

**Auteur**

W.J. Kuijken, ministerie V&W  
Logeion  
HU Centrum Communicatie & Journalistiek

**Datum**

4 november 2008

© Hogeschool Utrecht,  
Utrecht, 2008

# **GALJAARD- LEZING 2008**

Bronvermelding is verplicht.  
Vereenvoudigen voor eigen gebruik  
of intern gebruik is toegestaan.

**Galjaardlezing door de secretaris-generaal  
van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
en voorzitter van het Overleg van  
Secretarissen-Generaal, W.J. Kuijken,  
Vereniging voor Communicatie Logeion,  
Hogeschool Utrecht, 30 oktober 2008.**

## Introductie

- Hoe geef je meer ruimte aan het water in een regio waar mensen zich generaties lang met alle macht tegen het water hebben verdedigd?
- Hoe zorg je ervoor dat een luchthaven kan groeien zonder dat de mensen die eromheen wonen massaal in verzet komen?
- Hoe maak je de geesten rijp voor een ingrijpende stelselverandering met gevolgen voor miljoenen mensen, zoals de kilometerheffing?

Drie voorbeelden uit een eindeloze rij van puzzels waarmee mijn collega's en ik op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat elke dag te maken hebben.

En niet alleen op ons ministerie spelen dit soort ingewikkelde vraagstukken. Ze spelen overal. Ook bij mijn collega-SG's. Ook lokaal.

- Hoe breng je rust en vertrouwen terug in een wijk waar jongeren het winkelcentrum terroriseren?
- Hoe introduceer je betaald parkeren in een buurt waar de mensen altijd 'vrij' hebben kunnen staan?
- Hoe breng je een nieuw asielzoekerscentrum tot stand dat *welkom* is in de omgeving.

Zonder de betrokkenheid van en interactie met burgers gaat dit niet. Dát is dus communicatie. En op dat vlak bent ú de deskundige. Tenminste: dat beoogt u te zijn. We hebben u hard – en steeds harder - nodig. Maar, horen wij u genoeg?

Ik wil u in dit verband graag iets vertellen over onze ervaringen met burgerparticipatie. En vervolgens wil ik u mijn visie geven op de ideale directie of afdeling Communicatie en de eenheid in de rijksdienst. Dat zal ik een beetje prikkelend doen. In de hoop interactie met u uit te lokken straks na mijn verhaal.

## Burgerparticipatie

Burgerparticipatie klinkt zo eenvoudig, maar is dat allerminst. Sinds het optreden van Pim Fortuyn, is de kloof tussen burgers en de wereld van beleid en politiek gegroeid en een cruciaal, alomtegenwoordig thema geworden.

Uit de meest recente cijfers van het SCP blijkt dat 37 procent van de mensen ontevreden of zeer ontevreden is over de overheid. 'De politiek in Den Haag' krijgt een dikke vijf. (Misschien dat die waardering met het optreden tijdens de kredietcrisis weer groeit.) De gemeentepolitiek gemiddeld een zes.

Twee derde van de Nederlanders vindt dat het met ons land de verkeerde kant op gaat. "Met mij gaat het goed; met ons gaat het slecht." Bijna twee derde van de mensen wil méér meebeslissen over belangrijke politieke kwesties. Maar men wil óók dat er besluiten worden genomen en richting wordt gegeven.

Dat geeft de complexiteit aan. Mensen willen invloed in de politiek, maar zijn tegelijkertijd heel kritisch over datgene waarin ze participeren. Ze willen richting, maar wel hùn richting. Ga er maar aanstaan!

Gelukkig hebben we inmiddels wel een slag gemaakt. Inspraak is niet meer louter een ideologisch principe. Het is een noodzakelijk element geworden in vrijwel iedere vorm van beleidsontwikkeling, en is ook en met name bij de uitvoering aan de orde.

Nog te vaak echter wordt geïnvesteerd in het creëren van draagvlak, om vervolgens niets te besluiten.

Of er wordt eerst een besluit genomen, dan inspraak georganiseerd, om vervolgens het genomen besluit door te zetten.

Het kabinet heeft in 2006 de lijn gekozen van 'Inspraak nieuwe Stijl'. Dat betekent: het publiek effectief betrekken bij plannen en projecten.

Bij Verkeer en Waterstaat is die aanpak al flink uitgetest. Al jaren kennen we de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat. Op het terrein van personen- en goederenvervoer of waterbeleid spreken we gestructureerd met alle belangengroepen voordat er politieke besluiten vallen. Maar vooral betrekken we burgers op een vernieuwende manier bij onze grote en kleinere infra-projecten.

Bijvoorbeeld bij de ontpoldering van de Noordwaard (onderdeel van het Programma Ruimte voor de Rivier). Dat is een landbouwgebied aan de noordkant van de Biesbosch, aan de Nieuwe Merwede. Het plan was de rivier meer ruimte te geven bij hoog water, door de dijken om de Noordwaard te *verlagen*. Daardoor zou het land enkele keren per jaar grotendeels onder water kunnen komen te staan. In plaats van een agrarisch gebied, zou de Noordwaard een natuurgebied worden.

U begrijpt de gevoeligheid bij de bewoners (75 huishoudens), van wie sommigen ook nog herinneringen hadden aan de Watersnoodramp van 1953.

Daarom werden met alle huishoudens en belangengroepen ontwerpessies en keukentafelgesprekken gehouden om hen te betrekken bij de nieuwe inrichting.

Wat we daarvan geleerd hebben, is dat je vooraf wel duidelijkheid moet hebben over de kaders, bijvoorbeeld voor schaderegelingen. Als er meer wordt beloofd dan kan worden waargemaakt, neemt het draagvlak direct af! Bovendien helpt het als mensen *keuzen* hebben. Dat is de grote uitdaging van burgerparticipatie: maximale ruimte bieden aan ideeën en wensen van mensen zelf, maar wel binnen haalbare en politiek bepaalde kaders.

Onze conclusie is dat passende burgerparticipatie loont. Het resultaat is: beter bruikbare inbreng, meer draagvlak, betere besluitvorming zònder vertraging.

Daarvoor is wel nodig dat bestuurders, beleidsmakers en communicatiemensen goed samenwerken en zich allemaal committeren aan de gekozen aanpak. Bestuurders en beleidsmakers moeten actief betrokken zijn en hun gezicht laten zien. Hen daarin adviseren en ondersteunen van het begin af aan is een belangrijk deel van uw werk. Toen ik zelf in de Noordwaard was op werkbezoek, sprak ik met de bewoners en merkte hun betrokkenheid.

Burgerparticipatie is anno 2008 belangrijker dan ooit. We zijn inmiddels zover dat bij de vormgeving van heel veel beleidsprocessen en uitvoeringsprocessen burgerparticipatie een dragende pijler is geworden. Bij wetgeving zijn we bijvoorbeeld gestart met 'internet-consultaties'. Zonder die pijler, is het hele proces tot mislukken gedoemd.

### Voorbeeld 1: de Tafel van Alders

Een voorbeeld: de toekomst van Schiphol. Hoe kunnen we Schiphol zijn sterke positie laten behouden en tegelijkertijd de hinder voor omwonenden beperken?

Onder leiding van Hans Alders is twee jaar uitgetrokken voor intensieve gesprekken tussen (vertegenwoordigers van ) bewoners, de luchthaven, de luchtvaartsector (waaronder KLM), bestuurders en Luchtverkeersleiding Nederland (de 'Tafel van Alders'). Een proces van eerst samen denken en dan samen afwegingen maken en tot overeenstemming en een gezamenlijk advies aan de regering komen.

Dit heeft geleid tot een historisch advies, dat eerder deze maand is gepresenteerd. Het draagvlak daarvoor is groot, hoewel niet alle bewonersgroepen tot het einde toe aan boord zijn gebleven (de meerderheid wel).

Dankzij de Tafel van Alders ligt er nu voor het eerst een gezamenlijk advies dat perspectief biedt op een goede balans tussen groei en leefbaarheid. Daar kan het kabinet op voortbouwen. Eerder deze maand heeft het kabinet het advies overgenomen.

Het goede van de Tafel van Alders vind ik dat vanaf het begin de weerstand is opgezocht. De bewoners, onder wie ook tegenstanders van groei op Schiphol, zaten vanaf het begin aan tafel en kregen alle gelegenheid zich kritisch te uiten. Juist *daardoor* krijgen mensen van de weeromstuit ook begrip voor de andere kant van het verhaal en het belang van Schiphol.

Ik raad u aan: bestudeer deze casus!

### Voorbeeld 2: Commissie-Elverding

In ons land duurt de besluitvorming over een groot infrastructureel project als de aanleg van een weg gemiddeld elf jaar. Dat komt vooral door een bestuurlijke cultuur van *blijven* praten en onderzoeken en de mogelijkheid alles aldoor weer opnieuw ter discussie te stellen en te onderzoeken. Het kabinet wil die tijd bekorten, met behoud van de zorgvuldigheid.

Dat is lastig. Burgers worden mondiger, ons land raakt steeds voller, tegengestelde belangen botsen en de samenleving is steeds meer gejuridiseerd. Het gevaar is dat ons land knarsend tot stilstand komt.

Om deze impasse te doorbreken, heeft het kabinet de Commissie Elverding ingesteld. Die kwam in april dit jaar met een advies ('Sneller en Beter') waarin burgerparticipatie een sleutelrol speelt.

De commissie stelt voor bij grote (aanleg)projecten eerst een brede verkenningsfase in te lassen waarin bewoners, milieu-organisaties en andere belanghebbenden ruim betrokken zijn. Daar wordt à la de Tafel van Alders het probleem gedeeld (vaak een bereikbaarheidsprobleem) en worden alle verschillen van inzicht gepresenteerd. Er worden varianten ontwikkeld met voors en tegens, ook op basis van onderzoek. Uiteindelijk wordt er één gekozen. Dat doet de politiek.

Dat voorkeursbesluit, dat goedgekeurd moet worden door de Tweede Kamer, wordt daarna uitgevoerd. Onderzoeken hoeven daarbij niet telkens over. Gegevens worden op een bepaald moment 'bevroren' en men werkt met vuistregels in plaats van met schijnnaauwkeurige getallen.

Als het project klaar is, volgt een opleveringstoets om te bekijken of alle afgesproken en wettelijke normen ook worden gehaald. Pas dan nemen we beheersingsmaatregelen om aan de normen te voldoen (en dus niet op papier jaren tevoren).

Samen met andere verbeteringen (minder onderzoek, minder bestuurlijke en juridische 'lussen') zou met dit voorstel de besluitvormingsperiode met de helft kunnen worden bekort.

Dit zijn interessante voorbeelden uit eigen land. Maar we moeten ook over onze grenzen heen kijken. In de Verenigde Staten – altijd ons voorland op communicatiegebied – is momenteel een communicatierevolutie aan de gang. Digitale media (met name blogs) zetten het medialand-

schap compleet op zijn kop. Het is steeds meer de 'blogosphere' die het nieuws en de opinie bepalen. Dit versterkt de eisen die aan overheidscommunicatie worden gesteld: optimale transparantie, snelle respons en interactiviteit. Invloedrijke bloggers functioneren als spin in het digitale web en zijn voor de overheid net zo belangrijk geworden als journalisten van grote kranten en tv-stations. Om daarop in te spelen, zul je die wereld als communicatiespecialist wel goed moeten kennen.

## De ideale afdeling Communicatie

Het zal u duidelijk zijn dat communicatie meer dan ooit een cruciale succesfactor is in het beleid en het realiseren daarvan. Het is er onlosmakelijk mee verbonden vanaf het allereerste begin tot het eind.

Dat betekent dat uw expertise niet kan worden gemist.

Communicatie is een ambacht. Een vak dat kennis vereist. Maar ook overtuigingskracht en gezag bij degenen die het uitoefenen.

U dient werkelijk iets toe te voegen. Anders – zo zeg ik u eerlijk – zal uw stem niet worden gehoord.

Het gaat om méér dan een goede campagne en een helder persbericht.

Van uw wordt verwacht:

- Kennis van uw publiek, de politiek/bestuurlijke dynamiek en van het medialandschap. *Werkelijke* kennis, op onderzoek, feiten, ervaringen en voorbeelden gebaseerd. Bij V&W hebben we hiervoor onder meer een afdeling Kenniscommunicatie die ons helpt te analyseren en te begrijpen, voordat we beginnen. Bij de RVD zijn belevingsonderzoeken geïnitieerd, mediascans (24 uur per dag, 7 dagen in de week) en scans van het politieke landschap.
- Inlevingsvermogen. Zoals ik al zei: 'ruimte voor water' wordt in Flevoland heel anders beleefd dan in Zeeland.
- Strategisch inzicht, over een langere periode. Een traject als 'Anders Betalen voor Mobiliteit' neemt 10 jaar in beslag. Dan verwacht ik van een communicatieprofessional dat zij of hij kan denken vanuit het eindbeeld en de daarvoor noodzakelijke acties, en stap voor stap terug kan redeneren. Wat is op een bepaald moment aan communicatie (ook politiek) nodig om ons doel straks te kunnen bereiken en een lijn vast te houden die voor burgers logisch en eerlijk is? En hoe passen campagnes, externe optredens en woordvoering daarin?

- Ruggengraat. U bent er niet om uw wethouder, gedeputeerde of minister naar de mond te praten. Uw rol is om met gezag en kennis van zaken te adviseren, ook als u zich daarmee voor het moment even niet populair maakt. Soms is het nodig door een zure appel heen te bijten in de communicatie over een bepaald onderwerp (voorbeeld HSL). Dan is het aan u om die zure appel te presenteren. Uw collega's van beleid of uitvoering en ook uw hoogste ambtelijke baas helpen u – als u goed bent – de bewindspersoon te laten bijten.
- Innovatiekracht. Een ontwikkeling als de enorme groei van de 'blogosphere' in de VS, moet u prikkelen om de vraag te stellen: wat betekent dit voor *ons*? Hoe spelen wij daar op in?

Ik zie heel goede voorbeelden bij de overheid van uitstekende strategische communicatie. Defensie bijvoorbeeld, met de communicatie rond de arbeidsmarkt. Maar ook op het gebied van vredesoperaties (openheid in balans met veiligheid; communicatie bij incidenten).

Andere goede voorbeelden zijn de communicatie rond de introductie van het nieuwe zorgstelsel een paar jaar geleden, de introductie van de euro en het verkeersveiligheidsbeleid.

## Eenheid

Binnen de rijksdienst werken we voortdurend aan versterking van de eenheid. De regering spreekt immers met één mond. Maar burgers begrijpen het ook niet als de ene minister A zegt en de andere B.

Wij als professionals werken voor de samenleving vanuit het gedeelde belang. Het lukt ons steeds beter om vanuit die gedachte eenheid te vormen. Via de Rijksvoorlichtingsdienst, maar ook via Postbus 51, die inmiddels alle eerstelijns publieksvoorlichting verzorgt voor de ministeries en de campagnes op radio en tv regisseert. De eenheid wordt steeds zichtbaarder, onder meer door één rijkslogo.

We gaan de komende jaren toe naar één internet en één intranet bij het rijk. Kortom: eenheid in verscheidenheid komt steeds dichterbij. Daar geven we leiding aan als SG's en directeuren Communicatie omdat:

- de samenleving het vraagt;
- geen enkel probleem meer in 'splendid isolation' kan worden opgelost;
- flexibiliteit en tempo nodig zijn.

## Tot slot

Mijn indruk is dat 'Communicatie' zijn licht vaak onder de korenmaat zet.

U kunt 't wel, maar u laat niet uitlekken wat u kunt.

Laat u zien!

Voeg iets toe.

Haal de buitenwereld naar binnen.

Wees een strategische gesprekspartner van de top.

Uw werk is belangrijk, maar ook moeilijk.

Wie het te lichtvaardig opneemt of te bescheiden invult, komt niet verder dan een leuke layout voor het jaarverslag en een persbericht na afloop.

Maar uw opdracht is veel groter. U bent nodig om de hoofden en harten van de mensen te winnen, *zonder* propaganda.

Want zonder die hoofden en harten krijgen we in ons land, in onze provincie, in onze gemeente letterlijk niets van de grond!

Ik wens u veel succes bij uw werk. Wie weet komen we nog eens aan dezelfde tafel te zitten.

Dan laat ik me graag door u inspireren en adviseren. Met gezag en tegenspraak graag!