

LANGZAAM, ZO SNEL ALS ZE KONDEN...

'Communicatie in het hart van het beleid' als organisatieverandering

DOOR ARIËNNE VAN STAVEREN EN JAAP BOONSTRA

'Breng communicatie in het hart van het beleid' – het klinkt zo logisch. Wat maakt dat het zo lastig is? Communicatie in het hart van het beleid grijpt diep in op de dagelijkse werkwijze van ambtenaren. Het is een tweede orde organisatieverandering: een organisatieverandering die een mentale omslag in het denken van beleidsmakers en bestuurders inhoudt en vraagt om afstand te doen van oude beelden, definities en routines.

In dit artikel staan we stil bij wat we vanuit veranderkundig perspectief onder communicatie kunnen verstaan, hoe je daar als departement mee om kunt gaan en waarom communicatie terugrijdt op wat wij 'werkelijkheid' noemen. We zullen zien dat communicatie een meervoudig begrip is en dat er meerdere werkelijkheden zijn. We kijken hoe we in die werkelijkheden communiceren. We stellen vast dat, wanneer we communicatie zien als organisatieverandering, we beter begrijpen waarom het lastig is om communicatie in het hart van het beleid te krijgen. We laten zien dat kijken naar werkelijkheidsopvattingen, evalueren en leren daarbij kunnen helpen. Wij zien het 'beleidshart' als een kloppend hart dat verbonden is met alle andere functies van het lichaam dat wij samenleving noemen: een kloppend hart dat handen en voeten geeft aan vraagstukken in de praktijk.

Perspectieven op communiceren

Mensen zijn communicatieve wezens. We communiceren voortdurend. Het is dan ook niet gek dat communicatie een vak is geworden. In dit vak is deskundigheid aanwezig over wat communicatie is, wat het doet en hoe je het kunt inzetten. Wanneer we in de praktijk vragen hebben over communicatie, dan kloppen we aan bij mensen uit het vakgebied. Deskundigen vertellen ons dat communicatie in het hart van het beleid moet, dat we omgevingsbewust moeten werken en dat we het contact met het werkveld en de burgers moeten regelen. Deze inzichten komen niet zomaar uit de lucht vallen maar voeren terug naar praktijkstudies. Deze praktijkstudies wijzen uit dat gangbare vormen van overheidscommunicatie niet altijd even effectief zijn in de huidige samenleving. Laten we eens kijken hoe dat komt door – vanuit een veranderkundig blik – verschillende systemen (perspectieven) van communicatie te benoemen. In het vervolg van het artikel laten we zien hoe deze systemen terugvoeren naar een veranderkundige manier van kijken.

We onderscheiden vier systemen:

Rationeel systeem. Een klassieke benadering van communicatie is het kiezen van de meest effectieve media. Het model is het zendermodel. De ontvanger is passief. Communicatie is rationeel benaderd. De rol van de communicatiedeskundige is om er voor te zorgen dat de boodschap op de meest effectieve manier wordt uitgedragen. Verantwoordelijkheid voor de communicatie wordt bij hem gelegd. Hij is 'slaaf' van de beleidsmakers.

Sociaal systeem. Een recentere opvatting over communicatie is een model waarbij de focus ligt op de ontvanger. Als communicatiedeskundige kies je voor een effectieve boodschap, waardoor de ontvanger (burger) zich aangesproken voelt. De zender is nog steeds degene die vooral actief is. De ontvanger is responsief. De communicatiedeskundige is leverancier van 'effectieve boodschappen'.

Integraal systeem. Tegenwoordig is de meest gangbare opvatting om communicatie te zien als een *expertise*. De communicatiedeskundige heeft verstand van boodschappen, van zenden, van ontvangen, van hoe je formeel en informeel omgaat met de ontvanger. Hij houdt zich bezig met het inrichten van communicatieprocessen en eist de expertrol op, bewaakt de kwaliteit en heeft vakkennis. Veel van de communicatiedirecties op de verschillende departementen werken vanuit deze opvatting.

Communicatief systeem. Bovengenoemde aanpakken helpen onvoldoende in ambigue situaties waarin betekenissen niet altijd helder zijn of conflicteren. Dan verandert ook de betekenis van communicatie in het hart van het beleid. Communicatie is in deze opvatting een proces van betekenisgeving geworden waarin beleidsmakers in dialoog zijn met burgers. Dat betekent: omgevingsbewust werken, in contact zijn met werkorganisaties en burgers. Communicatie blijkt te maken te hebben met zachte waarden, met interpretaties, met ambiguïteit en pluriformiteit. De rol die de communicatiedeskundige in dit perspectief heeft, is die van coach voor beleidsmakers. Dit is een benadering waar we weliswaar veel over praten maar waar we nog maar weinig van zien.

'Communicatie in het hart van het beleid' vraagt een andere werkelijkheidsopvatting dan de meesten van ons onbewust hebben

Wat verklaart nu deze landkaart van systemen op communiceren? Waarom voldoet nu niet meer wat jarenlang goed leek te functioneren? En waarom is het laatste systeem dat effectief lijkt te zijn en aansluit op de wijze waarop we met burgers willen communiceren, zo lastig toe te passen in de beleidspraktijk? Deze vragen voeren terug naar de manier waarop we naar de werkelijkheid kijken. Door te kijken naar perspectieven van werkelijkheid waarop de verschillende communicatie systemen terugvoeren kunnen we deze vragen beantwoorden. We zullen zien dat 'communicatie in het hart van het beleid' om een andere werkelijkheidsopvatting vraagt dan de opvatting die de meesten van ons onbewust hebben. Bovendien ma-

ken perspectieven op de werkelijkheid zichtbaar hoe deze communicatiesystemen en hun onderliggende opvattingen synchroon lopen met visies op organiseren en veranderen.

VERSCHILLENDE SYSTEMEN VAN COMMUNICEREN			
Communicatie als rationeel proces	Communiceren als sociaal proces	Communiceren als afstemmingsproces	Communiceren als betekenisgeving
Informatieoverdracht	Informatie-uitwisseling	Informatieverwerking	Betekenisgeving
Transmissie	Transmissie	Transmissie	Interacties & interpretaties
Verticaal	Netwerk van personen	Netwerk van informatie	Netwerk van relaties
Instrumentele acties	Beïnvloedingsacties	Planmatige acties	Activiteiten & symbolen
Formeel	Formeel & informeel	Formeel & informeel	Interpretatief
Eenzijdige verbinding	Meervoudige verbinding	Netwerkverbindingen	Iteratieve uitwisselingen
Uniform en eenduidig	Pluriform en eenduidig	Pluriform en meerduidig	Pluriform en ambigu
Zender actief	Zender actief	Zender actief	Spelers samen actief en communicatief
Ontvanger passief	Ontvanger responsief	Ontvanger actief	
Kiezen van effectieve media voor overtuiging	Effectieve overdracht van informatie	Inrichten van informatieprocessen	Voortdurende dialoog en betekenisgeving

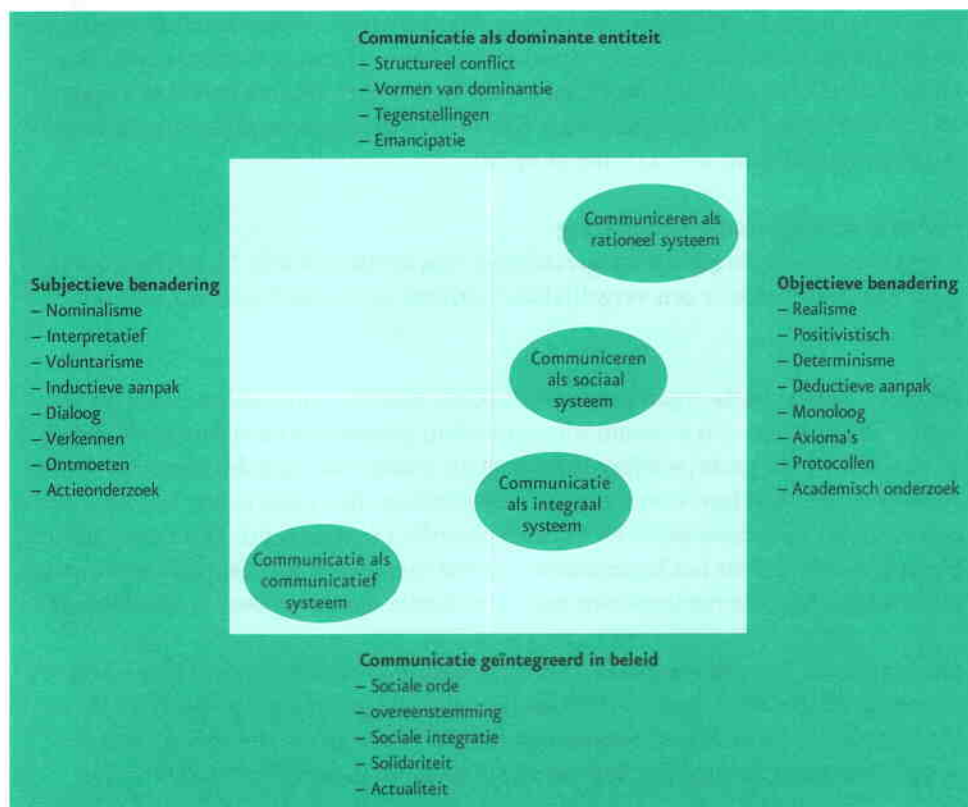
Perspectieven op werkelijkheid: hoe kijk je?

Een samenleving bestaat uit handelende mensen die opvattingen hebben over wat de samenleving is en zou moeten zijn. Vaak gaan we ervan uit dat wát die samenleving is, door iedereen gedeeld wordt maar dat we verschillen over h^oe het verder moet. De samenleving is een vast vertrekpunt voor politiek handelen en het maken van beleid. De eerste drie van bovengenoemde communicatiesystemen hebben dit vertrekpunt. Het laatste systeem, waarop Factor C zich baseert, deelt dit vertrekpunt niet. Het vertrekpunt van dit systeem is een subjectieve en interpretatieve benadering van communiceren, organiseren, veranderen en leren. Een benadering waarin we de samenleving zien als een wereld van burgers en bestuurders en beleidsmakers die met elkaar praten, werken, interacteren, exploreren en betekenis geven aan de werkelijkheid waarin we leven en werken. Het is een benadering waarin we ieder onze eigen opvattingen hebben over wat de samenleving is. Deze benadering verschilt van de andere drie communicatiesystemen in opvatting over wat de werkelijkheid is waarop de systemen zich richten. Dat zijn systemen die uitgaan van een objectieve werkelijkheid terwijl het laatste systeem de werkelijkheid subjectief benadert. Subjectief wil zeggen dat mensen kunnen verschillen in hun opvatting over wat de werkelijkheid is.

Een tweede onderscheid in de verschillende communicatiebenaderingen is het verschil in opvattingen over wat communicatie is. De ene benadering ziet communicatie als een op zichzelf staande entiteit terwijl een andere benadering communicatie ziet als iets dat deel uitmaakt van sociaal en politiek handelen. Communicatie in deze laatste opvatting is geïntegreerd in wie we zijn en wat we doen. De hierboven genoemde communicatiesystemen schuiven steeds meer op naar een integrale opvatting. Het rationele systeem gaat sterk uit van communicatie als entiteit. Het

sociale systeem zit er tussen in, het integrale systeem kiest een integrale benadering waarbij we echter wel experts nodig hebben. In het communicatief systeem zien we dat communicatiedeskundigen de expertrol niet meer opeisen maar inzetten om de communicatiedimensie (Factor C) te faciliteren en te coachen (entiteit versus integraal).

In het figuur zijn deze verschillen aan elkaar gerelateerd en grafisch weergegeven.



BRON: BURRELL & MORGAN (1979).

Het communicatief systeem is gepositioneerd in de linkerkant van de figuur. Het communicatief systeem gaat er vanuit dat communicatie een proces is waarin alle betrokkenen kunnen bijdragen: burgers, bestuurders, beleidsmakers, parlementariërs en onderkent dat iedereen eigen beelden heeft over de samenleving en de vraagstukken die er spelen. Het communicatief systeem gaat er bovendien van uit dat communicatie een integraal onderdeel van ons handelen is. In het figuur komt het rationele systeem in het vak rechtsboven en het integrale systeem in het vak rechtsonder. Wat betekent dit nu voor onze vraag waarom het zo lastig is om communicatie in het hart van het beleid te krijgen? Het figuur maakt zichtbaar dat als je communicatie ziet als een op zich zelfstaand fenomeen, het lastig is om het tegelijkertijd in hart van het beleid te krijgen: simpelweg omdat beleid en communicatie als twee zelfstandige entiteiten worden gezien: het een zit niet in het

ander. Het tweede dat het figuur zichtbaar maakt is, dat als je uitgaat van het idee dat de samenleving een objectief gegeven is, je het kantoor niet uithoeft om te kijken wat er gebeurt. Immers, dan kun je uitgaan van de objectieve informatie die je verzamelt. Het hart van het beleid komt dan te liggen in de burelen van het departement. Maar of daar het hart van de samenleving ook klopt? Dat is dus maar de vraag.

Wat we gezien hebben is dat Factor C een opvatting over communicatie is, die geworteld is in een werkelijkheidsopvatting die niet altijd overeenkomt met een werkelijkheidsopvatting die de meeste mensen (onbewust) met zich meedragen. Het vraagt een mentale omslag om Factor C écht in het hart van het beleid te krijgen. Maar naast deze denkomslag is Factor C ook een organisatieverandering. In de volgende paragraaf gaan we daar dieper op in.

Factor C als organisatieverandering

Hierboven zijn wij ingegaan op opvattingen van communicatie. In het kennisdomein veranderkunde is een vergelijkbaar patroon van opvattingen te onderscheiden:

Rationele machine. In de organisatie als rationele machine zijn medewerkers en processen aan de hand van economische eenheden, procedures en regels geordend en georganiseerd. De taakopvatting is formeel en 'zonder aanzien des persoons'. Onze ministeries hebben hun wortels in dit soort denken. Het voert terug naar opvattingen van Weber (bureaucratie) en Taylor (scientific management). Een veranderkundig interventie is hier het herordenen en herstructureren van eenheden en processen. We zien hier overeenkomsten met de rationele opvatting over communicatie.

Sociaal systeem. Een wat recentere opvatting is de organisatie als sociaal systeem, waarin aandacht voor medewerkers en hun onderlinge relaties centraal staat. Het inzicht dat aandacht en respect voor medewerkers de productie vergroot is de grondslag van dit denken. Bekend zijn studies uit de jaren '50 van de vorige eeuw waarin experimenten zijn gedaan met arbeidsomstandigheden. Verbeteren of verslechteren van de situatie bleek ondergeschikt aan het feit dat mensen in de experimenten het gevoel kregen dat er aandacht werd besteed aan hun situatie. En dát was de reden voor beter presteren. Vergelijk deze opvatting met de tweede vorm van communicatie: de burger is ontvanger van (positieve) invloed waardoor hij beter inzetbaar is in de samenleving. Organisatieverandering in deze opvatting is het ontwikkelen van de *human resources* met een geplande aanpak.

Open en integraal systeem. Tegenwoordig is de gangbare opvatting om organisaties te zien als een open en integraal systeem waarin aandacht is voor zowel de mens als het systeem. Management en werkvloer zijn op elkaar ingespeeld bij het vormgeven van informatieprocessen. Organisatieverandering in deze opvatting gaat over het maken en implementeren van aanpakken waarin zowel mensen als processen centraal staan. Toch lijkt deze aanpak niet altijd te voldoen. Hoewel plannen van aanpak aandacht hebben voor zowel de menselijke als de zakelijke kant, voor

zowel de technische als de culturele kant, laten ze zich slecht implementeren of blijken ze niet altijd duurzaam te zijn.

Waardecreërend systeem. Er is een opvatting over organiseren en veranderen die hier op in speelt. Deze opvatting ziet organisaties als waardecreërende systemen waarin organiseren, veranderen en communiceren en leerprocessen zijn van betekenisgeving in interactie. De historische, sociale, maatschappelijke, economische, fysieke en culturele context speelt hierin een cruciale rol. Organisatieverandering vindt plaats door dialoog en betekenisonderhandeling. Een dialoog die overigens verstrekkende gevolgen kan hebben voor de inrichting van de organisatie, de processen, de cultuur en de posities van medewerkers. In deze opvatting vallen organiseren, veranderen en communiceren samen en versterken ze elkaar.

Naast verandering in cultuur en werkprocessen is Factor C vooral een omslag in het denken over communiceren en organiseren. Die denkomslag is een leerproces

Communicatie in het hart van het beleid past in de laatste opvatting waarin communiceren en organiseren samen vallen. Het gaat daarbij om een subjectieve aanpak die in dialoog gestalte krijgt. Het voeren van die dialoog vraagt om een passende cultuur en een passende inrichting van werkprocessen. Op veel departementen moet er nog veel veranderen om die cultuur en die inrichting te kunnen bieden. Naast verandering in cultuur en werkprocessen is Factor C vooral een omslag in het denken over communiceren en organiseren. Die denkomslag is een leerproces. Door veel uitwisseling tussen departementen en veel te evalueren kan dit leerproces met kleine stapjes vorm krijgen.

Ook Cees van Woerkum stelt dat dialoog de sleutel tot verandering is > [Pagina 25](#)

Evalueren en leren

De analyse van een aantal 'Factor C-trajecten' op verschillende departementen laat zien dat communicatiedeskundigen kampen met vragen over hun eigen rol; over initiatief en eigenaarschap van communicatie (wiens domein is communicatie?); over doelgroepen; over hoe je het invoert. Het zijn vragen die gaan over wat communicatie anno 2008 eigenlijk is, over wie het moet doen, en wat het moet doen. Het zijn vragen die terugverwijzen naar de betekenis van communicatie waarbij er een onherroepelijke vraag naar co-creatie is. Er moet nog veel gebeuren op de departementen en tussen de departementen. Co-creatie lijkt vaak nog een ver station. Dit zijn processen waar we creativiteit, kunnen omgaan met onzekerheid, vertrouwen maar vooral ook tijd voor nodig hebben. Er is beweging, maar we gaan langzaam. Langzaam, zo snel als we kunnen.

Paulijn de Bruijne geeft inzicht in hoe departementen het verandertraject rond Factor C aanpakken > [Pagina 35](#)

Dr. A.B. (Ariëne) van Staveren
is programmamanager bij Sioo,
interuniversitair centrum voor organisatie-
en veranderkunde. Prof.dr. J.J. (Jaap)
Boonstra is hoogleraar Management
van verandering in organisaties aan de
Universiteit van Amsterdam en rector bij
Sioo.

Noot

- De titel is ontleend aan een kinderboek met de gelijknamige titel van Toon Tellegen.

Literatuur

- Burrell, G. and G. Morgan, *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*, London: Heineman Education Books, Ltd., 1979