

## **Burgers en overheidscommunicatie**

prof.dr. P.W. Tops  
dr.mr. S. Zouridis  
Centrum voor recht, bestuur en informatisering  
Katholieke Universiteit Brabant

Document vervaardigd ten behoeve van de  
commissie Toekomst Overheidscommunicatie

November 2000

## 1. Inleiding

Differentiatie, pluriformiteit en variëteit zijn kenmerken van en voorwaarden voor effectieve communicatie. Als het gaat om overheidscommunicatie heeft differentiatie in de eerste plaats betrekking op de aard van de relatie tussen overheid en burger. Als burgers een paspoort komen halen hoeven ze er geen warm, persoonlijk gesprek bij in een omgeving die hen privacy verschaft. Evenmin willen de meeste burgers bij het afhalen van het paspoort een beschouwing over de manier waarop dat tot stand is gekomen of de juridische achtergronden van paspoorten. Bij een bijstandsuitkering hoort daarentegen wel een persoonlijk gesprek, waarin de achtergronden van de aanvrager en de (juridische) achtergronden van de beslissing aan de orde komen. Voor het verkrijgen van een vergunning willen burgers zelf wel actieve inspanningen verrichten om aan informatie te komen, terwijl van het bestuur wordt verwacht dat die hen op eigen initiatief en volledig informeert. De erkenning dat de aard van de relatie betekenis heeft voor de manier waarop wordt gecommuniceerd is wezenlijk voor effectieve overheidscommunicatie.

Daarnaast wordt, in toenemende mate, erkend dat niet alle burgers hetzelfde zijn. Het gevarieerd benaderen en aanspreken van burgers vanuit hun eigen (burgerschap)stijl lijkt steeds meer noodzakelijk te worden. In de dagelijkse praktijk van overheidscommunicatie is daar vaak nog weinig van te merken. Bij inspraakprocessen krijgen burgers allemaal dezelfde brief (behalve soms allochtonen, voor wie inmiddels vertalingen beschikbaar komen) en ook bij bijeenkomsten is doorgaans weinig ruimte voor pluriformiteit. Toch zal effectieve overheidscommunicatie in de toekomst daarvoor meer ruimte moeten geven.

Tenslotte wijzen we nog op een derde vorm van differentiatie, die inmiddels klassiek is in het communicatiebeleid van overheden. Dat is de erkenning van verschillende media of, in traditionele communicatietermen, verschillende kanalen. Als gevolg van nieuwe technologieën is de keuze daartussen steeds meer een vrije kwestie geworden, die bijvoorbeeld niet wordt belemmerd door kosten of (andere) praktische drempels.

Deze bijdrage is gebaseerd op de verschillende aspecten van differentiatie zoals we die hebben onderscheiden. Drie thema's staan daarin centraal.

In de eerste plaats onderscheiden we *twee betekenislagen van communicatie*. Doorgaans wordt communicatie instrumenteel benaderd: er moet een boodschap worden overgebracht, en de centrale vraag is dan hoe dat het meest effectief kan gebeuren? Tegelijkertijd heeft communicatie ook altijd een culturele of symbolische dimensie. In de communicatielaties worden ook altijd onderliggende waarden- of zingevingspatronen gereproduceerd en uitgedaagd.

Een tweede thema heeft betrekking op de *aard van de relaties tussen overheden en burgers*. We onderscheiden vier communicatiepatronen en analyseren verschillende ontwikkelingen in die patronen: (1) de 'aanbieder-klant' relatie, (2) de 'overheid-onderdaan' relatie, (3) de kiezer-gekozene' relatie en (4) de 'besluitvormings- en participatie' relatie. Zoals zal blijken, speelt moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) in de verschillende relaties een steeds belangrijker rol.

Een derde thema heeft betrekking op het benaderen van communicatie vanuit de verschillende (*leef- of burgerschap*)stijlen van burgers. Vanuit de verschillende stijlen zijn ook verwachtingen en lessen te formuleren voor de communicatie van de overheid.

## **2. Communicatie: instrumenteel en cultureel**

Communicatie is - net als publieke besluitvorming in het algemeen - vrijwel altijd een aangelegenheid waarin instrumentele en culturele betekenislagen naast elkaar bestaan en door elkaar heen lopen.

Communicatie is deels instrumenteel: dan worden er boodschappen uitgezonden in de hoop dat zij een bepaald effect zullen hebben op degenen aan wie de boodschap gericht is. Communicatie hoort dan tot een rationele orde: er zijn doelstellingen bepaald en via weloverwogen en geplande vormen van communicatie wordt geprobeerd om de realisering van die doelstellingen naderbij te brengen. Communicatie is een van de instrumenten die ingezet kunnen worden om beleidsdoelstellingen te behalen, naast bijvoorbeeld regelgeving en subsidies. In deze context wordt communicatie als een zaak van effectieve transmissie gezien: boodschappen of signalen worden van a naar b overgebracht in de hoop dat zij op de voorziene manier bepaalde effecten zullen oproepen.

Voortdurende aandacht voor de verdere verdieping en perfectionering van communicatie-instrumenten is in deze benadering voordehandliggend.

Communicatie heeft daarnaast ook altijd een cultureel karakter. Dan gaat het niet primair om de vraag welke boodschap overgebracht moet worden - en of dat op een effectieve manier gebeurt - maar om de vraag naar onderliggende betekenisstructuren en zingevingspatronen. Elk communicatieproces is op een of andere manier ook een uitdrukking van vaak impliciet blijvende normen en waarden. De betekenis daarvan reikt doorgaans verder dan alleen de vraag of een boodschap effectief is overgebracht; het gaat dan ook om de manier waarop dat gebeurt en of daarbij gekoesterde posities, gebruiken en gewoonten gerespecteerd worden. Dan gaat het, met andere woorden, om de identiteit van betrokken actoren en om de vraag of en op welke wijze die in communicatieprocessen wordt geaccepteerd en gereproduceerd.

In deze context is communicatie vooral een aangelegenheid waarin gemeenschappelijke betekenissen worden geconstrueerd. In het communicatieproces gaan betrokken partijen na welke waarden en betekenissen zij koesteren en of daarin gemeenschappelijkheden bestaan. Op basis daarvan kunnen gezamenlijke handelingspatronen worden afgesproken. Soms zijn die gefundeerd in een gedeeld besef van wederzijdse afhankelijkheid, waardoor er patronen van ruil en onderhandeling kunnen ontstaan. Maar soms ook ontstaan er nieuwe benaderingen en betekenissen, die een gemeenschappelijk kader vormen waarin betrokkenen hun posities en opvattingen op elkaar kunnen betrekken.

Een van de grote veranderingen waar overheidscommunicatie de afgelopen jaren mee te maken heeft gekregen is juist die overgang van meer instrumenteel getinte vormen van communicatie naar meer cultureel getinte vormen. Effectieve communicatie is steeds minder het uitzenden van boodschappen waarover binnen de overheid - via de vaste procedures van bureaucratische en politieke besluitvorming - overeenstemming is bereikt. Het is steeds meer een proces waarin met andere maatschappelijke of bestuurlijke partijen tot gedeelde - dat wil zeggen wederzijds geaccepteerde - betekenissen gekomen wordt, hetzij via onderhandelingen hetzij via consensusvorming. Dat is vaak nogal wennen voor degenen die bij overheidscommunicatie betrokken zijn - als politicus, als ambtenaar of

als burger -, vooral ook omdat de instrumentele communicatieopvatting doorgaans veel beter aansluit bij vigerende institutionele verwachtingen en principes dan de culturele.

Ook op dit terrein bestaat er behoefte aan een pluriformer communicatiebeleid. Veel van wat op dit moment - met vallen en opstaan - ontwikkeld wordt onder het mom van interactief beleid kan als een uitdrukking daarvan worden gezien.

### **3. Verschillende communicatiepatronen**

Een pluriform communicatiebeleid start met de erkenning dat burgers en overheden verschillende relaties met elkaar aangaan. Niet alleen leiden deze relaties tot verschillen in het communicatiebeleid, ook lijken ze zich in een andere richting te ontwikkelen. Wij onderscheiden in deze bijdrage vier typen relaties of hoedanigheden waarin overheden en burgers met elkaar te maken hebben (zie ook Tops en Zouridis, 1994 en 1996). Als afnemer van diensten en producten van de overheid is de burger te beschouwen als *klant*. Bij het verkrijgen van een paspoort of vergunning, het aanvragen van een subsidie en het ophalen van huisvuil zijn burgers klanten van gemeenten, provincies en ministeries. Behalve klant zijn burgers soms ook *onderdaan* van de overheid. Dan zijn ze niet de vragende, maar de ontvangende partij; ze moeten iets, of juist iets niet, en worden dan bestraffend of moraliserend toegesproken. Gemiddeld een keer per jaar worden burgers in hun hoedanigheid van *kiezer* aangesproken: zij stellen met elkaar de volksvertegenwoordiging samen van de verschillende overheidsorganisaties. Allerlei vormen van directe betrokkenheid van burgers bij beleids- en besluitvormingsprocessen (van inspraak tot en met interactieve besluitvorming) hebben geleid tot een vierde gedaante: de burger als partner of *coproducent van beleid*.

Een paar opmerkingen zijn hier van belang. In de eerste plaats gaat het bij deze relaties niet om harde en sluitende categorieën. In zekere zin zijn klant, onderdaan, kiezer en coproducent metaforen voor de burger in verschillende typen relaties. De metaforen brengen specifieke karakteristieken van de communicatie aan het licht en roepen specifieke vragen op over de eisen die er aan de communicatie kunnen worden gesteld.

In de tweede plaats kunnen er tussen de relaties ook overlopende verwachtingspatronen bestaan. Eenmaal gewend aan een behandeling als klant bijvoorbeeld, kunnen de verwachtingen die bij een klantbehandeling horen ook gekoesterd worden in patronen die daarvoor minder geschikt zijn, zoals die van de onderdaan of van de co-producent. De verschillende relatiepatronen zijn analytisch wel te onderscheiden, maar zijn in de beleving van burgers niet altijd nadrukkelijk aanwezig. Het onderscheid in burgerschapsstijlen (zie ook het onderzoek van Motivaction) is hier in het bijzonder van belang.

Dat brengt ons bij een derde en laatste opmerking. Een burger is iemand die in staat is te regeren, maar ook om geregeerd te worden, aldus Van Gunsteren (1992). Actief en passief burgerschap horen bij elkaar en constitueren samen staatsburgerschap. Bij de meer passieve vormen horen de klant en de onderdaan; dan zitten burgers meer aan de ‘ontvangende’ kant van publieke besluitvorming. De kiezer en de co-producent zijn de meer actieve vormen; zij zijn vooral aan de ‘opdrachtgevende’ kant van publieke besluitvorming te lokaliseren.

### **3.1 Burgers als klanten**

#### *Type communicatie*

De metafoor van de burger als klant of consument richt de aandacht op het type communicatie dat daarbij hoort en de context voor communicatie. Het gaat vaak om communicatie die erop gericht is de betreffende dienst of het product toegankelijk, begrijpelijk of makkelijk te maken voor burgers (hoe iets aan te vragen, waar en wanneer kunnen burgers daarvoor bij wie terecht, enzovoort?). Burgers worden aangesproken als doelgroep voor het aanbod van de overheid: in de vorm van brochures, spotjes op de televisie of advertenties in lokale huis-aan-huisbladen wordt het aanbod aangeprezen door het toegankelijk te maken. Tegelijkertijd vindt communicatie plaats bij het consumeren van het product of de dienst: met name als het gaat om de wat ingewikkelder producten is de communicatie er omheen doorgaans intensief en tijdrovend. Denk hierbij aan belastingen, het aanvragen van huursubsidie of aan de regelmatige bezoeken van bijstandsklanten aan de Centra voor Werk en Inkomen. In sommige situaties vallen het product of de dienst en communicatie samen,

bijvoorbeeld als het gaat om een verzoek om overheidsinformatie. Al met al gaat het bij burgers als klanten vaak om (1) ‘dienstverleningsinformatie’, die erop gericht is de producten of de diensten van de overheid toegankelijker, begrijpelijker of hanteerbaarder te maken, (2) ‘aanprijzingscommunicatie’ die door middel van brochures, televisiespotjes of advertenties wordt aangeboden en (3) individuele telefonische of ‘face-to-face’ communicatie rondom het consumeren van het product of de dienst.

### ***Context voor communicatie***

De metafoor van de burger als klant richt de aandacht ook op de context voor de communicatie. Omdat het om klanten gaat, geldt voor de communicatie de vuistregel dat de klant koning is. Het gaat erom klanten in hun wensen tegemoet te komen, en precies op dat punt wringt het soms. De diensten en producten van de overheid lenen zich er lang niet altijd voor om klanten te bedienen; vaak zijn de producten aan regels gebonden, betreft het onwelkome producten (vergunningen, belastingen of verkeersboetes) en hebben behandelend ambtenaren weinig ruimte om klanten tegemoet te komen. Toch is bij (geïndividualiseerde) dienstverlening de verwachting van burgers als klanten dat zij ook als zodanig behandeld worden. Overheidsorganisaties proberen daar ook in toenemende mate op in te spelen. Omdat er vaak geen sprake is van een markt waarbij burgers uit verschillende aanbieders kunnen kiezen (een situatie die leidt tot consumentensoevereiniteit) zoeken overheden naar alternatieven die zich lenen voor toepassing in het openbaar bestuur. Denk hierbij aan klachtenprocedures, klantenpanels en cliëntenraden, enzovoort. Op deze manier wordt de ‘feedback’ van de markt verankerd in de organisatie. Het signaal dat daarmee wordt afgegeven is duidelijk: ‘u, de burger, bent voor ons als overheid de klant’.

### ***Klanten en massaproductie met behulp van ICT: studiefinanciering als voorbeeld***

Voor uitvoeringsprocessen bij de rijksoverheid (studiefinanciering, belastingen, huursubsidie, vergunningen, enzovoort) zijn gedurende de afgelopen decennia grootschalige ICT-toepassingen ontwikkeld. Als illustratie van dergelijke toepassingen kan de ontwikkeling in het domein van de studiefinanciering dienen (zie Zouridis, 2000). Bij de uitvoering van

het studiefinancieringsbeleid start de opmars van ICT halverwege de jaren zestig, wanneer de administratie wordt gemechaniseerd. Tot die tijd worden aanvragen voor studiefinanciering behandeld door een betrekkelijk rustige uitvoerende departementale afdeling. Studiefinanciering moest toen jaarlijks worden aangevraagd, een proces dat start met het invullen van een zogenaamd A-formulier en eindigt met de controle na afloop van het jaar (bijvoorbeeld op inkomen). Een individuele aanvraag wordt dan nog (vrijwel) volledig door dezelfde ambtenaar behandeld. Zo'n ambtenaar wordt in de organisatie toekenningsambtenaar genoemd, hetgeen wijst op een bevoegdheid om aanvragen te beoordelen. Deze ambtenaren, die over relatief veel vrijheid beschikken, vormen de kern van de organisaties.

Vanaf het begin van de jaren zeventig neemt de computer steeds meer functies in de jaarlijkse ronde van aanvragen (de campagne) over. Geleidelijk worden er in deze jaren informatiesystemen ontwikkeld die de toekenningsambtenaren ondersteunen. Halverwege de jaren tachtig is de situatie ontstaan dat de ambtenaar nog slechts akkoord gaat (door een druk op de knop) met de beslissingen die door de computer worden voorgesteld. De invoering van de Wet studiefinanciering in 1986 is het sluitstuk van deze ontwikkeling. Deze wet bevat een gedetailleerd beoordelingskader voor de behandeling van aanvragen. De discretionaire ruimte die daarvoor nog bestond wordt vrijwel volledig opgevuld door het geautomatiseerd systeem. Het oude campagnepatroon is in de nieuwe wet vervangen door een continue stroom van aanvragen, mutaties en kennisgevingen. De uitvoering van het beleid is gesplitst in een groot aantal administratieve handelingen. De beoordeling geschiedt grotendeels automatisch door de computer. Elke wijziging in de gegevens van de studerende leidt tot een bericht aan de studerende. In sommige gevallen krijgen studerenden meerdere brieven per maand.

Ondanks de vele stelselwijzigingen verandert de uitvoeringsorganisatie niet wezenlijk tot november 1996. Vanaf dat moment is de organisatie verwickeld in een grootschalig reorganisatieproces: het herontwerp. Het werkproces kan, zo wordt gesteld, beter worden geïntegreerd naar de levensloop van de klant. Daardoor zou de organisatie klantvriendelijker, arbeidsvriendelijker en efficiënter worden. De nieuw op te richten eenheid Klantenservice, die bestaat uit 'zelfsturende teams' van uitvoerende ambtenaren, is de kern van de organisatie. ICT moet, ondanks de complexiteit van de verschillende stelsels en de gedetailleerde wet- en



regelgeving, geïntegreerde behandeling door een individuele ambtenaar mogelijk maken. Voor studerenden krijgt de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), zoals de organisatie inmiddels heet, weer een gezicht. Zelfs over verschillende stelsels (tegemoetkoming studiekosten voor leerlingen onder de achttien jaar, studiefinanciering, enzovoort) heen krijgt de studerende te maken met een 'eigen ambtenaar'. ICT heeft de behandeling overgenomen, en de uitvoerende ambtenaar krijgt de positie van 'interface' tussen studerende en geautomatiseerd systeem. Communicatie met 'klanten' wordt in het menselijk deel van de uitvoeringsorganisatie de kernactiviteit; beoordeling is een zaak van het geautomatiseerd systeem.

### ***Communicatie: van onderdeel in het werkproces tot kernactiviteit***

De ontwikkelingen bij studiefinanciering zijn exemplarisch voor grootschalige uitvoeringsprocessen bij de rijksoverheid. Vergelijkbare ontwikkelingen hebben zich bijvoorbeeld voorgedaan bij de afhandeling van verkeersboetes (zie Zouridis, 2000). Hoewel de fasering en de huidige stand van zaken kan verschillen, heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan bij de Belastingdienst, de huursubsidie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en zo langzamerhand ook bij de uitvoering van de (Nieuwe) Algemene bijstandswet. Communicatie is van een afgeleide activiteit de kern van de uitvoeringsorganisatie geworden. 'Vroeger' hoorde voorlichting en communicatie vanzelfsprekend bij de behandeling van een zaak, hoewel het een 'van de werkstroom afgeleide activiteit' betrof. Een studerende met vragen belt zelf met de ambtenaar die de zaak behandelt. Deze ambtenaar handelt het telefoontje af en gaat weer verder met zijn of haar werk. Later komt er een scheiding tussen het 'eigenlijke' werk, het beoordelen van zaken, en de voorlichting. De voorlichtingsfunctie wordt in uitvoeringsorganisaties afgescheiden van het werkproces en in afzonderlijke afdelingen ondergebracht. Dat betekende letterlijk dat de klant van het bureau van de medewerker verdween. Veel uitvoeringsorganisaties zijn van deze lijn terug gekomen. Tegenwoordig wordt steeds vaker getracht om de beoordeling of afhandeling van zaken geheel te automatiseren; de communicatie met de klant wordt dan de kern van het 'menselijk' deel van de organisatie. Een wezenlijke activiteit in dergelijke organisaties is het bemiddelen tussen geautomatiseerd systeem (dat de betreffende wet- en regelgeving afspiegelt) en de vragen en problemen van klanten. Omdat beide processen tegelijkertijd plaatsvinden,

wordt het product (de vergunning, uitkering of aanslag) ‘harder’ en de communicatie rondom het product belangrijker.

### ***Integratie van processen over producten en diensten heen***

Wat bij de IB-Groep herontwerp heet, doet zich in andere organisaties onder andere namen ook voor. Bij de IB-Groep gaat het om het integreren van werkprocessen vanuit de levensloop van de klant: voorheen waren er afzonderlijke systemen, afdelingen, wetten en dergelijke voor tegemoetkoming studiekosten voor ouders van leerlingen onder de achttien, tegemoetkoming studiekosten dag- en avondonderwijs, studiefinanciering voor studerende van achttien jaar en ouder, enzovoort. Een klant die in de loop van zijn leven van stelsel wisselde, kreeg daardoor te maken met een ander systeem, een andere wettelijke regeling (met bijvoorbeeld andere schuldregels) en een andere afdeling. Ouders van kinderen in verschillende fasen van de studiecarière kregen tegelijkertijd met dergelijke verschillen te maken. Herontwerp beoogt alle processen in een systeem onder te brengen. Daardoor worden klanten niet onnodig belast en kunnen ze, bijvoorbeeld bij het bereiken van een bepaalde leeftijdsgrens, automatisch worden geholpen zonder allerlei nieuwe formulieren in te vullen. Ook bij de afhandeling van verkeersovertredingen, waarin het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) een belangrijke rol speelt, doet zich een dergelijke ontwikkeling voor (Zouridis, 2000). Oorspronkelijk is het CJIB opgezet voor de uitvoering van de wet Mulder, de grote stroom van eenvoudige verkeersboetes. In de loop van de jaren negentig krijgt het allerlei nieuwe taken: de executie van geldboetevonnissen, de coördinatie van arrestatiebevelen, de incasso van zogenaamde Terwee- en Plukze-maatregelen en ook de incasso van de transacties van het Openbaar Ministerie. Naarmate de organisatie van het CJIB groeit, blijkt dat de processen in de organisatie lastig te coördineren zijn als gevolg van de inrichting en het ontwerp van de informatiesystemen. Deze systemen handelen individuele zaken op de meest efficiënte manier af, maar zijn met elkaar verweven. Daardoor kan vandaag bij een ‘klant’ de deurwaarder langs komen voor een geldboetevonnissen, terwijl er morgen weer een Mulderboete per post binnen komt. Integrale Persoonsgerichte EXecutie moet hieraan een einde maken. Ook hier dus weer een herontwerp-achtige ontwikkeling, met een in de kern vergelijkbaar effect.

### ***Integratie voorbij de organisatiegrenzen***

Deze processen houden niet op bij de grenzen van de eigen uitvoeringsorganisatie. Als deze processen zijn afgerond en de nieuwe situatie beheersbaar is gemaakt kan de blik verder worden verruimd over de grenzen van de eigen organisatie heen. Waarom niet de incasso-activiteiten van de overheid als geheel (dus ook de belastingen, retributies en andere heffingen) centraliseren? Sterker nog: waarom niet het gehele betalingsverkeer tussen burger en overheid in één organisatie concentreren, waarbij wederzijdse verplichtingen onderling verrekenbaar worden gemaakt? Maar ook: waarom niet de uitkeringen en de belastingen met elkaar combineren? Huursubsidie kan dan via het belastingbiljet worden afgehandeld (of andersom), evenals studiefinanciering en andere uitkeringen? Daardoor ontstaat een nieuwe druk op de overheid. Want de overgang van een passieve naar een actieve staat komt dan binnen handbereik. Waarom nog wachten op de aanvraag voor een uitkering? Of waarom niet boetes automatisch verrekenen? Vanuit bepaalde rechtsstatelijke beginselen kan de actieve staat als een ideaal worden gezien. Eindelijk komt er een eind aan de trage procedures, aan de onduidelijkheid bij wie burgers waarvoor moeten zijn, aan de rechtsonzekerheid en de rechtsongelijkheid, enzovoort. Toch is het de vraag of burgers daarmee niet in een passieve rol worden gedrongen en, daarmee samenhangend, in hoeverre burgers nog over een eigen, van de staat afgebakende, sfeer beschikken om bijvoorbeeld naar eigen inzicht van uitkeringen gebruik te maken. Daarmee raakt de nieuwe uitvoeringsstijl traditionele fundamenten van de rechtsstaat zoals we die kennen.

Tegelijkertijd raakt de ontwikkeling hier aan de culturele betekenis van communicatie. Communicatie rondom de dienstverlening van de overheid is immers van meer dan instrumenteel belang: het gaat niet alleen om het toegankelijker maken van de dienst, maar ook - en vooral - om de erkenning van de burger als klant, als zelfstandig oordelend en beslissend individu. Het gaat ook om de identiteit en reproductie van burgerschap. Een actieve staat roept dan ook de vraag op of hier de metafoor geen perverse betekenis krijgt: wellicht transformeert een al te opdringerige staat de burger als actieve klant in de burger als een passieve onderdaan. Niet alleen vanuit een juridisch-rechtsstatelijk perspectief kunnen aan een dergelijke transformatie grenzen worden gesteld, ook vanuit

communicatief perspectief is het de vraag of zo'n ontwikkeling kan worden toegejuicht.

### **3.2 Burgers als onderdanen**

#### ***Patronen van communicatie***

Dat het klantkarakter van burgers voor de overheid vaak dubbelzinnig is, wordt treffend uitgedrukt in de slogan van de Belastingdienst 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker'. Burgers worden daarin weliswaar als klant aangesproken, maar ook als onderdaan. Zij moeten belasting betalen, of ze dat nu willen of niet. Het enige dat de organisatie kan doen, is de uitvoering van deze plicht makkelijker maken. Soms zijn burgers als onderdanen met de overheid verbonden in het kader van producten of diensten. Denk bijvoorbeeld aan een vergunning, belasting of een verplichte verzekering. Vaak worden burgers ook in het beleid als onderdaan aangesproken, bijvoorbeeld als de overheid bepaald gedrag wenst te ontmoedigen. In sommige voorlichtingscampagnes, zoals die in het kader van het milieubeleid, is het evident dat het gaat om een overheid die zich richt tot onderdanen.

De metafoor van de burger als onderdaan richt de aandacht op specifieke patronen van communicatie. In deze verhoudingen doet de overheid immers een beroep op haar autoriteit, legitimiteit of gezag. Er is sprake van hiërarchische verhoudingen: burgers doen iets fout en worden daarop door de overheid aangesproken, of burgers moeten iets doen en deze boodschap moet worden gecommuniceerd.

#### ***Het onderdaankarakter van transacties***

Ook als onderdanen hebben individuele burgers met de overheid te maken. Het gaat dan om concrete transacties met een sterk onderdaankarakter. In juridische begrippen hebben we het over belastende beschikkingen, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties en bijvoorbeeld belastingen. De staat communiceert daarbij met individuele onderdanen; de transactie is de context waarin de communicatie gestalte krijgt.

Als het gaat om het onderdaankarakter van transacties kan op verschillende ontwikkelingen worden gewezen. In de eerste plaats is het dienstverleningsaspect van deze transacties door de overheid de laatste jaren sterker benadrukt. We zijn nog niet zo ver dat strafvonnissen als een dienst worden beschouwd die aan klanten wordt geleverd, maar dat geldt bijvoorbeeld wel voor vergunningen. Door dergelijke transacties als diensten te definiëren worden burgers aangesproken als klant, met alle betekenissen die daarbij horen (zie de vorige paragraaf). Zo wordt het aanvragen van de dienst makkelijk gemaakt, maar ook de toegankelijkheid van de dienst wordt met communicatie ondersteund. De overheid gaat bij deze transacties mee in de logica van de burger als klant, zelfs als het om diensten gaat die door klanten niet altijd worden geapprecieerd. De boodschap van de Belastingdienst blijft in dit kader om meerdere redenen interessant. De strategie van de Belastingdienst, waarin het begrip compliance (naleving) centraal staat, richt zich op de eenvoud van belasting betalen. Uitgangspunt daarbij is dat er belasting moet worden betaald. Of dat nu door klanten wordt gewenst of niet, dat maakt niets uit. De Belastingdienst maakt als uitvoeringsorganisatie het betalen ervan wel makkelijker. Wanneer het klantkarakter bij belastingen verder wordt doorgetrokken, wordt het sterker van belang de wederkerigheid expliciet te maken. Belastingen zijn nodig voor de financiering van collectieve voorzieningen, en in ruil voor het leveren daarvan moeten burgers een prijs betalen. Voor de Belastingdienst ligt deze strategie niet voor de hand, omdat deze organisatie zich primair richt op 'compliance' en niet op legitimiteit.

Naast het benadrukken van het klantkarakter doet zich nog een tweede ontwikkeling voor. Niet alleen begunstigende transacties worden immers in toenemende mate geautomatiseerd uitgevoerd, dat geldt ook voor bijvoorbeeld verkeersboetes. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau verstuurt jaarlijks miljoenen verkeersboetes zonder dat er een mens naar kijkt. De ontwikkeling zoals die bij de studiefinanciering is geschetst, heeft zich in deze sector op dezelfde manier voorgedaan (zie Zouridis, 2000). De vragen die in dat verband in de vorige paragraaf zijn gesteld, doen zich ook als het gaat om belastende transacties voor. Een aspect vraagt extra aandacht. Belastende beschikkingen staan als het gaat om de legitimiteit ervan door hun aard extra onder druk. Daarom is transparantie van het

totstandkomingsproces van de transactie (bijvoorbeeld de verkeersboete), maar ook van de onderliggende (juridische, beleidsmatige, enz.) context voor de acceptatie ervan door burgers extra van belang. Dat heeft tenminste twee consequenties. Ten eerste krijgt de voorlichtings- of communicatiefunctie in deze uitvoeringsorganisaties extra gewicht. De professionele eisen aan medewerkers van dergelijke afdelingen nemen daardoor toe. Daarnaast wordt de communicatie rondom de transactie belangrijker. Zo worden op dit moment soms cijfers of letters opgenomen op de voorzijde van de beschikking die verwijzen naar een (standaard)motivering op de achterkant. De vraag is of deze motivering, inclusief achtergronden, niet veel gericht en individueler kan worden overgebracht. Ook het Internet kan in deze transparantie een rol spelen. De Boetewijzer van het Centraal Justitieel Incasso Bureau op het Internet heeft niet voor niets een prijs gewonnen; kennelijk is transparantie met name in dit domein van belang voor de legitimiteit van de overheid.

### ***Over doelgroepen en onderdanen***

Burgers worden niet alleen in het kader van individuele transacties als onderdanen door de overheid aangesproken. Zo spreekt (instrumentele beleids)voorlichting burgers als groep aan. Het gaat dan om voorlichtingscampagnes die beogen bij te dragen aan de effectiviteit van het beleid. Communicatie is een zelfstandig beleidsinstrument dat, naast juridische en financiële instrumenten, kan worden ingezet om gedrag van burgers te beïnvloeden (stimuleren of juist ontmoedigen). Door burgers te overtuigen van de juistheid en onjuistheid van maatschappelijk gedrag gaan burgers zich beter gedragen, zo luidt de veronderstelling achter deze campagnes. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de spotjes die oproepen tot energiezuinig, duurzaam en sociaal correct gedrag. Hoewel de effectiviteit van dergelijke campagnes lang niet altijd is aangetoond en vaak wordt bestreden, lijkt het gebruik van communicatie als beleidsinstrument nog steeds aantrekkelijker te worden. Met het Internet zijn er ook nieuwe, interactieve kanalen voor dit beleidsinstrument gecreëerd.

In het verleden hadden dergelijke voorlichtingscampagnes vaak een sterk moraliserend karakter. Het 'goede' en 'foute' van een bepaald gedrag werd benadrukt en er werd een appel gedaan om toch vooral het goede gedrag te vertonen. Dat heeft nogal eens geleid tot kritiek op de overheid, die zich in

deze campagnes te veel een zedenmeester zou tonen. Tegenwoordig zijn de campagnes steeds neutraler van toonzetting. De nadruk ligt vooral op de consequenties van bepaald gedrag. Dat de spotjes daardoor harder kunnen worden, bewijzen de voorlichtingscampagnes rondom het gebruik van vuurwerk. In plaats van burgers op te roepen voorzichtig met vuurwerk om te gaan, worden op een snoeiharde manier de consequenties van onvoorzichtig gedrag getoond. Steeds meer wordt gewezen op de maatschappelijke consequenties van bepaald gedrag, soms ook zelfs op de mogelijke consequenties voor de betreffende burgers zelf. Het moraliserende karakter is vervangen door een meer neutrale toon die aansluit bij het idee van calculerende burgers. Er wordt niet meer geappelleerd aan altruïsme, maar aan welbegrepen eigenbelang.

De ontwikkeling van instrumentele beleidsvoorlichting volgt in bepaalde opzichten veranderingen in het beleid en daarmee ook de veranderde positie van de overheid. Lange tijd kwamen maatschappelijke tegenstellingen bijeen in de staat, om in politiek verband met elkaar te worden verzoend. De staat was niet neutraal, maar een verlengstuk van maatschappelijke belangen en een verbinder van maatschappelijke tegenstellingen. De verzuiling in de samenleving werd weerspiegeld in de verzuilde staat. De verbinding tussen staat en politiek enerzijds en samenleving anderzijds was vanzelfsprekend: maatschappelijke groeperingen herkenden zich in de eigen politieke vertegenwoordiging. Het gebruik van beleid en dus ook van communicatie paste in dit kader. De angst dat instrumentele voorlichting uitmondt in propaganda heeft dan ook alles met deze situatie te maken. De staat zou immers kunnen worden gebruikt om een eigen boodschap over te brengen en zelfs van een 'officiële kwalificatie' te voorzien. De behoefte aan normering van voorlichtingsactiviteiten was in die tijd dan ook groot, hetgeen onder meer heeft geleid tot de norm dat het moet gaan om 'vastgesteld beleid'.

Hoewel maatschappelijke tegenstellingen niet kunnen worden weggeredeneerd, wordt wel gesteld dat de politiek zich heeft verplaatst naar het individuele niveau. In plaats van de tegenstelling tussen het belang van ecologie versus economie is tegenwoordig steeds meer sprake van een individueel dilemma bij burgers, zoals de Groningse filosoof Ankersmit stelt. Het gaat weliswaar om politieke tegenstellingen, maar niet in de

klassieke betekenis van dit woord. Politiek is een persoonlijke zaak geworden met persoonlijke afwegingen. De meeste mensen houden niet van ‘zwarte’ scholen, maar zoeken voor hun eigen kind wel de beste school in de stad. Vrijwel iedereen wil een beter milieu en voorkomen dat het klimaat verandert, maar we willen ook de wereld zien en nemen het vliegverkeer dat daardoor wordt veroorzaakt voor lief. Dergelijke afwegingen hebben het karakter van politiek getransformeerd, en daarmee ook de rol van de staat. In plaats van een verzoener van maatschappelijke tegenstellingen krijgt de staat steeds meer de rol van begeleider bij dergelijke dilemma’s. In plaats van ongewenst gedrag te bestraffen gaat het om het herkenbaar verwoorden van de dilemma’s en het helpen zoeken naar het maatschappelijk meest verantwoorde gedrag. Daardoor is de staat in zekere zin tegenover de burgers komen te staan: politiek en overheid zijn geen verlengstukken meer van maatschappelijke belangen, maar onafhankelijke representanten van het collectief. Vanuit een collectief gezichtspunt worden burgers aangesproken op hun gedrag en begeleid in hun maatschappelijke afwegingen. De afstand tussen burgers en overheid is daardoor groter geworden en communicatie heeft daarin een cruciale betekenis gekregen. Voor het gezag van de overheid is communicatie waarin burgers groepsgewijs of collectief als onderdaan worden aangesproken immers wezenlijk. Het gezag van de staat zit niet meer in het feit dat de staat het maatschappelijk belang van de eigen groepering incorporeert. Het gezag zit veel meer in de onafhankelijke en gezaghebbende verwoording van de eigen dilemma’s en het begeleiden bij de individueel en maatschappelijk meest verantwoorde keuze. Burgers zijn geen objecten van voorlichting en beleid meer, maar subjecten die zelf bepalen of een voorlichtingscampagne wel of niet gezaghebbend is. De moderne, geëmancipeerde burger praat terug en stelt eisen aan gezaghebbende communicatie van de staat. Dat gezag is niet vanzelfsprekend, maar moet worden gevestigd. Tenminste drie eisen lijken in dit verband aan de communicatie van de overheid te worden gesteld. In de eerste plaats is de toonzetting van belang. Burgers willen op een respectvolle manier worden aangesproken, zonder de traditionele toon van ‘wij weten als overheid beter wat goed voor u is’. Ten tweede moet de communicatie van de overheid een zekere mate van responsiviteit uitstralen, wil deze gezaghebbend zijn. Ook de overheid moet laten zien dat ze zich open stelt voor de belangen, wensen en behoeften van burgers,



zelfs als deze als onderdaan worden aangesproken. Tenslotte is de kwaliteit van de communicatie van belang: alleen een kwalitatief hoogwaardige campagne, waarbij goed is nagedacht over de boodschap, de vormgeving, de belevingswereld van burgers en de juiste sfeer, draagt bij aan het gezag van de staat. Eigentijdse onderdanen prikken snel door niet professioneel voorbereide en uitgevoerde communicatie. Burgers laten zich weliswaar nog steeds als onderdaan aanspreken, maar deze gedaante is fundamenteel veranderd. Moderne onderdanen willen als subject worden aangesproken en modern paternalisme vraagt om een bejegening die respect uitdrukt voor de eigen keuzes, dilemma's en afwegingen van burgers. Wanneer dat gebeurt, draagt communicatie bij aan het gezag van de staat. Gebeurt dat niet, dan is de communicatie niet gezaghebbend en dus ook niet effectief.

### **3.3 Burgers als kiezers**

#### ***Politieke communicatie in een kiezersmarkt***

Ook de metafoor van de burger als kiezer richt de aandacht op bepaalde patronen en contexten van communicatie. Daarbij gaat het overigens slechts ten dele om overheidscommunicatie. Als het gaat om burgers als kiezers spelen politieke partijen, volksvertegenwoordigers en media een hoofdrol. In deze metafoor staat de kiezersmarkt centraal: het idee daarachter is dat het bij verkiezingen gaat om een markt van vragers en aanbieders. Politieke partijen doen kiezers een bepaald aanbod, en door middel van hun stem maken de kiezers al dan niet van het aanbod van een partij gebruik. Communicatie is, zoals op elke markt, ook op de kiezersmarkt van wezenlijk belang. Daarbij gaat het deels om transparantie: communicatie die erop gericht is om het aanbod van de politieke partijen transparant te maken. Dat is slechts voor een deel het geval, omdat politieke partijen soms juist een belang bij versluiting of gebrekkige transparantie kunnen hebben.

Op de kiezersmarkt worden overwegend standpunten en beelden (sferen) gecommuniceerd. Dat gebeurt soms in directe contacten tussen kiezers en (vertegenwoordigers van) politieke partijen, maar vooral in de vorm van massacommunicatie. Het belangrijkste medium voor politieke communicatie, die de burgers als kiezer aanspreekt, is de televisie (in de toekomst waarschijnlijk het Internet). Dat brengt, zoals we zullen zien, een

bijzondere dynamiek met zich mee. Communicatie heeft vooral de betekenis van verleiding: politieke partijen streven naar stemmenmaximalisatie en communicatie is een van de middelen om dat doel te bereiken. Daardoor komen burgers overigens terecht in een hybride combinatie van subject en object, van vrager en aanbieder. Niet alleen politieke partijen doen een aanbod, datzelfde geldt voor kiezers. Die bieden immers hun stem aan op een markt met politieke partijen als vragende partij. En in tegenstelling tot de meeste dienstverlening door de overheid, gaat het bij de kiezersmarkt wel om een ‘echte’ markt. De burger als kiezer is tot op zekere hoogte soeverein, in tegenstelling tot de burger als klant. Bovendien hebben kiezers ook een ‘exit-optie’, die getuige de immer dalende opkomstcijfers ook wordt gebruikt.

### ***Ontzuiling en andere patronen van communicatie***

Als het gaat om communicatie waarbij burgers in hun rol als kiezer worden aangesproken is één ontwikkeling van de afgelopen decennia dominant: de ontzuiling. Politieke communicatie heeft als gevolg van het proces van ontzuiling een fundamenteel ander karakter gekregen. Ten tijde van de verzuiling liep de communicatie tussen politieke partijen (en hun volksvertegenwoordigers) enerzijds en hun kiezers anderzijds via het kanaal van de zuil. Deels ging het daarbij om directe vormen van communicatie, bijvoorbeeld de volksvertegenwoordiger die in partijverband kiezers in zijn of haar eigen regio ontmoet. Vaak ging het echter om institutioneel gemedieerde patronen. Denk bijvoorbeeld aan de kerk als het gaat om confessionele zuilen en vakbonden als het gaat om de sociaal-democratische zuil. Ook konden partijen in de tijd van de verzuiling min of meer vertrouwen op hun eigen media: radio- en televisieomroepen, maar vooral kranten. De verbinding tussen kiezer en politieke partij was stabiel, onder meer als het gaat om mediagebruik. Beiden maakten van dezelfde media gebruik om de eigen voorkeuren te bepalen en achter de voorkeuren van de ander te komen.

Processen van ontzuiling hebben deze verbinding radicaal verbroken. Van eigen media is in bepaalde opzichten misschien nog wel sprake, maar de verbinding tussen politieke partijen en ‘hun’ kranten en omroepen is zo los geworden dat daarvan nog nauwelijks iets te merken is. Bovendien is het aandeel van commerciële omroepen, zonder zuil, sterk toegenomen in het mediagebruik van de consument. Ook de kiezers zijn, zo lijkt het, op

drift geslagen. Sinds de jaren zeventig zijn steeds meer kiezers gaan ‘zweven’. In eerste instantie werd het nog gezocht bij de in politiek opzicht naaste burens, tegenwoordig lijkt de blik van kiezers zodanig verruimd te zijn dat in beginsel vrijwel het hele spectrum van politieke partijen in aanmerking komt. Van partijbinding is, zeker in de vorm van lidmaatschap, nauwelijks nog sprake.

### *Nieuwe communicatiepatronen in een ontzuilde omgeving*

Ontzuiling en de transformatie van beweging naar partij (waarvan de afnemende betekenis van leden een uitdrukking is) hebben van de massapartij van weleer een kaderpartij gemaakt (Koole, 1992). Deze ontwikkeling heeft tenminste twee consequenties gehad. In de eerste plaats is de behoefte aan profilering toegenomen. Het aanbod van de politieke partij moet meer dan vroeger worden gepositioneerd in het publieke domein. Ook moet het gemarkeerd worden ten opzichte van de andere politieke partijen. Bij kiezers is de identificatie met een partij immers steeds minder vanzelfsprekend. De behoefte aan profilering, aan het in de markt zetten van het aanbod, heeft het aanprijzende karakter van de politiek gestimuleerd. Steeds meer moet in de media de aandacht naar het eigen aanbod worden getrokken, en dat aanbod moet ook in toenemende mate worden afgezet tegen de concurrenten. Een tweede consequentie is de professionalisering van politieke partijen op dit punt. De toename van mediatrainingen is daarvan een uitdrukking, maar bij professionalisering gaat het met name om de sterk geregisseerde communicatie van politieke partijen. “Spin-doctoring” is daarvan het door velen veroordeelde, maar wellicht toch moeilijk vermijdbare voorlopige eindpunt van. Wie de verhalen van de campagneleiders in de bundel *Stemmen in stromenland* leest (zie Kramer, Van der Maas en Ornstein, 1998), krijgt een indruk van de mate waarin de verkiezingscampagnes in communicatief opzicht zijn geregisseerd en de professionaliteit die de politieke partijen op dit punt inmiddels hebben opgebouwd. Ook de documentaire over de PvdA-campagne in 1998 van Niek Koppen (*De keuken van Kok*) is hiervan een treffende illustratie. Dat journalisten zichzelf afvragen of ze zich in dit proces niet te veel laten meeslepen, zegt overigens ook al veel (zie bijvoorbeeld het rondetafelgesprek met enkele journalisten, maar ook de bijdrage van Gerry van der List in de genoemde bundel).

## *Massacommunicatie en de televisie*

Hoewel de ontzuiling zelfstandig het karakter van politieke communicatie radicaal heeft veranderd, kan een tweede factor worden toegevoegd. Politieke communicatie is namelijk steeds meer massacommunicatie geworden, waarbij de televisie een hoofdrol is gaan spelen. Het aantal televisiekanalen is toegenomen en tegelijkertijd is de ‘consumptie’ van televisie door kijkers gegroeid. Momenteel is televisie het belangrijkste kanaal voor politieke communicatie. De meeste kiezers halen hun politieke informatie overwegend van de televisie en politieke partijen richten zich vooral op de televisie en (in mindere mate) op de landelijke dagbladen. Voor het karakter van politieke communicatie hebben deze ontwikkelingen verschillende effecten gehad. In de eerste plaats is ‘het beeld’ tenminste even belangrijk geworden als ‘het woord’. Vooral de persoon (van de politiek leider) lijkt bepalend te zijn voor de aantrekkingskracht van een politieke partij op de kiezersmarkt. De aandacht voor het programma van de partij of de specifieke standpunten van de partij lijkt vaak ondergesneeuwd te worden door de aandacht voor de personen van partijleider, bewindspersonen en kamerleden. Hoewel uit onderzoek is gebleken dat bij de verkiezingscampagnes van 1998 de inhoud domineerde, geeft hetzelfde onderzoek aan dat het beeld steeds belangrijker wordt (Van Praag en Brants: 2000). Daarnaast is, ondanks de toename van televisiekanalen, de beschikbare tijd voor politieke communicatie afgenomen. De aandacht van kijkers kan slechts korte tijd worden vastgehouden, hetgeen betekent dat in enkele seconden een politieke boodschap moet worden overgebracht. Daardoor is tot op zekere hoogte een politiek van ‘soundbites, one-liners en slogans’ ontstaan. De concurrentie tussen de partijen om die luttele seconden televisiezendtijd is toegenomen; die partij die met de meest pakkende soundbite komt, krijgt de televisiezendtijd. En dat betekent aandacht op de kiezersmarkt, alsmede een bijdrage aan het uiterst noodzakelijke profiel en imago. Omdat de voor politieke communicatie beschikbare tijd op televisie gering is, moeten partijen en politici vertrouwen op imago en issue-identificatie (zie ook bijvoorbeeld Kleinnijenhuis, Oegema, De Ridder en Ruigrok, 1998). Aan beide wordt door politieke partijen dan ook zorgvuldig gewerkt. Met name issue-identificatie is bepalend voor electoraal succes. Kort en enigszins gechargeerd: als een issue in trek is (bijvoorbeeld veiligheid) en een partij

wordt met dat issue door kiezers geassocieerd, is electorale winst slechts een kwestie van geen brokken maken. Niet alleen in campagnetijd, maar gedurende de hele zittingsperiode is het voor politieke partijen dus van belang te zorgen voor continuïteit van het imago en stabiliteit in het claimen van issues. Zeker in het televisietijdperk moet schade op beide punten worden voorkomen, maar juist in het televisietijdperk is de kans op schade het grootst. Den Haag is immers een glazen huis geworden, waar camera's voortdurend politici en bewindspersonen achtervolgen. Daardoor heeft politieke communicatie ook buiten campagnetijd het karakter gekregen van een strak geregisseerde reclamecampagne. Elke bericht naar buiten moet passen in de strategie van de partij en onenigheid binnen de partij moet worden voorkomen of, als dat niet meer kan, direct worden gedempt. Het imago van de partij staat voortdurend op het spel.

### ***Ook regeren is een campagne geworden***

Hoewel deze ontwikkelingen niet direct betrekking hebben op overheidscommunicatie, raken ze deze wel. Een belangrijke rol in de politieke communicatiestrategie spelen immers de bewindspersonen. Het gaat hier om beeldbepalende vertegenwoordigers van politieke partijen. Dat geldt in het bijzonder voor de premier, maar ook de betekenis van de ministers is aanzienlijk. Ook voor bewindspersonen gelden daarom de regels van imago en issue-identificatie. Het voortdurend uitdragen van dezelfde boodschap en hetzelfde beeld is van belang, maar ook het voorkomen van schade aan een van beide. Alle affaires laten zien dat eenmaal aangerichte schade slechts door langdurige reparatie kan worden hersteld, als dat al lukt. Ook het regeren krijgt daardoor campagne-achtige trekken, hetgeen neerslaat op de departementale communicatiestrategie. Voor een deel gaat het om de klassieke discussie in voorlichtingsland tussen de rekkelijken en de preciezen. Gaat het om het uitdragen van eenmaal vastgesteld beleid of ook om het verwerven van draagvlak voor beleid dat door de minister wordt voorgestaan? Tegelijkertijd doen zich ook, en misschien zelfs vooral, nieuwe vragen voor. Hoe zit het met de persoonlijke ondersteuning van ministers bij het ontwikkelen van een communicatiestrategie? En hoe kiezen departementale voorlichters positie wanneer het gaat om het ondersteunen van de bewindspersoon bij het ontwikkelen en vasthouden van een imago? En wat gebeurt er als de bewindspersoon wil sturen op dit punt en de ambtelijke leiding van het

departement daarin meegaat (bijvoorbeeld door een bepaald beleid wel of niet voor te staan)? Als regeren steeds meer campagne-achtige trekken gaat vertonen, volstaat een klassieke precieze houding niet meer. Daarmee wordt de bewindspersoon immers in een onmogelijke positie gebracht, omdat deze het campagnekarakter nodig heeft om politiek te overleven. Tegelijkertijd ontstaat wel een behoefte aan nieuwe grenzen en normen voor de overheidscommunicatie. Hoe verhoudt zich het communicatiebeleid zoals we dat kennen tot de eisen van politieke communicatie? Maar ook: wat betekent het naar elkaar toegroeien van politieke communicatie en overheidscommunicatie voor de manier waarop deze functies in het departement worden verankerd?

### **3.4 Burgers als co-producenten**

#### ***Staatsburgerschap voorbij verkiezingen en inspraak: enkele achtergronden***

De metafoor van de burger als staatsburger verwijst naar verschillende betekenissen. Zo omvat het staatsburgerschap ook de rol van de burger als kiezer. Toch gaat, zo blijkt sinds de democratiseringsbeweging van de jaren zestig en zeventig, dat staatsburgerschap verder gaat dan alleen het periodiek kiezen van vertegenwoordigers. Steeds vaker willen burgers direct bij de besluitvormingsprocessen worden betrokken die hen direct raken. Daarmee is de eerste achtergrond geschetst van coproductie of interactief bestuur, waarbij burgers en overheden in samenspraak beleid ontwikkelen of tot besluiten komen. Het is immers veel minder dan vroeger vanzelfsprekend dat door draagvlak in de vertegenwoordigende organen (raad, provinciale staten, Staten-Generaal) ook maatschappelijk draagvlak ontstaat. Dat de gemeenteraad of de kamer akkoord is gegaan met een besluit, betekent voor burgers en maatschappelijke organisaties niet vanzelf dat zij zich daarnaar zullen gedragen. En doorgaans blijken er ook voldoende ontsnappings- of bezwaarmogelijkheden te zijn om de effectiviteit van het beleid te ondermijnen. Maatschappelijk draagvlak moet, zo blijkt, telkens actief worden verworven. Dat kan door de belanghebbenden direct bij de besluitvorming te betrekken of hen tot op zekere hoogte ook tegemoet te komen.

Een tweede achtergrond voor coproductie is de mogelijke verrijking van het beleid die daardoor ontstaat. Zo kan het beleid beter worden afgestemd op de situatie in een bepaald gebied door de bewoners ook bij het beleid voor dat gebied te betrekken. Ook kunnen creatieve ideeën van burgers worden benut, zoals blijkt in de processen waarmee op interactieve wijze toekomstvisies tot stand komen. Het activeren van burgers en maatschappelijke netwerken is eveneens voor veel overheidsorganisaties een reden om beleid interactief op te zetten. Burgers worden in concrete besluitvormingsprocessen uitgedaagd om zelf de verantwoordelijkheid voor hun leefomgeving te nemen. De maatschappelijke dynamiek in een buurt kan door een interactief proces positief worden beïnvloed. Overigens zijn de achtergronden voor een interactieve aanpak soms ook meer of minder opportunistisch: zo kunnen politiek en bestuur met de wensen van burgers worden geconfronteerd en zelfs onder druk worden gezet. Burgers en maatschappelijke organisaties claimen soms een interactieve aanpak omdat ze denken dat ze dan meer van hun wensen vertaald zien in beleid. Desondanks valt een pleidooi om een bepaald besluit interactief tot stand te brengen in Nederland vaak in goede aarde. De oude traditie van schikken en plooiën heeft met interactief bestuur een eigentijdse vorm gevonden. Het verschil met vroeger is gelegen in de openheid van het proces en in het minder regenteske karakter. Zo speelden vroeger burgers nauwelijks een rol: de toppen van de zuilen deden immers zaken met elkaar. Ook heeft, onder meer door de toenemende aandacht van media, het proces een meer open karakter gekregen.

### ***Lokale en nationale interactieve processen***

Dat de burger als actieve medevormgever van beleid in de toekomst belangrijker wordt, lijkt onvermijdelijk. Publieke besluitvorming is, zeker op lokaal niveau, steeds minder een exclusieve aangelegenheid van de overheid. Overigens is er wel een verschil tussen interactief beleid op lokaal en op nationaal niveau. Gemeenten krijgen in interactieve processen met burgers te maken, terwijl ministeries vaak sterk geprofessionaliseerde maatschappelijke organisaties aan tafel aantreffen. Dat levert tenminste twee verschillen op. Lokale interactieve processen kennen doorgaans een rauwer karakter: burgers kennen soms de codes in de besluitvorming niet (hetgeen bijvoorbeeld tot luidruchtige bijeenkomsten leidt), laten zich niet makkelijk 'in een proces stoppen' en stellen zich soms openlijk agressief

en wantrouwend op. Iedereen die wel eens een bijeenkomst heeft meegemaakt over een opvanghuis voor verslaafden of zwervers, het vestigen van een asielzoekerscentrum of het aanleggen van een tippelzone weet hoe het er aan toe kan gaan. Interactieve processen met professionele maatschappelijke organisaties verlopen op een meer ‘beleidsmatige’ manier: soms worden schriftelijk standpunten uitgewisseld, het overleg verloopt netjes en de meeste organisaties houden zich aan de afgesproken procedures. Het proces is minder rauw, maar niet minder frictieloos. Professionele organisaties zijn soms veel minder scrupuleus in het binnenhalen van hun gelijk. Waar burgers zich na een intensief proces nog wel eens laten overtuigen, gaan professionele organisaties vaak door tot het eind. Dat betekent dat actief kamerfracties worden benaderd of dat, ondanks een interactieve voorbereiding, alle juridische mogelijkheden volledig worden benut. Interactieve processen op nationaal niveau verlopen doorgaans ‘netter, maar wel harder’. Waar coproductie lokaal uitloopt op een ‘warm conflict’ met alle passie en strijd, kunnen processen op nationaal niveau soms beter als koude conflicten (met een sterk onderhuids- en veenbrandkarakter) worden gekarakteriseerd.

### ***Het gesprek als model voor interactieve processen***

De metafoor van de burger als staatsburger richt de aandacht op specifieke patronen van communicatie. Aanvankelijk zijn burgers met inspraakprocedures in deze rol benaderd. Dat betekende doorgaans overigens ‘tegenspraak’: de overheid presenteert een plan, burgers kunnen zich daarover uitspreken (hetgeen vooral gebeurt door diegenen die er iets op tegen hebben) en vervolgens bepaalt de overheid zelf(standig) welke keuzes worden gemaakt. Hierbij hoort een specifieke visie op communicatie, die als instrumenteel kan worden gekarakteriseerd (zie paragraaf 2 en Van Woerkum, 1997). Geleidelijk zijn de traditionele inspraakpatronen vervangen door minder instrumentele procedures: steeds minder gaat het om het peilen van de mening van burgers en steeds meer om processen waarin gemeenschappelijke betekenissen worden gecreëerd. In communicatieve begrippen gaat het bij interactieve processen steeds meer om het organiseren van (goede) gesprekken met en vooral tussen burgers. Hoewel dit soms wordt opgevat als ‘de overheid moet beter luisteren’ in de zin van beter gehoorzamen, gaat het vooral om het gesprek als model voor een interactief proces. (Goede) Gesprekken kenmerken zich



door voortdurende feedbacklussen, waarbij datgene wat wordt gezegd ook daadwerkelijk iets betekent voor het verloop van het gesprek. Dat betekent inderdaad dat de overheid goed moet luisteren, maar ook dat burgers scherper kunnen worden aangesproken op hun luistervermogen. Een goed gesprek is iets waar alle actoren anders uit komen dan ze erin gingen. Er is dan een nieuwe gemeenschappelijkheid gecreëerd, zonder dat die per definitie betekent dat iedereen het met elkaar eens moet zijn. In tegenstelling tot de burger als klant is de burger in interactieve processen geen 'koning'. Een goed gesprek is overigens nog niet hetzelfde als een aangenaam of vriendelijk gesprek. Soms moet men elkaar ook 'de waarheid' kunnen vertellen. Maar een goed gesprek is in ieder geval nooit eenzijdig of door een van de partijen voortdurend gemonopoliseerd.

Overigens vindt de interactie vooral op nationaal niveau en deels ook op lokaal niveau niet zozeer plaats tussen overheden en individuele burgers maar tussen overheden en allerlei maatschappelijke organisaties, waarin burgers zich op een andere manier hebben georganiseerd. Aan de ene kant wordt dit brede veld van intermediaire organisaties wel aangeduid als de 'civil society', en dan wordt er doorgaans een positieve betekenis aan toegekend. Dan gaat het om organisaties die actieve burgers in staat stellen om zich te organiseren en zijn zij uitdrukking van het maatschappelijk engagement van diezelfde burgers. Zij zijn een noodzakelijk onderdeel van een levendig en vitaal publiek domein, waarin zij soms samen met de overheid en soms als haar tegenstander vormgeven aan de publieke zaak en het algemeen belang. Uit gezaghebbende studies is gebleken dat een levendige civil society een noodzakelijke voorwaarde is voor een actieve en effectieve overheid (Putnam, 1993). Het onderhouden van productieve communicatierelaties met de civil society is voor de overheid dan ook van levensbelang, hoe moeizaam en lastig die relaties soms ook kunnen zijn.

Aan de andere kant wordt over het georganiseerde maatschappelijke middenveld ook wel gesproken als over een 'ijzeren ring' van maatschappelijke organisaties, die de overheid soms in een houdgreep kan houden en zo allerlei noodzakelijke aanpassingen en vernieuwingen weet tegen te houden. Vergeleken met het conflictpotentieel van deze organisaties is de overheid vaak in het nadeel. Waar de belangenorganisaties de strijd volop kunnen aangaan op de momenten die ze zelf gekozen hebben, daar is de overheid vaak een actor die moet

opereren met op de rug vastgebonden handen. Zij moet zich aan procedures houden, aan beginselen van behoorlijk bestuur en aan het politieke primaat: pas als de kamer over een zaak heeft besloten kan de overheid aan voorlichting gaan doen, in de tussentijd de maatschappelijke beïnvloeding overlatend aan de maatschappelijke belangenorganisaties. Zeker in een ‘agressieve communicatieomgeving’, waarin grote gepassioneerde minderheden tegen voorgenomen overheidsbeleid ageren, zit de overheid soms in een lastige positie. Een goed gesprek, ook al hoeft dit niet per se aangenaam of vriendelijk te zijn, is dan niet gemakkelijk te voeren.

De vraag is overigens of het meegaan in deze agressieve vormen van communicatie voor de overheid wel de aangewezen weg is. Naast het pragmatische argument dat de kans groot is dat de beschikbare middelen in deze strijd te kort zullen blijven schieten, is er ook nog een principiële overweging. Daarin is het de wezenlijke taak van de overheid om te appelleren aan de redelijkheid en het fatsoen van de maatschappelijke opposenten. Niet zozeer de vraag wie de strijd uiteindelijk weet te winnen, maar de vraag of faire procedures en de juiste informatie zijn gebruikt, vormen daarbij de inzet van de discussie. Daarmee kunnen ook grenzen worden gemarkeerd van wat maatschappelijk betamelijk wordt geacht. De gang van zaken en de afspraken rond diverse lokale referenda, kunnen daarbij als interessant casusmateriaal dienen.

### ***Fatsoenlijke omgangsvormen***

Naast het creëren van gemeenschappelijke betekenissen gaat het bij gesprekken om het respecteren van ‘fatsoenlijke omgangsvormen’. Wat dit in een specifiek gesprek precies zijn, is nauwelijks vooraf te bepalen. Het gaat vaak wel om respect voor elkaar, hetgeen niet hetzelfde is als (principiële) gelijkwaardigheid. Ook gaat het om een basaal empathisch vermogen dat van alle actoren wordt geëist: ‘als overheid ben ik me bereid om in jou als burger te verplaatsen, maar vervolgens vraag ik aan jou als burger om je in het perspectief van de overheid te verplaatsen’. Ook openheid is voor een gesprek een min of meer harde eis. Een gesprek is per definitie iets anders als het uitwisselen van vooraf ingenomen standpunten. Een open houding ten opzichte van het eindresultaat betekent overigens niet dat er geen ‘ondergrens’ is of dat een gesprekspartner geen voorkeuren heeft. Dergelijke zaken vormen immers de basis voor het gesprek. Ook

blanco beginnen is geen eis voor het creëren van een gesprek met burgers en maatschappelijke organisaties. Het zij nogmaals benadrukt: verplaatsen in de ander is niet hetzelfde als de ander gelijk geven en luisteren is iets anders dan gehoorzamen. Zowel op het concrete niveau van de ontmoetingen (het feitelijke gesprek) als in het ontwerp van het interactief proces is het model van het gesprek een geschikte leidraad.

### ***Drie vraagstukken bij communicatie in interactieve processen***

Tenminste drie vraagstukken doen zich in communicatief opzicht voor bij interactieve processen. In de eerste plaats lopen onderhandelen, ontwikkelen en ‘vechten’ als communicatieve repertoires vaak door elkaar in een concreet interactief proces. De aanwezige actoren spreken niet zomaar met elkaar. Vaak zijn hun belangen in het geding of staan deze ter discussie. Het interactief proces dat uitmondt in een lokale cultuurnota kan als voorbeeld dienen. Bij zo’n proces zijn culturele instellingen betrokken, alsmede lokale kunst- en cultuurverenigingen. Het proces is voor hen, maar ook voor de betrokken gemeente, geen ‘freischwebende’ intellectuele exercitie. Het leidt tot concrete effecten voor hun functioneren, en die zullen ze dus ook voortdurend in het oog houden. Hoewel de overheid het proces wellicht met een blanco houding kan beginnen, geldt dat niet voor de gesprekspartners. Ook kan de overheid wel uitstralen en uitspreken ‘we gaan samen het beleid ontwikkelen’, als puntje bij paaltje komt weet diezelfde overheid precies waar de grenzen van dat ontwikkelingsproces liggen. Omdat onderhandelen, ontwikkelen en vechten door elkaar lopen in een concreet interactief proces, is het creëren van een gesprek vaak een kunst. Of het uiteindelijk lukt, hangt mede af van het specifieke proces, de doelstellingen daarvan en de uitgangssituatie (zie ook Pröpper en Steenbeek, 1999).

De specifieke context, doelstelling en inrichting van het proces zijn ingrediënten van het tweede vraagstuk: dat van het procesontwerp. Waarom wordt een proces interactief aangepakt? Is dat om draagvlak te verwerven, om het beleid te verrijken of om burgers te activeren? Verschillende doelen leiden immers ook tot verschillende communicatiepatronen. Hoe wordt het proces precies aangepakt? Welke ruimte is er feitelijk voor een ‘ontwikkelproces’? Wie worden wanneer betrokken? Zijn vooringenomenheden aan beide zijden voldoende verkend, expliciet gemaakt en/of ter discussie gesteld? Zijn met de betrokkenen

procesafspraken te maken? Het vraagstuk van de procesarchitectuur of het procesontwerp hangt dus sterk samen met de specifieke context. Maar ook is soms vooraf een gesprek over het gesprek noodzakelijk. Hoe zitten de betrokkenen in het proces en hoe zien ze het proces voor zich?

Een derde en laatste vraagstuk in interactieve processen is de rol van de politiek. Op lokaal niveau is de uiteindelijke besluitvorming doorgaans voorbehouden aan de gemeenteraad, nationaal moet de Kamer beleid vaak goedkeuren of mede vaststellen. Dat betekent dat afspraken tijdens het proces eerst nog moeten worden goedgekeurd, maar ook dat de politiek het onderhandelingsresultaat ingrijpend kan wijzigen. Voor de communicatie heeft dat verschillende consequenties. Zo betekent het dat het proces (zonder tussentijdse behandeling in een vertegenwoordigend orgaan) niet kan uitmonden in afspraken. Hoewel het proces een onderhandelingskarakter kan krijgen, kan de overheid zich daaraan niet binden. Daarnaast kan de politiek zich slechts tot op zekere hoogte in het proces mengen. Het betrekken van bijvoorbeeld een gemeenteraad betekent meestal dat ook een openbare discussie volgt, met voor- en tegenstanders. Ook laat een raad zich niet altijd betrekken, en dat geldt nog meer voor de Kamer die zich op een dualistische manier verhoudt tot de regering dan een raad tot het college van burgemeester en wethouders. Ten derde betekent het dat de partners van de overheid altijd een extra weg hebben om resultaat te bereiken. Als deze hun gelijk niet kunnen halen in het proces, bestaat er altijd nog de mogelijkheid om fracties te benaderen en in de politieke discussie resultaat te boeken. Zowel het wegdeneren van de rol van politiek als het ‘vastleggen’ van deze rol blijken in de praktijk geen realistische mogelijkheden (zie bijvoorbeeld Zouridis, 2000). Het is wel mogelijk om in concrete processen vanuit verschillende politieke stijlen ‘het gesprek over het gesprek’ met de vertegenwoordigende organen aan te gaan. Daarmee is de politiek niet beheersbaar gemaakt. Integendeel, daarmee is de politiek een coproducent geworden.

### ***Conclusie: de burger als coproducent, drie betekenissen***

Voor overheidscommunicatie heeft de burger als coproducent tenminste drie betekenissen. In de eerste plaats gaat het bij interactieve processen die burgers in deze rol aanspreken om het verenigen van verschillende talen en logica's. De inhoudelijke deskundigheid van ambtenaren, de politieke voorkeuren en de betrokkenheid, wensen en opvattingen van burgers en

maatschappelijke organisaties moeten met elkaar in concrete processen worden verenigd. Bovendien is er ook binnen deze logica's zelden sprake van eenduidigheid of consensus: burgers zijn het vaak niet met elkaar eens, ambtenaren strijden met elkaar en ook in de politiek worden verschillende talen gesproken. Communicatie kan in toenemende mate worden opgevat als het vertalen van deze logica's in elkaar en het organiseren van het gesprek tussen de verschillende talen en logica's. Effectieve overheidscommunicatie leidt in dit soort processen tot gemeenschappelijke betekenissen en tot het vestigen en respecteren van fatsoenlijke omgangsvormen.

Een tweede betekenis voor overheidscommunicatie is dat dit steeds vaker neerkomt op het transparant maken van posities, processen en keuzes. Dat gebeurt door voortdurend alle actoren in een proces daarop aan te spreken, in zekere zin ook als organisator van het gesprek een onafhankelijke positie in te nemen en de communicatie 'naar buiten' te verzorgen. Toch kunnen processen slechts tot op zekere hoogte transparant worden gemaakt: zoals een goed gesprek vaak een bevredigend maar ondoorgrondelijk verloop kent, zo is ook een interactief proces zelden uiteen te rafelen en als eenvoudige keuzen te presenteren. Denk bijvoorbeeld alleen al aan de rol van politiek, de confrontatie tussen verschillende logica's en de (soms noodzakelijke) beslotenheid van bijeenkomsten. Zoals voor de burgers als klanten gold 'leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker' geldt hier 'makkelijker kunnen we het niet maken, wel leuker'. Interactieve processen zijn zowel voor burgers als voor ambtenaren en bestuurders spannender en vaak ook bevredigender, maar ze zijn zelden makkelijker dan het conventionele beleidsproces.

Een derde betekenis van de metafoor van de staatsburger heeft betrekking op de mogelijkheden van ICT. Als het gaat om het organiseren van gesprekken (conversatie) bieden Internet en ICT nogal wat nieuwe mogelijkheden. Digitale debatten in het kader van beleidsprocessen bieden mensen de mogelijkheid aan processen deel te nemen wanneer ze zelf daarvoor tijd kunnen en willen maken. Het is niet meer nodig om hele avonden interactieve sessies te bezoeken of naar Den Haag te komen. Ook kan informatie breed beschikbaar worden gesteld, kunnen betrokkenen op elkaar reageren en is het aantal deelnemers veel minder beperkt. Met name in combinatie met multimediatoepassingen ontstaan nieuwe mogelijkheden om burgers op een aantrekkelijke manier als staatsburger aan te spreken.

Het gezamenlijk creëren van omgevingen, vaak het uiteindelijke doel van interactieve processen, is tegenwoordig technisch mogelijk (denk aan zogenaamde MUDs of MOOs, interactieve spellen waarbij de deelnemers een eigen omgeving creëren of een gemeenschap opbouwen). Hoewel het op dit moment nog grotendeels ontbreekt aan interessante toepassingen, is dat een kwestie van tijd en wil. De techniek is beschikbaar, maar willen we eigenlijk wel goede, door ICT gemedieerde ‘gesprekken’ creëren? Is het conventionele beleidsproces, dat ogenschijnlijk minder frictieloos, minder inspannend en beter beheersbaar is, niet veel comfortabeler voor ambtenaren en bestuurders?

#### **4. Burgers nader bekeken: leef- en burgerschapstijlen**

De vier hier geschetste relatiepatronen gelden in principe voor elke burger; vrijwel iedereen heeft wel in de hoedanigheid van klant, onderdaan, kiezer en coproducent met de overheid te maken. Het relatieve belang van die hoedanigheden en de wijze waarop men de relaties organiseert, kunnen evenwel van burger tot burger verschillen. Burgers houden er immers verschillende leefstijlen op na en daarbinnen ontwikkelen zich ook verschillende burgerschapstijlen. Een burgerschapstijl kan worden omschreven als een relatief vast patroon waarin men de betrekkingen tot de publieke zaak organiseert.

In de sociologie en de marketing zijn nogal wat verschillende typologieën van leefstijlen ontwikkeld. Vaak vormen die leefstijlen combinaties van harde kwantitatieve informatie over sociodemografische kenmerken en zachte, meer kwantitatieve informatie over waarde-orientaties en drijfveren van individuen. Zo komt bijvoorbeeld Motivaction tot een onderverdeling voor Nederland van zeven groepen:

*traditionele burgerij (2.7 miljoen mensen)*

*moderne burgerij (3.2 miljoen mensen)*

*convenience-georiënteerden (1.9 miljoen)*

*postmaterialisten (1.1 miljoen)*

*opwaarts mobielen (900.000)*

*ontplooiers (800.000)*

*kosmopolieten (1.2 miljoen)*

Deze typologie is elders in dit rapport in samenwerking met het bureau uitgewerkt voor verwachtingen en opvattingen inzake overheidscommunicatie (zie bijlage ... ). Het verschaft nadere duidelijkheid over de wijze waarop verschillende personen overheidscommunicatie beleven en wat daarin gewenste variëteit en mogelijke trends kunnen zijn.

In dit verband is het nuttig nog een ander punt aan te stippen. Het is van belang zicht te krijgen op de dynamiek en mechanismen van communicatie en interactie met ‘marginale’ of ‘(nog) niet op de dominante cultuur aangesloten groepen en burgers’. Intrigerend in dit verband is een studie van Blokland-Potters, waarin zij analyseert hoe burgers in oude stadswijken aankijken tegen de lokale politiek. Zij wil, zoals ze dat uitdrukt, processen van betekenisgeving in het alledaagse leven doorgronden. Dat levert een aantal interessante inzichten op in de betekenis van ‘het politieke’ voor deze mensen. Blokland-Potters concentreert zich op mensen die zijn ‘afgehaakt’, die niet (meer) aan lokale verkiezingen meedoen, en maakt daarbij een onderscheid tussen teleurstelling en desinteresse.

Bij de teleurgestelden gaat het om verloren gevoelens van gemeenschappelijkheid, om het verdwijnen van ‘het wij dat zich weerde’ en de instituties die daarvan de dragers waren, zoals de partij en de vakbond, die zin en betekenis aan het leven gaven, en nu op die manier niet meer bestaan. Zij zijn verdampt in het algemene proces van modernisering, en deze mensen voelen zich daar onbehaaglijk onder. Deze gevoelens projecteren zij op de politiek, zonder dat de politiek daar nu zoveel aan kan doen. Eerder wordt de politiek aangegrepen om niet direct politieke ervaringen van maatschappelijke desillusie uit te drukken. Dat vertaalt zich in slogans als ‘de politiek die de oude wijken in de steek gelaten heeft’.

De desinteresse heeft te maken met naar binnen gekeerde milieus, waarin men gemakkelijk zonder politiek kan, en waarin ook snel het idee ontstaat dat politiek niets ‘voor ons soort mensen’ is. Dat idee wordt nog eens versterkt door de dominante cultuur van de politieke instituties, waarin op een specifieke wijze gecommuniceerd wordt, en die een eigen spraakkunst en andere competenties vereisen om mee te kunnen doen. Er bestaan daardoor grote machtsverschillen in betekenisgeving. De uitspraak

“politiek interesseert me niet” is dan geen vrije keuze, maar wellicht het enige waardige antwoord op een situatie waarin men niet tot het ‘juiste’ milieu behoort en niet over de competenties beschikt om in de dominante cultuur werkelijk mee te kunnen doen.

De analyse van Blokland-Potters maakt nog eens duidelijk dat politiek en politieke communicatie niet alleen een instrumentele betekenis hebben, maar ook een culturele. Politiek is niet slechts een activiteit waarin door bewuste acties en strategieën politieke boodschappen worden gecommuniceerd. Het is ook een activiteit waarin voortdurend zin en betekenis wordt geproduceerd en gereproduceerd, en die mensen in staat stelt om hun weg en plaats in de samenleving te vinden. Kennelijk hebben mensen behoefte aan instituties die hen daarbij helpen en slaagt het politieke er minder dan vroeger in om deze functie te vervullen. Vandaar het bij velen aanwezige onbehagen in de politiek.

Tegelijk is het de vraag of de moderne politiek nog ooit op grote schaal een omvattende zingevingskader kan aanbieden en organiseren. Wellicht waren daar de relatief stabiele en overzichtelijke verhoudingen uit de verzuiling een voorwaarde voor. Maar als de politiek niet in die behoefte kan voorzien, wie of wat dan wel? Kan overheidscommunicatie daarvoor in de plaats komen? Natuurlijk niet, maar de verwachtingen zijn vaak wel groot, soms ook nogal overspannen. Het is daarom belangrijk om goed te weten op welke gevoelens en betekenissen moet worden aangesloten. Overheidscommunicatie in de klassieke zin heeft voor de ‘afgehaakten’ in Rotterdam in ieder geval nauwelijks betekenis.



## Verwijzingen

T.V. Blokland, Politiek als curiositeit, over milieu, dominantie en politieke participatie, in: F. Hendriks en P.W. Tops, Stad in Spagaat, institutionele innovatie in het stadsbestuur, Van Gorcum, 2000.

Gunsteren, H. Van (1992), Eigentijds burgerschap, WRR-publicatie, Den Haag, 1992

Kleinnijenhuis, J., D. Oegema, J.A. de Ridder, P.C. Ruigrok, Paarse polarisatie. De slag om de kiezer in de media, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998

Koole, R., De opkomst van de moderne kaderpartij: veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990, Utrecht: Het Spectrum, 1992

Kramer, P., T. van der Maas, L. Ornstein, Stemmen in stromenland. De verkiezingen van 1998 nader bekeken, Den Haag: SDU, 1998

Praag, Ph. van, K. Brants, Tussen beeld en inhoud, Amsterdam: Het Spinhuis, 2000

Pröpper, I., D. Steenbeek, De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Bussum: Coutinho, 1999

Putnam, R.D. (1993), Making democracy work, civic traditions in modern Italy, New Jersey, 1993

Tops, P.W., S. Zouridis, Burger en lokale overheid in drie gedaanten, in: A.H. Berg et al. (red.), Handboek Strategie en beleid in de publieke sector, Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink, 1994, pp. H2110-1 tot en met H2110-21

Tops, P.W., S. Zouridis, Relatie overheid - burger, in: W. Lemstra, C.J.N. Versteden, W.J. Kuijken, Handboek overheidsmanagement, Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink, 1996, pp. 261-288

Woerkum, C. van, Communicatie en interactieve beleidsvorming, Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 1997

Zouridis, S., De raad en het wijkgericht werken in Delft. Discussienotitie in het kader van het Stedennetwerk wijkgericht werken en bestuurlijke innovatie, Tilburg: 2000

Zouridis, S., Digitale disciplineren. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen, Delft: Eburon, 2000