

## **'Overheidscommunicatie, element of instrument?'**

Het Latijnse 'communicare' betekent gemeenschappelijk maken. Communicatie is daarmee voor Tjeenk Willink een wezenlijke taak van de overheid. In onze pluriforme samenleving waarin zoveel verschillende belangen en belangetjes om de aandacht strijden, heeft de overheid de taak gestalte te geven aan het gemeenschappelijke. Daarin onderscheidt de overheid zich van de private sector. Die taak vraagt een heel eigen manier van communiceren. Het onderscheid overheid/private sector is volgens Tjeenk Willink aan het vervagen. Daarvoor wijst hij drie oorzaken aan. Ten eerste heeft de overheid meer petten op haar hoofd. Die van scheidsrechter, maar ook van speler. Van ordenaar van de markt, maar ook van marktpartij. Tjeenk Willink stelt dat al die verschillende rollen altijd wel hebben bestaan, maar dat de overheid minder goed in staat is de rechten en plichten die bij elke rol horen scherp in de gaten te houden. Als tweede oorzaak van die grensvervaging wijst hij op de terugtrekkende overheid. Allerlei uitvoerende taken worden geprivatiseerd. Vervolgens doen al die geprivatiseerde 'overheidsjes' hun best zich te profileren en voeren hun eigen public relationsbeleid. Dat levert een diffuus beeld op van die overheid. Door privatisering houdt de verantwoordelijkheid van de overheid niet op, vindt Tjeenk Willink. Er moeten dan ook gemeenschappelijke eisen van kwaliteit, effectiviteit, van toegankelijkheid en publieke verantwoording worden gesteld. Tenslotte knaagt ook de opvatting dat de overheid een bedrijf is en de burgers de klanten aan de oorspronkelijke scheidslijn. In die opvatting is het imago van de eigen (verzelfstandigde) dienst iets dat bewaakt moet worden.

### **Verkooptruc van overheidsbeleid**

Geen wonder dus dat burgers overheidscommunicatie vooral zien als verkooptruc voor overheidsbeleid. Moet dat tij keren? Tjeenk Willink: "We moeten overheidscommunicatie niet verengen tot beleidsinstrument in bijvoorbeeld de uitvoering. Communicatie tussen overheid en burgers is op verschillende manieren belangrijk. De overheid moet geobjectiverde informatie aan burgers beschikbaar stellen. Ter informatie, maar zeker ook om verantwoording af te leggen en publieke controle mogelijk te maken." Geobjectiverde informatie? Betekent dat zoveel mogelijk waardenvrij? Wijst Van Schendelen in zijn lezing niet terecht op de politieke lading van overheidsvoorlichting? Tjeenk Willink: "Informatie kan een politieke betekenis hebben of krijgen. Waar het mij om gaat, is dat de informatie die de overheid geeft, niet op voorhand gekleurd moet zijn. Communicatie is niet alleen informeren, maar ook geïnformeerd worden. De overheid moet zelf ook actief informatie verzamelen over wat onder burgers leeft. Het moet dus tweerichtingsverkeer zijn. De overheid moet vooral aan draagvlak werken door aansluiting te vinden bij wat onder burgers leeft, dat is veel belangrijker dan het verkopen van beleid."

### **De aard van de overheid**

In zijn lezing geeft Tjeenk Willink aan dat een hernieuwd besef op de eigen aard van de overheid nodig is. Alleen dan is de communicatie met de burger kansrijk. Maar wat is dan die eigen aard? In zijn lezing komt hij tot een achttal overheersende karakteristieken:

- het onderscheidend vermogen van de overheid is haar publieke en politieke karakter; de aandacht moet worden gericht op verantwoordelijkheden en op processen;
- de overheid is een onderhandelingsorganisatie waarin de verbindingen tussen de onderhandelende partners onduidelijk zijn geworden;
- politici, ambtenaren en maatschappelijke organisaties hebben eigen functies te vervullen, maar neigen ernaar verantwoordelijkheden af te schuiven;
- de overheid kenmerkt zich door gebrek aan samenhang;
- overheid en burgers maken niet dezelfde afweging, toch is het noodzakelijk de kloof zo veel mogelijk te verkleinen of zo klein mogelijk te houden;
- het belang van de uitvoering van beleid groeit; want niet alles is op voorhand te voorzien;
- er moet bij de beleidsvorming meer rekening worden gehouden met de ervaringen van de uitvoerders;
- er wordt onvoldoende rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van beleid;
- privatisering dient vaak om van een probleem af te komen en niet om dat probleem op te lossen; de uitvoering van een eigenlijke overheidstaak verschuift naar het tweede plan.

Deze opvattingen hebben gevolgen voor overheidscommunicatie. Zij bepalen de mogelijkheden en de beperkingen. Zij verklaren de behoeften en de (vaak tegenvallende) resultaten.

### **Grote veranderingen In het verschieft**

De behoefte aan communicatie tussen overheid en burger groeit. We moeten volgens Tjeenk Willink dringend een aantal grote maatschappelijke problemen oplossen. De duurzame ontwikkeling die wij wensen, dwingt tot een wijziging van productie, distributie en consumptie. We staan voor pijnlijke keuzes. Dat stelt extra eisen aan de relatie tussen overheid en burgers. Maar die relatie is niet eenduidig. Overheid en burger zijn twee zijden van dezelfde medaille. In ons democratisch bestel zijn burgers de dragers van de overheid: ze regeren en worden geregeerd. Burgerschap gaat uit van het vermogen van burgers om zelfstandig en verantwoord te oordelen, van rechten en plichten. Burgerschap kan een overheid niet blijvend negeren. Dit dwingt tot tweezijdige communicatie. Dit is temeer nodig omdat de overheid een eigen dynamiek heeft en een eigen rationaliteit. Burgers hebben daarop maar zijdelings invloed. Maatschappelijke organisaties treden in hun plaats. Departementen en maatschappelijke organisaties gaan steeds meer op elkaar lijken. Het worden specialistische bureaucratieën die een ander beeld van de werkelijkheid hebben dan de burger.

### **Beeld overheid diffuus**

Ook is de overheid geen eenheid. Er is niet één plaats of persoon waar de macht van de overheid is geconcentreerd. Een dynamisch machtsbegrip doet aan de werkelijkheid meer recht, maar zo denken we niet: de overheid, het kabinet Kok... Die beelden van de overheid compliceren de communicatie, volgens Tjeenk Willink. Wat de overheid als gemeenschappelijk presenteert, ziet de burger niet als gemeenschappelijk. Maar datzelfde geldt ook voor delen van de overheid. Daardoor groeit de behoefte om elkaar van het eigen gelijk te overtuigen. De communicatie verengt tot voorlichting als beleidsinstrument. Het aandeel van de 'openbaarheidsvoorlichting', de geobjectiveerde informatie, neemt af en dat verstrekt die eenzijdigheid juist weer.

### **Legitimering belangrijk**

Het is daarom juist nodig in de communicatie de leefwereld van de burgers te betrekken. Dat betekent dat er meer aandacht moet komen voor betrouwbare informatie over effecten van beleid. Waar gereede twijfel is, moet dat niet worden ontkend zoals dat bijvoorbeeld bij de Schiphol-discussie speelt. Het betekent ook dat er meer nadruk moet komen op de gemeenschappelijkheid van problemen en de legitimering van de daarvoor gekozen oplossingen. En tenslotte betekent het een groter besef voor de gemeenschappelijke normen die bij de oplossing van die problemen in acht worden genomen. Communicatie als wondermiddel voor eendrachtigheid? Is dat niet erg idealistisch? Tjeenk Willink: "Het gaat om legitimering. Dat betekent niet dat iedereen het met elk besluit eens moet zijn. De overheid moet goed weten wat er aan de hand is, moet goed luisteren en dan keuzes maken. Legitimering bereik je door in ieder geval direct betrokkenen hun zegje te laten doen, daarop adequaat te reageren en dan doordachte keuzes te maken. Een doordachte keuze op basis van goede informatie over wat er leeft en op basis van een visie op waar het met de maatschappij naartoe moet. Maar wel zelf keuzes maken dus. De overheid is geen doorgeefluik van deelbelangen."

### **Visie ontwikkelen**

Een interessante gedachte. Maar was de kritiek op de regeringsverklaring van dit jaar vooral niet dat het een zielloos geheel was? Een verhaal zonder visie? Is het niets steeds moeilijker met het wegebben van de grote ideologieën een visie te ontwikkelen? Tjeenk Willink: "De oplossingen voor veel moderne problemen lopen door de traditionele partijen heen. Dat betekent niet dat we zonder visie kunnen. Een visie die gebaseerd is op althans enige noties van publieke normen en waarden; de bodem waar we in ieder geval niet door mogen zakken. De klassieke en sociale grondrechten behoren tot die bodem. Die visie moet zich stapsgewijs ontwikkelen. De invulling en uitwerking zal per periode en in een pluriforme maatschappij per partij kunnen verschillen. Nederland is een consensusland. Dat kleurt ook de overheidsvoorlichting. In Nederland geven we elkaar de ruimte. We kennen geen blijvende overwinnaars en geen blijvende verliezers. Luisteren en overleg horen bij onze cultuur. Evenwicht en samenspraak zijn kernbegrippen. Maar zonder tegenwicht geen evenwicht en zonder tegenspraak geen samenspraak. Dat tegenwicht en die tegenspraak zie ik nu te weinig."