

## ARTIKELEN

# In dienst van beleid of in dienst van de democratie?

## Een studie naar de waarden achter overheidscommunicatie

Harrie van Rooij & Noelle Aarts

*Ruim twaalf jaar na het verschijnen van het rapport van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie is communicatie als verantwoordelijkheid van de overheid een belangrijk gesprekstema en een springlevende vakdiscipline. Met enige goede wil kunnen we concluderen dat communicatie – in de terminologie van het rapport – een plek in het hart van het beleid heeft veroverd. Toch blijft er heel wat onduidelijk over de communicatieve functie van de overheid. Op de normatieve vraag ‘waarom de overheid zou moeten communiceren’, zijn uiteenlopende antwoorden denkbaar. De vraag is in praktijk en wetenschap echter nauwelijks onderwerp van discussie. Hierdoor blijft ook de positionering van overheidscommunicatie als vakdiscipline onvoldoende scherp. Reflectie op de elementaire waarden achter het vakgebied kan thema’s laten verschijnen die zich nu aan het oog onttrekken. In dit artikel onderzoeken de auteurs welke waarden en motieven in theorie en praktijk worden verbonden aan communicatie als overheidsfunctie. Daartoe is een inhoudsanalyse uitgevoerd van een aantal jaargangen van vijf Nederlandse tijdschriften (praktijk en wetenschap). Geconcludeerd wordt dat communicatie voor vakprofessionals vooral een instrument is om beleidsdoelen te ondersteunen. De mogelijkheid om met overheidscommunicatie gericht bij te dragen aan democratische waarden, komt mondjesmaat ter sprake, niet zozeer binnen de communicatiewetenschap, als wel binnen de bestuurskunde.*

### 1 Introductie

De Nederlandse overheid communiceert op grote schaal met burgers. Overheidsinstellingen geven voorlichting over beleid, corresponderen met hun klanten en organiseren momenten van interactie en inspraak. De manier waarop de overheid communiceert is door de jaren heen regelmatig onderwerp van discussie geweest (zie onder meer Peper, 1999; Arts & Van Tatenhove, 2005; Van den Arend, 2007; Aarts & Leeuwis, 2010; Turnhout e.a., 2010). Verschillende staatscommissies hebben sinds de jaren vijftig hun licht laten schijnen op overheidsvoorlichting. Zoals Hajema (2001) laat zien, drongen deze commissies aanvankelijk vooral aan op terughoudendheid. Burgers moesten worden beschermd tegen de overheid; die moest neutrale, feitelijke informatie verschaffen, zo veel mogelijk openheid van zaken geven, maar zich ver houden van wilsbeïnvloeding.

Vanaf de jaren zeventig kreeg het recht van de burger op informatie meer aandacht. Dat betekende voor de overheidscommunicatie een verschuiving in de richting van openbaarheid en publieke verantwoording die onder andere resulteerde in de Wet Openbaarheid van Bestuur. Voor de overheidscommunicatie gold nog altijd een taboe op beïnvloeding via propaganda en *public relations*, maar de terughoudende opstelling maakte plaats voor een actief voorlichtingsbeleid. Langzamerhand ontstond ook meer ruimte om communicatie in te zetten als middel om aanvaard beleid, gericht op bijvoorbeeld gezondheid, veiligheid of het innen van belastingen, te implementeren.<sup>1</sup>

In de loop van de jaren negentig raakten begrippen als interactief beleid, burgerparticipatie en procesmanagement ingeburgerd in de wereld van het openbaar bestuur. Interactief beleid moest zorgen voor betere beleidskeuzes, soepelere processen en uiteindelijk voor bestuurlijke vernieuwing (vgl. Aarts & Van Woerkum, 1995; Aarts, 1998; Van der Arend, 2007; Van Woerkum, 2000). Beleidsontwikkeling werd vaker voorgesteld als een proces van onderhandeling en minder als maakbaar. Aan communicatieprofessionals was het de taak om dit proces te helpen ontwerpen. In 2001 presenteerde de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (de 'commissie-Wallage', genoemd naar de voorzitter) een kritisch rapport met als strekking dat de overheid veel meer werk moet maken van het betrekken van burgers bij beleid. Beleidsmakers zouden burgers vaker en actiever moeten laten deelnemen aan het proces van beleidsontwikkeling. De overheid moest bovendien streven naar *actieve* openbaarheid (Wallage, 2001).

In het najaar van 2011 werd tijdens een groots opgezet symposium, georganiseerd door de Academie voor Overheidscommunicatie, de balans opgemaakt. Hoe stond de overheidscommunicatie er in Nederland tien jaar na 'Wallage' voor? Wallage zelf uitte gemengde gevoelens over de mate waarin zijn aanbevelingen waren gerealiseerd. Zo heeft de informatiepositie van de burger veel minder aandacht gekregen dan door de commissie bepleit en ook met de actieve openbaarmaking lukt het maar mondjesmaat. Ondertussen is de fatale wisselwerking tussen spinnende voorlichters en *hypende* journalisten alleen maar erger geworden, aldus Wallage (Wallage, 2011).

Aan de andere kant is de communicatiefunctie van de overheid volgens Wallage wel degelijk verder geprofessionaliseerd. Overheidscommunicatie staat, meer dan tien jaar geleden, op de kaart als thema en als professie. Deze indruk sluit aan bij ervaringen van communicatieprofessionals. Hun diensten en adviezen vinden vaker dan voorheen hun weg naar topmanagement en beleidsmakers (Van Ruler, 2012: 46). De afdeling communicatie wordt regelmatig betrokken bij beleidstrajecten, niet alleen op het moment dat het beleid aan het publiek moet worden verkocht, maar ook in de fase waarin het beleid nog ontwikkeld moet worden. Met de overheidscommunicatie als professie in de context van het openbaar bestuur lijkt het in die zin redelijk goed te gaan. Of dat inderdaad zo is, hangt af

1 Zie ook: *De overheidscommunicatie in vogelvlucht. Ontwikkelingen sinds de commissie Biesheuvel*, Rijksvoorlichtingsdienst, 2000.

van wat we van deze professie verwachten. Gaat het in essentie om beleid uitlegen of om interactie te ondersteunen? Of toch om gedrag van burgers te veranderen of de toegankelijkheid van regelingen vergroten? Dergelijke vragen raken de positionering van overheidscommunicatie als een communicatiepraktijk die zich onderscheidt van andere communicatiepraktijken door haar specifieke doelen en door een onstabiele omgeving, vol met wettelijke beperkingen, rigide procedures en een diversiteit aan producten en taken (Gelders, 2010: 35).

Het hoort bij een professie om op de eigen doelen, beweegredenen en grondslagen te reflecteren. De theoretische basis voor een dergelijke reflectie is echter smal. Bronnen waarin de elementaire doelen van overheidscommunicatie diepgaand worden onderzocht, zijn zeldzaam. Er is nogal wat onderzoek beschikbaar over overheidscommunicatie in Nederland, maar dit richt zich in het algemeen op de toepassing en werking van communicatie. Denk bijvoorbeeld aan onderwerpen als *framing* in de politiek, het bereik van informatiemiddelen of de manier waarop interactie tussen burger en overheid verloopt. Er is, anders gezegd, veel aandacht voor het 'hoe' en 'wat', maar veel minder voor het 'waarom'. Het rapport van de commissie-Wallage is een van de weinige documenten waarin overheidscommunicatie uitgebreid als thema en vakgebied wordt gepositioneerd.

Met dit artikel willen we bijdragen aan de discussie over de waarom-vraag. Dat doen we door na te gaan welke waarden van en motieven voor overheidscommunicatie naar voren komen in zowel vakliteratuur als wetenschappelijke literatuur.<sup>2</sup> De opbouw is als volgt. De volgende paragraaf brengt een theoretische beschouwing over waarden van overheidscommunicatie. Vervolgens lichten we de onderzoeksmethode toe. Dan presenteren we de resultaten van onze inhoudsanalyse en we eindigen met onze conclusies en een discussie waarin we de resultaten in een bredere context bespreken en de huidige stand van zaken van overheidscommunicatie met het oog op inhoud (beleid), proces (democratie) en relatie (overheid-burgers) nader duiden.

## 2 Waarden van overheidscommunicatie

Zoals het historisch overzicht in de inleiding laat zien, kan overheidscommunicatie worden verbonden aan verschillende doelen waaraan uiteenlopende waarden ten grondslag liggen. We spreken van waarden in de zin van motieven en idealen die als wenselijk en nastrevenswaardig worden beschouwd. Hierbij maken we onderscheid tussen instrumentele waarden en democratische waarden. Deze tweedeling treffen we onder verschillende noemers aan in de literatuur over

2 We vatten 'overheidscommunicatie' hier breder op dan de 'overdracht van informatie'. In aansluiting op onder andere Van Woerkum (1997) zien we a) alle signalen naar buiten en b) alle signalen naar binnen als het aandachtsgebied van overheidscommunicatie. Vanuit deze brede opvatting vallen bijvoorbeeld ook onderdelen van interactieve beleidsvorming binnen het werkkterrein van overheidscommunicatie. Met 'communicatieprofessional' bedoelen we de specialisten die processen communicatief ontwerpen en samen met anderen vormgeven (Van Woerkum, 1997).

(interactief) beleid. Zo spreekt De Graaf van een ‘instrumenteel’ versus een ‘democratisch’ perspectief (De Graaf, 2009). Het instrumentele perspectief verwijst naar waarden die betrekking hebben op gewenste resultaten in termen van beleid. Het democratische perspectief is gericht op meer principiële waarden van de rechtsstaat en deugdelijk bestuur volgens democratische principes.

### *Instrumentele waarden*

We spreken van *instrumentele* motieven als de communicatie van de overheid gericht is op het helpen realiseren van beleidsdoelen. Communicatieve interventies kunnen eraan bijdragen dat beleid sneller, beter en/of efficiënter wordt gerealiseerd. Een eerste analyse van artikelen over overheidscommunicatie brengt drie categorieën van instrumentele motieven aan het licht: 1) draagvlak, 2) kwaliteit en 3) gedragsbeïnvloeding.

Ad 1) Communicatie zorgt voor draagvlak en goede relaties.

Voor beleid is altijd publieke steun nodig en dat kan worden bevorderd met zorgvuldige communicatie. Het gaat om het bewust creëren van interactiemomenten tussen overheid en (groepen) burgers die ertoe moeten bijdragen dat het beleid goed aansluit bij wat er in de samenleving speelt en om die reden op draagvlak kan rekenen. Op deze manier wordt ook duidelijk waar het beleid botst met ander beleid, want op het bord van de burgers komen beleidsmaatregelen van verschillende overheden samen. Ook zouden mensen zich medeverantwoordelijk voelen voor de uitvoering van plannen die zij zelf mee hebben ontwikkeld.

Ad 2) Communicatie zorgt voor kwalitatief beter beleid.

In het rapport *In dienst van de democratie* (2001: 24), maar ook in een recent rapport van Davied van Berlo (2012) wordt de burger aangewezen als ‘coproducent’ of ‘cocreator’ van beleid. Dit is niet alleen goed voor draagvlak en legitimatie, maar zorgt ook voor beter beleid, aldus de rapporten. Door burgers te betrekken kunnen effectievere of efficiëntere oplossingen worden gevonden.

Ad 3) Communicatie stuurt het gedrag van burgers.

Beleid van de overheid is in veel gevallen gericht op het sturen van het gedrag van burgers in een bepaalde richting: we moeten veiliger rijden, gezonder leven en op tijd onze belastingaangifte doen. Communicatie kan helpen om burgers tot deze gedragingen te verleiden. De verbinding van communicatie aan beleidsdoelen vanuit een instrumentele benadering is in lijn met de aanbevelingen van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). Communicatie wordt daarin voorgesteld als een managementtaak en een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces (‘in het hart van het beleid’). De communicatieprofessional zou een vanzelfsprekende en stevige gesprekspartner aan de tafel van bestuurders en beleidsmaker moeten zijn. In het rapport wordt communicatie beschreven als een noodzakelijke activiteit voor, in, als en over beleid (zie ook: Rijnja & Meuleman, 2004).

*Democratische waarden*

In het tweede perspectief gaat het om *democratische* waarden. Communicatie is in dit perspectief niet zozeer een middel in dienst van een welomschreven beleidsresultaat, als wel een doel op zich (zie ook: De Graaf, 2009) waarbij gerefereerd wordt aan abstractere waarden rondom burgerschap, rechtsstaat en goed bestuur. De commissie-Wallage stelt dat communicatie ‘in de eerste plaats dienstbaar dient te zijn aan de democratie’ (2001: 5). En: ‘maximale transparantie van het overheidshandelen is een voorwaarde voor een voor overheid én burger bevredigend tweezijdig contact’ (Wallage e.a., 2001: 37). Ook in zijn terugblik ‘Tien jaar na Wallage’ onderstreepte Wallage het belang van communicatie vanuit het perspectief van de democratie. ‘De betekenisvolle dialoog is bittere noodzaak om de legitimiteit van de publieke zaak te waarborgen’ (Wallage, 2011: 5).<sup>3</sup>

In theorie hoeven democratische en instrumentele waarden elkaar niet uit te sluiten. Een overheidsorganisatie kan door mensen actief te betrekken bijvoorbeeld de legitimiteit van de publieke zaak versterken, en ook de implementatie van beleid bespoedigen. Tegelijk ligt de bestaansreden van elke overheidsorganisatie erin om een aantal beleidsdoelen te realiseren. Dat kan de democratische ambities onder druk zetten. In hoeverre is – onder druk van de beleidsdoelstellingen – de dialoog met burgers werkelijk open? Mag het interactieproces leiden tot werkelijk nieuwe gezichtspunten? Wie mogen mee praten en wie niet? Dergelijke vragen hebben intussen geleid tot een reeks van kritische beschouwingen van burgerparticipatie: participatie zou bepaalde burgers in- en andere uitsluiten (O’Neill, 2001), participatie zou verschillen onderdrukken vanwege het streven naar consensus (Innes en Booher, 2004), participatie zou bestaande zienswijzen reproduceren (Wagemans, 2002; Mosse, 2001; zie ook: Turnhout e.a., 2010).

Vanwege het belang van beide perspectieven vragen wij ons in dit paper af of de inzet van communicatie wordt beschouwd vanuit democratische motieven of vanuit instrumentele motieven. De vraag is vervolgens in hoeverre motieven expliciet worden gemaakt en in hoeverre beide perspectieven een spanning oproepen doordat ze leiden tot keuzes en activiteiten die strijdig met elkaar zijn.

3 Een methodische noot: over de betekenissen en reikwijdte van het begrip democratie is uiteraard heel veel geschreven. Zo onderscheidt Strömbäck (2005) vier normatieve modellen van democratie: procedureel, competitief, participatief en deliberatief. Bij elk model horen verschillende opvattingen over wat van burgers mag worden verwacht. In procedurele en competitieve modellen worden burgers geacht de democratische procedures te kennen en opinies te vormen over vraagstukken en machtshebbers. In participatieve en deliberatieve opvattingen wordt van burgers verwacht dat ze politiek geïnteresseerd zijn, actief deelnemen aan het publieke leven en meedoen aan maatschappelijke discussies en meningsvorming. Wij kiezen hier niet voor een bepaald model van democratie. Voor het doel van dit artikel is het voldoende om na te gaan of er in artikelen over overheidscommunicatie überhaupt wordt gerefereerd aan democratische opvattingen, begrippen of normen. Daarbij kijken we zowel naar procedurele als naar meer participatieve en deliberatieve opvattingen over democratie. In de context van overheidscommunicatie valt te denken aan de wijze waarop democratische procedures zoals verkiezingen communicatief worden ondersteund, maar bijvoorbeeld ook aan de manier waarop burgers deelnemen aan gesprekken over maatschappelijke onderwerpen.

### 3 Werkwijze

Om een antwoord te vinden op genoemde vragen is gekozen voor een inhoudsanalyse van artikelen over overheidscommunicatie.<sup>4</sup> Daarbij is de volgende werkwijze gehanteerd. Om te beginnen hebben we alle jaargangen bestudeerd van het enige Nederlandse vaktijdschrift dat overheidscommunicatie als hoofdonderwerp heeft: *Platform*. *Platform* verscheen in de periode 2004-2011. Het blad voorziet in debatbijdragen, casusbeschrijvingen, praktijkverhalen, interviews en columns. Bijdragen komen meestal van communicatieprofessionals uit de overheidspraktijk, maar ook regelmatig van wetenschappers of bestuurders. Op basis van een analyse van de artikelen in *Platform* krijgen we een indruk van praktijkopvattingen over beweegredenen voor overheidscommunicatie gedurende deze periode.

Vervolgens hebben we artikelen over overheidscommunicatie geselecteerd die van 2007 tot 2012 zijn verschenen in een viertal Nederlandse wetenschappelijke tijdschriften over communicatie, bestuur of beleid. Nu is overheidscommunicatie een breed begrip. Heel wat bestuurskundige onderwerpen gaan over de relatie tussen overheid en burger en raken daarmee al snel aan communicatieve elementen. Om voor selectie in aanmerking te komen hebben we gesteld dat in een artikel nadrukkelijk moet worden gereflecteerd op de interactie tussen overheid en burger. Een artikel over een nieuw kiesstelsel werd bijvoorbeeld pas gekozen als de auteurs expliciet ingingen op aspecten als informatievoorziening, vormen van inspraak of de rol van de media. Op basis van deze criteria zijn artikelen geselecteerd uit de volgende tijdschriften:

- *Bestuurswetenschappen* (4 artikelen)
- *Beleid en Maatschappij* (12 artikelen)
- *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* (6 artikelen)
- *Openbaar Bestuur* (15 artikelen)

Bij de inhoudsanalyse is de volgende procedure gevolgd. Allereerst is de vraag gesteld welke specifieke thema's naar voren komen. Vervolgens is gekeken naar de waarden die in de artikelen naar voren komen. Welke waarden worden expliciet of impliciet als nastrevenswaardig beschouwd? Hierbij is gebruik gemaakt van een eenvoudig coderingssysteem. In de eerste ronde is door de onderzoekers een lijst aangelegd van enerzijds onderwerpen en anderzijds waarden. De onderwerpen zijn geclusterd tot een aantal thema's. Ook de waarden zijn geclusterd en gelabeld als 'democratisch' of 'instrumenteel'. In de tweede ronde is elk artikel vervolgens gecodeerd onder een thema. Daarnaast zijn alle artikelen gelabeld als ofwel 'democratisch' ofwel 'instrumenteel'. In gevallen waarin naar beide waarden werd verwezen, zijn beide labels toegekend. Daarnaast is gekeken naar de achtergrond van de onderzoekers; bij alle artikelen is in de coderingstabel de wetenschappelijke discipline opgenomen.

4 Zie de appendix voor de bronnenselectie voor de inhoudsanalyse.

Hierna geven we eerst een beeld van de thema's die naar voren komen. Daarna gaan we in op de vraag welke waarden worden gethematiseerd en wie zich met welke waarden bezighoudt.

#### 4 Thema's van overheidscommunicatie

Met de thema's waarover in de geselecteerde artikelen met regelmaat wordt geschreven komt een beeld van het werkveld van overheidscommunicatie naar voren. In de onderzochte jaargangen van zowel *Platform* als de wetenschappelijke tijdschriften kunnen de volgende clusters van onderwerpen worden onderscheiden:

- *Interactie en participatie*. Hierbij gaat het over manieren waarop burgers en maatschappelijke partijen meepraten en meedoen met de overheid.
- *Informatie en transparantie*. De overheid heeft heel wat taken op het gebied van informatievoorziening, waaronder: nieuwe regelgeving bekend maken, handelingsinstructies bieden, verantwoording afleggen en beleidskeuzes uitleggen. Ook de 'antennefunctie' van overheid rekenen we onder deze categorie. De overheid wil weten welke informatiebehoefte er leven en wat mensen vinden, voelen en verwachten.
- *Positionering van de overheid*. Hierbij gaat het over de manier waarop de overheid zichzelf profileert in de samenleving. Artikelen gaan over de herkenbaarheid van de rijksoverheid en het imago van instellingen en bewindslieden.
- *Beïnvloeding van het gedrag van burgers*. Communicatie wordt besproken als instrument om beleidsdoelen te realiseren in termen van gewenste gedragingen van burgers.
- *Publieke discoursen*. Hierbij gaat de aandacht uit naar de manier waarop in de samenleving wordt gesproken en geschreven over een beleidsonderwerp. In onderzoek naar discoursen gaat het erom betekenislagen bloot te leggen in mondelinge of schriftelijke uitingen.
- *Organisatie en ontwikkeling van de communicatiefunctie*. Hierbij is het vak communicatie zelf onderwerp van debat. Artikelen gaan over de vraag hoe de communicatiefunctie bij de overheid zou moeten functioneren: welke werkwijzen zijn effectief, hoe organiseer je communicatie en wat moeten vakprofessionals kunnen?

Hieronder geven we een overzicht van de mate waarin de thema's in de verschillende tijdschriften vertegenwoordigd zijn. Achtereenvolgens bespreken we het vakblad *Platform* (paragraaf 4.1) en wetenschappelijke tijdschriften (paragraaf 4.2).

##### 4.1 Vakblad *Platform*: aandacht voor vijf thema's

Het onderwerp *interactie en participatie* staat vooral in latere jaargangen in de belangstelling. *Platform* 9 (2008) is geheel gewijd aan 'De overheid in dialoog'. Concrete aanleiding is het aantreden van het kabinet-Balkenende IV, dat zijn regeerperiode start door 100 dagen in gesprek te gaan met de samenleving. De

**Tabel 1: Thema's in artikelen in Platform (periode 2004-2011)**

Thema	Aantal artikelen
Interactie en participatie	39
Informatie en transparantie	73
Positionering van de overheid	30
Beïnvloeding van gedrag	18
Organisatie en ontwikkeling communicatiefunctie	32
Publieke discoursen	-
Totaal	192

opkomst van interactieve media lijkt de vakmatige interesse voor maatschappelijke interactie in een stroomversnelling te brengen. Nummer 12 (2010) is geheel gewijd aan de communicerende overheid als spin in het (digitale) web. De regierol van de overheid bij maatschappelijk issues wordt uitgebreid verkend in *Platform* 13 (2010).

*Informatievoorziening en transparantie* is door de jaargangen heen een constant thema. Er is continu aandacht voor de manier waarop de overheid zichzelf het beste kan presenteren. Zo moet 'ordening en ontsnippering' (*Platform* 2, 2004) bijdragen aan eenduidigheid en herkenbaarheid. *Platform* 3 (2005) is geheel gewijd aan kanalen en media die de overheid kan inzetten om burgers te bereiken. De vraag hierbij is hoe de overheid aandacht kan genereren voor haar boodschap, terwijl het medialandschap verandert en het informatieaanbod explosief groeit. *Platform* 5 (2006) gaat over de taal van de overheid: deze moet doelgroepgericht schrijven en ambtelijke taal vermijden. Ook moet het openbaar bestuur voortdurend informatie over zijn doelgroepen verzamelen. Vooral in nummer 6 (2006) is uitgebreide aandacht voor omgevingsonderzoek. De nummers 12 en 13 gaan over de veranderende positie van de overheid onder invloed van nieuwe media en veranderende maatschappelijke verhoudingen. Dit heeft ook consequenties voor vraagstukken rondom informatievoorziening en transparantie. Artikelen gaan onder andere over de vraag hoe je 'grip' houdt op online communicatie over de griep epidemie, en hoe de snelheid van nieuwe media te verenigen is met de ambtelijke procedures (*Platform* 12, 2010).

Bij het thema *positionering van de overheid* ligt het accent op communicatie met als doel het beïnvloeden van de beeldvorming rondom overheidsorganisaties. Ook dit is in alle jaargangen een belangrijk thema. In nummer 2 (2004) gaat het over de vraag hoe de overheid zichzelf herkenbaar en met de juiste connotaties onder de aandacht van het publiek kan brengen. Welke waarden zijn verbonden aan het 'merk' overheid, en hoe kunnen we deze waarden consistent uitdragen? (Maathuis, 2004) Hoe positioneer je de Belastingdienst? (Verbeek, 2005) Hoe geven bewindspersonen de overheid een gezicht (*Platform* 7, 2007). Ook in latere jaargangen blijft positionering van de overheid een veelbesproken onderwerp. In nummer 10 (2009) gaat het over de interne verbindingen die de overheid kan

aangaan om zich meer eenduidig aan de burger te presenteren. In nummer 14 komt de ontwikkeling van het uniforme Rijkslogo aan bod.

Aan het thema *gedragsbeïnvloeding* is een apart nummer gewijd. Onder de titel 'Verleiden met beleid' (*Platform* 11, 2009) worden gedragswetenschappelijke inzichten gepresenteerd die helpen bij het ontwikkelen van communicatieactiviteiten om alcoholgebruik tegen te gaan of milieuvriendelijk gedrag te stimuleren. In de inleiding van dit nummer wordt vastgesteld dat recente ontwikkelingen en inzichten aanleiding geven om het beïnvloeden van gedrag als communicatiediscipline te 'herontdekken' (2009: 2). Het thema komt in de jaargangen daarvóór inderdaad duidelijk minder aan bod.

De *organisatie en ontwikkeling* van de communicatiefunctie is van begin af aan een onderwerp waarop in veel artikelen wordt gereflecteerd. In *Platform* 1 (2004) draait het om de vraag hoe communicatie vaste voet aan de grond kan krijgen in beleidsprocessen (Rijnja & Meuleman, 2004). Deze gedachte blijft in latere jaargangen terugkeren. Nummer 8 (2007) is gewijd aan de vraag hoe communicatieprofessionals de omslag naar communicatief beleid kunnen helpen bewerkstelligen. Ook in nummer 13 vindt uitgebreide reflectie plaats op de rol van communicatie op met name beleidsdepartementen.

Veel minder aandacht is er in *Platform* voor onderzoek naar *discoursen*, in de zin van betekenislagen in het spreken en schrijven over beleidsvraagstukken. Verwijzingen naar discours-analytisch onderzoek komen we in *Platform* niet tegen. Wel lijkt de belangstelling voor (alledaagse) gesprekken en betekenisgeving in ketens van interacties toe te nemen. Door alle jaargangen heen zijn er zes artikelen waarin auteurs ervoor pleiten om minder te verwachten van lineaire overdracht van boodschappen, en meer te kijken naar de wijze waarop gesprekken tussen mensen verlopen. Vier daarvan zijn te vinden in nummer 13.

#### 4.2 Wetenschappelijke tijdschriften: veel aandacht voor participatie en interactie

In de geselecteerde artikelen uit de wetenschappelijke tijdschriften komt het thema *interactie en participatie* het vaakst voor. Het thema wordt in verband gebracht met legitimiteit, vertrouwen, kwaliteit van beleid en bestuur, inclusiviteit en democratie. Onderwerpen van artikelen zijn onder andere de relatie tussen participatie en de aanvaarding van beleid (vgl. Brenninkmeijer, 2009), de vraag in hoeverre een dialoog, georganiseerd door de overheid, kan bijdragen aan andere uitkomsten en kritische meningsvorming (vgl. Drosterij & Peters, 2011) en de mogelijkheid om burgers in de interactie te betrekken die niet geneigd zijn mee te doen (vgl. Bakker e.a., 2011).

Ook het thema *informatievoorziening en transparantie* duikt regelmatig op in bestuurskundige bladen. Verspreid over de tijdschriften vinden we zeven artikelen waarin dit thema duidelijk naar voren komt. Onderwerpen zijn onder andere: de relatie tussen transparantie en verantwoording (Meijer e.a., 2010), emoties in de politiek (Van Stipdonk & Leeuwenburg, 2008) de relatie tussen bejegening en legitimiteit (vgl. Weyers & Hertogh, 2009) en de manier waarop informatievoor-

**Tabel 2: Thema's in artikelen in wetenschappelijke tijdschriften**

Thema/tijdschrift	Bestuurs- wetenschap- pen	Beleid en Maatschap- pij	Tijdschrift voor Commu- nicatie-weten- schap	Openbaar Bestuur	Totaal
Interactie en participatie	2	8	-	10	20
Informatie en transparantie	2	1	1	3	7
Positionering van de overheid	-	-	1	1	2
Beïnvloeding van gedrag	-	1	3		4
Publieke discoursen	-	2	1	1	4
Totaal	4	12	6	15	37

ziening de lokale democratie kan versterken (Rietman, 2010). In het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* treffen we een artikel aan dat handelt over visitatie als instrument voor democratische verantwoording (De Haan & Bardoel, 2009).

In drie bestuurskundige artikelen staat onderzoek van het *publieke discours* centraal. Onderzocht wordt hoe er over een onderwerp gesproken of geschreven wordt. Welke metaforen spelen een rol als er wordt gesproken over duurzaamheid (Van Gorp & De Groot, 2009)? Draagt het gebruik van het begrip 'allochtoon' in beleidstaal bij aan uitsluiting (Van de Haar & Yanow, 2011)? Ontstaat er in het publieke debat een verwrongen beeld van de islam (Shadid, 2009)? In het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* is een artikel gewijd aan de vraag of tegenstellingen in het maatschappelijke debat ervoor zorgen dat overheids campagnes niet tot waterbewustzijn leiden (Heems & Kothuis, 2008).

Het thema *gedragsbeïnvloeding* komt in de bestuurskundige tijdschriften één keer aan bod. *Beleid en Maatschappij* wijdt een artikel aan gevoelens van onveiligheid in publieke ruimten en de invloed die deze hebben op gedrag van burgers (Van Stokkom, 2009). In het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* gaan drie artikelen over de vraag hoe je specifieke gedragingen van burgers met communicatie kunt beïnvloeden. Onderwerpen zijn donorregistratie (Nelissen, 2008), handen wassen na het plassen (De Kort e.a., 2011) en het mobiliseren van sceptische kiezers (Schuck & De Vreese, 2007).

Het thema *Positionering van de overheid* treffen we één keer aan in een bestuurskundig tijdschrift: Hospers (2010) reflecteert in *Beleid en Maatschappij* op de zin en onzin van citymarketing. In het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* buigen Schoofs en Nelissen (2008) zich over het ontstaan van reputaties van overheidsorganisaties.

## 5 Waarden in het vaktijdschrift *Platform*

Zoals gezegd is het tijdschrift *Platform* gericht op de praktijk van overheidscommunicatie. Bijdragen komen van professionals uit de beroepspraktijk of van wetenschappers die reflecteren op een door de beroepspraktijk geagendeerd thema. Om die reden nemen we aan dat de jaargangen van *Platform* een indruk geven van waarden en thema's die leven onder beroepsbeoefenaren. Het aantal artikelen van wetenschappers is relatief bescheiden; gemiddeld zo'n drie artikelen per nummer. In de meeste gevallen betreft het communicatiewetenschappers, in een enkel geval ook bestuurskundigen of aanverwante disciplines.

### *'Beleid is leading'*

In de *Platform*-artikelen ligt de nadruk op instrumentele waarden. Door alle jaargangen heen wordt de ondersteunende positie van communicatie ten opzichte van beleid voortdurend in herinnering gebracht. 'Beleid is *leading*, communicatie moet het beleid ondersteunen', aldus Walravens (2004: 8). Casusbeschrijvingen gaan in het algemeen over de wijze waarop communicatie is ingezet om de slaagkans te vergroten van overheidsprojecten zoals de WMO, de langetermijnvisie Randstad 2040 of de AOW- discussie. Regelmatig wordt gebruik gemaakt van terminologie uit de marketing. De bijdrage van het communicatievak begint ermee dat de omgeving in kaart wordt gebracht, om er vervolgens goed op te kunnen inspelen. Doelgroepen moeten worden bereikt, en de overheid is een merk dat moet worden gepositioneerd (vgl. Maathuis, 2004: 32).

Een dienstvaardige houding lijkt typerend voor de rolopvatting van de communicatieprofessional. Zo spreekt senior-communicatieadviseur Ilie Trienekens van een 'dienstenaanbod dat niet goed aansloot op de vraag vanuit Beleid' (Trienekens & Snoei, 2010: 54). Columnist Ariane Balledux (2010: 53) stelt: '(...) bij de Ideale Directie Communicatie zijn vanzelfsprekend aan de beleidsprioriteiten communicatiekernteams of accountteams verbonden.' Dienstvaardigheid wil overigens niet zeggen dat de communicatieprofessionals kritiekloos de wensen van de beleidsmaker uitvoeren. Vaak is het communicatieadvies vooral gericht op het waarschuwen voor valkuilen en het blootleggen van onmogelijkheden en oneigenlijke opgaven, zoals 'creëer draagvlak voor een asielzoekerscentrum in je achtertuin' (Bokslag, 2009: 75).

### *Stiller rond democratische waarden*

Rond democratische waarden blijft het in de onderzochte *Platform*-artikelen aanmerkelijk stiller. In enkele artikelen wordt het onderwerp democratie door communicatieprofessionals even aangestipt. Bikker (2005: 12) verwijst expliciet naar het 'functioneren van de democratie' als oogmerk. De aanleiding om met dit doel aan de slag te gaan, is instrumenteel: het ministerie van BZK heeft zich – als beleidsvoerder op het terrein van de democratie – als doel gesteld de opkomst bij verkiezingen te verhogen.

Wester noemt als een van de centrale doelen van strategische communicatie ‘een transparanter communicatieproces, het vertrouwen van het publiek in politiek en overheid terug brengen’ (Wester, 2010: 13-14). Het faciliteren van beleidsdossiers komt echter ook in zijn bijdrage op de eerste plaats: ‘De ideale Directie Communicatie levert strategisch communicatieadvies vóór in het beleidsproces, gericht op enkele topissues, met oog en oor voor de omgeving, met het oog op de lange termijn en met regie op de totale functie.’

In *Platform 7* staat de vraag centraal of partijpolitieke dan wel departementale doelen leidend zijn. In beide gevallen lijken instrumentele doelen te worden bedoeld. De vraag of daarnaast ook democratische doelen te dienen zijn, komt in de discussies niet op tafel. Wel gaat veel aandacht uit naar adviezen en aanwijzingen: hoe je én de persoon én het beleid profileert, de kenmerken van een goede speech, en de waarde van weblogs. Slechts in enkele artikelen wordt aan democratische waarden meer dan een enkel woord gewijd. En dan zijn vrijwel steeds bestuurskundigen aan het woord. Zo signaleert bestuurskundige De Vries dat chaotisering de legitimiteit bedreigt, en dat dit vraagt om communicatie. ‘Optimale communicatie garandeert het functioneren van de vrije en open samenleving’, aldus De Vries (2004: 25). In een andere jaargang kenschetst collega-bestuurskundige Ringeling de overheid als een waardenmiddelaar die niet alleen op producten in de vorm van goederen en diensten moet worden beoordeeld, maar ook op de processen en procedures waaronder deze tot stand komen (Ringeling, 2005).

Voor zover communicatieprofessionals verwijzen naar waarden als transparantie, relatie en vertrouwen, plaatsen ze deze begrippen in een instrumenteel kader. Een open dialoog vergroot de effectiviteit van je beleid. En problemen los je makkelijker op door je publiek te betrekken. In het artikel over de Schipholwet wordt ook gesproken over transparantie als een “strategie” om beleid goed te laten “landen” (Walravens, 2004: 8). Vertrouwen wordt geoperationaliseerd als een onmisbaar onderdeel van het imago van bewindspersonen, overheidsinstellingen en beleidsdossiers. Kortom, waar bestuurskundigen af en toe wijzen op democratische waarden rondom overheidscommunicatie, lijkt de communicatieprofessional erop gericht de bestuurder te bedienen.

#### *Interactie vooral in het kader van instrumentele waarden*

De koppeling van communicatie aan beleid blijft onverminderd hecht waar communicatieprofessionals zich met interactie en participatie bezighouden. De vraag is, zo stelt Stordiau (2007: 39), ‘hoe het kabinet de recente samenspraak met de burger verankert in een beleidsprogramma, en vooral of de communicatie met de burger ook in de uitvoering daarvan overeind blijft.’ *Platform 12* is geheel gewijd aan web 2.0. Hoewel iedereen het erover eens is dat nieuwe media het communicatielandschap ingrijpend veranderen op een manier die ook voor de overheid grote betekenis heeft, blijft de ambitie ongewijzigd: communicatie inzetten om instrumentele doelen te bereiken. Bijdragen gaan over zinvolle interacties over te ontwikkelen beleid, over het creëren van draagvlak en over adequate omgevings-

analyses. ‘Dankzij de *social media* kunnen burgers ineens veel makkelijker gaan terugpraten en hun mening geven. Daar kun je als overheid je voordeel mee doen,’ zegt beleidsmedewerker Joost Reus van het ministerie van LNV (Reus, 2010: 42).

#### *Meer interactie, meer democratie?*

De belangstelling voor dialoog, responsiviteit en het ontwerpen van open processen groeit door de jaargangen heen. Dergelijke activiteiten lijken prima verenigbaar met het realiseren van democratische waarden, ook al worden deze niet expliciet gethematiseerd. Waar burgers meepraten, meedenken en meedoen mogen we immers verwachten dat het democratisch welbevinden erop vooruitgaat. Maar dit optimisme is voorbarig, zo waarschuwen met name de theoretici in het blad. Zo signaleert mediahistoricus Beunders in de online-activiteiten van de overheid een sterke neiging om de boodschap te sturen en te beheersen. ‘Daarin domineert de zachtmoedige en slimme beïnvloedende participatie van de overheid in de internetgemeenschappen. In deze tijd domineert evenwel het wantrouwen: tegen alle overheden, tegen de industrie, tegen de wetenschap, tegen alle gevestigde institutionele machten’ (Beunders, 2010: 8).

Volgens communicatiewetenschapper Van Woerkum (2007) wil de overheid wel responsief zijn, maar heeft ze ondertussen weinig aandacht voor echte gesprekken met en tussen mensen. Gerichtheid op beleid, het denken in termen van beleidsdossiers, is volgens Van Woerkum funest voor een responsieve overheid. ‘Wie steeds vanuit het beleid denkt ziet de wereld in een bepaald frame. Ga je van daaruit burgers bevragen dan komt het niet goed. (..) Je zult voor jezelf open moeten staan voor *reframing*,’ Van Woerkum, 2007: 25) Ook volgens veranderkundige en communicatieadviseur Reijnders is de communicatie van de Rijksoverheid nog altijd ‘sterk gericht op het zenden van boodschappen en campagnematig ingericht’ (Reijnders, 2010: 34).

#### *Spanning tussen ‘besturen en meebewegen’*

In dergelijke kritieken komt een spanning tussen ‘besturen en meebewegen’ tot uitdrukking. De overheid wil meebewegen op de golven van het maatschappelijk gesprek, maar de beleidsmissie moet wel voor zonsondergang de haven bereiken. Ook in de bijdragen van communicatieprofessionals lijkt deze spanning voelbaar. In *Platform 12* komt de overheid in beeld als de regisseur van het maatschappelijk gesprek. Over dit ‘regisseren’ wordt meer overeenstemming gesuggereerd dan er in werkelijkheid is. Het begrip ‘regie’ lijkt allereerst te verwijzen naar een positie achter de coulissen terwijl de spelers hun werk doen. De mogelijkheden van sturing en *control* worden hierbij sterk gerelativeerd. ‘Het is een illusie te denken dat je de touwtjes steeds in handen hebt,’ zegt communicatieadviseur Jolanda van der Voort in een artikel over het AOW-dossier (Riphagen, 2010: 22).

Tegelijk lijkt het veelvuldig thematiseren van ‘regie’ juist de behoefte aan controle te onderstrepen. Volgens columnist en communicatiedirecteur Veen ‘suggereert [regie] een ijzeren grip op alles wat er op communicatiegebied binnen een departement gebeurt’ (Veen, 2010: 11). Dat laatste wordt enerzijds als een illusie ont-

maskerd. Anderzijds lijken veel inspanningen er wel degelijk op gericht om in de nieuwe constellatie van complexiteit en onvoorspelbaarheid dingen zo veel mogelijk naar je hand te zetten. De kunst is om 'geregisseerd los te laten', concludeert columnist Vloedveld (2010: 39). Kruipt het bloed waar het niet gaan kan? Regie nemen lijkt een nieuw idioom voor grip op de situatie hebben, waarbij het minder vaak gaat over 'kernboodschappen' debiteren en vaker over 'conversaties' organiseren. 'Nee, gewoon de regie nemen en je manifesteren in het domein van de digitale communicatie, de hangplek voor een steeds grotere schare informatiebehoef-tigen. Zelf het moment kiezen, de vorm, de toon en de tendens', aldus columnist Bierhoff (2010: 17).

#### *Resultaat blijft voorop staan*

Het besef van een gemarginaliseerde maakbaarheid dringt de ambitie van planmatige resultaatgerichtheid dus niet naar de achtergrond. Er is onverminderd sprake van overheidsdiensten die voor een bepaalde datum een welomschreven resultaat willen bereiken. Het projectmatige idioom is daarbij vertrouwd, ook al is de burger vaker een 'zender' of een 'prosumert' en heet de communicatieadviseur een 'spin in het web'. De artikelen in het vaktijdschrift hebben nog altijd een uitgesproken *how to*-karakter. Auteurs delen praktijkervaringen, presenteren afwegingskaders, vuistregels en stappenplannen die ondanks alle onzekerheid moeten zorgen voor voorspelbare uitkomsten. Ook de groeiende belangstelling voor *de beïnvloeding van het gedrag* van burgers via communicatieve technieken past bij een instrumenteel en resultaatgericht perspectief. Wie wil 'verleiden met beleid' (*Platform 11*), kan putten uit een toenemend aanbod van met name sociaal-psychologische en neurowetenschappelijke inzichten. De toenemende aandacht voor dit onderwerp blijkt ook uit het grote aanbod aan cursussen en publicaties.<sup>5</sup>

#### *Communicatie in dienst van beleid*

Samenvattend lijkt voor de communicatieprofessional de verbintenis tussen communicatie en beleid van doorslaggevend belang. Communicatie moet optimaal bijdragen aan de doelen die op politiek of bestuurlijk niveau zijn vastgesteld. Ondertussen lijken relatief nieuwe praktijken wel degelijk waarden in het spel te brengen die zich niet altijd laten inkaderen in een specifiek beleidsdossier. Dit zorgt voor spanning als deze waarden de primaire beleidsopgave in de knel brengen.

## **6 De wetenschap: democratische waarden voorop**

In de artikelen die we selecteerden uit wetenschappelijke tijdschriften komt een ander beeld naar voren. In de onderzochte jaargangen troffen we 22 artikelen aan (waarvan 21 in bestuurskundige tijdschriften) waarin de nadruk ligt op democratische waarden. Dit betekent dat auteurs de wijze van communiceren van de overheid expliciet in verband brengen met democratische begrippen zoals legitimiteit,

5 Denk bijvoorbeeld aan het WRR-rapport: *De menselijke beslisser*, Amsterdam, 2009.

**Tabel 3: Waarden in wetenschappelijke tijdschriften**

Waarden	Aantal
Democratisch	22
Instrumenteel	8
Democratisch + instrumenteel	7

vertrouwen in bestuur, insluiting en het functioneren van democratische mechanismen, zonder dat deze motieven worden herleid tot project- of beleidsdoelen.

In zeven artikelen worden zowel democratische als instrumentele waarden gethematiseerd. De waarden kunnen immers samengaan. Aan initiatieven met sociale media kan bijvoorbeeld de eis worden gesteld dat ze burgers laten meepraten over passende oplossingen, maar ook dat ze de onderliggende processen fundamenteel transparanter maken (Kircz & De Moor, 2011). In de overige acht artikelen zijn de doelen eerder instrumenteel. Communicatieactiviteiten helpen beleidsprojecten verder doordat ze bijdragen aan draagvlak, acceptatie of gewenst gedrag. Zo bespreken Karsten en De Graaf een benadering die gericht is op het creëren van acceptatie rondom dossiers die op weerstand stuiten (Karsten & De Graaf, 2011: 4).

#### *Democratische communicatie: vier argumentatielijnen*

Welke democratische communicatie-onderwerpen worden door de wetenschappers gethematiseerd? In de artikelen komen rondom democratische waarden komen vier argumentatielijnen naar voren: 1) Adequaat ontwerp van informatie en interactie kan helpen om (onbereikbare) burgers te bereiken, 2) Informeren en betrekken zorgt voor legitimiteit, 3) Taalgebruik kan onbedoeld bijdragen aan uitsluiting, en 4) Interactie die is ontworpen door de overheid, leidt tot communicatieparadoxen.

#### *Ad 1 Onbereikbare burgers bereiken met informatie en interactie*

Veel aandacht gaat uit naar burgers die *niet* geneigd zijn om mee te doen aan democratische activiteiten. In verschillende artikelen wordt in dit verband de rol van informatie en media onderzocht. Zo stelt Rietman (2010) de vraag hoe informatie over lokale politiek de opkomst bij lokale verkiezingen kan verhogen. Ook Edwards (2010) onderzoekt hoe de lokale democratie kan worden versterkt, en met name de rol die nieuwe media hierbij kunnen vervullen. Schuck en De Vreese (2007) vragen zich af hoe politieke sceptici die geneigd zijn weg te blijven bij verkiezingen, kunnen worden gemobiliseerd door de inzet van strategische frames die het risicogevoel verhogen.

Behalve informatie verstrekken kan de overheid allerlei vormen van interactie organiseren en stimuleren, bijvoorbeeld bewonersinitiatieven. Ook dat kan helpen om burgers te betrekken die anders niet meedoen. Zo ontwikkel je democratische competenties, betogen Verhoeven en Tonkens (2011). Meer interactie bete-

kent echter niet automatisch meer bereik. Veel staat of valt met de manier waarop deze functies worden ingericht. De keuze van instrumenten en participatievormen is in veel gevallen bepalend voor wie worden bereikt of meedoen. Verschillende vormen van participatie trekken verschillende typen burgers aan (vgl. Pauly, 2011; Bakker e.a., 2011).

#### Ad 2 Informeren om te legitimeren

In bovenstaande gevallen is het oogmerk van de communicerende overheid activistisch te noemen. Burgers moeten stemmen, aan een referendum deelnemen, participeren, kortom, iets *doen*. In verschillende artikelen wordt informatievoorziening in verband gebracht met democratische waarden als legitimiteit, vertrouwen en transparantie. Zo draagt een responsieve houding, inclusief een goede informatieverstrekking, volgens Schalk bij aan vertrouwen in de gemeentelijke overheid (Schalk, 2011). Ook Brenninkmeijer noemt het essentieel dat burgers netjes van de juiste informatie worden voorzien. Dat leidt tot deelname, maar is ook gericht op legitimatie en verantwoording (Brenninkmeijer, 2009).

In dezelfde lijn benadrukken Weyers en Hertogh (2009) het verband tussen legitimiteit en informatievoorziening. Justitietoedred wordt pas aanvaard, als over dit optreden eerst nadrukkelijk verantwoording is afgelegd, aldus de auteurs. Opnieuw maakt het verschil *hoe* de overheid haar communicatieve rol inricht. Meijer e.a. (2010) onderzoeken hoe de veronderstelde relatie tussen transparantie en verantwoording in de praktijk functioneert. Volgens de auteurs wordt transparantie in veel gevallen strategisch en gemedieerd ingezet, waardoor van verantwoording geen sprake is.

#### Ad 3 Taalgebruik kan bijdragen aan uitsluiting

Processen van in- en uitsluiting kunnen, op subtiele wijze, langs de weg van de taal verlopen. Twee artikelen in het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* (Van der Haar & Yanow 2011; Shadid, 2009) vragen expliciet aandacht voor de manier waarop subtiele vormen van *'framing'* en categorisering bijdragen aan de uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen, respectievelijk allochtonen en moslims. Daarnaast kan de overheid door taalgebruik en technieken als *nudging* dwingende frames creëren die burgers ongemerkt voorsorteren op keuzes en hen zo dus beperken in hun keuzevrijheid (vgl. Schonewille & Koornstra, 2010).

#### Ad 4 Paradoxe communicatie: gij zult participeren

Ook waar de overheid erin slaagt burgers te laten meepraten over en deelnemen aan beleidsontwikkeling, is het geen uitgemaakte zaak dat de democratie daarmee wordt gediend. Immers, dezelfde overheid die plannen moet realiseren, moet ook haar eigen ontvankelijkheid organiseren. Een beleidsmaker kan – bedoeld of onbedoeld – de gewenste uitkomst van de dialoog programmeren.

In veertien bijdragen schetsen auteurs processen die we kunnen kenschetsen als 'autopoiesis' of zelf-referentialiteit. Daarmee bedoelen we dat de overheid die de interactie ontwerpt, bewust of onbewust haar eigen beelden en voorkeuren reproduceert (Van Herzele & Aarts, 2012; Turnhout e.a., 2010; Luhmann, 1995;

Gershon, 2005). Deze neiging is volgens de Duitse bestuurskundige Niklas Luhmann (1995) eigen aan sociale systemen die, vanuit een natuurlijke drang tot zelfhandhaving niet meer reageren op signalen uit de omgeving, maar in plaats daarvan zichzelf voortdurend reproduceren.

Terwijl burgers zich mogen uitspreken, liggen de keuzes en de planningen van de bestuurder eigenlijk al klaar. Volgens verschillende auteurs is er tegen deze achtergrond regelmatig sprake van schijnparticipatie. De Klerk (2007) analyseert de 100-dagtoernee van Bakende IV als een rondgang van een regering die zijn koers al lang heeft bepaald. Volgens Fraanje (2011) wil het kabinet-Rutte het burgerinitiatief alleen uit instrumentele motieven. Het gevolg is niet zelden teleurstelling of verzet (Drosterij & Peeters, 2011). Bovendien blijft volgens Bekkers e.a. (2010) sprake van een kritische onderstroom van wie de stem zelden of nooit doordringt tot media, politiek of belangenbehartigers.

Zolang de overheid de interactie ontwerpt en regisseert is de kans klein dat processen van interactie ervaringen van vertrouwen of legitimiteit versterken. Er ontstaan communicatie- of participatieparadoxen, zeggen De Wilde en Van Nistelrooij: 'De overheid is leidend, initiërend en zendend, de burger automatisch de ontvangende partij. Hij wordt betrokken en is dus lijdend voorwerp, waarmee een participatieparadox is geboren. Paradoxe communicatie leidt tot verwarring en afhaakgedrag' (2011: 29). Hierbij blijkt lang niet altijd sprake te zijn van bewuste strategische manipulatie of een gebrek aan goede bedoelingen bij overheidsorganisaties. Diep ingesleten conceptualisaties of een te beperkt zicht op de nationale gemoedstoestand kunnen het ontwikkelen van responsiviteit en tweezijdige communicatie blokkeren (vgl. Bekkers e.a., 2010).

#### *Welke wetenschappelijke disciplines zijn vertegenwoordigd?*

Een vraag die nog open staat, is welke wetenschappelijke disciplines zich met democratische respectievelijk instrumentele waarden bezighouden. In de wetenschappelijke tijdschriften publiceren immers onderzoekers met verschillende achtergronden.

In de geselecteerde artikelen uit bestuurskundige tijdschriften zijn bestuurskundigen duidelijk in de meerderheid (23 auteurs). De overige artikelen in bestuurswetenschappelijke tijdschriften komen op het conto van communicatiewetenschappers (3)<sup>6</sup>, sociologen (8), management- en organisatiewetenschappers (4), politicologen (3) en een achttal andere disciplines zoals antropologie en rechtsgeleerdheid. Dit suggereert dat het vooral bestuurskundigen zijn die in bestuurskundige tijdschriften over overheidscommunicatie schrijven, waarbij zij zich vaker richten op democratische waarden dan op instrumentele waarden. In de onderzochte artikelen in het *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* komen alleen communicatiewetenschappers (11) aan het woord. Zij thematiseren in twee van de zes artikelen democratische waarden en in vier gevallen instrumentele waarden.

6 Hierbij hebben we ook mediastudies en e-publishing meegeteld.

## 7 Reflectie: communicatie in dienst van beleid?

Leidende vraag in dit onderzoek was of overheidscommunicatie door onderzoekers en praktijkmensen wordt verbonden met democratische of met instrumentele vragen. Op basis van ons onderzoek kunnen we concluderen dat het communicatieve kompas van de overheid eerder lijkt afgesteld op beleid dan op democratie. Uit de bestudeerde praktijkverhalen spreekt een vanzelfsprekende ambitie om met communicatieve middelen de kansen op succesvol beleid te vergroten. Doelen van communicatie worden rechtstreeks afgeleid van de doelen van het beleidsdossier. Om die reden moeten vakbeoefenaars aan de tafel van de beleidsmakers zitten. Dat lijkt steeds beter te lukken. De jaargangen van *Platform* vertellen verhalen over communicatie die succesvol wordt ingebed in beleidsprocessen.

Meer democratisch geïnspireerde waarden blijven in de praktijkverhalen op de achtergrond. Als ze al worden gethematiseerd, dan is dat meestal in het kader van beleidsdoelstellingen: openheid kan de publieke steun voor een beleidsdossier vergroten. In de onderzochte wetenschappelijke – met name bestuurskundige – tijdschriften zien we een ander beeld. Hierin worden communicatievraagstukken in een meerderheid van de gevallen juist verbonden aan democratische motieven.

Is het een probleem dat de communicatiepraktijk de meer democratische vragen aan bestuurskundigen overlaat? Dat zou het geval zijn als het zou betekenen dat deze gebiedsverkaveling ertoe leidt dat democratisch gemotiveerde communicatiepraktijken niet tot ontwikkeling komen, terwijl we vaststellen dat ze een wezenlijke waarde vertegenwoordigen. Of dit zo is zullen we hieronder exploreren. Dat doen we door allereerst het spanningsveld tussen resultaatdoelen en procesdoelen te belichten. Vervolgens onderzoeken we communicatieve activiteiten die vitaal zouden kunnen zijn voor een hernieuwde invulling van de democratie, maar die moeilijk tot wasdom komen binnen een instrumenteel perspectief.

### *Spanningsveld: resultaat en proces*

Zowel bestuurskundigen als communicatiewetenschappers wijzen erop dat democratische en instrumentele motieven een verschillend karakter hebben. Instrumentele motieven gaan over doelstellingen, uitgedrukt in effecten, kosten en plannings. Democratische waarden gaan over de processen waarlangs beleidsresultaten vorm krijgen. ‘Resultaten’ zullen zich althans vaker op de langere termijn aftekenen en zich niet voegen naar de plannings van een enkel beleidsdossier.

De spanning tussen proces en resultaat wordt in de onderzochte artikelen op heel wat plaatsen gesignaleerd. De bestuurder kan slechts tot op zekere hoogte de zaken naar zijn hand zetten. Beleidsontwikkeling wordt in toenemende mate gezien als een proces van onderhandeling waarvan uitkomsten onvoorspelbaar zijn (vgl. Aarts & Leeuwis, 2010). Dat leidt tot gemengde gevoelens. Een onvoorspelbaar proces is misschien goed voor de democratie, maar ook lastig voor de projectleider die een deadline moet halen. Interactieprocessen zijn tijdrovend en

complex en staan voor sommige bestuurders gelijk aan stagnatie (Aarts & Leeuwis, 2010). Voor wie de dialoog met 'het publiek' wil instrumentaliseren, is complexiteit al snel een hindernis die moet worden weggenomen. Dit kan ertoe leiden dat democratische waarden die met een participatieve aanpak zouden kunnen worden gediend in het heetst van de beleidsdynamiek als ballast worden afgeschud.

De inhoudsanalyse laat zien dat met name communicatieprofessionals een sterke behoefte hebben aan instrumentele doelen en concrete resultaten, ook wanneer processen van inspraak en dialoog worden georganiseerd. Een algemeen erkend devies is bijvoorbeeld dat de overheid burgers moet tonen wat er met hun ideeën gebeurt, en er ook daadwerkelijk iets mee moet *doen*. Anders is de kans op afhaken groot (Turnhout e.a., 2010). Maar juist door aan te dringen op tastbare resultaten wordt de burgerinteractie gekaderd als een *transactioneel* proces waarbij burgers iets terug willen zien voor hun inspanningen. De korte termijn en het klantperspectief zijn daarbij opnieuw leidend.

Ondertussen is het juist bij vraagstukken van participatie en burgerschap moeilijk om de gunstige effecten van interventies meteen vast te stellen. Willen we waarden als actief burgerschap, vertrouwen, verbeeldingskracht en de beleving van legitimiteit versterken, dan zullen we het geduld moeten opbrengen om over de grenzen van een specifiek beleidstraject heen te kijken. Voor communicatieprofessionals kan dat betekenen dat ze moeten waarschuwen voor de neiging om te instrumentaliseren, in plaats van deze kracht bij te zetten.

Het dilemma tussen resultaten en processen wordt in het vaktijdschrift *Platform* niet opgelost; de communicatieve positie van de overheid wordt niet helderder door de introductie van begrippen als 'regisseur' of 'spin in het web'. Hoewel dergelijke metaforen de paradox van 'sturen én meebewegen' tot uitdrukking brengen, blijft – ook voor de communicatieprofessional – de resultaatverplichting van de beleidsmaker voorop staan. Dit kan allereerst betekenen dat andere motieven dan de vooraf geplande *targets* in de hectiek van alledag het onderspit delven. Maar vervolgens ook dat in het aandachtsveld van de beroepsbeoefenaar gewoonweg geen plaats is voor het organiseren van communicatie gericht op democratische waarden.

De inhoudsanalyse laat zien dat vooral bestuurskundigen en enkele communicatiewetenschappers zich zorgen maken over het reproductieve of zelf-referentiële karakter van overheden. Volgens sommige critici is interactieve besluitvorming verworden tot een 'draagvlakmachine' (Van der Bol & Van den Arend, 2006: 32). Hierbij hoeft geen sprake te zijn van bewuste manipulaties van het gesprek met de burger. Het idioom van doelstellingen en resultaten zet zich voort in beelden van de werkelijkheid. Volgens Van Wessel kan 'resultaatjargon' zorgen voor conceptualisaties van burgers die problematisch zijn. Zo blijken bijvoorbeeld veronderstellingen over de bereidheid van burgers om deel te nemen aan door de overheid geïnitieerde gesprekken vaak te berusten op haastige objectiveringen (Van

Wessel, 2008). Wat al te veel afwijkt, verschijnt eenvoudigweg niet op de radar (zie ook: Turnhout e.a., 2010).

### *Een frame voor democratische vragen*

Het is begrijpelijk dat overheidspartijen resultaten op voorhand willen definiëren en hierover verantwoording afleggen. Een vraag die uit deze studie naar voren komt, is hoe we resultaten van overheidscommunicatie willen definiëren en vaststellen. Een al te eenzijdig (instrumenteel) perspectief op resultaat kan ertoe leiden dat belangrijke nuances niet meer worden waargenomen. In communicatiejargon: er is geen *frame* waarbinnen democratische vragen betekenisvol worden.

Daarmee blijven democratische overwegingen van bestuurskundigen in de praktijk van overheidscommunicatie onaangeroerd. Tegelijkertijd rijst de vraag of huidige vormen van communicatie tussen overheid en burgers niet op een wat structurelere wijze zouden kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de democratie in onze postmoderne samenleving waarin burgers mondiger zijn dan ooit, verkiezingsuitslagen, afhankelijk van dag en uur, zeer uiteenlopende resultaten laten zien en sociale media zowel de snelheid als het bereik van communicatie enorm hebben vergroot. Onze inhoudsanalyse biedt ingangen en aanknopingspunten. Zo blijkt dat de instrumentkeuze van de overheid voor een belangrijk deel bepaalt wie meedoet aan democratische activiteiten en wie niet. Ook taal- en metafoorgebruik door de overheid kan mechanismen van in- en uitsluiting versterken. Niet voor niets vonden kort geleden discussies plaats over het gebruik van het woord ‘allochtoon’ door de Vlaamse en Nederlandse overheid. En ten slotte zijn er heel wat ‘blinde’ vlekken en objectiveringen waar te nemen in de manier waarop ‘de overheid’ kijkt naar ‘de burger’. Wie participatie wil bevorderen moet rekening houden met subtiele interactiemechanismen waarbij sommige deelnemers worden ingesloten, terwijl andere juist worden uitgesloten, of waarbij onbewust dominante *frames* worden opgelegd terwijl verschillen worden onderdrukt (vgl. Van Turnhout e.a., 2010).

Een belangrijke constatering is dat ‘democratische communicatie’ zich niet beperkt tot zoiets als ‘op gezette tijden, kalm en rationeel discussiëren over door de overheid geagendeerde beleidsvraagstukken’. Gesprekken over publieke aangelegenheden vinden continu overal plaats: in de sportkantine, op het internet, bij de waterkoeler, op verjaardagsfeesten. Volgens Perrin (2006: 145) ontstaat de democratische verbeelding – alle meningen, ideeën en gedachten die denkbaar zijn rond een onderwerp – in deze gesprekken tussen mensen. Al pratende bepalen we welke issues ertoe doen, wat we wel of juist niet moeten vinden, en uiteindelijk ook of we gaan stemmen of onszelf verkiesbaar willen stellen. Tegen deze achtergrond is het goed voorstelbaar dat ‘democratische’ gesprekken een veel prominenter aandachtsgebied vormen voor communicatieprofessionals dan ze tot nu toe doen. Deze gesprekken zijn niet het exclusieve domein van politicologen of bestuurskundigen. Het gaat om de wijze waarop dergelijke gesprekken worden vormgegeven, de mate waarin mensen zich informeren, en de manier waarop ze

met elkaar praten – aandachtspunten die bij uitstek tot het domein van de communicatiediscipline behoren.

Democratische gesprekken vinden uiteraard altijd en overal plaats, maar de overheid kan de vitaliteit en verbeeldingskracht die deze gesprekken genereren wel degelijk bevorderen of belemmeren. De communicatieprofessional kan de interacterende bestuurder helpen om door een democratische bril te kijken. Dat begint bij werkelijk responsief zijn: weten waarover wordt gesproken, de frames herkennen die worden gehanteerd, ontvankelijk zijn voor onverwachte signalen. In hoeverre kunnen voorgenomen doelen en assumpties ter discussie worden gesteld? Zijn andere uitkomsten dan de vooraf geplande denkbaar? In hoeverre is men bereid om een stem te geven aan het afwijkende? Dit zijn fundamentele vragen in een tijd waarin meer wordt verwacht van zelforganisatie en een eenvoudige uitnodiging via Facebook kan uitlopen op massale rellen (Van Gunsteren, 2006). Het gaat om een effectieve vormgeving van een participatieve democratie die zich hoe dan ook vanuit de samenleving opdringt.

Ook als we ervan uitgaan dat een representatieve democratie adequaat functioneert wanneer een behoorlijk aantal mensen op gezette tijden hun stem uitbrengen op een vertegenwoordiger, is er voldoende aanleiding om ons te verdiepen in de context waarin mensen hun keuzes bepalen. Burgerschap is geen mentale hoedanigheid, die je bijvoorbeeld kunt objectiveren aan de hand van enquêtes, maar een discursieve activiteit (Van Woerkum e.a., 2006). Dat wil zeggen dat burgers in voortdurende interactie betekenissen, perspectieven en activiteiten construeren. Onderzoek is nodig naar de manier waarop mensen in hun contacten met anderen feitelijk invulling geven aan dit burgerschap. Inzicht daarin kan ook aanknopingspunten bieden om meer mensen naar de stembus te krijgen.

## 8 Conclusie

We begonnen dit artikel met de historische situering van overheidscommunicatie als professie. Met enig gevoel voor drama konden we daarin een spanning tussen ‘rekkelijken’ en ‘preciezen’ signaleren. Aan de ene kant zien we de pragmatici die wijzen op de mogelijkheden om met communicatie legitieme beleidsdoelstellingen – beter, sneller, eenvoudiger – te realiseren. Aan de andere kant staan de voorstanders van een terughoudend communicerende overheid, die zich zorgen maken over elementaire waarden als vrije wilsvorming en transparantie. Enkele noties van dit debat komen terug in dit onderzoek naar instrumentele en democratische waarden.

Deze studie laat zien dat instrumentele en democratische motieven verschillende perspectieven op overheidscommunicatie openen. De zegeningen van beide perspectieven vallen niet vanzelfsprekend samen. Om die reden kunnen we kritische kanttekeningen plaatsen bij de stiltes die vallen in de praktijkdiscussie zodra democratische vragen aan de orde zijn. Met name in het bestuurskundige debat vormt het ‘reproductieve’ karakter van communicatieve interventies van de over-

heid een belangrijk vraagstuk. De overheid wil 'loslaten' maar is geneigd dit loslaten te 'regisseren' op een manier die de vooraf gestelde doelen niet in gevaar brengt.

De paradoxen en spanningen waarmee dit gepaard gaat, zien we weerspiegeld in de praktijkartikelen in *Platform*. Ook daar wordt het spanningsveld 'loslaten versus regie voeren' voortdurend gethematiseerd. Een belangrijke constatering is echter dat voor de praktijk de instrumentele doelen onverminderd voorop blijven staan. Het pleit lijkt hier beslecht in het voordeel van de pragmatici. De vraag is echter of het beleidsondersteunend perspectief voldoende ruimte biedt om recht te doen aan de democratische issues die de bestuurskundigen naar voren brengen en uiteindelijk aan effectief en breed gedragen beleid, aansluitend bij wat zich in de samenleving afspeelt.

Welke lessen kunnen communicatieprofessionals trekken uit deze bevindingen? Om te beginnen dat het de moeite waard is om theoretisch inzichten te verzamelen over hoe mensen in hun alledaagse communicatie, met elkaar en met de overheid, de democratie vormgeven. Juist communicatiemensen zouden scherp oog moeten hebben voor de modaliteiten, nuances en objectiveringen die schuil gaan onder concepten als de burger, inspraak en participatie. Dit kan helpen om misconcepties en miscommunicatie zichtbaar te maken, maar bijvoorbeeld ook om manieren van communiceren en informeren te vinden die bijdragen aan een zo breed mogelijke deelname aan de democratie.

Ten tweede valt te overwegen om overheidscommunicatie op sommige momenten wat te onthechten van de beleidskokers. Communicatieprofessionals zijn waarschijnlijk beter in staat om de antenne op democratische motieven af te stemmen als ze niet in dienst van het beleid functioneren. Processen van interactie zouden bijvoorbeeld vaker in een interdepartementaal verband kunnen worden georganiseerd.

Vervolgonderzoek zou in eerste instantie kunnen worden gericht op een systematische analyse van interacties tussen overheden en burgers in diverse contexten met als doel de interactie in relatie tot democratische waarden te categoriseren. Vervolgens zouden interactiemodellen kunnen worden ontwikkeld die bijdragen aan het vormgeven van democratische principes, passend bij de samenleving van vandaag die gekenmerkt wordt door mondigheid, maar ook door onzekerheid, complexiteit en een hoge mate van onvoorspelbaarheid.

## Appendix: bronnenselectie voor de inhoudsanalyse

### A) Onderzochte nummers in de Platform RVD-communicatiereeks

1. Communicatie in het hart van beleid, 2004.
2. Ordening en ontsnippering; de werking van thema's, 2004.
3. Andere media, nieuwe kanalen, 2005.
4. Beleid in uitvoering, 2005.
5. De taal van de overheid, 2006.
6. De vinger aan de publieke pols, 2006.
7. De bewindspersoon als boegbeeld, 2007.
8. Communicatief beleid: van cursus tot cultuur, 2007.
9. De overheid in dialoog, 2008.
10. De overheid om de hoek, 2009.
11. Verleiden met beleid, 2009.
12. Spin in het web?, 2010.
13. Tussen acteur en publiek, 2011.
14. In beeld, 2011.

### B) Geselecteerde wetenschappelijke artikelen

#### *Bestuurswetenschappen*

- Graaf, L.J. de, Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch?, *Bestuurswetenschappen*, 2009/2, p. 52-59.
- Edwards, A.R., Communicatie tussen burgers en lokaal bestuur: oude en nieuwe media, *Bestuurswetenschappen*, 2010/3, p. 46-60.
- Heuvelhof, E.F. ten & M.J.W. van Twist, Hoe de 'Wisdom of Crowds' kan doorwerken in Den Haag. Het Burgerforum Kiesstelsel als 'critical case', *Bestuurswetenschappen*, 2007/5, p. 10-25.
- Meijer, A.J.; G.J. Brandsma & S.G. Grimmelikhuijsen, Transparantie als fictieve verantwoording, *Bestuurswetenschappen*, 2010/4, p. 8-27.

#### *Beleid en Maatschappij*

- Bakker, J.H.M.; S.A.H. Denters & P.J. Klok, Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie?, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 402-418.
- Brenninkmeijer, A.F.M., Waarom aanvaarden burgers besluiten van de overheid?, *Beleid en Maatschappij*, 2009/4, p. 267-269.
- Drosterij, G. & R. Peeters, De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 456-472.
- Fraanje, M.J., De overheid kan het niet alleen, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 482-485.
- Haar, M. van der & D. Yanow, Allochtoon als metafoor en categorie. Over de handelingsimplicaties van beleidstaal, *Beleid en Maatschappij*, 2011/2, p. 160-178.

- Heems, T. & B. Kothuis, Discoursen en waterveiligheid. Waarom leiden publiekscampagnes niet tot waterbewustzijn en waterbewust gedrag?, *Beleid en Maatschappij*, 2008/3, p. 190-207.
- Klerk, L.A. de, 100 dagen onder het volk, *Beleid en Maatschappij*, 2007/3, p. 186-187.
- Michel, A., Vertrouwen in democratie, *Beleid en Maatschappij*, 2007/1, p. 78-81.
- Oude Vrielink, M.J. & I. Verhoeven. Inleiding: Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 377-387.
- Schonewille, A. & H.R. Koornstra, De vogelvrije: over libertair paternalisme en de individuele gevolgen van keuzevrijheid, *Beleid en Maatschappij*, 2010/2, p. 180-183.
- Stokkom, B.A.M. van, Te gast in (semi-)publieke ruimtes. Naar conviviale stedelijke omgangsvormen, *Beleid en Maatschappij*, 2009/3, p. 202-216.
- Verhoeven, I. & E. Tonkens, Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid, *Beleid en Maatschappij*, 2011/ 4, p. 419-437.

#### *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*

- Gorp, B. van & M. van der Goot, Van Frankenstein tot de Goede Moeder. De inzet van frames in de strategische communicatie over duurzaamheid, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2009/4, p. 303-316.
- Haan, Y.M. de & J. Bardoel, Publieke verantwoording of politieke opzet? Evaluatie van de eerste visitatie van de Nederlandse publieke omroep, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2009/3, p. 197-214.
- Kort, M. de & A.S. Velthuisen, Handen wassen na het plassen. Jong geleerd, oud gedaan? Een onderzoek naar het communiceren van de injunctieve en descriptieve norm, en het uitvoeren van informatiele en normatieve sociale invloed op het handenwasgedrag van toiletbezoekers, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2011/3, p. 41-64.
- Nelissen, P., In de geest van de overledene: een verkennend onderzoek naar de rol van interpersoonlijke communicatie bij de donorregistratie, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2008/2, p. 53-69.
- Schoofs, M. & P.W.M. Nelissen, Reputaties van overheidsorganisaties: een situationele benadering, *Tijdschrift Voor Communicatiewetenschap*, 2008/3, p. 170-186.
- Schuck, A. & C.H. de Vreese, Wel of niet stemmen? Hoe politieke sceptici kunnen worden gemobiliseerd door positieve frames in het nieuws, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2007/4, p. 337-354.

#### *Openbaar Bestuur*

- Bekkers, V.J.J.M.; H. Beunders; A.R. Edwards & R. Moody, Het web en de politieke mobilisatie, *Openbaar bestuur*, 2010/5, p. 20-24.
- Heuvelhof, E.F. ten & M.J.W. van Twist, Werkt nieuwe vorm van participerende democratie?, *Openbaar Bestuur*, 2012/2, p. 24-28.

- Hospers, G.J., Citymarketing van koud naar warm, *Openbaar Bestuur*, 2010/3, p. 33-36.
- Kircz, J. & A. de Moor, Inspraak met beleid, *Openbaar Bestuur*, 2011/6-7, p. 31-36.
- Karsten, N. & L.J. de Graaf, Niet in mijn achtertuin, *Openbaar bestuur*, 2011/12, p.2-5.
- Kwakkelstein, T. & N.A.B. Marcelis, Vertrouwen in de overheid, *Openbaar bestuur*, 2011/11, p. 7-9.
- Leyenaar, M.H., Burgers beïnvloeden Europees Beleid, *Openbaar Bestuur*, 2009/5, p. 22-27.
- Pauly, M., Peiling of burgerforum? *Openbaar bestuur*, 2010/1, p. 10-13.
- Rietman, J., Lokale democratie en de burger, *Openbaar bestuur*, 2010/6-7, p. 13-16.
- Schalk, J.M.A., Burgerparticipatie en vertrouwen, *Openbaar bestuur*, 2011/4, p. 12-15.
- Shadid, W., Verwongen beeld in islamdebat, *Openbaar Bestuur*, 2009/9, p. 14-20.
- Stipdonk, V.P. van & R. Leeuwenburg, Emoties en politieke communicatie, *Openbaar bestuur*, 2008/6-7, p. 29-32.
- Thomassen, J., Vertrouwen op democratie, *Openbaar bestuur*, 2010/10, p. 2-6.
- Weyers, H. & M. Hertogh, Legitimiteit tussen retoriek en realiteit, *Openbaar Bestuur*, 2009/6-7, p. 29-33.
- Wilde, R.C. de & A. van Nistelrooij, Voorbij burgerparticipatie, *Openbaar bestuur*, 2010/1, p. 29-31.

## Literatuur

- Aarts, N. & C. Leeuwis, Participation and power: reflections of the role of government in land use planning and rural development, *The journal of agricultural education and extension*, 2010/2, p. 131-145.
- Bakker, J.H.M., S.A.H. Denters & P.J. Klok, Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie?, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 402-418.
- Balledux, A., Slash, *Platform*, 2010/13, p. 53.
- Bekkers, V.J.J.M., H. Beunders, A.R. Edwards & R. Moody, Het web en de politieke mobilisatie, *Openbaar bestuur*, 2010/5, p. 20-24.
- Berlo, D. van, *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*, 2012, [www.ambtenaar20.nl](http://www.ambtenaar20.nl).
- Beunders, H., Greep op de chaos. Mensen zijn niet alleen virtueel, maar ook fysiek, *Platform*, 2010/12, p. 4-9.
- Bierhoff, J., De strijd om de mediamacht, *Platform*, 2010/12, p. 17.
- Bikker, H., Van stemoproep naar uitnodiging. Vernieuwing in verkiezingencommunicatie, *Platform*, 2005/3, p. 12-21.
- Bokslag, M., Van stoplap naar succesfactor. Tilburg brengt factor C naar de gemeente, *Platform*, 2009/10, p. 74-77.
- Brenninkmeijer, A.F.M., Waarom aanvaarden burgers besluiten van de overheid?, *Beleid en Maatschappij*, 2009/4, p. 267-269.

- Drosterij, G. & R. Peeters, De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 456-472.
- Edwards, A.R., Communicatie tussen burgers en lokaal bestuur: oude en nieuwe media, *Bestuurswetenschappen*, 2010/ 3, p. 46-60.
- Fraanje, M.J., De overheid kan het niet alleen, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 482-485.
- Gelders, D. & I. Øyvind, Minding the gap: applying a service marketing model into government policy communications, *Government Information Quarterly*, 2010/27, p. 34-40.
- Gershon, I., Seeing like a system: Luhmann for anthropologists, *Anthropological Theory*, 2005/5, p. 99-116.
- Gorp, B. van & M. van der Goot, Van Frankenstein tot de Goede Moeder. De inzet van frames in de strategische communicatie over duurzaamheid, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2009/4, p. 303-316.
- Graaf, L.J. de, Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch?, *Bestuurswetenschappen*, 2009/2, p. 52-59.
- Gunsteren, H. van, *Vertrouwen in democratie: over de principes van zelforganisatie*, Amsterdam: 2006.
- Haan, Y.M. de & J. Bardoel, Publieke verantwoording of politieke opzet? Evaluatie van de eerste visitatie van de Nederlandse publieke omroep, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2009/3, p. 197-214.
- Haar, M. van der & D. Yanow, Allochtoon als metafoer en categorie. Over de handelingsimplicaties van beleidstaal, *Beleid en Maatschappij*, 2011/2, 160-78.
- Hajema, L., *De glazenwassers van het bestuur. Lokale overheid, massamedia, burgers en communicatie*, Groningen: 2001.
- Heems, T. & B. Kothuis, Discoursen en waterveiligheid. Waarom leiden publiekscampagnes niet tot waterbewustzijn en waterbewust gedrag? *Beleid en Maatschappij*, 2008/3, p. 190-207.
- Herzele, A. van & N. Aarts. 'My forest, my kingdom'- Self-referentiality as a strategy in the case of small forest owners coping with governmental regulations, *Policy Sciences*, 2012 DOI 10.1007-012-9157-7.
- Hospers, G.J., Citymarketing van koud naar warm, *Openbaar Bestuur*, 2010/3, p. 33-36.
- Innes, J. E., & D. E. Booher, Reframing public participation: strategies for the 21st century, *Planning theory and practice*, 2004/5, p. 419-436.
- Kant, A., Het rijkslogo laat zien wie er bij de overheid hoort. Aan de burger, maar ook aan onszelf, *Platform*, 2011/14, p. 22-24.
- Karsten, N. & L.J. de Graaf, Niet in mijn achtertuin, *Openbaar bestuur*, 2011/12, p. 2-5.
- Kircz, J. & A. de Moor, Inspraak met beleid, *Openbaar Bestuur*, 2011/6-7, p. 31-36.
- Klerk, L.A. de, 100 dagen onder het volk, *Beleid en Maatschappij*, 2007/3, p. 186-187.
- Kort, M. de & A.S. Velthuisen, Handen wassen na het plassen. Jong geleerd, oud gedaan? Een onderzoek naar het communiceren van de injunctieve en descriptieve norm, en het uitoefenen van informationele en normatieve sociale invloed op het handenwasgedrag van toiletbezoekers, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2011/3, p. 41-64.
- Luhmann, N., *Social systems*, Stanford: 1995.
- Maathuis, O., De overheid als merk, *Platform*, 2004/2, p. 32-41.
- Meijer, A.J., G.J. Brandsma & S.G. Grimmelikhuisen, Transparantie als fictieve verantwoording, *Bestuurswetenschappen*, 2010/4, p. 8-27.
- Mosse, D., 'People's knowledge', participation and patronage: operations and representations in rural development, B. Cooke & U. Kothari (eds.), *Participation: the new tyranny?* Londen: 2001, p. 16-35.

- Nelissen, P., In de geest van de overledene: een verkennend onderzoek naar de rol van interpersoonlijke communicatie bij de donorregistratie, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2008/2, p. 53-69.
- O'Neill, J., Representing people, representing nature, representing the world, *Environment and planning*, 2001/C-19, p. 483-500.
- Oude Vrielink, M.J. & I. Verhoeven, Inleiding: Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, 377-387.
- Pauly, M., Peiling of burgerforum?, *Openbaar bestuur*, 2010/1, p. 10-13.
- Peper, B., Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving, *Socialisme & Democratie*, 1999/9, p. 383-402.
- Perrin, A.J., *Citizen speak. The democratic imagination in American life*, Chicago: 2006.
- Reijnders, E., Gevangen in de eigen werkelijkheid. Gesprekken als sleutel voor de rijksoverheidscommunicatie, *Platform*, 2010/13, p. 33-38.
- Reus, J., Het is stap voor stap ervaring opdoen, *Platform*, 2010/12, p. 42-44.
- Rietman, J., Lokale democratie en de burger, *Openbaar bestuur*, 2010/6-7, p. 13-16.
- Rijnja, G. & L. Meuleman, Maken we beleid begrijpelijk of maken we begrijpelijk beleid?, *Platform*, 2004/1, p. 28-43.
- Ringeling, A., Het imago van de publieke sector. Hoe we overheidshandelen op waarde kunnen schatten, *Platform*, 2005/4, p. 32-38.
- Riphagen, G., Niets doen is geen optie, *Platform*, 2010/13, p. 18-22.
- Ruler, B. van (red.), *Communicatie Nu. Grootboek van het communicatievak*, Amsterdam: 2012.
- Schalk, J.M.A., Burgerparticipatie en vertrouwen, *Openbaar bestuur*, 2011/4, p. 12-15.
- Schonewille, A. & H.R. Koornstra, De vogelvrije: over libertair paternalisme en de individuele gevolgen van keuzevrijheid, *Beleid en Maatschappij*, 2010/2, p. 180-183.
- Schoofs, M. & P.W.M. Nelissen, Reputaties van overheidsorganisaties: een situationele benadering, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2008/3, p. 170-186.
- Schuck, A. & C.H. de Vreese, Wel of niet stemmen? Hoe politieke sceptici kunnen worden gemobiliseerd door positieve frames in het nieuws, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 2007/4, p. 337-354.
- Shadid, W., Verwrongen beeld in islamdebat, *Openbaar Bestuur*, 2009/9, p. 14-20.
- Snoei, W. & I. Trienekens, Die liefdeloze relatie tussen communicatie en beleid behoort tot het verleden, *Platform*, 2010/13, p. 54-56.
- Stipdonk, V.P. van & R. Leeuwenburg, Emoties en politieke communicatie, *Openbaar bestuur*, 2008/6-7, p. 29-32.
- Stokkom, B.A.M. van, Te gast in (semi-)publieke ruimtes. Naar conviviale stedelijke omgangsvormen, *Beleid en Maatschappij*, 2009/3, p. 202-216.
- Stordiau, A., Een minister moet minstens vier jaar mee kunnen. Het belang van een sterk mediaprofiel voor een departement, *Platform*, 2007/7, p. 34-41.
- Strömbäck, J., In search of a standard: four models of democracy and their normative implications for journalism, *Journalism Studies*, 2005/3, p. 331-345.
- Turnhout, E., S. van Bommel & N. Aarts, How participation creates citizens: participatory governance as performative practice, *Ecology and society*, 2010/4, p.26.
- Twist, M.J.W. van, Een oprecht gesprek of een bestuurlijke truc? De overheid: van organisator tot deelnemer aan dialoog, *Platform*, 2008/9, p.28-33.
- Veen, J., Regie een toverwoord?, *Platform*, 2010/13, p. 11.
- Verbeek, J., Een dienstverlenende rechtshandhaver. De Belastingdienst maakt het makkelijker, *Platform*, 2005/4, p. 12-18.
- Verhoeven, I. & E. Tonkens, Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 419-437.

- Vloedveld, E., Geregisseerd loslaten is ook een kunst, *Platform*, 2010/13, p. 39.
- Vries, J. de, Wallage of Machiavalli? Het groeiend belang van communicatie in openbaar bestuur en politiek, *Platform*, 2004/1, p. 20-27.
- Wagemans, M., Institutional conditions for transformations. A plea for policy making from the perspective of constructivism, C. Leeuwis & R. Pyburn (eds.), *Wheelbarrows full of frogs. Social learning in rural resource management*, Assen: 2002, p. 245-257.
- Wallage, J., Toen open en nu bloot? Speech tijdens congres 'Open & Bloot', 10 november 2011.
- Walravens, J., Hoe de schipholwet landde. De kracht van communicatie in het hart van het Schipholbeleid, *Platform*, 2004/1, p. 8-17.
- Wessel, M. van, How to grasp the public? Governmental communication in the Netherlands, *Javnost – the public*, 2008/4, p. 87-106.
- Wester, R., Regie op complexe dossiers. Waar staat strategische communicatie anno 2010?, *Platform*, 2010/13, p. 12-15.
- Weyers, H. & M. Hertogh, Legitimiteit tussen retoriek en realiteit, *Openbaar Bestuur*, 2009/6-7, p. 29-33.
- Wilde, R.C. de & A. van Nistelrooij, Voorbij burgerparticipatie, *Openbaar bestuur*, 2010/1, p. 29-31.
- Woerkum, C.M.J. van, Communicatie en interactieve beleidsvorming, Houten/Diegem: 1997.
- Woerkum, C.M.J. van, Een goed gesprek als overlevingsstrategie. Over de noodzaak van luisteren naar de omgeving, *Platform*, 2007/8, p. 20-27.
- Woerkum, C.M.J. van, M.N.C. Aarts & H. Padmos, Wat burgers zeggen en consumenten doen: analyse van een schijntegenstelling, *Bestuurswetenschappen*, 2006/1, p. 25-39.