gevolgen. Het gaat dan niet alleen om direct onderling contact, maar ook om bijvoorbeeld het schokkender worden van films en videospelletjes en het harder worden van reclameboodschappen om de aandacht van mensen te pakken te krijgen.

Intensivering heeft mede gezorgd voor de sterke opkomst van het hedonisme en heeft in die zin gevolgen voor het maatschappelijk denken van mensen. Naast de meer extreme aanpak om de aandacht van mensen te krijgen, zullen boodschappen zich ook op andere aspecten moeten gaan richten om mensen uiteindelijk te mobiliseren iets te doen. De nadruk moet meer komen te liggen bij de persoonlijke winst of het behouden van intense levenservaringen dan op sociaal verantwoord handelen.

Intensivering kan zich ook op voor de Staat lastige manieren manifesteren. Mensen zullen harder voor hun vermeende verworvenheden opkomen indien dit nodig is en kunnen hier vrij ver in gaan. Een voorbeeld hiervan is het langdurig verzet van direct betrokkenen tegen de Betuwelijn. Aanhoudend verzet door bijvoorbeeld het eindeloos rekken van procedures kan een overheid veel tijd en mede daardoor veel geld kosten.

3.3 Beleidsmatige trends

Na de maatschappelijke ontwikkelingen die zojuist zijn beschreven, spelen ook de beleidsmatige ontwikkelingen een rol bij de vormgeving van beleidsontwikkeling. Ook hierbij wordt uitgegaan van het perspectief van de overheid. In eerste instantie wordt besproken hoe de ideeën over beleidsvorming zich door de jaren heen hebben ontwikkeld. Vervolgens wordt behandeld hoe het politieke klimaat, in navolging van maatschappelijke trends, is veranderd. Tot slot wordt de samenhang tussen beide ontwikkelingen beschreven.

3.3.1 *Naar de beleidsstaat*

In het dagelijks leven bereiden mensen zich tijdig voor, met zorg en verstand voor wanneer zij iets gaan ondernemen en/of veranderen. Mensen inventariseren de opties, vergelijken de kosten en de baten, en bepalen hun keus. Vervolgens treffen ze de maatregelen die daarbij passen. Kortom: moderne individuen nemen met beleid het lot in eigen handen (Geul, 1998). Deze beschrijving moet ook gelden voor de overheid. Als de 'mensen' vervangen worden door 'de overheid' is het de beschrijving van hoe een overheid idealiter te werk zou moeten gaan. Het gaat om het uitzetten van een koers waaraan consequenties kunnen worden verbonden.

Hoewel vandaag de dag alles om beleid draait, of het nu om de overheid of andere sectoren gaat, is het begrip pas na de Tweede Wereldoorlog in opmars gekomen. In eerste instantie werd beleid vooral gevoerd door gemeenten en hield de nationale overheid zich voornamelijk bezig met het produceren van wetgeving. Na de oorlog wordt ingezien dat de centrale overheid bij uitstek kon dienen om crises tegen te gaan en te voorkomen door het initiëren van doelgerichte economische en sociale veranderingen. De productie van duurzaam recht was daarvoor niet toereikend (Geul, 1998), mede omdat overheidsactie voortdurend moeten kunnen worden aangepast en bijgesteld in het licht van nieuwe situaties en toekomstperspectieven. Nederland is een beleidsstaat geworden, waarbinnen de sociale aspecten als het belangrijkste goed werd gezien. Nederland is daardoor verder te typeren als een verzorgingsstaat wat gezien kan worden als de koers van het land met de daarbij behorende sociale voorzieningen als maatregelen.

In de jaren 70 ging de overheid nog een stap verder. Men raakte ervan overtuigd dat de samenleving 'maakbaar' was en dat een democratische overheid daartoe ook bevoegd en bij machte was. Nederland ging van een verzorgings- naar een interventiestaat, hierbij ondersteund door professionals uit de bestuurs-, bedrijfs-, beleids-, en communicatiekunde. Deze nieuwe 'interventiewetenschappen' (Van Doorn, 1989) waren overtuigd van hun eigen mogelijkheden en zagen overheidsbeleid slechts als een kwestie van techniek. Het idee was dat op de juist manier uitgevoerd, het mogelijk moet zijn een samenleving de kant op te sturen die beleidsmakers voor ogen hebben. De overheid als onbetwiste leider.

Eind jaren 70 blijkt de maakbaarheid een illusie. Het beeld van de verhoudingen tussen overheid en samenleving verandert. Wat eerder werd gezien als eenzijdige, verticale bestuursverhoudingen wordt nu opgevat als tweezijdige, horizontale invloedsrelaties, of als een 'netwerk van actoren' waarvan de overheid er slechts één is. De aanvoerder wordt medespeler, maar de beleidsstaat blijft (Geul, 1998). In reactie op de een reeks teleurstellingen veroorzaakt door een te groot vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving is vervolgens de belangstelling voor interactieve beleidsvorming gegroeid (Aarts & Maarleveld, 1999).

3.3.2 *Wetenschappelijk beleid maken*

Naast de herbezinning op de positie die een overheid inneemt, is ook de kijk op beleidsontwikkeling veranderd. De veranderingen zitten hem met name in de input zijde. Tot en met de jaren 70 heerste het instrumenteel/technisch model. Men verwachtte alles te kunnen bereiken door beleid voor te bereiden met behulp van resultaten van wetenschappelijk onderzoek (Van Tienen, 1972). Door uitgebreide analysering moest een dusdanig goede weergave van de werkelijkheid en een probleem worden geconstrueerd dat op rationele wijze de beste uit een complete lijst oplossingen gekozen kon worden. In de jaren 80 bleek dat de overheid niet in staat was op basis van complete rationaliteit besluiten te nemen en kwam de commentaar-wetenschap naar voren. Volgens deze wetenschap worden er geen klare oplossingen geleverd, maar concepten en ideeën. Er vindt een verschuiving plaats van de nadruk op oplossing vinden naar probleemdefiniëring. Vanuit de wetenschap komen nu begrippen als beleidsproces en beleidsevaluatie (Hoogerwerf, 1996), bestuurbaarheid en multi-actormodellen naar voren. De theorie achter deze visie is dat zonder een zeer heldere en (alom) onderschreven probleemweergave het niet mogelijk is te komen tot goede, uitvoerbare oplossingen.

Tegelijk met het commentaar model komt ook het machtsmodel naar voren. Wetenschappers beperken zich in deze opvatting niet tot het verhelderen van de realiteit, maar schapen als het ware door het leveren van concepten, begrippen, definities en opvattingen een nieuwe werkelijkheid. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen 'deskundigen' die aan de hand van verhalen van 'leken' het probleem vaststellen. Het machtsmodel komt onder meer tot uitdrukking in doelstellingen- en instrumentenanalyse en acceptatie van beleid (Hoogerwerf, 1996).

Bij de drie genoemde visies op de wijze waarop beleid tot stand moet komen, is de wetenschap een superieure partij en dient beleid gevormd te worden op basis van door de wetenschap aangeleverde informatie. Het is echter gebleken dat de praktijk er

anders uitzien. Dit heeft mede als oorzaak dat de discrepantie tussen wetenschapper en practicus vervaagt. Mensen die in de praktijk van het beleid ontwikkelen werken, hebben steeds vaker een wetenschappelijke achtergrond. Zij zijn derhalve geen leek op het terrein van de wetenschap en gebruiken wetenschappelijke kennis op hun eigen manier. Snel (1996) constateert in deze een aantal veel voorkomende zaken waarvan de belangrijkste zijn dat practici de neiging hebben enkel die kennis te gebruiken die in de beleidspraktijk van pas komt en dat ze op basis van dezelfde wetenschappelijke informatie andere conclusies kunnen trekken dan wetenschappers omdat dat nu eenmaal beter uitkomt en niet in tegenspraak is met de feiten. Vanuit een wetenschappelijk oogpunt is deze ontwikkeling niet erg wenselijk omdat de oorspronkelijke informatie op deze wijze geweld aan kan worden gedaan en een andere betekenis krijgt. Dat dit toch gebeurt ligt in lijn met de cognitieve-dissonantie theorie van Festinger (1957) en de Groupthink theorie van Irving (1982). De verdergaande informatisering biedt hiervoor ook ruimte. Mensen hoeven enkel die informatie te gebruiken, of de informatie zo te reconstrueren, dat het binnen hun bestaande denkkader past. De informatisering maakt dit in vergaande mate mogelijk. Binnen groepen kan dit effect een nog grotere rol spelen omdat de overtuigingen gezamenlijk in stand worden gehouden. Dit laatste model waarbij practici hun eigen weg gaan met de wetenschap wordt dan ook het vertaalmodel genoemd. Dit laatste model ligt het dichtst bij de hedendaagse praktijk. Wetenschappelijke informatie is in deze, naast ideologische voorkeuren, ervaring en common sense, één van de bronnen op basis waarvan beleid wordt gecreëerd.

3.3.3 *Beleidsvormingsbenaderingen door de jaren heen*

Natuurlijk zijn er door de jaren heen vele verschillende visies geweest op hoe beleid tot stand komt. De diverse benaderingen hebben minstens zoveel modellen voortgebracht. Om uiteindelijk te kunnen bepalen welke rol communicatie binnen het gehele veranderingsproces kan spelen, is het belangrijk een beeld te hebben van de reeds bestaande modellen voor beleidsvorming. De trend kan duidelijkheid schapen over de situatie waarin Nederland zich ten aanzien van beleidsvorming nu bevindt. Het heden is immers moeilijk te begrijpen zonder kennis van het verleden. De belangrijke modellen zullen kort behandeld worden.

Het meest dominante model binnen de beleidswetenschap is het rationele actor model. Deze benadering ziet het beleidsproces als een door één actor gestuurd proces vanuit een centraal, door politici bepaald, gekozen doel of doelen. Het realiseren van de vooraf vastgestelde doelen gebeurt via het inzetten van middelen volgens een duidelijk omlijnd handelingsplan (Klijn & Teisman, 1992). Daarnaast wordt uitgegaan van het ideaaltypen "homo economicus" wat inhoudt dat de beleidsmaker beschikt over volledige informatie en in staat is tot volledige waardenintegratie (Hoppe & Edwards, 1985). Na de Tweede Wereldoorlog publiceert Simon (1948) de eerste kritiek op het rationele actor model. Hoewel hij nog steeds uitgaat van een streven naar rationaliteit onderkent hij dat volledige rationaliteit menselijke grenzen kent. De beleidsmaker zal noodgedwongen zijn toevlucht nemen tot reductie van de complexiteit (Hoppe & Edwards, 1985). Hij komt tot het tevredenheidsmodel dat stelt dat optimale oplossingen verkrijgen onbegonnen werk is en dat beleidsmaker tevreden is met een oplossing die binnen het bereik ligt en voldoet aan bepaalde minimale eisen.

Lindblom (1959) gaat een stap verder en beschrijft later de incrementele analyse. Hij stelt dat de enige manier om de problemen rond voorspelbaarheid en waardenintegratie voor mensen begrijpbaar te houden, het stap voor stap analyseren is. Niet het geheel wordt in een keer gezien en opgelost, maar tussendoor worden besluiten genomen ten aanzien van losse onderwerpen en hun onderlinge waardenhiërarchie. Bij deze methode wordt meer van het probleem af dan naar een doel toe geredeneerd. Een ander belangrijk punt dat hiermee samenhangt, is dat middelen en doelen in relatie tot elkaar moeten staan. Hiermee wordt onderkend dat de beschikbaarheid van middelen per definitie beperkt is en dat dit gevolgen heeft voor de haalbaarheid van doelen. Naast het zoeken van middelen bij doelen dienen de doelen andersom ook aangepast te worden aan de beschikbare middelen.

De incrementele benadering wordt eind jaren zestig gezien als de beste weergave van de werkelijkheid. Etzioni levert hieraan nog een verdere bijdrage, maar uit tegelijk kritiek op de gedachte dat beleidsvorming puur incrementeel plaatsvindt. Binnen zijn 'mixed scanning' benadering onderscheidt hij twee niveau's binnen het beleidsvormingsproces. Het eerste, hogere niveau is erop gericht hoofdlijnen uit te zetten. Op dit niveau vindt een zo uitputtend mogelijke inventarisatie van mogelijke alternatieve handelingsmogelijkheden plaats, maar de selectie daaruit gebeurt op incrementele wijze. Blijkt een alternatief bijvoorbeeld niet uitvoerbaar, valt deze onherroepelijk af. Op het lagere niveau worden vervolgens de overgebleven alternatieven uitgewerkt volgens analytische procedures. Het mag duidelijk zijn dat deze benadering uitgaat van het gegeven dat een beleidsmaker zowel analytische als incrementele methoden toepast.

Bovenstaande benaderingen zijn gebaseerd op individuen als beleidsmakers. Door de jaren heen is het echter steeds meer doorgedrongen dat beleidsmakers geen geïsoleerde eenheden zijn. Zo is Lindblom later met het "partisan mutual adjustment" model gekomen. Basisgedachte achter dit model is dat beleidsmakers en andere actoren in het veld constant bezig zijn aanpassingen aan werkelijkheid en beleid met elkaar te bewerkstelligen. Deze constatering vormt het begin van de latere theorieën ten aanzien van interactieve beleidsvorming. Op interactieve beleidsvorming als beleidsvormingsmiddel wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen.

Interactieve beleidsvorming is ook de resultante van een verschuiving van beslis- naar speltheorie. Beslistheorie gaat uit van een eenzame rationele actor die zijn beslissingen baseert op informatie over het gedrag in zijn omgeving, waarbij anderen zijn gedefinieerd als complexe omgevingselementen met in principe voorspelbaar gedrag. Onzekerheid wordt binnen deze theorie steeds terug geleid naar informatiegebrek. De speltheorie is een sociale theorie met minstens twee actoren die hun beslissingen oriënteren op elkaars beslissingen (Koningsveld & Mertens, 1986). Beleid is in dit perspectief een resultante van interacties van meerdere actoren (Klijn & Teisman, 1992). Bij de speltheorie erkennen de spelers elkaar als strategen, wanneer anderen worden gezien als voorspelbare omgevingselementen is er sprake van een sociaal-technische beleidsmaker. Beleid komt hier tot stand door het uitwisselen van informatie wat in theorie de onzekerheid beperkt.

Om de verschillende modellen in verhouding te kunnen weergeven, onderscheiden Klijn & Teisman (1992) in navolging van Guba drie visies op hoe de werkelijkheid wordt

gezien. Perceptie van de werkelijkheid speelt binnen het proces van beleid ontwikkelen immers een belangrijke rol. Als eerste is er positivisme, er bestaat een werkelijkheid daarbuiten, los van de onderzoeker. Het post-positivisme gaat ervan uit dat er wel degelijk een waarheid is, maar dat deze nooit volledig kenbaar is. Het constructivisme stelt dat de waargenomen werkelijkheid niet los bestaat van de waarnemende actor. In tabel 3.2 worden de verschillende kenmerken met elkaar gecombineerd en worden aan de visies modellen verbonden. Hoewel er duidelijk een verschuiving in visies en benaderingen is waar te nemen door de tijd heen, is het niet zo dat een bepaald model in een bepaalde tijd geen waarde meer heeft. Nieuwe modellen staan zelden tot nooit op zichzelf maar zijn vaak gebaseerd op kritiek op eerdere theorieën.

Het rationele actor model vormt de basis voor de andere modellen. Zo gaat het strategisch actor model uit van beperkingen ten aanzien van kennisverwerving en dus de in beschouwing te nemen alternatieven. Hoewel het model wel erkent dat er andere actoren aanwezig zijn waarmee interactie plaats vindt en in die zin kritiek levert op het rationele actor model, blijven zijn uitgaan van de doelstellingen van een bepalende actor. Het frame-model voegt aan kritiek toe dat een beleidsmaker nimmer volledig objectief zal zijn, deze actor zal bepaalde frames hanteren waarmee de werkelijkheid wordt beschouwd.

Tabel 3.2: *Perspectieven op beleid*

	Beslistheorie	speltheorie
Positivisme	Rationele actor model	Rationeel spelmodel
Post-positivisme	Strategisch actor model	Transactiemodel
Constructivisme	Frame model	Netwerkmodel

Rationele spelmodellen richten zich wel op kosten en baten van beslissingen maar gaan ervan uit dat deze beslissingen tot stand komen in interactie tussen preferenties van verschillende actoren. Bij het transactiemodel gaat de aandacht uit naar het uitwisselen van bronnen wat afhankelijkheden en onderhandelingen impliceert. In het netwerkmodel is meer aandacht voor de context van beleidsprocessen (Klijn & Teisman, 1992). In dit laatste model kan nagenoeg elk element variabel zijn. Werkelijkheden, percepties en regels worden gezamenlijk gevormd in ronden waarvan de uitkomst de input vormt voor een volgende ronde. Hoewel de praktijk er wellicht zo uit kan zien, geeft dit model dus expliciet geen kijk op hoe de werkelijkheid er daadwerkelijk uitziet, deze bestaat immers enkel bij de gratie van het netwerk.

3.3.4 *Conclusie*

Nederland is, zoals kort naar voren kwam, bij uitstek een beleidsstaat waarin vaak hoger opgeleide beleidsvormers aan de hand van ervaring en hun eigen interpretatie van de wetenschap komen tot beleid. Ideologie heeft een sterke invloed op dit beleid alsmede op de beleidsvorming. Ten aanzien van de verschillende modellen is het moeilijker om een conclusie te trekken. In Nederland is geen sprake van een duidelijk overheersend

model. Beleidsvorming verschuift over drie dimensies en is dus afhankelijk van of de beleidsmaker gelooft in een enkele werkelijkheid (positivisme vs. constructivisme), in hoeverre de behoefte aan interactie wordt onderkent (beslis- vs. speltheorie) en de manier waarop het proces wordt doorlopen (technisch rationeel vs. incrementeel).

Als de al naar voren gekomen kritiek op het rationele actor model wordt samengevat, kan geconcludeerd worden dat het model simpelweg niet wordt gezien als een goede weergave van de werkelijkheid. Wel heeft het model een aantal elementen in zich die als ideaal kunnen worden beschouwd. Het gaat dan om de volledig geïnformeerde beleidsmaker die alle waardenpatronen in ogenschouw nemend komt tot beleid. Hoewel dit ideaal te hoog gegrepen lijkt, is het wel nastrevenswaardig. Het netwerkmodel daar in tegen lijkt wel een redelijk waarheidsgetrouw model. Het erkent interactie en gaat niet uit van een vaststaande realiteit, maar van het gegeven dat ieder zijn eigen realiteit heeft. Het transactiemodel is in deze een nuancering omdat er hier vanuit wordt gegaan dat de realiteit nooit volledig kenbaar is. Binnen het netwerkmodel moet aangenomen worden dat de afzonderlijke individuen wel hun eigen werkelijkheid bezitten om hierover te kunnen onderhandelen. Door middel van onderhandelen en dus uitwisselen van kennis ontstaat vervolgens een gezamenlijke werkelijkheid. Zowel binnen de wetenschap als in de praktijk neigt men steeds meer naar deze modellen⁵.

Het rationeel spelmodel is te simpel omdat wordt uitgegaan van een "simpele" kosten en baten analyse om tot oplossingen te komen. Vaak is het echter niet mogelijk aan kosten voor bepaalde interventie middelen directe baten te verbinden. Het frame model is waar, maar biedt weinig oplossingsmogelijkheden. Het is inderdaad gebleken dat beleidsmakers vanuit een bepaald denkkader beleid maken. Dit is echter onontbeerlijk binnen een democratie, anders zou een meer-partijstelsel een zwaar overbodige luxe zijn. Het model is derhalve wel verklarend maar levert weinig aanknopingspunten voor hoe te komen tot beleid. Het strategisch actor model biedt deze aanknopingspunten wel. Hoewel van de doelen van de bepalende actor wordt uitgegaan, worden andere actoren wel erkend. Binnen dit model wordt voornamelijk gekeken naar hoe andere organisaties ingezet kunnen worden voor de doeleinden van de bepalende actor. Wederom een vanuit het perspectief van de bepalende actor nastrevenswaardig, maar niet eenvoudig te bereiken element. Hoe de medewerking van een dergelijke andere organisatie te verkrijgen, is binnen dit model moeilijk uit te werken.

De modellen zitten dus vol nastrevenswaardige maar ook problematische elementen en aannamen. Tegenwoordig wordt als ideaal gezien om beleid te maken op de wijze die de transactie- en netwerkmodellen vertegenwoordigen, maar vanuit het perspectief van de overheid is het soms wenselijk terug te kunnen grijpen naar meer overzichtelijke methoden die niet passen bij het gebruikte model. Er zijn dan ook in de praktijk van de beleidsvorming verschillende vormen te herkennen.

⁵ Zie bijvoorbeeld: RVD (2004) Spelregels voor communicatie bij interactieve beleidsvorming; Woerkum, van (1997) communicatie en interactieve beleidsvorming; Lindblom, C.E. & Woodhouse, E.J. (1993) The policy-making process; Klijn, E.H & Teisman, G.R. (1992) Beleidsnetwerken: analyse en management.

3.4 Ontwikkelingen in de communicatie

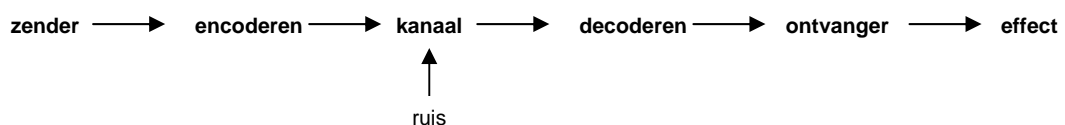
Het laatste terrein waarop de ontwikkelingen voor dit onderzoek bijzonder interessant zijn, is de communicatiewetenschap. Wederom is het niet de bedoeling al te diep op de diverse modellen en theorieën in te gaan, maar wordt een beeld gegeven van de basis gedachtestromen door de jaren heen.

3.4.1 Vier stromen

Binnen de communicatiewetenschap zijn vier paradigma's te onderscheiden die elkaar min of meer hebben opgevolgd. Het gaat om communicatie als transmissie, communicatie als expressie van gedachten en gevoelens, communicatie als aandacht trekken en communicatie als betekenisgeving. De stromingen zullen hier beschreven worden aan de hand van het overzicht van Scholten (1996).

Communicatie als transmissie

De kern van de transmissie benadering is het model van Shannon en Weaver waarin communicatie wordt opgevat als overdracht van informatie en bestaat uit vier basiselementen: zender, kanaal, informatie en ontvanger. Uiteindelijk ging het over het effect dat werd veroorzaakt door de overdracht van informatie. Omdat dit eerste model een oversimplificatie bleek van de werkelijkheid, zijn nog drie elementen toegevoegd. Het basismodel kwam er uit te zien als in figuur 3.1.



Figuur 3.1: basismodel van communicatie

Net als met het rationele actor model wordt ook dit model een te gereduceerde weergave van de werkelijkheid geacht. Er wordt immers uitgegaan van volledig eenrichtingsverkeer en hoewel de verstoring in de overdracht wordt onderkend door "ruis" toe te voegen, is de aanname dat vanuit zender lineair een effect kan worden bewerkstelligd al helemaal een oversimplificatie. Ook wanneer bijvoorbeeld tweerichtingsverkeer wordt toegevoegd, blijft het model enkel bruikbaar wanneer alle vormen van communicatie teruggebracht zouden worden tot hun elementairste vorm, de ene persoon zegt iets tegen een enkel ander persoon. In de complexe omgangsvormen tussen mensen is het nauwelijks toepasbaar.

Communicatie als expressie

Bij deze benadering wordt afgestapt van het puur instrumentele karakter van communicatie. Waar in de vorige benadering het vooral om het effect te doen was legt deze benadering de nadruk meer op de emotie bij communicatie, het communiceren op zich hoeft geen doel te hebben. Deze vorm van communiceren berust in grote mate op symbolen en affectie. Hoewel er niet uitgegaan wordt van een doel, kan de communicatie wel degelijk effecten hebben. Wanneer hiermee handig wordt omgesprongen kan expressie vervolgens doelbewust worden ingezet.

Communicatie als aandacht trekken en schenken

Bij communicatie als aandacht trekken en schenken gaat het vooral om de economische aspecten van communicatie. De belangrijkste vraag is hoe de media met middelen op de beste manier de aandacht kunnen trekken van het publiek. Deze vraag kan wel in iedere context worden gesteld, wat er mede toe heeft bijgedragen dat communicatie op de kaart kwam te staan. Wanneer een wetenschap immers commercieel interessant is, kan het zich verheugen op toenemende belangstelling.

Communicatie als betekenisgeving

Tot slot communicatie als betekenisgeving. Hierbij wordt uitgegaan van de stelling dat teksten op zich geen betekenis hebben. Eén en hetzelfde samenstel van tekens en signalen kan en zal immer door verschillende mensen in verschillende situaties totaal anders uitgelegd worden. Scholten schrijft dat Kleinnijenhuis dit nog verder aanscherpt door te stellen dat de betekenis van een tekst slechts een arbitraire constructie van een individu op een bepaald moment is. Het begrip tekst kan vervangen worden door iedere vorm van communicatie. Wanneer voorbij de communicatiewetenschap wordt gekeken kan gesteld worden dat communicatie als betekenisgeving aansluit op het constructivisme uit de eerder behandelde beleidsvormingsmodellen.

Naast de beschreven benaderingen is er een ander onderscheid te maken binnen het denken over communicatie. Heath (1994) beschrijft in deze het functionalistisch en het interpretatieve denken vanuit de organisatiekunde. In het functionalistisch denken wordt er aan communicatie gerefereerd als het uitwisselen van symbolen welke gemeenschappelijk worden gedeeld door de betrokken individuen, en welke leiden tot overeenkomstige symbool-betekenisgeving relaties door individuen. Het gaat hierbij om het uitwisselen van informatie. De interpretatieve benadering concentreert zich meer op de context en onderkent dat actoren een eigen visie en wereld hebben die zij mede zelf scheppen en vormen. In deze benadering zouden de actoren maar vooral de beslissers zich bewust moeten zijn van dit gegeven en hiermee bij het communiceren rekening houden. Wanneer men zich immers bewust is van mogelijke verschillen in zienswijze en interpretatie, kan de beslisser of communicator zich verdiepen in het interpretatiekader van de overige actor(en) en de wijze van informatievoorziening daarop laten aansluiten. Dit onderscheid kent sterke overeenkomsten met de beschreven verschillen tussen de beslis- danwel de speltheorie. Heath heeft deze gedachte geïmplementeerd in de communicatiewetenschap, maar binnen een organisatiekundig perspectief toegepast en vooral gericht op manieren om informatie over te brengen.

3.4.2 *Conclusie*

Het lijkt beperkt om het ten aanzien van de communicatie hierbij te houden, maar de basis is sterk genoeg om op voort te borduren. Zoals al naar voren kwam kent de ontwikkeling in de communicatiewetenschap een sterke verwantschap met eerder beschreven ontwikkelingen in het beleidswetenschappelijke vlak. De daar besproken ontwikkelingen op het vlak van constructie van de werkelijkheid en interactie zijn in vergaande mate ook toepasbaar op de communicatiekundige ontwikkelingen. Ook zal het aspect communicatie in de volgende hoofdstukken nog veelvuldig terugkomen. Op dat moment zullen bestaande relevante theorieën aan het licht komen en beschreven worden.

Wat wel uit deze korte beschouwing naar voren komt, is dat de communicatiekunde, zoals door van Doorn (1989) gesteld, een interventiewetenschap bij uitstek is. Het gaat er in ieder benadering immers om een effect te bewerkstelligen bij een andere partij. Misschien kan zelfs gesteld worden dat communicatie als wetenschap een bepaald manipulatief karakter heeft. Ook de zienswijze van Heath heeft ditzelfde karakter, al laat hij wel meer ruimte voor verschillende interpretaties van omgevingen. Vervolgens gebruikt hij dit inzicht echter om te komen tot een manier van communiceren waarmee een door een beslisser genomen besluit overgebracht wordt aan bijvoorbeeld werknemers van een organisatie. De beslissing op zich hoeft dan nog niet aan te sluiten bij de behoeften van de werknemer.

Opgemerkt moet nog worden dat communicatie nooit op zichzelf staat maar altijd een onderwerp heeft. Dit lijkt wellicht een overbodige constatering, maar het is van belang dat communicatie niets is zonder datgene wat gecommuniceerd wordt.

4 Beleid maken en verandering bereiken

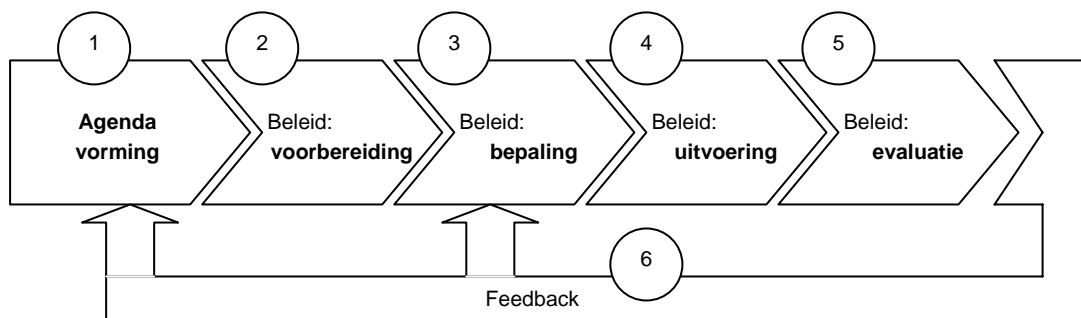
4.1 Inleiding

Ten grondslag van iedere verandering geïnitieerd door de overheid, ligt beleid. Er is al kort geschetst dat er in feite twee soorten veranderingen ten aanzien van beleid zijn te onderscheiden die in vergaande mate met elkaar in verband staan, maar die in verschillende mate gevolgen hebben voor de maatschappelijke omgeving. Het gaat om beleid als aanpassing op een huidige situatie of beleid waarmee een huidige situatie (getracht) wordt veranderd. Beide veranderingen komen tot stand binnen de beleidscyclus en beide processen zijn complex van aard omdat er veel verschillende actoren invloed zullen proberen uit te oefenen op het proces van verandering. Om over beleid en veranderingsprocessen die hiermee samenhangen te kunnen praten, is het zinvol eerst de beleidscyclus te beschrijven. De verschillende fasen en de problemen die de beleidscyclus kent zullen daarom in dit hoofdstuk aan bod komen. Vervolgens wordt gekeken naar veranderingsprocessen en factoren die met het slagen van deze processen samenhangen. Deze onderwerpen zijn nauw verbonden met de beleidscyclus en deze informatie is belangrijk wanneer later diepgaander wordt gesproken over communicatie rond veranderingsprocessen.

4.2 De beleidscyclus

(Overheids)beleid komt tot stand via een aantal fasen. Hoogerwerf (1993) spreekt in deze over het beleidsproces, maar hier wordt de term beleidscyclus gebruikt. De term cyclus geeft een betere beschrijving omdat die het herhalende karakter van beleidsvorming weergeeft. Beleid zal immers door de jaren heen bijgesteld worden en met de komst van nieuwe regeringen mogelijk geheel veranderen. Met beide termen wordt inhoudelijk verder hetzelfde bedoeld.

Een beleidscyclus is in sociaal-wetenschappelijke termen te omschrijven als het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid. De beleidscyclus bestaat vervolgens uit een aantal van elkaar te onderscheiden deelprocessen (Hoogerwerf, 1993) zoals weergegeven in figuur 3.1.



Figuur 4.1: De beleidscyclus

Hoogerwerf onderscheidt naast de zes weergegeven fases nog een 7^{de} fase, namelijk de beleidsbeëindiging. Als voorbeeld noemt Korsten (1993), in het hoofdstuk dat over dit onderwerp gaat, onder andere het intrekken van wetten, privatisering en bezuinig. Al deze vormen van beëindiging, hangen met elkaar samen in de zin dat ze vaak gevolg zijn van een verandering in zienswijze, bijvoorbeeld tussen verschillende opeenvolgende kabinetten. Derhalve kunnen ze ook aangemerkt worden als een veranderingsproces waarvoor een cyclus in werking wordt gezet. Een tweede opmerking die aanhaakt op het zojuist vermelde, is dat de evaluatie van beleid niet per definitie een in de tijd op de rest aansluitende fase hoeft te zijn. Natuurlijk levert een evaluatie aan het einde van de cyclus waardevolle informatie, het kan echter ook zo zijn dat na verloop van tijd beleid om diverse redenen achterhaalt blijkt te zijn. De herbezinning die op dat moment plaats vindt kan ook aangemerkt worden als een evaluatie, de gevolgen van beleid worden dan immers (opnieuw) bekeken. De beleidscyclus staat dus niet vast qua tijd waarbinnen het proces zich afspeelt, maar voor de losse deelprocessen wordt vaak wel een bepaald tijdsplan afgesproken. Ook is het zo dat de fase niet duidelijk begrensd zijn, maar min of meer in elkaar overlopen. Hoewel de afzonderlijke fasen wel een specifiek eindproduct leveren, overlappen de fasen elkaar min of meer. Hoe dit in zijn werk gaat zal duidelijk worden bij de behandeling van de deelprocessen.

Om duidelijk te krijgen wat de diverse fasen in de beleidscyclus inhouden en wat dit betekent ten aanzien van de procesgang en de communicatie, worden in de volgende paragrafen, aan de hand van het gegeven model, de afzonderlijke deelprocessen beschreven. De evaluatiefase en de feedback stroom worden hierbij grotendeels buiten beschouwing gelaten omdat de eerste een wetenschap op zichzelf is en er qua literatuur op dit onderwerp al de nodige informatie te verkrijgen is⁶ en de feedback grotendeels is verwerkt in de interactie tussen de fasen op zich en de veranderende maatschappelijke context van beleid. Opgemerkt moet worden dat figuur 3.1 een gesloten systeem suggereert. Dit lijkt in sommige theorieën het geval, maar daar is in de praktijk geen sprake van, zoals bij de verdere beschrijving zal blijken. Het model dient dan ook als een basismodel en zal aan de hand van nieuwe inzichten worden aangepast om het beter te laten aansluiten bij de werkelijkheid en aanknopingspunten te bieden voor de communicatie die met een dergelijk proces samenhangt.

Omdat wordt gekeken naar veranderingsprocessen geïnitieerd door de overheid, zal deze term regelmatig voorkomen. Dit is ook de instantie die de grootste invloed heeft op het beleid zoals dat uiteindelijk tot stand komt. De overheid moet niet verward worden met de regering. De regering is, samen met de Kamer, de belangrijkste initiator van beleid en zal in termen van ideologie de grootste stempel op het beleid drukken. Omdat regeringen echter tijdelijke samenstellingen van mensen uit diverse partijen zijn en de beleidscyclus zich over meerdere regeringen kan uitrekken, is het beter om een realistischer om in deze context over overheden te spreken.

⁶ Zie bijvoorbeeld: Swanborn, P.G. (1999). *Evalueren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom.

4.2.1 Agendavorming

Het gaat er in deze fase om welke onderwerpen op de politieke agenda komen, dus welke onderwerpen door bestuurders en politici besproken worden en welke onderwerpen uiteindelijk op de beleidsagenda komen. Pas in het laatste geval wordt er ook daadwerkelijk beleid gemaakt. Over het algemeen komen er op de genoemde agenda's onderwerpen die als problemen binnen of voor de samenleving worden aangemerkt. Het punt is echter dat problemen niet door eenieder als zodanig erkend hoeven te worden. Dit houdt dus in dat wat de ene persoon wel op de agenda zou willen zien, een ander onzinnig zal vinden. Dit betekent dat niet zondermeer alle onderwerpen op de politieke- en zeker niet op de beleidsagenda terecht zullen komen. Voor veel onderwerpen eindigt de beleidscyclus dus voordat ze begonnen is.

Een van de theorieën waarin wordt erkend dat onderwerpen niet zondermeer door de politiek worden behandeld, is het barrièremodel. Dit model stelt dat wensen eerst omgezet dienen te worden in eisen en dat deze eisen vervolgens moeten worden omgezet in strijdpunten (v/d Graaf & Hoppe, 1996). Wanneer deze strijdpunten zijn geformuleerd is er volgens het model sprake van succesvolle agendering ten aanzien van het onderwerp. In navolging hierop beschouwen Cobb en Elder het ontstaan van politieke strijdpunten als een vorm van escaleren van conflicten. Des te groter het aantal betrokkenen en hoe groter de steun vanuit de samenleving voor een bepaald punt, des te groter de kans dat een onderwerp ook op de politieke- en uiteindelijk de beleidsagenda terecht komt. De benadering van Cobb en Elder is ook gebaseerd op de aanname dat de verdeling van invloed op en toegang tot beleidsmakers zeer ongelijk verdeeld is. Besluitvormers geven bestaande vraagstukken prioriteit en bekende gesprekspartners voorrang (De Jong, 1985). Welke onderwerpen toegang hebben tot de politieke agenda, wordt dus bepaald door de direct betrokken politici en welke onderwerpen op de beleidsagenda komen is in vergaande mate afhankelijk van de heersende ideologie op een bepaald moment, de ideologie bepaald immers mede of een onderwerp door beleidsmakers ook daadwerkelijk als een probleem wordt gezien. Deze wijze van agendavorming kan aangeduid worden als de getrapte weg.

Een andere theorie om de toelating van onderwerpen op de beleidsagenda te verklaren is het stromenmodel van Cohen, March & Olsen (1972). Kingdon formuleerde op basis van dit model zijn agendavormingstheorie. De vier elementen welke daarin een rol spelen zijn partisipanten, problemen, politieke gebeurtenissen en oplossingsideeën (In: v/d Graaf & Hoppe, 1996). Het kenmerk van dit model is dat het veel minder uitgaat van vaste patronen dan het barrièremodel. Onderwerpen komen dan op de beleidsagenda wanneer de drie stromen elkaar raken. Deze vorm van agendavorming is adhoc, snel en heeft vaak een snel, of niet doorlopen beleidscyclus tot gevolg. Een agenda ontstaat op deze wijze meer dan dat ze wordt gevormd. Deze weg kan derhalve worden aangeduid als de directe weg. Een luguber voorbeeld van agendavorming in via deze theorie is de dood van Theo van Gogh. De problemen die ten grondslag lagen aan de gebeurtenis zelf sluimerde al enige tijd binnen de samenleving. Ook oplossingsideeën waren al in diverse kampen aanwezig. De specifieke gebeurtenis zorgde ervoor dat de beleidscyclus werd versneld en het maken van specifiek beleid op de onderwerpen veiligheid en integratie prioriteit kregen. Alvorens er echter besloten is tot specifiek beleid, nemen zowel de regering als andere betrokkenen stelling, waardoor vooral door de verantwoordelijke beleidsmakers wordt gesuggereerd dat er al sprake is van beleid

ten aanzien van specifieke groeperingen. De problematiek rond (deze) extremistische groeperingen vindt vervolgens zijn eigen weg naar de politieke- en beleidsagenda.

Op welke wijze een onderwerp ook op de beleidsagenda terecht komt, toelating betekent dat er opdracht is tot het voorbereiden van beleid en er uiteindelijk beleid zal worden ontwikkeld. Binnen de beleidsagenda is nog wel sprake van een verschil in prioriteit van onderwerpen. Er hoeft derhalve geen naadloze aansluiting te bestaan naar de volgende fase.

Agendavorming en communicatie

Agendavorming kan dus, vaak in onplezierige situaties, vanzelf gaan of plaatsvinden via een moeizaam proces. Om een onderwerp op de beleidsagenda te krijgen, zal er in sommige gevallen door de belanghebbende partijen flink gelobbyd moeten worden om de aandacht van beleidsmakers te krijgen. Voor een politieke partij zal dit vervolgens iets makkelijker gaan dan voor een externe belangengroep, omdat deze simpelweg niet per definitie deel uitmaakt van het beleidvormingsproces. Om datgene wat een bepaalde groepering belangrijk vindt toch besproken te krijgen, is het van belang medestanders in de politieke gelederen te krijgen. Hoe meer dit er zullen zijn, hoe waarschijnlijker het wordt dat er uiteindelijk ook beleid op het onderwerp zal worden gemaakt. Het mag duidelijk zijn dat dit bewerkstelligen het nodige aan communicatie behelst. In deze fase is communicatie, vanuit het perspectief van de overheid, niet gestroomlijnd omdat het eenieder vrij staat te proberen een onderwerp onder de aandacht te brengen.

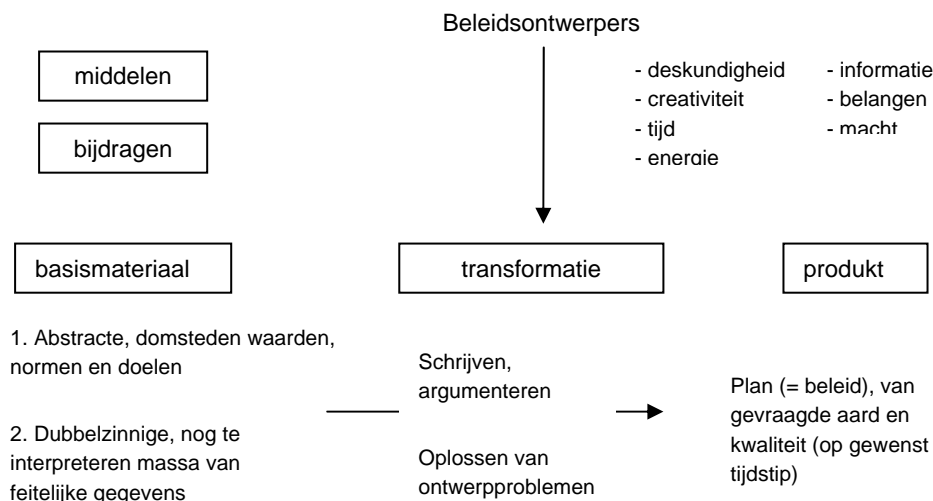
Het gaat hier in feite om een proces tussen belangengroepen of individuen en politici. Dit proces draait vooral om persuasieve communicatie. Belangengroepen proberen in eerste instantie door middel van argumenten steun te verwerven voor een bepaald standpunt om vervolgens beleidsmakers ertoe te bewegen te handelen naar een bepaald doel. Omdat communicatie in deze vorm uitgaat van de diverse belangengroepen en daarom zeer diffuus is, is het weinig zinvol in deze context dieper in te gaan op de zenderkant van de communicatie. Interessant is de ontvangerskant en wie wat doet met welke verstrekte informatie. Onderwerpen die om verscheidene redenen via de getrapte weg de beleidsagenda nooit hebben gehaald, kunnen via de directe weg in een klap op de beleidsagenda staan. Extremistische groeperingen proberen dit door gebruik te maken van terrorisme. Om dergelijke uitwassen te voorkomen is het dus van het grootste belang op een goede wijze om te gaan met onderwerpen die (vanuit het publiek) aangeboden worden aan de politieke agenda.

4.2.2 Beleidsvoorbereiding

Wanneer een onderwerp deze fase bereikt is het algemeen belang en de behoefte aan beleid onderkent en zal er dus uiteindelijk een verandering plaatsvinden. Hoppe (1993) gaat dieper in op deze fase en zijn beschrijving zal als leidraad dienen. Ten eerste stelt Hoppe dat beleidsvoorbereiding gezien kan worden als het omzetten van grondstoffen in een produkt. Grondstoffen zijn in deze:

- a. Aan allerlei ideologieën ontleende, omstreden waarden, normen en doeleinden;
- b. Een dubbelzinnige, onverwerkte, nog op zijn beleidsimplicaties te onderzoeken massa van feiten.

Als feitelijk deelproces kan vervolgens de omzetting of bewerking van normatieve en feitelijke grondstoffen in een beleidsontwerp aangeduid worden. Het gaat om (a) het vinden en toetsen van houdbare argumenten voor een bepaalde beleidsinhoud en (b) het neerschrijven van die argumenten, in de vorm van een betoog, in een beleidsdocument. Figuur 3.2 geeft schematisch weer wat er tijdens dit deelproces gebeurt. Bij deze theorie moeten een aantal opmerkingen worden geplaatst.



Figuur 4.2: Elementaire schets van het ontwerpen van beleid

Ten eerste valt op dat er gesproken wordt over de zoektocht naar houdbare argumenten voor een bepaalde beleidsinhoud. Dit betekent dat er dus niet per definitie gezocht wordt naar het ultieme beleid zoals bij het rationele actor model. In de tweede plaats wordt er gesproken over allerlei ideologieën. Er wordt dus gestreefd naar beleid dat niet voort komt uit een bepaald, op dat moment heersend gedachtegoed. Er wordt gestreefd naar goed beleid. Dit klinkt logisch, maar wanneer de massa van feiten geïnterpreteerd wordt, doet eenieder dit op zijn eigen manier, vanuit een eigen kader. Het streven naar objectiviteit is dus in het model verwerkt, maar er blijft ruimte voor de subjectiviteit van beleidmakers. Daarnaast is het model toepasbaar bij zowel rationalistische- als incrementele beleidsvorming. Dit verschil zit hem in de wijze waarop de transformatie tot stand komt.

Binnen het deelproces van beleidsvoorbereiding komen een zestal routines voor die, ongeacht de keuze voor een bepaalde benadering van beleidsvoorbereiding, een rol spelen.

1. *Oprichtingsformulering*: de precieze omschrijving van het mandaat tot beleidsontwikkeling, voortkomend uit de agendavorming.
2. *Grondvragenselectie of probleemdefiniëring*: het formuleren en eventueel uiteenleggen van het beleidsprobleem.
3. *Megakeuzebeleid*: het kiezen van hoofdlijnen, basisveronderstellingen en randvoorwaarden.
4. *Ontwerpen*: het uitwerken en detailleren van megabeleidskeuzen.
5. *Onderhandelen*: het manoeuvreren naar houdbare standpunten.
6. *Haalbaarheidstoetsing*: het opnieuw ontwerpen en beoordelen van deelontwerpen op criteria van aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid.

De beleidsmaker zal bewust of onbewust een keuze moeten maken over hoe de routines het best doorlopen kunnen worden. Hoppe (1993) geeft voor de rationalistische, de incrementele en de mixed scanning benadering het stappenplan. Bij de eerste twee benaderingen is het redelijk duidelijk hoe te werk wordt gegaan: volledig geïnformeerd de beste optie kiezen en stapsgewijs van het probleem af werken. De mixed scanning benadering besteedt in tegenstelling tot de andere twee ook al aandacht aan latere fasen binnen de beleidscyclus en integreert de beide extreme benaderingen. Mixed scanning wordt in de volgende vuistregels worden samengevat:

1. Zet alle denkbare – dit zijn alle door de participanten uit het beleidsvormingsnetwerk bedachte – alternatieven op een rij;
2. Verwerp na een initiërende beoordeling alternatieven met een overwegend bezwaar;
 - a. Alternatieven die wegens het niet beschikbaar zijn van middelen onuitvoerbaar zijn;
 - b. Alternatieven die bij een politieke beoordeling indruisen tegen de hoofdoelen van de gedachte beleidsvoerder zelf;
 - c. Alternatieven die bij politieke beoordeling indruisen tegen de vitale belangen van andere actoren, ofwel van actoren wier steun onmisbaar is;
3. Herhaal regel 2 voor de overgebleven alternatieven in groter detail, enzovoort tot er één of twee alternatieven resteren;
4. Deel de verplichting tot uitvoering op in een reeks afzonderlijke stappen;
5. Programmeer kostbare en niet meer terug te draaien onderdelen later dan goedkope en herroepbare stappen;
6. Verdeel de allocatie van middelen over de onderscheidene stappen, handhaaf een strategische reserve;
7. Zorg voor voldoende tijd en middelen voor tussentijdse evaluatie en stuur zo nodig bij.

In deze vuistregels komen voor het eerst een aantal politieke punten naar voren waarmee wordt gedoeld op overwegingen die betrekking hebben op positionering en het beschermen van belangen zoals in punt 2 gebeurt. Hiermee wordt de link gelegd tussen beleidsmakers en de op een bepaald moment heersende ideologie. Het gaat om de politieke beoordeling van alternatieven. Hiermee wordt aangegeven dat uit dezelfde gegevens diverse beleidsalternatieven voortkomen die op ideologische grond worden afgewezen of doorgelaten. Bij regel 2c komt zelfs de beleidsmaker als strateeg naar voren. Tegelijk met de invoering van politiek in beleidsvoorbereiding, wordt vastgehouden aan het ideaal van een volledig geïnformeerde keuze. De integratie van waardenorientaties in het beleid staat echter niet meer zonder meer vast. Vanaf regel 4 wordt de link gelegd naar de latere fasen van de beleidscyclus. Hoewel de regels vrij concreet zijn, is het niet gegarandeerd dat de regels in de praktijk ook nageleefd worden. Een beleidsmaker kan de punten wel opnemen in zijn beleidsnota, de vraag is echter in hoeverre deze beleidsmaker nog grip heeft op het verdere proces nadat de beleidsnota is ingediend. Wel geeft het aan dat Etzioni al in een breder perspectief dacht dan enkel het voorbereidingsproces van beleid. Hiermee onderkent hij dat zorgvuldig uitgedacht beleid niet per definitie leidt tot de gewenste effecten, maar dat er binnen de beleidscyclus knelpunten zitten die door een degelijke beleidsvormingsfase (deels) ondervangen kunnen worden.

Beleidsvoorbereiding en communicatie

In deze deelfase speelt communicatie, of het gebrek aan communicatie, een belangrijke rol. Streven naar een (zo volledig mogelijk) geïnformeerde beleidskeuze heeft als direct gevolg dat er behoefte is aan informatie. Behoeft aan informatie betekent vervolgens behoefte aan communicatie. De wijze waarop tijdens de beleidsvoorbereiding wordt gecommuniceerd is zwaar afhankelijk van de benadering die door de beleidsmakers wordt gekozen. Wanneer sprake is van een zeer open visie zoals bij de netwerkbenadering, speelt communicatie een belangrijker rol dan bij een gesloten benadering als het rationele actor model. Dit komt omdat er binnen open benaderingen meer ruimte is. Communicatie levert hier niet enkel een bijdrage in de vorm van transmissie, maar draagt ook bij in de zin van betekenisgeving. Bij een constructivistische benadering hoort een (her)definiëring van de omgeving in de zin van randvoorwaarden en (gedeelde)visie. Wanneer het beleidsvoorbereidingsproces volgens het rationele actor model wordt opgezet, vervalt communicatie gedeeltelijk terug in de transmissie rol. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer snel actie wordt ondernomen na een bepaalde gebeurtenis. In plaats van stapsgewijs te werk te gaan wordt meteen een doel bepaald en de kortste weg genomen om dit doel te bereiken. Het meest extreme voorbeeld van dit soort handelen is te vinden in de USA. Na de aanslagen van 11 september werd veiligheid met stip prioriteit nummer 1. Alle middelen waren (en zijn) geoorloofd om dit doel te bereiken. Een inventarisatie van alternatieven of een politieke beoordeling van het voorgestelde beleid zijn achterwege gelaten. Qua communiceren bleef alleen het informeren van burgers, en zelfs dat in beperkte mate, over.

Hoewel communicatie onlosmakelijk met de beleidscyclus is verbonden, is er sprake van een haat-liefde verhouding. Zonder informatie vanuit de samenleving kan geen goed beleid ontstaan, in hoeverre informatie vanuit de samenleving echter doordringt tot de beleidsmakers hangt in vergaande mate af van hoe zij tegenover hun taak staan en volgens welke benadering zij handelen. Dit is op zijn beurt afhankelijk van de positie en specifieke situatie waarin een beleidsmaker zich bevindt. Andersom is het ook afhankelijk van de belangen van de politici in hoeverre zij richting het publiek informeren. Communicatie kent in het proces van beleidsvoorbereiding dus geen vast patroon maar is afhankelijk van diverse factoren. Juist dit is een reden dit proces vanuit een communicatiekundig perspectief nader te bekijken.

4.2.3 *Beleidsbepaling*

Het gaat hier om het nemen van beslissingen ten aanzien van de inhoud van beleid. Dit is het moment dat wordt gekozen voor bepaalde doelen en welke middelen in welke tijdsvolgorde voor welke activiteiten zullen worden ingezet om deze doelen te bereiken. Dit kan gezien worden als een enge definitie van beleidsbepaling. Beleidsbepaling kan daarnaast ook gezien worden als het proces van afweging van alternatieven. Dit is in grote mate al gebeurd tijdens het voorbereidingsproces, maar de overgebleven keuzen worden in deze fase teruggebracht tot een enkel beleid en dit beleid wordt gefiatteerd. De essentie van het besluitvormingsproces als afweging van alternatieven is door Simon (1948) verwoord als een proces van keuzen tussen een oorspronkelijk groot aantal alternatieve mogelijkheden voor het oplossen van het betrokken probleem. Daarbij wordt het aantal overwogen alternatieven via een proces van successievelijke keuzen gereduceerd tot een uiteindelijke beslissing door het bevoegde orgaan (In:

Arentsen & Lulofs, 1993). Het gaat dus om de uiteindelijke afweging van de/het uit de voorbereidingsfase overgebleven alternatie(f)ven. Ook hier spelen de problemen rond volledige rationaliteit weer een rol, maar naast deze beperkingen zijn er ook andere te onderscheiden. Deze kunnen als de verdere randvoorwaarden van (nieuw) beleid worden gezien. Arentsen & Lulofs zetten ze op een rij.

Om te beginnen is nieuw beleid vaak een voortvloeisel uit al bestaand beleid of heeft daar in ieder geval sterke raakvlakken mee. Het is dus belangrijk dat nieuw beleid niet conflicteert met reeds bestaand beleid. Ten tweede moet beleid over het algemeen passen binnen al eerder opgestelde beleidskeuzen zoals die bijvoorbeeld in een regeerakkoord worden opgesteld. Op de derde plaats bestaat er een afhankelijkheid van door andere instanties gemaakte beleidskeuzen. Zo is de provincie afhankelijk van het Rijk en is het Rijk op haar beurt afhankelijk van Europa. Tot slot is beleid afhankelijk van willekeurige gebeurtenissen in de wereld. Zo heeft de kernramp in Tsjernobyl een grote impact gehad op de besluitvorming aangaande kernenergie in Nederland. Dit laatste punt is in de besluitvormingsfase misschien wel de grootste onzekere factor. Met de eerdere drie punten kan in de beleidsvormingsfase wellicht rekening worden gehouden. Een goed uitgewerkt beleidsvoorstel kan echter op irrationele gronden stranden door onderbuikgevoelens veroorzaakt door een toevallige gebeurtenis. Dit heeft alles te maken met risicoperceptie en risicoacceptatie binnen een samenleving. Slovic (1987) constateerde in deze dat het veel uitmaakt of een risico is opgelegd of dat men daarvoor zelf heeft gekozen. Hoewel het probleem nooit volledig ondervangen kan worden, is dit wel een steuntje in de rug voor interactieve beleidsvorming.

Naast de opgestelde kaders speelt ook de interactie tussen actoren een rol. Wanneer via een netwerkmodel het beleid is voorbereid, zou deze rol theoretisch respectievelijk klein moeten zijn omdat zowel de werkelijkheidskaders als het beleid zelf gezamenlijk tot stand zijn gekomen. Is dit echter niet het geval, dan lopen de beleidsbepalers het risico dat de actoren zich gaan roeren. Mooi voorbeeld hiervan zijn demonstraties zoals die van 2 oktober 2004 in reactie op het voorgenomen beleid ten aanzien van het sociale stelsel. Na een poging tot gezamenlijk beleid maken en het mislukken hiervan, voelde de beleidsbepalers zich bij machte zonder het fiat van alle sociale partners beleid en daarmee samengaande regels vast te leggen. Dit afkappen van de interactie wegens gebrek aan succes, leidde uiteindelijk voor de beleidsbepalers niet tot het gewenste effect van snel het door hen gewenst beleid implementeren. Doordat de beleidskeuzen niet naar tevredenheid van het publiek konden worden uitgelegd, werd de weerstand tegen het beleid evenals de bereidheid tot actie groter.

Allison (1971) beschrijft in zijn verklaringsmodel dat het besluitvormingsproces bestaat uit zowel onderhandelingsprocessen als uit keuzeprocessen. Een besluit is derhalve evenzeer de resultante van een onderhandeling als van een probleemoplossende keuze. Wellicht is dit ook de beste wijze om de fase van beleidsbepaling te typeren omdat het in deze fase immers draait om het uiteindelijke besluit. Deze typering verbindt beleidsbepaling onlosmakelijk met de voorbereidingsfase en kan derhalve ook gezien worden als de afsluiting hiervan.

Beleidsbepaling en communicatie

Binnen beleidsbepaling in enge zin is voor communicatie vooral een instrumentele rol weggelegd. In feite gaat het hier om het in stemming brengen van het voorstel bij, in het geval van rijksbeleid in eerste instantie, de tweede kamer. De discussie en eventuele wijzigingen vallen binnen de structurele procedures waar in deze context niet dieper op in zal worden gegaan. Overleg en lobby hebben reeds plaatsgevonden. Erkens (2004) onderscheidt beleidsbepaling in de uitgave "*Spelregels voor communicatie bij interactieve beleidsvorming*" niet eens als deelproces, maar vat dit samen onder "*meebeslissen*" als laatste onderdeel van de voorbereidingsfase. Het resultaat van deze fase is volgens de Erkens: "*Het beleid, dat in samenwerking is ontwikkeld, gaat voor uiteindelijke besluitvorming naar de Tweede Kamer, Provinciale Staten of Gemeenteraad.*" Vervolgens wordt overgegaan naar de beleidsuitvoeringsfase.

Deze enge zienswijze levert een aantal problemen op. In de eerste plaats wordt uitgegaan van een ideale situatie van (interactieve) beleidsontwikkeling. Dit betekent dat in theorie de diverse actoren achter het voorgedragen beleid zullen staan. Er wordt echter geen ruimte gelaten voor de mogelijkheid dat de totstandkoming van beleid niet succesvol is verlopen en het uiteindelijke resultaat dat voorgelegd zal worden aan de Tweede Kamer voor onvrede zorgt bij (de) actoren die aan het beleidsvormingsproces deelnamen. Een punt dat hiermee samenhangt is de impliciete veronderstelling dat wanneer de beleidsnota eenmaal bestaat de lobby ophoudt. In werkelijkheid zal de lobby zich echter meer op de beleidsbepalers in de Kamer gaan richten die over het voorstel gaan stemmen. De communicatie rond de beleidscyclus stop dus niet. Dit niet onderkennen en enkel kijken naar communicatie waarbij de overheid zender en eigenaar is, is wellicht niet verstandig. Tot slot is er in zowel de enge als de bredere visie op beleidsbepaling weinig aandacht voor het communiceren van het besluit. Dit geldt zowel voor het beleidsvoorstel zoals dat naar de kamer gaat als voor het feitelijke beleid nadat het door de kamer(s) is geweest. Gebrek aan uitleg over hoe gekomen is tot een voorstel of plaatsing in de Staatscourant is niet per definitie voldoende, zeker niet wanneer het gaat om complexe en/of omstreden beleid.

4.2.4 *Beleidsuitvoering*

Deze fase zal worden behandeld aan de hand van de omschrijving van Maarse (1993). Hij beschrijft de uitvoering van beleid als het toepassen van de middelen van een beleid. Het gaat dus om activiteiten, om het in praktijk brengen van de genomen beslissingen met als eindresultaat het al dan niet bereiken van de opgestelde doelen, oftewel beleidseffecten. Bij het uitvoeren van beleid zijn doorgaans drie actoren betrokken. Het gaat om de uitvoerende organisatie(s), de doelgroep van het voorgenomen beleid en de overige actoren. Deze laatste groep kan zeer divers en mede daarom moeilijk te typeren zijn. Toch is wordt ze genoemd omdat het uit het oog verliezen van dergelijke actoren cruciale gevolgen kan hebben voor de uitvoering. Naast deze actoren noemt Maarse in navolging van Van Dijk (1986) ook drie activiteiten die met deze actoren samenhangen.

1. Het nader uitwerken van een beleid: het concretiseren, specificeren, operationaliseren enzovoort van beleidsbeslissingen;
2. Het rekruteren, mobiliseren en equiperen van een uitvoerende organisatie;
3. Het geven van voorlichting aan de bij de uitvoering betrokken partijen.

Waar vroeger ten aanzien van de uitvoering van beleid een onderscheid werd gemaakt tussen politiek (beleidsbepalers) en bestuur (beleidsuitvoerders), wordt het gehele beleidsproces vandaag de dag meer gezien als een continu proces waarbij de diverse fasen nauwelijks van elkaar los te maken zijn en de beleidsbepalers dus ook betrokken blijven bij en verantwoordelijk zijn voor de uitvoer van beleid. Dit betekent dat deze fase niet meer als politiek neutraal kan worden beschouwd. Problemen die zich voordoen nadat het beleid politiek is vastgelegd blijven consequenties hebben voor de beleidsbepalers. Een tweede belangrijk punt ten aanzien van de beleidsuitvoering, is dat er in toenemende mate sprake zou zijn van beleidsvrijheid. Er wordt dus wel een kader vastgesteld in de vorm van beleid of een wet, de precieze invulling, dus het concretiseren gebeurt in de praktijk steeds vaker op een lager niveau. Natuurlijk verschilt de mate van vrijheid wel per beleidsonderwerp en zullen de beginselen van behoorlijk bestuur zoals bijvoorbeeld fairplay, zorgvuldigheid, gelijkheid, rechtszekerheid en motivering altijd in ogenschouw moeten worden gehouden. Ook wordt het belang van de maatschappelijk en politieke context waarbinnen beleid wordt uitgevoerd steeds belangrijker. In deze context wordt er binnen uitvoeringsonderzoek gesproken over een bottom-up dan wel top-down benadering. Bij top-down onderzoek wordt geanalyseerd vanuit het oogpunt van de beleidsbepalers. Belangrijkste speerpunt is dan de discrepantie tussen beoogde en behaalde effecten en de efficiëntie. In het geval van bottom-up analyse staat de dagelijkse praktijk in het veld centraal en wordt verondersteld dat dit het gezicht van beleid bepaalt. De uitgewerkte regels en toegepaste middelen kunnen immers wel degelijk leiden tot goed gestructureerde procedures, maar daarmee hoeven problemen die zich ondanks dit gegeven voordoen niet inzichtelijk te worden.

Het verschil in visies en vrijheden ten aanzien van de uitvoering van beleid kan in deze fase voor grote verschillen zorgen in hoe aangenomen beleid uiteindelijk wordt ingevoerd. Dit is mede een verklaring voor de grote belangstelling voor deze fase. Men beseft dat de effecten van beleid in sterke mate worden bepaald door het verloop van de beleidsuitvoering (Maarse, 1993). Het is derhalve niet verwonderlijk dat ondanks een (vanuit politiek oogpunt succesvol) doorlopen beleidscyclus tot nu toe, er grote problemen kunnen ontstaan in de uitvoeringsfase. Voorbeelden zijn de uitvoering van de bijstandswet en het uitzettingsbeleid voor asielzoekers.

Beleidsuitvoering en communicatie

Communicatie in deze fase lijkt in de literatuur vooral een kwestie van informeren en instrueren. Hoe groter echter de beleidsvrijheid bij de uitvoerende instantie wordt, des te belangrijker wordt het dat er ook op deze fase interactie ontstaat, in dit geval tussen beleidsbepalers en uitvoerenden. In het geval van een terugtrekkende overheid, zoals dat de laatste jaren steeds vaker voorkomt, wordt het belang van afstemming alleen maar groter. Bij de uitvoering van de bijstandswet zijn gemeenten uiteindelijk verantwoordelijk. Doordat de rijksoverheid zich in vergaande mate heeft teruggetrokken en de beleidsvrijheid groot is, kan iemand in Staphorst onder dezelfde omstandigheden in een andere financiële positie verkeren dan iemand in Amsterdam. Dit in volledige overeenstemming met de beginselen van behoorlijk bestuur. Hoewel dit gegeven juist een direct voortvloeisel is van ingezet beleid ten aanzien van de rol van een overheid, is het de vraag of communicatie in deze fase niet zou kunnen bijdragen aan een betere combinatie van beleidsstromen.

Erkens stelt in deze dat deelnemers bij het proces betrokken moeten blijven en ze derhalve op de hoogte moeten worden gehouden van ontwikkelingen en verdere politieke besluiten ten aanzien van het beleid. Een omschrijving van de interactie met de uitvoerder en een uiteenzetting van waar de informatie vandaan dient te komen wordt niet gegeven. In het licht van de toenemende beleidsvrijheid in combinatie met de toenemende verantwoordelijkheid van de beleidsbepaler is dit opmerkelijk te noemen.

4.2.5 *Evaluatie en feedback*

Deze fase kan op twee verschillende wijzen gezien worden. In de eerste plaats kan er sprake zijn van een bewuste evaluatie na afloop van een (deel)proces, maar een verandering in zienswijze of ideologie na verloop van tijd en een daaraan gekoppelde herbezinning op het beleid en de wenselijkheid van de effecten, kan ook aangemerkt worden als een evaluatie van beleid. Beleidsevaluatie kan vervolgens slaan op alle aspecten van de inhoud, de processen en de effecten van beleid (v/d Graaf en Hoppe, 1996). Feedback is in relatie tot evaluatie door Pröpper (1993) beschreven als:

1. het op de beleidsagenda plaatsen van een verrichte beleidsevaluatie en het geëvalueerde beleid en
2. het nemen van een beslissing over het vervangen, bijstellen, continueren, opschorten of beëindigen van het beleid op basis van de evaluatie daarvan.

Evaluatie kan op velerlei punten van het beleid, op vele momenten en op verschillende wijzen plaatsvinden. Hoewel problemen aan het licht gebracht door evaluaties mede de aanleiding vormen voor dit onderzoek, is het niet zinvol op dit specifieke onderwerp veel dieper in te gaan. Naast de al genoemde literatuurverwijzing wordt ook in de literatuur over beleid vaak aandacht besteed aan dit onderwerp. Hoewel het wenselijk is dat evaluaties meer aandacht besteden aan communicatieaspecten is dit moeilijk wanneer deze, buiten de instrumentele kant van communicatie, nog niet (goed) zijn benoemd. Dit benoemen heeft in dit onderzoek juist de prioriteit en het is eventueel in een later stadium interessant onderzoek uit te voeren naar evaluatie op communicatieve aspecten. Hoe te communiceren tijdens een evaluatie is weer een onderzoek van hele andere orde.

Wel is het belangrijk te vermelden op welke wijze evaluaties binnen de beleidscyclus worden gebruikt (Pröpper, 1993).

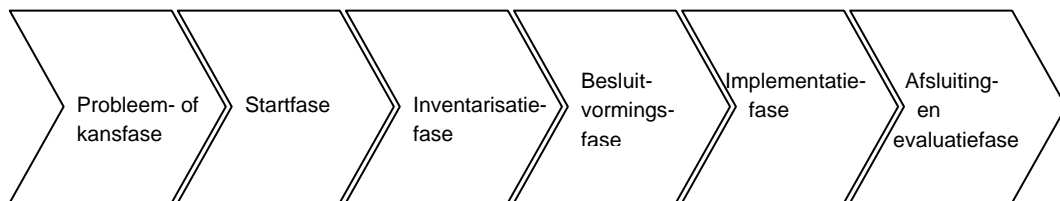
1. *Naïef of communicatief niet-rationeel gebruik* van beleidsevaluatie: men gaat er zonder bedenken vanuit dat een beleidsevaluatie neutraal is en men past deze kritiekloos en onbeargumenteerd toe.
2. *Communicatief rationeel gebruik*: er wordt van uitgegaan dat beleidsevaluaties vaak niet neutraal zijn. Men staat er kritisch tegenover en men deelt hun conclusies slechts op basis van deugdelijke argumenten.
3. *Strategisch gebruik*: men gaat aan de ene kant niet uit van de neutraliteit van de beleidsevaluatie, maar past deze aan de andere kant wel onbeargumenteerd toe. Van strategisch gebruik is ook sprake wanneer men resultaten onjuist of selectief weergeeft.

Dergelijke gedragingen zijn in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur maar in gedachten moet worden gehouden dat dit niet per definitie bewust gebeurt. Overheden

geven miljoenen uit aan adviesbureau's om rapporten op te stellen en vanuit een commercieel/wederzijds belang, wil het wel eens gebeuren dat de feiten door het bureau iets meer in het voordeel van de opdrachtgever worden geïnterpreteerd. Vaak komen ze hiermee weg, wat deels te wijden is aan de feilbaarheid van de beleidsmaker. Vanuit een communicatief oogpunt zijn hier echter geen oplossingen voor aan te dragen. Vanuit een beleidskundig oogpunt wordt het ook moeilijk. Het evalueren van de evaluerende instantie gaat immers ook ver. Dit gebeurt maar eens in de zoveel jaar wanneer ministeries nieuwe contracten afsluiten met adviesbureau's of wanneer er echt misstanden aan de kaak worden gesteld.

4.3 Het veranderingsproces

Een veranderingsproces is vanuit de overheid gezien eigenlijk nagenoeg gelijk aan een beleidsvormingsproces. Veranderingsprocessen in organisationele context zijn echter in tegenstelling tot beleidsvormingsprocessen al wel vanuit een communicatiekundig perspectief beschreven en leveren derhalve een bijdrage aan de toepasbaarheid van de communicatiewetenschap op dit gebied. Van Gils (2003) heeft een fasen-model opgesteld dat sterk lijkt op de beleidscyclus uit de vorige paragraaf. Het model heeft, meer nog dan het beleidsvormingsmodel een lineair karakter. Het gaat bij dit model niet zozeer om de vorm maar meer om de onderscheiden fasen.



Figuur 4.1: Doeltreffend veranderen in zes fasen

Het model in figuur 4.1 is opgesteld vanuit het perspectief van interne communicatie bij veranderingen binnen een organisatie. Toch levert het een aantal interessante aanknopingspunten op. De beschrijvingen van de fasen zullen dan ook vertaald worden om aan te sluiten bij het perspectief van veranderingsprocessen geïnitieerd door een overheid en de (externe) communicatie daar omheen. Het is zelfs interessant om de samenleving in deze even te simplificeren tot de interne organisatie. Voor de beeldvorming handig, maar let wel, in praktijk een zware oversimplificatie.

Probleem- of kansfase

De centrale vraag: wat is het probleem of de kans?

Tot nu toe is beleid vooral omschreven als een oplossing voor problemen. In het streven naar een meer leidende, pro-actieve aanpak van beleid ontwikkelen is een beschrijving van beleid als het benutten van kansen echter ook interessant. In de praktijk zal het oplossen van problemen echter prioriteit krijgen boven het benutten van kansen. De druk die bij commerciële organisaties ligt op het benutten van nieuwe kansen om de concurrentie voor te blijven ontbreekt immers bij de overheid. Deze laatste vorm van beleid maken vraagt van een overheid zeer veel inzicht om kansen te kunnen identificeren en op een goede wijze om te zetten in beleid. Deze fase is te vergelijken

met de agendavorming uit de beleidscyclus en kent de meeste raakvlakken met het stromenmodel. Naast de problemen met het identificeren van kansen ligt er ook een probleem te aanzien van aangeboden kansen. Het gaat dan altijd om vanuit een bepaalde visie, net als overheidsbeleid, geschreven benadering van een probleem met daarbij horende oplossingen. Tegenbegrotingen van oppositiepartijen zijn hiervan een voorbeeld, maar ook maatschappelijke instellingen kunnen met plannen komen. Dergelijke plannen moeten kritisch maar met een open visie bekeken worden om de daadwerkelijke kansen te onderscheiden van de wensen. Om dergelijke aangeboden kansen te integreren in beleid of er beleid op te maken vergt dus visie, openheid en lef van een zittend kabinet omdat inpassing door andere actoren gezien kan worden als een 'machtswakgebod' en een gebrek aan grondhoudende ideologie.

Van Gils stelt dat al in deze fase de communicatieafdeling van een organisatie betrokken moet worden bij het proces. Medewerkers dienen betrokken te worden bij het boven water halen van knelpunten en problemen. De interne media dient verslag te doen van deze zoektocht. Voor de overheid zou dit betekenen dat burgers, al dan niet georganiseerd, aangezet zouden moeten worden tot het actief aandragen van punten voor de politieke en beleidsagenda. Hoewel in theorie een goede gedachte, ligt wel het gevaar van een overvolle agenda op de loer. Onderwerpen zullen dan alsnog moeten strijden om een plekje te verwerven op de eerste rang. Om puur organisatorische en structurele redenen zal de beleidsagenda bij de overheid altijd een knelpunt blijven vormen voor initiatieven van buitenaf. Dit wil overigens niet zeggen dat de hele ideologie van een open agenda en stimulatie tot externe agendering geheel van de hand moet worden gewezen. De politiek is op dit moment wel degelijk te gesloten voor ideeën en oplossingen vanuit de samenleving. Wellicht moet communicatie zich er niet op gaan richten iedere burger aan te zetten tot agendering, maar moet communicatie mensen aanzetten zich te organiseren door de wegen, langs belangenorganisaties en politieke partijen, naar de beleidsagenda te wijzen.

Startfase

De centrale vraag: hoe gaat het veranderingstraject vormgegeven worden?

In deze fase wordt een "veranderteam" opgezet, zij produceren een draaiboek en maken zich bekend aan de organisatie. Van Gils geeft nog een aantal tips voor deze fase waarvan er enkele relevant zijn. Zo wordt er geadviseerd in het veranderteam een communicatieadviseur te plaatsen en bij grote projecten zelfs een deelprojectteam Communicatie op te richten.

Deze fase is in de beleidscyclus niet opgenomen. Toch is het misschien geen slecht idee het opstellen van een dergelijk team op het moment dat een onderwerp op de beleidsagenda komt als fase te onderscheiden. Het geeft beleidsvorming voor de buitenwereld een gezicht en het team kan waken over het te doorlopen proces. In deze fase zouden ook keuzen gemaakt kunnen worden ten aanzien van de vormgeving van de beleidscyclus. Het gaat daarbij niet om de fasen maar om de invulling ten aanzien van de eerder genoemde beleidsvormingsbenaderingen. Dit van tevoren bepalen kan een hoop onduidelijkheden wegnemen. In de praktijk zal dit team voornamelijk bestaan uit beleidsambtenaren die aan het beleid werken, maar afhankelijk van de benadering en de fase kunnen actoren (tijdelijk) aan het team toegevoegd worden. Ook Erkens (2004) erkend een dergelijke fase voorafgaand aan de daadwerkelijke start van het

proces. Hij noemt die fase het afwegingskader en daarin wordt in de eerste plaats gesproken over het “*management van verwachtingen*” om onduidelijkheden en tegenvallers aan de kant van de participanten tegen te gaan en aan de andere kant moet de afweging gemaakt worden of interactieve beleidsvorming voor een bepaald onderwerp geschikt is.

Van Gils stelt ook voor het team bij grote projecten een eigen medium te verstrekken zodat de betrokkenen op de hoogte kunnen worden gehouden. Dit laatste punt is wederom een interessant idee, maar het informeren van de gehele samenleving als doelstelling is nagenoeg onrealiseerbaar. Internet kan hierin wel een uitkomst bieden voor het directe contact met de direct betrokkenen, maar verder zal in veel gevallen volstaan moeten worden met de al bestaande communicatiemiddelen van de overheden en betrokken organisaties.

Inventarisatiefase

De centrale vraag: wat zijn de mogelijke oplossingen?

Deze fase is gelijk aan de beleidsvoorbereiding uit de beleidscyclus. Wederom geeft Van Gils een aantal tips. Zo is de betrokkenheid van de beleidsbepalers erg belangrijk. Verder moet er uiterlijk in deze fase een communicatieplan opgesteld worden en moeten de taken van de communicatieadviseur duidelijk omschreven zijn. Ook moet nagegaan worden of er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de invulling van de communicatiedoelstellingen. In het middel wordt gelaten wat er gebeurt als dit niet het geval is. Al eerder is naar voren gekomen dat alternatieve oplossingsstrategieën vaak gekozen worden mede op basis van beschikbaarheid van middelen. Wellicht is er bij commerciële organisaties meer speelruimte op dit vlak, maar ondanks goede voornemens is daar bij de overheid nog maar mondjes maat sprake van.

Of de adviezen ten aanzien van het communicatieplan en de adviseur goed zijn is afhankelijk van de wijze waarop naar communicatie wordt gekeken. Wanneer communicatie voornamelijk wordt gezien als het managen van middelen, is het logisch dit advies in deze fase te plaatsten. Pas in deze fase ontstaan er dan producten (beleidsalternatieven) die, afhankelijk van de benadering, naar het publiek of het management gecommuniceerd moeten worden. Wanneer communicatie in een breder perspectief wordt geplaatst, zoals hier de bedoeling is maar wat ook Van Gils lijkt te willen, zou het logischer zijn al in een eerdere fase in ieder geval tot de taken van de communicatieadviseur te komen. Van Gils betreft deze al in de eerste fase bij het proces en in de tweede fase is er sprake van een draaiboek. Ter verbetering van de beleidscyclus zou het, zoals gezegd, goed zijn in de startfase keuzen te maken ten aanzien van de genoemde beleidsvormingsbenaderingen. Waarom dan niet ook in deze fase komen tot een communicatievisie en taken voor de adviseur. Hoe eerder de positie van de diverse spelers in het veld duidelijk wordt vastgelegd hoe beter.

Besluitvormingsfase

De centrale vraag: hoe gaan we de verandering realiseren?

“Aan de hand van de vooropgestelde criteria - kosten, capaciteit en doorlooptijd – maakt het veranderteam in deze fase een beslisdocument op. Het management kiest uiteindelijk een oplossing.” Deze fase is gelijk aan de beleidsbepaling uit de beleidscyclus. Het beslisdocument dient eerst goedgekeurd te worden door een

vertegenwoordiging van de betrokkenen. Nadat het besluit genomen is, moet dit zo snel mogelijk aan de betrokkenen bekend gemaakt worden. De volgende twee adviezen door Van Gils gegeven zijn buitengewoon interessant.

- Geeft in de interne media de voordelen van veranderingen aan, maar ga de kritische noot nooit uit de weg.
- Bied naast het bekend maken van het besluit ook ruimte voor het geven van meningen van medewerkers. Als de meningen in uw ogen te negatief zijn, kunt u dit 'neutraliseren' door er enkele meer positieve meningen tegenover te plaatsen. Maak duidelijk dat het besluit definitief is en niet meer ter discussie staat. Dit kan gebeuren door snel maatregelen te nemen die niet meer terug te draaien zijn.

Vanuit het perspectief van de beleidsbepalers is de hier beschreven methode een zeer wenselijke. Het '*manipuleren*' van meningen op deze wijze is immers geen liegen te noemen. In de praktijk van de overheid werkt het echter vaak niet zo en het is discutabel of het bij een organisatie wel werkt. Wanneer er een negatieve sfeer heerst kan dit niet zondermeer tenietgedaan worden door het toepassen van communicatietrucjes. De informatisering zorgt hiervoor. Het is immers niet zo dat er naast de geplande uitwisseling van de kant van de zender geen informatie uitwisseling plaats vindt. Binnen bedrijven spreken en mailen medewerkers met elkaar, in de samenleving zorgt de vrije media voor de informatie voorziening. Bijkomend probleem voor overheden is dat wanneer zij betrappt worden op niet zo netjes handelen, ze er vanuit de media vaak genadeloos van langs krijgen. Zowel persoonlijk PR-technisch als ten aanzien van het gekozen beleid geen goed uitgangspunt voor de uitvoeringsfase.

Het snel maatregelen nemen klinkt erg onaannemelijk en niet in lijn met de beschreven beleidscyclus, maar gebeurt wel. Tijdens de discussie over de aanwezigheid van Nederlandse militairen in Irak stuurde minister Van Kamp in augustus 2004 extra soldaten en materieel om de argumenten ten aanzien van de veiligheid van de Nederlandse militairen te ontcrachten. Hoewel de boodschap achter dit handelen door de samenleving in een democratisch land als dubieus moet zijn ervaren, heeft het voor weinig opschudding gezorgd. Of het verstandig is een dergelijk advies openlijk op te nemen ten aanzien van de beleidscyclus is echter zeer de vraag.

Implementatiefase

De centrale vraag: hoe gaan we de verandering invoeren?

Hier vindt de uitvoering van de voorgenomen verandering oftewel het beleid plaats. Een opvallend advies is de communicatie voornamelijk te richten op de voorstanders van de vernieuwing en de redelijk neutrale groep medewerkers. Als de overheid dit zou doen zou dat echter voor grote problemen kunnen zorgen. Op de eerste plaats wordt doelbewust een groep buitengesloten en op de tweede plaats is het juist deze buitengesloten groep die er baat bij heeft de uitvoeringsfase te vertragen of zelfs te stoppen.

Evaluatiefase

De centrale vraag: is de verandering geslaagd?

Belangrijkste toevoeging door Van Gils is de evaluatie ook specifiek plaats te laten vinden ten aanzien van het communicatietraject. Dit gebeurt tot op heden weinig en zou inderdaad nieuwe informatie aan het licht kunnen brengen.

4.3.1 *Lessen*

Het mag duidelijk zijn dat een veranderingsproces er bij de een (commerciële) organisatie aan iets andere regels gebonden is dan een veranderingsproces bij de overheid welke zich afspeelt in een complex netwerk. Hoewel sommige adviezen het communiceren in complexe netwerken een stuk makkelijker zou maken, heeft de bepalende macht binnen een democratie doorgaande niet het recht zo te handelen en wordt het afgestraft wanneer dit toch wordt geprobeerd. Ook is wel gebleken dat het zien van de Nederlandse samenleving als een organisatie en het veranderen als een interne aangelegenheid voor problemen zorgt. Ook dit heeft te maken met het democratisch gehalte Nederland als organisatie en relatief afhankelijke positie die overheden innemen. Voornaamste meerwaarde van het model van Van Gils is de startfase die in de beleidscyclus zou kunnen zorgen voor een strategisch rustpunt van waaruit de strategie kan worden bepaald ten aanzien van de invulling van de cyclus en samenhangend met deze strategie een visie op de communicatie kan worden gevormd.

4.4 **De acceptatie van beleid**

Voor welke strategie ook gekozen wordt, er zullen altijd mensen zijn die in meer of mindere mate negatief staan tegenover de verandering in beleid. Om de kans op succesvolle uitvoering van beleid zoveel mogelijk te waarborgen, is het belangrijk deze negatieve houding goed mogelijk te bestrijden. Volledig wegnemen zal in de praktijk niet mogelijk blijken, maar dat dient wel het (niet hardnekkig) streven te zijn. Met acceptatie wordt door Nathans (2003) bedoeld dat verandering ook de wens wordt van de (in haar context) geadviseerden. Zij schrijft vanuit het perspectief van de advieswereld en geeft adviseurs middelen en adviezen om door hun gewenste resultaten te bereiken. Ook Nathans richt zich expliciet op organisaties en de adviezen zijn derhalve niet integraal toepasbaar op advisering in open, complexe netwerken. Toch kunnen de inzichten wederom waarde hebben binnen de context van deze scriptie.

Zowel Nathans als Van Gils halen in deze de veranderingsstrategieën van Ezerman aan. Nathans deelt de strategieën echter op in vier groepen en voegt er een aantal toe. Juist de door Nathans toegevoegde strategieën (zie *) passen goed bij de latere beleidsvormingsbenaderingen waar interactie en constructie van de werkelijkheid een steeds belangrijkere rol gaan spelen. De educatieve strategieën kunnen zowel mee- als tegenbewegend of gemengd zijn, afhankelijk van de inhoud van bijvoorbeeld de cursus. Deze strategie zal waarschijnlijk door overheden bij externe communicatie weinig gebruikt worden gezien de kosten die vaak aan educatie verbonden zijn. Wanneer educatie in een andere context, meer in combinatie met informeren, wordt gezet biedt het wel mogelijkheden. Excursies naar plaatsen waar het voorgenomen beleid reeds is ingevoerd is hiervan een voorbeeld. Deze strategie wordt soms al toegepast en gaat verder dan simpelweg informeren.

Tabel 4.1: Acceptatiestrategieën

Wegbewegende strategie	Meebewegende strategie	Gemengde strategie	Tegenbewegende strategie
Ontwijken	Faciliteren Informereren Ondersteunen *Participatie	Onderhandelen *Gemeenschappelijke visie	Overtuigen Macht/dwang/pressie
	*Educatieve strategieën		

In verschillende situaties zullen verschillende strategieën het beste resultaat sorteren. Van Gils schetst voor de zeven door Ezerman genoemde strategieën die situatie. De door Van Gils gegeven beschrijving wordt letterlijk geciteerd omdat dit een goed beeld geeft van het manipulatieve karakter dat aan acceptatiestrategieën wordt verbonden. Wanneer een deskundige met een dergelijke houding een veranderingsproces binnen een complex netwerk in zou stappen, waar democratie heerst in plaats van dictatuur, zal dit de nodige problemen opleveren qua coöperatie. De strategieën en de gemaakte onderverdeling zijn echter wel waardevol. De door Nathans toegevoegde elementen zullen wel beschreven worden.

Wegbewegende strategie - ontwijken

“Soms lossen problemen zich vanzelf op. Zo is het niet verstandig om in uw organisatie te melden dat er mensen moeten worden ontslagen wanneer de verwachting is dat de economie over een aantal maanden aantrekt. Ontwijken kan een goede strategie zijn wanneer op korte termijn ingrijpende veranderingen verwacht worden.”

Meebewegende strategie

- *“Faciliteren: wanneer u stopt met ontwijken is het belangrijk in iedere fase middelen vrij te maken om het proces te ondersteunen.*
- *Informereren: Er komt een moment dat u medewerkers moet laten weten dat er een verandering op komst is. Zeker als de weerstand toeneemt, is het belangrijk dat men op de hoogte is van de inhoud van de verandering. Op basis hiervan kunnen medewerkers op rationele gronden beslissingen nemen en laten ze zich minder leiden door onrustgevoelens. Verstrek dus alle beschikbare informatie, besteedt aandacht aan alternatieven en geef goede toelichting.*
- *Ondersteunen: Wanneer medewerkers inzien dat een verandering niet is terug te draaien moet ondersteuning en begeleiding geboden worden. Deze ondersteuning is voornamelijk bedoeld voor de direct betrokkenen.”*
- **Participatie: Volgens Nathans houdt dit in dat de adviseur/bepaler begrip toont voor de achtergronden van weerstand en deze in overweging neemt. Bij de aanwezigheid van weerstand zullen de betrokkenen zich gehoord voelen, wat kan bijdragen aan een afname van deze weerstand.*

Gemengde strategie

- *“Onderhandelen: Sommige medewerkers willen alleen hun medewerking verlenen als ze er iets voor terug krijgen. Zoek naar een compromis en doseer informatie zorgvuldig. Dit is geen moment voor volledige openheid.”*

- *Gemeenschappelijke visie: De verandering wordt gezamenlijk vorm gegeven om te voorkomen dat de onderhandelingsstrategie moet worden toegepast.

Tegenbewegende strategie

- *“Overtuigen: Wanneer een kleine groep mensen overblijft die bewust verzet blijft plegen, is het belangrijk nogmaals helder de voordelen te schetsen en hen te overtuigen van de noodzaak van de verandering. Breng in deze standpunten met overtuiging en bezieling en draag objectieve informatie aan ter onderbouwing.*
- *Afdwingen: Dwing de resterende dwarsliggers zich neer te leggen bij de verandering. Over het algemeen zullen zij dit ook doen omdat de organisatie nu eenmaal meer macht heeft.”*

4.4.1 *Lessen*

Van Gils geeft wederom een fascinerende kijk op de materie. Er zit een duidelijke opbouwende trend in de strategieën, hoe hardnekkiger het probleem, des te dwingender en instrumenteler wordt de communicatie om de vastgestelde doelen te bereiken. Niet alle strategieën zijn voor overheden even bruikbaar. Het ontwijken van onderwerpen die reeds op de beleidsagenda staan, want daar praten we in feite over, kan gevaarlijk zijn. Het onderwerp staat er immers niet voor niets en is al door de nodige selectieronden gekomen. In het verleden is het vaak genoeg voorgekomen dat onderwerpen waarop beleid nodig was te lang zijn genegeerd. Als deze problemen zich in de loop van de tijd niet oplossen, worden ze logischerwijs vanuit een politiek standpunt alleen groter. Een goed voorbeeld in deze is de integratie problematiek ten aanzien van allochtonen. Jaren lang is gedacht dat de problemen zich in de volgende generaties vanzelf op zouden lossen. Tot op heden is dit niet gebeurd. De vraag is nu: nog enkele generaties wachten of actie ondernemen? Het laatste krijgt de voorkeur.

Het grootste probleem is echter het onbewust ontwijken. Sluimerende problemen worden niet aangepakt omdat ze (nog) geen prioriteit hebben. Dit punt is bij de agendavormingsfase al naar voren gekomen. Overheden moeten een systeem vinden om om te gaan met problemen die in wat voor context dan ook aangeboden worden door de samenleving. Ontwijken zal dan een luxe worden die (tijdelijke) bewindsvoerders zich niet kunnen permitteren.

De meebewegende strategieën spreken voor zich en zijn in de beleidscyclus te gebruiken. Als vervolgens gekeken wordt naar de onderhandelingsstrategie valt op te merken dat Van Gils hier expliciet aangeeft voorzichtig te zijn met het verstrekken van informatie. Aan de ene kant is dit logisch, aan de andere kant ligt het eraan wat onder informatie verstaan wordt. Het voorbeeld van het beleidsvormingsproces rond de sociale zekerheid kan licht op deze zaak werpen. Zo is het logisch dat een regering in onderhandeling met de sociale partners zich niet in de kaarten laat kijken. Op deze kaarten staat hoever zij bereid is te gaan in het bereiken van een compromis. De sociale partners zullen dit ook niet volledig prijs geven. De posities van de diverse partijen zijn gebaseerd op de in het veld beschikbare informatie. Al eerder is naar voren gekomen dat verschillende partijen verschillende conclusies kunnen trekken uit informatie. Het verhaal wordt echter volledig anders wanneer partijen informatie achterhouden die hun positie zou kunnen ondermijnen of feiten niet wil onderkennen. Onderhandelingen worden in dit geval niet alleen oneerlijk, maar bij een vertrouwensbreuk ook onmogelijk. Wederom door de informatisering ligt het in de lijn der verwachtingen dat ‘sjoemelen’

met informatie of het erkennen van feiten uiteindelijk uitkomt en het proces geen goed doet.

Tot slot de tegenwerkende strategieën. Deze zullen simpelweg voor overheden niet werken in de zin waarop ze worden bedoeld. Mensen die in deze fase nog steeds tegen bepaald beleid zijn zullen dit blijven, tenzij ze in een eerdere fase slecht zijn geïnformeerd. Dit heeft te maken met het Not-In-My-Back-Yard-principe. Onderkent moet worden dat bepaald beleid voor sommige tegenstanders simpelweg geen aanwijsbare voordelen heeft. Wanneer de route voor de Betuwelijn dwars door iemands achtertuin wordt gepland is het, mede gezien de trends ten aanzien van maatschappelijk denken, vrijwel onmogelijk argumenten op een dusdanig bezielde wijze te brengen dat de persoon alsnog voorstander wordt van het beleid. 'Overtuigen' heeft dan vooral te maken met grote sommen geld en is nauw verbonden met afdwingen. Niet door communicatie, pressie of macht, maar door strategisch materialistisch handelen. Afdwingen als middel werkt eigenlijk alleen andersom, dus uitgeoefend door het publiek richting de regering.

4.5 Participatie

De benaderingen die de revue zijn gepasseerd zijn in meer of mindere mate afhankelijk van de deelname van het publiek of in ieder geval vertegenwoordigers van de verschillende posities die ingenomen kunnen worden ten aanzien van een onderwerp. In de literatuur, zeker als een bepaalde mate van interactie als wenselijk wordt gezien, wordt in deze de participatieladder aangehaald.

Tabel 4.2: Participatieladder

Participatieladder
<p><i>Informeren</i></p> <p>Volksvertegenwoordiging en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid betrokkenen werkelijk een bijdrage te laten leveren bij de beleidsvorming.</p>
<p><i>Raadplegen</i></p> <p>Volksvertegenwoordiging en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit gesprekken voortkomen.</p>
<p><i>Adviseren</i></p> <p>Volksvertegenwoordiging en bestuur stellen n beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen de gelegenheid problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Deze ideeën spelen een volwaardige rol in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan in de uiteindelijke besluitvorming hiervan afwijken.</p>
<p><i>Coproduceren</i></p> <p>Volksvertegenwoordiging, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk tot een probleemdefinitie, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming, na toetsing aan vooraf opgestelde voorwaarden.</p>
<p><i>Meebeslissen</i></p> <p>Volksvertegenwoordiging en bestuur laten de ontwikkeling en de besluitvorming over beleid over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over. Resultaten uit het proces hebben een spontaan bindende werking.</p>

Erkens (2004) geeft deze in navolging van Pröpper weer in relatie tot interactieve beleidsvorming. Interactie begint bij raadplegen, hoewel de invloed van het publiek dan nog niet groot hoeft te zijn.

Het is voor de deelnemers aan de beleidscyclus belangrijk dat het duidelijk is welke rol zij krijgen toebedeeld. Te hoge verwachtingen van de mate waarin de beleidsbepalers rekening zullen houden met de verstrekte ideeën kan catastrofaal zijn voor de vertrouwenspositie van overheden.

4.5.1 *Burgerschapstijlen*

Naast de visie van de beleidsbepalers op de mate van participatie door het publiek is het ook belangrijk in de gaten te houden dat het publiek niet zonder meer mee wil werken aan interactie. In het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie⁷ worden in deze vier burgerschapstijlen onderscheiden. Tot welke groep personen behoren is van invloed op de behoefte die zij hebben om deel te nemen aan beleidsvormingsprocessen en hoe zij in bredere context staan tegenover de overheid. De beschrijvingen van de stijlen en de visualisatie, zijn overgenomen uit het rapport.



Figuur 4.2: burgerschapstijlen

Burgers met een buitenstaanders/inactieve burgerschapstijl (globaal 16 procent van de bevolking) hebben de minste affiniteit met de overheid; zij voelen zich niet maatschappelijk en politiek betrokken.

De tweede groep bestaat uit burgers met een plichtsgetrouwe/afhankelijke burgerschapstijl (ongeveer 22 procent van de bevolking). Deze groep is wel maatschappelijk betrokken, met name op lokaal niveau. Desalniettemin ervaart men een grote afstand tot de overheid. Dit wordt veroorzaakt doordat men moeite heeft met de complexiteit van de moderne tijd en een gebrek aan vaardigheden heeft om mee te gaan in de kennis- en informatiesamenleving. Er is

sprake van een zekere mate van desoriëntatie. Men geeft - uit plichtsbesef - wel actief invulling aan de rol van kiezer, maar zal niet snel participeren in de besluitvorming in een rol van coproducent - zeker niet wanneer het om rijksbeleid gaat of om de Europese overheid.

De lijnen tussen burgers met een pragmatisch/conformistische burgerschapstijl (grootweg 42 procent van de bevolking) en de overheid zijn korter dan van de vorige burgerschapstijlen, nadrukkelijker en er is meer sprake van tweerichtingsverkeer. Men voelt zich niet direct betrokken bij de overheid, maar is op hoofdlijnen wel geïnformeerd en geeft wel actief invulling aan de rol als kiezer. Het is geen groep die voorop loopt in het ontplooiën van initiatieven ten einde het overheidsbeleid te beïnvloeden of intensief

⁷ www.minaz.nl/wallage

te participeren in een rol als coproductent van beleid. Wanneer echter het eigenbelang in het geding is, legt men wel een actieve betrokkenheid aan de dag. Hetzelfde geldt wanneer wordt ingezet op het mobiliseren door middel van het beïnvloeden van de publieke opinie: de media hebben nogal wat invloed op dit segment - in verhouding tot andere segmenten. Men neemt informatie tot zich, maar is minder snel geneigd om inhoudelijk vergelijkend onderzoek te doen naar wat verschillende partijen te melden hebben. Wanneer het gaat om de rol als onderdaan, zijn de trefwoorden: eigenwijs, eigenbelang en materialistisch. Het zijn bij uitstek veeleisende, kritische en mondige klanten.

De verbindingslijnen tussen de overheid en burgers met een maatschappijkritische/verantwoordelijke burgerschapsstijl (grootweg 20 procent van de bevolking) zijn kort, nadrukkelijk en wederkerig. De afstand tot deze groep burgers is kort tot nihil. Deze burgers hebben vertrouwen in de overheid, het zijn trouwe stemmers en bij uitstek coproductenten van beleid.

Om te komen tot evenwichtig beleid zou het wenselijk zijn dat alle burgers zich betrokken voelen bij de overheid. Dit geldt voor de rol van kiezer van een volksvertegenwoordiging evenzeer als die van coproductent van beleid. Helaas is dit echter niet het geval. Een indeling in burgerschapsstijlen is daarom zinvol. Het is echter de vraag of burgers ook zondermeer in deze groepen ingedeeld kunnen worden, iets wat door de percentages wel wordt gesuggereerd. Er is eerder al naar voren gekomen dat de maatschappelijke processen op in principe iedere burger, zij het in verschillende mate, van toepassing is en dat burgers geneigd zijn ten aanzien van verschillende onderwerpen verschillende posities/rollen in te nemen. De vraag is vervolgens of onder invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen de extreme stijlen niet uitdoven totdat iedereen in principe een pragmatist is. Als dan niet stemmend, niet echt direct betrokken bij de overheid maar wel geïnformeerd. Het individualisme en vooral de verschuiving in waardenoriëntatie en –integratie en de informatisering spelen hierin een belangrijke rol. Vanuit de pragmatische houding neemt een burger ten aanzien van het ene onderwerp wellicht een inactieve rol aan om zich vervolgens bij een ander onderwerp zeer kritisch op te stellen. Zelfs binnen een beleidscyclus kunnen mensen van rol veranderen. Bij het voorbeeld van de windmolens in de gemeente Boxmeer waren de meeste burgers, op een groepje initiatiefnemers na, ongeïnteresseerd en inactief omdat het ‘maar’ om milieu ging. Vervolgens was de overheersende houding er een van conformisme, de gemeente gaat iets voor het milieu doen, waarom niet. Toen de cyclus echter richting de besluitvorming ging, bleek het om windmolens te gaan en bestond de mogelijkheid dat burgers daarvan hinder zouden ondervinden (geluid, slagschaduw e.d.). Op dit moment stelden een grote groep burgers zich kritisch op tegenover de overheid. Men was niet per definitie tegen beleid om het milieu te ontlasten, maar trok wel het windmolenplan in twijfel. Hoewel de indeling dus waardevol is, is het moeilijk burgers in een specifiek hokje te stoppen. Dit maakt het praten over het betrekken van burgers lastig omdat het moeilijk is een specifieke groep af te bakenen en te benaderen. Aan de andere kant biedt deze zienswijze wel mogelijkheden tot het, vanuit de beschrijving van maatschappelijke ontwikkelingen, voorspellen van gedrag. Dus zelfs wanneer de ontwikkeling van beleid soepel lijkt te gaan kan de spreekwoordelijke adder onder het gras wel aangekomen zien worden.

Pragmatisme lijkt voor de overheid de grootste uitdaging. Hoewel de burgers zijn geïnformeerd, lijkt de overheid voor als nog relatief weinig grip op hen te hebben, maar heeft de groep omgekeerd een behoorlijke invloed op het beleid. Dit omdat in deze groep de kenmerken van het kwalitatief individualisme het best vertegenwoordigd zijn. Deze burgers zullen zich niet snel mengen in het politieke debat en zullen dus ook nauwelijks oplossingen voor problemen aandragen. Wel zullen zij in opstand komen wanneer zij van mening zijn dat voorgenomen beleid een negatieve invloed zal hebben op hun belangen. Gezien de aanname dat deze burgers als groep niet snel actief zullen participeren in het coöperatief beleid ontwikkelen moet aangenomen worden dat deze mensen zich pas in een relatief laat stadium zullen gaan roeren. In deze situatie wordt van interactieve beleidsbenaderingen het uiterste gevraagd. Bot gezegd is het om het proces vlot te kunnen doorlopen misschien wel nodig bij eventueel betrokken burgers waarvan een negatieve houding te opzichte van beleid wordt verwacht, op de deur te kloppen en ze mee te delen dat er een veranderingsproces in gang wordt gezet waarmee zij het wellicht niet eens zijn. Dit in een ultieme poging om de belanghebbenden in een vroeg stadium te kunnen betrekken zodat alle eerder beschreven theorieën en strategieën nog enige invloed kunnen hebben. Hier ligt voor de communicatie een instrumentele, niet te negeren taak weggelegd om de aandacht van de betrokken burgers te krijgen. De overheid zou hier een actieve rol kunnen spelen door als het ware de weerstand zelf naar boven te halen om er op een goede manier mee om te kunnen gaan. In welke situaties dit wel en niet toepasselijk is komt naar voren bij het opstellen van een nieuw model.

4.6 Waarom teleurstellende ervaringen?

Het is jammer dat ondanks alle theorieën, strategieën en inzichten de ervaringen met beleidsontwikkeling vaak toch teleurstellend zijn. Dat is althans het beeld dat de afgelopen jaren is ontstaan. De logische vraag is hoe dit komt?

In heel algemene zin kan gezegd worden dat het complexer worden van de samenleving hier een bijdrage aan levert. Na de oorlog wilde iedereen hetzelfde, namelijk gelijkheid en solidariteit. Door de maatschappelijke veranderingen is dit al lang niet meer zo. Mensen willen verschillende dingen. Als overheid hierop inspelen is moeilijk en er zullen dus na het ontwikkelen van beleid, ook al gebeurt dit interactief, relatief meer ontevreden mensen achterblijven. Tegelijk heeft de overheid haar macht kleiner en kleiner zien worden. Niet zozeer omdat het volk in opstand is gekomen, maar omdat de overheid zich aan heeft gepast aan nieuwe omgangsvormen. De aanvoerder is medespeler geworden in een arena van beleidsontwikkeling. Gezamenlijk komen tot beleid is in tegenstelling tot het opleggen van regels en handswijzen het credo geworden. De scheidingslijn binnen de democratie tussen volksvertegenwoordiging en zelfbeschikking van de samenleving lijkt almaar kleiner te worden. Deze trends tezamen zorgen ervoor dat het voor overheden moeilijker en moeilijker wordt richting te geven aan de samenleving. De overheid heeft aan autoriteit ingeleverd en moet op zoek naar nieuwe methoden om zich te positioneren in het speelveld.

Een meer structurele aanpak om de teleurstellende ervaringen te verklaren is gegeven door De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002). De afzonderlijke punten die worden genoemd zijn in de loop van dit hoofdstuk reeds naar voren gekomen. De Bruijn e.a.

komen echter op deze punten door vanuit een procesmanagement perspectief naar veranderingen te kijken. Liever gezegd, zij kijken naar managementstijlen ten aanzien van veranderingen en zien in procesmanagement een oplossing voor problemen. Zij wijten de teleurstellende ervaringen bij de andere managementstijlen aan drie factoren.

1. Degene die de verandering initieert en graag wil realiseren functioneert in een netwerk van afhankelijkheden.
2. Problemen zijn zo complex dat er geen eenduidige oplossingen voor bestaan.
3. Een projectbenadering heeft in een netwerk een beperkte betekenis.
 - a. Strakke, lineaire planning kan moeilijk nageleefd worden.
 - b. Doelen zijn zo 'goed' geformuleerd dat andersdenkenden er niet mee uit de voeten kunnen en de doelen het proces dus dwarsbomen.
 - c. Probleemdefinities zijn zo scherp geformuleerd dat de oplossingen er in feite al impliciet in verwerkt zijn.

De eerste twee punten zijn bekend, de deelfactoren van het derde punt zijn ook reeds naar voren gekomen. In de theorievorming tot op heden is echter de link tussen deze factoren en een projectmatige dan wel procesaanpak nog niet gelegd omdat er ten aanzien van beleidsontwikkeling over het algemeen alleen in processen wordt gedacht. Dit geldt echter niet voor de communicatie rond de beleidscyclus. Over communicatie wordt veelal projectmatig gedacht. Dit komt naar voren in bijvoorbeeld Van Gils zijn visie op interne communicatie bij verandering en de vele lineaire modellen die de communicatiewetenschap heeft geproduceerd. Dit hangt wellicht samen met het belang dat aan het component tijd wordt ontleend.

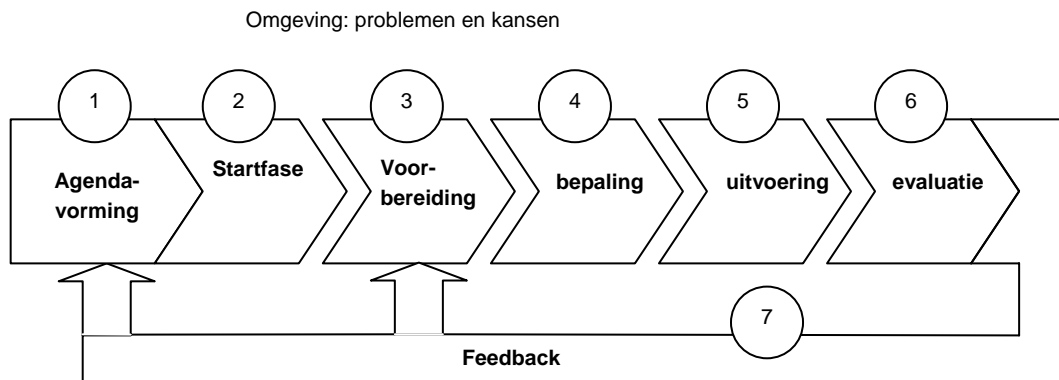
In het volgende hoofdstuk dat specifiek over communicatie gaat zal aan dit punt en de andere opgedane inzichten opnieuw aandacht worden besteed om communicatie door overheden in complexe veranderingsprocessen vorm te geven.

4.7 De beleidscyclus herzien

In figuur 4.4 is de aan de hand van de tot dusver opgedane inzichten en lessen aangepaste beleidscyclus weergegeven, die er in de basis nog hetzelfde uitziet, maar waaraan de startfase als extra element is toegevoegd. Deze fase is gekoppeld aan de agendavormingsfase omdat de start van een beleidscyclus een direct gevolg is van plaatsing van een onderwerp op de beleidsagenda. Deze startfase hoort inhoudelijk eigenlijk niet bij de beleidscyclus omdat de besluiten die hier worden genomen theoretisch geen invloed hebben op de beleidsinhoud, maar enkel op de procesgang. Toch is het voor de beeldvorming een waardevolle toevoeging. Hoe de communicatie rond de beleidscyclus moet worden vormgegeven is immers afhankelijk van de gekozen benadering voor de totstandkoming van beleid. Binnen de cyclus is op dit moment niet zo'n moment van bezinning ingebouwd als nodig is om keuzen te beschrijven. Op het moment dat de beleidsvoorbereiding, zoals beschreven, begint moeten deze keuzen al gemaakt zijn.

De tweede toevoeging is de omgeving met zijn problemen en kansen. In de theorievorming lijkt het soms of er in het luchtledige beleid wordt ontwikkeld. Er is wel sprake van interactie, netwerken en omgevingsfactoren maar deze worden in de nauwelijks benoemd. Daarnaast wordt hiermee ook aangegeven dat beleid ontwikkelen

niet enkel reactionair hoeft te zijn, maar ook een pro-actief karakter kan hebben. Tot slot zijn ook de evaluatiefase en de feedback stroom, in tegenstelling tot de tussenfasen, met elkaar verbonden. Dit omdat normaliter na afronding van een evaluatie deze gegevens ook terug worden gebracht in de cyclus.



Figuur 4.3: De herziene beleidscyclus

Hoewel dit model er niet zeer anders uitziet dan het eerste beleidsvormingsmodel is nu wel ruimte om de opgedane kennis in te voegen. Dit model moet echter niet al ideaal of de enige juiste worden gezien, maar als basis voor het beschrijven van een visie op communicatie.

4.7.1 De beleidscyclus en communicatie

De vraag is nu waar voor de communicatiewetenschap de kansen liggen om bij te dragen aan het veranderingsproces geïnitieerd door de overheid. De fasen zullen wederom kort doorlopen worden om te komen tot specifieke aandachtspunten voor communicatie. In de volgende hoofdstukken zal eerst het door de overheid geschapen kader voor communicatie belicht worden om vervolgens te kijken naar theorieën en modellen vanuit de communicatiewetenschap die een bijdrage kunnen leveren in deze context. Tot slot zullen de tot dusver verworven en hieronder beschreven inzichten helpen de theorieën in te passen in het ontstane kader om te komen tot een nieuwe visie en model.

1. Agendavorming

Deze fase bestaat voornamelijk uit interne communicatie of communicatie waarbij de overheid als beheerder van de beleidsagenda de ontvanger is. Vanuit de politieke agenda hiertoe doordringen gebeurt via het barrièremodel, door middel van lobby. Een directere wijze van agenderen, meestal in het geval van een (negatieve) onverwachte gebeurtenis, is te verklaren met het stromenmodel. Dergelijke gebeurtenissen dienen door de overheid zoveel mogelijk, natuurrampen e.d. daar gelaten, voorkomen te worden door in deze agendavormingsfase informatie te verzamelen en deze informatie zo te structureren dat de overheid een beeld heeft van wat er in de samenleving gaande is. De eerste manier van agenderen is over het algemeen voor buitenstaanders een langdurig proces, mede omdat beleidsmakers bestaande vraagstukken vaak prioriteit verlenen.

Communicatie dient zich in deze fase niet te richten op de overheid als zender, maar op de overheid als ontvanger. In feite is het doel een eindeloze opname van

informatie. Deze fase zou bijna gezien kunnen worden als de klachtenservice van overheden, zoals postbus 51 gezien kan worden als de helpdesk. Wat echter ontbreekt is een (sluitend) systeem om de stroom aan informatie te kunnen opnemen en verwerken. Het gevaar is dat door de bomen het bos niet meer gezien kan worden. Als aan de andere kant de overheid wil inspelen op de behoeften van de samenleving, dus in feite wil vercommercialiseren, is er geen keus. Een manier om een massa aan bomen te voorkomen, zou kunnen zijn de vraag naar informatie bij belangenorganisaties neer te leggen en mensen te stimuleren zich te organiseren. Hoewel dit de wereld op z'n kop lijkt gebeurt dit eerste al via organisaties als de ombudsman of vakbonden. Door de maatschappelijke ontwikkelingen boeten ook deze organisaties echter aan slagkracht in. Dit lijkt voor de overheid voordelig ten aanzien van de positie die zij nu in het speelveld kan innemen, maar de praktijk wijst uit dat mede door de de-institutionalisatie de grip op de samenleving dreigt te worden kwijtgeraakt. Instituties zijn immers goede instrumenten om bewegingen in de maatschappij te lokaliseren.

2. Startfase

In deze tussenfase moeten keuzen gemaakt worden ten aanzien van het beleidsontwikkelingsproces. In de praktijk zullen beleidsambtenaren de verantwoordelijkheid nemen voor het te doorlopen proces. Eindverantwoordelijk zal de bewindsvoerder blijven. Of er in deze fase een communicatiedeskundige wordt ingezet of niet is niet zozeer van belang. Belangrijk is dat communicatie als aandachtspunt expliciet aanwezig is en een sturende functie krijgt. De keuze voor een bepaalde beleidsvormingsbenadering is gekoppeld aan een bepaalde visie op communicatie en vertaalt zich dan ook in specifieke toepassingsvormen. Hoe deze koppeling eruit ziet komt terug in de volgende hoofdstukken.

Het is van het grootste belang dat de gemaakte keuzen en de proces- en communicatieconsequenties die dit heeft, worden vastgelegd. Het moet bij de start van de volgende fase voor alle partijen duidelijk zijn van hen wordt verwacht, wat zij mogen verwachten en in hoeverre ze invloed hebben op de uiteindelijke besluitvorming. Vooral naarmate het proces interactiever wordt kan onduidelijkheid ten aanzien van verwachtingen cruciaal zijn voor het eindresultaat.

3. Beleidsvoorbereiding

In deze fase is de meeste ruimte voor interactie en de grootste informatiebehoefte. Dit laatste geldt zowel voor de overheden als voor alle andere betrokkenen. Dit betekent dat het zwaartepunt van de beleidscyclus in deze fase ligt. Dit biedt niet alleen veel kansen, maar levert ook veel gevaren op. Een kleine misstap ten aanzien van de informatieverzameling, -verstrekking of -interpretatie kan grote gevolgen hebben voor de vertrouwensrelatie met de betrokken partijen. De betrokkenheid is in beginsel vaak laag, de weerstand hoog.

Het grootste gevaar ten aanzien van de procesgang is dat de initiator van de beleidscyclus zichzelf ook beschouwd als eigenaar van de beleidscyclus en daarmee ook van de communicatie. Communicatie vindt zeer diffuus plaats en er mag niet vanuit gegaan worden dat de initiator altijd partij heeft aan de communicatie. Ook de actoren ondeling zullen communiceren. Dit niet onderkennen

en vasthouden aan een injectienaaldbenadering, een of tweezijdig, van communicatie zal er onherroepelijk voor zorgen dat de regie over het proces wordt verloren. Vaak is dit in meer of mindere mate echter nog steeds wat gebeurt. Er wordt selectief met informatie omgegaan, de nadruk ligt nog steeds op het zenderperspectief en er worden verwachtingen geschapen die niet waargemaakt kunnen worden. Wanneer dit gebeurt leidt interactie sneller tot frustratie dan tot draagvlak. Deze fase vanuit een communicatief perspectief neerzetten en communicatiekundige kenniselementen niet alleen toevoegen maar ook integreren, kan van grote waarde zijn voor het proces.

4. Beleidsbepaling

Het spel lijkt in deze fase reeds gespeeld. De kaders liggen vast en beleidsalternatieven zijn bepaald. Toch is er nog wel degelijk ruimte voor communicatieve verbeteringen. Zo wordt het belang van het communiceren van de uiteindelijke beleidskeuze nog onderschat. Niet alleen het besluit maar vooral de afweging van alternatieven die tot het besluit hebben geleid zijn van belang om de keuze uit te kunnen leggen aan het publiek. Vooral wanneer het gaat om omstreden beleid ligt hier de sleutel tot acceptatie. Wanneer de keuze niet naar tevredenheid van het publiek gecommuniceerd en dus uitgelegd kan worden, is het wellicht zinvol om de keuze in heroverweging te nemen. Wanneer in deze fase ook onderhandelingen worden meegenomen als onderdeel, bijvoorbeeld wanneer voorgenomen beleid niet goed ontvangen is, gaan communicatiestrategieën een rol spelen. De communicatie dient erop gericht te zijn opnieuw vertrouwen te creëren tussen de betrokken partijen. Betrokkenen kunnen immers in meer of mindere mate tevreden zijn over het doorlopen proces en/of de uitkomst van het proces.

5. Beleidsuitvoering

In deze fase wordt het voorgenomen beleid, binnen de opgestelde kaders in zijn uiteindelijke vorm gegoten. Uitvoerende partijen hebben daarin een groeiende vrijheid terwijl de bewindvoerders verantwoordelijk blijven. Omdat in deze fase de meeste misstanden aan het licht komen, is het belangrijk als beleidsbepaler de concretisering van plannen (in samenwerking met de uitvoerder) nauwkeurig uit te voeren. Ook in deze fase moet men open staan voor communicatie tussen de diverse betrokken actoren. Het is een illusie te denken dat de communicatie rond een proces na de besluitvorming stopt. Weerstand kan zich ook in deze fase uiten. De betrokkenen moeten op de hoogte gehouden worden van de ontwikkelingen en om dit te kunnen doen moet een intensief contact onderhouden worden met de uitvoerende partijen. Waar nodig dient afstemming plaats te vinden. De behoefte aan informatie bij de verschillende partijen blijft hoog omdat gebeurtenissen en ontwikkelingen continu in een maatschappelijk kader geplaatst moeten worden om niet de regie over de uitvoering kwijt te raken. De waarde van informatie wordt in deze fase door de overheid nog te vaak onderschat. Dit uit zich in het feit dat zij regelmatig door de pers op de vingers wordt getikt en dan inderdaad slecht in beperkte mate op de hoogte blijkt te zijn van zaken die in het veld spelen.

5 Uitgangspunten voor overheidscommunicatie

5.1 Inleiding

Op welke wijze communicatie het best binnen de beleidscyclus ingezet kan worden is afhankelijk van diverse factoren. Het is ook niet zo dat dezelfde aanpak in alle verschillende fasen zal werken. Dit tezamen met alle maatschappelijke veranderingen in de samenleving maakt het moeilijk om te komen tot een communicatiemodel ten aanzien van beleidsvorming. Om dit toch op een geordende manier te kunnen doen, wordt naast het beleidsvormingsmodel en de verworven inzichten uitgegaan van het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie en daarmee samenhangende publicaties. De aanbevelingen van de commissie zijn terug te vinden in bijlage X. De Voorlichtingsraad heeft naar aanleiding van het rapport een advies geschreven waarin de principiële uitgangspunten voor overheidscommunicatie als geformuleerd door de commissie tegen het licht zijn gehouden en opnieuw zijn geformuleerd. Het zijn deze her-geformuleerde uitgangspunten die uiteindelijk in de kabinetsreactie op het rapport zijn overgenomen en derhalve ook hier meegenomen zullen worden. Ook deze uitgangspunten zijn te vinden in de bijlagen. Deze informatie tezamen moet leiden tot een visie ten aanzien van overheidscommunicatie in relatie tot beleidsvorming.

5.2 De doelstelling

Hier draait het in feite allemaal om:

“Hoofddoel van de communicatie van de (rijks)overheid is te voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de (rijks)overheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur.”

Het hoofddoel hangt samen met uitgangspunt 7, getiteld ‘recht op communicatie’:

“De rijksoverheid zorgt voor een goede bereikbaarheid voor burgers die met haar in contact willen komen. Op verzoeken om informatie, klachten e.d. wordt snel en adequaat gereageerd. Burgers kunnen zelf een keuze maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren.”

Het hoofddoel is direct van toepassing op het hier in behandeling zijnde onderwerp. Het tweede uitgangspunt is meer gericht op de burger in zijn hoedanigheid als klant van de overheid, maar kent raakvlakken met communicatie als behandeld ten aanzien van de agendavormingsfase qua openheid en de voorbereidingsfase qua behoefte aan informatie. Grote vraag is natuurlijk hoe dit recht in te passen in de beleidsvorming en hoever dit recht gaat. Uitgangspunt 8, *voldoende en juiste informatie*, biedt uitkomst.

“De communicatie van de rijksoverheid is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om belangstellenden en belanghebbenden tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid.”

Ten aanzien van dit uitgangspunt moet gewezen worden op de door de commissie gedane aanbevelingen. De eerste aanbeveling die wordt gedaan luidt dat *alle* beschikbare (overheids)informatie beschikbaar zou moeten zijn op het internet. Onafhankelijk van het medium ligt hier een uitdaging ten aanzien van de interpretatie van het begrip *alle*. In de vorige hoofdstukken zijn een aantal inzichten aan het licht gekomen die hierop betrekking hebben. Helaas zijn ze echter tegenstrijdig. Vanuit de organisatiekunde is gesteld dat initiators van veranderingen, met het oog op onderhandelingsprocessen, voorzichtig dienen te zijn met het verstrekken van informatie. Daar tegenover staat dat door de informatisering de kans groot is dat burgers bij gebrek aan informatie deze zelf, naar eigen inzicht, zullen aanvullen. Dit laatste moest voorkomen worden om het ontstaan van tegenovergestelde (ongenuanceerde) kampen te voorkomen. Toch lijkt het niet praktisch alle informatie over burgers uit te storten. Logisch redeneren brengt als reden de behoefte aan macht.

Beleid wordt gemaakt vanuit een bepaalde overheersende ideologie. Dit is de ideologie van de regering, uitgedrukt in een akkoord tussen de partijen die het kabinet vormen. Het kabinet zal er altijd op gericht zijn beleid zoveel mogelijk naar eigen inzicht in te vullen. Voorstellen moeten echter door de kamers goedgekeurd worden alvorens het ingevoerd kan worden. Over het algemeen zal het kabinet bij het schrijven van een voorstel hier rekening mee houden door voorstellen te doen waarvan zij verwachten dat er voldoende draagvlak is binnen de kamer(s). Nieuw beleid is dus een onderhandeling tussen kabinet en parlement en tussen kabinet en belangenorganisaties en/of burgers.

Het ontsluiten van *alle* informatie waarover een overheid beschikt is, in het kader van de onderhandelingen, vanuit het oogpunt van het kabinet strategisch niet altijd wenselijk en het is dus ook de vraag of ministeries hiertoe, in een beleidsvormende context, bereid zijn. Dit klinkt in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur, maar hoort in feite bij het politieke spel. Het communiceren van de interpretatie van feiten is vaak passender dan het communiceren van alle beschikbare feiten, het kan gezien worden als een vorm van cognitieve dissonantie. Enkel in een ideale wereld spelen dergelijke politieke belangen geen rol, maar in een ideale wereld zou democratie ook overbodig zijn.

Een compromis lijkt daarom de meest haalbare kaart zolang het kabinet meer macht heeft dan de overheid of tot het kabinet inziet dat de kans groot is dat burgers of belangenorganisaties hun informatie langs andere routes verkrijgen en daarmee het kabinetsvoorstel des te ongenueanceerder en harder onderuit halen. Dit risico maakt overheidsbestuur fundamenteel anders dan een commercieel bestuur en maakt daarom de organisatiekundige oplossingen niet integraal toepasbaar.

Aandachtspunt:

De overheid staat open voor informatie en ideeën en streeft ernaar kenbaar te maken deze tot zich genomen te hebben. De overheid communiceert besluiten en stelt waar nodig of gevraagd haar relevante feitenkennis ter beschikking, al dan niet voorzien van een eigen interpretatie van deze feiten. Waar constructief wordt de dialoog aangegaan. Dit hoeft, afhankelijk van het onderwerp, echter niet per definitie het geval te zijn, maar mag de informatiebehoefte van het publiek niet in de weg staan.

5.3 De spelers.

Bij de beleidsvorming zijn twee hoofdrolspelers te onderscheiden: de overheid en (al dan niet georganiseerd) de burger. De ene partij maakt het beleid, op de andere heeft het beleid betrekking. Hier beginnen meteen de problemen, te beginnen bij de kant van de overheid. Uitgangspunt 11 stelt dat de vermenging tussen overheidscommunicatie en partijpolitieke belangen voorkomen moet worden. Bewindslieden dienen hiertoe in relatie tot overheidscommunicatie zoveel mogelijk hun ideologische veren af te schudden en zoveel mogelijk als bewindspersoon, vertegenwoordiger van de overheid, naar buiten te treden. Vanuit een communicatiekundig perspectief moet hierop voortgaand onderscheid gemaakt worden tussen regering/kabinet en overheid. Een regering maakt/initieert beleid, maar op het moment dat beleid is vastgelegd of de productie in gang is gezet, wordt het eigendom van de overheid. Met het wisselen van regeringen en kamersamenstelling is het immers niet zo dat beleid meteen en per definitie ongedaan wordt gemaakt. Bij de communicatie over beleid dient er dus voor gezorgd te worden dat het losgemaakt wordt van personen en ideologieën. Als na de praktijk wordt gekeken blijkt dit lastig. Denk aan termen als Melkertbanen, de Zalmsnip en het uitzetbeleid van Verdonk. Deze aanbeveling wordt ook door de commissie gedaan in relatie tot nog niet aanvaard beleid, maar kan ook in een veel breder perspectief worden geplaatst.

Ook ten aanzien van de burgers zijn problemen te constateren. Door de beschreven maatschappelijke ontwikkelingen zijn doelgroepen moeilijker te beschrijven, minder homogeen en daardoor als geheel minder bereikbaar geworden. Ook voelen burgers zich bij verschillende onderwerpen in verschillende mate bij de overheid betrokken. In dit verband zijn de vier burgerschapsstijlen beschreven. Tot slot hebben burgers verschillende rollen in het beleidsvormingsproces, deze rollen lopen van onderdaan via kiezer naar coproductent. Dit is vooral belangrijk voor het verwachtingspatroon van de burgers ten aanzien van de communicatie vanuit de overheid. Ten allen tijden moet voorkomen worden dat er een discrepantie ontstaat tussen verwachtingen en feitelijke communicatie. Dit komt terug in punt 6 van de uitgangspunten waarin wordt gesteld dat de overheid tijdig aangeeft wat van burgers wordt verwacht ten aanzien van het beleidsvormingsproces.

Aandachtspunt:

De communicatie over beleid, in ieder stadium, moet los worden gekoppeld van regering, bewindspersonen en bij voorkeur ook ideologie. Hiermee kan in de terminologie rekening worden gehouden. Dit is wellicht lastig, maar het zou het proces ten goede komen wanneer het proces en/of de discussie zo neutraal mogelijk doorlopen kan worden.

Wanneer beleid gaat worden gevormd dient zo snel mogelijk duidelijk gemaakt te worden wat de positie van het publiek is of kan zijn. Deze toedeling van rollen dient ook verklaard te worden en dit impliceert een doordachte invulling van de beleidscyclus.

5.4 De interactieve benadering

Uitgangspunt 6 stelt dus dat de mate van betrokkenheid en de invloed van de uitkomsten van interactieve beleidsvorming naar de burgers toe duidelijk wordt gecommuniceerd. Schijnbaar is er dus binnen het denken van de overheid een sterke drang naar het interactief inzetten van beleidsvorming. Ook de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie raad aan te investeren in het ontwikkelen van interactieve beleidsvorming. Hoewel de term interactie al enige malen naar voren is gekomen, onder andere in relatie tot de speltheorie, is een definitie van de benadering nog niet gegeven. Vanuit de overheid is het advies om interactie als benadering verder te ontwikkelen ter harte genomen. Erkens (2004) heeft, zoals ook al naar voren is gekomen, voor de RVD de spelregels voor deze vorm van beleid ontwikkelen uiteen gezet. Hij neemt daarin de definitie van Edelenbos, Teisman en Reuding over en geeft daarnaast de voorwaarden aan.

De definitie:

Interactieve beleidsvorming is een proces dat zo is ontworpen dat een aanzienlijke en gevarieerde groep betrokkenen in staat is via onderlinge interactie en interactie met experts, bestuurders, financiers en vertegenwoordigers van derdenbelanghebbenden hoogwaardige oplossingen te vinden voor beleidsonderwerpen waarin hun belangen liggen.

Deze definitie gaat er vanuit dat door middel van interactie betrokkenen in staat zijn hoogwaardige oplossingen te vinden voor beleidsonderwerpen. Dit is een gevaarlijke formulering want er staat niets ten aanzien van de invloed die de gevonden oplossingen zullen hebben. Dit kan weliswaar heel bewust gedaan zijn, maar wanneer een niets vermoedende burger op basis van deze definitie deel gaat nemen aan het proces van beleidsvorming, verwacht hij/zij dit waarschijnlijk wel en ligt teleurstelling op de loer.

Erkens verduidelijkt interactie verder door het op te splitsen in verschillende niveau's:

- Mee weten: inventariseren van ervaringen, meningen en nieuwe ideeën; inzicht krijgen in de wereld van de betrokkenen om daar in de beleidsvorming rekening mee te houden.
- Meedenken: meningvorming, bijvoorbeeld in de vorm van publieke discussie in brede kring of met cruciale partijen in beperkte kring. Dit kan resulteren in een gezamenlijke probleemdefinitie.
- Meebeslissen: verschillende partijen werken samen aan beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

In hoeverre interactie ook daadwerkelijk interactie is, is niet geheel duidelijk. 'Mee weten' doet sterk denken aan een vraag aan het publiek waarop een antwoord wordt verwacht, zonder dat het duidelijk is of er voor het publiek garanties tegenover staan. Interactieve beleidsvorming lijkt zo een modewoord om het beleidsvormingsproces te beschrijven waarin de mogelijkheid tot interactie wordt opengelaten. Of het proces ook daadwerkelijk interactief is staat niet buiten kijf.

Ten aanzien van de wenselijkheid een beleidsvormingsproces interactief in te zetten stelt Erkens de volgende vragen:

1. Kunnen de actoren een waardevolle rol spelen?
2. Willen de overheden bevoegdheden delen of afstaan om tot een beter proces te komen?
3. En kan de overheid dat vervolgens ook?

Interactieve beleidsvorming heeft verder geen zin als:

- De marges voor het te ontwikkelen beleid feitelijk of juridisch zeer beperkt zijn of de politieke uitkomst al vast staat;
- niet minimaal de bereidheid bestaat de uitkomsten van de dialoog nadrukkelijk mee te nemen en mee te wegen in de politieke besluitvorming;
- het onderwerp al is teruggebracht tot een principiële keuze tussen voor of tegen. In dat geval voegt interactieve beleidsvorming niets toe maar worden hooguit de meningen gepeild;
- er onvoldoende tijd en middelen zijn een adequaat proces te organiseren.

Niet in alle gevallen is het dus zinvol burgers om hun medewerking te vragen. Het onderwerp kan te complex zijn in de zin dat er zeer veel specifieke kennis nodig is om een mening te kunnen vormen, gentechnologie is hiervan een voorbeeld. In 2001 is middels de commissie Terlouw getracht een brede maatschappelijke discussie op gang te brengen, helaas zonder veel succes, getuige de reactie van diverse belangenorganisaties.

“De aanpak van het publiek debat over gentechnologie en voedsel moet fundamenteel gewijzigd worden. Dat vraagt een coalitie van 12 maatschappelijke organisaties, waaronder Greenpeace, vandaag in een brief aan de Commissie Terlouw. De Commissie Terlouw presenteerde eerder dit jaar haar Plan van Aanpak voor een publiek debat over biotechnologie en voedsel. De commissie was in het leven geroepen door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, met als taak om te 'verhelderen onder welke voorwaarden de toepassing van moderne gentechnologie in de voedselproductie maatschappelijk acceptabel is'. De organisaties vinden dat in de huidige opzet eerder sprake is van een voorlichtingscampagne voor gentech-voedsel dan van een open discussie.”

Greenpeace Nederland, 18-05-2001

Het uiteindelijke resultaat in termen van beleidsvorming wordt vervolgens door het Nederlands Platform Gentechnologie als volgt beschreven:

“Dinsdagmiddag 2 november 2004 presenteert de Commissie Van Dijk haar rapport aan Minister Veerman van Landbouw over de introductie van genetisch gemanipuleerde gewassen in Nederland. Deze Commissie heeft een compromis bereikt tussen de belangen van gentech-telers en de gangbare telers, welke gentech-vrij willen blijven. Het Nederlands Platform Gentechnologie vindt het gevolgde proces ondemocratisch en het eindresultaat een gedrocht.”

NPG, 2-11-2004

De vraag is natuurlijk of het falen van interactie met het publiek zat in de aanpak van het proces of in de aard van het probleem. Waarschijnlijk gaat het om een combinatie, maar wanneer maar weinig burgers belangstellend zijn, kan interactie wellicht beter via de

belangenorganisaties lopen. Zij vertegenwoordigen immers ook het publiek. Op deze wijze is het makkelijker deze organisaties 'tevreden' te houden, ze voelen zich betrokken, zullen wellicht bereid zijn eigen middelen in te zetten die nu tegen de commissie worden gebruikt en de doelstelling hoeft niet in gevaar te komen.

Het kan ook zijn dat de kans dat interactieve beleidsvorming slaagt zeer klein is puur door het onderwerp. Wanneer bijvoorbeeld een kerncentrale ergens in het land zou moeten worden gebouwd, wordt het waarschijnlijk lastig interactief te besluiten waar hij dan komt omdat iedere omwonende dezelfde problemen en argumenten zal hebben. Rationele afwegingen zouden dan de overhand moeten nemen.

Ook kunnen onderwerpen vanuit een ethisch oogpunt gewoon niet geschikt zijn. De dag dat bijvoorbeeld het ministerie van justitie aan interactieve beleidsvorming gaat doen met burgers, bijvoorbeeld in relatie tot politieoptreden, is de dag dat met recht gezegd kan worden dat de politie geen gezag meer heeft.

Bij de vraag of overheden bevoegdheden willen delen is het misschien passender om te vragen of bewindvoerders bevoegdheden willen delen. Een overheid hoort een organisatie van en voor het volk te zijn. Bewindvoerders zijn echter beter te typeren als van een deel van het volk. In feite hebben de politieke partijen gestreden om macht en die macht doorgegeven aan de bewindvoerders. De overheid wil misschien wel interactief, de machthebbende partij(en) hoeven niet ditzelfde doel na te streven.

In dit kader moet ook de strijd tussen representatieve en participatieve democratie naar voren worden gebracht. Nederland heeft voor een democratisch stelsel gekozen dat is gebaseerd op vertegenwoordiging van het volk in zowel regering als controlerende macht. Door middel van het kiesstelsel krijgt een volk dus in feite waarvoor het zelf heeft gekozen. Door een veelheid aan factoren, waarvan de ontzuiling er een is, hebben mensen echter moeite zich in een bepaalde partijfilosofie te vinden. Burgers hebben een duidelijke, maar gefragmenteerd geheel aan meningen en vinden niet al hun meningen in een partij verwoord. Verkiezingen wordt de beste kiezen uit kwaden en burgers voelen zich nauwelijks meer vertegenwoordigd. Interactieve beleidsvorming wordt gezien als een benadering die het volk, of in ieder geval de mening van het volk, weer dichterbij de politiek kan brengen. Toch is enige voorzichtigheid wellicht gewenst. De trend dat de overheid medespeler wordt is al ingezet. De behoefte aan leiderschap is tegelijk groot. In hoe grotere mate interactieve beleidsvorming wordt ingezet en des te interactiever het proces wordt, des te hoger komen de verwachtingen van de burgers te liggen ten aanzien van beleidsvorming als principe. Irritatie kan dan ontstaan wanneer zij niet gehoord worden. Interactieve beleidsvorming is in het Nederlandse kiesstelsel geen vanzelfsprekendheid en zonder een herbezinning op de fundamenten van dit kiesstelsel dient dat het ook niet te worden.

Tot slot kan gesteld worden dat beleid dat gesloten tot stand is gekomen niet per definitie faalt. Dit beleid kan best geaccepteerd worden, mits het publiek er voordeel in ziet (Aarts & Maarleveld, 1999). Op basis van goede ideeën kan gesloten dus goed beleid worden gemaakt.

Aandachtspunt:

Hoewel interactie vanuit de overheid gewenst lijkt, dient het in geen geval een vanzelfsprekendheid te worden. De overheid zou er juist voor moeten waken dat het publiek interactie gaat claimen. Of een beleidscyclus interactief ingezet dient te worden of niet is afhankelijk van het onderwerp en factoren als tijd, geld en beschikbare informatie.

5.5 De taak van communicatie

Communicatie moet volgens de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces zijn en valt ook onder de managementverantwoordelijkheid in de beleidsdirecties. Deze visie op communicatie in beleidsprocessen zal nader onder beschouwing worden genomen. De commissie doet ook aanbevelingen ten aanzien van het gebruik van middelen om informatie over te brengen. Dat aspect van communicatie, de instrumentele taak, wordt hier grotendeels buiten beschouwing gelaten.

De zienswijze op beleidscommunicatie van de commissie is in de reactie van het kabinet weergegeven zoals in tabel 5.1. Opvallend daarin is dat ook is gekeken naar de verschillende fasen van het beleidsvormingsproces. Gestreefd zal dan ook worden de visie van de commissie en de interpretatie in de kabinetsreactie zoveel mogelijk te integreren in het communicatiemodel. Tweede opvallende punt is dat de beleidsvoorbereidingsfase per definitie als interactief wordt getypeerd. Of dit ook daadwerkelijk wenselijk is, is zoals gesteld te betwijfelen. Buiten de voorbereidingsfase wordt overigens in alle fasen communicatie gezien vanuit een instrumenteel perspectief.

Functie	Beleidsfase	Doel van de beleidscommunicatie	Typering	Rol van de burger
<i>Over</i> beleid	Alle fase met name de beleidsvoorbereiding en -vaststelling	Openbaar maken en toelichten van beleid	Persvoorlichting/ internet	Kiezer
<i>Voor</i> beleid	Beleidsvoorbereiding	Het ontwikkelen van beleid interactie met belanghebbenden en geïnteresseerden	Interactieve beleidsvorming	Coproducent
<i>Als</i> beleid	Vooraf beleidsinvoering en -uitvoering	Hoofdinstrument of ondersteunend instrument binnen de beleidsmix om beleidsdoelen te helpen realiseren	Instrumenteel/ campagnes	Onderdaan
<i>In</i> beleid	Alle fasen, met name beleidsuitvoering	Integrale benadering voor een doelmatige en doelgerichte uitvoering van wet en regelgeving	Dienstverlenende en administratieve communicatie	klant

Tabel 5-1: overheidscommunicatie

6 De communicatiewetenschap

6.1 Inleiding

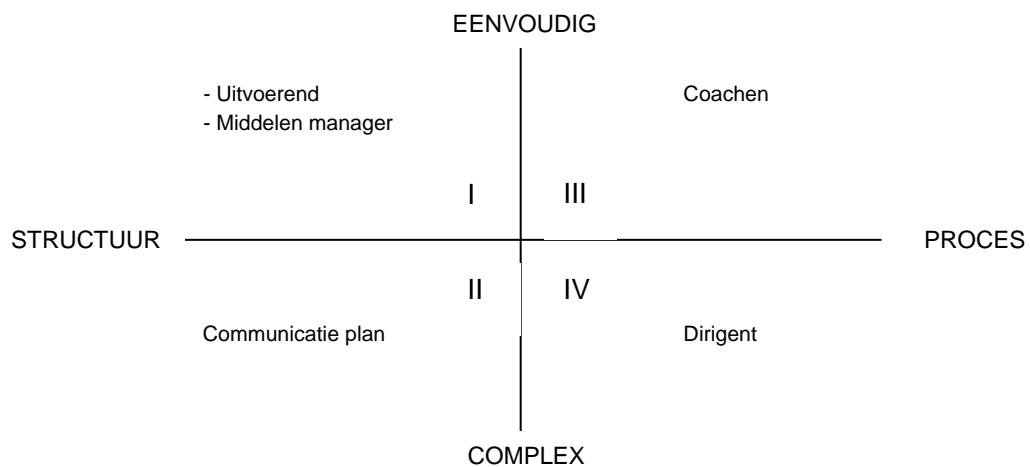
Er is in de loop van het verslag al enige malen gekeken naar wat bepaalde constatering en feiten voor gevolg hebben voor de communicatie in het beleidsvormingsproces. Om een beter beeld te kunnen vormen over het nieuw te ontwikkelen model is het waardevol eerst dieper op de communicatiewetenschap in te gaan. Het begrip communicatie is de laatste decennia uitgegroeid tot een wetenschap met pretentie. Het is echter moeilijk te bepalen wat nu eigenlijk wel en niet tot het domein van de communicatiewetenschap behoort. Het is wellicht nog moeilijker communicatie als specifiek aandachtspunt te integreren in andere disciplines, zonder de indruk te wekken dat de communicatiedeskundige zich op andermans terrein begeeft. Toch is het hier de bedoeling een bijdrage te leveren aan de beeldvorming over de toepasbaarheid van communicatie als discipline en de inpassing van de opgedane kennis binnen andere disciplines. Het gaat er daarbij niet om om een bepaald deel van de kennis of een onderzoeksgebied binnen de sociale wetenschap te claimen, maar juist om te bekijken hoe deze specifieke kennis kan bijdragen. Om dit te kunnen doen is het belangrijk communicatie niet los te zien van andere disciplines. Communicatie heeft altijd een onderwerp en bestaat dus bij de gratie van de inhoud. Pogingen de communicatie als wetenschap los te koppelen van haar inhoud om het als afgebakende discipline neer te kunnen zetten zal in veel gevallen leiden tot abstracte modellen welke weer aangepast zullen moeten worden aan de grillige werkelijkheid van een specifieke situatie en dan de lading nooit volledig zullen dekken. Communicatie dreigt zo te vervallen tot een pseudo-wetenschap, in het bezit van een aantal vaste oplossingsmethoden welke links of rechtsom op iedere situatie gepast zullen worden. Dit moet voorkomen worden door met een open visie naar communicatie te kijken en niet de nadruk te leggen op het verdedigen van de communicatiewetenschap als discipline tegenover andere, vaak al oudere wetenschappen. Het is beter energie te steken in het kritisch blijven bekijken van de communicatiewetenschap en te streven naar combinaties van kennis tussen verschillende disciplines.

In dit hoofdstuk zal ten aanzien van een aantal onderwerpen communicatiekundige kennis worden verzameld. Het gaat hierbij niet enkel om toepasbare kennis, maar ook om kennis waarmee aangegeven kan worden dat om communicatie als wetenschap toepasbaar te maken op beleidsvorming in complexe netwerken enige verandering in denkwijze bewerkstelligd moet worden. Alvorens dit te doen zal eerst dit onderzoek in het communicatieveld gepositioneerd worden.

6.2 Positionering

Het is helaas niet zo dat de communicatiekundige kennis die nu voorhanden is integraal op beleidscommunicatie in een veranderingsproces toegepast kan worden. In feite wordt een nieuwe visie op communicatie nagestreefd. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt door de nieuwe visie te positioneren in het communicatiewetenschappelijke speelveld. Om dit te kunnen doen wordt een kwadrant gebruikt waarin de belangrijkste

elementen ten aanzien van communicatie in de context van beleidsontwikkeling in complexe netwerken – complexiteit en procesdenken – tegenover elkaar worden gezet.



Figuur 6.1: Communicatiebenaderingen

In het kwadrant zijn verschillende benaderingen van communicatie, zoals die nu in meer of mindere mate gangbaar zijn, weergegeven. Een korte verduidelijking is op zijn plaats.

Middelenmanager

De in het eerste kwadrant gepresenteerde benadering is meteen de meest toegepaste. Communicatie wordt gezien als een middel om informatie bij derden te krijgen. Hoewel ten aanzien van de wijze waarop dit dient te gebeuren door de jaren heen redelijk wat theorie is ontwikkeld⁸, is het in de hier beschreven context een beperkte manier van omgaan met communicatie. Communicatie enkel zien als middelenwetenschap kent daarnaast een erg manipulatief karakter en binnen het democratisch denken werkt dat vaak tegengesteld aan het doel. De waarde van de ontwikkelde kennis moet echter niet worden onderschat. Communicatie in instrumentele zin zal binnen ieder denkbaar communicatieproces, ook binnen de beleidscyclus, een belangrijke rol blijven spelen.

Communicatieplan

Ook het communicatieplan als manier van omgaan met communicatie rond projecten is alom geaccepteerd en kent een brede toepassing in de praktijk. Het gaat hier om in vergaande mate gestructureerde modellen die de verschillende, ten aanzien van communicatie te onderscheiden stappen weergeven. Op deze toepassingsvorm wordt zodadelijk teruggekomen.

Coachen

Dit is een relatief nieuwe benadering en komt het meest voor in de advieswereld. Communicatieprofessionals bieden waar nodig bijstand ten aanzien van communicatie rond een project. Hoe dit coachen er precies uitziet is afhankelijk van de ruimte die de deskundige krijgt, maar over het algemeen zal het om een soort vraag-antwoord relatie gaan met de opdrachtgever in een overzichtelijk, vaak intern, project.

⁸ Zie bijvoorbeeld: Klandermans & Seydel (red) (1996). *Overtuigen en activeren*. Assen: Van Gorcum

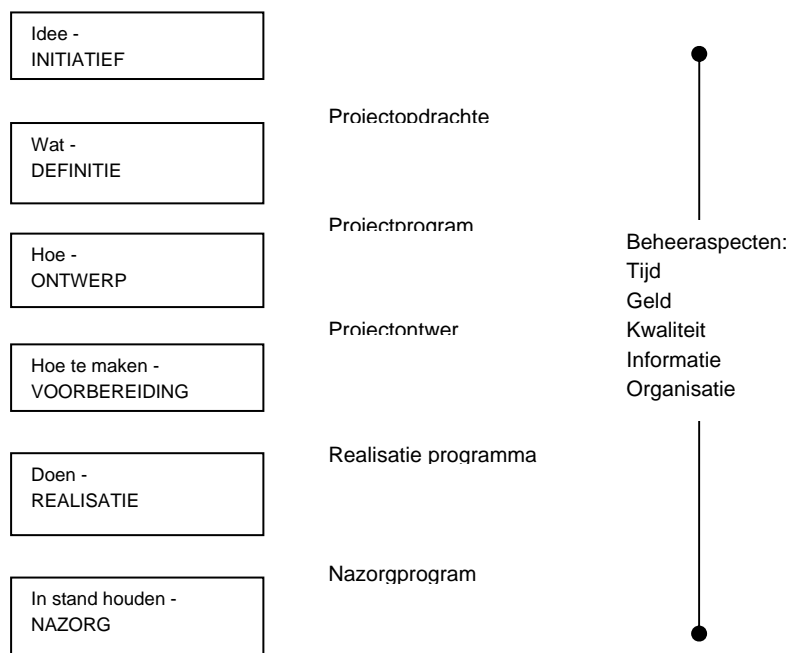
Dirigent

Deze visie vertegenwoordigt een in feite voor de communicatiewetenschap onontgonnen gebied waarbinnen, zoals al gesteld, behoefte is aan kennis. Naar deze kennis wordt hier gezocht.

Aan de middenmanager zal verder weinig aandacht worden besteed. Binnen zowel de wetenschappelijke als de commerciële wereld is er al veel kennis voorhanden⁹ en omdat hier niet diep wordt ingegaan op de instrumentele aspecten van communicatie biedt deze kennis weinig toegevoegde waarde in deze context. Verder is het belangrijk in gedachten te houden dat het doel niet is de perfecte communicatiedeskundige samen te stellen. Het gaat om communicatiekundige inzichten die binnen het beleidsvormingsproces gebruikt kunnen worden. De dirigent is dus niet per definitie een communicatiekundige, hoewel dit wel wenselijk zou zijn wanneer deze deskundige zich ook deskundig heeft gemaakt op het vlak van de beleidsvorming en politieke processen.

6.3 Van een communicatieplan naar procesdenken

Een communicatieplan is een zeer gestructureerd stappenplan waaraan de communicatie zijn structuur ontleent. Een dergelijk stappenplan in relatie tot projectcommunicatie wordt gegeven door de Rooij (1992) en is terug te vinden in figuur 6.3.



Figuur 6.2: Plan van aanpak

Vrijwel alle communicatie rond project, dus ook rond veranderingstrajecten, kennen een dergelijke opbouw. Het resultaat van iedere fase is een product op basis waarvan de volgende fase van het project wordt ingezet. Er wordt uitgegaan van bepaalde kaders

⁹ Zie bijvoorbeeld: Bennebroek & Boonstra (1997). Beïnvloedingsgedrag van adviseurs in veranderingsprocessen. In: M&O p. 36-50.

waarbinnen de communicatie ontwikkeld moet worden. Deze kaders zijn aangegeven als de beheersaspecten die rechts langs het stappenplan meelopen.

Probleem met het op deze wijze structureren van communicatie is dat er weinig tot geen ruimte is om in te kunnen springen op tussentijdse ontwikkelingen zoals die er binnen een complex netwerk wel vaak zijn. Op het moment dat gebeurtenissen dus niet vastliggen in een plan maar extern plaatsvinden en maar wel van invloed zijn op het project, is het moeilijk daar ten aanzien van de communicatie op in te spelen. Deze behoefte is er evengoed wel. Van Woerkum haalt in deze Wilke aan die veronderstelt dat naarmate de organisatie, qua structuur, minder flexibel is de veranderingen in de omgeving ook minder zullen worden opgepikt. Als de overheid tijdens het proces van beleidsvorming dus niet kan/wil inspringen op gebeurtenissen, wordt de kans groter dat het beleid niet aan zal sluiten bij de werkelijkheid en zal het publiek minder snel geneigd zijn zich aan het beleid te committeren. Er is dus behoefte aan een nieuwe kijken.

6.3.1 Een procesbenadering

Esselbrugge (2003) maakt in de context van meervoudige besluitvorming een onderscheid tussen project- en procesmanagement waarin ook aandacht is voor communicatie en welk onderscheid wellicht ook perspectief kan bieden specifiek ten aanzien van communicatie.

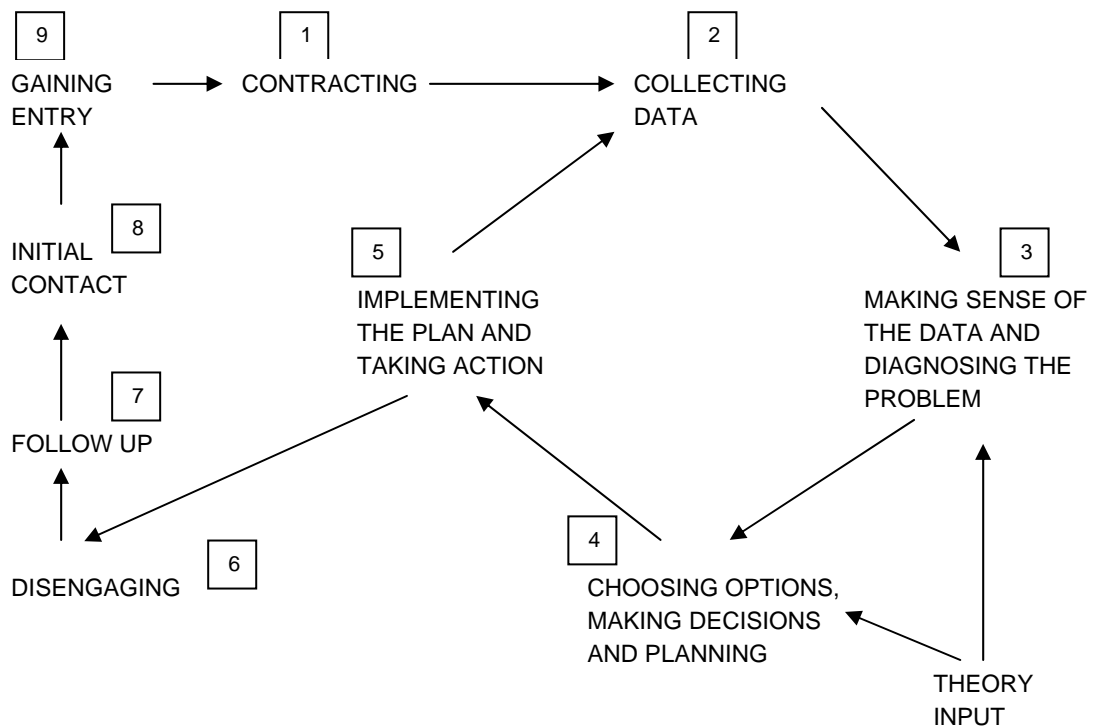
Tabel 6.1: Verschillen tussen project- en procesmanagement

Dimensie	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	Op een goed, inhoudelijk onderbouwd projectvoorstel	Op de belangrijkste partijen en hoe je hen bij elkaar krijgt en houdt.
Kernelement ontwerp	Een inhoudelijke oplossing voor de problematiek	Een beschrijving van een proces, dat moet leiden tot oplossing van de problematiek.
Draagvlak	Door de inhoud van het initiatief: het is zo goed, dat het iedereen overtuigd	Door het proces: de partijen wordt invloed gegeven op de vormgeving van het initiatief
Omgaan met dynamiek	Door daadkracht: snelle en duidelijke besluitvorming, waardoor veranderende omstandigheden geen grip meer hebben op het initiatief	Door het open houden van opties: voor actoren moet het initiatief aantrekkelijk zijn en blijven.
Communicatie	Is actoren vooral uitleggen en overtuigen van de kwaliteit van het plan en volgt na de besluitvorming.	Is een proces van overleggen en onderhandelen; besluitvorming is het resultaat hiervan.
Belangrijkste probleem	Uitkomst wordt in onvoldoende mate geaccepteerd.	Acceptatie van proces en regels kosten tijd.

Bij procesmanagement liggen voor communicatie bij veranderingsprocessen in een complexe netwerk omgeving veel meer kansen. Communicatie binnen een projectmatige aanpak is puur uitvoerend gericht en speelt daar dus pas een rol wanneer alle besluiten reeds genomen zijn. Daarnaast is het moeilijk op projectmatige wijze de communicatie

in te richten wanneer het onderwerp van communicatie, de verandering, op een procesmatige wijze wordt vormgegeven. De structuur van de communicatie dient dus niet ontleend te worden aan een plan zoals door De Rooij weergegeven, maar aan de voortgang van het proces of anders gezegd aan de verandering waarover wordt gecommuniceerd en waarvan beheerselementen als tijd niet altijd zo strak zijn vormgegeven. Op dit moment denken communicatiedeskundige nog te veel in termen van problemen (analyseren), middelen (inzetten) en oplossingen bereiken. In de ogen van de deskundige is er na de analyse weinig ruimte voor de context van een project. Dit maakt de communicatie weinig flexibel. Communicatie moet in kunnen spelen op alle gebeurtenissen die zich tijdens een beleidsvormingsproces voordoen, dit is ook terug te vinden in de aanbevelingen van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Dit impliceert dus een meer incrementele aanpak van communicatie.

Een voorbeeld van een model dat aangepast kan worden op communicatie in beleidsvormingsprocessen, is die van Cockman, Evans & Reynolds (1999). Het model is afkomstig uit de advieswereld en zij komen met een cyclische kijk op (communicatie)advies.



Figuur 6.3: Cyclische kijk op advies

Het linker gedeelte is specifiek van toepassing op adviesprocessen in een commerciële context, de cyclus kan echter wel op communicatie in een beleidsvormingsproces worden toegepast. Stap 1 komt te vervallen maar geeft in het nieuwe model een willekeurige gebeurtenis weer die van invloed kan zijn op het proces. Stap 2 t/m 6 blijven ongewijzigd, stap 7, 8 en 9 komen te vervallen. Omdat het hier niet om de gehele beleidscyclus gaat, kan na verwerking van een probleem uit die specifieke cyclus worden gestapt of kan de cyclus nogmaals worden doorlopen. Binnen het proces van beleidsvorming zal deze communicatiecyclus dus meerdere malen worden toegepast. Informatie verzameling en uitwisseling kan snel gebeuren omdat voor de beleidscyclus

al netwerken bestaan en de dirigent overzicht heeft van de belangen die spelen. De besluiten binnen de communicatiecyclus worden door de dirigent genomen. Wat er qua communicatie dient te gebeuren is weergegeven in tabel 6.2.

Tabel 6.2: handelingsmodel

Hoofdfase	Deelfase	Handeling
Zodra er iets gebeurt vaststellen of en in hoeverre de gebeurtenis van invloed is op het beleidsvormingsproces.		
DATA COLLECTEREN		Informatie verzamelen maar ook uitwisselen
DE DATA ORDENEN EN INTERPRETEREN EN HET PROBLEEM DIAGNOSEREN	Data ordenen en interpreteren 'sense making'	Ervaringen uitwisselen
	Diagnosering	Iedere betrokken partij voor zichzelf, maar uitwisseling
OPTIES KIEZEN, BESLUITEN NEMEN EN PLANNEN	Alternatieven kiezen	Beperkte interactie
	Besluiten nemen	Door de verantwoordelijke, standvastig maar met uitleg
	Planning	In samenhang met externe factoren
HET PLAN IMPLEMENTEREN EN ACTIE ONDERNEMEN		Volgens het plan, met uitleg, maar flexibel

Het gaat er dan niet om dat de gehele beleidscyclus integraal over de communicatiecyclus wordt gelegd of andersom, het is juist de bedoeling communicatie op een niet gestructureerde wijze in het proces te integreren en de structuur afhankelijk te laten zijn van het beleidsvormingsproces en de gebeurtenissen. De kracht van de communicatiecyclus is dat hij ingepland kan worden in de beleidscyclus, maar ook naar aanleiding van een gebeurtenis doorlopen kan worden. Dit vergt nogal wat van de persoon die verantwoordelijk is voor de communicatie, maar op een andere manier kan niet of nauwelijks adhoc gecommuniceerd worden. Voorwaarde om op deze wijze te werk te gaan is dat er tijdens de gehele beleidscyclus iemand is die overzicht heeft over het proces en de communicatie vanuit, richting en om het proces. Een dirigent dus die expliciet niet in de andere kwadranten komt en zich dus niet bezig houdt met individuele 'instrumenten'.

6.4 Communicatiemanagement

Communicatie ten aanzien van veranderingen richt zich in de bestaande modellen voornamelijk op het legitimeren van strategieën en het daarmee samenhangende interne en externe imago van de organisatie (Van Gils, 2003, Koeleman, 2002, e.a.). Er zijn modellen waarbij in vergaande mate wordt ingezien dat het gezamenlijk komen tot een realiteit wenselijk is, maar vaak laat de uiteindelijke uitwerking te wensen over in de zin dat het uiteindelijke doel altijd het legitimeren van de organisatie blijkt te zijn. Van Woerkum (1997) heeft het in deze over zelfreferentialiteit wat verwijst naar de eigenschap van mensen of organisaties om de omgeving waar te nemen vanuit een eigen perspectief, vanuit een eigen relevantiebegrip, vanuit een volstrekt

vanzelfsprekend idee over wat belangrijk is en wat niet. Door middel van een constructivistische beleidsontwikkelingbenadering kan dit deels ondervangen worden, maar deze modellen zien draagvlak als de legitimatie voor de organisatie en zoeken dus niet zozeer naar strategieën en oplossingen waarbij de samenleving gebaad is, maar naar strategieën waarbij de organisatie gebaad is. Hoewel ook voor een overheid draagvlak en imago belangrijk zijn, moet dat geen 'commercieel' doel worden.

Modellen gebaseerd op framing worden door Van Ruler (2003) weergegeven als een reflectiefmodel. Dit is de extreemste van vier theorieën (informatiemodel, overredingsmodel, Intermediairmodel) als het gaat om zelfreferentialiteit. De focus ligt op in de omgeving aanwezige frames waarvoor de organisatie oog dient te hebben. De indicator voor succesvolle communicatie is publieke legitimatie en het model wordt getypeerd als identiteitmanagement. Als naar de uitleg bij dit model wordt gekeken, blijkt de insteek toch niet geheel te passen binnen de context van beleidscommunicatie:

“Daarbij wordt aan communicatiemanagement een rol toegedacht ten aanzien van de legitimatie van de organisatie in de samenleving, door betekenissen die mensen toekennen aan de hen omringende werkelijkheid te analyseren en de top van de organisatie ermee te confronteren.”

“Succesvol communicatiemanagement gaat in dit model niet om het beheersen maar om het beheren van communicatieprocessen intern en extern.”

(Van der Bosch en Zweekhorst, 2002 e.a.)

Als deze uitleg terug vertaald wordt naar de overheid als organisatie, zou dit betekenen dat de overheid zich aan dient te passen aan de omgeving. Hoewel dit deels ook het geval is, gaat het er juist om om door middel van communicatie te komen tot veranderingen in de samenleving, geïnitieerd door de overheid, die zullen leiden tot een verbetering van die samenleving, en niet andersom. Het is een delicaat verschil maar wel tekenend voor de huidige denktrend binnen de communicatiewetenschap. Daarnaast laat de tweede uitspraak zien dat communicatie wordt gezien als een beheersbaar iets in plaats van een stuurbaar fenomeen. Ook dit verschil is delicaat maar van belang.

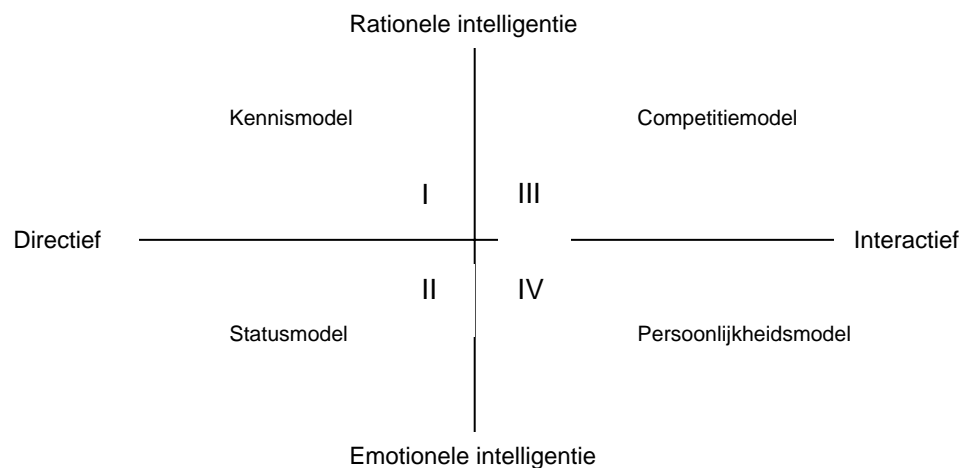
Dan het intermediairmodel (Van Ruler, 2003). De kenmerkende tactiek van de (communicatie)specialist is de regie over de dialoog in de strategische besluitvorming. Indicator voor succes is het vertrouwen van de stakeholders. Dit model wordt getypeerd als relatiemanagement en heeft raakvlakken met communicatie in netwerken. Ook ten aanzien van de aangegeven competentie-domeinen (monitoring van issues bij publiek & coaching/regie van besluitvormingsprocessen) lijkt dit model bruikbaar. Het moet echter uit de commerciële context worden gehaald omdat, hoewel er wordt uitgegaan van begrip creëren voor standpunten, ook hier wordt uitgegaan van een aanpassing van de kant van de organisatie wanneer dat een betere commerciële positie oplevert. Deze benadering mist de input van framing en beziet het relatiebeheer vooral als een methode om voeling te houden met het publiek puur in de vorm van klant/afzetmarkt.

Van Ruler kijkt vervolgens naar de gewenste competentie-domeinen van de communicatieprofessional in de verschillende modellen. Naast de eerder genoemde zijn

dit reflectie op in- en externe framing en coaching van de strategische framing. Van Ruler overziet de literatuur en komt tot vier clusters ten aanzien van professionalisering van de communicatiedeskundige. Een uitvoerige beschouwing is in de literatuur te vinden, hier wordt volstaan met een korte samenvatting.

1. Kennismodel
2. Statusmodel
3. Competitiemodel
4. Persoonlijkheidsmodel

De modellen volgen elkaar min of meer op in de tijd ten aanzien van overheersende visie. De eerste modellen gaan nog uit van een afgebakend gebied waarin de deskundige zijn werk doet en gaat uit van sturend gedrag van de expert. De laatste twee modellen zijn meer interactief van aard. Binnen het competitie­model gaat het vooral om nieuwe toe te voegen kennis om een probleem op te lossen en concurreert de communicatiedeskundige met experts uit andere disciplines. In het persoonlijkheidsmodel gaat het niet zozeer meer om kennis maar om het toepassen van ervaringen. Van Ruler zet de modellen in perspectief als weergegeven in figuur 6.4.



Figuur 6.4: Professionaliseringsmodellen

Dit model is hier weergegeven om een probleem in denkwijze aan te geven. Het gaat daarbij om het feit dat rationele intelligentie tegenover emotionele intelligentie wordt gezet. Het lijkt of beide elkaar in de weg zitten en dit zou niet het geval moeten zijn. Er is reeds naar voren gekomen dat de ideale communicatiedeskundige juist veel kennis bezit, niet alleen over communicatie, maar ook over datgene waarover gecommuniceerd wordt. Dit is een kwestie van je als deskundige links of rechtsom verdiepen in onderwerpen zodat er meerwaarde ontstaat bij het bieden van oplossingen, het is juist niet wenselijk dat communicatie als discipline gaat concurreren met andere disciplines. Een combinatie van de emotionele en uitgebreide, maar vooral relevante rationele kennis is dus het meest wenselijk.

Van Woerkum (1997) vat dit simpel samen. Reflectie vraagt volgens hem om de volgende persoonseigenschappen:

1. De motivatie zich in een ander te verdiepen.

2. De vaardigheid om contacten te leggen (en onderhouden) met mensen buiten het eigen referentiekader.
3. Mensenkennis

Het zou een hoop problemen besparen als de communicatiedeskundige de drie kenmerken bezit of op zijn minst op de hoogte is van de wenselijkheid ze te bezitten. Zelfs mensenkennis, of misschien beter, maatschappelijke kennis is aan te leren door bijvoorbeeld de beschreven trends in de gaten te houden en er zijn altijd hulpmiddelen als interactiediagrammen en actorenoverzichten.

6.5 De acceptatie van beleid

Het belang van acceptatie is al enkele malen genoemd. Ook ten aanzien van dit punt biedt van Woerkum (1997) interessante kennis. In plaats van acceptatie als hoofddoel te positioneren, deelt hij acceptatie op in 5 stappen.

1. Het accepteren van het beleidsmotief: de ernst van het probleem.
2. Het accepteren van de beleidsnoodzaak: moet de staat ingrijpen?
3. Het accepteren van de concrete maatregel als effectief.
4. Het accepteren van de concrete maatregel als realistisch en inpasbaar.
5. Het accepteren van de concrete maatregel als rechtvaardig.

Van Woerkum stelt dat de verschillende elementen elkaar kunnen versterken of verzwakken. Als echter naar de praktijk wordt gekeken, wordt dit genoemde onderscheid nauwelijks gemaakt. Het eerste punt wil nog wel voor het voetlicht komen, maar vervolgens stoomt de overheid vaak door in het maken van beleid om na de besluitvorming te constateren dat discussie ontstaat, vaak op het vijfde punt. Wanneer tijdens de beleidscyclus de verschillende punten in beschouwing worden genomen, kan dit een meerwaarde opleveren. Laten we het besluitvormingsproces rond de windmolens in Boxmeer nemen. Naar aanleiding van het ondertekenen van het verdrag van Kyoto en de onderkenning van de milieuproblematiek werd initiatief genomen om een steentje bij te dragen aan het terugdringen van het broeikas-effect. Het bleek dat het publiek het eens was met de ernst van de problematiek en bereid was mee te werken. Vervolgens is er in samenwerking met verschillende partijen uit de regio een beleidsvormingsproces doorlopen dat in meer of mindere mate interactief was en is er een principebesluit genomen om op bepaalde locaties windmolens te plaatsen. De bevolking schrok wakker en bleek opeens tegen te zijn. Dit heeft de gemeente Boxmeer de nodige problemen bezorgd omdat de tegenstanders de verdere voortgang van het proces actief zijn gaan dwarsbomen. Toch is het niet raar wat er is gebeurd. De discussie over de punten 2 t/m 5 is niet tijdig gevoerd. Ten aanzien van deze punten heeft de gemeenteraad nooit duidelijk kunnen maken dat het plan voldoende rendement opleverde om überhaupt verschil te maken en is niet gekeken naar misschien minder ingrijpende opties als zonne-energie. Als de stappen een voor een zouden worden doorlopen was dit naar alle waarschijnlijkheid wel gebeurd en was eenzelfde conclusie beter communiceerbaar geweest.

Ook van Woerkum definieert, net als Nathans, acceptatie als een positieve houding ten aanzien van het beleid. Hij wil zich expliciet onderscheiden van Hoogerwerf e.a die acceptatie opvatten als een positieve of neutrale houding. Hier wordt wel deze

zienswijze van Hoogerwerf e.a. aangehouden omdat die visie nu eenmaal beter past in de realiteit. Van Woerkum kiest voor een actief positieve houding vanwege de wens dat mensen zich uit zullen spreken voor het beleid en anderen zullen overtuigen. Hoewel dit wel wenselijk kan zijn, is het voor een overheid niet noodzakelijk gezien het feit dat een neutrale positie de voortgang van het proces niet in gevaar zal brengen.

6.6 Kleur bekennen

Er wordt even kort ingegaan op de theorie van De Caluwé en Vermaak (1999). Hierbij wordt uitgegaan van de beschrijving van Koeleman (2002) die uitgebreid op de theorie in gaat. Zowel de theorie als het boek van Koeleman zijn geschreven vanuit een organisatiekundig perspectief. De Caluwé en Vermaak onderscheiden vijf paradigma's (kleuren) van veranderingen die sterk samen hangen met het beeld dat mensen hebben van veranderen. Zij achten een helder concept van veranderen nodig omdat:

- Het maakt de communicatie tussen mensen eenduidiger en helderder.
- Het maakt voor mensen die de kleuren kennen snel en duidelijk vanuit welk paradigma de ander denkt.
- Het biedt aangrijpingspunten voor een beter afgewogen veranderaanpak.

Deze benadering lijkt veel te bieden te hebben, maar wordt wel simplistisch wanneer hij uit het organisatie- in het netwerkperspectief wordt geplaatst. Eerst een overzicht.

Tabel 6.3: Visies op veranderen

- Geeldrukveranderingen draaien om het bijeen brengen van belangen van machthebbers.
- Blaudrukveranderingen zijn gericht op het realiseren van een vooraf benoemd resultaat in een rationeel proces.
- Rooddrukveranderingen zijn erop gericht mensen te verleiden en motiveren door middel van beloning of straf.
- In de groendrukvisie veranderen organisaties doordat mensen leren en hun leervermogen wordt vergroot.
- Witdrukverandering is gericht op het creëren van bewegingen en faciliteren van de verandering als autonoom proces.

Alle visies, behalve de groenedrukvisie, zijn van toepassing op methoden die door de overheid kunnen worden ingezet in het beleidsvormingsproces, zelfs de rode benadering. De groene visie kan door een overheid alleen realistisch worden ingezet binnen de interne organisatie. Koeleman heeft ook beschreven op welke wijze mensen ertoe gezet kunnen worden te veranderen. Deze uitgangspunten zijn in een organisatiekundige theorie wellicht waar maar binnen complexe netwerken slecht toepasbaar door de vele afhankelijkheden en het democratisch gehalte van het netwerk. De meeste punten zijn al min of meer ter sprake gekomen, maar op een rijtje is dit wel een goede weergave van visies die binnen de (communicatie)wetenschap aangehangen kunnen worden.

Mensen zullen veranderen als je:

Geel

- belangen bij elkaar brengen;

- ze kunt dwingen tot het innemen van bepaalde standpunten;
- win-win situaties kunt creëren.

Blauw

- van te voren duidelijk een doel formuleert;
- een goed stappenplan maakt en deze stappen monitort;
- alles stabiel houdt en complexiteit reduceert.

Rood

- ze op de juiste manier prikkelt;
- HRM-instrumenten inzet voor belonen en motiveren;
- mensen iets teruggeeft als je hen iets geeft.

Groen

- ze bewust maakt van nieuwe zienswijzen;
- ze kunt motiveren om te leren;
- gezamenlijk leersituaties kunt creëren.

Wit

- uitgaat van de wil van de mens;
- de eigen energie van de mensen aan bod laat komen;
- eventuele blokkades wegneemt.

De precieze invulling is verder in de literatuur te vinden, wel wordt nog de strategie voor het witdenken gegeven. Deze strategie lijkt, qua bepaalde aspecten namelijk erg op de losse visie op communicatie die aan het begin van dit hoofdstuk is weergegeven. Dit terwijl dat op basis van de boven genoemde uitgangspunten moeilijk te verklaren is.

Tabel 6.4: Witdenken

Hoofdstrategie	Dialogiseren
Communicatiedoel	<ul style="list-style-type: none"> - communiceren = interactie = veranderen - zelf betekenis geven en patronen ontdekken
Wie	<ul style="list-style-type: none"> - wie wat te zeggen heeft
Wat	<ul style="list-style-type: none"> - feiten (zonder voorgekookte interpretaties) - beelden, sprookjes, verhalen - andere paradigma's om te helpen herkaderen
Wanneer	<ul style="list-style-type: none"> - als er behoefte aan is
Hoe, type interventie	<ul style="list-style-type: none"> - Open processen, groepsdiscussies e.d.

6.7 Wiio's wetten der communicatie

Dan tot slot de zes wetten van Wiio om de communicatiewetenschap nog eenmaal met de benen stevig op de grond te krijgen en een 'referentiekader' te scheppen voor de toepasbaarheid van communicatie. De wetten worden door Goldhaber (1993) aangehaald om aan te geven wat hij door de jaren heen heeft ontdekt. Even in het Engels want dat klinkt zo mooi.

Tabel 6.5: Wiio's wetten

The first law:	<i>Communication usually fails – except by chance</i>
	<i>1. If communication can fail, it will.</i>
	<i>2. If communication cannot fail, it nevertheless usually does fail.</i>
	<i>3. If communication seems to succeed in the way intended, it must be in a way it was not intended.</i>
	<i>4. If you are satisfied that your communication is bound to succeed, it is then bound to fail.</i>
The second law	<i>If a message can be understood in different ways, it will be understood in the way it does the most harm.</i>
The third law	<i>There is always someone who knows better than you what you mean by a message.</i>
The fourth law	<i>The more communication there is, the more difficult it is for communication to succeed.</i>
The fifth law	<i>In mass communication it is not important how things are; the important thing is how things seem to be.</i>
The sixth law ¹⁰	<i>The importance of a news item is inversely correlated with the square of distance.</i>

¹⁰ Goldhaber (1993) schrijft dat de laatste wet is toegevoegd om te bewijzen dat Wiio geen onzin spreekt. Wellicht is het de enige wet waarover discussie mogelijk is.

7 Naar een nieuw model

7.1 Inleiding

Aan de hand van de in de vorige hoofdstukken naar voren gekomen inzichten zal hier getracht worden een model neer te zetten welke moet dienen als de eerste aanzet naar denken over communicatie ten aanzien van beleidsvorming binnen een complexe netwerkomgeving. Om te beginnen zullen de kaders scherp gesteld worden. Vervolgens wordt de werkwijze binnen het proces weergegeven om uiteindelijk te komen tot een weergave van de specifieke aandachtspunten.

7.2 De kaders

Het nieuwe model moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Een van de belangrijkste voorwaarden is het recht op communicatie zoals de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie heeft aanbevolen. In hoofdstuk vijf is dit recht in perspectief geplaatst er is gekomen tot de volgende omschrijving:

De overheid staat open voor informatie en ideeën en streeft ernaar kenbaar te maken deze tot zich genomen te hebben. De overheid communiceert besluiten en stelt waar nodig of gevraagd haar relevante feitenkennis ter beschikking, al dan niet voorzien van een eigen interpretatie van deze feiten. Waar constructief wordt de dialoog aangegaan. Dit hoeft, afhankelijk van het onderwerp, echter niet per definitie het geval te zijn, maar mag de informatiebehoefte van het publiek niet in de weg staan.

Een volledig technisch-rationeel proces van beleidsvorming past slecht bij dit recht op communicatie, maar dat wil niet zeggen dat meteen overgestapt moet worden op een volledig interactieve benadering. De benadering moet passen bij het onderwerp. Recht op communicatie is een verbreding van de term recht op informatie. Recht op informatie kan als een smalle benadering worden gezien waarbij de informatie in de praktijk voornamelijk zal bestaan uit het mededelen van genomen besluiten. Communicatie impliceert een bredere visie. Zo hoeft communicatie niet alleen over de inhoud te gaan en zich te beperken tot het verstrekken van informatie in verschillende fasen. Het kan ook gaan om communicatie ten aanzien van het proces. Op dit punt zit de commissie zichzelf een beetje in de weg door het punt voorlichting over niet-aanvaard beleid op te nemen (zie bijlage 1). Informatie moet feitelijk en zakelijk van toon zijn zo stellen zij. Communiceren over de perceptie van de context en dus de werkelijkheid, lijkt daarmee uitgesloten te worden. Dit is een zeer beperkende factor binnen de onderhandelingen in het besluitvormingsproces en de laatste stappen in het sorteren van alternatieven. Het gaat uit van een sterk positivistische kijk op de wereld. Omdat het lastig is te definiëren wat 'feitelijke informatie' in deze context inhoud, zal voornamelijk uitgegaan worden van zakelijk met als doel als overheid een verheven positie in te nemen binnen het speelveld van 'gelijken'. Een bepaalde mate van gezag blijft wenselijk (Etzioni, 1968).

Het beleidsvormingsmodel moet vervolgens in de tijd passen. Dit betekent impliciet dat de interactieve mogelijkheden binnen beleidsvorming benut dienen te worden. Toch

moet meer voorzichtigheid betracht worden bij het gebruik van de term interactieve beleidsvorming. Sterker nog, wellicht zou het beter zijn de te mijden gezien de implicaties die het meebrengt. Wie interactieve beleidsvorming zegt tegen een leek zegt al snel 'invloed op het beleid alsmede het proces'. Dit is niet zonder meer waar en kan voor de eerder genoemde discrepantie in verwachtingen zorgen. Wat dat betreft hadden De Caluwé en Vermaak (in navolging van De Bono) wel een goed punt om hun benaderingen te vernoemen naar kleuren. Voor de insiders begrijpelijk, maar zonder dat de term voor outsiders al een bepaalde lading heeft. Hoewel de wens tot interactie mee wordt genomen in het model, zal het model dus expliciet niet als interactief model worden aangeduid, mede gezien het feit dat hoewel een groot deel van de participatieladder bestaat uit gradaties van interactie, informeren binnen beleidsvorming tot nu toe nog de meest voorkomende communicatievorm lijkt.

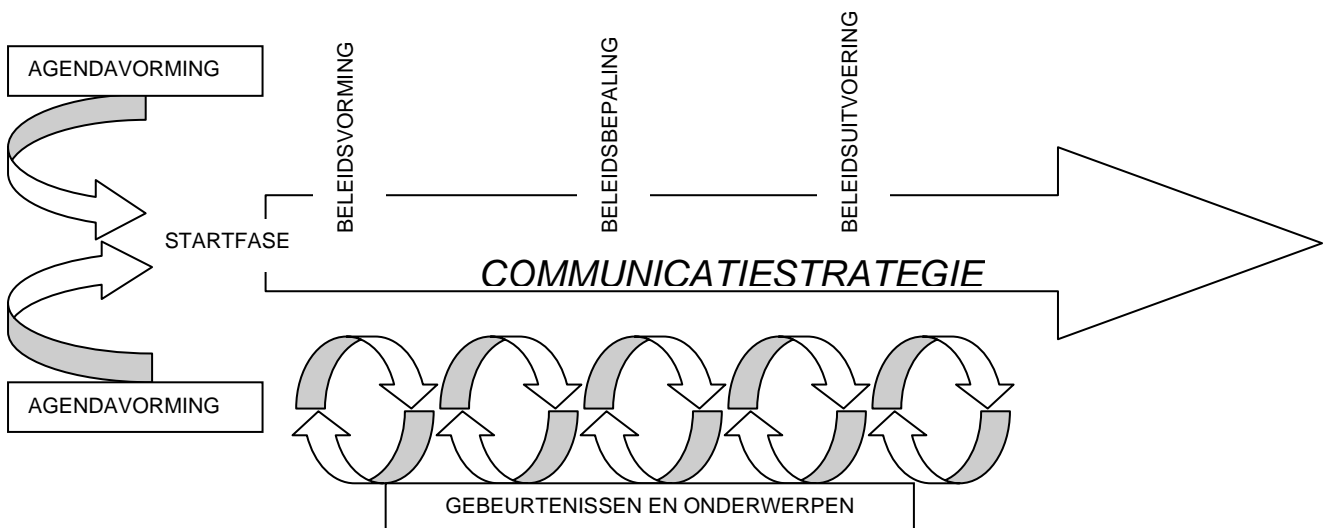
Dan tot slot het proces. Wanneer bepaalde keuzen zijn gemaakt, dienen deze ook daadwerkelijk tot het einde van het proces volgehouden te worden. Dit lijkt een overbodige opmerking, maar dit gebeurt lang niet altijd. Naarmate de beleidsvorming moeilijker gaat, hebben beslissers steeds sterker de neiging terug te grijpen naar meer 'ouderwetse' vertrouwde methoden die beter omschreven kunnen worden door de beslistheorie. Etzioni (1967) wees hier al deels op door te stellen dat grote, fundamentele beslissingen vaak niet incrementeel worden genomen. Wat wel en geen fundamentele beslissingen zijn wordt bepaald door de omgeving en de omstandigheden. Als zich daarin drastische veranderingen voordoen, is het tijd voor fundamentele herbezinning op de te volgen koers. Dit is ook het geval wanneer de kleine stapjes niet tot verbetering leiden (Geul, 1998). Naar het nemen van beslissingen in complexe omgevingen is ook specifiek onderzoek gedaan. Een dergelijk onderzoek is het door Brehmer (1999) beschreven NEWFIRE. Het onderzoek wordt gedaan aan de hand van een brandbestrijdingsmodel waarin de complexiteit van de te bestrijden brand wordt opgevoerd. Aan de hand van eerder gegeven instructies dienen chefs te besluiten hoe het vuur op een zo efficiënt mogelijke wijze te blussen. Het blijkt dat naarmate de complexiteit toeneemt de aangereikte theorieën worden vergeten en vertrouwde methoden worden toegepast die wellicht niet efficiënt zijn, maar waarmee wel de brand wordt geblust. Vrij vertaald: er wordt een overschot aan mankracht ingezet in de hoop dat er niet ergens anders brand uitbreekt.

Dit is een goede metafoor voor wat in beleidsvormingsprocessen ook vaak is te zien. Wanneer er plots gebeurtenissen plaatsvinden (bijvoorbeeld de moord op Theo van Gogh) die van directe invloed zijn op al lopende processen, hebben vooral direct betrokkenen (politici) de neiging om zich ongeïnformeerd, vanuit het eigen denkkader, volledig los van het proces te uiten. Bij de besluitvorming ten aanzien van de bezuiniging op de sociale zekerheid werd zelfs teruggегrepen op dwangmatige middelen als het onder druk zetten van gesprekspartners, met een averechts effect. De gekozen weg dient dus te worden bewandeld, juist om te voorkomen dat escalaties ontstaan door ondoordacht handelen. Ondoordacht en ongenueanceerd handelen levert immers vaak ondoordacht en ongenueanceerd handelen op als reactie.

7.3 Het dirigentmodel

7.3.1 Het communicatiemodel

Het model valt uiteen in twee delen. Om te beginnen gaat het om de te volgen strategie. Bij de positionering van het onderzoek in hoofdstuk zes is al naar voren gekomen dat de deskundige die de communicatie als taak heeft in feite op dient te treden als een dirigent. Hij geeft de overkoepelende flow aan en de muzikanten geven daaraan invulling door het bespelen van de instrumenten. Welk instrument op welk moment ingezet worden staat nog niet vast. De dirigent houdt zich dus niet zelf bezig met de specifieke instrumenten maar geeft een bepaald doel en een kader aan en besteedt de ontwikkeling van het instrument uit. Het is wel wenselijk dat de deskundige kennis bezit op dit instrumentele valk om de toepasbaarheid in te kunnen schatten. Deze benadering verwijst al impliciet naar een incrementele kijk op communicatie binnen een complex netwerk. Het model is gevisualiseerd in figuur 7.1.



Figuur 7.1: Dirigentmodel

De communicatiestrategie wordt in de startfase vastgelegd op basis van de uit de agendavormingsfase afkomstige onderwerpen en informatie. De agendavormingsfase dient een zeer open fase te zijn waarin de overheid de vinger aan de pols houdt. In deze fase vindt immers de (maatschappelijke) discussie plaats op basis waarvan een onderwerp op de beleidsagenda komt. Deze informatie kan van belang zijn voor de keuzen die in de startfase moeten worden gemaakt.

In de startfase worden dus keuzen gemaakt ten aanzien van de beleidsvorming, beleidsbepaling en beleidsuitvoering. Welke factoren hierin een rol spelen en welke keuzemogelijkheden er zijn, komt in het keuzemodel in de volgende paragraaf naar voren. De cycli onder de overkoepelende strategie geven de adhoc gebeurtenissen en de ingeplande onderwerpen aan waarover gecommuniceerd dient te worden. Deze cycli zijn in hoofdstuk zes reeds uitgewerkt, maar voor de volledigheid wordt het handelingsmodel op de volgende pagina herhaald.

Hoofdfase	Deelfase	Handeling
Zodra er iets gebeurt vaststellen of en in hoeverre de gebeurtenis van invloed is op het beleidsvormingsproces.		
DATA COLLECTEREN		Informatie verzamelen maar ook uitwisselen
DE DATA ORDENEN EN INTERPRETEREN EN HET PROBLEEM DIAGNOSEREN	Data ordenen en interpreteren 'sense making'	Ervaringen uitwisselen
	Diagnosering	Iedere betrokken partij voor zichzelf, maar uitwisseling
OPTIES KIEZEN, BESLUITEN NEMEN EN PLANNEN	Alternatieven kiezen	Beperkte interactie
	Besluiten nemen	Door de verantwoordelijke, standvastig maar met uitleg
	Planning	In samenhang met externe factoren
HET PLAN IMPLEMENTEREN EN ACTIE ONDERNEMEN		Volgens het plan, met uitleg, maar flexibel

De evaluatiefase die normaliter wel in de beleidscyclus vermeldt is, wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat die fase op zich niet van invloed is op het ontstaan van beleid, maar bijdragen levert voor aanpassing van beleid of het proces.

7.3.2 Het keuzemodel

Aan de hand van het volgende model kunnen in de startfase keuzen gemaakt worden ten aanzien van de procesmatige, communicatieve invulling van de beleidscyclus. Het gaat hierbij om een beargumenteerde keuze ten aanzien van een bestuurskundige benadering en de communicatieve consequenties en mogelijkheden die dit met zich meebrengt.

Agendavorming


Hoewel deze fase niet wordt meegenomen in het keuzemodel, moet er wel een opmerking gemaakt worden ten aanzien van de problematiek acceptatie. Wanneer een onderwerp uit deze fase komt, dient de ernst van de problematiek algemeen geaccepteerd te zijn of dient deze acceptatie door middel van communicatie in de startfase bewerkstelligd te worden. Het gaat hier om de eerste van de 5 stappen van Van Woerkum (1997) welke doorlopen dienen te worden om te komen tot acceptatie van het uiteindelijke besluit.

Startfase

Op deze fase heeft het keuzemodel betrekking. Er moet echter ook in deze fase eerst aandacht worden besteed aan de acceptatie stappen. Het gaat hier om de vraag of de overheid daadwerkelijk in moet grijpen. Wanneer het antwoord op deze vraag positief is moet ook deze overweging aan het publiek gecommuniceerd worden om draagvlak voor deze keus te bewerkstelligen. Vooral wanneer een interactief proces zou volgen is algemene acceptatie op dit punt belangrijk voor het verdere verloop van het proces. Aan de hand van de informatie uit de agendavormingsfase

Beleidsvoorbereiding

Na het besluit dat ingegrepen moet worden, worden de eerste keuzen gemaakt om te komen tot een strategie. De communicatie dient er in deze fase op gericht te zijn, ongeacht de keuze voor een bepaalde strategie, de vertrouwensrelaties tussen de diverse partijen te waarborgen. Dit betekent dat de gemaakte keuze voor een bepaalde strategie goed onderbouwd dient te zijn. Deze onderbouwing kan gedaan worden aan de hand van de keuzefacetten. Afweging op dit continuüm leidt immers tot een keus voor een bepaalde strategie.

Beleidsvoorbereiding				
Benadering			Mate van participatie/rol burger	Meebewegende Strategie
	Beschrijving handeling	Keuzefacetten		
Technisch-rationeel	Informatie van experts inwinnen en burgers over besluiten informeren	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig tijd - Weinig macht afstaan - Veel informatie beschikbaar - Weinig belang acceptatie 	Informeren Raadplegen	Informeren Ondersteunen
Incrementeel	Experts leveren kaders/alternatieven En burgers voorzien deze van commentaar	<ul style="list-style-type: none"> - Onderwerp complex - Onderwerp omstreden - Noodzaak vastgesteld 	Informeren Adviseren	Informeren Faciliteren
Interactief	Burgers, organisaties, deskundigen en beleidsmakers stellen samen een plan op	<div style="text-align: center;">  </div> <ul style="list-style-type: none"> - Veel tijd - Macht delen geen probleem - Weinig informatie beschikbaar - Belang acceptatie groot - Onderwerp relatief overzichtelijk - Onderwerp niet omstreden - Noodzaak niet vastgesteld 	Informeren Adviseren Coproductie	Informeren Faciliteren Participeren


De uitkomst van dit deelproces moet geaccepteerd worden als effectief, realistisch en inpasbaar. Ook voor deze punten dient derhalve in de communicatie aandacht te zijn.

Beleidsbepaling

Het aantal keuzefacetten is teruggelopen, maar ook in voor deze fase kan een keuze voor een bepaalde benadering gemaakt worden die in principe los staat van de keuze voor de vorige fase. Als gekeken wordt naar gen-technologie is in de eerste fase bijvoorbeeld gekozen voor een incrementele benadering. De afweging kan zijn geweest dat hoewel tijd, het delen van macht geen probleem waren en de beschikbare informatie gering was, het onderwerp aan de andere kant te complex en omstreden was om interactieve beleidsvorming toe te passen. Er is gekozen de communicatieve nadruk te leggen op het informeren zodat de burgers vervolgens konden adviseren. De uitkomst wordt als het goed is als effectief en inpasbaar gezien, de vraag is echter of hij ook rechtvaardig of moreel verantwoord wordt geacht. Dat laatste acceptatievraagstuk speelt in de bepalingsfase een rol.


Er kan nu opnieuw een afweging gemaakt worden tussen de punten op het continuüm. De overweging kunnen nu zijn dat de noodzaak voor gen-technologie nog niet zijn

vastgesteld, macht delen geen probleem is en het belang van acceptatie groot wordt geacht. Er kan dan gekozen worden voor een interactieve benadering. Bindende referenda zijn hier een voorbeeld van, hoewel deze in ons land niet snel worden toegepast. Er is een risico dat het voorstel wordt afgewezen en dat de voorbereidingsfase deels opnieuw moet worden doorlopen of het voorstel wordt aangepast. Dit hoeft niet eindeloos door te gaan omdat de keuzen in feite opnieuw gemaakt kan worden als de positie op het continuüm anders wordt. Het mag natuurlijk nooit zo zijn dat dit gebeurt omdat de beleidsbepaler zijn zin niet krijgt, maar wanneer hij niet bereid was macht af te staan had hij ook nooit voor interactie gekozen. Uitkomst van deze fase zou theoretisch ook een afwijzing van beleid kunnen zijn, bijvoorbeeld als het gaat om gen-technologie. Ook dit dient geaccepteerd te worden als rechtvaardig.

Beleidsbepaling				
Benadering			Mate van participatie/rol burger	Gemengde strategie
	Beschrijving handeling	Keuzenfacetten		
Technisch-rationeel	Beleidsvoorstel inbrengen	- Weinig macht afstaan - Weinig belang acceptatie - Noodzaak vastgesteld	Na afloop informeren	Onderhandelen (met parlement)
Incrementeel	Burgers adviseren politici beslissen		Adviseren	Onderhandelen (met organisaties)
Interactief	Gezamenlijk, democratisch besluiten		Meebeslissen	Gemeenschappelijke visie
			- Macht delen geen probleem - Belang acceptatie groot - Noodzaak niet vastgesteld	

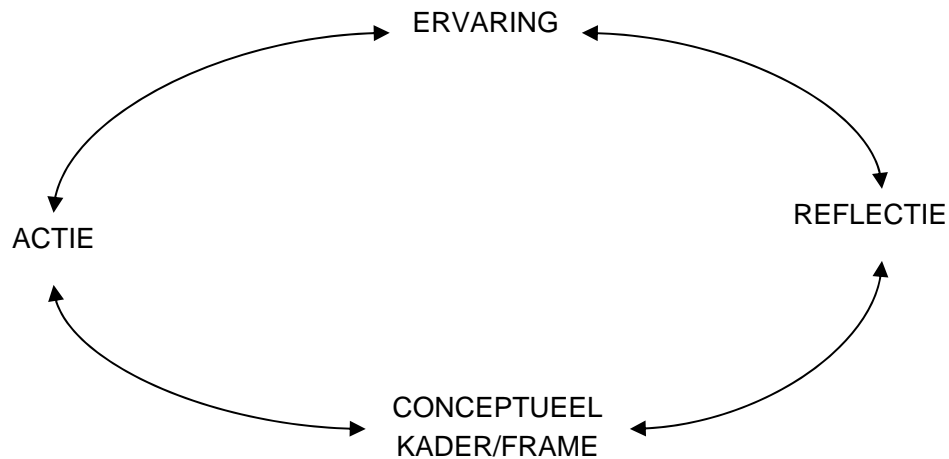
Beleidsuitvoering

Het beleid is in principe geaccepteerd als rechtvaardig. Toch moet ook in deze fase de vinger aan de pols worden gehouden. In sommige gevallen moet beleid verder ingevuld worden, in andere gevallen zijn de consequenties voor burgers groot en is er behoefte aan aanvullende informatie of de uitvoerende instantie moet in de gaten gehouden worden. In deze fase komen immers problemen regelmatig aan het licht.

Beleidsuitvoering				
Benadering			Mate van participatie/rol burger	Tegenbewegen of meebewegen
	Beschrijving handeling	Keuzenfacetten		
Technisch-rationeel	Opdracht verstrekken	- Weinig macht afstaan - Weinig belang acceptatie	informeren	Dwang/pressie
Incrementeel	Burgers adviseren politici beslissen		Adviseren	Overtuigen
Interactief	Invulling beleid in samenspraak met belanghebbenden bewerkstellen		Meebeslissen	Faciliteren
			- Macht delen geen probleem - Belang acceptatie groot	

Evaluatie

Het is in dit stadium moeilijk aan te geven waar de diverse keuzenelementen ten opzicht van elkaar op het continuüm zouden moeten liggen om tot een bepaalde benadering te komen. Op dit moment moet intuïtief gekozen worden. Dit zou ondervangen kunnen worden door onderzoek te doen, maar bij gebruik doet zich ook een leerproces voor. Wellicht kunnen evaluatie's op dit punt voor toegevoegde waarde kunnen zorgen. In deze kan de leercyclus van Kolb (1984) aangehaald worden welke in figuur 7.2 is weergegeven.



Figuur 7.2: De leercyclus gebaseerd op Kolb (1984)

Aan de continue wisselwerking is af te leiden dat zowel kaders als de actie gebaseerd op deze kaders en ervaring op ieder gewenst moment aangepast kunnen worden. Dit is ook wat nagestreefd wordt met het dirigentmodel op communicatie. Aan de hand van toenemende kennis en ervaringen kunnen de verschillende fasen aan de behoeften worden afgestemd om zo de kloof tussen de behoeften en wensen van burgers en het politiek handelen van de overheid te verkleinen.

8 Conclusie en discussie

8.1.1 De ontwikkelingen

Deze scriptie is opgebouwd uit twee verschillende, maar samenhangende delen. In het eerste gedeelte zijn de ontwikkeling ten aanzien van de maatschappij, het denken over beleid ontwikkelen en communicatie beschreven om een beeld te creëren van de situatie zoals die in Nederland nu is. Deze situatieschets biedt het kader voor het denken over communicatie binnen beleidsvormingsprocessen. Op basis van de opgedane inzichten kunnen een aantal aandachtspunten worden onderscheiden waarmee bij het ontwikkelen van beleid rekening dient te worden gehouden. Deze inzichten vormen het antwoord op de eerst gestelde onderzoeksvraag over de ontwikkelingen binnen de maatschappij, de beleidontwikkeling en de communicatie.

1. Individualisme

Onder druk van het kwalitatief individualisme loopt de Nederlandse samenleving het gevaar haar eenheid (verder) te verliezen. Bij een toenemende drang naar 'vrijheid' boven 'gelijkheid' zullen contrasten tussen groeperingen toenemen en zullen deze ook ongenueanceerder geuit worden. Het gevolg hiervan kan een afname van wederzijds begrip, respect en vertrouwen zijn. Individualisme is de sterkste maatschappelijke kracht.

2. Instituties & organisaties

Onder invloed van de-institutionalisering, de-traditionalisering, privatisering, fragmentering en heterogenisering van waardenoriëntatie zouden de in punt 1 beschreven processen theoretisch teruggedrongen moeten worden omdat op lange termijn een samenleving zou ontstaan die bestaat uit een verzameling van unieke individuen die gelijk zijn in hun individualiteit. De praktijk heeft echter uitgewezen dat er meer sprake is van een herverdeling van individuen en er dus sprake is van re-institutionalisering, zonder het 'lijfelijk' aanwezig zijn van een institutie. Dit maakt het beschrijven van (doel)groepen complex en maakt het communiceren vanuit de overheid tot een probleem.

3. Informalisering

Door de verschuiving in waardenoriëntaties is ook de houding van burgers ten opzichte van de overheid veranderd. Ook de overheid zelf probeert zich informeler op te stellen en door middel van interactie met het publiek tot een nieuw imago en een vertrouwensband te komen¹¹. Informalisering ten opzichte van de toegankelijkheid van de overheid is in deze ook wenselijk. Informalisering ten aanzien van beleidsvorming dient echter grenzen te hebben. De overheid dient zich op dat moment te positioneren als eindverantwoordelijke en beslisser.

4. Informatisering

Informatie is er in overvloed, vaak ter ondersteuning van diverse standpunten en in principe voor iedereen toegankelijk. Deze brede toegankelijkheid van informatie maakt

¹¹ Zie bijvoorbeeld de campagne van de belastingdienst

het communicatief 'manipuleren' van informatie vaak contraproductief en kan de vertrouwensrelatie tussen overheid en andere actoren ernstig schaden.

5. Internationalisering

Mede door de internationalisering komt het Nederlands economisch denken onder druk te staan, daarnaast heeft de internationalisering ook invloed op het maatschappelijk denken van mensen en de individualisering. Dit heeft ertoe geleid dat het Nederlandse beleid ten aanzien van de economie en de sociale zekerheid in een ander daglicht is komen te staan. Tot slot heeft Europa een directe invloed op beleid dat in Nederland wordt ontwikkeld.

6. Intensivering

Nederlanders proberen hun ervaringen te maximaliseren. Dit wil zeggen dat zij in extremere mate zullen handelen waar het gaat om sterke overtuigingen als wanneer hun financiële en maatschappelijke zekerheden op het spel komen te staan. Mensen zijn waar nodig bereidwillig zich te verzetten. Daarnaast blijven mensen de behoefte hebben als individu deel uit te maken van een collectief gelijkgezinden.

7. Beleidsontwikkeling

Er zijn vele verschillende modellen en zienswijzen op beleidsvorming en geen enkele visie zal sluitend zijn of het proces exact beschrijven. Toch probeert de overheid wel te komen tot beschrijvingen van toepassingsmethoden van specifieke benaderingen, getuige Erkens (2004). Beschrijvingen gaan echter vaak uit van een specifieke overheersende benadering en hebben weinig oog voor de dynamiek van het proces en de realiteit van de daadwerkelijke handelingsstrategieën.

8. Communicatie

Evenals bij de beleidsontwikkeling spelen ook ten aanzien van de communicatie verschillende benaderingen een rol. De communicatievisie dient immers aan te sluiten op de beleidsbenadering in een bepaalde fase. Een overkoepelende supervisor lijkt de beste oplossing om het (communicatie)proces mede op te zetten en vervolgens te bewaken. Communicatie levert in deze niet enkel een instrumentele maar ook een planmatige bijdrage.

Bovengenoemde aandachtspunten vormen de basis voor het denken over communicatie in een beleidsmatige, maatschappelijke context. De in het eerste hoofdstuk beschreven ontwikkelingen staan echter niet stil en zullen in de toekomst in de gaten dienen te worden gehouden omdat ze van invloed kunnen zijn op de keuzefacetten zoals in het model genoemd. Het is daarom ook niet zinvol uitvoerig onderzoek te doen naar hoe de keuzefacetten gehanteerd moeten worden. Het is beter tot toepassing te komen volgens het op Kolb (1984) gebaseerde leerproces.

8.1.2 *Het beleidsproces*

Het beleidsproces is op zeer veel verschillende wijzen vormgegeven, maar in de basis blijven de agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsuitvoering de belangrijkste elementen. Binnen het beleidsproces spelen inzichten uit de bestuurskunde, de organisatiekunde en de communicatiewetenschap een belangrijke rol. De disciplines staan echter niet op gelijke voet met elkaar. De

communicatiewetenschappelijke inzichten spelen vooral een uitvoerende en niet zozeer een beleidsontwikkende rol. Het kijken naar het proces vanuit verschillende perspectieven biedt bruikbare inzichten en deze worden ook toegepast. Voor de consequenties van het toepassen van deze inzichten voor andere facetten van het proces, als bijvoorbeeld de communicatie, is op het moment echter weinig, of vooral eenzijdig aandacht.

8.1.3 *De communicatiewetenschap*

Het is niet de bedoeling van deze scriptie de communicatiewetenschap of de communicatiedeskundige te positioneren in het beleidsproces. Het gaat erom dat de inzichten in het proces gebruikt worden. Een logische stap zou zijn het model bij de beleidsontwikkelaars, beleidsambtenaren, te introduceren. Communicatie kan het best ingezet worden om een brug te slaan tussen de diverse disciplines en daaruit voortkomende modellen en methoden en van het gehele proces van beleidsvorming een samenhangend geheel te maken.

8.1.4 *Het model*

Tot slot is ook hier het gepresenteerde keuzemodel een herziene weergave van beleidsontwikkeling, vanuit een ander dan een beleidskundig perspectief. Wanneer de maatschappelijke ontwikkelingen direct gecombineerd worden met de bestuurskundige, ontstaan er voor de communicatie richtlijnen voor de invulling van het proces aan de hand waarvan op een gestructureerde wijze tot keuzen kan worden gekomen die wellicht de kloof qua vertrouwen en betrokkenheid tussen overheid en burgers kan doen verkleinen. Communicatie kan vanuit dit perspectief dan ook een bijdrage leveren aan het proces van beleid ontwikkelen, door de overheid, in een complexe netwerk omgeving en dus ook aan veranderingsprocessen geïnitieerd door de overheid.

9 Aanbevelingen

9.1 De benadering

- *Wakker de dialoog aan*

Om te voorkomen dat het respect, het begrip en het vertrouwen tussen de verschillende groepen binnen de samenleving verder afneemt of om te bereiken dat deze zaken juist weer toenemen, moet de dialoog tussen burgers (uit verschillende groepen) binnen de samenleving actief op gang gehouden worden.

- *Kom tot een herbezinning op institutie en communiceer en faciliteer*

De overheid zou een herziene visie op rollen en posities welke burgers innemen moeten ontwikkelen om een sterkere band met het publiek te verkrijgen. Een herbezinning op de posities en de werkbaarheid van en met de bestaande instituties zou waardevol zijn. Discussie met belangenorganisaties zouden niet geschuwd maar juist aangewakkerd moeten worden. Ook het actief betrokken zijn van burgers bij belangenorganisaties/instituties zou gestimuleerd en beloond moeten worden, juist als dergelijke instituties de verschillende groepen in de samenleving bij elkaar kunnen brengen. Communiceren met en het faciliteren van groepen kan al een beloning zijn. Voorbeelden zijn initiatieven als Dwarsstraat van de AVRO (2002) en Marsdijk in Assen¹². De overheid zou hierin een actievere rol kunnen spelen.

- *Wees open maar communiceer de positie van verantwoordelijke en beslisser.*

De overheid is er voor de burgers en deze dienen dan ook toegang te hebben tot deze overheid. Zij moeten hun standpunten kenbaar kunnen maken en de overheid moet aangeven deze kennis tot zich genomen te hebben. Indien relevant moet ook de overheid haar standpunten naar het publiek toe communiceren, iets dat verder gaat dan enkel het informeren over besluiten, maar ook een uitleg inhoud. In deze context bestaat er dus een informele band tussen burger en overheid. Tegelijk moet de overheid haar eigen positie vastleggen en deze naar het publiek communiceren. Daarbij moet aandacht zijn voor de verantwoordelijkheid van de overheid en haar taak als beslisser in zaken waar de samenleving niet tot oplossingen van problemen komt. Door middel van communicatie moet dus een wederzijdse vertrouwensband ontstaan ten aanzien van het nemen van verantwoordelijkheden en het komen tot maatschappelijk verantwoorde beslissingen.

- *Zie in en accepteer dat informatie op brede schaal toegankelijk en manipuleerbaar is.*

Dit houdt in dat het selectief informeren van burgers door met gegevens te komen die een bepaald voorstel ondersteunen vaak niet leidt tot steun voor het voorstel. Meer resultaat kan worden gesorteerd wanneer in de informatiestroom juist aandacht is voor conflicterende visies. Wanneer in de dialoog een bepaald voorstel stand kan houden, zegt dit iets over de kwaliteit van het voorstel.

¹² Zie referenties: www.formaat.nl & www.ncpreventie.nl

- *Houdt in de gaten op welke wijze het denken in Nederland onder invloed van de internationalisering veranderd en sta hier kritisch tegenover.*

Als bepaald beleid dat door een ander land gevoerd wordt ten aanzien van een onderwerp bijvoorbeeld 'werkt', kan het geen kwaad dit beleid over te nemen Geul (1998) noemt dit het Japanse model van beleid ontwikkelen. Het is echter niet zo dat de gebruikte methoden ook zonder meer in Nederland zullen werken. De roep om het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid aan te passen om het land concurrerend te houden in de wereldmarkt kan bijvoorbeeld gerelativeerd worden naar het overnemen van beleid dat zich in andere landen bewezen heeft en verre te blijven van beleid dat niet werkt. Om dit te kunnen doen moet er op toegezien worden dat er een brede stroom van informatie tot de beleidsmakers komt.

- *Intensivering zorgt voor bedreigingen en kansen, heb oog voor beiden.*

Mensen zijn bereid zich te roeren wanneer er waarden op het spel staan die zij hoog in het vaandel hebben staan, of wanneer zij voor ogen hebben een bepaald voordeel te behalen of een nadeel af te wenden. Het handelen van mensen ken in deze dus een zeker voorspelbaar karakter. Ten aanzien van het vormen van beleid dient hiermee rekening gehouden te worden. Afhankelijk van het onderwerp is een inschatting te maken van de te verwachten tegenargumenten, tegenstanders (in de zin van groeperingen) en de bereidheid tot actie. Bij de invulling van de beleidscyclus is hiermee, tot op bepaalde hoogte, rekening te houden. Omgekeerd zijn mensen dus ook te bewegen wanneer door de overheid een bepaald voordeel wordt geboden danwel een nadeel wordt afgewend. Wederom is Dwarsstraat een voorbeeld. De insentive moet echter groot genoeg zijn en na verwachting zal het door de doelgroepbepaling problematiek moeilijker worden bij groepen en/of individuen een geschikte insentive te vinden. Ze zijn er echter meestal wel.

- *Binnen beleidsontwikkeling moet oog zijn voor de diverse benaderingen die in de loop der jaren zijn ontwikkeld en deze dienen vrij, naar geschiktheid per onderwerp en fase te worden ingezet.*

Moderne benaderingen kunnen hierin een even belangrijke rol spelen als wat 'oudere'. Deze denkwijze kent raakvlakken met het door Etzioni (1967) ontwikkelde incrementalisme, maar er is op een andere wijze invulling aan gegeven. Binnen beleidsvorming spelen dus verschillende benaderingen op verschillende momenten een rol. Communicatie dient in een vroeg stadium, in de planning/startfase, al een rol te spelen ten aanzien van de invulling van de beleidscyclus.

Op deze wijze kan communicatie een planmatige bijdrage leveren aan het proces van beleidsontwikkeling. Deze aanbevelingen en het model kunnen als handvat dienen voor de wijze waarop vanuit een communicatiekundig perspectief naar het proces van beleidsvorming kan worden gekeken.

9.2 Voor de toekomst

Naar de keuzefacetten zou onderzoek gedaan kunnen worden. Ze volgen nu uit de kaders welke zijn opgezet voor beleidsvorming en interactieve beleidsvorming in het bijzonder. Naar welke facetten echt een rol spelen en hoeverre is onderzoek te verrichten. Het is echter niet de bedoeling een waardemodel vast te leggen.

Het gehele hier gepresenteerde model is een aanzet tot het verder vanuit een communicatiekundig perspectief denken over het proces van beleidsontwikkeling. Experimenteren of het model toepassen kan wellicht voor verdere interessante inzichten zorgen.

10 Literatuur

Gedrukte literatuur

Aarts, N. & Maarleveld, M. (1999). Interactieve beleidsvorming. In: Van Woerkum & Van Meegeren (red.). *Basisboek communicatie en verandering*. Amsterdam: Boom

Allison, G.T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Boston: Little, Brown

Arentsen, M.J. & Lulofs, K.R.D. (1993). Het bepalen van overheidsbeleid. In: Brehmer, B. (1999). Reasonable decision making in complex environments. In: Juslin, P. & Montgomery, H. *Judgment and decision making*. London: Lawrence Erlbaum associates.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten & Veld, R.J. in 't (2002). *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic services

Cockman, P, Evans, B. & Reynolds, P. (1999). *Consulting for real people*. London: McGraw Hill Publishing Company

Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. In: *Administrative Science Quarterly*, 17. p. 1-25.

Dijk, J.W.A. van (1986). *Innovatie en overheidsbeleid*. Amsterdam: VU uitgeverij

Doorn, J.A.A. van (1989). *Rede en Macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*. Den Haag: VUGA

Erkens, N. (2004). *Spelregels voor interactieve beleidsvorming*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Esselbrugge, M. (2003). *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren*. Delft: Eburon

Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning: A third approach to decision making. In: *Public Administration Review*, dec, p385-392

Etzioni, A. (1968). *The active society: a theory of societal and political processes*. New York: The Free Press

Felling, A.J.A. (2004). *Het proces van individualisering in Nederland: een kwart eeuw sociaal-culturele ontwikkeling*. Nijmegen: KUN (afscheidsrede 8 januari 2004)

Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press

Geul, A. (1998). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie: zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*. Utrecht: LEMMA BV

Gils, V. Van (2003). *Interne communicatie bij veranderingen: van weerstand naar commitment*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Goldhaber, G.M. (1993). *Organizational communication. Sixth edition*. Boston: McGrawHill

Graaf, van der H. & Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Dick Coutinho

Heath, R.L. (1994). *Management of corporate communication*. Hove: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Hoogerwerf, A. (1993). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, 5^e druk. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink

Hoogerwerf, A. (1996). Veranderingen in het beleid en de beleidswetenschap. In: *Beleidswetenschap*, nr. 5, p 403-415.

Hoppe, R. (1993). Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid. In: Hoogerwerf, A. (red.) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, 5^e druk. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Hoppe, R. & Edwards, A. (1985). Beleidsvorming: benaderen in soorten en maten. In: Hoppe, R., *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpbeurt*. Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij

Irving, J. (1982). *Groupthink 2^e ed*. Boston: Houghton Mifflin

Jong, J. de (1985). Beleidsvorming, agendabouw en agendamangement. In: Hoppe, R. (red.) *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpbeurt*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (1992). 'Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels'. In: *Beleidswetenschap*, nr. 1, 32-51

Koeleman, H.T. (2002). *Interne communicatie bij veranderingen: van middelen- naar interventiedenken*. Alphen aan de Rijn: Kluwer

Kol, J. (2001). 'Wat is globalisering en tot hoe ver is het wenselijk?' In: *Economisch Statistische Berichten*, vol. 86, 816-819

- Kolb, D. (1984). *Experimental learning: Experience as the source of learning and development*. Princeton: Princeton University Press
- Korsten, A.F.A. (1993). Beëindiging van beleid. In: Hoogerwerf, A. (red.) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, 5^e druk. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Lindholm, Ch. E. (1959). "The science of muddling through". In: Lindholm, Ch. E. (1988). *Democracy and market systems*. Oslo: Norwegian University press
- Maarse, J.A.M. (1993). De uitvoering van overheidsbeleid. In: Hoogerwerf, A. (red.) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, 5^e druk. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Nathans, H. (2003). *Adviseren als tweede beroep: resultaten bereiken als adviseur*. Deventer: Kluwer.
- Rogers, E.M. & Kincaid, D.L. (1981). *Communication networks: towards a paradigm for research*. New York: Free Press
- Rooij, M. de (1992). Communicatie rond projecten. In: *projectcommunicatie*. Nr 7.
- Ruler, A.A. van (2003). *Communicatiemanagement: van kwantiteit naar kwaliteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn. In: CPB & SCP, *Trends, dilemma's en beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Schnabel, P. (2004). Het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit. In SCP, *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Scholten, O. (1996). Massacommunicatie. In: Klandermans, B. & Seydel, E. (red.) *Overtuigen en activeren: publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*. Assen: Van Gorcum
- Simon, H. (1948). *Administrative behaviour*. New York
- Slovic, P. (1987). *Perception of risk*. In: Science, vol 236, p 288-285.
- Snel, F.G. (1996). Voorbij 'engineering' en 'enlightment'. Nieuwe visies op het theorie-praktijkprobleem in de sociologie. *Beleid & Maatschappij*. nr. 3, 109-122
- Theodorson, S.A. & Theodorson, G.R. (1969). *A modern dictionary of sociology*. New York: Corwell
- Tienen, A.J.M. van (1972). 'Beleid en planning'. In: A. Hoogerwerf (red.). *Verkenningen in de politiek*. Alphen a/d Rijn, 2^e druk, deel I, p 39-49.

Windahl, S., Signitzer, B.H. & Olson, J.T. (1998). *Using communication theory*. London: SAGE publications Ltd.

Woerkum, C. Van (1997). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Woerkum, C. Van & Meegeren, P. van (1999). *Basisboek communicatie en veranderingen*. Amsterdam: Boom

Internet referenties

- Farlex:
www.thefreedictionary.com
- Formaat:
<http://www.formaat.org/nl/activiteiten/PDF/Marsdijk,%20een%20beeld%20van%200een%20wijk.pdf>
- Greenpeace:
<http://archive.greenpeace.nl/ams/gmbriefTerlouw.shtml>
- Ministerie van Algemene Zaken:
<http://www.minaz.nl/wallage/>
- Ministerie van Justitie:
http://www.justitie.nl/Images/11_7765.doc
- NCP certificatie:
<http://www.ncpreventie.nl/nieuws/2002/avrosamenveiligdwardsstraat.html>
- Nova:
http://www.novatv.nl/index.cfm?fuseaction=nieuws.details&kolumn_id=5098
- Platformgentechnologie:
http://www.platformgentechnologie.nl/publications/pressreleases/php_includes/display.php?k=dijk11
- Wordiq:
www.wordiq.com

Bijlagen

BIJLAGE 1: AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE TOEKOMST OVERHEIDSCOMMUNICATIE
BIJLAGE 2: UITGANGSPUNTEN KABINETSREACTIE

Bijlage 1

Aanbevelingen van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie

1. Maak overheidsinformatie actief openbaar
 - *Alle beschikbare informatie is te vinden op Internet*
 - *Bestuursorganen worden verplicht een activiteitenindex bij te houden*
 - *Ministeries krijgen hiervoor genoeg mensen en geld*
2. Open een regeringswebsite
 - *Breng hoofdlijnen en achtergronden van het regeringsbeleid actief en begrijpelijk onder de aandacht*
3. Voer een pro-actief mediabeleid
 - *Speel 7 dagen per week en 24 uur per dag in op de informatiebehoefte van de pers*
 - *Corrigeer feitelijk onjuiste informatie direct*
 - *Benut de audiovisuele mogelijkheden van breedband*
4. Voorlichting over niet-aanvaard beleid mag, mits...
 - *Informatie feitelijk van aard en zakelijk van toon is;*
 - *De overheid herkenbaar is als afzender;*
 - *Inhoud van het beleid centraal staat, en niet de bestuurder;*
 - *Er gecommuniceerd wordt in redelijke verhouding tot anderen (proportionaliteit) en*
 - *Duidelijk wordt aangegeven in welke fase het beleid zich bevindt en hoe het verder gaat.*
5. Voor elke doelgroep de juiste mix
 - *De communicatiemix is specifiek afgestemd op de doelgroep, in toon en middelen;*
 - *Schuw traditionele communicatiemiddelen net zo min als moderne.*
6. Lastig bereikbare doelgroepen bereik je samen!
 - *Werk samen met lokale overheid en intermediaire kaders om moeilijke bereikbare doelgroepen te bereiken.*
7. Betrek burgers eerder bij beleid
 - *Investeer in interactieve beleidsontwikkeling;*
 - *Wees bereid het beleid aan te passen op basis van goede argumenten;*
 - *Schep geen valse verwachtingen, koppel resultaten terug;*
 - *Toon interactief democratisch leiderschap.*
8. Zet een extra stap voor de democratie!
 - *Breng beleid van A tot Z actief bij groepen die (nog) niet communiceren met de overheid.*
9. Blijf bereikbaar!
 - *Monitor de bereikbaarheid en responsiviteit van de overheid;*
 - *Vergelijk de overheid met anderen;*
 - *Publiceer een jaarverslag met de resultaten.*
10. Communicatie is een managementtaak
 - *Communicatie is een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces*
 - *De communicatiefunctie is een integraal onderdeel van de managementverantwoordelijkheid in de beleidsdirecties;*
 - *Centrale directies voorlichting moeten in staat gesteld worden de regie, samenhang en de kwaliteit in de communicatie van ministeries te waarborgen.*
11. Communicatie in het regeerakkoord
 - *Het regeerakkoord bevat het strategische communicatieconcept van het kabinet;*

- *Communicatiebeleid en -doelen zijn onderdeel van de miljoenennota en de begroting.*
12. Alle vragen naar één adres
- *Burgers kunnen alle informatie vragen en vinden bij Postbus 51 Informatiedienst.*
13. Maak alle informatie digitaal
- *Alle 'papieren' informatie is ook digitaal beschikbaar.*
14. Vraag het één keer in plaats van telkens weer
- *Communiceer pro-actief met burgers; voorkom dat ze dezelfde informatie vaker moeten geven en koppel elektronische bestanden om de burger te wijzen op zijn rechten en plichten;*
 - *Burgers mogen hier - uit privacy overwegingen - zelf over beslissen.*
15. Formuleer spelregels voor interactiviteit
- *De Voorlichtingsraad (VoRa) maakt actuele spelregels voor overheidscommunicatie op basis van tweerichtingsverkeer.*
16. Waar blijft het geld?
- *Een goede centrale administratie maakt de kosten van overheidscommunicatie inzichtelijk.*
17. Investeer in communicatie
- *De invoering van de 16 aanbevelingen kan niet zonder een investering van 0,5 miljard gulden per jaar.*

Bijlage 2

Uitgangspunten kabinetsreactie

1. Hoofddoel

Hoofddoel van de communicatie van de (rijks)overheid is te voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de (rijks)overheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur.

2. Herkenbaarheid

De rijksoverheid is altijd, ongeacht het kanaal of medium, herkenbaar als deelnemer aan de communicatie, respectievelijk als (mede)afzender en/of anderzins als belanghebbend of betrokken bij informatie. Bij coproductie geeft de overheid altijd aan welk doel met deelname gediend wordt.

3. Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie

De communicatie van de overheid is altijd gericht op de inhoud van het beleid, en in dat verband tevens op het functioneren van de overheid als zodanig. Bewindspersonen zullen zelf terughoudendheid betrachten, wanneer sprake is van het gebruik van eigen media en producties van derden waaraan door de overheid wordt meebetaald. Zij treden nimmer op in coproducties en Postbus 51 spots voor radio en televisie.

4. Actieve voorlichting

De regering brengt haar beleid, alsmede de motieven en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, op actieve wijze onder de aandacht van een zo breed mogelijk publiek. Zij kan daarbij in beginsel van alle beschikbare communicatiemiddelen gebruik maken.

5. In relatie tot beleidsfase

De rijksoverheid maakt in haar communicatie en voorlichting altijd melding van de beleidsfase waarop de informatie betrekking heeft. Die communicatie is daar qua aard, inhoud, toonzetting en omvang mee in overeenstemming. Zonodig geeft de rijksoverheid hierbij aan in welke rol zij optreedt en op welke rol zij de burger aanspreekt. De communicatie in de fase van parlementair nog niet aanvaard beleid is feitelijk van aard en zakelijk van toonzetting. Dit geldt voor zowel de concrete maatregelen die worden voorgesteld, als voor de achtergronden en motieven daarvan.

6. Interactieve beleidsvoorbereiding

De regering geeft in een vroegtijdig stadium aan of, en zo ja in welke vorm, zij burgers bij de voorbereiding van plannen of maatregelen wil betrekken. Ook wordt vooraf duidelijkheid verschaft over de vraag wat er met de uitkomsten van dergelijke interactieve beleidsvormingsprocessen zal gebeuren.

7. Recht op communicatie

De rijksoverheid zorgt voor een goede bereikbaarheid voor burgers die met haar in contact willen komen. Op verzoeken om informatie, klachten e.d. wordt snel en

adequaat gereageerd. Burgers kunnen zelf een keuze maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren.

8. Voldoende en juiste informatie

De communicatie van de rijksoverheid is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om belangstellenden en belanghebbenden tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid.

9. Toegankelijk, begrijpelijk en passend.

Communicatie van de rijksoverheid is technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk. Doel en middelen zijn steeds met elkaar in overeenstemming.

10. Proportionaliteit

De rijksoverheid voldoet in haar communicatie aan het principe van proportionaliteit in geval van onderwerpen die controversieel zijn en/of onderhevig zijn aan maatschappelijke discussie en in het geval van nog niet door het parlement aanvaard beleid. De communicatie staat in die gevallen in redelijke verhouding tot de mogelijkheden van andere spelers in het maatschappelijk krachtenveld en mag niet de werking van onafhankelijke media bemoeilijken.

11. Geen vermenging

De communicatie van de Rijksoverheid wordt niet vervlochten met partijpolitieke belangen. Ook de schijn van vermenging wordt vermeden. Binnen dat uitgangspunt zijn er situaties denkbaar waarbij bewindslieden ook bij partijpolitieke optredens door overheidsvoorlichting worden begeleid.