

OVERHEID EN COMMUNICATIE

Cees van Woerkum

In deze bijdrage wil ik twee vragen beantwoorden: 1) hoe zou je overheidscommunicatie kunnen omschrijven en 2) over welke domeinen praat je dan?

De eerste vraag leidt tot een nadere precisering van waar we ons op moeten richten. Niet alleen wat ambtenaren tegen elkaar of tegen burgers zeggen zou ik het etiket overheidscommunicatie willen geven. Liever beperk ik me tot die vormen van communicatie waarvoor de overheid een bepaalde verantwoordelijkheid aanvaardt. We kunnen daarbij een onderscheid maken tussen inhoudelijke verantwoordelijkheid ('wat er gecommuniceerd wordt') en niet-inhoudelijke, procesgerichte verantwoordelijkheid ('dat er gecommuniceerd wordt'). In het laatste geval is het misschien beter om niet te spreken over overheidscommunicatie, maar om door de overheid gefaciliteerde communicatie. Evengoed is het een belangrijk terrein, dat in een algemene notitie over overheid en communicatie mijns inziens moeilijk kan ontbreken.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid is in het gangbare spraakgebruik verreweg het belangrijkste. Veelal zal het daarbij gaan om openbare communicatie, toegankelijk voor iedereen, en/of om communicatie waarover rekenschap moet worden afgelegd. Voorbeelden van openbare communicatie zijn alle teksten die een overheid publiekelijk maakt en alle mondelinge uitingen in een publieke sfeer. Is de communicatie besloten dan kan daar toch rekenschap voor moeten worden afgelegd. Een ambtenaar of bestuurder kan bijvoorbeeld een burger niet bruuskereken of beledigen. Hij kan ook mondeling geen onjuiste informatie verstrekken.

Deze omschrijving is breed en omvat veel meer dan wat alleen via communicatie-specialisten naar buiten komt. Zouden we ons tot het laatste beperken dan doen we echter aan het fenomeen overheidscommunicatie geen recht. Bij een begrip als 'de communicatieve overheid' denken we aan veel meer dan aan de voorlichter cum suis en vaak is het arbitrair wie het precies zegt wat gezegd moet worden: de bestuurder, de ambtenaar of de voorlichter. Het zou raar zijn om alleen in het laatste geval van overheidscommunicatie te spreken.

Tegelijk valt veel communicatie van de overheid buiten de omschrijving: alles wat 'backstage' plaatsvindt, bilateraaltjes tussen ambtenaren, interne bijeenkomsten. Deze

communicatie is uiteraard buitengewoon belangrijk en het is beslist gewenst om hier met een kritische blik naar te kijken, omdat hier in de voorwaardelijke sfeer bepaald wordt wat op de ‘frontstage’ wordt gepresteerd. Backstage worden al pratende en schrijvende bepaalde perspectieven ontwikkeld op problemen en oplossingen, die – al dan niet – corresponderen met de maatschappelijke realiteit. De compatibiliteit van beleid t.o.v. hoe mensen een probleem of een oplossing benaderen is voor de acceptatie van beleid buitengewoon belangrijk. In de maatschappij leven allerlei percepties over wat er fout is en wat er moet gebeuren. De mate waarin deze alternatieve perspectieven worden opgemerkt en meetellen in het interne discours is wellicht beslissend voor de sturingspotentie van overheden. Van deze alternatieve perspectieven kan zeker worden afgeweken, dat is zelfs vaak noodzakelijk, maar dit moeten bewuste keuzes zijn die in later het contact met burgers (‘frontstage’) kunnen worden verduidelijkt.

De niet-inhoudelijke verantwoordelijkheid slaat op alle taken van de overheid om, los van concreet beleid, de democratie communicatief te ondersteunen en de burger te equiperen met communicatieve voorzieningen.

Als we vervolgens zien om welke domeinen het gaat, zijn er een aantal nogal verschillende vormen te onderscheiden. Elke indeling van deze vormen is arbitrair, ook deze. Ik kies voor een gecondenseerde indeling in vier domeinen. Deze staan niet los van elkaar, ze kunnen en zullen vaak bij bepaalde thema’s tegelijk aan de orde zijn. Verder dient gezegd dat ze van ongelijk belang zijn. Ik probeer ze te presenteren volgens hun prioriteit en begin met het belangrijkste domein, de communicatie in het kader van beleidsvorming. Vervolgens komt de communicatie ter effectuering van beleid aan bod. Ten derde praat ik over de communicatie als een gewenste voorziening ten behoeve van wat een burger behoeft met betrekking tot informatie, educatie en hulp, los van voorgenomen of concreet te implementeren beleid. Gezondheidsinformatie is een voorbeeld. Ten slotte bespreek ik de communicatie ter wille van maatschappelijke probleemoplossing, waarbij de overheid niet direct het voortouw neemt en ‘beleid maakt’ maar wel in faciliterende zin een bijdrage wil leveren.

Ik zal deze domeinen achtereenvolgend behandelen om met enkele algemene opmerkingen over de organisatie van de overheidscommunicatie te besluiten.

1. Communicatie ten behoeve van (interactieve) beleidsvorming

Dit is een klassiek onderdeel van overheidscommunicatie: de overheid informeert over voorgenomen beleid om de burger in staat te stellen zich op grond daarvan een mening te vormen en deze aan de overheid al dan niet via politieke partijen terug te geven. De burger heeft overigens recht op deze informatie.

In een bepaalde mate is alle communicatie met betrekking tot beleidsvorming interactief. Ook toen dit woord nog niet bestond interacteerde de overheid met de samenleving, of tenminste met delen daarvan. De mate waarin de overheid deze interactie organiseert en de betekenis die ze daaraan toekent varieert echter sterk, van het minimale informeren en gebrekkige beluisteren wat (althans door de pers) dan beweerd wordt tot intensieve participatie van overheid en betrokken burgers: (groepen van) onderdanen die het beleid zullen moeten ondergaan of er direct van kunnen profiteren en (groepen van) staatsburgers die dit beleid van belang vinden omdat het hun waarden raakt (natuur, schone lucht, ethische kwesties).

Er valt wat voor te zeggen om speciale aandacht te schenken aan expliciete pogingen om interactieve beleidsvorming communicatief te ondersteunen. Niet om daarbij te suggereren dat het altijd en overal op die manier moet: er zijn nogal wat condities te bedenken die interactieve beleidsvorming discutabel maken, zoals waar het gaat om esthetische kwesties (architectuur, kunst, landschap) waar burgers doorgaans – voorspelbaar – voor het vertrouwde kiezen. Innovatieve projecten krijg je zo niet van de grond. Ook als het gaat om directe en grote particuliere belangen, die moeten wijken voor het diffusere algemene belang is interactief werken weinig zinvol, zeker over de vraag of dergelijk beleid nodig is (je laat een Betuenaar niet over de Betuwelijn oordelen). Wellicht weer wel over wat dan de beste uitvoering is. Zo zijn er meer lastige of zelfs ‘onmogelijke’ condities te noemen. Feit blijft dat in vele gevallen interactieve beleidsvorming voordelen biedt en dat deze benadering bepaald nog niet 'uitbenut' lijkt, zeker niet op centraal niveau. Men moet zich tenslotte goed afvragen wat het betekent om geheel van interactieve beleidsvorming af te zien of voor een zeer restrictieve vorm te kiezen, zeker als burgers om meer vragen.

Doel van interactieve beleidsvorming is ten eerste het in contact komen met andere perspectieven en rationaliteiten. Als die in het beleid verdisconteerd worden, zal het beleid beter in elkaar steken. Beter beleid – zo is de veronderstelling – wordt ook beter geaccepteerd.

Meer mensen doen vanuit zichzelf wat gevraagd wordt. Dit maakt de handhaving gemakkelijker en effectiever.

In het algemeen kan de overheid via wetenschappelijk onderzoek wel een redelijk idee krijgen van de ernst van problemen en van mogelijk effectieve typen oplossingen, al vinden we ook hier vaak blinde vlekken en eenzijdige, beperkte benaderingen. De moeilijkheid zit vooral in het overzien van het proces: hoe de maatschappij van a naar b moet. Een voorbeeld is het probleem van ‘vervuilde grond’. Dit is deels een chemisch-technisch vraagstuk, maar bij de implementatie stuit men op zeer invloedrijke economische, psychologische (risicobeleving), politieke of zelfs culturele factoren (hoe belangrijk vindt men bijvoorbeeld dat kleine bedrijfjes zichtbaar in de binnenstad aanwezig blijven). Een goed begrip van de context van dergelijk beleid krijgt men niet via rapporten, dat moet in de interactie worden opgebouwd, stapje voor stapje.

Ten tweede betekent deelname aan dergelijk beleid voor de burger een kans om te leren wat hier de dilemma's zijn, hoe particuliere en collectieve belangen zich tot elkaar verhouden, wat de motieven en achtergronden zijn van andere actoren. Uitgangspunten bij interactieve beleidsvorming zijn verschillende belangen en verschillende ideële perspectieven. Ik denk daarbij dus niet direct of zozeer aan ‘fijne gesprekken’ die tot consensus leiden, maar aan onderhandelingen. Belangrijk is dan de vraag: wat voor soort onderhandelingen? Elders heb ik daartoe het verschil uitgewerkt tussen distributieve onderhandelingen (‘Hoe moet de koek verdeeld worden?’) en integratieve onderhandelingen (‘Welke koek moeten we bakken?’¹). Het is zaak om met name de laatste vorm te ondersteunen, zeker waar het gaat om complexe vraagstukken, waar de actoren zich in een patstelling bevinden en distributieve onderhandelingen volgens het bekende poldermodel (een onsje meer, een onsje minder) werkelijke oplossingen in de weg staan.

Participatie van burgers en het juiste leerproces zou – wederom – tot meer acceptatie kunnen leiden en dus tot effectiever beleid.

Op termijn is een aldus werkende overheid beter in staat om haar zelf-referentiële karakter te doorbreken. Zelf-referentialiteit betekent: de overheid a) hanteert een bepaald perspectief en b) is zich daarvan onvoldoende bewust. In het maken van beleid wordt hoofdzakelijk gerefereerd aan actoren binnen de eigen werkomgeving, het politiek-bestuurlijke systeem.

¹ Woerkum, C.M.J. van (2000). Communicatie en interactieve beleidsvorming. Alphen aan den Rijn, Samsom

Zeer begrijpelijk, maar tegelijk schadelijk voor een juist afgestemd en daardoor effectiever aanbod.

Op termijn is een dergelijke werkwijze wellicht ook nuttig voor de ontwikkeling van een civil society. Nu gaapt er een kloof tussen het informele politieke discours van burgers (in kantine, bij verjaardagen, in cafés) en de gesprekken tussen officials over hetzelfde. De lokale partijbijeenkomst heeft haar ‘schakelende functie’ verloren. Er moeten nieuwe publieke plekken komen waar burgers over politieke zaken met elkaar praten. Dit is zich aan het ontwikkelen (Internet, talkradio, huiskamerbijeenkomsten bij herinrichtingsplannen, etc.), maar de Parijse salon aan het einde van de 18e eeuw moet toch opnieuw worden ingericht, zo is het idee. Interactieve beleidsvorming kan daarbij helpen.

Tenslotte kan interactieve beleidsvorming mogelijk bijdragen tot een betere relatie tussen overheid en burger. Nu zien we niet zelden een dirigistisch, aansturende overheid die de burger aanzet tot ‘coping’: de burger is niet in het proces betrokken, voelt zich niet verantwoordelijk en gaat zo slim mogelijk om met wat op hem afkomt. Zoals één van mijn promovendi, een Chinees, in zijn proefschrift formuleerde: ‘Above are the governmental policies, below are the people's counter policies’.

De overheid denkt nog weinig in ‘relatiekapitaal’, in wat gewonnen kan worden aan controle door een goede verstandhouding, gebaseerd op constructief contact. Natuurlijk, de overheid moet vaak dwingen en restrictief optreden. Maar de manier waarop dit gaat, afstandelijk en zonder veel respect voor specifieke rationaliteiten in plaats van betrokken en respectvol, blijft niet zonder gevolgen. Vanzelfsprekend kan de overheid niet meer bogen op het gezag van vroeger; de legitimiteit van beleid moet verdiend worden. Een goed contact met burgers is daarbij een factor van belang.

In het algemeen valt in de westerse cultuur een overgang waar te nemen van ordening door middel van regels naar ordening via netwerken. ‘Thin institutions, thick networks’². Het is hier niet de plaats om dit nogal fundamentele verschijnsel uitvoerig uit de doeken te doen. Ik laat het bij een vermelding, om aan te geven dat hier wat meer aan de hand is dan de bekende ‘regelmoetheid’, die het openbaar bestuur zou hinderen

² Zijderveld, A.L. (2000). *The institutional imperative*. Amsterdam, Amsterdam University Press

2. *Communicatie als beleidsinstrument*

Communicatie kan niet alleen leiden tot beleid, beleid kan ook leiden tot communicatie. Anders gezegd: communicatie kan gezien worden als een beleidsinstrument. Sinds het moment dat Winsemius als milieuminister communicatie als een serieus te nemen onderdeel van de beleidsmix presenteerde is er op dit vak veel gebeurd, ook wetenschappelijk. Vanuit de sociale psychologie zijn modellen aangereikt die de besluitvorming kunnen ondersteunen over welke instrumenten welke gedragsverandering mogelijk maken. Er is een uitbundige literatuur over persuasieve communicatie, interessant voor bijvoorbeeld Postbus 51 campagnes. Ook in de bestuurskunde is behoorlijk met de ‘tools of government’ gestoeid. De kernvraag was al snel: ‘Wat is de beste combinatie van instrumenten, gegeven hun eigenschappen om bepaalde doelen te bereiken gezien bepaalde condities?’

Communicatie komt in deze analyses op grofweg twee posities voor (zie schema 1): 1) als middel, naast andere, zoals regelgeving, voorzieningen en het financiële instrumentarium (groepsdruk valt daar theoretisch ook onder en is door Mao ook driftig benut; wij houden daar minder van), 2) als ondersteuning van andere instrumenten.

Bijvoorbeeld over regelgeving moet de burger 1) weten wat die behelst, 2) zo mogelijk accepteren dat die zinvol is en 3) weten hoe hij zich dan concreet moet gedragen, zoals bij het invullen van formulieren.

Met name de acceptatiefunctie is interessant. Nog steeds hoort men dat voor aanvaard beleid ‘draagvlak ontwikkeld moet worden’. Terecht. Wel moet men niet vergeten dat het acceptatieproces nogal wat momenten kent, zoals de acceptatie van de ernst van het probleem, van de noodzaak tot overheidsinterventie, van de hoofdlijnen van het beleid en vooral: van de effectiviteit van het gekozen beleid, van het realistische karakter ervan en de inpasbaarheid en tenslotte van de redelijkheid, gezien wat anderen moeten ‘dragen’. Van al deze momenten zijn voorbeelden te over, die illustreren dat dit niet gemakkelijk met een wel gemikte boodschap lukt. Acceptatie kost doorgaans tijd. Een helder besluit en een goede set van argumenten volstaan doorgaans niet. Die argumenten hebben ook pas waarde als de burger er naar op zoek is en gemotiveerd is om er echt over na te denken.

Problemen genoeg, die vaak te maken hebben met het voortraject: de beleidsvormingsfase. Als daar niet (interactief?) vanuit de burger is gedacht, krijgt de

voorlichter hier een (soms te) zware klus. Maar ook bij een naar omstandigheden zorgvuldig voortraject valt er heel wat te doen.

Als we de algemene teneur op dit vlak samenvatten, moeten we stellen dat communicatie als (mede) hoofdinstrument slechts in bijzondere gevallen opportuun is. Zo is communicatie bij de aidsbestrijding nog steeds het belangrijkste medicijn en valt ook in het alcoholbeleid niet zonder communicatie als zelfstandig instrument te werken. In het algemeen kun je met instrumentele communicatie toch niet veel regelen. Overheidscampagnes verdrinken in de zee van vaak andersluidende boodschappen. Agenda-setting is niet zelden het maximaal haalbare. Omgekeerd echter kan er zonder effectieve communicatie, als ondergeschikt instrument, weinig geregeld worden. Slecht gekend en niet geaccepteerd beleid is zeer moeilijk te implementeren.

Wat je nogal eens ziet is dat bij de effectuering van aanvaard beleid (alsnog) interactief geopereerd wordt. Over de grenzen van gedoogzones wordt continu onderhandeld. Veel beleid treedt ook pas in werking als burgers actief worden en gaan klagen. Meer en meer vervaagt ook het onderscheid tussen voorgenomen en aanvaard beleid: beleid is ‘ongoing’, de ene wet vervangt de andere voordat deze zijn volledige werking heeft gehad.

Tenslotte: onder andere vanuit de Rekenkamer wordt nogal eens gesteld dat ook communicatie als zelfstandig hoofd- of neveninstrument ‘accountabel’ moet zijn: je moet kunnen voorspellen dat campagnes bepaalde effecten realiseren. Het is op zichzelf al een misvatting dat dit mogelijk is; communicatie-effecten zijn zo contextueel dat wie dergelijke voorspellingen doet nogal wat pretenties heeft. Denk maar aan de interferentie van allerlei berichten en commentaren uit de media t.o.v. wat de voorlichting zegt. Belangrijker nog is de notie dat je voor substantiële effecten nu eenmaal risico's moet lopen. Alleen een gedurfde aanpak heeft in onze bomvolle communicatie-maatschappij kans op slagen. De risico's kunnen door middel van theorie en onderzoek hoogstens gereduceerd worden. Nu zijn teveel campagnes ('Goede voeding; Wat let je?') van het bedaagde en daardoor weinig belovende soort. 'Accountability' is een mooi maar misplaatst streven.

3. *Communicatie als voorziening*

Het kan als een taak van de overheid gezien worden de burger te equiperen met mogelijkheden om informatie, educatie en hulp te krijgen als hij daar behoefte aan heeft. Zo subsidieert de overheid bibliotheken, bepaalde media, internetsites, informatielefoons, etc. Vaak wordt dan gesteld dat de overheid zich niet te zeer moet buigen over wat er dan precies in die kanalen gebeurt, als zal ze porno of Mein Kampf uit de bibliotheken weren, en zich meer moet richten op een goede infrastructuur. Metaforen zoals ‘de elektronische snelweg’ versterken dit idee. Wat er gebeurt is dus eigenlijk geen overheidscommunicatie, maar dát er iets gebeurt zou misschien wel als een taak van de overheid gezien kunnen worden.

Het initiatief bij dit soort communicatie ligt bij de burger. De veronderstelling is dat een geïnformeerde, zich ontwikkelende, probleemoplossende burger als zodanig in het algemeen belang gekoesterd moet worden. Deze burgers zijn mondiger, dragen bij tot onze cultuur, reageren alerter op allerlei innovaties, lossen hun problemen, zoals gezondheidsproblemen, eerder op, etc. Onderwijs heeft iedereen geëquipeerd met een noodzakelijke basiskennis. Deze moet verder ontwikkeld kunnen worden. Dat is ook uit concurrentie-oogpunt interessant (Nederland als aantrekkelijk, niet-achterlijk land, met een goed sociaal-cultureel klimaat, prettig als woon- en werkomgeving).

Hoe zwaar deze taak van overheid moet worden aangezet is een moeilijke kwestie, deels omdat niet altijd duidelijk kan worden aangegeven wat er zou gebeuren als de overheid op dit vlak niets deed. Er zijn intussen duidelijk terugtrekkende bewegingen: bibliotheken vragen meer geld van de klant. Ten aanzien van de nieuwe media zoals Internet hoort men juist het omgekeerde: dit zou de overheid met kracht moeten bevorderen.

Hoe dan ook, de communicatieve infrastructuur is ten aanzien van vele thema's op dit moment nog ver verwijderd van wat je in een informatiemaatschappij zou kunnen verwachten, al gaan de ontwikkelingen de laatste jaren snel. Zo is de hele informatisering over voeding en gezondheid (functional foods, biotechnologie, additieven, allergieën, etc.) in een versnelling geraakt. Moet de overheid hier meer dan nu bijspringen?

4. *Communicatie als faciliteit ten behoeve van maatschappelijke probleemoplossing*

De gedachte is deze: de overheid hoeft zich niet direct verantwoordelijk te stellen voor de oplossingen van alle problemen. De maatschappij kan zelf ook heel wat oplossen en dat is ook wenselijk (het principe van zelfsturing). Wel zou de overheid de communicatie tussen de verschillende actoren kunnen ondersteunen en pas ingrijpen indien nodig. Op microniveau is dit bijvoorbeeld de wijkagent die bemiddelt bij een buurtruzie. Op macroniveau zie je allerlei discussies en onderhandelingen die vragen om ‘gemedieerd’ te worden, zoals de onderhandelingen tussen bedrijven en milieu-organisaties of tussen de Dierenbescherming en varkenshouders. Het zou ook een taak kunnen zijn van regionale kenniscentra, die op dit moment in ontwikkeling zijn, en die een belangrijke rol zouden kunnen vervullen bij plattelandsvernieuwing. In bepaalde situaties, zoals bij de discussies over de relatie tussen landbouw en milieu in een regio als De Peel of De Gelderse Vallei heeft de overheid al een actieve rol vervuld in de coördinatie van het proces van discussies en onderhandelingen. Ook het Rathenau-instituut vervult deels deze taak. Meerdere door de overheid gesubsidieerde onderzoeksinstituten bewegen zich in deze richting.

Hoe belangrijk dit domein is, valt niet goed te beoordelen. Ik vind het dus meer waard dan een serieuze voetnoot, mede gelet op internationale ontwikkelingen. In de VS is ‘mediation’ bij problemen tussen verschillende maatschappelijke actoren een erkend professioneel terrein.

Tenslotte: deze vier domeinen vragen van elke overheidsorganisatie om een samenhangend communicatiebeleid, dat de belangrijkste keuzes belicht en onderbouwt en de strategie bepaalt om een en ander te verwerklijken. Zo is er bijvoorbeeld bij een thema als biotechnologie zowel sprake van communicatie in het kader van beleidsvorming, als van communicatie in het kader van beleidseffectuering, en worden bovendien mogelijkheden gecreëerd voor de burger om over biotechnologie het een en ander te weten te komen (onder andere via een informatietelefoon) en faciliteiten om het maatschappelijk debat te stimuleren en om tot afspraken te komen tussen partijen met verschillende belangen en ideeën op dit gebied. In het goede geval gaat het hier om één samenhangende visie, die alleen geformuleerd en uitgedragen kan worden in nauw contact met de hoogste beleidsorganen in een departement.

We spreken hier van het communicatiemanagement van een organisatie, bedoeld om die

organisatie effectief te laten opereren in een dynamische omgeving. Elke ambtenaar is hiervoor mede verantwoordelijk, maar sommigen hebben de speciale verantwoordelijkheid. We kunnen deze communicatiespecialisatie vergelijken met financiële specialisatie. Alle beleid heeft financiële repercussies en alle bestedingen moeten verantwoord zijn. Het financiële aspect raakt elke ambtenaar. De technische begroting, het monitoren van de bestedingen en de jaarlijkse evaluatie van inkomsten en uitgaven is daarentegen specialistenwerk. Zo ook kan er met verstandig beleid communicatief krediet worden opgebouwd, of verspeeld. Naar analogie van de Rekenkamer zou het te overwegen zijn om een Raad voor de communicatie te benoemen om te bezien hoe de overheid met haar communicatieve taken omgaat, of ze daarbij de gewenste zorgvuldigheid en doelmatigheid betracht.

Zien we naar het huidige functioneren van de communicatiespecialisten dan lijkt er ruimte te bestaan voor verbetering, met name op het strategische niveau. Veel communicatie geschiedt nog in het zender-ontvanger model: er worden boodschappen voor het publiek ontworpen en verspreid. Veel van deze boodschappen 'gaan blind'. Dat komt mede door de enorme vloed aan informatie die van alle zijden, via vele media, ons bereikt. Meer en meer worden het 'antwoorden op zoek naar vragen'. Gaandeweg is het initiatief verschoven van de zender naar de gebruiker (de 'ontvanger' is als concept eigenlijk niet meer zo geschikt). De gebruiker probeert op vragen antwoord te krijgen. De overheid moet zich plaatsen in de omgeving van een zich informerende gebruiker en vanuit diens optiek adequaat reageren. Dit idee van 'information-on-demand' vergt een heel andere benadering. Het is de vraag of de overheid zich die benadering heeft eigen gemaakt. De telefoon en internet (websites, maar zeker ook e-mail) zijn daarbij belangrijke media. Er gebeurt veel op dit gebied, ook bij de overheid, maar zeker ook daarbuiten. Met name de commerciële organisaties zorgen voor een kwaliteitsniveau dat de burger als 'normaal' ziet, en waartegen de overheidsprestaties worden afgezet.

Information-on-demand kan slaan op zowel voorgenomen als op bestaand beleid. Een speciaal aandachtspunt is de informering bij crises, zoals bij een voedselcrisis (BSE, salmonella) of bij overstromingen. Als men de burger weinig betrokkenheid toeschrijft, dan geldt dit zeker niet voor dergelijke situaties. In een 'risicomaatschappij' moeten aan een snelle, adequate beantwoording van vragen bijzondere eisen gesteld worden.

Het is ook de vraag of de overheid voldoende competentie in huis heeft om interactieve processen te organiseren, in het eerste domein. Veel expertise wordt nu op projectbasis van buiten aangetrokken. Nogal wat communicatie-adviesbureaus floreren bij de interactieve beleidscultuur. Dit kan de kwaliteit ten goede komen, maar op één punt is deze ontwikkeling toch zorgelijk, waar het gaat om de verbinding met de interne communicatie van een overheidsorganisatie zelf. Effectieve interactie kan niet aan de rand van de organisatie worden geregeld, maar vergt een totale inspanning en een totaal commitment van de hele beleidsorganisatie. Hier heeft een ambtelijke communicatiemanager een belangrijke taak.

Ook ten aanzien van het vierde domein, het faciliteren van interacties tussen maatschappelijke actoren, kan de vraag gesteld worden in hoeverre de overheid hiertoe in staat is. Er wordt op dit moment door de overheid op diverse plaatsen ‘gemedieerd’. Gebeurt dit op basis van professionele criteria? Zijn de betrokkenen daartoe adequaat opgeleid? Is er voldoende aansturing, monitoring en evaluatie?

Veel beleidsambtenaren zijn de laatste jaren bijgeschoold, in interactief werken, in ICT, in mediation. De potenties voor een effectiever opererende ‘communicatieve overheid’ zijn sterk vergroot. Voor een betere benutting van deze kwaliteit lijkt een investering in communicatiemanagement nuttig en wenselijk. Daarbij zal onvermijdelijk nagedacht moeten worden over de plaats en functie van de klassieke overheidsvoorlichters. Het lijkt wenselijk om juist het strategische deel van communicatiedeskundigheid intern verder te ontwikkelen en directer te koppelen aan beleidsprocessen. Veel uitvoerend werk in de communicatiesfeer kan wellicht (nog meer dan nu gebeurt) extern gedaan worden.

Wageningen, september 2000