

NIET ALLEEN HET RESULTAAT, OOK HET PROCES TELT

De noodzaak van communicatie in beleid

DOOR JACQ WALLAGE

Minder beleid en meer resultaat – dat lijkt het motto in Den Haag. Maar pas op voor sturen op resultaat, zonder aandacht voor het proces. Dan gaat het mis. Het betrekken van de maatschappij bij de beleidsformulering is voorwaarde voor een effectieve uitvoering. Dat vraagt nieuwsgierige en bescheiden ambtenaren met inzicht in de mogelijkheden van communicatie.

De roep vanuit Den Haag is dat Nederland veiliger moet, zorg en onderwijs moeten beter, en de integratie in de samenleving moet worden versterkt. Het motto is hier kennelijk: minder beleid en tegelijkertijd meer resultaat. Oftewel 'gewoon dóen'. Dat is kennelijk nodig om een Andere Overheid echt te realiseren. Het centraal stellen van de kwaliteit van uitvoering en resultaatgerichtheid in plaats van het schrijven van nota's, het maken en voorbereiden van plannen en richtlijnen, dáár lijkt het om te gaan. Inmiddels is er het inzicht dat de overheid effectiever kan worden met praktische, simpele oplossingen. Op deze manier kan de overheid zich immers maximaal op de echte problemen richten.

Maar voor welke gevaren moeten we oppassen? Wat vraagt deze ontwikkeling van beleidsambtenaren? En wat van onze communicatieadviseurs?

Product en proces

Het gaat mis, als de reflex zou zijn: sturen op resultaat, zonder aandacht voor het proces.

Veel politiek bestuurders zijn vooral geïnteresseerd in het uitvoeren van hun programma. Stel, we maken bij het besturen van de publieke sector een onderscheid in het *product* van beleid en het *proces* om tot dat beleid te komen. Dan kunnen we zeggen: de politiek is nog steeds vooral productgericht en maar matig in het proces geïnteresseerd. Er komt meestal pas interesse voor het proces als het product schade dreigt te ondervinden. Bijvoorbeeld als plannen onuitvoerbaar dreigen te worden door het verzet van burgers... Dan wordt plotseling alles uit de kast gehaald om een zorgvuldige inbreng van en communicatie met de burgers mogelijk te maken.

Ministers onderschatten vaak de noodzaak om vroegtijdig in communicatie hoofd en hart met elkaar te verbinden. Terwijl de technologie ons de mogelijkheid geeft

tot communicatie op een voor de burger zinvol moment, dat wil zeggen vóór vaststelling van het beleid.

Ik blijf het pleidooi van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie herhalen: zie de burger als een volwassen coproductent van beleid.

Ik vind dit allereerst een principieel punt, omdat het mandaat dat bij verkiezingen wordt verkregen, steeds opnieuw om legitimering vraagt. De burger wil in de manier van werken van de politieke bestuurder het gevoel terugvinden dat hem in verkiezingstijd deelachtig werd. Namelijk: dat zijn mening ertoe doet. Daarbij gaat het niet om een U-vraagt-en-wij-draaien benadering. Integendeel, ook tegenspraak en het aangaan van het debat horen bij het serieus nemen. Het gaat mis zodra de burger voelt dat hij voor de bestuurders en de ambtenaren slechts een te nemen hobbel is geworden op weg naar uitvoering van genomen beslissingen. Als we het hebben over de kwaliteit van de uitvoering, dan zouden we het vooral hierover moeten hebben.

Maar ook om pragmatische redenen is het noodzakelijk om tijd en ruimte in te bouwen om het democratische gehalte van het proces te versterken. In boosheid gedwarsboomde plannen kosten veel meer tijd en geld. Het is lastig te beoordelen of de overheid zich op dit moment in zijn feitelijk handelen voldoende bewust is van de urgentie van dit probleem.

Het gaat mis zodra de burger voelt dat hij slechts een te nemen hobbel is op weg naar uitvoering van genomen beslissingen

Beroepsnieuwsgierigheid en bescheidenheid

Proces net zo belangrijk vinden als product vraagt van ambtenaren een beroepsnieuwsgierigheid en een zekere onbevangenheid. Zitten we wel op het goede spoor? Worden onze analyse buiten wel gedeeld?

Daarnaast gaat het om een nieuwe bescheidenheid: zouden anderen ook betere inzichten kunnen hebben dan wijzelf? Politieke en ambtelijke leidinggevendenden moeten voor deze openheid ruimte maken. En een kabinet zou er zijn handelsmerk aan moeten ontlelen.

Helaas, zover is het nog niet. De overheid is nog steeds in hoge mate met zichzelf bezig. Van een gestructureerde dialoog op basis van de feiten is nog slechts af en toe sprake. Laat staan dat deze pogingen tot communicatie de burger een rechtstreekse invloed op de vorming van het beleid geven. De discrepantie tussen de verbeterde dienstverlening, zoals de e-loketten, en de gebrekkige betrokkenheid van de burger bij de beleidsontwikkeling wordt steeds meer zichtbaar.

Wel valt te constateren dat sinds de verschijning van het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie in 2001, er het één en ander is veranderd in Den Haag. De ruimte die de commissie heeft gemaakt om in een turbulente mediaomgeving voor de communicatie met de burger niet alleen van de media afhankelijk

te zijn, is volop benut. En de adviezen voor een verdere professionalisering van de voorlichting zijn energiek ter hand genomen.

Wat ik bedoel met 'communicatie in het hart van het beleid' is: zoek – als communicatieprofessional – de dialoog met de beleidsmedewerkers. Stel voortdurend de vraag: wie betrek je? Waar zit de kennis? Zo komt communicatie in dienst van de beleidsontwikkeling. Eigenlijk gaat het pleidooi van de commissie veel verder dan het terrein van de communicatie alleen. Onze adviezen vragen eigenlijk een ingrijpende wijziging van de bestuursstijl, de methode van werken, een nieuwe openheid met zich moeten brengen, die cultuurverandering moet feitelijk nog worden uitgevoerd.

Onlangs presenteerde de Gemengde Commissie Communicatie onder leiding van Gerrit Jan Wolffensperger haar aanbevelingen voor verbetering van de overheidscommunicatie. De Commissie-Wolffensperger heeft voortgebouwd op die andere manier van werken die wij bepleit hebben. Zij heeft onderzocht hoe communicatie kan worden ingezet om beter voeling te houden met de samenleving, het binnenhalen van de buitenwereld, het zichtbaar maken van de samenhang in het beleid en het managen van verwachtingen. Het zou mooi zijn als met hun 50 aanbevelingen voor communicatie een open en actieve informatie-uitwisseling tussen ambtenaren en bestuurders enerzijds en burgers anderzijds mogelijk zou worden. Hier heb ik van het begin af aan voor gepleit.

Communicatie is geen sluitstuk, maar een volwaardig en integraal onderdeel van het proces

De weerbarstige praktijk

Communicatie is geen sluitstuk, maar dient een volwaardig en integraal onderdeel van het proces te zijn. Wat betekent dat voor de dagelijkse praktijk van communicatie- en beleidsmedewerkers op de departementen?

Binnen de overheidsorganisatie moet allereerst de communicatiediscipline de plek en de toerusting krijgen om deze taak dan ook waar te kunnen maken. Als de overheid het echt belangrijk vindt om resultaten te behalen, dan moeten we de communicatiemedewerkers ook zo toerusten dat ze de positie die we van ze verwachten, kunnen waarmaken. Het isolement van de communicatiedeskundigen is de afgelopen jaren zeker verkleind. Vroeger kwamen de 'voorlichters' helemaal aan het einde van het proces nog even om de hoek kijken.

Maar niet alleen de communicatiediscipline, óók de politiek en ambtenarij zijn actief met de aanbevelingen uit ons rapport aan de gang gegaan. Toch zijn veel overheidsdiensten vrij passief met het verstrekken van informatie en in communicatief opzicht ook nogal defensief. Er wordt nog veel beleid ontwikkeld zonder dat direct wordt nagedacht met wie waarover en wanneer moeten worden gecommuniceerd.

Zoals de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie het formuleerde: communicatie is ook beleid. Zoals niemand beleid zou ontwikkelen zonder budget en wet- en regelgeving, zo hoort ook de verbinding tussen binnen en buiten tot het hart van de beleidsontwikkeling.

Het is noodzakelijk dat de overheid – en daar bedoel ik dan natuurlijk de communicatieadviseurs, beleidsambtenaren én politici mee – veel meer het probleem uitlegt, de dilemma's communiceert. Wat is de essentie van het vraagstuk, de kern van het probleem?

Het is begrijpelijk dat politici en vooral ook ambtenaren zich hier onveilig bij voelen. Voor veel beleidsambtenaren geldt dat hun kennis van de mogelijkheden van communicatie moet worden versterkt. De Academie voor Overheidscommunicatie doet hier belangrijk werk. Mijn advies is daarom: gebruik concrete ervaringen om beleidsmedewerkers te overtuigen. Laat zien hoe iets fout is gegaan en hoe communicatie dit wellicht had kunnen voorkomen. In die zin leidt *bad practice* tot *good practice*. De mogelijkheden van communicatie zijn namelijk nodig om resultaten te behalen!

Drs. J. (Jacq) Wallage is burgemeester van Groningen. Hij was voorzitter van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, die in 2001 haar advies In dienst van de democratie aan het kabinet aanbood.

Literatuur

- De volledige tekst van het rapport In dienst van de democratie staat op <http://www.minaz.nl/wallage/>.