

**Lectori,**

In de vorm van een essay heb ik een (concept)reactie geschreven op het Manifest *Maatschappelijk verbonden overheidscommunicatie* en op het rapport *Vertrouwen op democratie* van de Raad voor het openbaar bestuur. In mijn commentaar op beide stukken stel ik dat verticale interventies van de overheid niet vervangen moeten worden door meer horizontalisering maar dat er aandacht nodig is voor de *frequent wisselende functies* die overheid en burger ten opzichte van elkaar vervullen. Meer horizontalisering kan leiden tot grotere verstoringen, ze maken de kans op onbegrip en wantrouwen althans niet kleiner.

De relatie overheid-burger valt onder wat 'overheidscommunicatie' is gaan heten. Dat die term nog niet is vervangen door 'burgercommunicatie' valt alleen achteraf te verklaren. Het domein is omvattender dan alleen het contact met burgers. Contacten die de overheid heeft met niet-burgers (zoals medeoverheden en bedrijven) dragen ook bij aan het kritieke beeld dat burgers van 'hun' overheid krijgen voorgeschoteld.

Als overheden burgers als klant gaan bejegenen en als zij zich calculerend opstellen, is de kans groot dat de burger zich ook zo gaat gedragen en die calculerende moraal overneemt. Als de overheid inspraak gebruikt voor draagvlakverwerving ontstaan er misverstanden over waar inspraak voor is bedoeld. Als het openbaar bestuur haar 'oogst'-agenda steeds meer richt op verkiezingsjaren en zich met de inhoud van verkiezingen en referenda bemoeit, schaadt dat het publieke vertrouwen. En als de overheid in haar gezagsrol kiest voor horizontale bejegeningsvormen schaadt dit haar voorspelbaarheid en haar aanzien.

Wie geïnteresseerd is mee te denken nodig ik graag uit te reageren op mijn essay *Overheidscommunicatie versus burgercommunicatie... en hoe men iets dichter langs elkaar heen zou kunnen praten...*

**Salutem!**

Rein van Gisteren

## Overheidscommunicatie versus burgercommunicatie...

...en hoe men iets dichter langs elkaar heen zou kunnen praten.

**Hoeilaart, 13 mei 2010. Het manifest *Maatschappelijk verbonden overheidscommunicatie*<sup>1</sup> (hierna: Manifest) geeft uitdrukking aan een bezorgd gevoel waarin ik me goeddeels herken. Ik ben er eens voor gaan zitten en grijp het aan om oude en nieuwe gedachten over dit onderwerp op een rijtje te zetten in dit essay. Hetzelfde geldt voor het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur (hierna: Rob) *Vertrouwen op Democratie*<sup>2</sup> dat we op 17 mei onze Communicatieleesclub<sup>3</sup> bespreken.**

door Rein van Gisteren<sup>4</sup>

Vergeleken met de meeste buitenlandse landen is het hier natuurlijk een walhalla. Neem Italië. Stel je voor dat Jan Peter NOS-voorzitter was én RTL-baas, de Telegraafhoofdredactie benoemde, een NRC-columnist liet ontslaan en strafrechtelijk net zo onaantastbaar was als zijn golfmaatje Silvio... Alles is relatief, maar toch kan onze overheid meer doen om het maatschappelijk onbehagen te verminderen. Haar belangrijkste opgave is *waarachtiger* en *rechtvaardiger* gevonden te worden. Zij moet niet steeds preken over verbondenheid met burgers maar dat principe *zichtbaar toepassen*. Management by practice is nu eenmaal geloofwaardiger dan management by speech<sup>5</sup>. Dat hebben we geleerd van bijvoorbeeld de eerste 200 dagen van Balkenende: eerst stelt men verkiezingsprogramma's op waarop burgers hun keuze kunnen baseren, dan gaan partijen in Beetssterzwaag op basis van drie partijprogramma's een regeringsplan opstellen en het eerste wat ze dan doen is aan de mensen vragen wat zij willen. Zo krijgt de hond zijn staart nooit te pakken.<sup>6</sup>

Zeker nu, ik schrijf dit tijdens de laatste 200 dagen van Balkenende, gaat er veel aandacht uit naar de poppetjes<sup>7</sup> en het spel, en weinig naar het waarom en het waarheen. Regeren wordt inderdaad steeds meer reageren op hypes. Waarom niet al die soundbytes, statements en quotes inruilen voor slow-communication? Waarom niet vaker het eenrichtingsverkeer vervangen door actief luisteren, door vragen te stellen en door te antwoorden? Waarom nog langer meedoen aan of kijken naar haastgesprekken op tv waarin politicus steevast vragen krijgt met valse vooronderstellingen? De Rob heeft gelijk, we moeten ruimte maken voor communicatie over waarden, beginselen en uitgangspunten. En: twijfel moet weer mogen! 'Democratie functioneert bij de gratie van het besef dat je ongelijk zou kunnen hebben', schreef P.F. Thomese zo mooi. Aan een hyperventilerende Sven Kockelman uitleggen dat je het antwoord op zijn zorgvuldig voorbereide strikvraag niet paraat hebt is natuurlijk géén bewijs van zwakte. Al pakt het volgens de heersende medialogica nog steeds zo uit. Job Cohen wist bij NOVA niet wat een casino wit kost en Emiel Roemer gokte bij Sven niet over een ander economisch weetje. Nou en?

Nick Clegg varieerde op Kennedy: 'Vraag je niet af wat je rechten maar wat je verantwoordelijkheden zijn.' Burgers moeten elkaar er op aanspreken dat stemmen de norm is. Tenzij je vier jaar lang je verwende apolitieke mond wenst te houden. Dé

<sup>1</sup> <http://www.maatschappelijkverbondenoverheidscommunicatie.nl>.

<sup>2</sup> Rob-rapport *Vertrouwen op democratie*, Raad voor het openbaar bestuur, februari 2010

<sup>3</sup> <http://www.hclc.nl>.

<sup>4</sup> Ik werk in het Europees Parlement voor de Nederlandse delegatie van de SP, dit stuk schrijf ik op eigen verantwoordelijkheid.

<sup>5</sup> Roelf Middel zegt het mooi kort: 'Mensen geloven eerder wat je doet dan wat je zegt.' Markant in dit verband is, dat het instrumentarium van de meeste communicatieprofessionals zich beperkt tot *woorden*. Daar hoort sinds de opkomst van imagologen ook het domein van *vorm* en *beeld* bij, maar hun invloed op het *gedrag* van de overheid, is betrekkelijk.

<sup>6</sup> Ontleend aan de reactie van Roelf Middel op een eerdere versie van dit essay.

<sup>7</sup> Jeroen Pauw introduceerde recent een Europarlementslid en vroeg niet zichzelf af, maar aan háár hoe het kwam dat ze zo onbekend was...

overheid moet een beetje meer ónze overheid worden. Een anonieme burger over zijn gemeentebestuur: 'Het zijn klootzakken. Maar wel ónze klootzakken.' Gelukkig trekken demonstranten nog steeds náár overheidsgebouwen toe... En nu het crisis is, vertrouwen bange banken hun geld niet meer toe aan de vrije markt, maar aan de ECB.

De overheid moet terug naar de kern. Niet door nog meer taken roekeloos overboord te gooien maar door stil te staan bij haar democratische positie. Ook bij de kernfunctie van de burger. Zij moet ons niet alsmaar aanspreken als *consument* maar ook als *opdrachtgever*, *onderdaan* of *adviseur*. De overheid moet zich ervan bewust worden dat in elk van deze vier relaties een min of meer uniek communicatierepertoire past. 'Burger' zou bovendien geen ouderwets woord meer mogen zijn. Herman Tjeenk Willink noemde het ooit zelfs een publiek ambt. Democratie is geen overheidsproduct dat wordt geleverd, het is iets dat alleen burgers zelf kunnen voortbrengen. Het is, in een oude definitie die ik ooit noteerde, 'een geest waarvan een collectiviteit doortrokken moet zijn'.

### **Vier relaties, twee richtingen**

Van communicatie is pas sprake zodra een zender en ontvanger van rol wisselen. Het Manifest stipt het thema 'ingrijpend veranderde rollen' aan. In een artikel in een boekje van de VNG<sup>8</sup> deed ik dat ook, maar ik begon me af te vragen of *rol* wel het goede woord is: *functie* is wellicht beter. Het unieke van 'overheidscommunicatie' is dat overheid en burger *frequent wisselende* functies ten opzichte van elkaar vervullen. Dat alleen, maakt overheidscommunicatie complexer dan communicatie in een commerciële setting<sup>9</sup>. Het Manifest zou wat mij betreft nadrukkelijker tot uitdrukking moeten brengen dat de betrekkingen tussen burger en overheid verschillen *al naar gelang de functies waarin ze tegenover elkaar staan*. Wat in de ene verhouding wenselijk is, is dat niet vanzelf ook in de andere. Dat hier (ook in de analyse van het Manifest en van de Rob) soms de schoen wringt zal ik verderop proberen aan te geven.

Het betrekkingsspatroon tussen overheid en burger is nu geschakeerder dan ooit. Over de andere partij wordt wel steeds vaker onrechtstreeks gesproken, in de derde persoon. *Mijn belangrijkste punt is dit: het contactprobleem waar het Manifest en de Rob op wijzen kan schuilen in het niet bewust omgaan met de functiewisselingen die burger en overheid in hun contact ondergaan*. Burger en overheid hebben uiteenlopende en soms verkeerde *verwachtingen* van elkaar en ze *bevestigen elkaar daar negatief in*. Hierdoor treedt een zichzelf versterkend effect op: afstand in plaats van contact. Het communicatierepertoire dat in de ene functieverhouding past, kan in de andere functieverhouding verwarring zaaien. Ik werk dat later verder uit.

De Rob legt nadruk op het feit dat de overheid op het *verticale* spoor is blijven zitten. De analyse in het Manifest sluit daar op aan en zegt dat politiek, bestuur en overheid *niet mee zijn geëvolueerd met de horizontalisering van de maatschappij*. Het onbegrip wijten aan de *taal* van de overheid (zoals het Manifest doet) klinkt mij niet specifiek genoeg, van belang is ook de omgang met de eigen positie. De overheid is soms *horizontaal* gaan communiceren terwijl dat in die relatie juist minder wenselijk was. Het is verwarrend als je in een hiërarchische verhouding plots een egalitaire bejegening kiest of een egalitaire vormtaal gebruikt. Andersom geldt hetzelfde. Meer en meer verontruste en bezorgde burgers vragen niet om een overheid die terugtreedt, maar om een gezag dat optreedt. Mensen uiten behoefte aan leiderschap. Ze willen geen uitglijers en graaiers, ze verlangen voorbeeldgedrag van de maatschappelijke elite. Je zou kunnen zeggen: het moet 'hun' elite worden.

---

<sup>8</sup> Op de tast, VNG-uitgeverij, ISBN 9032271571.

<sup>9</sup> Het aantal relaties is beperkter en de frequentiewisseling geringer.

*Voorbeeld van een subtiele verstoring van de gezagsfunctie. Het KLPD (Korps landelijke politiediensten) haalt in april 2010 het Journaal met een enquête onder weggebruikers. Bumperkleven blijkt met stip te zijn gestegen en verdrijft 'onnodig links rijden' uit de top drie. De uitkomst van een onderzoek van MarketResponse wordt hier opgevoerd als 'luisteren naar de burger'. Het KLPD<sup>10</sup> gebruikt in de publiciteit zelfs de term 'klantgerichtheid' om zijn gewijzigde handhavingsbeleid te rechtvaardigen. Gevaarstelling reduceren (alleen dát kan de opdracht zijn die men kreeg van het politiebesteding) wordt in de beeldvorming tot een voetnoot gedegradeerd. Het politieoptreden verwordt steeds vaker tot een soort van charmeoffensief.*

*Worden we stelselmatig met dergelijke vormen van sturing via enquêtes geconfronteerd, dan holt dat op den duur het gezag uit van zowel de handhaver als van zijn bestuurlijke baas. Onze politie - en zeker het KLPD - ontbeert door de structuur waarin zij moet opereren een voor het publiek herkenbare opdrachtgever. Korpschefs moeten niet refereren naar marketingpolls maar naar hun baas en hun handhavingsopdracht.*

Eerst een korte karakteristiek van de vier relaties van overheid en burger. Later worden ze verder uitgewerkt.

1. De relatie overheid - burger is van origine top down: het gezag wil via voorlichting iets overdragen aan zijn onderdanen. Het is vooral eenrichtingsverkeer. Mocht een verbaal proces niet helpen, dan is een non-verbaal contact de ultieme interventiemogelijkheid... Het eerste wat ik mijn oude voorlichtingschef Chiel Galjaard leerde is dat overheidsvoorlichting vaak werkt dankzij een (doorgaans impliciete) verwijzing naar het geweldsmonopolie van de overheid. (Van topdownverkeer is ook sprake bij beperkende beleidsinstrumenten zoals belastingheffing en straf. Verruimende beleidsinstrumenten zoals een onderscheiding of een subsidie verlenen maken in essentie sprake ook gebruik van een neerwaartse overdrachtsrichting.) De overheid is een hiërarchisch instituut voor machtsuitoefening. Zij is opgericht om veiligheid en bescherming te bieden, om collectieve taken uit te voeren, om geweld te beteugelen. Ook economisch geweld, zodra het 'vrije' spel van maatschappelijke krachten geen eerlijke oplossing weet te bereiken.

2. Toen er bijna een eeuw geleden algemeen kiesrecht werd verleend, mochten burgers voortaan elke vier jaar iets wezenlijks *terugzeggen*. Ook hier is sprake van *verticaal* eenrichtingsverkeer, niet neerwaarts maar opwaarts. De burger heeft het actieve kiesrecht en stemt op iemand die het passieve kiesrecht ondergaat.

3. Sinds de jaren '70 kwamen inspraak en medezeggenschap op gang. De democratisering golf bracht de behoefte aan egalitaire consultatie- en overlegrelaties met zich mee. Inspraak en andere participatievormen bestaan bij de gratie van *horizontale* communicatie: de burger adviseert de overheid. Het hoort om burgerschap en algemeen belang te draaien, niet om een individueel belang.

4. In de jaren '80 rukken de individualisering, de marktstaat en de daarbij horende marktlogica<sup>11</sup> op. De overheid verzakelijkte. De op ruil gebaseerde transacties gaan hoofdzakelijk uit van *horizontale* uitwisseling. Voor wat hoort wat. Geld en individueel belang zijn belangrijke ingrediënten van de marktstaat.

In eerdergenoemd VNG-boekje ben ik ingegaan op die wisselende relaties en legde uit dat elk relatiekoppel een apart communicatiepatroon kent. Het schema<sup>12</sup> met de vier contrasterende basisfuncties:

<sup>10</sup> <http://www.politie.nl/klpd/nieuws/100416nieuweergernistoptien.asp>

<sup>11</sup> Een mooie term die Nico Schouten van de SP in 2007 gebruikte in een artikel in het CDA-blad Democratische Verkenningen en die we recent ook tegenkwamen in het jaarverslag 2009 van de Raad van State.

<sup>12</sup> Het begrip rol is vervangen door functie. Het schema is gebaseerd op een tekstbijdrage van Tops en Zouridis aan het rapport van de Commissie Wallage (2001, Commissie Toekomst Overheidscommunicatie).

	<b>4 functies OVERHEID</b>	<b>4 functies BURGER</b>	<i>voorbeelden</i>
<b>1</b>	<b>gezagsdrager</b>	<b>ingezetene</b>	<i>subsidie, belasting, bekeuring, lintje, pas, vergunning</i>
<b>2</b>	<b>gekozene</b>	<b>kiezer</b>	<i>verkiezingen, bindende referenda</i>
<b>3</b>	<b>besluitvormer</b>	<b>participanter</b>	<i>inspraak, interactieve beleidsvorming, burgerconsultaties, onderzoeken</i>
<b>4</b>	<b>aanbieder</b>	<b>klant</b>	<i>gemeentezwembad, of -museum, tolbrug, tramrit</i>

De *richting* van de communicatie (horizontaal of verticaal) komt in dit schema niet uit de verf. Daarom straks een nieuw model. Eerst echter iets over overheidscommunicatie als overkoepelende term, dan aandacht voor overheidscommunicatie met niet-burgers en vervolgens pak ik de draad hier weer op.

### **Overheidscommunicatie, problematische term**

Om het eens melig te zeggen: overheidscommunicatie blijft vaak niet steken in de poging van de overheid om zo dicht mogelijk langs haar burgers heen te praten.<sup>13</sup> Veel overheidscommunicatie is zendergeoriënteerd. Hoe logger het overheidskantoor van waaruit men werkt, des te vaker heeft men het over het *bereiken* van de burger en over de *boodschap*. Minder vaak staan *ontvangen*, *interactie* en *antwoord* centraal<sup>14</sup>. De eigen bereikbaarheid wordt veel minder vaak door de overheid geproblematiseerd.<sup>15</sup> De Belastingdienst promoot de elektronische aangifte wel, maar verklaart niet waarom ze voor burgers per mail onbereikbaar is. Aan antwoorden die zij via de Belastingtelefoon geeft kan de burger echter geen rechten ontlenu (sic!).

Het schermen met disclaimers maakt regels alleen logisch voor juristen: eenieder wordt intussen wel geacht hun non-fictie te kennen. Onbegrijpelijkheid vormt zelden een belemmering om een wet niet aan te nemen of een brief niet te versturen.<sup>16</sup>

In navolging van de voormalige beroepsvereniging VVA die werd omgedoopt tot VVO<sup>17</sup>, hebben velen inmiddels afstand gedaan van de te eenzijdig bevonden term *overheidsvoorlichting*. Overheidscommunicatie werd het. Maar dat is een problematische term. 'Overheids-' geeft alleen aan van wie de actie *uitgaat*. Reacties van de wederpartij komen er niet in tot uitdrukking. *Burgercommunicatie*, *burgercontact* of een term die het

<sup>13</sup> De *officiële* bekendmakingen zijn daar het schrijnendste voorbeeld van. Nog schrijnender is het, dat iedereen dit accepteert. Dat een ieder geacht wordt al dat 'ambtenares' te kennen blijft uitgangspunt. Ik heb wel 'ns geprobeerd aan een Amerikaanse uit te leggen dat een overlastgevend bedrijf in Nederland in beroep kan gaan tegen het niet-verlenen van een gedoogvergunning... Van eenzelfde complexiteit is de [Vergunning tot het verrichten van verboden handelingen](#). Deze kun je serieus krijgen bij de [Dienst Regelingen Dordrecht](#). Alleen al de niet hoorbare spatie in de naam van deze dienst moet bij telefoonverkeer veel ongemak opleveren. Ik heb deze vergunning ('verboden, maar niet illegaal') voorgedragen voor een ereplaats in [www.museumvooroverbodigbeleid.nl](http://www.museumvooroverbodigbeleid.nl).

<sup>14</sup> Vooral bij ministeries staat het beantwoorden van telefoontjes en het 'afdoen van burgerbrieven' laag in aanzien.

<sup>15</sup> De website van het Europees Parlement kent een veelzeggende button die de inversie treffend illustreert: 'Contact met de burger' blijkt de mogelijkheid te bieden om digitaal contact te leggen *met het parlement*...

<sup>16</sup> Mijn moeder kon in beroep gaan tegen het besluit om haar aanvraag voor een rollator te *honoreren*. Juristen mogen kwijlen van zo'n servicetekst, zij werd erdoor op het verkeerde been gezet en las er in dat ze 'm na al dat wachten toch niet kreeg...

<sup>17</sup> De VVA, *Vereniging van voorlichtingsambtenaren* bij lagere publiekrechtelijke lichamen veranderde in VVO, *Vereniging Voor Overheidscommunicatie* (en heet inmiddels *Logeion*, een 'merk' dat buitenstaanders niks zegt).

*interactieve* van de relatie beter uitdrukt is echter niet ingeburgerd. Nog steeds verwarren velen communicatie met voorlichting en zeggen dan: 'We moeten dit naar de mensen toe communiceren'. Zendergeoriënteerd en distributief denken is blijven overheersen.

Je relatie met de HEMA is inwisselbaar, maar die met de overheid is *onontkoombaar*. Wie denkt dat overheidscommunicatie hetzelfde is als pr voor een bedrijf moet eens stilstaan bij naam van de van rijksweg in stand gehouden site [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl).<sup>18</sup> Zou de klachtendienst van UPC of Ziggo zichzelf zo afficheren? Nee, die noemen ze 'klantenservice'. De 'BV Nederland' is een veelkoppig monster waar de oppositie structureel deel uitmaakt van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Niet eensgezindheid, maar het gezaghebbend en openbaar uitwisselen van meningsverschillen is het doel. Als politieke partijen bijna allemaal het zelfde zeggen is dat funest voor het publieke debat.

En de burgers? De burgers lijken steeds minder bezig met hun betrekking tot de overheid. Die relatie is soms slechts utilitair: What does my country do for me? Sommigen vinden de band met de overheid helemaal niet meer vanzelfsprekend. Een vakgenoot<sup>19</sup> formuleerde het zo: de natiestaat is voor menige burger geen gegeven meer maar is *een optie* geworden. Dat dat de verkeerde invalshoek is, wordt burgers pas duidelijk zodra ze onrecht ervaren. Het protest dat dan op gang komt weten deze ingezetenen wél vaak correct te adresseren: bij één van de machten die Montesquieu al in 1748 onderscheidde. Toen ik stond te flyeren voor de SP had een Delftse dame trouwens een eigentijds alternatief: 'Dan schakel je toch de rijdende rechter in?'

### **Overheidscommunicatie met partners**

Overheidscommunicatie gaat voor velen vooral om de betrekking tussen burgers en overheden. Naast de vier genoemde basisrelaties bestaat er ook nog een rijkgeschakeerde hoeveelheid aan andere verhoudingen die in de analyses niet goed uit de verf komen. Ook niet als zodanig in de vakliteratuur over overheidscommunicatie: de 'kloof' scheidt daarin altijd de burger van de overheid. Maar volgens mij heeft het (voorbeeld)gedrag van de overheid in juist andere 'maatschappelijke verbindingen' een minstens even zo grote impact op het vertrouwen dat de burger heeft in onze instituties. Ik noem het bij gebrek aan beter, overheidscommunicatie *met partners*<sup>20</sup>. Dat kunnen overheids- en maatschappelijke partners of eigen werknemers zijn. Kenmerk van deze groep van 'stakeholders' is dat de burger niet rechtstreeks aan de communicatie deelneemt maar waarnemer is én dat hij er vaak over spreekt, in de derde persoon.

### **Kritieke faalfactoren**

Over alles wat goed gaat heb ik het even niet, ik vraag aandacht voor wat er *problematisch* verloopt in dat contact met derden. De focus is nu even gericht op het gevolg voor de *relatie* met de burger, dus niet op de *reputatie* van de overheid.<sup>21</sup> Welke acties kunnen het publieke vertrouwen in de overheid schaden? Veel overheidscommunicatie met partners vormt aanleiding voor achterdocht of onbegrip. Het verschaft de burger een makkelijke reden om afstand te nemen of zelfs een alibi om zijn burgergedrag daaraan te spiegelen: 'Hun doen 't eiges ook'. Het volgende schema is incompleet, maar bedoeld om te illustreren dat de overheid zich in een web van zeer uiteenlopende verhoudingen bevindt waar zich processen afspelen die dat publieke wantrouwen kunnen voeden.

---

<sup>18</sup> Alleen de Dienst Administratieve Vereenvoudiging van de Belgische federale overheid overtrof Nederland bij het bedenken van een naam die de wenkbrauwen van corporate imagologen nog verder doet rijzen: [www.kafka.be](http://www.kafka.be).

<sup>19</sup> Harry Michels van Tappan Communicatie

<sup>20</sup> In de marktsector: business to businesscontacten c.q. B2B.

<sup>21</sup> Veel gediscussieer over het imago van de overheid is naar binnen gericht: op voorkoming van reputatieschade. Ik keer het graag om en bedoel schadepreventie voor de relatie met de burger.

<b>FUNCTIE OVERHEID</b>	<b>PUBLIEKE OF MAATSCHAPPELIJKE PARTNER</b>	<b>voorbeeld kritiek proces</b>
<b>openbaar bestuur</b>	hoge colleges van staat	<i>omgang met ombudsman, Raad van State</i>
<b>politici</b>	rechters	<i>machtenscheiding</i>
<b>kabinet</b>	koninklijk huis	<i>verdachte privégedragingen</i>
<b>staat</b>	kerken en politieke partijen	<i>bemoeienis</i>
<b>kabinet, B&amp;W, GS, hoogheemraden</b>	staten generaal, gemeenteraden, provinciale staten, waterschappen	<i>negatie volksvertegenwoordiging, dualisme</i>
<b>opdrachtgever</b>	agentschappen, inspecties, zbo's en organisaties met een wettelijke taak	<i>toezicht op mandaat, wie controleert de controleurs</i>
<b>landsbestuur</b>	EU-instelling	<i>democratisch tekort</i>
<b>landsbestuur</b>	andere natie	<i>oorlogsmisdaad</i>
<b>bestuursorgaan</b>	lager bestuursorgaan	<i>centralismereflex</i>
<b>bestuursorgaan</b>	hoger bestuursorgaan	<i>bestuurlijke ongehoorzaamheid</i>
<b>gelijkwaardig bestuursorgaan</b>	gelijkwaardig bestuursorgaan	<i>beleidsconcurrentie<sup>22</sup></i>
<b>opdrachtgever</b>	maatschappelijke organisatie	<i>subsidie en topsalarissen</i>
<b>lid</b>	VNG, IPO, UvW	<i>transparantie</i>
<b>beleidsuitvoerder</b>	marktpartij	<i>gedoogbeleid, staatssteun, corruptie, bijbanen, taakscheiding<sup>23</sup></i>
<b>werkgever</b>	ambtenaar, contractant	<i>binnendringen marktlogica</i>
<b>openbaar bestuur</b>	journalisten	<i>invloed 5<sup>e</sup> macht, medialogica</i>
<b>ordehandhaver</b>	terroristen	<i>grondrechtenschending</i>

Vroeger werden kritieke processen vaker buiten het zicht van de burger uitgevochten. Door de toegenomen openheid ligt de vuiligheid soms meteen op straat. Modder is soms in deze arena's een beproefd beleidsinstrument, de spetters raken ook de burger.

<sup>22</sup> Zeker ook het omgekeerde is voor burgers onbegrijpelijk: overheidsorganisaties, bijvoorbeeld twee ministeries, die een persbericht versturen over een samenwerkingsconvenant. Het zou pas nieuws zijn als ze een tégenwerkingsovereenkomst sluiten...

<sup>23</sup> Vrijwel alle Grote Kwesties van de laatste decennia die het publieke vertrouwen hebben ondermijnd speelden zich juist af op het snijvlak van staat en markt: bouwfraude, Schiphol, Ceteco, woningbouwcorporaties, bankencrisis, notarissen, medisch specialisten, taxibranche, RSV, ABP, DSB, Landsbanki, etc.

Kritieke processen spelen zich af in publiekprivate participaties, tussen gemeenten die tegen elkaar opbieden om hun bedrijfsterrein verkocht te krijgen of om een EU-subsidie binnen te slepen, tussen een provincie en een gemeente die de aanleg van een stortplaats betwisten, tussen kijvende bestuursorganen binnen één overheidslaag, als een minister de aanbeveling van de ombudsman bagatelliseert, en als de wetgever willens en wetens de interpretatie van een bestuurlijk probleem overlaat aan de rechter.

Ook problemen in het buitenland stralen af op het beeld dat burgers van overheden krijgen, of het nu Berlusconi is of de kwestie BHV in België. Zelfs problemen bij organisaties die in het geheel niet (meer) tot de invloedssfeer van de overheid behoren kunnen de relatie met de burger infecteren omdat het 'toch allemaal dezelfde handen op een buik zijn'. Dat kan een kerk zijn, de publieke omroep, het ABP, een politieke partij, het energiebedrijf, het ziekenfonds, een DSB-bank mudvol VVD'ers, of één van de vele hybride organisaties waarvan zelfs specialisten betwisten in hoeverre zij als *rechtspersoon met een wettelijke taak* tot de overheid behoren.

Veel beleidsmakers en ambtenaren opereren in splendid isolation: in een zelfgesponnen wereld waarin de eigen logica overheerst. De beste remedie tegen besmettelijke groep think is in gesprek gaan met gewone mensen. Dat hoeft niet in een nagebouwde buitenwereld<sup>24</sup>, maar dat kan ook door eens loket- of telefoondiensten mee te draaien. Die contacten houden je bij de les. Zo wordt pas manifest dat de overheid voor veel burgers nog het meest lijkt op de amorfe vlok die in een lavalamp stijgt en daalt, ongrijpbaar en onbeschrijfelijk ingewikkeld. Degenen die zich zorgen maken over de *kloof met de burger*, het *vertrouwen in* en het *imago van* de overheid veronderstellen veel staatkundige expertise bij de burger. Is hun overheidsbeeld hetzelfde als dat van de burger?

### **Overheidscommunicatie met burgers**

Terug naar de vier basisrelaties van burger en overheid. Bij elk relatiekoppel volgt een uitgebreide toelichting. Eerst de rol waarbij de overheid haar burgers voorgaat met een helder licht.

#### **1. Aloude overheidsvoorlichting: verklaren en toelichten**

Overheidsvoorlichting dankt haar ontstaan aan de behoefte om bekendmakingen effectiever te verspreiden. De Bekendmakingswet is de codificatie van het werk van de heraut<sup>25</sup>, een goed voorbeeld van top-down verkeer. Ook de RVD-praatjes 'op de brug', de dorpsomroeper, de Staatscourant en het openbaarmakingskastje aan de stadhuismuur zijn vroege voorbeelden van verticale, neerwaartse kennisoverdracht, althans van pogingen tot betekenisgeving. Net als het op internet zetten van data<sup>26</sup>. *Depositair voorlichting* zou [Paulo Freire](#) dit hebben genoemd omdat alleen de overdracht telt, niet de verwerking van de boodschap. Van deze Braziliaanse ontwikkelingspedagoog, later minister, heb ik veel geleerd.

De 'ouderwetse' overheidsvoorlichting is primair bedoeld om burgers te helpen bij het uitoefenen van hun plichten als onderdaan. Ze wijst hen ook op hun rechten. Het gaat om instructie, om uitleg en om het eisen van opvolging. De Belastingdienst lijkt steeds beter in staat om die 'compliance' te realiseren. 'Verklaren en toelichten' was jaren geleden de geveleugelde uitdrukking voor de kernfunctie van overheidsvoorlichters.

<sup>24</sup> Bij het UWV had men op de 23<sup>e</sup> etage De Buitenwereld nagebouwd voor personeelstrainingen. Zo'n naam suggereert dat de alledaagse werkelijkheid onvoldoende reflectiemogelijkheden zou bieden om de burger centraal te stellen in het contact.

<sup>25</sup> Tot in 1980 waren er nog herauten in dienst die symbolisch de inhuldiging van Beatrix als vorstin verkondigden aan het volk op de Dam.

<sup>26</sup> Veel overheden doen aan ter-inzage-leggen-niemand zeggen: ze dumpen slechts pdf-jes.



Volgens de 'preciezen' domineerde daarbij het belang van de voorgelichte, niet dat van de overheid zoals de 'rekkelijken' het zijn gaan zien.

Een hoog oplopend vakdispuut ging tot ver in de jaren '80 over vraag of *voorlichters* burgers mochten beïnvloeden. De discussie werd gevoed door verwijzingen naar verfoeilijke oorlogspropaganda.<sup>27</sup> De beroepsbeoefenaren voerden volgens mij een verkeerde discussie. Zij stelden niet de overheid centraal maar hun eigen discipline: mogen voorlichters via voorlichting gedrag beïnvloeden? Het had moeten gaan over de vraag met welke middelen en in welke beleidsfase niet zij *maar overheden* zijn gelegitimeerd om burgers te beïnvloeden<sup>28</sup>. Zo kwam het voor dat Amsterdamse gemeentevoorlichters zich gebonden voelden aan een zelfgecreëerd Voorlichtingsstatuut, een morele code voor eerlijkheidsbetrachting. Maar deze gold niet voor alle andere ambtenaren! Het hing er dus maar van af wie je als burger of journalist aan de lijn had...

Journalisten spreken persvoorlichters van de overheid geregeld aan op hun moraal. Niet ten onrechte, want de Wet openbaarheid van bestuur - vorige maand dertig jaar oud - is gebaseerd op het uitgangspunt dat de overheid 'goede en democratische bestuursvoering' moet bevorderen. Op vragen hoort op grond van die wet een begrijpelijk antwoord te komen: zonder dralen en zelfs zonder dat er naar die wet hoeft te worden verwezen<sup>29</sup>. Luie journalisten nemen vaak genoegen met halve antwoorden. Dat sterkt slechte ambtenaren en bestuurders in de opvatting dat zij en niet de wet bepalen of het opportuun is te antwoorden. Zij wijzen verzoekers bij een mondeling 'nee' zelden op hun recht om een (gedeeltelijke) afwijzing op schrift te krijgen. Het Wob-beginsel 'ja-tenzij' komt in de praktijk van onze moderne regenten nogal eens neer op 'nee-mits'.

Een gevleugelde uitdrukking van Jacques Wallage echoot in mijn hoofd: 'De overheid is geen bedrijf en Shell geen democratie'<sup>30</sup>. De ruime openbaarmakingsplicht toont aan dat de relatie overheid - burger essentieel anders is dan de verhoudingen in 'het' bedrijfsleven. De publicatie- en verantwoordingsplicht van bedrijven blijft doorgaans beperkt tot zaken als het KvK-nummer, sommige jaarcijfers en gegevens over milieuemissies.

Een overheid die openheid<sup>31</sup> serieus neemt, openbaart ook rapporten die indruisen tegen haar (vermeende) kortetermijnbelang. Persberichten met de titel 'Gerda verzweeg impact Q-koorts' komen we echter niet tegen op rijksoverheid.nl.<sup>32</sup> De actieve openbaarmakingsplicht werkt niet perfect: er is vaak nog steeds een kopieerfout, beveiligingslek, Kamervraag, rechter, staatscommissie of klokkenluider voor nodig om in het bestuurlijke carillon klokken en klepels harmonieus te laten klinken.

Vanouds concentreerde overheidsvoorlichting zich op het democratische hoogtepunt in de beleidslevencyclus: de besluitvorming. In de jaren '80 was het op de perstribunes nog druk. Maar er sloop verwarring binnen: de overheid ging haar gezag en overtuigingskracht inzetten in eerdere stadia van de beleidsvorming: ze bedreef ook communicatie om ziltjes te winnen. Ze ging propaganda bedrijven voor (nog) niet aanvaard beleid<sup>33</sup> en dat is kwetsief vanuit een zuiver democratisch perspectief. De aandacht van de media werd vervroegd van de besluitvorming naar de beleidsvorming.

---

<sup>27</sup> De 'voorlichting' van het rijk in het kader van de Marshall-hulp werd in het debat zelden propaganda genoemd, maar de politieke brainwashing droop er wel van alle kanten af.

<sup>28</sup> Gedragsbeïnvloeding gebeurt immers behalve via de preek ook met de peen en de zweep!

<sup>29</sup> Er is m.i. sprake van een wetsovertreding als een vraag van een burger pas als een Wobverzoek wordt beschouwd als de verzoeker het expliciet zo noemt.

<sup>30</sup> Tijdens een studiedag bij Tappan Communicatie, een jaar of tien geleden.

<sup>31</sup> Een term die maar één keer in de Wob wordt genoemd omdat het een mentaliteit is, geen rechtstoestand zoals openbaarheid.

<sup>32</sup> Als je oude nummers van de Regeeringskrant Commentaar uit de jaren '40 doorneemt is het onlangs zo verguisde magazine 'Gerda' een toonbeeld van *ingehouden* beleidspromotie.

<sup>33</sup> Zoals Dave Gelders uit Leuven in 2005 in zijn vuistdikke proefschrift illustreerde: *Communicatie over nog niet aanvaard beleid: een uitdaging voor de overheid?*

Het dagelijks bestuur wist menigmaal de volksvertegenwoordiging voor te zijn en stelde haar voor een maatschappelijk voldongen feit. De kwestie was uitgedokterd: in een open dialoog met de samenleving of binnenskamers in de coalitie. Er kon door de gemeenteraad *de facto* alleen nog worden ingestemd met het B&W-voorstel.<sup>34</sup> De raadstrubunes werden leger en leger. De raad als hoogste bestuursorgaan werd gemarginaliseerd. Men ging spreken over volksvertegenwoordigers alsof ze een baan zouden hebben<sup>35</sup>. En de raad ging over de tong alsof het de laatste lastige hobbel was die nog moest worden genomen om een beslissing geaccepteerd te krijgen: de raad als klankbord of als inspraakorgaan. Onder die omstandigheden ging men het niettemin opmerkelijk vinden dat de belangstelling voor het raadslidmaatschap taande.

Ook door het optreden van sommige burgemeesters lijkt het alsof *zij* het zijn die een stad 'runnen'.<sup>36</sup> Zelfs serieuze presentatoren van Buitenhof en NOVA tonen nog steeds onder de indruk te zijn van de magie waarmee dat ambt omkleed is: ze wekken de indruk dat Leers 'zelf' aan het hoofd stond van 'zijn' gemeente en spraken niet gehinderd door kennis van bestuurlijke verhoudingen over Cohen en 'zijn' wethouders. Burgemeesters treden in de media doorgaans alleen op als zelfstandig bestuursorgaan en in hun collegetaak<sup>37</sup>. Dat is wat bestuurskundigen de spagaat noemen. Maar burgemeesters hinken formeel op nóg een been: zelden zien we ze in die derde rol aan het woord, als voorzitter van de raad. En gaat er een krantenbericht over de raad, dan komen we zelden getallen tegen over stemverhoudingen, waardoor het lijkt dat volksvertegenwoordigingen alleen uit coalitiefracties bestaan. Dergelijke journalistieke praktijken draaien de publieksdemocratie de nek om.

Ook andere factoren beïnvloeden het asymmetrische beeld dat we krijgen voorgeschoteld van het openbaar bestuur. De stoelopstelling van raads- en statenzalen toont welk bestuursorgaan een ereplaats claimt en wie het publiek de rug toe moet keren. De architectuur van doorgaans door B&W gedomineerde websites ruimt soms niet meer dan een afwijkend *speelhoekje* in voor hun bazen die wel rechtstreeks gekozen zijn. Tel eens hoeveel vaker benoemde bestuurders zichzelf in overheidsmedia en met overheidsmiddelen prominent in beeld laten brengen ten koste van de aandacht voor hun bestuurlijke opdrachtgevers. Gekozenen laten zich vrijwel zonder morren de publicitaire kaas van het brood roven door CdK, burgemeester, wethouder of gedeputeerde. Ook op rijksniveau is er onduidelijkheid. Zo is het op zijn minst markant dat de Tweede Kamer door [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) wordt gezien *als behorend tot* de overheid. Het parlement was toch geen onderdeel ervan maar juist haar controleur? Als Kamerleden in vak K hun wet staan te verdedigen vinden alleen zichzelf dat een beetje vreemd. Maar wie geeft er nog een begrijpelijke toelichting en verklaring bij deze beeldtaal?

## **2. Verkiezing en bindend referendum: de beslissende burger**

Verkiezingen en bindende referenda zijn een soort van metacommunicatie. Maar let op, bij kiezen is de verticale richting een *opwaartse* en *eenzijdige* beweging. De kiezers zijn per saldo actief en de gekozenen passief. Ook bij het aloude recht van *petitie* en het recente *burgerinitiatief* is sprake van verticaal eenrichtingsverkeer. Het is voor sommige

---

<sup>34</sup> Bij sommige gemeenten wordt zelfs in raadsbesluiten de term 'instemmen' of 'akkoord gaan' gebruikt voor zaken waarover de raad bij uitstek bevoegd is. Deze benadering holt de positie van de raad uit. Instemmen en akkoord gaan doe je met een bevoegdheid van een *ander*. Wanneer de bevoegdheid niet bij B&W maar bij de raad ligt is het juist en duidelijker te spreken van 'besluiten'.

<sup>35</sup> Voor het raadslidmaatschap en wethouderschap wordt soms zelfs geadverteerd: dat geeft te denken over de worteling van die partijen in de gemeenschap.

<sup>36</sup> Een voorlichtingsblad van de gemeente Rotterdam had jarenlang de rubriek 'Wat zou u doen als u een dagje burgemeester bent?' De antwoorden van burgers gingen zelden over bevoegdheden die de benoemde functionaris feitelijk toekwamen. Maar dit bleek voor de gemeente geen enkele hindernis te zijn om ze ongecorrigeerd te publiceren.

<sup>37</sup> Actuele vergelijking: Eerste Kamervoorzitter Van der Linden is in de NRC van 9 mei 2010 roomser dan menige burgemeester: 'Ik waak er zeer voor dat ik mij in politieke uitspraken ga begeven die zeer gevoelig liggen omdat ik vind dat ik herkenbaar moet zijn als voorzitter van alle leden van alle fracties. Hij zegt zonder gene enkele regels verderop: 'een Europees leger is bijna onontkoombaar'.

politici wellicht wennen, maar bij verkiezingen zijn zij de *doelgroep* en de burgers de *afzenders*. Zeker, de overheid legt ze tevoren ook uit wie, wanneer en hoe je mag stemmen, maar die taak valt onder de klassieke voorlichting bij punt 1.

Diverse overheden menen dat het hún zorg is (en niet exclusief die van politieke partijen en maatschappelijke organisaties) om burgers op te wekken te gaan stemmen. In plaats van te zorgen voor een begrijpelijke oproepingskaart<sup>38</sup> investeert de overheid in 'opkomstbevorderende campagnes'. Daarbij probeert ze weg te blijven van de partijpolitiek. Er zijn gemeenten (en hun VNG) die actief zijn bij het werven van nieuwe raadsleden en bij het promoten van het raadslidmaatschap. Het is de vraag hoe zich dat verhoudt tot hun kernfunctie.

In verkiezingstijd wordt vaak het thema 'vertrouwen' geagendeerd, meestal vanuit het perspectief van degenen die het ontberen. Ook commentatoren beschrijven vertrouwen vaak vanuit de *boardroom view*. Maar vertrouwen is, net als gezag, iets dat bestuurders in hun cockpit alleen kunnen *ontvangen*. Het is legitiem de zaak ook eens om te draaien en vaker te kijken hoe het zit met het vertrouwen van de overheid in de burger. Dat is soms klein.

*Het EU-grondwetreferendum<sup>39</sup> uit 2005 dat ik als actief lid van een politieke partij heb mee mogen 'winnen', ervoer ik als een absoluut dieptepunt. Niet andersdenkende burgers, maar de uitvoerende macht bleek onze grootste tegenstander. De grondwet werd op volle kracht vanuit Brussel met onderzoek en argumenten ondersteund<sup>40</sup>, contra-indicaties werden niet aangereikt of werden geridiculiseerd. Nee-stemmers werden 'weggeframed' als anti-Europeanen. Het licht zou uitgaan. Nederland zou een flater slaan. Ex bewindslieden als Wim Kok figureerden in een testimonialcampagne pro grondwet. Deze overheidsadvertenties waren niet als zodanig herkenbaar doordat de naam van de verantwoordelijke uitgever in strijd met de regels was weggelaten. Opinieonderzoek dat door de belastingbetaler was bekostigd werd achtergehouden of pas na afloop het referendum vrijgegeven. Het leek er op dat Nee-stemmers tegen de EU als zodanig waren, tegen banengroei en tegen kansen voor iedereen.*

*Burgers snaptten weinig van de rolverdeling tussen de ministeries. BZK zou de instructie doen aan de onderdaan, BuiZa nam de voorlichting aan de kiezer voor zijn rekening. Het kabinet nam zelf aan de maatschappelijke beïnvloeding deel, gebruikte daar ambtenaren bij en trok ettelijke miljoenen uit voor spots, folders en advertenties. Veel mensen kregen de indruk dat het referendum door Balkenende en de zijnen was uitgeschreven, terwijl de kiezersuitspraak niet tot het kabinet, maar tot de Kamer moest worden gericht.*

*Dezelfde Principia<sup>41</sup> op basis waarvan recent 'Gerda's glossy' is weggehoond, werden in 2005 met voeten getreden. Samengevat: het communicatieoffensief van de rijksoverheid was buitenproportioneel. Dat de tegenstem uiteindelijk 61,6% opleverde kwam vooral door het onhandige manoeuvreren van de regering.*

*De referendumspraak werd vervolgens niet als de uitkomst gezien maar geïnterpreteerd als een verlies. Goedopgeleide rijksambtenaren aan wie ik destijds op de*

<sup>38</sup> Bijna alle beschikbare kennis over het ontwerpen van een kiezersvriendelijke oproepingskaart is door wetgevingsjuristen genegeerd toen ze dit model vaststelden. Binnenlandse Zaken heeft wel het paard achter de wagen gespannen door het ingewikkelde formulier uit art J7 Kieswet *uit te leggen*. Waar gebeurd: ook de Haagse burgemeester wilde enkele jaren geleden uitleg geven maar sprak in een ongelukkig geredigeerde brief aan alle kiezers van 'een geldige kopie van uw paspoort' in plaats van 'een kopie van uw geldige paspoort'...

<sup>39</sup> Moreel bindend referendum omdat de uitspraak van de burger door de Kamer zou worden opgevolgd

<sup>40</sup> De EU heeft een jaarlijks communicatiebudget dat het *wereldwijde* marketingbudget van een multinational als Coca Cola overtreft. Veel EU-uitgaven hebben het bestaansrecht van de unie als ondertoon.

<sup>41</sup> De zogeheten *principiële uitgangspunten* voor de rijkscommunicatie (de Principia) die eisen dat bewindslieden niet optreden in wervende uitingen van de overheid en dat de overheid als afzender herkenbaar moet zijn.

*Academie voor wetgeving les gaf, snapten aanvankelijk niet eens wat ik bedoelde met mijn prikkelende raadgeving om in werktijd nooit maar dan ook nooit te spreken over een overheid die een referendum verliest. In een democratie wint alleen de kiezer.<sup>42</sup>*

*Omdat we het 'nog niet hadden begrepen' moest het 'beter worden uitgelegd'. Omdat dat bij een tweede referendum nog steeds en mogelijk meer dan 61,6% van het electoraat opnieuw tegen het Verdrag van Lissabon zou gaan stemmen (de nagenoeg identieke rechtsoptolger van de EU-grondwet), werd er iets verzonnen om een herhaalde 'publieke afgang' af te wenden. Het werd er met een juridische list doorgedrukt<sup>43</sup>. Dat het vertrouwen van veel burgers hierdoor zware averij opliep werd als collateral damage beschouwd. Staatskundige vernieuwing werd ook nadien vooral gezocht in institutionele structuren in plaats van in de cultuur van het eigen handelen.*

Nog een aspect van rolverwarring dat in deze paragraaf thuishoort: ministers die zich kandidaat stellen voor de Tweede Kamerverkiezingen onder de gelijktijdige melding dat zij géén zitting zullen nemen in het parlement. Zij misbruiken daarmee het gezag en de instrumenten van hun ambt voor persoonlijke carrièredoelen en vegen hun voeten af aan het één na hoogste orgaan in onze democratie: de volksvertegenwoordiging<sup>44</sup>.

### **3. Inspraak, interactieve beleidsvorming: de burger geconsulteerd**

De actieve burger is sinds de jaren '70 vaker adviseur geworden van de overheid, participant in een inspraakproces, 'coproducent van beleid' of zelfs uitvoerder van bijvoorbeeld wijkbeleid. Ook consultatieve referenda en serieuze onderzoeken horen in deze categorie thuis. Als *besluitvormer* en *participant*, zitten de insprekende burger en de overheid samen aan de *vergadertafel*. Sinds de inspraakjaren '70 communiceert de overheid vaker op een egalitair niveau. De al genoemde Wet openbaarheid van bestuur heeft de rechtspositie van de burger versterkt, wat in het debat met de overheid - en tussen burgers onderling - leidde tot een grotere equality of arms<sup>45</sup>. En zeker de opkomst van het internet heeft geleid tot een grotere en snellere beschikbaarheid<sup>46</sup> van informatie waardoor kennisverschillen kleiner werden. Bestuurders moesten sindsdien wel eens erkennen - of op zijn minst onderkennen - dat burgers het beter wisten. Dat vinden journalisten volgens hun 'medialogica' niet normaal: fouten erkennen verbinden zij met bakzeil, afgang en gezichtsverlies. Dat slaat weer terug op bestuurders en zorgt voor het in werking stellen van een spiraal, zodat politici op vernederingen gaan anticiperen door volharding of wegduikgedrag.

Bestuurders die vol goede bedoelingen ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken lieten uitwerken in toekomstvisies met scenario's of alternatieve ontwikkelingsmodellen werden menigmaal neergezet als twijfelaars<sup>47</sup>. Als ze het overleg echt 'open' ingingen werden ze op zijn minst ervan verdacht een geheime agenda te hebben. Het horizontale overleg werd geregeld doorkruist door verticale 'verstoringen': door de spelregels niet te respecteren of door elkaar - bewust of onbewust - in een verkeerde functie te plaatsen.

---

<sup>42</sup> Een vakprijs voor overheidscommunicatie is ten onrechte nooit toegekend aan degenen die de Nee-campagne hebben geleid. Ik heb dat destijds als lid van zo'n jurywerkgroep wel voorgesteld, maar het zou geen overheidscommunicatie betreffen...

<sup>43</sup> De Europese Unie heeft daarna - zonder veto van Nederland - fors geïnvesteerd in het beïnvloeden van het tweede referendum in Ierland.

<sup>44</sup> In organogrammen die ons democratisch bestel tonen ontbreekt vrijwel altijd het hoogste orgaan, de kiezer. Staatsrechtelijk is het juist dat een minister vlak na de verkiezingen ook Kamerlid kan zijn, maar communicatief is deze dubbelfunctie bijna net zo onwenselijk als wanneer Beatrix op een kieslijst ging staan.

<sup>45</sup> Voorlichten werd door de Wob een overheidsplicht. Deze wet, noch art 110 van de Grondwet verschaffen burgers echter een *recht* op communicatie. De [Principia](#) van het Rijk verwijzen daarentegen wel naar een (moreel?) recht.

<sup>46</sup> Jammer is wel het dat vrijwel alle aandacht uitgaat naar beschikbaarheid, en niet naar de geschiktheid van overheidsinformatie voor burgers (naar inhoud, tijdigheid, plaats, begrijpelijkheid).

<sup>47</sup> De landelijke bezuinigingsdiscussie die nu begint werd op voorhand al bekritiseerd omdat de ambtenaren geen kaders mee hadden gekregen.

Ook bij inspraakbijeenkomsten lokt de vormentaal misverstanden uit: het bestuur zetelt soms op een podium, in elk geval vaak *tegenover* de bevolking in de zaal. Als inspraak alleen plaatsvindt als alibi, als burgers onvoldoende studie- en reactietijd krijgen (doorgaans minder dan de gewenningstijd die het bestuur zelf nam), als inspraak op verkeerde tijdstippen plaatsvindt, als de focus niet is gericht op het zoeken van argumenten maar op meerderheden, of als minderheidsstandpunten minder aandacht krijgen dan meerderheidsstandpunten, tsja dan is de kans op verwijdering groter dan de kans op begrip.

Cees van Woerkum formuleerde het onnavolgbaar: de microfoons zijn bij inspraak in handen van degene die veinst te komen luisteren, de luidsprekers zijn gericht op de burger die denkt dat hij kwam inspreken. De overheid gebruikt(e) hearings en inspraakbijeenkomsten niet om te luisteren maar om burgers te informeren en om zieltjes te winnen voor haar Masterplan. Draagvlak *zoeken* verwerd tot een poging om draagvlak te *creëren*.<sup>48</sup> Die strategie werd soms *openlijk* toegegeven, zij komt voor in briefings aan externe bureaus die hun opdrachtgever - tegen beter weten in - offeren dat ze daar voor komen zorgen. Wijk- en werkbezoeken werden bij wijze van spreken eerder gemeld aan de pers dan aan de te bezoeken burgers zelf<sup>49</sup>. De bewonersvoorhoede in Vogelaarwijken ontwikkelde zelfs enige routine in het rondleiden van bestuurlijke ramptoeristen.<sup>50</sup> Welke bewindspersoon heeft er achteraf nog naar de 200 dagen-tour van Balkenende verwezen?

Horizontaal verkeer hoort bij inspraak, maar bestuur en ook burger konden het bekende verticale top-down-patroon moeilijk loslaten. Inspraak ontbeerde waarachtigheid en kreeg de betekenis van zoethouder of werd ervaren als inkapselingstechniek. Men suggereerde horizontale verhoudingen. 'We nemen uw opmerkingen mee', was na afloop een veelgehoorde uitdrukking, insprekers waren in de verwachting, of werden in de waan gelaten dat luisteren ook opvolgen zou betekenen. De overheid slaagde er niet in om haar andere rol geaccepteerd te krijgen. De verwarring was soms zo groot dat gemeenteraadsleden niet pas in de raadszaal, maar al tijdens inspraakbijeenkomsten het woord kregen om de zieltjes van burgers te winnen voor hun standpunt. Het zou veel beter zijn geweest om de beslissende rol van het bevoegde gezag al tijdens de inspraak duidelijk te maken: niet 'We nemen uw opmerking mee', maar 'Ook wij zijn razend benieuwd hoe de gemeenteraad zelf over uw oplossingen oordeelt'.

Insprekende burgers lijken over het algemeen behendiger te zijn dan de overheid in het wisselen van rol. Als ze in de hoedanigheid van inspreker hun zin niet kregen, konden ze via bezwaar en beroep, via de rechter of Raad van State, via media- en grootschalige lobbyacties<sup>51</sup> of uiteindelijk via verkiezingen de boel proberen terug te fluiten. Als laatste redmiddel hadden ze nog het niet gaan stemmen achter de hand. Inmiddels heeft een meerderheid van het Nederlandse volk het stemmen wel eens gestaakt...

---

<sup>48</sup> Erna Ruijter verwijst me in haar reactie naar Habermas' theorie over 'communicatief handelen', de zoektocht naar overeenstemming. Het gaat er daarbij niet om een (strategisch) doel te halen, maar om het bereiken van wederzijds begrip. Ze schrijft dat overheden nog te vaak hun eigen doel als hoogste goed stellen en vergeten te luisteren waardoor dat begrip wordt geschaad. Ik voeg daar aan toe: zouden we Habermas' voorwaarden voor een ideaal gesprek op onze 'inspraak' loslaten, dan wordt duidelijk waar de schoen wringt: er bestaan immers geen gelijke discussiekansen voor overheid én burger, er is geen gelijke toegang tot argumenten en er heerst niet altijd waarachtigheid. [Jeroen Steeman](#) voegt daar in zijn scriptie ('Zijn weblogs in staat om burgers te betrekken bij de politiek') laconiek aan toe dat Habermas makkelijk praten heeft... (Toegankelijkheid is echter helaas geen kenmerk van zijn doorwrochte geschriften.)

<sup>49</sup> Ervaren wijkwatchers kunnen naderende werkbezoeken van autoriteiten zien aan extra veegdiensten of door een nerveuze snuffelhond.

<sup>50</sup> Waar gebeurd: de bestuurder trachtte jargon te vermijden en legde uit dat de wijk 'een grote opknappbeurt' kreeg; de wijkbewoonster fluisterde achter de hand tegen haar buurvrouw: 'Hij bedoel, ze gaan renoveren'.

<sup>51</sup> Denk aan de lobby van De Telegraaf en ANWB die de opmaat was voor het instellen van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie o.l.v. Jacques Wallage.

#### 4. Marketing van de publieke zaak: de burger als marktpartij

Vanaf de jaren '80 werd de samenleving zakelijker. Sportclubs kregen eigenaren of werden een bedrijf en de Nederland werd soms een BV genoemd. Burgers werden geconfronteerd met een overheid die zich het [new public management](#) liet aanpraten... Nieuw! Uit Amerika! Bestuurders gingen CEO'tje spelen. Het jargon paste zich aan, aan de toen populaire maakbaarheidsopvattingen en aan de ideologie uit het bedrijfsleven waar slechts efficiëncynormen hoeven te gelden.<sup>52</sup> In het tekstkader iets van de taal die toen opkwam:

*Transactiedenken, de calculerende overheid, citizen's charters, marktwerking, ruil, managementcontracten, bestuurlijke targets, gelijk oversteken, voor-wat-hoort-wat, planning & control, SMART-beleid, 'what's in it for me?', garanties beloven of eisen, maakbaarheid suggereren, rekenschap, afrekenen, verzelfstandigen, uitbesteden, op afstand zetten, weggeven aan Brussel of aan de wijk overlaten, deconcentreren, dereguleren.*

Het afstoten van nutstaken en van publieke eigendommen leidde in de dubbele betekenis van het woord tot 'vervreemding'. Individualisering en verzakelijking zorgden voor een economisering van de relatie met de overheid. Zo werden uitingen van de overheid die een aanprijzing inhielden zelfs door de Reclame Code Commissie beoordeeld. Mensen dus die louter marktbelangen dienen gingen de overheid de maat nemen.<sup>53</sup>

Het instituut overheid erodeerde. Beëdigde ambtenaren werden medewerkers met een cao, de ambtseed werd een curiositeit. Overheidskennis werd iets wat je ook gewoon kon inkopen, meenden neoliberalen. Met als gevolg dat mensen zonder ervaring voor de publieke zaak kwamen werken<sup>54</sup>. Uitzendkrachten en ingehuurd personeel konden zomaar bij beschermde kennis komen.<sup>55</sup> Hele hordes ambtenaren wisten niet dat ze geen arbeidsovereenkomst hadden maar een aanstelling en beseften evenmin dat ze dus ook geen ontslag konden nemen, maar er om moesten vragen. Met instemming citeer ik Jan Marijnissens Thorbeckelezing: 'Op uiterst subtiele wijze is het neoliberalisme ingevoerd. Er is niet een bepaald moment aan te wijzen waarop het gemeengoed werd in de politiek. Er zijn ook geen wetten aangenomen of verdragen gesloten die het moment markeren.'<sup>56</sup> Het valt te betwijfelen of de Rob gelijk heeft met zijn vaststelling dat er sprake is van een 'ontideologisering'. De doctrine van het marktdenken heerst immers alom en wordt niet alleen door de huidige regeringspartijen en D66 verbreid, maar ook door de erfopvolger van de CPN die nu GroenLinks heet.<sup>57</sup>

Het bijzondere van de publieke zaak sleet. Nieuwe gemeentehuizen zijn soms alleen nog maar aan hun gevelopschrift te onderscheiden van een verzekeringskantoor. In een voorstudie voor het rapport van de Commissie Wallage vergeleek een gerenommeerde bestuurskundige de aanvraag van een paspoort zelfs met een klantproces. Zouden er bij

<sup>52</sup> Gaat het mis met één promisse van de entreebiljetten voor een popconcert is men niet ontevreden. Maar krijgt één baby per ongeluk een Pas65+ dan prijkt deze meteen op de sensatiecover van Wakker Nederland.

<sup>53</sup> Dit zelfreguleringsorgaan kan niet eens haar eigen naam foutloos schrijven: Reclamecodecommissie. Twee illustraties uit eigen praktijk van wat de reclamebranche overheidsaanprijzingen noemt. De gemeente Rotterdam wilde rond 1990 de door mij geschreven rampenfolder 'Als de sirene gaat' ongeadresseerd laten bezorgen. De distributeurs meenden dat zij gerechtigd en zelfs verplicht waren de Nee-Nee-adressen over te slaan omdat het handelsreclame zou zijn. Hetzelfde overkwam me later bij de Roteb die haar reinigingskalender niet ongeadresseerd mocht laten bezorgen. De distributie van afvalpreventietips, zoals het verminderen van reclame, is niet in het belang van de branche... De huis-aan-huisverspreiding van de Nee-Nee-sticker ook niet...

<sup>54</sup> Op welke opleiding wordt het unieke karakter van het publieke ambt nog onderwezen?

<sup>55</sup> Ik heb in ruim dertig jaar werken bij en voor rijk, provincies, gemeenten en verzelfstandigde organisaties, nooit iets hoeven te verklaren over privacybescherming, laat staan het omgekeerde: een openbaarmakingsplicht hoeven te ondertekenen.

<sup>56</sup> <http://www.sp.nl/nieuwsberichten/7545/100413-marijnissen-houdt-thorbeckelezing-dimmen-of-gas-geven.html>

<sup>57</sup> VVD'ers kozen Femke Halsema tot 'Liberaal van het jaar' vanwege haar politieke koers over de hervorming van de verzorgingsstaat.

Burgerzaken marktverhoudingen gelden, dan kocht ik m'n identiteitsbewijs wel bij de copyshop!

De oprukkende marktlogica bezorgde de burgers keuzedwang en leverde stress op omdat ze de 'vrijheid' kregen zich te verzekeren. Ze moesten eigen verantwoordelijkheid<sup>58</sup> gaan dragen voor risico's als ziekte en werkloosheid, terwijl werkgevers<sup>59</sup> ouderen op gemeenschapskosten de Wao of de vut in joegen. Het investeren in collectieve waarden werden weggezet als verspilling: nog steeds krijgt Mark Rutte alleen de lachers maar niet de denkers op zijn hand door te grappen dat socialisten in een mum van tijd zelfs het zand in de Sahara wisten te verkwisten<sup>60</sup>.

Zo leerden burgers calculeren<sup>61</sup>, ze gingen zich gedragen als afnemer en gingen de politiek als aanbieder zien die diensten en producten slijt.<sup>62</sup> Mede door 'Brussel' kreeg de burger *als consument* te veel accent.<sup>63</sup> Europese directieven werden menigmaal als alibi opgevoerd om overheidstaken te vermarkten. 'Het moet van Brussel' werd zelfs ter verdediging aangevoerd als het ging om beleid waar Nederland in de Europese Raad zelf mee had ingestemd.<sup>64</sup>

*Dankzij de jarenlange inzet van SP'ers zijn er een paar bressen geslagen in dat heilige moeten. Zo werd de al door Nederlandse gemeenten in gang gezette aanbesteding van het openbaar busvervoer geen Europese plicht (Meijer), bleef de gezondheidszorg buiten Bolkesteins gevreesde dienstenrichtlijn (Liotard) en kon recent de marktwerking in de thuiszorg worden teruggedraaid<sup>65</sup> (Kant).*

De EU-paradox: bestuurlijk onheil wijten we aan Brussel, zegeningen danken we aan de onderhandelingsbekwame minister zelf. Dat Brussel Nederland slechts trakteert op Hollandse sigaren blijft onderbelicht. Op tal van andere terreinen won de magische marktwerking het wel, met als gevolg dat Nederland nu eigenaar is van stroomnetten in Duitsland, dat de NS treinen laat rijden in Groot-Brittannië, dat we kernenergie importeren en dat we wankelende systeembanken steunen omdat ze zo grootschalig opereren. We moeten met onze pensioenen zelfs garant staan voor op instorten staande zuidelijke economieën om het gedrag van financiële aasgieren te kunnen overbluffen: het dierlijke idioom komt uit de branche zelf. Over de steun aan 'Griekenland' heeft ons parlement - net als destijds over de invoering van de Euro - geen vrije beslissing kunnen nemen.

Het economisch denken is 'embedded' in onze instituties. Er lopen in Brussel 16.000 lobbyisten rond<sup>66</sup>. Zij vertegenwoordigen geen publieke, maar marktbelangen. Ze zijn doorgedrongen tot in de haarvaten van het EU-overlegsysteem en proberen daar op stelselmatige wijze de representatieve democratie te corrigeren. En met zoveel succes

<sup>58</sup> 'Eigevrantwoorlekeit' in de uitspraak van JP de MP.

<sup>59</sup> Ettelijke duizenden wat oudere rijksambtenaren vloeiden recent nog af met de naar VVD'er Remkes genoemde exodusregeling.

<sup>60</sup> Dat niet Den Uyl, maar Wiegel zelf in zijn tijd de grootste potverteerder bleek te zijn liet Rutte onvermeld, hij noemde ongebreidelde kapitalistische hebzucht evenmin als oorzaak voor de bankencrisis.

<sup>61</sup> Voor een overstekende zebra rem je niet meer. Alleen voor 'n flitspaal ;-)

<sup>62</sup> In Den Haag reden er reinigingswagens rond van de 'Produktgroep Vegen'... En zelfs de SP wist een gewild 'merk' te worden en werd gelauwerd met de ene na de andere marketingprijs.

<sup>63</sup> Zo was neoliberal Kroes er bijna in geslaagd ons te laten denken dat onze publieke omroep is gaan concurreren met de commerciëlen in plaats van andersom. Niet de eurocommissaris van Media of Cultuur gaat over de omroep, maar Kroes van Mededinging. De publieke omroep zou de 'vrije' markt op internet verstoren...

<sup>64</sup> De 'verplaatsing' van de politiek werd al in 1995 gesignaleerd door Mark Bovens. Verplaatsing kan tegenwoordig ook slaan op het wegmoffelen van het tegenovergestelde stemgedrag van partijgenoten in Brussel en Straatsburg dat de weg baande voor nog meer markt.

<sup>65</sup> De Europese Commissie wil vasthouden aan een aanbestedingsplicht voor huishoudelijke zorg, meldde de NRC op 8 mei 2010.

<sup>66</sup> Ze hebben wel allerlei pasjes en faciliteiten, maar essentiële gegevens voor wie ze werken blijven geheim. Er is geen verplichte opgave van de belangen die zij vertegenwoordigen, laat staan publieke controle daarop.

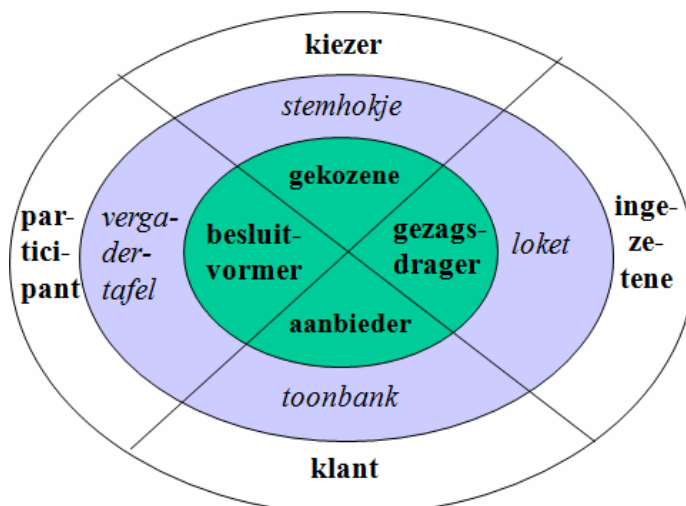
dat hun idioom letterlijk is terug te vinden in officiële stukken. Die beïnvloeding gebeurt niet alleen ongehinderd, maar zelfs op uitnodiging, bijvoorbeeld als lid van officiële advieslichamen. Bedrijven als [EBS](#) afficheren zich met aanduidingen, kleuren, foto's van politici en logo's die de indruk wekken dat het gaat om een EU-organisatie die het publieke belang dient.<sup>67</sup>

*Ik loop nog even leeg en geef een paar Nederlandse voorbeelden van marktverdwazing: het auteursrecht op de bijgewerkte teksten van onze nationale wetten heeft Nederland terug moeten kopen van uitgeverij Kluwer. Nederlandse afvalwaterzuiveringsinstallaties zijn via ingewikkelde sale-and-leasebackconstructies in handen gekomen van Amerikaanse beleggers. Gemeenten gebruikten openlijk buitenlandconstructies om btw te ontwijken. Overheden gingen bankieren en risicovol beleggen. Zalm manipuleerde rond Oud en Nieuw steevast met de hoogte van onze schuldopgave aan het IMF. Openbare aanbestedingen werden zo ingewikkeld dat overheden externe bureaus gingen inhuren om hun aanbesteding te organiseren. Oranje brievenbusfirma's op het Noordeinde... Kan het dwazer? Ja. TNT wil afstoten wat ooit onze rode PTT-brievenbussen waren: geen kernactiviteit meer. Als geld belangrijker is dan principes, dan zijn verkiezingen toch veel effectiever uit te besteden aan Maurice of aan Motivation?*

De economisering van bestuurlijke verhoudingen bracht een kanteling van de communicatierichting met zich mee, verticale relaties werden horizontaler. Overheid en 'beleidsconsumenten' kwamen steeds vaker aan de *toonbank* tegenover elkaar te staan als *aanbieder* en *klant*.

Een deel van de overheidstaken is door privatisering inmiddels buiten de overheid geplaatst, maar politieke invloed bleef er in de beeldvorming vaak nog wel.<sup>68</sup> Dit alles schiep een type burger dat gewend werd op zijn wenken te worden bediend: een verwerende consument die zonder gene eist dat zijn hondenpoep wordt opgeruimd omdat hij denkt dat hij daar voor betaald had. En overheid noch pers sprak hem tegen.

Samenvatting tot dusver in één zin: de vier functies die overheid en burger idealiter vervullen zijn door elkaar gaan lopen. Voor een congres in Mechelen van de Vereniging Kortom<sup>69</sup> over klantenmanagement tekende ik in 2002 de vier idealtypes in dit model:



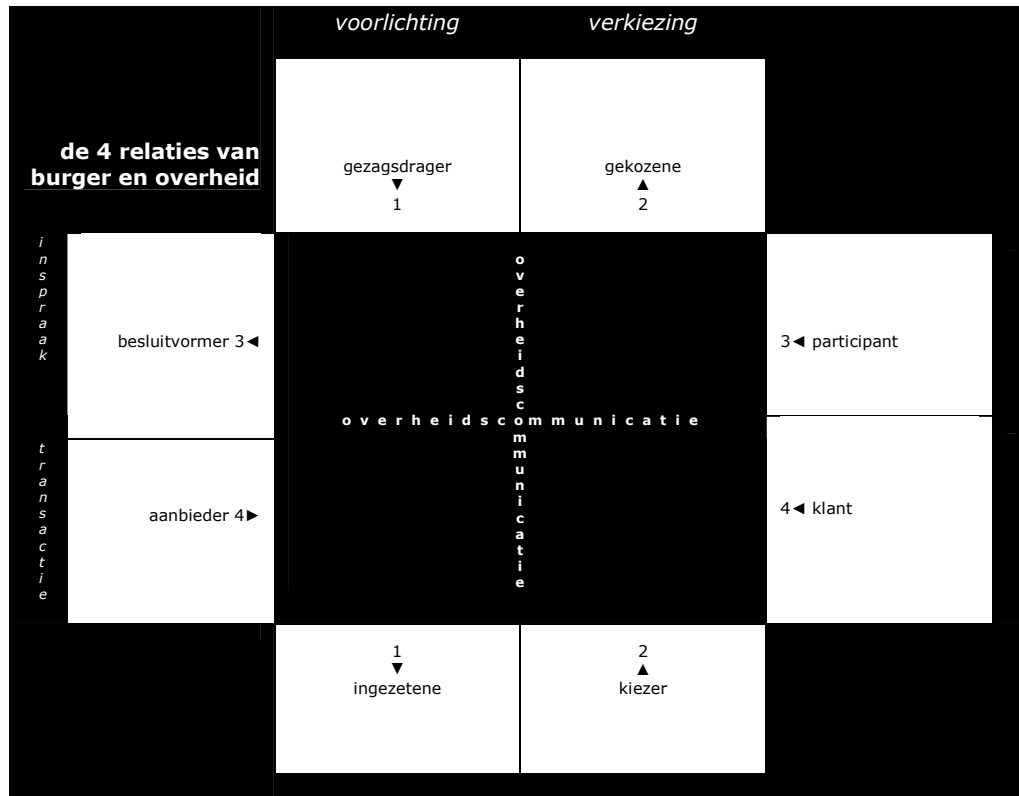
<sup>67</sup> De hálve Europese Commissie was in 2009 present bij de European Business Summit in Brussel. Het komt daarentegen nooit voor dat zoveel Eurocommissarissen tegelijk hun opwachting maken bij een vakbondsdemonstratie of bij een congres van een milieu- of mensenrechtenorganisatie.

<sup>68</sup> De NS met al zijn BV's is kan hier over meepraten.

<sup>69</sup> Vlaamse beroepsvereniging van communicatiespecialisten bij de overheid



Het Manifest en de Rob spreken herhaaldelijk over *horizontale* en *verticale* communicatie. Omdat dit ovaal wel de contrasterende rollen maar niet de richtingen van het verkeer uitbeeldt, heb ik het nu aangepast en er een *kruiswoordmodel*© van gemaakt:



**Kruiswoordmodel**, de pijlen geven de ideaaltypische interventierichting aan.

- ▼ verticale overdracht, hoofdrichting: neerwaarts eenrichtingsverkeer (voorlichting)
- ▲ verticale overdracht, hoofdrichting: opwaarts eenrichtingsverkeer (verkiezing)
- ◀◀ horizontale overdracht, advisering, eenrichtingsverkeer (inspraak)
- ▶◀ horizontale uitwisseling / ruil, gelijkwaardig tweerichtingsverkeer (transactie)

Het gaat ook hier om de vier prototypen van contact tussen burger en overheid. Het zijn ideaaltypen, enigszins karikaturaal, maar nodig om te kunnen begrijpen waardoor het mis kon gaan of juist beter kan gaan in de relatie.

Merk op dat in drie van de vier relaties de hoofdrichting éénzijdig is, alleen in de relatie aanbieder - klant is er pas echt sprake van een wisselwerking op basis van ruil. Bij inspraak is weliswaar sprake van horizontaal verkeer, maar consulteert een besluitvormer een inspreker of participant binnen een door een gezagsdrager opgelegd kader. Als ruil eenmaal heeft plaatsgevonden kan de transactie worden afgesloten of de relatie zelfs worden beëindigd. Bij de andere drie relaties is in beginsel nog sprake van een procedureel vervolg in een andere functierelatie (bij inspraak en bij verkiezingen) of is de relatie onverbreekbaar (ingezetene ben je altijd).

### Waar gaat het mis in het contact?

In alle vier de ideaaltypische relaties schuilen kiemen voor relatieproblemen:

1. In de relatie gezagsdrager - onderdaan introduceert de overheid patronen uit de marktsector. Zij gaat burgers als klant bejegenen en deze gaan zich ook zo gedragen.
2. In de relatie kiezer - gekozene houdt de overheid zich niet afzijdig, raken verhoudingen daardoor diffuus en maakt zij kiezers tot doelgroep. Overheidsbeleid wordt

steeds openlijker afgestemd (timing, framing) op de verkiezingscyclus hetgeen schadelijk is voor de geloofwaardigheid. In verkiezingsjaren willen gezagsdragers oogsten, impopulaire beslissingen tillen ze over de verkiezingsdatum.

3. In de relatie besluitvormer - participant gebruikt de overheid de haar ten dienste staande consultatiemiddelen niet om te luisteren, maar voor draagvlakverwerving. Aan de voorwaarde voor gelijkwaardige posities in het discours wordt niet voldaan.

4. De relatie aanbieder - klant werd door privatisering en verzelfstandiging belangrijker, maar verplaatste zich vaak buiten de overheid; klanten hielden zich echter vast aan hun burgerrol en ook politici konden er moeilijk afstand van doen.

Met andere woorden: in relatietype 1 (gezagsuitoefening) wordt het verticaal neerwaartse basispatroon verstoord door horizontale interventies; in relatietype 2 (verkiezing) wordt het verticaal opwaartse basispatroon verstoord door verticaal neerwaartse bias vanwege de overheid, in relatietype 3 (adviseren) wordt de horizontale consultatie verstoord door verticaal neerwaarts spelbederf en in relatietype 4 (ruil) wordt horizontale uitwisseling verstoord door oude verticale gewoontes.

### **Conclusie**

In reactie op het Manifest en op het Rob-rapport wil ik nu stellen dat verticale interventies van de overheid niet vervangen moeten worden door horizontalisering. Dat zou kunnen leiden tot een nog groter onbegrip over de frequent wisselende functies die overheid en burger ten opzichte van elkaar hebben te vervullen.

-In de eerste relatie schept horizontale communicatie namelijk verwarring en verwachtingsverschillen;

-in de tweede relatie doet de overheid er goed aan zich te matigen of door geheel afzijdig te blijven;

-in de derde relatie zou de overheid haar voortijdige zedingsdrang moeten intomen en vervangen door waarachtig vragen en luisteren;

-in de vierde relatie zou zij zich strikter moeten houden aan het feit dat haar optreden als marktpartij een negatieve uitstraling kan hebben op haar drie andere communicatiefuncties en ook dat de overheidstaken die zij juist op afstand heeft gezet geen rechtstreeks ingrijpen meer toelaten en/of dat haar functie is veranderd in die van toezichthouder (maar dan gaat het om de eerste relatie).

### **Wat kan beter?**

Hierna volgen - voor de vuist weg opgeschreven - goedbedoelde raadgevingen die de relatie tussen overheid en burger kunnen verbeteren en vooral verduidelijken. Het is een kleine bijdrage aan de 'catalogus voor oplossingen' waar de voorzitter van de Rob in zijn voorwoord op wijst. Niets doen is immers geen optie. Sommige zijn met een knipoog of provocerend opgeschreven, maar bedoeld om er voor te zorgen dat burger en bestuur iets dichter langs elkaar heen praten. De 101 stokpaarden die ik hieronder een ereronde gun, zijn gericht tot bestuurders, politici, ambtenaren en mediamensen.

1. *Overheid, maak helder welk vanuit welk relatiepatroon je contact zoekt.*
2. *Noem burgers geen klant, anders gaan ze zich ook zo gedragen.*
3. *Politicus, gedraag je vaker als gekozene, dus ondergeschikt aan de kiezer.*
4. *Bestuurder, gedraag je minder vaak als partijpoliticus maar liever als gezagsdrager.*
5. *Afstand doen van de verticale fictie levert zwakke burgers aan de wolven over.*
6. *Ambtenaar, gedraag je vaker als intermediair tussen bestuur en bestuurde.*
7. *Journalist: experimenteer eens met het laten uitpraten van een geïnterviewde.*
8. *Journalist: zoek 'ns geen talking head bij 'n mening, probeer 't andersom.*
9. *Geef de functiescheiding tussen volksvertegenwoordiger en bestuurder meer accent.*
10. *Houd daarom Torenkamertjesoverleg of beter geheim of zend het rechtstreeks uit.*
11. *Denk toch niet aldoor dat burgers het verschil snappen tussen coalitie en oppositie.*
12. *Maak de volksvertegenwoordiging opnieuw het een na hoogste orgaan in ons bestel.*
13. *Vermeld de kiezer vaker als hoogste democratische gezag, ook in organogrammen.*
14. *Vraag bij aanbestedingen nooit meer om een digitale bijlage in tweevoud te mailen.*

15. *Maak in taal en teken een begrijpelijker onderscheid tussen de trias politica.*
16. *Val collega's af die uitspraken van rechters en ombudslieden voortijdig bekritisieren.*
17. *Inspraak moet worden wat het is: een zoektocht naar argumenten en draagvlak.*
18. *Begin inspraak pas als de kaders ervan door uw gesprekspartner zijn geaccepteerd.*
19. *Reduceer bestuurlijke interventies bij parlementaire consultaties tot ondersteuning.*
20. *Stel een boetepot in voor het gebruik van afkortingen en vergadertaal.*
21. *Verleg waar dat kan de aandachtspiek weer naar het parlementaire beslismoment.*
22. *Reageer minder verkrampd op fouten. Geef je ongelijk gewoon wat sneller toe.*
23. *Stel de ambtseed weer in en organiseer er eigentijds ceremonieel eromheen.*
24. *Laat ambtenaren ook loyaliteit zweren aan art. 110 Grondwet, over openbaarheid.*
25. *Behandel echte klokkenluiders niet als melaatse pias maar koester ze als messias.*
26. *Vermijd elk gedrag dat suggereert dat overheidsfuncties individuele carrières dienen.*
27. *Ondergraaf de rol van eigen deskundigen niet door externe bureaus zo te overwaarderen.*
28. *Kies bij een huisstijlherziening niet meer voor kekke logo's maar voor eigentijdse heraldiek.*
29. *Besef dat de ambtenaar inkoop altijd net iets slimmer moet zijn dan de leveranciers.*
30. *Verlang een kwaliteitskeur voordat u enige waarde hecht aan opiniecijfers.*
31. *Gebruik de enquête-uitkomst als argument niet de reputatie van het onderzoeksbureau.*
32. *Wek niet de indruk dat je waarde hecht aan internetpolls, organiseer ze zelf ook niet.*
33. *Richt een schandpaal op voor media die alleen onderzoek melden dat in hun format past.*
34. *Misbruik de wetenschap en de rechtspraak wat minder voor politieke conflictbeslechting.*
35. *Neem het perspectief van de burger aan, dat van de overheid is irrelevant.*
36. *Zeg bijvoorbeeld niet dat het verlenen van subsidie lastig is maar het verkrijgen ervan.*
37. *Sluit in het openbaar geen samenwerkingsconvenanten meer met mede-overheden.*
38. *Realiseer u dat slechts tegenwerkingsconvenanten nieuws zijn voor pers en publiek.*
39. *Argumenteer niet zo vaak via financieel-economische of monetaire waarden.*
40. *Maak eens een undercoverpraatje met een loslopende burger.*
41. *Argumenteer vaker met verwijzing naar democratische waarden en naar solidariteit.*
42. *Draag uit dat het beschermen van grondrechten meer oplevert dan kost.*
43. *Probeer eens op werkbezoek te gaan zonder tevoren een persbericht te versturen.*
44. *Leg uit dat juist de overheid niet staat voor individuele maar voor collectieve waarden.*
45. *Koester waardigheid, rechtvaardigheid, eerlijk zijn en toon eenvoud.*
46. *Bel een burger als je ermee kunt voorkomen dat je diens 'dossier moet afdoen'.*
47. *GS en B&W: gun de staten en de raad een prominentere plek op je webstek*
48. *Stop met callcenters, ze ontnemen je beleidsambtenaren het ware contact met burgers.*
49. *Eén centraal telefoonnummer dient de eigen organisatie, lang niet altijd de burger.*
50. *Maak opposenten met stuurbaarheidsillusies belachelijk.*
51. *Stop de corporate imagologie. Zeg niet waar je voor staat, maar doe het gewoon.*
52. *Koester mensen die tegenspraak durven te leveren.*
53. *Wie naar een publieksdemocratie toe wil moet niet alleen afgeven op populistten.*
54. *Ga niet zo vaak met de elite op de foto, bewijs dat je ook bij gewone mensen komt.*
55. *Geef wetten 'ns relevante namen, geen diernamen zoals wet Walvis en Mammoetwet.*
56. *Goed beleid verkoopt zichzelf: presenteer daarom ook de nadelen van uw visie.*
57. *Nodig dwarsdenkers al in de conceptiefase uit, dat spaart de oppositie veel tijd.*
58. *Leg de volksvertegenwoordiging geen dichtgetimmerde voorstellen maar keuzes voor.*
59. *Hekking: gun een burger ook eens de opening van een evenement, weg of brug.*
60. *Bedenk dat beleid dat niet makkelijk is uit te leggen ook niet na te vertellen is.*
61. *Nieuw beleid, zonder 'doorvertelpotentie', zal niet eens het ene oor ingaan.*
62. *Bestuurder: ga voortaan bij inspraakbijeenkomsten achterin de zaal zitten.*
63. *Draag trots uit over het democratisch gehalte dat we tot dusver hebben bereikt.*
64. *Denk niet dat internet een distributiemedium is, het is een consultatiemedium.*
65. *Vraag je af waarom je de 10% burgers met een leesprobleem stelselmatig negeert.*
66. *Smijt geen pdfjes op internet, zeker niet met lege pagina's en papieren indexen.*
67. *Ontleen waarden en normen aan onze eigen cultuur. Verwijs niet zo vaak naar Amerika.*
68. *Laat programma's ook eens doorrekenen door het Sociaal en Cultureel Planbureau.*
69. *Bejegen Kamerleden niet als expert, hooguit op het gebied van vertegenwoordiging.*
70. *Experimenteer eens met het weglaten in persberichten van namen van bewindspersonen.*
71. *Verstuur ook een persbericht als uw proefballon in stilte is leeg gesist.*
72. *Beleid begrijpelijk maken is stukken omslachtiger dan begrijpelijk beleid maken.*
73. *Gebruik daarom de inzet van communicatiespecialisten ook preventief.*
74. *Ban disclaimers uit zoals 'aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend'.*
75. *Realiseer u dat alleen begrijpelijke overheidsregels kunnen worden opgevolgd.*
76. *Vermeld vaker de reden en de achterliggende waarden van overheidsingrijpen.*
77. *Betwijfel of de overheid zich qualitate qua mag bemoeien met subsidies aan stemwijzers.*
78. *Stel een Wartaalbokaal in voor het schrijvendste overheidsproza van de maand.*

79. *Beantwoord Kamervragen voortaan naar de geest, dat scheelt bomen en vervolgvragen.*
80. *Verleg de focus bij verkiezingen van beloftes naar verantwoording.*
81. *Journalisten: volg niet zo vaak het perspectief en de timing van het bestuur.*
82. *Commentatoren: gun twijfelende politici eens het publicitaire voordeel van hun twijfel.*
83. *Help de kiezer die wil checken waar zijn volksvertegenwoordiger voor en tegen stemde.*
84. *Stembusakkoorden klinken in een veelpartijensysteem allesbehalve vals.*
85. *Verwijs niet de verzoeker, maar stuur diens verzoek door naar het wel bevoegde adres.*
86. *Negeer [Brusselstemt.nl](http://Brusselstemt.nl) want kiezer noch journalist onderkent de impact van de disclaimer.*
87. *Leer van jonge democratieën, kiezers krijgen daar soms een blauw gemaakte vinger.*
88. *Geef stemmers hier óók 'n zichtbare incentive, een 'stembewijs' dat met trots is te tonen.*
89. *Of overweeg een omgekeerd censuskiesrecht: een ledlamp cadeau als je stemt.*
90. *Verklaar niet-stemmers tot democratische hooligans, een blanco kan desnoods ook.*
91. *Opkomstbevordering is geen overheidstaak, laat liever kiezers elkaar aansporen.*
92. *Haal het parlement weg van overheid.nl: zo draait Montesquieu zich weer terug in z'n graf.*
93. *Maak een portal triaspolitica.nl die de machtenscheiding illustreert.*
94. *Maak de ombudsman bevoegd te checken of Wobverzoeken wel volledig zijn gehonoreerd.*
95. *Gekozen burgemeesters moeten niet wedijveren met gekozen gemeenteraden.*
96. *Geef gekozenen een rugnummer en kleurrijke fractiehesjes, zo herkent de tribune de partij.*
97. *Of laat de voorzitter diens naam verstaanbaar aankondigen en leesbaar projecteren.*
98. *Politicus, verras eens, zeg ook 'ns wat aardigs over je opponent.*
99. *Maak programma's qua tijdshorizon resistent tegen aandoeningen als verkiezingskoorts.*
100. *Beloof nooit wat je niet waar kunt maken, maar droom wel vaker hardop.*
101. *Vrij naar Saramago: De overheid is van het land, het land niet van de overheid.*