

## **SPRAAKMAKENDE BURGERS, SOCIALE MEDIA EN HET STRATEGISCH VERMOGEN VAN DE OVERHEID**

Prof.dr.Victor Bekkers  
Dr.Geertjan Straten  
Dr.Arthur Edwards  
Dr.Dennis de Kool

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Rotterdam, juli 2011



# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>	<b>5</b>
<b>SAMENVATTING</b>	<b>7</b>
<b>1 PROBLEEMSTELLING EN OPZET</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doel en probleemstelling	15
1.3 Opzet en werkwijze	16
<b>2 DE CONTEXT VAN MICROMOBILISATIE: INSTITUTIES OP DRIFT</b>	<b>19</b>
2.1 Inleiding	19
2.2 De geëmancipeerde burger	19
2.3 De kloof tussen burger en bestuur	21
2.4 De digitale burger 2.0	22
2.5 De ontroonde wetenschap	24
2.6 Conclusie: de spraakmakende burger en het glazen huis van de overheid	25
<b>3 HET MANAGEMENT VAN STRATEGISCHE VERRASSINGEN</b>	<b>27</b>
3.1 Inleiding	27
3.2 De anatomie van de strategische verrassing	27
3.3 Succesvolle micromobilisatieprocessen	28
3.4 Overheidscommunicatie in transitie	31
3.5 Overheidscommunicatie en het beleidsproces	32
3.6 Mogelijke strategieën	35
3.7 Naar een beoordelingskader	39
3.8 Naar een analysekader	42
3.9 Samenvatting	43
<b>4 SCHOLIERENPROTEST 1040-URENNORM</b>	<b>45</b>
4.1 Inleiding	45
4.2 Context	45
4.3 Het mobilisatieproces	47
4.4 Strategic Issue Management	51
4.5 Lessen en inzichten	53
4.6 Tussenbalans	55
<b>5 HET KLIMAATDEBAT</b>	<b>59</b>
5.1 Inleiding	59
5.2 Context	59
5.3 Het mobilisatieproces	64

5.4	Strategic Issue Management	67
5.5	Lessen en inzichten	70
5.6	Tussenbalans	71
<b>6</b>	<b>Q-KOORTS</b>	<b>75</b>
6.1	Inleiding	75
6.2	Context	75
6.3	Het mobilisatieproces	79
6.4	Strategic issue management	83
6.5	Lessen en inzichten	87
6.6	Tussenbalans	88
<b>7</b>	<b>CASEVERGELIJKING</b>	<b>93</b>
7.1	Inleiding	93
7.2	De mobilisatiecontext	93
7.3	Vergelijking van de mobilisatieprocessen	95
7.4	Het management van strategische verrassingen	98
<b>8</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>105</b>
8.1	Inleiding	105
8.2	Strategisch vermogen	106
8.3	Bouwstenen voor een 'early warning' systeem	112
8.4	Gebruikte strategische opties	116
8.5	Een eerste beoordeling van de voorliggende opties	118
8.6	Drie casussen, drie handelingsperspectieven: een overzicht in vogelvlucht	124
8.7	Plaatsbepaling van online overheidscommunicatie; een ideaaltypische benadering	135
8.8	Naar een responsieve democratie?	140
	<b>BIJLAGE 1 RESPONDENTEN</b>	<b>143</b>
	<b>BIJLAGE 2 LITERATUUR</b>	<b>145</b>

## VOORWOORD

Deze rapportage is het resultaat van een onderzoek dat we in opdracht van de Rijksvoorlichtingsdienst hebben uitgevoerd naar de manieren waarop burgers gebruik maken van sociale media voor mobilisatiepogingen in reactie op overheidsbeleid en hoe overheidsorganisaties daarop reageren. Het gebruik van sociale media door burgers is een relatief nieuw verschijnsel dat overheidsorganisaties voor verrassingen kan plaatsen en waarop zij een passend antwoord moeten vinden. Het overleg met gevestigde belangengroepen, maar ook de communicatie via traditionele media alleen voldoet niet meer.

We hebben in dit onderzoek drie cases onderzocht, het verzet van scholieren tegen de 1040-urennorm in november 2007, het protest van burgers tegen de Q-koorts (2007-2009) en de ontwikkelingen in het klimaatdebat in de periode tussen november 2009 en maart 2010.

Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar de opdrachtgever en naar de leden van de begeleidingscommissie. In het bijzonder bedanken we Loulou Birza-Donckers die optrad als de contactpersoon namens de Rijksvoorlichtingsdienst, onze opdrachtgever. Onze dank gaat ook uit naar de andere leden van de begeleidingscommissie: Hans Caljé (RVD/AZ)), Bert Mackaay (ELI), Martijn de Moor (I&M) en Aart Paardekoper (OC&W). Zij allen hebben door hun inbreng eraan bijgedragen dat het onderzoek in goed vaarwater bleef en dat de kloof tussen theorie en praktijk beter is overbrugd. Ook hebben zij een sleutelrol vervuld in de dataverzameling.

In de tweede plaats bedanken we de respondenten die in de interviews hun inzichten met ons deelden. Ook anderen, verbonden aan de Rijksvoorlichtingsdienst en andere organisaties (binnen en buiten de overheid), droegen op deze manier aan ons onderzoek bij.

Tijdens het onderzoek hebben we kunnen vaststellen dat de onderzochte overheidsorganisaties volop bezig zijn met zich in te stellen op een samenleving van 'spraakmakende' of 'tegensprekende' burgers via sociale media. We hopen dat dit onderzoek aan dit proces verdere stimulansen biedt.

Victor Bekkers  
Geertjan Straten  
Arthur Edwards  
Dennis de Kool



## SAMENVATTING

### Aanleiding

De aanleiding van dit onderzoek is de opkomst van sociale media (ook wel genoemd: Web 2.0) als een relatief nieuwe vorm van internet in combinatie met de wijze waarop burgers sociale media gebruiken in hun reactie op door de overheid genomen dan wel voorgestelde beleidsmaatregelen. In dat kader heeft de Rijksvoorlichtingsdienst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam een onderzoeksopdracht verleend met als doelstelling om een aantal concrete mobilisatiepogingen van burgers en de reacties daarop van overheidsorganisaties te analyseren en op basis daarvan een palet aan strategische opties aan te reiken ten aanzien van het overheidscommunicatiebeleid en het beleidsontwikkelingsproces.

### Onderzoeksvragen

Op basis van deze doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke factoren beïnvloeden succesvolle, op web 2.0 gebaseerde (contra)mobilisatiepogingen van verontruste burgers naar aanleiding van voorgenomen dan wel in uitvoering zijnde overheidsbeleid?
2. Op welke wijze hebben overheden in hun communicatiebeleid en de verdere vormgeving van het beleid gereageerd op deze (contra)mobilisaties en welke factoren waren hierbij van vitaal belang?
3. Hoe kunnen deze factoren worden vertaald ten gunste van de ontwikkeling van een 'early warning system'?
4. Welke mogelijke strategische opties staan overheden ter beschikking om adequaat te kunnen reageren dan wel anticiperen op deze (contra)mobilisatiepogingen?
5. Welke elementen in een op te stellen normatief kader kunnen worden gehanteerd om de mogelijke bruikbaarheid van deze opties te beoordelen?

### Management van strategische verrassingen

Contramobilisaties door burgers zijn vaak het resultaat van een groeiende kloof tussen de verwachtingen die burgers hebben van een bepaald beleidsprogramma of van het optreden van een bepaalde overheidsorganisatie en de feitelijke prestaties van dit programma of deze organisatie. Sociale media kunnen mobilisatieprocessen faciliteren en aan het ontstaan van strategische verrassingen bijdragen. De onvoorspelbaarheid en snelheid van deze contramobilisaties leiden ertoe dat het vermogen van overheidsorganisaties om relevante ontwikkelingen tijdig te onderkennen en daarop te reageren op de proef wordt gesteld. Het doel van *strategic issue management* is te voorkomen dat issues uitgroeien tot risicovolle situaties.

Deze doelstelling impliceert niet dat moet worden voorkomen dat er zich strategische verrassingen voordoen. Een dergelijke ambitie roept al snel het beeld op van een overheid die alwetend wil zijn en als 'big brother' wil opereren. Dat is niet wenselijk en ook niet haalbaar. Daarnaast geldt dat online acties van burgers de overheid ook nieuwe kansen bieden. Zo kan beter inzicht worden verkregen in wat maatschappelijk leeft. Deze inzichten kunnen worden gebruikt om beter beleid te ontwikkelen. Onderzoek naar deze kansen was geen onderdeel van onze probleemstelling, maar wel zijn er in dit onderzoek verschillende voorbeelden en suggesties naar voren gekomen.

### Drie case studies

In overleg met de opdrachtgever zijn drie cases geselecteerd en onderzocht. Dit zijn:

- het protest door scholieren in november 2007 tegen de 1040 uren norm in het voortgezet onderwijs;
- het protest van burgers tegen de Q-koorts (2007-2009)
- het klimaatdebat in de periode tussen november 2009 en maart 2010, toen de discussie over het klimaatbeleid in een stroomversnelling kwam.

De drie casussen vertegenwoordigen elk een type context dat medebepalend is voor de te maken strategische keuzes. We typeren deze contexten aan de hand van de aard van het beleidsvraagstuk dat aan de orde is. We onderscheiden:

(A) *Ongetemde beleidsvraagstukken* ('wicked problems'): deze worden gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid van de kennisbasis en door controversialiteit in normatieve uitgangspunten. Het klimaatdebat is van dit type de voorbeeldcasus.

(B) *Getemde beleidsvraagstukken*: deze worden gekenmerkt door een hoge mate van zekerheid over de kennisbasis en door consensus over normatieve uitgangspunten. De strijd speelt zich dan af over aspecten in de uitwerking of uitvoering van beleid. De 1040 urennorm is hiervan de voorbeeldcasus.

(C) *Beleidsvraagstukken die een mengvorm zijn van 'getemde' en 'ongetemde' elementen*: er is bijvoorbeeld sprake van consensus over de normatieve uitgangspunten, maar de kennisbasis is onzeker, of getemde problemen hebben raakvlakken met vraagstukken die een bredere reikwijdte hebben waarover geen consensus bestaat. Hierdoor kunnen uiteenlopende probleemdefinities ontstaan, en andere normatieve uitgangspunten en kennisbehoeften worden ingebracht. De Q-koorts is hiervan de voorbeeldcasus.

De bevindingen uit de casestudies zijn vergeleken. De resultaten zijn vervolgens in een 'validatieronde' voorgelegd aan betrokkenen en experts binnen en buiten de overheid.

### Resultaten uit de drie case studies

#### - Het scholierenprotest tegen de 1040 urennorm

Bij de scholierenacties speelden vanaf het begin zowel de nieuwe als de traditionele media in een onderlinge wisselwerking een belangrijke rol. Het LAKS (*Landelijk Actie Komitee Scholieren*) slaagde erin het vraagstuk te herdefiniëren binnen een eenvoudig en aansprekend frame ('ophokuren') wat hielp bij het vergroten van de aandacht onder scholieren en het brede publiek. Voor het ministerie van OCW droeg vooral de snelheid waarmee de scholierenacties om zich heen grepen (dankzij het gebruik van sociale media) bij aan een strategische verrassing. In het institutionele overleg met onderwijsorganisaties, waaronder het LAKS zelf, waren geen signalen naar voren gekomen dat grootschalige acties ophanden waren.

Toen de acties op gang waren gekomen, overwoog OCW verschillende communicatieve opties. Het ministerie besloot om zichzelf niet in het virtuele domein van MSN, Hyves e.d. te manifesteren, onder meer omdat men bang was dat het zich 'binnendringen' in jongeren-netwerken zich tegen het ministerie of de staatssecretaris zou keren. Inmiddels is het inzicht gegroeid dat het departement zichtbaar moet zijn op de virtuele plekken waar zijn doelgroepen zich ophouden. Ook heeft OCW strategisch vermogen ontwikkeld met online monitoring.



#### - Het klimaatdebat

Na de hack van e-mails van vooraanstaande klimaatwetenschappers aan de *University of East Anglia* (Verenigd Koninkrijk) en vooral na de publiciteit over fouten in de vierde rapportage van het IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) kwam het klimaatbeleid in Nederland onder vuur te liggen; ook de politieke steun brokkelde af. De kritiek richtte zich in het bijzonder op de werkwijze van het IPCC. Daarmee leek de rugdekking die de overheid voor de kennisbasis van het klimaatbeleid bij het IPCC had gezocht, weg te vallen. De gebeurtenissen legden de risico's bloot van een te nauwe relatie tussen beleid en wetenschappelijke kennis, vooral wanneer de kennisbasis van het beleid op één kennisframe is gebaseerd. Contraire inzichten van sceptici hadden in het publieke domein vooral een tehuis gevonden in de blogosfeer. Deze onderstroom werd nu een bovenstroom in het klimaatdebat.

Binnen het toenmalige VROM (ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) kreeg de interpretatie dat de IPCC-fouten belangrijke schade toebrachten aan de wetenschappelijke rugdekking van het klimaatbeleid de overhand. Minister Cramer liet weten de (procedure)fouten van het IPCC niet te accepteren en gaf aan het Planbureau voor de Leefomgeving de opdracht nader onderzoek te doen. Op haar eigen blog gaf de minister commentaar op de gebeurtenissen. Het departement liet een webmonitoring uitvoeren van het klimaatdebat op online fora (februari-maart 2010). Webmonitoring heeft op het departement inmiddels een structurele plaats gekregen.

#### - De Q-koorts

In deze casus zijn er in de contramobilisatie van burgers enkele golfbewegingen te onderscheiden. In het begin (2007) hebben de sociale media geen rol van betekenis gespeeld. De Q-koorts is opgepakt door de traditionele (regionale) media. In maart 2009 was er een eerste grootschalige mobilisatie met een provinciaal burgerinitiatief tegen de megastallen. Zo ontstond een virtuele tegenstroom tegen het overheidsbeleid en wordt het probleem van de Q-koorts verbonden met het bredere thema van de 'industriële veehouderij'. Voor de beleidsmakers bestond de strategische verrassing vooral in het feit dat de Q-koorts zich na de toename in 2007 bleef uitbreiden. Men koos voor een aanpassingsstrategie, maar zag zich eind 2009 genoodzaakt tot de ingrijpende interventie van een eenmalige ruiming. Vrijwel direct na het ruimingbesluit waren er weer verschillende nieuwe contramobilisaties.

In deze periode zijn het voormalige ministerie van LNV en het ministerie van VWS online actiever geworden. Er werd een aparte thema-site over de Q-koorts opgezet en er werden op allerlei sites links geplaatst naar deze overheidsinformatie. Ook werd expertise ingehuurd voor webmonitoring. Op basis hiervan werd de eigen informatie zo goed mogelijk afgestemd op de doelgroep (fine-tuning).

#### **Strategische opties**

De volgende vier communicatieve strategische opties kunnen in hoofdzaak worden onderscheiden:

- a. **Fine-tuning voorlichting.** In dit geval wordt de bestaande voorlichting meer toegesneden op specifieke vragen, onjuistheden en onvolledigheden. Daarbij kan er voor worden gekozen om de bestaande voorlichtingspraktijk meer toe te snijden op het thema en op de doelgroep. Dit kan gebeuren door het opzetten van een specifieke website, maar ook door gebruik te maken van websites en discussiegroepen die beheerd worden door derde partijen en die frequent worden bezocht door leden van de doelgroep. Zo kan het opnemen van een link op de website van een derde partij die verwijst naar de website van de overheid, helpen om kennis

meer en beter toegankelijk te maken. Fine-tuning kan ook betrekking hebben op het dynamiseren van de voorlichting, waarbij de informatie die wordt aangereikt voortdurend wordt aangepast aan nieuwe vragen en wensen die leven bij de doelgroep. Hierbij zijn twee varianten te onderscheiden, namelijk (1) maatgericht aanbieden van informatie en (2) pro-actief overtuigen van de doelgroep.

Fine-tuning veronderstelt webmonitoring, de volgende optie die onderscheiden kan worden.

- b. **Webmonitoring.** In dit geval worden berichtgeving en discussies op het internet gevolgd en in kaart gebracht. Met behulp van software wordt getracht een beeld te krijgen van de omvang, de aard en de onderlinge verknoping van digitale discussies. Daarbij wordt niet alleen op zoektermen gezocht die samenhangen met een bepaald beleidsdossier of een bepaald maatschappelijk vraagstuk, maar wordt ook de discussie op een aantal kristallisatiepunten op het internet in de gaten gehouden.
- c. **Webcare.** Webmonitoring kan worden gezien als de eerste fase van 'webcare' waarbij de ontwikkelingen op het internet niet alleen worden gevolgd, maar er ook daadwerkelijk wordt gereageerd. Deze reactie kan variëren van terughoudend reageren op feitelijke onjuistheden en onvolledigheden, dan wel het actief participeren in digitale discussies.
- d. **Pro-actief opzetten van virtuele beleidsgemeenschappen.** In dit geval neemt de overheid zelf het initiatief tot het opzetten van een digitale discussiegemeenschap waar voor- en tegenstanders elkaar kunnen ontmoeten om standpunten, ideeën en kennis uit te wisselen. Dit is een variant. Een andere variant is dat de overheidsorganisatie zich terughoudend opstelt en de organisatie van een dergelijk forum of gemeenschap overlaat aan een neutrale derde partij, die door de verschillende betrokken partijen als gezaghebbend wordt ervaren.

Ter concretisering van bovengenoemde strategische opties zijn handelingsperspectieven voor de beleidspraktijk nader uitgewerkt. Daarbij zijn ook verschillende politieke en beleidsmatige opties betrokken. Ideaaltypische combinaties zijn bijvoorbeeld:

- vasthouden aan een uitgezette beleidslijn in combinatie met een actieve verantwoording op grond van een publiek belang;
- vasthouden aan een uitgezette beleidslijn in combinatie met extra, gerichte onderbouwing ten aanzien van nieuwe argumenten of argumenten die door toedoen van contramobilisaties van burgers in het publiek discours meer gewicht hebben gekregen;
- ruimte scheppen voor het ontwikkelen van een nieuwe beleidslijn door gebruik te maken van bijvoorbeeld consultaties, dialoog en pacificatie.

Deze combinaties kunnen met fine-tuning, (web)monitoring, webcare en virtuele beleidsgemeenschappen worden ondersteund.

### Beoordelingskader: vier vragen

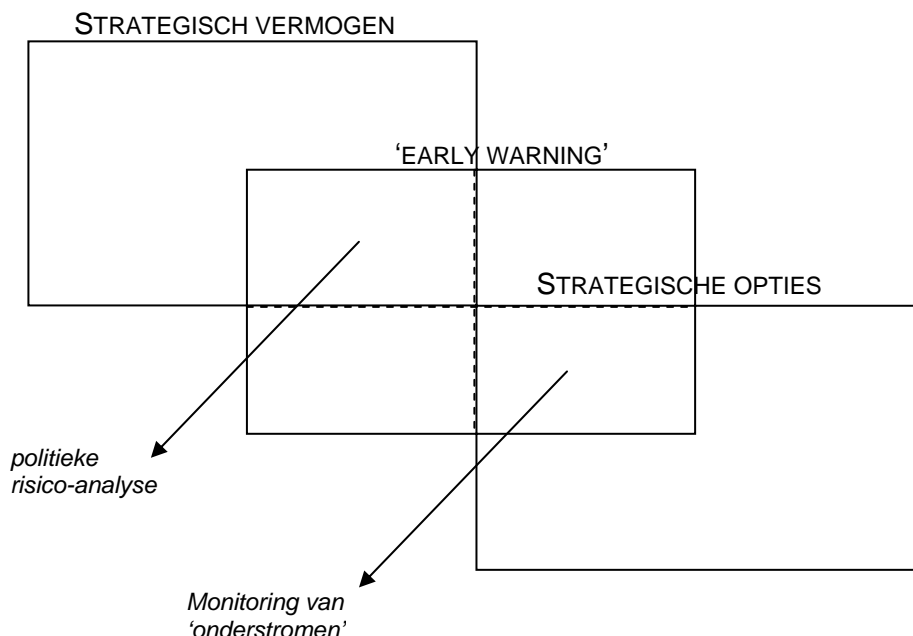
Er is een kader gehanteerd met vier vragen die gebruikt kunnen worden als uitgangspunt bij de beoordeling van de strategische opties:

- 'werkt het?': deze vraag heeft betrekking op doeltreffendheid en doelmatigheid.
- 'past het?': deze vraag heeft betrekking op toerusting, haalbaarheid en draagvlak.
- 'mag het?': hierbij gaat het om de toelaatbaarheid van een optie in het licht van bijvoorbeeld wettelijke regelingen of ambtelijke instructies.
- 'hoort het?': deze vraag kijkt naar overwegingen van legitimiteit, geloofwaardigheid en vertrouwen vanuit het perspectief van de burger.

In deze samenvatting beperken we ons tot enkele hoofdpunten. Zo is de doeltreffendheid van verschillende handelingsopties afhankelijk van de mate waarin beleidsmakers hun doelgroepen kennen en mogelijke weerstand tegen hun communicatieve interventies bij die doelgroepen weten in te schatten. De beantwoording van de 'mag het?-vraag' is bij de webcare-optie afhankelijk van de ruimte die op politiek niveau gegeven wordt. Om ruimte te scheppen voor de nodige experimenten en verkenningen is een ontspannen manier van omgaan met deze vraag belangrijk. De beantwoording van de 'hoort het?-vraag' heeft alles te maken met de visie die men heeft op democratie en de rol van de overheid daarin. We komen hierop terug in de slotparagraaf over 'responsieve democratie'.

### Profiel van strategisch vermogen, 'early warning' systeem en strategische opties naar type beleidsvraagstuk

Het door ons ontwikkelde handelingskader omvat drie kernbegrippen: het strategisch vermogen van een overheidsorganisatie, 'early warning' en strategische opties. In hoofdstuk 8 (figuur 3, p. 130) zijn deze begrippen als volgt in beeld gebracht:



Deze concepten kunnen worden uitgewerkt al naar gelang het type beleidsvraagstuk.

#### *A: ongetemde beleidsvraagstukken*

De kern van het strategisch vermogen bij ongetemde beleidsvraagstukken is dat de overheid de relatie tussen kennis en beleid inricht op een manier die openingen biedt voor contraire wetenschappelijke inzichten. Bovendien moet een te sterke politisering van het kennisdebat worden voorkomen. Dat kan onder meer door het publieke debat over de in het geding zijnde waarden en belangen te faciliteren. De politieke risico-analyse moet achterhalen welke kwetsbaarheden er zijn, bijvoorbeeld in de relatie tussen kennis en beleid, en wat de beleidsmatige en politieke implicaties hiervan kunnen zijn. Continue monitoring van de 'gemoedstoestand' onder het publiek is van groot belang, vooral op beleidsterreinen die sterk onderhevig zijn aan golfbewegingen in de publieke opinie. Ook komen risico-analyses in aanmerking voor specifieke beleidsdossiers die de inzet van contramobilisatiepogingen zouden kunnen worden.

Bij ongetemde beleidsvraagstukken komt een interactieve beleidsstijl in aanmerking. De belangrijkste strategische handelingsopties zijn het voeren van een dialoog en het creëren of faciliteren van virtuele beleidsgemeenschappen

#### *Ad B: Getemde beleidsvraagstukken*

Bij getemde beleidsvraagstukken is het belangrijk dat de overheid de gevoelens en probleempercepties weet op te vangen die leven op de 'werkvloer' van het beleid. Dit betekent voor het strategisch vermogen dat de overheid niet alleen is ingesteld op institutioneel overleg met belangenorganisaties, maar ook kanalen heeft geschapen die nodig zijn om een luisterend oor te leggen (rechtstreeks) bij de professionals en doelgroepen. Bij beleidsvraagstukken met een hoge kennisintensiteit is het daarnaast van belang te blijven nagaan of contraire inzichten in een 'wetenschappelijke onderstroom' aanwezig zijn. Monitoring van de 'gemoedstoestand' is ook bij dit type problemen belangrijk, maar omdat de impulsen hierbij vooral afkomstig zijn van de 'werkvloer' van beleid moet de signalering in het bijzonder hierop worden gericht.

Bij getemde vraagstukken staat het relatiemanagement centraal met de professionals en doelgroepen. In eerste instantie is een 'luisterende dialoog' toereikend; bij opkomende problemen kan deze dialoog worden opgeschaald naar de mogelijkheid van aanpassing van beleid.

#### *Ad C: Beleidsvraagstukken met een mengvorm van getemd en ongetemd*

Bij beleidsvraagstukken die een mengvorm zijn, is een politieke risico-analyse aan te bevelen om bijvoorbeeld na te gaan of een beleidsvraagstuk dat de overheid als 'getemd' beschouwt door koppeling met controversiële vraagstukken met een bredere reikwijdte ongetemd kan worden. Kern is dat wordt voorkomen dat een dode hoek ontstaat ten aanzien van andere manieren om het probleem te definiëren. Potentiële risicofactoren daarbij zijn gebrek aan kennis, nieuwe actoren en tijd. Evenals bij de getemde vraagstukken moet het early warning system in belangrijke mate zijn ingesteld op de communicatie met de professionals en doelgroepen in het veld. Zij zijn immers in staat om signalen te herkennen die kunnen wijzen op een patroon waarbij de ongetemde aspecten van een probleem worden geactiveerd. Relatiemanagement en communicatie met professionals en doelgroepen zijn ook bij deze categorie problemen belangrijke handelingsopties. Deze kunnen worden opgeschaald naar consultaties over aanpassing van beleid of over de keuze van specifieke maatregelen.

### **Plaatsbepaling online communicatiestrategieën in een departementale context**

De inzet van veelbelovende online communicatiestrategieën kan worden geplaatst in de departementale context. Hierbij zijn twee ontwikkelingen relevant. De eerste zijn ontwikkelingen in de

omgeving van de overheidsorganisatie die in dit onderzoek zijn belicht. De tweede is het streven om overheidscommunicatie van de marge naar het hart van het beleid te laten verschuiven, zoals is geformuleerd door de commissie Wallage.

In de overheidscommunicatie die is te beschouwen als een schakel tussen de overheid en de samenleving zijn twee dimensies te onderscheiden. De eerste is de mate waarin interne communicatie plaatsvindt en de tweede de mate van externe communicatie. De extreme waarden van deze dimensies zijn relatieve hoge of relatieve lage mate van communicatie. De combinatie van deze dimensies levert vier ideaaltypen op die schematisch in onderstaande tabel zijn geplaatst.

Elk van de ideaaltypische invullingen van de rol van communicatiemedewerker en de verschillende vormen van online communicatie zijn een optie in de praktijk. De keuzen die kunnen worden gemaakt zijn afhankelijk van de specifieke organisatorische context waarin de communicatiemedewerker functioneert.

Mate van externe communicatie	Relatief laag	Relatief hoog
Mate van interne communicatie		
Relatief hoog	Beleidsmatige communicatiemedewerker	Coproducerende communicatiemedewerker
Relatief laag	Traditionele voorlichter	Communicatie adviseur

### Responsieve democratie

Voor de politiek zijn twee strategieën te onderscheiden. De eerste strategie houdt in dat politici beter moeten luisteren naar burgers, maar dat het primaat onverkort moet liggen bij de representatieve democratie. De tweede strategie houdt in dat de representatieve democratie responsiever weet te functioneren, maar ook zoekt naar vormen van democratie, waarbij burgers directer worden betrokken bij de vorming en uitvoering van beleid. De casussen laten zien dat deze 'responsieve democratie' (dus ook een 'responsieve overheid') in allerlei contexten en op verschillende schaalniveaus kan worden gerealiseerd, in de context van scholen en andere maatschappelijke instellingen, op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau, met professionals, doelgroepen en burgers die zich op een andere titel door een bepaald probleem voelen aangesproken. Het gaat dus om een *meervoudige dialoog*.

In de casussen kwamen vooral twee vormen van een responsieve democratie naar voren. De eerste is de communicatie met doelgroepen en professionals op de werkvloer van maatschappelijke praktijken en instellingen: een 'luisterende dialoog' om de daar levende probleempercepties op te vangen en een dialoog gericht op aanpassing van beleid. De tweede vorm is meer gericht op de kritische discussie over kennis en normatieve uitgangspunten bij complexe beleidsproblemen, zoals energiebeleid en klimaatverandering.

De combinatie van een representatieve democratie met meer directe vormen van responsieve democratie levert spanningen op. De traditionele partijdemocratie heeft een andere logica dan de democratie van de maatschappelijke dialoog. Die spanning kwam in de casussen bijvoorbeeld naar voren als het gaat om de rol van ambtenaren in online discussies.



# 1 PROBLEEMSTELLING EN OPZET

## 1.1 AANLEIDING

De aanleiding voor dit onderzoeksvorstel is de opkomst van Web 2.0 als een relatief nieuwe vorm van internet, en de wijze waarop burgers Web 2.0 gebruiken in hun reactie op door de overheid genomen dan wel voorgestelde beleidsmaatregelen. Web 2.0 wordt ook wel het sociale web genoemd, waarbij het accent vooral ligt op het delen van kennis, informatie en ervaringen (in woord, beeld en geluid) in wisselende, maar relatief open virtuele gemeenschappen van gelijkgestemden en gelijkgezinden zoals Hyves, MSN, YouTube en Facebook. De mogelijkheden die Web 2.0 biedt, zijn verschillende malen door burgers en groepen van burgers ingezet om zichzelf als tegenmacht te organiseren, waardoor deze toepassingen een belangrijke rol vervullen in processen van mobilisatie en contramobilisatie. Voorbeelden zijn de vaccinatiecampaagne tegen baarmoederhalskanker, de Mexicaanse griepandemie maar ook het scholierenprotest tegen de 1040 uren norm. Telkens weer hebben deze door Web 2.0 gefaciliteerde mobilisatie en contra-mobilisatiepogingen de verantwoordelijke departementen (bijvoorbeeld OCW, VWS) alsmede kennisinstututen (RIVM) en uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld de GGD) verrast. Gebleken is dat de gangbare aanpak in de overheidscommunicatie niet langer meer het gewenste resultaat oplevert in het licht van de zojuist beschreven ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen staan echter niet op zichzelf maar verbinden zich met andere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen die ertoe geleid hebben dat sommige groepen van burgers kritisch staan ten opzichte van de claims die door gevestigde instituties zoals de politiek en de wetenschap worden verwoord. Voor de overheidscommunicatie is het wenselijk en steeds meer noodzakelijk om alternatieve strategieën te ontwikkelen, waardoor eerder en beter geanticipeerd dan wel gereageerd kan worden op wellicht sluimerende politieke en maatschappelijke veenbranden die via Web 2.0 een kanaal krijgen om zich te manifesteren. Dit stelt andere eisen aan het te voeren overheidscommunicatiebeleid en aan het ontwikkelen van nieuw beleid.

## 1.2 DOEL EN PROBLEEMSTELLING

Op grond van bovenstaande aanleiding is het doel van het onderzoek:

- Een analyse van (contra)mobilisatiepogingen die door groepen van burgers worden ondernomen als reactie op voorgesteld dan wel uitgevoerd overheidsbeleid teneinde op grond hiervan de parameters te kunnen definiëren van een 'early warning system';
- Een analyse van de wijze waarop overheden tot op heden hebben gereageerd op deze contramobilisatiepogingen van burgers en welke lessen zij voor het te voeren overheidscommunicatiebeleid en het beleidsontwikkelingsproces naar aanleiding van de ontstane strategische verrassingen hebben getrokken;
- De ontwikkeling van een palet van de strategische opties ten aanzien van het te voeren overheidscommunicatiebeleid en het beleidsontwikkelingsproces die overheden in principe ter beschikking staan;

- De beoordeling van deze strategische opties aan de hand van een op te stellen normatief kader waarin bijvoorbeeld oog is voor de verschillende risico's die aan elk van deze opties kleven.

Op grond hiervan kunnen de volgende onderzoeksvragen worden geformuleerd:

6. Welke factoren beïnvloeden succesvolle, op web 2.0 gebaseerde (contra)mobilisatiepogingen van verontruste burgers naar aanleiding van voorgenomen dan wel in uitvoering zijnde overheidsbeleid?
7. Op welke wijze hebben overheden in hun communicatiebeleid en de verdere vormgeving van het beleid gereageerd op deze (contra)mobilisaties en welke factoren waren hierbij van vitaal belang?
8. Hoe kunnen deze factoren worden vertaald ten gunste van de ontwikkeling van een 'early warning system'?
9. Welke mogelijke strategische opties staan overheden ter beschikking om adequaat te kunnen reageren dan wel anticiperen op deze (contra)mobilisatiepogingen?
10. Welke elementen in een nader op te stellen normatief kader stellen ons in staat om een oordeel uit te spreken over de mogelijke bruikbaarheid van deze opties?

### 1.3 OPZET EN WERKWIJZE

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden zal eerst een literatuurstudie worden verricht, waarbij getracht wordt in kaart te brengen welke factoren van invloed zijn op de mate waarin burgers hun stem laten klinken en daarbij gebruik maken van web 2.0 technologieën. In hoofdstuk 2 zal deze vraag beantwoord worden. Alvorens echter te kunnen analyseren hoe overheden op deze pogingen, in concreto, hebben gereageerd, moeten we ons de vraag stellen waarom ze hebben gereageerd zoals ze hebben gereageerd. Daartoe hanteren we het concept van de strategische verrassing zoals dat ook al in ander maar soortgelijk onderzoek (Bekkers et al. 2009) is gebruikt. In dat onderzoek *De digitale lont in het kruitvat* werd betoogd dat web 2.0 burgers steeds gemakkelijker, sneller en op grotere schaal in staat stelt om zichzelf als groep te organiseren teneinde de politieke agenda te beïnvloeden of vraagtekens te stellen bij het beleid. Het organisatievermogen dat door deze technologie werd gefaciliteerd en het onzichtbare karakter van deze mobilisatiepogingen, alsmede het ontstaan van allerlei 'crossover effecten' tussen deze nieuwe en klassieke media en tussen individueel opererende of in kleine groepjes opererende burgers en de meer gevestigde belangenorganisaties, zorgden ervoor dat beleidsmakers in toenemende mate geconfronteerd werden met 'strategische verrassingen'. In hoofdstuk 3 wordt de aard van deze strategische verrassingen beschreven. Tevens laten we in dit hoofdstuk zien wat mogelijke reactiepatronen hierop zijn en welke vragen gesteld moeten worden om deze reactiepatronen te kunnen beoordelen. Dit hoofdstuk 3 wordt afgerond met een analysekader dat we vervolgens gebruiken voor het doen van een aantal case studies. Daarmee wordt het theoretische deel van dit onderzoek afgesloten.

Daarmee komen we bij het meer empirische deel van het onderzoek. Om te kunnen bepalen wat geijkte reactiepatronen zijn en hoe deze moeten worden beoordeeld, moeten we eerst inzicht hebben in de wijze waarop mobilisatiepogingen door burgers concreet en feitelijk zijn verlopen. Daartoe zijn



drie case studies verricht. Deze case studies zijn in overleg met de opdrachtgever geselecteerd.

Geselecteerd zijn:

- het protest door scholieren tegen de 1040 uren norm;
- het protest van burgers tegen de Q-koorts
- het klimaatdebat, waarbij veronderstellingen achter het klimaatbeleid ter discussie werden gesteld.

Binnen elke casus zijn relevante achtergronddocumenten bestudeerd, terwijl ook gesprekken zijn gevoerd met betrokken beleidsmakers, zowel binnen als buiten de betrokken departementen alsmede met vertegenwoordigers van belanghebbende en betrokken organisaties. Bijlage 1 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen die in het kader van het casuonderzoek zijn geïnterviewd. Op grond van deze informatie heeft een beschrijving en analyse van de casus plaats gevonden. Een weergave van deze bevindingen is aan te treffen in de hoofdstukken 4 tot en met 6. In hoofdstuk 4 wordt de 1040 uren norm beschreven en geanalyseerd, in hoofdstuk 5 wordt een soortgelijke exercitie uitgevoerd voor het klimaatdebat, terwijl de rij wordt gesloten door de Q-koorts die in hoofdstuk 6 is beschreven.

Ook al is elke case uniek, toch zijn er wel degelijk conclusies te trekken op basis van een vergelijking. In de vergelijking van relevante overeenkomsten en verschillen wordt niet gestreefd naar statistische generaliseerbaarheid maar naar analytische generaliseerbaarheid. Hiermee bedoelen we dat het gelet op de kleine hoeveelheid cases (n=3) en de variëteit in de cases niet mogelijk is om algemeen geldige uitspraken te doen. Echter, deze vergelijking maakt het wel mogelijk om processen beter te begrijpen, waardoor juist op grond van dit begrip conclusies en aanbevelingen kunnen worden gedaan die verder reiken dan de individuele drie cases. Een vergelijking van deze drie cases vindt plaats in hoofdstuk 7.

Tot slot wordt in hoofdstuk 8 de probleemstelling beantwoord. Aan de hand van de inzichten uit de theoretische hoofdstukken 2 en 3 en de empirische hoofdstukken 4 tot en met 7 wordt aangegeven, welke lessen getrokken kunnen worden uit de bestudeerde mobilisatiepogingen om uitspraken te kunnen doen over het strategische vermogen van beleidsvoerende organisaties of organisatieonderdelen. Op grond hiervan worden aanbevelingen gedaan over de mogelijke inrichting van een 'early warning system', de mogelijke strategische opties die beleidsmakers ter beschikking staan en wordt een oordeel gegeven over de kwaliteiten van deze opties. Dit alles tegen de achtergrond van een veranderend politiek en maatschappelijk landschap, waarbinnen een aantal vertrouwde instituties die altijd zin en stabiliteit hebben gegeven aan beleidsprocessen aan betekenis hebben ingeboet.

Tenslotte zijn de uitkomsten van het onderzoek besproken met een aantal geselecteerde deskundigen. In deze gesprekken (zie bijlage 1) zijn de conclusies en aanbevelingen getoetst met het oog op nadere aanpassing op onvolledigheden of onjuistheden en met het oog op verdere inhoudelijke verfijning.



## 2 DE CONTEXT VAN MICROMOBILISATIE: INSTITUTIES OP DRIFT

### 2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk richten we ons op de vraag, waarom burgers gebruik maken van het internet en van allerlei webtoepassingen om zich te organiseren en aandacht te vragen voor hun wensen, verlangens en belangen. Processen van micro-mobilisatie staan niet op zichzelf maar zijn het product van maatschappelijke processen die elkaar versterken. In dit hoofdstuk trachten we deze processen te beschrijven. Ten eerste willen we stilstaan bij een aantal relevante sociologische ontwikkelingen die hebben geleid tot de opkomst van een steeds mondiger wordende burger. Ten tweede kunnen we denken aan een aantal politiek-bestuurlijke ontwikkelingen op grond waarvan de vraag kan worden gesteld, of burgers zich nog wel voldoende begrepen voelen door de klassieke instituties van de representatieve democratie en welke gevolgen dit heeft voor het gezag van de overheid. Ten derde zien we dat de toegenomen penetratie van netwerktechnologie ervoor zorgt dat burgers steeds vaker deze mogelijkheden inzetten om hun stem te laten klinken. Tenslotte zien we dat ook de rol van wetenschappelijk kennis aan erosie onderhevig is, hetgeen gevolgen heeft voor de wijze waarop die kennis door burgers wordt gewaardeerd. Dit laatste heeft bovendien gevolgen voor de waardering van het te voeren beleid. Immers de belangenafweging die aan beleid ten grondslag ligt, wordt mede gevoed door kennis en informatie.

Deze schets van deze ontwikkelingen heeft niet de pretentie om een volledig beeld te geven van het decor waartegen de opkomst van micromobilisatie moet worden begrepen. Belangrijker is te begrijpen wat - op hoofdlijnen - relevante ontwikkelingen zijn. Juist het feit dat deze ontwikkelingen bij elkaar komen, zorgt ervoor dat een interessante voedingsbodem ontstaat voor processen van micromobilisatie. Het is deze context die van belang is om de later in hoofdstuk 3 geschetste anatomie van de strategische verrassing beter te kunnen begrijpen. Strategische verrassingen ten gevolge van micromobilisatie kunnen deels begrepen worden als uitkomst van de processen die in dit hoofdstuk worden beschreven. Dit biedt ons niet alleen inzicht in de vraag, waarom strategische verrassingen ontstaan, maar laat ook mogelijkheden zien om er beter op te anticiperen.

### 2.2 DE GEËMANCIPEERDE BURGER

De toegenomen individualisering van de samenleving kan worden gezien als een belangrijke drijfveer voor burgers om politieke aandacht op te eisen. Kenmerkend voor het proces van individualisering is dat burgers een grotere autonomie hebben weten te verwerven in de mate waarin ze zelfstandig beslissingen kunnen nemen en voor hun eigen specifieke belangen weten op te komen (.....). Individualisering leidt tot de opkomst van de zogenaamde geëmancipeerde en mondige burger, ook al kunnen hierbij een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste geldt dit proces van emancipatie niet voor alle burgers. Niet iedereen beschikt in gelijke mate over of heeft toegang tot relevante hulpbronnen (bijvoorbeeld kennis, informatie, contacten) die nodig zijn om daadwerkelijk zijn stem te kunnen laten klinken. Sociale en economische ongelijkheid speelt hierin nog steeds een rol. Ten tweede is er in veel gevallen sprake van 'monitorial citizenship' (Schudson, 1998). In principe stellen burgers zich passief op in hun relatie tot de overheid. Ze komen slechts in het geweer wanneer

vitale belangen in het geding zijn. Dit heeft ook iets te maken met het feit dat burgers relatief cynisch zijn over het vermogen van de overheid om ruimte te laten voor andere geluiden en deze ook mee te nemen in hun afwegingen (Berman, 1997). Om te bepalen of daadwerkelijk vitale belangen in het geding zijn, volgen ze de bewegingen van de overheid wel kritisch. De media spelen hierin een belangrijke rol. De vraag of vitale belangen in het geding zijn wordt mede bepaald door het algemeen politieke en maatschappelijke klimaat ('national mood') ten aanzien van bepaalde kwesties dan wel het vertrouwen dat burgers in dit geval schenken aan de overheid (Bekkers et al, 2009). Vaak zijn het zogenaamde 'triggering events' of 'focussing events' (cfr. Birkland, 1998) die ervoor zorgen dat de sluimerende onvrede ten aanzien van de rol van de overheid op bepaalde terreinen vlam vat (Bekkers et al, 2009).

Dit proces van individualisering gaat hand in hand met een ander proces. De toegenomen zelfstandigheid van burgers hangt mede samen met het functieverlies van een aantal gevestigde instituties (bijvoorbeeld kerk, gezin, school, politieke partijen) in onze samenleving die ons dagelijkse denken en handelen verregaand beïnvloeden. Kenmerkend voor instituties is dat zij een belangrijke zingevende en socialiserende functie hebben. Ze spelen een belangrijke rol in de overdracht van waarden en normen op grond waarvan burgers en groepen van burgers handelen. Aan de ene kant geeft dit stabiliteit en overzicht, aan de andere kant beperken deze instituties de mate waarin (groepen van) burgers zelfstandig kunnen beslissen. In de Nederlandse geschiedenis zien we dat de vorming van deze instituties vooral geschraagd werd door de verschillende levensbeschouwelijke zuilen (protestanten, katholieken, socialisten en liberalen) die Nederland gekend heeft. Het proces van ontzuiling dat vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden, heeft ertoe bijgedragen dat burgers in hun gedrag en in hun keuzen een steeds grotere vrijheid aan de dag konden leggen en zich in hun keuzen veel minder laten leiden door de waarden die in bepaalde instituties worden belichaamd (Zijderveld, 1987; Putnam, 1993; 2000). Het gevolg is dat het vanzelfsprekende gezag van deze instituties, en dat geldt ook voor de overheid als institutie, de afgelopen jaren fors aan betekenis heeft ingeboet.

Daarnaast geldt dat nog twee andere factoren hun steentje hebben bijgedragen aan dit proces van individualisering. Daarbij kunnen we denken aan het toegenomen welvaartsniveau en de toegenomen opleidingsgraad van de gemiddelde werknemer, waardoor in termen van Maslow (1943) een verschuiving heeft plaatsgevonden van de noodzaak om te voorzien in primaire levensbehoeften naar het zoeken naar vormen van persoonlijke, dus individuele ontplooiing en participatie.

Ondanks deze toegenomen individualisering en mondigheid opereren burgers in een samenleving die steeds complexer en dynamischer is geworden. Niet voor niets wordt vaak gesproken over het netwerkkarakter van onze samenleving, terwijl de schaal waarop allerlei maatschappelijke processen zich afspelen (bijvoorbeeld consumptie en productie) een steeds mondialer karakter hebben. Mede door de opkomst van allerlei moderne technologieën en een toegenomen mobiliteit van mensen, zien we dat afstand aan betekenis heeft ingeboet (Castells, 1996, 1997). Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop burgers hieraan duiding geven en in staat zijn om een eigen identiteit te verwerven. Zijn burgers in staat om betekenis te geven aan een wereld waarin om de woorden van Zygmund Bauman (2000) te gebruiken, onze alledaagse leven en werken vloeibaar is geworden en 'alles met alles lijkt samen te hangen'? Bauman spreekt in dit verband over 'liquid modernity'. Het gevolg is een toegenomen interdependentie die ook allerlei risico's met zich meebrengt (Castells, 1996; Beck, 1999). Dit kan aanleiding geven tot gevoelens van onzekerheid. Alleen is het interessant om te zien of burgers in staat zijn met deze onzekerheid om te gaan. Volgens sommigen sociologen hebben burgers maar ook overheden de neiging om risico's zoveel mogelijk uit te sluiten, deels ook onder

verwijzing naar de mate waarin nieuwe technologieën en nieuwe kennis ons daarbij de helpende hand kunnen bieden (Beck, 1999; Boutelier, 2002). Burgers koesteren in veel gevallen de utopie van veiligheid, daarbij sterk leunende op en kijkende naar de overheid die dit mogelijk moet maken, terwijl het complexe, dynamische en interdependente karakter van onze samenleving dit nagenoeg onmogelijk maakt.

### **2.3 DE KLOOF TUSSEN BURGER EN BESTUUR**

De toegenomen mondigheid van de burger heeft ook zijn gevolgen voor de mate waarin de gevestigde instituties van de representatieve democratie nog in staat zijn om hun politieke gezag te laten gelden. Kenmerkend voor het politieke proces is dat er sprake is van een gezaghebbende toebedeling van waarden voor de samenleving als geheel (Easton, 1965). De vraag is echter of dit politieke proces nog wel als voldoende gezaghebbend wordt ervaren. In ieder geval kunnen daar vraagtekens bij worden gesteld. Laten we enkele van deze vraagtekens kort adresseren.

Ten eerste moet worden gewezen op de discussie over het vertrouwen dat burgers hebben in de politiek en in de overheid. Dit vertrouwen is lange tijd relatief hoog geweest, zeker als we het vergelijken met andere landen. Tegelijkertijd kunnen we stellen dat dit vertrouwen in de politiek wel aan het dalen is. Dit laten recente cijfers van het Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP, 2009) zien. Ten tweede kunnen we wijzen op het afnemende belang dat wordt gehecht aan bepaalde ideologische schema's op grond waarvan richting wordt gegeven aan de aanpak van bepaalde maatschappelijke vraagstukken. De afgelopen jaren zijn de programmatische verschillen tussen de grote politieke partijen in Nederland steeds kleiner geworden, omdat CDA, VVD, PvdA, D66 en zelfs GroenLinks steeds meer een liberale koers gingen varen. Dit ging tevens gepaard met een proces waarin het persoonlijke element steeds belangrijker werd in de presentatie van deze politieke partijen en hun standpunten. De opkomst van politieke partijen die gegroepeerd zijn rondom een bepaalde persoon (Lijst Fortuyn, TON van Rita Verdonk en de PVV van Geert Wilders) illustreert dit. Het belang van dit persoonlijke element wordt, ten derde, versterkt door het feit dat politiek en media steeds intensiever met elkaar verstrengeld zijn geraakt. Er is sprake van een gemedialiseerde democratie waarin politieke processen zich vooral manifesteren in de wijze waarop de media hierover berichten (Bennett & Entman, 2001). Het beeld dat burgers van politici en het politieke proces hebben, wordt vooral bepaald door het beeld dat de media hiervan schetsen. Vandaar dat beelden en framing steeds belangrijker worden in de wijze waarop burgers kennis nemen van politiek.

In de wijze van berichtgeving van de media over politiek speelt de zogenaamde medialogica een belangrijke rol (Meyer, 2002; RMO, 2003). Kenmerkend voor deze logica is de neiging die veel media hebben om in hun berichtgeving aandacht te schenken aan bijzondere en onverwachte gebeurtenissen die vaak teruggebracht worden tot een in het oog springend detail, tot persoonlijke en gedramatiseerde ervaringen en waarover in binaire termen wordt gerapporteerd (goed versus kwaad, groot versus klein enzovoort). Vandaar dat vraagtekens moeten worden gesteld bij de kwaliteit van het beeld dat wordt geschetst. Daar staat tegenover dat politici vaak graag gebruik maken van het platform dat de media bieden. De media bieden namelijk toegang tot grote groepen van burgers. Kortom, het contact dat politici en burgers met elkaar hebben verloopt grotendeels via de media, maar het is de vraag wat de kwaliteit van dit contact is. Vandaar dat sommigen spreken over de zogenaamde 'dramademocratie' (Elchardus 2002).

Mede door het afnemende belang van ideologie en de toegenomen verpersoonlijking van de politiek zien we dat vooral politieke partijen het zwaar hebben. Dit is een vierde relevante factor. Een indicator

daarvoor is het ledental van deze politieke partijen. In bredere zin verwijst dit naar de rol van politieke partijen als een belangrijke intermediair in de relatie tussen politiek en burger. Volgens sommigen zijn politieke partijen in toenemende mate niet in staat om deze intermediaire rol te vervullen (Barber, 1984). Er zou sprake zijn van functieverlies, waarbij vooral wordt gewezen op de agenderende en mobiliserende rol van deze politieke partijen. Politieke partijen spelen namelijk vanoudsher een belangrijke rol in het agenderen en kanaliseren van verlangens, wensen en voorkeuren die in de samenleving worden geuit. Wanneer zij niet of onvoldoende in staat zijn om als doorgeefluik te fungeren, dan zoeken burgers naar andere wegen en andere kanalen om deze wensen en voorkeuren kenbaar te maken.

Tenslotte is nog een andere factor van belang die een rol speelt in de onvrede die burgers voelen in de wijze waarop de politiek hun belangen en wensen representeert. Deze factor wordt ook wel de verplaatsing van de politiek genoemd (Bovens e.a., 1995; Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). Als politiek betrekking heeft op de gezaghebbende toedeling van waarden voor de samenleving als geheel, dan waren wij lange tijd gewoon om in de richting van Den Haag te kijken als de plek waar deze toedeling plaatsvond. Daar zetelt immers de regering, daar staat het parlement, dat is de zetel van het politieke bedrijf, daar staat het hoofdkantoor van De Nederlandse Staat. Dit vormde een duidelijke, aanwijsbare plek waarmee burgers zich konden identificeren. De praktijk van de afgelopen twintig jaren laat echter zien dat de gezaghebbende toedeling van waarden niet langer meer in Den Haag plaatsvindt. Ze is vanuit het centrum van de staat verschoven naar andere plekken in de samenleving, naar andere domeinen of naar bovenationale gremia. Denk daarbij aan processen van decentralisatie ten gunste van gemeenten, provincies maar ook zelfstandige bestuursorganen, naar allerlei organisaties die actief zijn op het maatschappelijk middenveld zoals woningbouwcorporaties, naar de markt of naar het bedrijfsleven (privatisering en liberalisering), naar de Europese Commissie of naar bijvoorbeeld een Wereld Handelsorganisatie. Door deze verschuiving, ten gevolge van een formele dan wel sluipende overdracht van formele en informele taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, is ook het probleemoplossende vermogen van de staat dan wel van de politiek verschoven. Deze verplaatsing van de politiek naar andere delen van onze samenleving leidt ertoe dat de aanpak van maatschappelijke vraagstukken in veel gevallen afhankelijk is van de medewerking en de inzet van een groot aantal publieke, semi-publieke en private partijen die zich vaak op verschillende lagen bevinden. Kenmerkend voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, zoals de fileproblematiek of de aanpak van veiligheid en leefbaarheid in buurten, is het netwerkachtige karakter ervan dat duidelijk maakt dat betrokken partijen in een horizontale verhouding ten opzichte van elkaar staan. Het is echter de vraag of burgers hiervan wel voldoende doordrongen zijn. Zij benadrukken daarentegen het verticale karakter in de aanpak van deze problemen, waarbij de overheid wordt gezien als de centrale probleemoplosser die vanuit een bovengeschiede positie leiding geeft aan de aanpak van deze vraagstukken. Daarin worden ze gesteund omdat binnen de overheid, juist vanuit het principe van het primaat van de politiek, het beleidsproces verticaal is georganiseerd: het is de politiek die de doelen van het beleid vaststelt.

## **2.4 DE DIGITALE BURGER 2.0**

Het interessante is dat vooral de penetratie van het internet en het World Wide Web in de haarvaten van de samenleving burgers de mogelijkheden biedt om zich razend snel te organiseren. Het verbindende vermogen van deze technologie zorgt ervoor dat zelforganisatie door middel van

communicatie mogelijk wordt. Vooral de opkomst van het zogenaamde sociale web, ook wel Web 2.0 laat dit zien (O'Reilly, 2004; 2005; Boulos & Wheeler, 2007). In de eerste generatie van webtoepassingen ging het vooral om het relatief eenzijdig en statisch toegankelijk maken van informatie en kennis via een website en om de één-op- één uitwisseling van ervaringen, kennis, informatie en andere vormen van communicatie. In het geval van Web 2.0 gaat het vooral om relatief open netwerken van gelijkgezinden en gelijkgestemden ('peers') die bereid zijn om kennis, informatie, ervaringen en contacten met elkaar te delen (Benkler, 2006). Juist door het radicaal delen hiervan zijn deelnemers aan een dergelijk netwerk in staat om nieuwe kennis en nieuwe informatie te genereren, al naar gelang hun eigen inzichten, voorkeuren en wensen. In het jargon wordt dit 'crowd sourcing genoemd': gebruik maken van de kennis die in een groep van verbonden of nog te verbinden personen aanwezig is. Het open karakter van dit uitwisselingsproces zorgt ervoor dat er sprake kan zijn van een proces van coproductie, 'peer production' of co-creatie. In sommige gevallen is er sprake van creatieve concurrentie waardoor soms nieuwe kennis en informatie kan ontstaan. Immers bestaande kennis en informatie wordt uitgedaagd vanuit ander gezichtspunten en ervaringen, nieuwe kennis wordt ingebracht waardoor bepaalde probleemdefinities of aanpakken verrijkt worden (Teisman, 1997; De Kerckhove, 1997). Co-creatie veronderstelt interactie en het is juist die interactie die gezocht wordt door ten eerste zaken voor een ieder transparant en toegankelijk te maken en ten tweede door mensen uit te nodigen hierop te reageren (Frissen e.a., 2006). Voor de beleidsmakers kan dit interessante kansen bieden. Het biedt hen de mogelijkheid om geconfronteerd te worden met andere perspectieven, andere kennis en informatie dan de perspectieven, kennis en informatie die worden ingebracht in het gevestigde en daardoor ook vaak gesloten ('ijzeren') overleg- en consultatiecircuit, waarin vooral de gevestigde partijen worden gehoord. Op deze manier worden burgers nadrukkelijk niet alleen gezien als een bron van kennis en informatie die ontsloten kan worden, maar ook als relevante actoren die vanwege hun ervaringen en perspectieven actief betrokken kunnen worden in beleidsprocessen.

Tevens zien we dat de aard van het communicatieproces verandert. Er is in veel gevallen sprake van 'instant' communicatie waarbij velen met velen tegelijkertijd communiceren (many-to-many communication). Deze vormen van instant communicatie zijn ten eerste mede mogelijk gemaakt door de toegenomen verwerkingscapaciteit van de telecommunicatie-infrastructuur en van allerlei apparaten (handhelds, mobiele telefoon, laptop etc.) en ten tweede door het toegenomen gebruik van allerlei vormen van mobiele communicatie (o.a. wifi) (Stanyer, 2006). Dit leidt tot realtime communicatieprocessen waarin informatie, kennis, ervaringen en contacten 'any time, any place anywhere' kunnen worden ontsloten. Tenslotte zien we dat de communicatie die plaatsvindt steeds meer een multimediaal karakter heeft. Het gaat niet langer meer alleen om de uitwisseling van tekst maar ook om de uitwisseling van beelden en geluiden, al dan niet in combinatie met tekst. Vooral beelden zijn belangrijk, omdat beelden heel sterk uitdrukking kunnen geven aan de wijze waarop iemand bepaalde zaken heeft ervaren of heeft beleefd. Immers, een beeld zegt meer dan 1000 woorden. Dit laatste wordt vergemakkelijkt door het feit dat steeds meer mobiele communicatieapparatuur is uitgerust met een foto- of videofunctie; foto's en video's die door de toegenomen bandbreedte van de infrastructuur gemakkelijk kunnen worden uitgewisseld. Web 2.0 wordt ook wel gezien als een metafoor waarin technologische en sociale ontwikkelingen bij elkaar komen. Die sociale ontwikkelingen worden niet alleen bepaald door de idee van interactie, maar ook door het feit dat het belang van de zogenaamde digitale kloof in toenemende mate wordt gerelativeerd. Aanvankelijk ging deze kloof nog over de vraag wie heeft er wel en niet toegang tot het internet. Toegang werd voornamelijk gedefinieerd in termen van wie heeft in fysieke of sociaal-

economische zin toegang tot computerapparatuur en computernetwerken. Ook de vraag naar de verdeling van de vaardigheden die nodig zijn om deze apparatuur te bedienen, werd daarbij aan de orde gesteld (Van Dijk & Hacker, 2003; Van Dijk et al, 2006). Deze vraag is nog steeds relevant. Toch zien we dat het accent veel meer komt te liggen op de mate waarin burgers maar ook politici, beleidsmakers en ambtenaren beschikken over de noodzakelijke informatie-verwerkingsvaardigheden (zoeken en interpreteren van digitale gegevens en informatie). Interessant in dat verband is de observatie dat burgers die politiek actief worden, in toenemende mate burgers zijn die opgegroeid zijn met de mogelijkheden die het internet en het WWW bieden. Groepen van burgers die na 1990 zijn geboren en die getypeerd kunnen worden als de 'generatie Einstein', als 'digital natives', als 'de generatie always on'. Het feit dat het internet een onlosmakelijk en vanzelfsprekend aspect is van hun alledaagse leefwereld, beïnvloedt daarmee ook de wijze waarop zij maatschappelijk en politiek actief willen zijn. In die zin maken ze optimaal gebruik van de mogelijkheden die deze moderne media hen bieden.

## **2.5 DE ONTTROONDE WETENSCHAP**

In onze huidige samenleving is kennis en de rol van kennisproducenten niet langer meer onomstreden. De wetenschap als bron van onafhankelijke en betrouwbare kennis is in sommige gevallen van haar troon gestoten. Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop burgers naar de rol van kennis in politieke afwegingsprocessen kijken en de gezaghebbendheid van de kennis waarnaar wordt verwezen ter legitimatie van bepaalde politieke of beleidsmatige beslissingen. Verschillende overwegingen zijn in dit geval van belang.

Ten eerste zien we dat mede door het toegenomen waardenrelativisme (weer mede als gevolg van processen van individualisering en ontideologisering) ook de betekenis van wetenschap als een onaantastbare bron van waarheid voor politiek en beleid wordt gerelativeerd (Schneider & Ingram, 1997). We zien dit zeker terug bij de politieke discussie over bepaalde maatschappelijke problemen die een 'wicked' karakter hebben (Hoppe, 2009). Kenmerkend voor deze zogenaamde ontembare politieke problemen is dat er geen consensus bestaat over de kennis die noodzakelijk is om inzicht te krijgen in mogelijke oorzaken en de gevolgen van de problemen, in mogelijke aanpakken en de gewenste en ongewenste effecten van deze aanpakken. Daarnaast is er geen consensus over wat mogelijke beoordelingscriteria (en daar achterliggende waarden) zijn voor de beoordeling van deze aanpakken. Vaak zien we dat wetenschappers, beleidsmakers en politici refereren naar kennis die 'hun werkelijkheid' het beste representeert.

Ten tweede, en hiermee samenhangend, wordt hierdoor duidelijk dat kennis en informatie in politieke zin worden gebruikt om bepaalde belangen en opvattingen te verdedigen dan wel aan te vallen (Korsten, 1983). Een voorbeeld is de publieke discussie die al jaren wordt gevoerd over de berekeningsmodellen en de uitkomsten van deze modellen over de uitbreiding van Schiphol en de (geluids-) belasting van de directe leefomgeving.

Het politiek-strategische gebruik van kennis en de complexiteit van de werkelijkheid die immers voor meer dan een interpretatie vatbaar is, leidt er – ten derde - toe dat steeds vaker een beroep gedaan wordt op allerlei, zogenaamde onafhankelijke, deskundigen die op grond van hun ervaringen en kennis, tot taak hebben gezaghebbende interpretaties te geven (Reich, 1988). Maar ook hier geldt



weer dat de ene interpretatie kan worden ingeruild voor een ander interpretatie, zeker wanneer redacties van de media - al naar gelang hunnen eigen voorkeuren – verschillende soorten interpretaties voor het voetlicht brengen. Tegelijkertijd blijkt dat ook de onafhankelijkheid van de deskundigen vaak onderwerp van discussie is.

Ten vierde zien we dat, juist door de opkomst van het internet, relevante kennis en informatie zich niet langer bevindt tussen de muren van een universiteit of een ander kennisinstituut. Kennis is bij uitstek vloeibaar en trekt zich vaak weinig aan van de grenzen van een organisatie. We zien daarom dat het internet zelf kan worden gezien als een reusachtig kennisnetwerk dat in staat is niet alleen kennis te ontsluiten maar ook met elkaar te verbinden, zodat nieuwe kennis ontstaat (De Kerckhove, 1996). Vandaar ook dat rondom bepaalde maatschappelijke vraagstukken allerlei netwerken ontstaan waarin relevante kennis, informatie, zienswijzen en contacten worden gedeeld. Het internet is niet alleen een communicatiewisselingsinfrastructuur die het mogelijk maakt kennis te delen, het internet wordt daarnaast ook zelf gezien als een laagdrempelige, vrij toegankelijke en zelfstandige bron van informatie en kennis. En die bron wordt in toenemende mate gezien als een alternatief voor de kennis en informatie die door de gevestigde kennisinstituten worden aangereikt. Voor vooral kritische burgers biedt dit de mogelijkheid om 'zelf' op onderzoek te gaan, om zichzelf te laten informeren (SCP, 2010/2:3, 19); zeker als men twijfel heeft aan de juistheid en volledigheid van door 'officiële instanties' naar voren gebrachte kennis en informatie, zeker als die instanties een bepaald 'belang' hebben (SCP, 2010/2:21). Het gevolg is dat het vertrouwen dat burgers hebben in informatie steeds meer wordt gebaseerd op een vergelijking van bepaalde informatiebronnen en op de discussie over de informatie. Specialisten en wetenschappers worden nog steeds gezien als betrouwbaar, maar ze worden niet langer meer gezien als 'de' bron.

Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat de status van die kennis, de kwaliteit van die kennis een punt van aandacht is. Sommigen spreken in dit verband over de 'cult of the amateur' (Keen, 2007). We zien dat de gemeenschappen die actief zijn op het internet eveneens in staat zijn om 'hun werkelijkheid' te genereren op grond van met elkaar gedeelde inzichten.

Tenslotte zien we dat het toegenomen opleidingsniveau van mensen ertoe leidt dat burgers een relatief grote behoefte hebben aan specifieke maar laagdrempelige kennis die voor een breed publiek toegankelijk is. We noemen dit de popularisering van kennis, waarin de media een belangrijke rol spelen. Televisiezenders als Discovery and National Geographic springen hierop in. Maar ook hier kan het gebeuren dat de medialogica van invloed is op de wijze waarop kennis wordt aangeboden en in verband wordt gebracht met specifieke maatschappelijke problemen.

## **2.6 CONCLUSIE: DE SPRAAKMAKENDE BURGER EN HET GLAZEN HUIS VAN DE OVERHEID**

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat verschillende ontwikkelingen bijdragen aan de opkomst van processen van micromobilisatie. Zij vormen het decor. Dit decor laat zien dat een aantal vitale instituties in onze samenleving, zoals de 'politiek' maar ook 'de wetenschap' hun vanzelfsprekende gezag deels aan het verliezen zijn. Met als gevolg dat burgers, die steeds meer vrijheid hebben gekregen, steeds mondiger zijn geworden en steeds meer uitgerust met moderne technologie, zichzelf gaan organiseren buiten deze instituties om. In onderstaand schema trachten we dit nog een keer te verwoorden. Geconstateerd kan worden dat burgers steeds vaker trachten de teugels in eigen hand te nemen, waardoor een interessante kentering te bespeuren valt. Was in de jaren zeventig van de

vorige eeuw nog sprake van een spraakmakende overheid (Korsten, 1979) die burgers via specifieke en afgebakende procedures de kans gaf om hun stem te laten horen, veertig jaren later is het vooral de burger die zelf bepaalt wanneer hij/zij zijn stem verheft, buiten de gevestigde paden van allerlei formele inspraak- en consultatieprocedures om en daarbij zelf op zoek gaat naar informatie die immers via het internet vrij toegankelijk is.



**Figuur 1: Positionering van micromobilisatie in beleidsprocessen**

De metafoer van de spraakmakende burger kan worden aangevuld met een andere metafoer, namelijk die van de overheid als glazen huis. De zojuist geschetste ontwikkelingen hebben niet alleen gevolgen voor de rol en positie van de burger. Ze hebben ook gevolgen voor de rol en positie van de overheid in onze huidige samenleving. De overheid zetelt in toenemende mate in een glazen huis. Niet alleen door de toegenomen medialisering van politiek en beleid en ontbreken van verzuilde structuren die dempend werken, maar ook door de toegenomen mogelijkheden van burgers om zichzelf te (laten) informeren, zien we dat het reilen en zeilen van de overheid steeds transparanter is geworden. Dat laatste is deels ook het gevolg van een actiever openbaarheidsbeleid van diezelfde overheid. Transparantie zet niet alleen de deur open voor nieuwe verantwoordingsprocessen (van politieke naar maatschappelijke verantwoording) maar opent de deur ook voor een meer responsieve overheid. Het prikkelt namelijk burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties tot meedenken. Dit biedt ook kansen voor de wijze waarop overheden hun beleidsprocessen inrichten waardoor de legitimiteit van het beleid kan worden vergroot.

## 3 HET MANAGEMENT VAN STRATEGISCHE VERRASSINGEN

### 3.1 INLEIDING

Sociale media kunnen ervoor zorgen dat burgers zich razendsnel organiseren in een poging om politieke en maatschappelijke druk op de overheid uit te oefenen. In paragraaf 3.2 wordt aandacht besteed aan factoren die mobilisatieprocessen bij burgers in gang kunnen zetten en kunnen resulteren in 'strategische verrassingen' bij het openbaar bestuur en de politiek. Alvorens te bepalen hoe op deze strategische verrassingen kan worden gereageerd, is het zinvol om stil te staan bij de vraag die daaraan voorafgaat. Wat is de aard van deze verrassingen? Deze verrassingen hebben deels te maken met de bestaande praktijk van overheidscommunicatie, waarbij doorgaans weinig oog is voor de discussies die zich op het internet afspelen en waarbij het accent vooral ligt op het informeren van burgers. Om die reden zal in paragraaf 3.3 de bestaande praktijk van overheidscommunicatie worden gespiegeld aan een wenkend perspectief dat meer is toegesneden op communicatie in het huidige sociale medialandschap, waarin burgers zelf worden gezien als een belangrijke bron van informatie. Dat perspectief krijgt daarnaast meer reliëf door de rol van overheidscommunicatie nadrukkelijker te koppelen aan de verschillende fasen van de beleidscyclus en de rollen die burgers in die fasen doorgaans innemen. In paragraaf 3.4 wordt daartoe een poging ondernomen. Om als overheid eerder en beter te kunnen reageren op beleidsdiscussies die zich via sociale media manifesteren, zijn verschillende strategieën mogelijk. In paragraaf 3.5 worden deze strategieën belicht terwijl in paragraaf 3.6 wordt aangegeven hoe deze strategieën in normatieve zin beoordeeld kunnen worden. Tenslotte wordt in paragraaf 3.7 een samenvatting gegeven.

### 3.2 DE ANATOMIE VAN DE STRATEGISCHE VERRASSING

Sociale media kunnen processen van (contra)mobilisatie faciliteren en tot strategische verrassingen leiden. Voordat we in kaart brengen wat relevante factoren in dit proces zijn, is het raadzaam om stil te staan bij de aard van een strategische verrassing.

#### *Strategische verrassingen en strategic issue management*

Kenmerkend voor strategische verrassingen is dat ze een betekenisvolle breuk met bestaande praktijken, routines en procedures inhouden. Die breuk doet zich voor omdat de omgeving waarbinnen organisaties opereren in toenemende mate vijandiger wordt. In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien binnen welk politiek-bestuurlijk en maatschappelijke klimaat processen van micromobilisatie plaatsvinden. Of in de woorden van Ansoff (1980:132): "there is a growing incidence of fast issues – shifting from periodic towards more real-time disturbances - caused by events which come from unexpected sources and impact quickly on the organization" (Ansoff, 1980: 132). De snelheid en 'nieuwheid' zorgt ervoor dat het vermogen van organisaties om deze ontwikkelingen te onderkennen en daarop tijdig te reageren, op de proef wordt gesteld.

Tegelijkertijd worden strategische verrassingen niet alleen bepaald door de snelheid van het mobilisatieproces. Er is nog een reden die moet worden genoemd. Onderzoek laat zien dat strategische verrassingen vaak het resultaat zijn van een groeiende kloof tussen de verwachtingen die

burgers hebben van een bepaald beleidsprogramma of van het optreden van een bepaalde overheidsorganisatie en de feitelijke prestaties van dit programma of van deze organisatie. (Kruckeberg & Starck, 1988; Baumgartner & Jones, 1993; Jones & Baumgartner, 2005, Heath & Palenchar, 2009). Als deze kloof te groot wordt, dan kan er sprake zijn van een risicovolle situatie, die eventueel kan uitgroeien tot een crisis. In beide situaties kan dit gevolgen hebben voor de reputatie en de legitimiteit (vertrouwen, geloofwaardigheid) van een beleidsprogramma of van een organisatie. Vandaar dat in de literatuur over strategic issue management gesteld wordt dat het uiteindelijke doel van strategic surprise management c.q. strategic issue management is dat voorkomen moet worden dat een dergelijk issue uitgroeit tot een risicovolle situatie. Grofweg worden in de literatuur twee strategieën onderscheiden (Heath & Palenchar, 2009). De eerste strategie betreft de aanpassingsstrategie. In dat geval worden de feitelijke prestaties van een beleidsprogramma of organisatie aangepast aan de veranderende eisen die worden gesteld. De tweede strategie betreft een re-framingstrategie. In dat geval wordt getracht de originele claims die naar voren worden gebracht te herformuleren, veelal door een proces van dialoog en onderhandeling te starten. Onderzoek laat zien dat eenzijdige campagnes, gericht op het eenzijdig overtuigen van het publiek, zelden effectief zijn (Sethi, 1977; Brummett, 1995). Door de dialoog aan te gaan, door nieuwe coalities te bouwen en door een onderhandelingsproces te starten, daarbij gebruik makende van de mensen en middelen die ter beschikking staan, kunnen organisaties trachten een 'push and pull' proces op te starten dat uiteindelijk moet leiden tot een herformulering (re-framing) van de claims die naar voren worden gebracht (Heath & Palenchar, 2009). Dit veronderstelt wel dat organisaties niet alleen de kennis, de kunde, de mensen, het geld en andere middelen ('capacities') hebben om op deze manier met strategische verrassingen om te gaan. Zij moeten ook het vermogen ('capabilities') hebben om dit te kunnen en willen doen.

### **3.3 SUCCESVOLLE MICROMOBILISATIEPROCESSEN**

Nu we in kaart hebben gebracht wat de aard van een strategische verrassing is en welke management opgave dit impliceert, is het belangrijk aandacht te schenken aan het proces dat aanleiding geeft tot deze strategische verrassing. Wat is kenmerkend voor succesvolle processen van micromobilisatie? In Bekkers e.a. (2009) wordt aandacht besteed aan de factoren die dit proces in gang kunnen zetten of versterken.

#### *Frame-alignment*

Het startpunt van (contra)mobilisatie is dat enkele burgers of een kleine groep van burgers trachten om politieke en maatschappelijke aandacht te krijgen voor bepaalde standpunten en belangen, en daarbij specifieke middelen aanwenden om zich te organiseren en aandacht te vragen voor hun probleem. Bij het uitdragen van een probleem als politiek relevant onderwerp, definiëren en herdefiniëren zij de vorm en inhoud van dit onderwerp. Dit proces wordt ook wel 'framing' genoemd, namelijk het creëren en reproduceren van bepaalde referentiekaders waarmee individuen bepaalde onderwerpen interpreteren als relevant of niet relevant. De identificatie van individuen met elkaar en binnen een groep is een noodzakelijke voorwaarde voor elke vorm van mobilisatie. Daarvoor dienen referentiekaders aan elkaar gekoppeld te worden zodat een gedeelde visie op het probleem ontstaat. Dit proces wordt ook wel frame-alignment genoemd. Frame alignment is een noodzakelijke voorwaarde om ervoor te zorgen dat de aandacht voor een issue steeds groter wordt.

### *Sociale media*

Daarnaast is het belangrijk om aandacht te besteden aan de wijze waarop oude en nieuwe media (contra) mobilisatiepogingen van burgers kunnen ondersteunen. Vooral moderne sociale media hebben een groot mobiliserend potentieel en kunnen daarom de 'virtuele lont in het kruitvat' zijn. De reden hiervoor is dat het verbindende karakter van de technologie burgers in staat stelt om zichzelf razendsnel en op grote schaal, en vaak buiten het gezichtsveld van beleidsmakers te organiseren, zonder dat hiermee grote kosten zijn gemoeid. Hierbij gaat het om flexibele en laagdrempelige vormen van zelforganisatie.

De bindende kracht in het organisatieproces is ten eerste gebaseerd op de toegang en het gebruik van technologie, maar ook op het produceren en reproduceren van een gedeeld verhaal betreffende de zin en onzin van het voorgestelde overheidsbeleid. Sociale media kunnen daarom het zojuist genoemde proces van frame-alignment versterken. Daarnaast zien we vaak dat dit in allerlei digitale gemeenschappen gedeelde verhaal pas politieke en maatschappelijke betekenis krijgt wanneer het zijn weg naar het bredere publiek weet te vinden. Vaak gebeurt dit wanneer de klassieke media (radio, televisie, tijdschriften, kranten) over deze claims en contrageluiden gaan berichten dan wel deze claims gedeeltelijk overnemen. Vandaar dat het belangrijk is om aandacht te schenken aan de cross-overs in de berichtgeving van de klassieke en nieuwe media.

Ten tweede is de bindende kracht in het organisatieproces gebaseerd op de toegang die burgers hebben tot deze nieuwe media. Kenmerkend voor vooral nieuwe media, in tegenstelling tot de klassieke media, is dat het laagdrempelige media zijn die relatief open en vrijelijk beschikbaar zijn, terwijl de werking van deze media niet sterk gekleurd wordt door een bepaald 'format' dat moet worden gehanteerd. Toegang tot deze media, zeker daar waar het de generatie betreft die is opgegroeid met de mogelijkheden die het internet biedt en gegeven de hoge penetratie van internetaansluitingen in Nederland (mede door breedbandvoorzieningen), vergt relatief weinig investeringen. Met als gevolg dat een technische en sociale infrastructuur aanwezig is voor micromobilisatie en contramobilisatieprocessen.

### *Belang van crossovers en medialogica*

Onze derde veronderstelling is dat contramobilisatie slechts succesvol kan zijn als sprake is van een cross-over tussen de verschillende soorten van mobiliserende groepen die op verschillende niveaus opereren. Op het microniveau zijn dat vaak een of enkele verontruste burgers die het web gebruiken als kanaal voor het uiten van hun onvrede. Mesomobilisatie heeft betrekking op de mobilisatie van mensen door een individuele organisatie. Macromobilisatie verwijst naar een situatie waarin mensen worden gemobiliseerd langs de lijn van grote, gevestigde en op de massa gerichte (coalities van) organisaties. De verwachting is dat de schaal of de verwevenheid tussen deze schaalniveaus ook van invloed is op de aandacht die een onderwerp krijgt en daarmee op zijn expansie. Dit betekent dat het succes van micromobilisatieprocessen vaak mede wordt bepaald door de mate waarin een gevestigde organisatie (bijvoorbeeld een belangengroepering of een politieke partij) of een beweging het initiatief omarmt. Deze gevestigde organisaties fungeren vaak als platform waardoor bepaalde eisen meer en beter gehoord hebben door een groter publiek. Daarnaast beschikken deze organisaties ook over de noodzakelijke contacten in de richting van zowel de politiek als de media die kunnen worden gemobiliseerd, terwijl ze vaak ook de kennis, vaardigheden en ervaring hebben om bepaalde acties op grote schaal te organiseren zoals bijvoorbeeld petitie's, betogingen en andere manifestaties. Daarnaast is nog een tweede crossover van belang. Dit is de crossover tussen de klassieke media, die eveneens vaak op het meso-niveau opereren, en sociale media, die vaak op het micro-niveau

worden gebruikt. Enerzijds kunnen discussies maar ook beelden die worden uitgewisseld binnen bepaalde sociale netwerken en op bepaalde blogs worden opgepikt door televisie, radio, kranten en tijdschriften. Immers steeds vaker worden deze sociale media, bijvoorbeeld Twitter, gezien als een interessante bron van informatie, te meer daar ze de mogelijkheid bieden van 'real time coverage'. Tevens is het belangrijk dat bepaalde berichten of geluiden meer gezag en uitstraling krijgen als deze berichten worden opgepakt door de klassieke media. Anderzijds kunnen bepaalde berichten op radio, televisie en in kranten en tijdschriften weer aanleiding zijn voor allerlei discussies binnen deze sociale media. Deze 'crossovers' tussen klassieke en nieuwe media zorgen ervoor dat een bepaald onderwerp expandeert. Echter, de snelheid van dit expansieproces wordt vaak versterkt doordat de zogenaamde 'medialogica' in werking wordt gesteld. De idee is dat de wijze waarop de klassieke media doorgaans opereren gevolgen heeft voor de wijze waarop berichtgeving door deze media plaatsvindt. Dit beïnvloedt tevens de wijze waarop bepaalde onderwerpen op de maatschappelijke en politieke agenda komen. In het vorige hoofdstuk hebben we de werking van deze medialogica reeds beschreven. Belangrijk daarin is vooral het herhalende karakter van de berichtgeving (berichten die overgenomen worden).

#### *National mood*

Tevens laat onderzoek het belang van politieke makelaars zien die een bepaald onderwerp oppikken en trachten het 'policy window' voor een specifiek issue te openen, zodat het onderwerp aandacht krijgt van een groter publiek en van politici. Een policy window bestaat uit de specifieke koppeling van bepaalde definities of framing van een bepaald probleem aan een bepaalde aanpak en vice versa op een dusdanig moment dat het politieke en maatschappelijke debat rijp is voor een dergelijke koppeling. Hierbij wordt vaak aansluiting gezocht bij het politiek-maatschappelijk klimaat of de publieke opinie ('national mood'), terwijl ook onverwachte gebeurtenissen zoals een crisis of ramp maar ook bijvoorbeeld verkiezingen hierbij een rol kunnen spelen (Cobb & Elder, 1972). Deze 'triggering events' (ook vaak 'focussing events') kunnen ervoor zorgen dat de sluimerende onvrede ten aanzien van de rol van de overheid op bepaalde terreinen vlam vat. Focussing events kunnen bepaalde incidenten zijn (bijvoorbeeld ongelukken of rampen zoals de recente ramp met het olieplatform in de kust voor New Orleans maar ook de cafebrand in Volendam), maar ook de plotselinge mobilisatie van burgers rondom een bepaald issue kan zo'n moment vormen (Birkland, 1998).

#### *Buiten gevestigde gremia om*

Wanneer we deze zaken op een rijtje zetten, dan bestaat de strategische verrassing ten eerste uit het vermogen van individuele burgers om zich razendsnel en op grote schaal te organiseren waardoor zij een gedeeld probleem effectief onder de aandacht van de politiek weten te brengen. Ten tweede hebben strategische verrassingen ook deels te maken met de bestaande praktijk van overheidscommunicatie en beleidsontwikkeling, waarbij er weinig oog is voor de discussies die zich op het internet afspelen. De reden hiervoor is dat het bestaande circuit van overleg, consultatie en advies bestaat uit een ijzeren ring die gevormd wordt door de gevestigde partijen van belangenbehartigers en experts. Alternatieve geluiden buiten de gevestigde overleg- en onderhandelingsgremia worden daarom vaak niet gehoord noch gezien. Ze zijn relatief onzichtbaar. Op het moment dat ze echter zichtbaar worden, vaak uit het 'niets', is er sprake van een strategische verrassing. Maar ze zijn ook vaak ongrijpbaar. Dit komt mede door de aard van het eerder beschreven proces van zelforganisatie dat sterk het karakter heeft van een rizzhom. Dit is een worteltak (bijvoorbeeld de brandnetel) die zich in allerlei richtingen vertakt, zonder dat er een duidelijk centrum bestaat. Discussies binnen sociale

media verplaatsen zich voortdurend van de ene locatie naar de andere locatie, waardoor sommige discussies binnen een bepaald netwerk afsterven, er allerlei afsplitsingen zijn rondom deelthema's die weer binnen andere netwerken plaatsvinden, terwijl andere discussies weer binnen een ander netwerk opduiken en verder gaan. Tegelijkertijd zien we wel dat het mogelijk is om bepaalde kristallisatiepunten (bijv. Hyves, Facebook pagina's) te identificeren, ook al varieert het belang hiervan gedurende een bepaalde periode.

Voorgaande analyse heeft ook gevolgen voor de bestaande praktijk van overheidscommunicatie.

### **3.4 OVERHEIDSCOMMUNICATIE IN TRANSITIE**

Voorlichting waarop lange tijd het accent lag, is niet meer toereikend. Dit is al onderkend door de commissie Wallage. De twee nieuwe elementen die de commissie inbrengt, hebben vooral te maken met de wijze waarop vorm en inhoud aan de informatievoorziening moet worden gegeven. Het eerste is dat de commissie een uitbreiding van het recht van de burger in relatie tot de overheid bepleit. Volgens haar heeft de burger recht op communicatie. Het tweede element is dat overheidscommunicatie in het hart van het beleidsproces zou moeten staan in dienst van de burger en niet alleen van het bestuur. Daarbij is verantwoording een wezenlijk aspect om het vertrouwen van de burger te winnen en te behouden. Een implicatie zou zijn dat overheidscommunicatie meer moet worden dan alleen voorlichting aan het einde van het beleidsproces.

Naast verandering wordt ook gepleit voor continuïteit. In lijn met de naoorlogse aanpak moet zakelijkheid in de overheidscommunicatie<sup>1</sup> centraal blijven staan: propaganda is uit den boze. Dit manifesteert zich in de norm dat de feiten moeten kloppen. Overheidscommunicatie mag als enige beleidsinstrument worden ingezet als het onderwerp van de campagne maatschappelijk breed wordt gedragen. Genoemde voorbeelden zijn voorlichting over riskante gewoonten zoals te hard rijden of roken. Ook hierbij geldt dat de informatie feitelijk juist moet zijn. Overheidscommunicatie mag als instrument niet worden ingezet als het om politiek-bestuurlijke opvattingen van de regering gaat.

De noodzaak van verandering die aansluit bij de commissie Wallage klinkt ook door in het rapport *Ondertussen...online* van de werkgroep 'Elders op het internet'. De verschillen tussen de huidige en de gewenste aanpak staan in trefwoorden in tabel 3.4.

Uit de tabel blijkt dat een belangrijke reden voor de beoogde verandering is dat de doelgroep van de overheidscommunicatie een ander karakter heeft gekregen. De doelgroep was de televisie-generatie en de nieuwe is de zogenaamde internetgeneratie. Een verschil tussen beide generaties is volgens de auteurs hun bereidheid om overheidsinformatie te willen ontvangen. Een ander onderkend verschil is

---

<sup>1</sup> Woordvoering schaarde de commissie Wallage ook onder de overheidscommunicatie. Deze heeft echter een ander karakter. Het accent ligt hierbij op informatieverstrekking op aanwijzing van de bewindspersonen. Hierbij kan de strekking en het doel een breed spectrum beslaan. Aan de ene kant richt de woordvoering zich op het imago en op de bescherming van de bewindspersoon en aan de andere kant kan de informatie zakelijk en feitelijk is. In het laatste geval is er geen duidelijke scheidingslijn met bijvoorbeeld voorlichting.

**Tabel 3.4: Verschillen tussen de huidige en de gewenste aanpak**

Onderwerp	Huidige situatie	Overheidscommunicatie nieuwe stijl
Doelgroep	Televisiegeneratie	Internetgeneratie
Internet activiteiten van overheid	Lage prioriteit	Hoge prioriteit, optimalisatie van aanbod, en voorkomen van Information overload
Opstelling van overheid op internet	Passief	Actief door te monitoren, te participeren en actief op zoek naar doelgroep
Noodzaak van digitale vaardigheden	Gering. Accent ligt op zenden	Groot, management van de informatievoorziening
Interne processen	Blokkades om snel te kunnen reageren	Geen blokkade om snel te kunnen reageren

dat de internetgeneratie vooral actief en interactief op het internet is. Hierdoor heeft zij de mogelijkheid om kennis en vaardigheden naar het grote publiek over te dragen. Dit was eerst alleen voorbehouden aan professionals.

De visie is dat de huidige internetactiviteiten te gering zijn om de nieuwe doelgroep te kunnen bereiken. Deze moeten worden vergroot, en de daarbij horende opstelling dient veel actiever te zijn dan momenteel. Dit kan door te monitoren maar ook door actief op zoek te gaan naar de doelgroep en door te participeren. Een implicatie is dat de digitale communicatieve vaardigheden moeten worden vergroot. Dit was tot nu toe niet noodzakelijk omdat het accent ligt op het zenden van informatie. Om de internetgeneratie te bereiken zal echter de informatievoorziening beter moeten worden gemanaged. Intern zal een van de gewenste veranderingen moeten zijn dat de blokkades om snel te kunnen reageren zoveel mogelijk worden geslecht.

Op basis van de vergelijking tussen de huidige aanpak en de overheidscommunicatie nieuwe stijl is te concluderen dat momenteel vooral het zendmodel dominant is; de overheid verstrekt informatie. De gewenste verandering, die de commissie Wallage al voorstelt, is dat de overheid meer kiest voor een interactief model. Hierbij is een externe en een interne dimensie te onderscheiden. De externe dimensie is dat in de overheidscommunicatie het accent veel meer moet liggen op communiceren dan voorlichten. De interne dimensie is dat communicatie en beleid meer gezamenlijk moeten optrekken.

### **3.5 OVERHEIDSCOMMUNICATIE EN HET BELEIDSPROCES**

De zojuist beschreven praktijken van overheidscommunicatie krijgen meer betekenis wanneer ze worden gerelateerd aan de verschillende fasen van de beleidscyclus. De rol, positie en invulling van communicatie variëren namelijk met de aard van de verschillende fasen. Het belang hiervan wordt eens te meer onderstreept door het feit dat in toenemende mate de media een belangrijk platform vormen waarbinnen beleidsprocessen vorm en inhoud krijgen (zie ook het vorige hoofdstuk). Voorlichting, communicatie en informatieverstrekking verschuiven zo van een belangrijk verschijnsel in de marge van het beleidsproces naar het hart ervan en hebben dus ook gevolgen voor de rol en



positie van de burger die overigens ook variëren (Commissie Toekomst overheidscommunicatie 2001). Immers, soms is de burger klant (ontvanger van bepaalde diensten die gekoppeld zijn aan bepaalde rechten en plichten), onderdaan (onderworpen aan bepaalde wettelijk neergelegde plichten), kiezer (bindend kiezen van volksvertegenwoorders of in referenda bindend uitspreken van bepaalde voorkeuren en keuzen) of betrokken staatsburger ('citoyen') die actief wensen, voorkeuren en inzichten inbrengt in de wijze waarop maatschappelijke vraagstukken moeten worden gedefinieerd, aangepakt of geëvalueerd. Deze rol varieert daarnaast met de verschillende fasen in het beleidsproces. Daar waar het bijvoorbeeld gaat om het toezicht op het beleid, zijn burgers vaak onderdaan, in de beleidsontwikkeling wordt hij vaak gezien als een coproductant van beleid ('citoyen'), terwijl burgers in de uitvoering van het beleid vaak de rol van klant op zich nemen. Het gevolg is dat overheidscommunicatie soms betekent dat de overheid media inzet om burgers te informeren, terwijl in andere gevallen de overheid door deze burgers zelf geïnformeerd wordt.

Wanneer we kijken naar de rol van communicatie in beleidsprocessen (informeren en geïnformeerd worden) en de wijze waarop dit gevolgen heeft voor de rol en positie van de burger, dan kunnen de volgende combinaties worden gemaakt in relatie tot de verschillende fasen in de beleidscyclus (zie ook Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001).

In de fase van de agendavorming rondom een bepaald issue, gaat het vooral om het verwerven van politieke en maatschappelijke aandacht. Deze aandacht is nodig om ervoor te zorgen dat de zorgen, wensen en voorkeuren die worden geuit worden omgezet in een politiek besluit en in beleid. Soms ligt daartoe het initiatief bij de samenleving, soms bij de politiek zelf. In al deze gevallen wordt de burger vooral gezien als een betrokken staatsburger, als een bron van bepaalde voorkeuren en wensen. Het communicatieproces richt zich dan primair op het consulteren van de burger en wil de overheid dus geïnformeerd worden. Daar past een meer moderne benadering van overheidscommunicatie bij. In sommige gevallen kan een overheid ervoor kiezen om het maatschappelijke bewustzijn rondom een bepaalde problematiek te vergroten, zonder dat dit nog tot specifieke beleidsmaatregelen heeft geleid. In dat geval worden burgers geïnformeerd, maar het betreft dan vooral informatie over relevante achtergronden, cijfers en feiten.

In de fase van de beleidsontwikkeling wordt de burger doorgaans ook gezien als een bron van informatie en kennis die relevant kan zijn voor de wijze waarop een bepaald probleem wordt gedefinieerd, dan wel welke mogelijke aanpakken relevant zijn. In dat geval is het communicatiebeleid ook gericht op geïnformeerd worden en heeft het een wat moderner karakter. Ook in dit geval geldt dat de rol van de overheid als informatieverschaffer beperkt is, in de zin dat ook hier relevante achtergronden, basale feiten en cijfers kunnen worden verstrekt om ervoor te zorgen dat burgers in principe een gelijkwaardige informatiepositie ten opzichte van elkaar en ten opzichte van andere betrokken partijen hebben. Het gaat dan om het verstrekken van bepaalde basisinformatie. Dit laatste past bij een wat meer klassieke praktijk van overheidscommunicatie.

In de fase van de beleidsbepaling vindt de politieke sanctionering van een beleidsprogramma plaats op grond van bepaalde politieke en democratisch gelegitimeerde besluitvormingsmechanismen. Op dat moment is de beleidsvorming afgerond en is het beleid min of meer voltooid. In dit geval is de burger vooral een onderdaan die geïnformeerd zal moeten worden over de mate waarin het beleid

hem of haar raakt. De nadruk ligt dan ook vooral op informeren. De informatiepraktijk die daarbij past, heeft doorgaans een wat klassieker karakter.

Na de beleidsbepaling volgt de uitvoering. Tijdens de uitvoering van het beleid worden burgers vaak rechtstreeks geconfronteerd met de effecten van een beleidsprogramma, bijvoorbeeld omdat bepaalde rechten of plichten worden toegekend. In het geval van de toekenning van bepaalde rechten (zoals het verkrijgen van een subsidie, een uitkering of een vergunning) neemt de burger vaak de rol aan van klant. In het geval van bepaalde plichten die worden toebedeeld, neemt de burger vaak een rol op zich van onderdaan die onderworpen is aan verplichtingen en randvoorwaarden die in acht moeten worden genomen. Doorgaans zien we dat rechten en plichten nauw met elkaar verweven zijn, en dus ook de rollen van klant en onderdaan. In beide gevallen zien we dat de overheidscommunicatie zich vooral richt op het informeren van burgers over hun rechten en plichten, wat meer overeenkomsten vertoont met de klassieke praktijk van overheidscommunicatie. In sommige gevallen kan er voor worden gekozen om burgers als de ontvangers van beleid een meer actieve rol te geven in het uitvoeringsproces. Hun ervaringen kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden als een bron van informatie om het uitvoeringsproces (niet de inhoud van het beleid) te optimaliseren, bijvoorbeeld door dit proces klantvriendelijker te maken. In het laatste geval vindt een verschuiving plaats van een meer klassieke naar een meer moderne praktijk van overheidscommunicatie, waarin burgers nadrukkelijk de rol van coproducent in het uitvoeringsproces voor hun rekening nemen.

Vaak zien we dat uitvoering en handhaving van beleid hand in hand gaan. Wanneer we ons echter meer specifiek richten op handhaving en toezicht als een te onderscheiden fase in de beleidscyclus, dan zien we ook hier dat overheidscommunicatie doorgaans vooral in het teken staat van het informeren van burgers over de plichten die ze dienen na te komen en de sancties die worden toegepast bij niet naleving van bepaalde normen en vereisten. Burgers nemen in die fase vooral de rol aan van onderdaan. Hierbij past doorgaans een wat meer klassieke benadering van overheidscommunicatie.

Toch is ook hier nog een andere invulling mogelijk. Ook hier geldt dat een actieve rol van de burger die de handhavende overheid informeert over zijn ervaringen en wensen, vooral gericht is op het optimaliseren van het handhaving- en toezichtproces, bijvoorbeeld daar waar het gaat over reductie van administratieve lasten. In dat geval zijn burgers niet alleen onderdanen maar in het kader van die rol ook nog betrokken staatsburgers.

Ten slotte komen we bij de evaluatie van beleid, daar waar het gaat om de oordeelsvorming over de gerealiseerde effecten van het beleid, soms ook met het oog op het afleggen van verantwoording. Daar waar het gaat om het afleggen van publieke en politieke verantwoording, beperkt overheidscommunicatie zich doorgaans tot het informeren van de burger over de bereikte resultaten van het beleid, zodat hij zich hierover een zelfstandig oordeel kan vormen op grond waarvan hij later, eventueel in zijn rol als kiezer, zijn instemming dan wel afkeuren kan laten blijken. Dit past bij een meer op klassieke leest geschoeide vorm van overheidscommunicatie, waarbij het accent ligt op het presenteren van de resultaten van het beleid als feiten.

Toch is ook hier een andere rolinvulling mogelijk. Burgers zijn in dat geval ook een onschatbare brom van informatie, gelet op hun ervaringen met een beleidsprogramma. In het beoordelen van een bepaald beleidsprogramma dient daarom hun oordeel nadrukkelijk te worden meegenomen als zijnde een relevante belanghebbende partij. Is hiervan sprake dan is het belangrijk dat de oordeelsvorming

door burgers over de feitelijke effecten van het beleid wordt meegenomen in de evaluatie van het beleid, evenals dat inzichten die kunnen leiden tot een aanpassing van het beleid door burgers voor het voetlicht kunnen worden gebracht. Burgers zijn in dit laatste geval ook coproducten in de evaluatie van beleid. Hierbij past een meer moderne, op interactie gerichte vorm van overheidscommunicatie.

Processen van micromobilisatie hebben doorgaans een agenderende functie omdat ze aandacht vragen voor bepaalde onderwerpen die als vaak knellend worden ervaren. Deze knelpunten kunnen te maken hebben met het feit dat beleidsmakers, politici en bestuurders onvoldoende aandacht schenken aan een vraagstuk dat om beleid vraagt, dat burgers hun ongenoegen uiten over een voorgestelde beleidsaanpak en vragen om een andere aanpak, dat burgers ontevreden zijn met de resultaten van het bestaande beleid zoals dat wordt uitgevoerd. Dit stelt specifieke eisen aan de wijze waarop overheidscommunicatie in reactie hierop wordt ingezet en wordt ingevuld. Deze invulling varieert tevens met de status van het beleidsprogramma: gaat het om een beleidsprogramma in wording, om een beleidsprogramma dat in uitvoering is of om een programma dat min of meer voltooid is?

### **3.6 MOGELIJKE STRATEGIEËN**

Om als overheid eerder en beter te kunnen anticiperen en/of te reageren op de zojuist beschreven processen van micromobilisatie zijn verschillende strategieën mogelijk (Bekkers e.a., 2009). Deze strategieën onderscheiden zich van elkaar door de mate waarin ze actief de dialoog zoeken met deze micromobiliserende burgers. We presenteren deze strategieën in opklimmende mate van interactiviteit.

#### *Vergroting van het strategisch vermogen*

Omdat strategische verrassingen per definitie niet te voorspellen zijn, is het lastig om hierop te anticiperen. Vandaar dat sommigen stellen dat de enige strategie is ervoor te zorgen dat een organisatie klaar is c.q. op scherp staat zodat snel en effectief kan worden gereageerd (Heath & Palenchar, 2009). Dit betekent dat het strategisch vermogen van een organisatie moet worden vergroot. Dit betekent dat organisaties ten eerste in staat moeten zijn om effectief te reageren. Zij moeten de noodzakelijke mensen, middelen en kennis in huis hebben om te kunnen reageren. Hiervoor kunnen specifieke afdelingen in het leven worden geroepen of personen worden aangesteld. Ook kunnen specifieke draaiboeken hiervoor in het leven worden geroepen. Vaak bestaan die draaiboeken of handboeken wel voor crisissituaties, bijvoorbeeld in het geval van de uitbraak van een bepaalde (dier)ziekte of een ramp. Echter, daar waar het gaat om strategische verrassingssituaties die voortvloeien uit micromobilisatiepogingen is van een dergelijke crisissituatie niet altijd sprake, ook al worden deze vaak gepercipieerd als zijnde een politieke crisis. De zogenaamde 'incidentenstrategie' die ontwikkeld is binnen het ministerie van Justitie is een voorbeeld van een strategie die erop gericht is het strategische vermogen te vergroten, omdat helder is hoe gereageerd zou moeten worden. Ten tweede moeten organisaties ook de wil en de bereidheid hebben om te reageren. Niet alleen moeten bijvoorbeeld afdelingen of personen de bevoegdheid c.q. het mandaat hebben om te reageren; in veel gevallen moeten ze ook, zeker bij politieke organisaties, de politieke rugdekking hebben om te kunnen reageren.

### *Monitoring*

Het vergroten van het strategische vermogen is een optie zodat sneller gereageerd kan worden. Tegelijkertijd hoeft dit niet te betekenen dat een organisatie stil hoeft te zitten. Daarom is een volgende strategie het volgen van de activiteiten op het internet ('webmonitoring'), zodat een overheid in een vroeg stadium op de hoogte kan zijn van eventuele onvrede in de maatschappij. Immers een gewaarschuwd man telt voor twee. Met behulp van beschikbare software is het mogelijk om online discussies in kaart te brengen en te analyseren. Deze strategie is vrij passief, maar wel 'veilig', omdat de overheid niet inhoudelijk reageert op geluiden die zij signaleert. Het doel van het monitoren van de (virtuele) omgeving is het voorkomen van 'strategische verrassingen' (Ansoff & McDonnell, 1990). Hier staat wel tegenover dat webmonitoring een intensieve activiteit is of kan zijn, omdat de virtuele wereld van het internet omvangrijk en dynamisch is. Tegelijkertijd is het wel mogelijk om bepaalde kristallisatiepunten aan te wijzen zoals bepaalde fora en blogs die relatief goed zichtbaar zijn. Denk daarbij aan websites als [geenstijl.nl](http://geenstijl.nl), [hyvesgroepen](http://hyvesgroepen.nl) of [fok.nl](http://fok.nl). Ook al beginnen bepaalde internetdiscussies op andere plaatsen, we zien wel dat ze vaak overslaan naar deze kristallisatiepunten. Daarnaast kan het lastig zijn om getraceerde kritische geluiden op waarde te schatten. Het is niet altijd duidelijk of sprake is van een solistisch geluid of een bredere onderstroom. Een andere overweging betreft de vraag welke beleidsonderwerpen moeten worden gevolgd. Immers, de capaciteit om te monitoren is vaak beperkt terwijl het aantal onderwerpen dat in potentie politiek gevoelig is, relatief groot is. Dit betekent dat keuzes moeten worden gemaakt. Het risico van het richten van deze aandacht is dat door het volgen van bepaalde onderwerpen, andere onderwerpen verwaarloosd worden, terwijl die achteraf gezien juist de meest risicovolle bleken te zijn. Uitsluiten is op voorhand onmogelijk, maar het is wel interessant om te kijken hoe de kans hierop zo klein mogelijk kan worden gemaakt. Daarom is en blijft het noodzakelijk om niet alleen internetgeluiden te monitoren, maar ook andere instrumenten in te zetten die een beeld geven van hoe burgers denken over specifieke beleidsonderwerpen, zoals het werken met een focusgroep of het analyseren van de ingezonden brieven in kranten.

### *Selectief tegenwicht bieden*

Een andere mogelijke strategie verwijst naar een wat actievere opstelling van beleidsmakers. De overheid neemt binnen deze variant namelijk actief deel aan (virtuele) discussies op het internet, zij het dat terughoudend wordt gereageerd. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de inbreng kan variëren. Een mogelijkheid is het staande beleid uit te leggen en toe te lichten. Een andere mogelijkheid is om actief tegenwicht te bieden tegen feitelijke onjuistheden en onvolledigheden en hierop ook te wijzen. Ook deze strategie is niet zonder risico's, vooral voor ambtenaren. Zij handelen immers conform het primaat van de politiek en moeten dus voorkomen dat ze hun minister voor de voeten lopen. Ook schrijven ambtelijke regels en richtlijnen voor dat zij zich bij voorkeur niet inhoudelijk mengen in discussies die de dossiers raken waar zij verantwoordelijk voor zijn (zie bijvoorbeeld de Ambtenarenwet (1929) en de Aanwijzingen Externe Contacten Rijksambtenaren (1998). Ambtenaren kunnen zich als gevolg hiervan minder vrij op het internet bewegen dan burgers. Daarnaast is een andere afweging van belang: hoe veilig is het voor een overheid dan wel voor een ambtenaar om te reageren? Immers voor hem of haar geldt ook dat deelname altijd digitale sporen achterlaat en de kans op verbale of andere vormen van intimidatie hierdoor relatief groot is, temeer daar veel discussies gekenmerkt worden door een grote mate van eenzijdigheid in de wijze waarop informatie wordt verstrekt en discussies plaatsvinden. Onderzoek laat zien dat de discussies in deze groepen in veel gevallen eenzijdig zijn en niet open staan voor 'andere' (tegen)geluiden met als

gevolg dat er sprake is van relatief gepolariseerde geluiden (Neuman, in Bennett & Entman, 2005). Ze hebben ook bewust niet de pretentie om andere geluiden te laten horen. Als iemand die wil horen, dan moet hij naar de discussiegroep gaan van de voor- dan wel de tegenstanders. Vandaar dat digitale discussies een sterk gebalkaniseerd karakter hebben, waarbij men weinig naar elkaar verwijst. En als dit al gebeurt dan vindt het doorgaans plaats via bijvoorbeeld de websites van enkele neutrale tussenpersonen die bijvoorbeeld links bevatten naar zowel de voor- als tegenstanders (Bimber, 1998, Sunstein, 2001; 2009).

Dit alles maakt deze strategie risicovoller dan bijvoorbeeld webmonitoring, maar er is een wat minder risicovolle optie om tegenwicht te bieden. Hierbij wordt niet inhoudelijk tegenwicht geboden maar wordt door het opnemen van een bepaalde link op bijvoorbeeld de website van tegenstanders of van neutrale derden, de mogelijkheid geboden om toegang te krijgen tot informatie van de overheid, waarin bijvoorbeeld het beleid wordt toegelicht. Op deze manier wordt getracht de kennis en informatiebasis die op een bepaald beleidsonderwerp betrekking heeft te verbreden. Tegenwicht wordt geboden door verbindingen te organiseren.

#### *Mobilisatie door de overheid*

De derde strategie gaat nog een stapje verder en is pro-actiever van aard. In deze variant zet een overheid zelf virtuele gemeenschappen op die opereren in lijn met Web 2.0 communities. Dit betekent dat het monopolie van de overheid op specifieke kennis wordt doorbroken en dat er ruimte ontstaat voor 'creatieve concurrentie', 'coproductie', 'cocreatie' of 'crowdsourcing' (Teisman, 1997). Juist door de confrontatie van verschillende soorten van kennis en ideeën, evenals het bestaan van verschillende perspectieven op de aard en omvang van problemen en uitdagingen en op mogelijke oplossingsrichtingen, kan nieuwe kennis ontstaan die beleidsprocessen kunnen verrijken en het leervermogen van de overheid kan versterken. In die zin kan het entameren van dergelijke discussies ook kansen bieden; niet alleen om er van te leren maar ook om ruimte te bieden voor participatie. Desondanks is ook deze strategie niet zonder risico's. Evaluaties van digitale discussieplatforms laten onder meer zien dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de representativiteit en de kwaliteit van de inbreng door individuen en partijen in deze discussies (Bekkers, 2004, 2008). Zo is er niet altijd sprake van een dialoog, gericht op het ontwikkelen van een gedeeld beeld over mogelijke probleemdefinities dan wel aanpakken, maar gaat het vooral op het ventileren van standpunten waarbij men vooral op elkaar reageert en waardoor vaak ook allerlei ruis ontstaat. Daarnaast zien we dat deelnemers wantrouwend staan ten opzichte van de rol die overheden in deze discussies innemen, omdat de deelname van vertegenwoordigers van de overheden niet als neutraal wordt beschouwd. Ook zij hebben immers vaak een bepaald inhoudelijk belang bij de discussie terwijl ze tegelijkertijd de discussie organiseren. De wijze waarop overheden de discussie organiseren kan daarmee ook het verloop en de inhoud van de discussie beïnvloeden. Ook is niet altijd duidelijk hoe de uitkomsten van de discussie worden meegenomen in de feitelijke beleidsafwegingen. De koppeling met het beleidsproces blijft dan onduidelijk. Ook zijn er vraagtekens bij de representativiteit van de geluiden. Worden alle relevante geluiden wel gehoord? Soms overheerst het 'tegengeluid', zonder dat alternatieven worden aangeboden. Tegelijkertijd blijkt uit evaluatie van deze platforms dat deze platforms vaak gebruikt worden als een extra, additioneel kanaal voor burgers die zich ook manifesteren via andere kanalen.

### *Mobilisatie door neutrale derden*

Het wantrouwen dat soms verwacht kan worden wanneer een overheid digitale fora opzet, kan ertoe leiden dat een andere strategie wordt gekozen. Een andere mogelijkheid is om het maatschappelijk middenveld en (andere) vertrouwenwekkende intermediairen te faciliteren om virtuele gemeenschappen op te zetten of gebruik te maken van gemeenschappen waarmee deze neutrale derden nauw verbonden zijn. Hierdoor voorkomen overheden dat de rol van organisator/facilitator en inhoudelijk betrokkene door elkaar heen lopen.

Mobilisatie door derden kan ook betekenen dat een overheid personen die bekend zijn en voldoende maatschappelijke gezag hebben, inzet om bepaalde standpunten ten aanzien van het te voeren dan wel gevoerde beleid nog een keer op een zakelijke manier voor het voetlicht te brengen. Deze strategie wordt vaak ook gekoppeld aan de idee van 'celebrity politics' (Louw, 2005), waarbij het prestige, het aanzien en het gezag dat een persoon heeft voor een breder publiek, worden ingezet om bijvoorbeeld nut en noodzaak van een bepaald beleid neer te zetten. Identificatie met de betreffende persoon biedt meer kans dat bepaalde informatie en kennis zoals deze door de overheid wordt aangeboden als gezaghebbend wordt ervaren. De keuze om gebruik te maken voor publieke persoonlijkheden kan ook gekoppeld worden aan de kenmerken van een bepaalde doelgroep, bijvoorbeeld door te kijken naar de personen die in een groep als 'held' of 'inspiratiebron' worden omarmd. Tenslotte is het ook mogelijk om specifieke informatie te koppelen aan vormen van 'infotainment' die zich mogen verheugen op een grote belangstelling van een doelgroep (Carpini & Williams, in Bennett & Entman, 2001).

### *Klassieke media strategie*

Dan is er nog een andere strategie die aansluiting zoekt bij de gedachte 'schoenmaker blijf bij je leest'. Omdat overheden vanouds relatief gemakkelijk toegang hebben tot de klassieke media, waaronder televisie, om hun verhaal te vertellen, kunnen ze toegang tot dit medium dan ook optimaal gebruiken. Ook al bereiken ze daarmee niet altijd alle typen burgers, toch bestaat de kans dat het via deze klassieke media overgebrachte geluid wordt opgepikt door nieuwe media, vanwege de steeds intensiever wordende crossovers tussen nieuwe en klassieke media en vice versa. Daarnaast zien we dat via de klassieke media vaak wel 'opinion leaders' worden bereikt. Dit alles vanuit de idee dat juist deze opinion leaders een belangrijke rol spelen in de verspreiding van boodschappen naar een breder publiek toe (Boer & Brennecke, 2009).

### *De context: de cultuurveranderingstrategie*

Een laatste strategie is er een die vooral betekenis heeft voor de wat langere termijn en richt zich op de context waarbinnen bovenstaande strategieën zich verder kunnen ontwikkelen. Deze strategie is gericht op het veranderen van de cultuur binnen overheidsorganisaties. In het versterken van de omgevingsgerichtheid van veel ambtelijke organisaties ('de blik naar buiten') is het belangrijk om de blik ook te richten op de rol die moderne media spelen in het alledaagse leven en werken van (vooral) een nieuwe generatie burgers. Strategische verrassingen kunnen namelijk ook een gevolg zijn van onwetendheid en onbekendheid met het ontstaan van nieuwe communicatiepatronen in onze samenleving, waarin technologie, cultuur en leefstijlen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Dit veronderstelt een nieuwe generatie ambtenaren die affiniteit hebben met sociale media en beschikken over digitale vaardigheden om met Web 2.0 toepassingen strategisch om te gaan. Daarnaast is het noodzakelijk dat deze generatie de ruimte krijgt om met sociale media te experimenteren. Een initiatief als Ambtenaar 2.0 past hierin.

### 3.7 NAAR EEN BEOORDELINGSKADER

Er zijn dus verschillende opties mogelijk, maar hoe moeten deze beoordeeld worden? In de bespreking van deze opties is al aangegeven wat mogelijke sterke en zwakke kanten zijn van deze opties. Tegelijkertijd gaat het echter niet alleen om de vraag, of een bepaalde strategie effectief of efficiënt is. Juist binnen een publieke context spelen nog andere overwegingen een rol.

March & Olsen (1989) onderscheiden twee logica's die verwijzen naar specifieke waarden en normen die gehanteerd kunnen worden voor de beoordeling van het optreden van een overheid. Dus ook voor de beoordeling van de strategische opties zoals deze zijn geschetst. Ten eerste onderscheiden zij de zogenaamde 'logic of consequence'. Deze verwijst naar de mate waarin het optreden van een overheid daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de doelstellingen die een overheid voor ogen had: hebben de effecten die zijn gerealiseerd als gevolg van het overheidsoptreden daadwerkelijk bijgedragen aan de aanpak van bepaalde maatschappelijke vraagstukken? Om dit te bepalen dient men te kijken naar de consequenties van het beleid. Meer in het bijzonder gaat het dan om de volgende vragen (zie ook Ringeling, 1990). In hoeverre hebben de ingezette instrumenten bijgedragen aan de effectiviteit van het beleid? Was het beleid efficiënt? En, vertoonde het beleid voldoende interne samenhang dan wel externe samenhang met andere beleidsaanpakken? De tragiek is echter dat het beleid wel effectief en efficiënt kan zijn maar niet altijd op voldoende draagvlak kan rekenen of onvoldoende bijdraagt aan de mate waarin het voorziet in bepaalde maatschappelijke behoeften en wensen. Vergelijk in dit geval de recente discussie over de verplichte quota verkeersboetes die een politieagent moet uitschrijven. De doelstelling zal ongetwijfeld worden behaald, maar of het daadwerkelijk wordt gezien als een bijdrage aan de verkeersveiligheid van een stad valt te betwijfelen. Vandaar dat March & Olsen (1989: 160) erop wijzen dat er nog een ander logica is die in acht dient te worden genomen. Dit is de zogenaamde 'logic of appropriateness'. Kenmerkend voor de publieke sector, veel meer dan de private sector, is dat beide logica's van belang zijn; temeer daar politiek als zijnde de gezaghebbende toedeling van waarden voor de samenleving als geheel georganiseerd is rondom deze 'logic of appropriateness'. "Politics is organized around the logic of appropriateness"; politiek moet zijn gericht op het genereren van een evenwicht tussen enerzijds orde, stabiliteit en voorspelbaarheid en anderzijds flexibiliteit en adaptiviteit, een evenwicht dat altijd contextueel bepaald is. Het is een politiek die oog heeft voor de maatschappelijke realiteit en ernaar streeft om het beleid te laten aansluiten bij datgene wat er in een samenleving speelt (March & Olsen, 1989:160-161). Alleen hierdoor is een overheid in staat om geloofwaardig te zijn.

Op grond hiervan kan een schema voor beoordeling worden ontwikkeld dat recht doet aan deze twee logica's (zie Hemerijck, 2003). Op grond van de zogenaamde 'logic of consequence' kunnen twee vragen worden gesteld, namelijk de vraag: 'werkt het?' en 'mag het?' Op grond van de 'logic of appropriateness' kunnen de vragen gesteld worden 'past het?' en 'hoort het?' We zullen deze vier vragen hieronder nader toelichten.

#### **Werkt het? Doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang**

Wanneer we de strategische opties beoordelen vanuit de werkt het-vraag, dan richten we ons op de mate waarin de voorgestelde strategische opties effectief en efficiënt zijn in het licht van de doelstellingen die met het beleid worden beoogd. In hoeverre draagt het communicatieve doel dat met deze opties worden beoogd bij aan de doelstellingen van het beleid? Wordt vanuit de bestaande beleidspraktijk het doel van communicatie vooral gezien als het opnieuw uitleggen van het beleid, of het aanvullen en corrigeren van standpunten?

Bijvoorbeeld: zorgt het toevoegen van een link, het opzetten van een thema-of doelgroepwebsite of juist het bewust interveniëren naar aanleiding van feitelijke onjuistheden bij aan de doelstellingen van het beleid? Of, is het communicatieve doel het re-framen van de claims die in bepaalde discussiegroepen naar voren wordt gebracht omtrent bijvoorbeeld nut en noodzaak van bepaalde beleidsmaatregelen? Of, is het communicatieve doel het genereren van het gedeeld beeld tussen belanghebbende partijen zodat het beleid beter kan werken omdat geconstateerde knelpunten worden geadresseerd?

Tegelijkertijd moet ook worden afgewogen of de kosten die gemoeid zijn met een bepaalde optie afwegen tegen de baten. Kosten hebben dan niet alleen betrekking op kwantitatieve kosten (en baten), bijvoorbeeld de hoeveelheid tijd en energie die met het monitoren van discussiegroepen is gemoeid maar ook kwalitatieve kosten en baten, zoals het opdoen van ervaring en kennis met online-monitoring. Daarnaast is het belangrijk om te bezien of de strategische opties die worden gekozen al dan niet strijdig zijn met andere opties of maatregelen die worden gehanteerd.

### **Mag het?**

Uitgangspunt voor elk van de strategische opties die zijn besproken is de vraag, of de reactie die wordt voorgesteld al dan niet in strijd is met bepaalde wettelijke – zowel geschreven als ongeschreven - voorschriften die het gedrag van beleidsmakers reguleren; en daarmee ook het optreden van de overheid om willekeur te vermijden en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te garanderen. De keuze voor een bepaalde optie maar ook de effecten van een bepaalde optie mogen dus hiermee niet in strijd zijn. Relevante principes zijn in dit geval vooral het grondwettelijke primaat van de politiek en de neutraliteit van de ambtenaar. Participatie in discussiegroepen betekent vaak per definitie dat politieke uitspraken worden gedaan. Hiertegen verzet zich het door het eerste kabinet-Kok herbevestigde primaat van de politiek waarin het alleen aan democratisch gekozen politici of bestuurders is om politieke uitspraken te doen. Daarnaast zien we dat vasthouden aan het primaat van de politiek ook meer waarborgen biedt om politici en bestuurders voor de gedane uitspraken in politieke zin ter verantwoording te roepen. Ambtenaren die participeren in dergelijke discussies kunnen niet persoonlijk en in politieke zin ter verantwoording worden geroepen.

### **Past het? Draagvlak, haalbaarheid en toe- en uitrusting**

Bij deze vraag gaat het om de mate waarin een bepaalde strategische optie kan bijdragen aan het genereren van voldoende draagvlak en steun. Bijvoorbeeld, het zelf organiseren van een digitale discussie of het zelf opzetten van een 'community' of discussieportaal kan ertoe bijdragen dat beleidsmakers meer inzicht krijgen in de mogelijke voorkeuren en wensen van burgers, of nieuwe kennis of ideeën opdoen die beter aansluiten bij de maatschappelijke realiteit, hetgeen de steun voor het beleid kan doen toenemen.

Daarnaast heeft de past het-vraag betrekking op de mate waarin organisaties in staat zijn om een bepaalde optie daadwerkelijk uit te voeren. Wat is hun toe- en uitrusting? Bijvoorbeeld monitoring is een optie die nogal wat tijd, energie, menskracht en kennis veronderstelt. Is deze voorhanden? Maar ook: hoe verhouden deze strategische opties zich tot de bestaande (communicatie- en beleids-) praktijken in deze organisaties, de spelregels die een organisatie voor zichzelf heeft geformuleerd als zijnde waardevol om binnen de organisatie voldoende stabiliteit te kunnen garanderen? Soms kunnen dat formele spelregels zijn, vaak zijn dat ook informele spelregels die voortkomen uit de dominante cultuur van een organisatie. Bijvoorbeeld, webmonitoring is (of was tot voor kort) in veel overheidsorganisaties een activiteit die nauwelijks aansluit bij de bestaande communicatie- en



beleidspraktijk. Als er bijvoorbeeld al monitoring plaatsvindt, dan is deze vooral gericht op de berichtgeving in de klassieke media (knipselkrant) terwijl ook het overleg met en de publicaties van bijvoorbeeld belangenorganisaties relevante beleidsinformatie kan opleveren. Maar dit geldt niet voor de online-berichtgeving.

In tegenstelling tot de werkt-het vraag die op inhoudelijk gronden probeert te komen tot een keuze voor een bepaalde strategische optie, gaat de 'past het'-vraag vooral uit van wat de feitelijke mogelijkheden zijn, wat haalbaar is en waar steun voor is.

### **Hoort het? Legitimiteit, geloofwaardigheid en vertrouwen**

Bij deze vraag, die ook voortvloeit uit de 'logic of appropriateness', gaat het om de vraag of bepaalde maatregelen aansluiten bij de wensen, voorkeuren en verlangens van (groepen in) de samenleving. Daarbij spelen twee zaken een rol. Ten eerste kan worden gekeken naar de mate waarin een bepaalde beleidsmaatregel recht doet aan de waarden en belangen die een samenleving voor ogen heeft. Denk bijvoorbeeld aan de mate waarin het rookverbod recht doet aan de mate waarin de samenleving de afweging tussen vrijheid, verantwoordelijkheid en openbare gezondheid maakt. Ten tweede kan het ook gaan om de mate waarin overheid en samenleving het eens zijn over de gevolgde procesgang, over de procedures die zijn gevolgd om een bepaalde belangen- en waardenafweging te maken. Bijvoorbeeld in termen van hoor en wederhoor. In hoeverre vinden groepen in de samenleving dat een overheid voldoende heeft geluisterd naar bepaalde bezwaren? Ook dit draagt bij aan de geloofwaardigheid en het vertrouwen dat burgers hebben in de maatregelen die worden voorgesteld. Bijvoorbeeld, het zelf organiseren van digitale discussies als een vorm van interactieve beleidsvoering waarin in principe een dialoog wordt nagestreefd, kan ertoe bijdragen dat burgers zich eerder en beter gehoord voelen en kan dus in beginsel bijdragen aan de geloofwaardigheid van het beleid. Bij de beoordeling of bepaalde strategische opties bijdragen aan de geloofwaardigheid en legitimiteit van de overheid speelt echter wel een rol welke opvatting van democratie beleidsmakers wensen te hanteren. Dit heeft ook gevolgen voor de betekenis die zij aan de rol van informatievoorziening en communicatie toekennen, en daarmee ook het communicatieve doel dat zij voor ogen hebben. Ideaaltypisch kan een onderscheid worden gemaakt tussen de representatieve democratie, waarbij het beleid zonder last en ruggespraak op grond van het primaat van de gekozen volksvertegenwoordigers wordt bepaald (primaat van de politiek) en de responsieve democratie. In de vertegenwoordigende democratie vindt de dialoog tussen de burgers en de volksvertegenwoordiging vooral plaats in de fase van de agendavorming. In deze dialoog worden signalen, wensen, voorkeuren en opvattingen opgepakt, bij elkaar gebracht, geprioriteerd en vertaald in politieke strijdpunten die vervolgens worden ingebracht in het beleidsvormingsproces. Bij meerderheid van stemmen worden bepaalde beleidsvoornemens omgezet in definitief en gesanctioneerd beleid om vervolgens te worden uitgevoerd. De geloofwaardigheid van het beleid wordt in dit model dan ook sterk bepaald door de mate waarin het primaat van de politiek kan worden uitgeoefend. In het responsieve model van de democratie wordt het primaat van de politiek gerelativeerd en wordt democratie niet gezien als een proces van wilsvorming waarbij de meerderheid beslist, maar als een communicatief proces, waarin debat en dialoog centraal staan en waarbij beleid gestalte krijgt via overtuiging, overreding en de uitwisseling van kennis en ideeën. De legitimiteit van het beleid wordt dan vooral bepaald door de mate waarin er sprake is geweest van een open, transparante en gelijkwaardige dialoog. Kortom, ook het democratiemodel dat iemand wenst te hanteren is van invloed op de keuze voor een van de beschreven strategische opties.

### 3.8 NAAR EEN ANALYSEKADER

Op grond van voorgaande inzichten, zoals geformuleerd in hoofdstukken 2 en 3, kan een analysekader worden ontwikkeld dat we kunnen toepassen wanneer we de drie casussen beschrijven en analyseren.

Ten eerste willen we in kaart brengen wat *de context* is waarbinnen het mobilisatieproces plaatsvindt. Relevant binnen deze analyse zijn:

- De aard van het probleem waarop het beleid zich richt
- De rol van kennis in de definitie en aanpak van het onderhavige beleidsprobleem
- Een schets van de nationale gemoedstoestand, het heersende politieke klimaat ('national mood')
- De betrokken actoren, inclusief hun overlegstructuren
- Een beschrijving van het staande beleid, incl. de staande praktijk van communiceren
- Het bestaan van 'triggering events'.

Ten tweede willen we aandacht schenken aan het *verloop van het mobilisatieproces* dat uiteindelijk tot verrassingen kan leiden. Inzicht hierin kan ons helpen beter te kunnen nadenken over hoe hiermee om te gaan. In ieder geval is het belangrijk om aandacht te vragen voor:

- De mobiliserende actor of actoren en de te mobiliseren groep
- De aard van de mobilisatie. Gaat het om actie- of consensusmobilisatie?
- Het niveau van mobilisatie. Gaat het om micro- of mesomobilisatie?
- De rol van frames in het mobilisatieproces
- Het bestaan van 'crossovers' tussen de nieuwe en klassieke media en de rol van de medialogica daarin
- Het bestaan van 'crossovers' tussen de mobilisatoren en de belangengroeperingen op meso niveau.

Ten derde willen we aandacht schenken aan het gevoerde *strategische issue management*. Hoe hebben beleidsmakers gereageerd en wat was de aard van de verrassing? In ieder geval is het belangrijk om de volgende onderwerpen per casus nadrukkelijk aan de orde te stellen:

- De aard van de strategische verrassing: was er een verrassing en waarom?
- Het beleidsmatige antwoord op de verrassing
- Het communicatieve antwoord op de verrassing in termen van de gevolgde communicatiestrategie gericht op het 'reframen' van het issue, de gevolgde strategie ten aanzien van de mobilisatie op het internet, de instrumenten die daarbij zijn ingezet en de opties die daarbij zijn overwogen en de afwegingen die in dat verband zijn gemaakt
- Het bestaan van mogelijke 'policy windows'
- Aanpassingen gericht op het versterken van het strategische vermogen.

Tenslotte is er sprake van een *evaluatie van de strategische reactie*. Daarbij vinden twee soorten van evaluaties plaats, te weten:

- Een evaluatie vanuit het perspectief van het betrokken ministerie. Wat waren voor de betrokken personen belangrijke leerervaringen?

- Een evaluatie vanuit het perspectief van de onderzoeker. Wat zijn relevante inzichten die iets zeggen over de mogelijkheden om het toekomstige strategische vermogen te kunnen vergroten?

### 3.9 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat strategische verrassingen in de eerste plaats ontstaan uit het vermogen van individuele burgers om zich razendsnel en op grote schaal te organiseren waardoor ze een gedeeld probleem effectief onder de aandacht van de politiek weten te brengen. Web 2.0 biedt burgers de mogelijkheid om zich razendsnel en op grote schaal te organiseren juist door het verbindende karakter van deze technologie. Zelforganisatie wordt hierdoor gefaciliteerd. Echter er is meer aan de hand. Gewezen is onder meer op het belang van crossovers tussen de nieuwe en klassieke media, het belang van de national mood - zeker als die national mood gevoed wordt door een toenemende kloof tussen de oorspronkelijke doelstellingen en veronderstellingen van het beleid en de feitelijke resultaten van het gevoerde beleid - allerlei policy windows en triggering events, terwijl ook de steun van mobilisatoren op het meso niveau eveneens een factor van betekenis is.

Daarnaast hebben strategische verrassingen ook deels te maken met de bestaande praktijk van overheidscommunicatie en beleidsontwikkeling, waarbij er weinig oog is voor de discussies die zich op het internet afspelen, hetgeen ertoe bijdraagt dat eerder strategische verrassingen kunnen ontstaan. Om die reden is de bestaande praktijk van overheidscommunicatie gespiegeld aan een praktijk dat meer is toegesneden op communicatie in het sociale medialandschap. Daarna zijn strategieën benoemd die de overheid in staat stellen om eerder en beter te kunnen anticiperen en/of te reageren op bepaalde digitale discussies dan wel deze gebruiken om hiervan te leren. Genoemd werden:

- Vergroting strategisch vermogen
- Web monitoring
- Selectief tegenwicht bieden, gericht op onjuistheden en onvolledigheden
- Zelf creëren van virtuele gemeenschappen en discussies
- Faciliteren van digitale discussies door neutrale derden
- Klassieke mediastrategie, gericht op crossover effecten
- Cultuurverandering

Tegelijkertijd is een kader ontwikkeld dat ons in staat stelt de gekozen strategieën in normatieve zin te beoordelen.

Relevante beoordelingscriteria zijn ontwikkeld op grond van het stellen van de volgende vragen:

- Werkt het? Doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang
- Mag het? Mogelijke strijd met wettelijke regels
- Past het? Draagvlak, haalbaarheid en toe- en uitrusting
- Hoort het? Legitimiteit, geloofwaardigheid en vertrouwen

Tenslotte hebben we een analysekader geschetst op grond waarvan we in staat zijn de drie casussen die in dit onderzoek centraal staan, op een systematische wijze te analyseren en te vergelijken.



## 4 SCHOLIERENPROTEST 1040-URENNORM

### 4.1 INLEIDING

In 2006 constateerde de Inspectie van het Onderwijs dat 93 procent van de onderzochte middelbare scholen niet voldeed aan de wettelijke urennormen (Inspectie van het Onderwijs, 2006). Dat leidde ertoe dat scholen die te weinig onderwijsuren hadden aangeboden onder verscherpt inspectietoezicht kwamen te staan en dat de vijftien scholen die de meeste steken hadden laten vallen, bovendien een financiële interventie kregen. Het weerwoord van scholen en leerlingen kwam snel. Het zou onmogelijk zijn om de onderwijsnorm volledig in te vullen met 'kwaliteitsuren'. Daarvoor ontbrak volgens hen simpelweg het geld. Aan de norm zou alleen kunnen worden voldaan door een grotere aanwezigheid van leerlingen te verplichten, zonder in de extra tijd ook extra onderwijs te geven. Scholieren spraken al snel van 'ophokuren', waarbij het middel tot doel werd verheven. Het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) wendde zich tot de staatssecretaris, maar die gaf nul op het rekest. De invulling van de uren was immers een verantwoordelijkheid van de scholen. De LAKS'ers konden dan ook het beste de scholen aanspreken op hun invulling van de uren.

Deze lijn verzandde echter al snel doordat de mogelijkheden op en voor scholen beperkt waren. De leerlingen bleken in medezeggenschapsraden geen instemmingsrecht te hebben op lestabellen. Tegelijkertijd stelden schooldirecties dat er te weinig geld was om de 1040-urennorm ten uitvoer te brengen zonder verleid te worden tot kunstmatige constructies. De onmacht via de decentrale route bracht verschillende leerlingraden ertoe leerlingen op te roepen te gaan staken. Het LAKS zag hierin een kans om deze losse acties op te schalen naar een beweging die landelijk invloed zou uitoefenen. Mesomobilisatie was hiermee een feit.

In dit hoofdstuk wordt eerst de context belicht waarbinnen het scholierenprotest tegen de 1040-urennorm vorm en inhoud kreeg (paragraaf 4.2). Vervolgens kijken we naar het mobilisatieproces en de rol die de klassieke en nieuwe media daarin hebben gespeeld (paragraaf 4.3). Daarna gaan we in op de aard van de strategische verrassing en de wijze waarop het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hierop heeft gereageerd (paragraaf 4.4). Vervolgens besteden we aandacht aan de lessen en voortschrijdende inzichten die sindsdien zijn opgedaan (paragraaf 4.5). In paragraaf 4.6 wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

### 4.2 CONTEXT

Allereerst kan worden opgemerkt dat in deze casus geen sprake was van een probleem waarover een diepgaande controversie bestond, maar van een tembaar probleem. De kwaliteit van het onderwijsbeleid en het bestaan van wettelijke onderwijsnormen waren immers geen onderwerp van discussie, alleen de wijze waarop invulling werd gegeven aan de de norm door onderwijsinstellingen en over de handhaving van de norm.

De nationale gemoedstoestand ('*national mood*') werd destijds gekenmerkt door ongerustheid over de kwaliteit van het onderwijs en de effectiviteit van het gevoerde onderwijsbeleid. Deze ongerustheid

werd onder andere gevoed door twijfels over een aantal grote (stelsel)wijzigingen in het onderwijs en het tekort aan leerkrachten. In 2006 en 2007 spitste die onvrede zich toe op een concreet onderwerp: de 1040-urennorm.

In de onderbouw van het voortgezet onderwijs was aanvankelijk sprake van een wettelijke norm van 1067 uur per leerjaar. Deze norm werd echter niet strikt gehandhaafd. Bij de vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs werd de urennorm in de onderbouw aangepast en een verscherpt toezicht op de naleving van de norm aangekondigd. In het initiële wetsvoorstel van de minister werd uitgegaan van een norm met een bandbreedte van 1000 tot 1134 uur. Op voorspraak van de Tweede Kamer is uiteindelijk gekozen voor een eenduidige wettelijke norm van 1040 uur in de leerjaren van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, 1000 uur in de leerjaren van de bovenbouw en 700 uur in het examenjaar. Deze norm werd vanaf het schooljaar 2006/2007 daadwerkelijk gehandhaafd.

In 2006 bereiken de minister van OCW en de Tweede Kamer berichten van ouders uit Zwolle die zich beklagen over een terugkerende praktijk, waarbij hun kinderen verschillende keren naar huis worden gestuurd omdat lessen uitvallen. Ook in de media, vooral de kranten, worden deze klachten geuit met koppen als: "Scholen geven te weinig les", daarbij ruimte gevend aan de bezorgdheid van de ouders. In het bijzonder de landelijke vereniging van ouders in het christelijke onderwijs is een felle voorstander van handhaving van de norm. Dit pleidooi is het eerste 'triggering event'.

De minister kondigt aan daadwerkelijk toe te zien op een strikte handhaving van de norm, die is vastgesteld met het amendement-De Vries c.s. Scholen die de norm niet halen, zullen worden beboet of onder toezicht gesteld. Bij de scholen leidt dat tot onrust. Op de werkvloer van de scholen wordt namelijk steeds duidelijker dat het in de praktijk moeilijk bleek te zijn 1040 uur onderwijstijd per jaar te realiseren, bijvoorbeeld als gevolg van ziekteverzuim of niet-opgevulde vacatures. In november 2007 beginnen er, mede op initiatief van het LAKS, hier en daar lokale acties tegen de norm. Op verschillende scholen worden stakingen georganiseerd en in verschillende steden vinden demonstraties plaats. Op vrijdagochtend 23 november 2007 slaat de vlam in de pan. Een gemobiliseerde groep van duizenden scholieren komt in het hele land in actie. De aanleiding hiervoor was dat de avond ervoor, één leerling (Kevin genaamd) een MSN-bericht met de oproep om de volgende dag te gaan staken aan zijn vrienden stuurt met het verzoek dit bericht weer door te sturen aan andere vrienden. Vervolgens wordt dit bericht ook weer verder verspreid via SMS. Dit is het tweede 'triggering event' met als gevolg dat er een sneeuwbal begint te rollen.

Op vrijdagmorgen vinden in tientallen steden acties plaats, vaak gepaard gaande met allerlei relletjes die volop in de mediabelangstelling komen te staan, te meer daar de politie op sommige plaatsen zeer hard optreedt. Op maandag 26 november volgen weer spontane acties. Vooral *MSN*, *SMS* en *Hyves* spelen een belangrijke rol in dit proces van micromobilisatie waarin ongeorganiseerde jongeren elkaar – individueel en collectief - oproepen te gaan staken. Het LAKS is even de regie kwijt en neemt afstand van de ongeregelheden die in verschillende plaatsen zijn ontstaan. Tegelijkertijd verklaart het LAKS blij te zijn dat zoveel scholieren uiting geven aan hun onvrede en eist vervolgens van de politiek dat zij de eisen van de scholieren overneemt.

Snel herwint het LAKS de regie. Het spontane karakter van het proces van micromobilisatie wordt op twee manieren gekanaliseerd, waardoor het initiatief weer bij het LAKS komt te liggen. Ten eerste slaagt het LAKS via haar website 'stop1040.nl' erin 40.000 handtekeningen van scholieren te verzamelen die op een USB-stick worden aangeboden aan de woordvoerders van de politieke partijen in de Tweede Kamer. Ook presenteren ze een alternatief beleidsdocument "*Tijd voor Kwaliteit*". Desondanks blijft de meerderheid van de Tweede Kamer steun verlenen aan de ingeslagen koers. Het was immers een amendement (De Vries) die de richting van het ministerie van OCW had bepaald.

Als reactie daarop wordt een tweede initiatief ondernomen. Het LAKS roept scholieren op om vrijdag 30 november 2007 naar Amsterdam te trekken en daar massaal uiting te geven aan hun onvrede. Tegelijkertijd maakt het LAKS bekend dat geen steun zal worden gegeven aan andere acties. Tevens zegt het LAKS toe alles in het werk te stellen dat de demonstratie in Amsterdam ordentelijk zou verlopen. Vervolgens wordt op de website een MSN-bericht gepubliceerd met de oproep om in Amsterdam te gaan demonstreren. Op 30 november staan volgens het NOS-journaal meer dan 20.000 scholieren op het Museumplein in Amsterdam. Ernstige ongeregelheden doen zich niet voor. Met deze demonstratie komt een voorlopig einde aan de mobilisatie van ontevredenen door het LAKS. Het LAKS kondigt vervolgens aan via overleg en onderhandeling te willen komen tot een consensus over nut en noodzaak van de norm. Mochten er voor februari 2008 geen zichtbare resultaten worden geboekt, dan zouden nieuwe acties volgen.

Maar zover komt het niet. In februari 2008 verschijnt het rapport 'Tijd voor Onderwijs' van de parlementaire onderzoekscommissie Dijsselbloem. Deze commissie concludeert dat een wettelijke norm voor onderwijstijd niet kan worden gemist, maar dat de gehanteerde norm omstreden is. De aanbeveling is om de definitie en norm van onderwijstijd op basis van een onafhankelijk advies te herijken (Commissie Dijsselbloem, 2008). Mede tegen deze achtergrond besluit de staatssecretaris de commissie Onderwijstijd (commissie Cornielje) in het leven te roepen. Uiteindelijk blijkt dit een nuttige 'pacificatiestrategie' te zijn. In december 2008 brengt de commissie haar rapport uit. De commissie benadrukt het belang van een wettelijke norm en stelt onder andere voor om de norm voor onderwijs aan te passen en vast te stellen op 1000 klokuren in alle leerjaren (met uitzondering van de 700 uur in het examenjaar). Bovendien krijgen instellingen meer ruimte om schoolactiviteiten te laten meetellen voor de norm. En heel belangrijk voor de discussie over de *kwaliteit* van het onderwijs: leerlingen en ouders krijgen meer invloed op de invulling van het onderwijsprogramma. Op 27 maart 2009 besluit de ministerraad om de aanbevelingen van de commissie-Cornielje over te nemen. Sinds 12 februari 2011 is het wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 640).

#### **4.3 HET MOBILISATIEPROCES**

Bij het mobilisatieproces van de scholieren spelen frames een belangrijke rol. Het LAKS weet de aandacht van de media op zich te vestigen en op een later moment scholieren te mobiliseren dankzij het slim gekozen frame van 'ophokuren' of 'ophokplicht'. Dit frame heeft twee functies. Ten eerste zorgt het voor een sterke reductie van een complex vraagstuk. Het voordeel van dit frame is dat het relatief complexe onderwerp van de kwaliteit van het onderwijs aan de hand van 'ophokuren' eenvoudig en concreet kan worden uitgelegd. Bovendien maakt het in één oogopslag duidelijk wat de perverse, onbedoelde, effecten van het gevoerde overheidsbeleid zijn, in termen van kunstgrepen die

scholen moeten uithalen om sancties te kunnen ontlopen. Kortom: deze herdefinitie van de aard van het vraagstuk speelt een belangrijke rol in het verwerven en vergroten van aandacht in de publieke opinie en onder scholieren.

Ten tweede heeft dit frame een sterke bindende kracht. De kracht ervan was dat het liet zien dat de handhaving van een kwantitatieve norm, omwille van de wet, kennelijk belangrijker was dan een discussie over het echte probleem: de teruglopende kwaliteit in het voortgezet onderwijs. Vasthouden aan een kwantitatieve norm liet namelijk op een pijnlijke manier zien dat er een kloof was tussen deze norm en de nationale gemoedstoestand ('*national mood*') waarin juist de kwaliteit van onderwijs onderwerp van discussie was. De redenering van het LAKS is dat "wanneer je voor kwaliteit in het onderwijs bent, dan ben je tegen de 1040-norm". Hier kan niemand per definitie tegen zijn. Dit vergemakkelijkte het proces van 'frame alignment' en daardoor het proces van consensusmobilisatie.

Bij de mobilisatie van de scholieren tegen de 1040-norm spelen zowel de nieuwe als de klassieke media een belangrijke rol. We zien dat de klassieke media, vooral de kranten, een rol spelen in de eerste fase van het conflict. Voornamelijk *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad* en *Trouw* spelen een rol in het articuleren van het oorspronkelijke issue medio 2007. Koppen zoals 'Scholen geven te weinig les' geven uitdrukking aan de ongerustheid die onder ouders leeft.

Nieuwe media, en dan vooral allerlei Web 2.0-toepassingen, spelen in het organiseren van de acties door de scholieren een zeer grote rol. Deze vinden eind november 2007 plaats. Deze acties genereren aandacht, ook omdat de klassieke media (vooral de televisie) hierop reageren. Zij schenken niet alleen aandacht aan de inhoud van het protest, maar ook aan de wijze waarop het protest is georganiseerd, namelijk door de inzet van een nieuwe generatie internet en webtoepassingen. In het proces van micromobilisatie zoals dat is geïnitieerd door het MSN-bericht van Kevin, spelen nieuwe media namelijk een vitale rol. MSN is een 'instant messenger program' dat mensen in staat stelt om tegelijkertijd met zeer veel anderen te communiceren door middel van mailinglijsten. Messenger programs maken het mogelijk om lijsten van vrienden, bekenden en andere contacten aan te maken. Bovendien is het mogelijk dat allen die online zijn tegelijkertijd (binnen deze lijsten) communiceren. Vaak bewegen jongeren zich binnen verschillende kringen waarvoor ook weer andere, of deels overlappende lijsten zijn aangemaakt. Zo'n kring van bekenden varieert vaak per thema: school, hobby, sport enzovoort. Hierdoor kan een persoonlijk netwerk worden gecreëerd.

Meer afgebakende netwerken bestaan ook op *Hyves*. Dit zijn vriendengroepen of – netwerken, die ook zijn gekoppeld aan een bepaald thema. Wie in een bepaald onderwerp geïnteresseerd is, kan zelf een groep aanmaken op *Hyves* (een 'hyve' genoemd) en andere uitnodigen hiervan deel uit te maken. Een potentieel geïnteresseerde vraagt vervolgens om lid te worden van een bepaalde groep. Kevin gebruikte niet alleen zijn MSN-contacten om op te roepen tot protest, maar ook degenen die hij bereikte zetten hun MSN-contacten in om een grote massa van potentiële demonstranten te mobiliseren. Daarnaast wordt volop gebruik gemaakt van *SMS*. Kevin was ook actief op *Hyves*. Hier had hij een eigen 'groep' met de titel '*Weg met 1040*' (<http://wegmet1040.hyves.net>). Ook zien we dat er verschillende *hyves*-groepen zijn die per school georganiseerd zijn en die vooral gericht zijn op het oproepen tot lokale protestacties.



Een andere populaire plek van waaruit het protest tegen de *1040-norm* werd gemobiliseerd, was *YouTube*. Het protest tegen de 1040-norm kenmerkte zich juist door het *up- and downloaden* van beeldmateriaal op *YouTube* waarin ook de mobiele telefoon, uitgerust met een camerafunctie, een belangrijke rol heeft gespeeld. Immers, foto's van de acties, alsmede kleine filmpjes, konden relatief gemakkelijk worden genomen en verspreid. Soms was het mogelijk om het verloop van de acties '*live*' te volgen. De verspreide beelden getuigden vooral van de ordeverstoringen die hier en daar plaats vonden en van het optreden van de politie. Zo werd het gedrag van de politie tijdens ordeverstoringen in Middelburg opgenomen. De hardheid en felheid waarmee politieagenten optraden was daardoor voor iedereen zichtbaar, hetgeen later zelfs geleid heeft tot excuses en tot strafmaatregelen tegen de betrokken politieagenten. Bovendien was het mogelijk om op *YouTube* het beeldmateriaal per stad te bekijken. Op de hiermee verbonden 'blog'pagina's werden de beelden van commentaar voorzien. Daarnaast werd bijvoorbeeld op *YouTube* ook een protestlied tegen de 1040-norm geplaatst.

MSN, Hyves en YouTube hebben een belangrijke rol gespeeld in het proces van issue articulatie, expansie en 'frame alignment'. Niet alleen tekst (verstuurd via *SMS* en *instant messengers*) maar vooral ook beelden spelen een belangrijke rol in het delen van allerlei ervaringen; ervaringen die niet abstract blijven of veraf plaatsvinden maar steeds meer '*real time*' kunnen worden gedeeld en kunnen worden 'uitgebeeld'. Het resultaat hiervan is dat de gemobiliseerde groep van protesterende scholieren zich ook steeds meer, ook lokaal, heeft kunnen ontwikkelen tot zogenaamde '*flashmobs*'. Tegelijkertijd zien we dat deze sociale netwerk toepassingen de functie vervullen van een virtuele organisatie zoals Castells (1996) die aanduidt in termen van "time sharing practices through the exchange of messages, sounds and images" waardoor collectieve actie mogelijk wordt (Bekkers, 2000). Juist ook deze 'time sharing practices' onderstrepen het belang dat deze media vervullen in het proces van 'frame alignment': het verbinden van referentiekaders is mogelijk door het bijna real time karakter van de contacten die plaatsvinden.

Daarnaast kan het mobilisatiepotentieel van deze nieuwe media worden geduid in termen van toegangsmacht. Hyves, MSN en YouTube zijn gemakkelijk toegankelijk. Het is relatief gemakkelijk om bijvoorbeeld Hyves op te zetten, zelf te bepalen hoe open of gesloten de betreffende 'hyve' is, foto's te maken en toe te voegen op daarvoor in het leven geroepen plekken. Hetzelfde geldt voor het toevoegen van een contact aan een mailinglijst. De laagdrempeligheid van deze mediatoepassingen zien we terug in de snelheid en het bereik dat de oproep van Kevin heeft gehad. Razendsnel werd het opgepikt door anderen en weer verspreid, waardoor een sneeuwbal kon uitgroeien tot een lawine van protest. Nieuwe media kunnen dus, zeker als er sprake is van een voedingsbodem, een belangrijke rol spelen als een laagdrempelige katalysator.

Verder zien we ook dat de controle over de infrastructuur en toepassingen waarvan deze media zich bedienen een rol speelt in de mobilisatie van het protest. Kenmerkend voor de gemobiliseerde groep is dat het gaat om een groep die '*always on*' is; een groep die optimaal gebruik maakt van internet en webtechnologie en mobiele telefoons. Kenmerkend voor de gemobiliseerde groep is dat technologiegebruik en leefcultuur nauw met elkaar verweven zijn. Internet, mobiele telefoon en SMS worden niet gezien als louter communicatie-instrumenten maar ze maken onlosmakelijk deel uit van een cultuur waarin '*instante communicatie*' onlosmakelijk verbonden is met het alledaagse leven van deze jongeren (Young Works, 2008).

Het LAKS zette verschillende media in als intermediair in de mobilisatie van het protest. De website van het LAKS speelde, conform de dominantie van het internet en vooral Web 2.0-toepassingen in de leefwereld van de te mobiliseren groep, een belangrijke rol. De specifiek voor de actie opgerichte website 'stop1040.nl' werd gebruikt voor het verzamelen van digitale handtekeningen die later op een USB-stick werden aangeboden aan de vertegenwoordigers van de politieke partijen in de Tweede Kamer. Ook werd de website gebruikt voor het oproepen tot deelname aan de protestmanifestatie in Amsterdam, evenals voor het verstrekken van informatie over het gewenste en feitelijke verloop van de demonstratie, waardoor getracht werd hierover controle te krijgen. Zo werden scholieren dringend verzocht zich te registreren voor de demonstratie op grond van een via de website te downloaden en in te vullen formulier. Registratie garandeerde namelijk dat de protesterende scholieren niet zouden worden vervolgd voor hun afwezigheid op school. Dit had het LAKS afgesproken met de scholen.

Toch waren voor het LAKS de nieuwe media niet de enige instrumenten die zij inzetten voor het mobiliseren van het protest en het beïnvloeden van de politieke agenda. De klassieke media speelden hierin eveneens, als intermediair, een belangrijke rol. De klassieke media – radio, kranten en televisie – besteedden veel aandacht aan het protest. Dit kwam ook omdat het protest goed aansloot bij de voorliefde van de media voor conflicten.

In de aanloop tot de protesten zagen we dat de kranten aanvankelijk anders berichtten over de 1040-norm. Zij verwoordden toen vooral de ongerustheid van ouders over het geringe aantal lesuren dat kinderen mochten ontvangen. De berichtgeving draait naarmate de protesten manifesteren worden. In eerste instantie wordt vooral bericht over de verstoringen van de openbare orde die her en der in het land plaats vonden en het in sommige ogen zeer harde politieoptreden. Beelden van politiemensen die hard inslaan op een ogenschijnlijk vredelievend groepje protesterende scholieren in Middelburg verschijnen op de televisie en in de kranten. Later wordt meer aandacht besteed aan de inhoud van de protesten. De discussie over zin of onzin van de 1040-norm wordt steeds meer neergezet als een wedstrijd met als inzet: 'wie zal winnen en wie zal verliezen': de scholieren of de staatssecretaris? Ook zien we dat deze wedstrijd wordt gepersonaliseerd. Ten opzichte van de staatssecretaris wordt het scholierenprotest gereduceerd tot de persoon van de voorzitter van het LAKS, Sywert van Lienden.

Het LAKS probeerde het door de spontane actie van Kevin en consorten verloren geraakte initiatief weer terug te winnen en nam daartoe allerlei maatregelen. In het uitstippelen en verwoorden van die strategie speelde de voorzitter van het LAKS een belangrijke rol, waardoor hij zichtbaarder werd. Maar deze zichtbaarheid werd versterkt door het mediagenieke karakter van de 17-jarige voorzitter. Hij werd de lieveling van de klassieke media: zag er goed uit, was goed gebekt en kwam beschaafd over. Vooral zijn communicatieve en strategische gaven werden geroemd. Hierdoor kon hij uitgroeien tot de belangrijkste icoon van het protest tegen de 1040-norm. Hij was een gewild object voor interviews in kranten en op televisie. Hierdoor kreeg het LAKS een additioneel forum tot zijn beschikking voor het uitdragen van haar boodschap. De centrale boodschap van het LAKS in termen van oneliners zoals 'ophokuren', of in termen van 'wie voor kwaliteit is, is tegen de 1040-norm' maakte het eveneens gemakkelijk om voor een breed publiek een ingewikkeld onderwerp snel en gemakkelijk uit te leggen. In de berichtgeving door de klassieke media speelde niet alleen de inhoud van het protest een rol maar ook de organisatie van het protest kwam herhaaldelijk terug. Ten eerste werd er relatief veel aandacht besteed aan de rol van het internet in de mobilisatie van de protesten. Zo besteedde zowel *de Volkskrant*, de actualiteitenrubriek *Nova* en het mediaprogramma '*De Leugen regeert*' aandacht

aan de rol van de nieuwe media in de mobilisatie van scholieren. Ten tweede werd het LAKS afgeschilderd als een betrouwbare organisatie, omdat zij (en hun voorzitter) in staat was geweest het spontane protest in goede banen te leiden. Het feit dat het LAKS in staat was geweest de controle te herwinnen en na wat later bleek een succesvolle en relatief storingsvrije demonstratie te organiseren, gaf additionele legitimiteit. Het versterkte ook het beeld van het LAKS als dé vertegenwoordiger van de protesterende scholieren. In de berichtgeving van de klassieke media kwam dit regelmatig terug.

Niet alleen het LAKS en zijn voorzitter, maar ook individuele scholieren waren zich tijdens hun protestacties bewust van de macht van de traditionele media. De redenering was dat “je pas echt meetelt, als je op de televisie bent geweest of in de krant hebt gestaan”. De macht van de traditionele media wordt gedefinieerd als het vermogen om gezag aan bepaalde boodschappen te kunnen toekennen. Dat geldt ook voor boodschappen die via de nieuwe media worden verspreid. Een boodschap wordt pas gezien als ‘waar’, indien het onderwerp op het *Journal* is geweest of in de krant heeft gestaan. Bovenstaande overwegingen vergemakkelijkt het proces waardoor scholieren, ouders, bestuurders van scholen maar ook politici zich met dit beeld konden identificeren en verbinden.

#### **4.4 STRATEGIC ISSUE MANAGEMENT**

De strategische verrassing ten aanzien van de aard, snelheid en omvang van de scholierenacties op het ministerie was groot. Op het ministerie bestond namelijk de verwachting dat iedereen de redelijkheid van de norm zou inzien, en de handhaving daarvan, mits die maar in een breder perspectief kon worden geplaatst, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Met het versneld presenteren van de *Kwaliteitsagenda* op een persconferentie met de direct betrokkenen, dacht het ministerie dat de angel uit het debat zou zijn weggenomen. De protesten hielden echter aan en scholieren begonnen zich in de laatste week van november steeds meer te mobiliseren.

Aan de zijde van het departement en de verantwoordelijke bewindslieden begon irritatie te ontstaan over de wijze waarop onder meer het LAKS communiceerde over de inhoud van het strijdpunt. Volgens het departement verspreidde het LAKS en (vooral) individuele leerlingen – al dan niet bewust – niet altijd de juiste informatie. Voor OCW was het ook lastig om foutieve geruchten te corrigeren, omdat het departement als ‘tegenpartij’ toch niet geloofd zou worden. De ‘frames’ die het LAKS gebruikte in termen van ‘ophokuren’, ‘ophokplicht’ en ‘als je voor kwaliteit bent, dan ben je tegen de 1040-norm’ versterkten in hun ogen de onduidelijkheid nog meer. Op deze manier vond een dusdanige reductie van de werkelijkheid plaats, dat elke nuance in de publieke opinie verdween. Het ministerie worstelde dan ook met de vraag, hoe zij in staat zou kunnen zijn om dit ongenueanceerde beeld over nut en noodzaak van de 1040-norm te kunnen corrigeren, niet alleen bij ouders maar ook bij de jongeren zelf.

Bij de beantwoording van die vraag, kwam nog een andere pregnante vraag naar voren, namelijk of het ministerie zelf gebruik zou moeten maken van Hyves, MSN en YouTube om de informatie van het departement naar voren te brengen en te reageren op de informatie, standpunten en geruchten die door anderen verspreid werden. Toen de scholierenacties uitbraken, volgde het ministerie wel de betreffende websites. Voor de acties was er echter geen speciale aandacht voor nieuwe sociale media. Toen de acties aanzwollen en duidelijk werd dat MSN, Hyves en andere mediatoepassingen

steeds belangrijker werden, werd daarnaast de expertise van een communicatiebureau ingehuurd, die bevestigde hoe om te gaan met communicatie in de jongerencultuur. Uiteindelijk kiest het ministerie ervoor om zichzelf niet te manifesteren op Hyves of MSN. Men was uiteindelijk bang, dat dit zich tegen het ministerie, of zelfs tegen de staatssecretaris zou keren. De redenering was dat een ministerie niet zomaar besloten netwerken kan 'binnendringen' om een eigen geluid te laten horen.

Bovendien vroeg men zich ook af hoe effectief te participeren in vriendennetwerken. Zou men wel de juiste toon aanslaan en beheerste men het medium wel voldoende? Zou de overheid wel voldoende serieus genomen worden? Het probleem was dat men weinig inzicht had in de effecten van dit soort van acties, te meer daar het internet en zijn gebruikers zo onvoorspelbaar zijn. Goede intenties om het debat te zoeken, zouden ook het tegenovergestelde kunnen bewerkstelligen. Bovendien maakte men de inschatting dat een kritisch tegengeluid per definitie niet veel kans zou hebben in de negatieve toon die immers al was gezet. Bovendien werd OCW door scholieren gezien als de tegenpartij, zodat het de vraag was of correcties wel geloofd zouden worden.

Uit interviews blijkt dat aanvankelijk nog gedacht is om op te zoek te gaan naar andere geluiden op het internet die er ook waren, deze eruit te lichten, om vervolgens aan de hand van deze andere geluiden alsnog de boodschap van het ministerie naar voren te brengen. Toch heeft men ook hiervoor niet gekozen. Een belangrijke overweging daarbij was dat het internet onlosmakelijk verbonden is met de identiteit van deze jongeren. Wanneer het ministerie zich zou bewegen in allerlei netwerken waaraan jongeren hun identiteit ontlene, dan zou dit contraproductief kunnen uitpakken.

Verschillende communicatiestrategieën zijn dus overwogen maar de angst om maatregelen te nemen die uiteindelijk contraproductief zouden kunnen zijn, zorgde ervoor dat terughoudend werd gereageerd. Op *YouTube* is echter wel een filmpje met de staatssecretaris neergezet waarin zij uitlegt hoe zij tegen handhaving van de 1040-norm aankijkt: (<http://nl.youtube.com/watch?v=GKrvAKa3IH8>). Dit filmpje werd 688 keer bekeken.

Een andere strategische vraag die deze onzekerheid oproept is de vraag in hoeverre het ministerie in staat was om de onrust die er bestond onder scholieren te zien en daarop te anticiperen. Vooral het feit dat de boodschap 'handhaving van de 1040-norm, maar in het kader van een bredere kwaliteitsagenda' niet werd opgepakt, terwijl het departement deze boodschap in overleg met de belangrijkste partijen had ontwikkeld en had gepresenteerd, zorgde eveneens voor onzekerheid. Het zegt namelijk iets over de representativiteit van de partijen waarmee het departement om de tafel zit maar ook over de communicatie van deze partijen met hun eigen achterbannen. Wie vertegenwoordigt nu wie? Dit geldt ook voor het LAKS. Het departement worstelde dus met twee vragen:

- a) Hoe en met wie te communiceren? (Communicatiestrategie).
- b) Hoe en met wie overleg te plegen met het oog op de noodzakelijke afstemming in de beleidsvorming? (Overlegstrategie).

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de lessen en voortschrijdende inzichten die het ministerie van OCW bij deze worsteling heeft opgedaan.

## 4.5 LESSEN EN INZICHTEN

De rol van het ministerie van OCW is in 2008 geëvalueerd door Young Works, een onderzoeksbureau voor jongerencommunicatie. De doelen van deze evaluatie waren om inzicht te verschaffen in het hedendaagse mediagebruik van jongeren en om aanbevelingen te genereren zodat het ministerie van OCW bij een vervolgsituatie beter voorbereid is (Young Works, 2008). Een belangrijke conclusie in het evaluatierapport is dat bij het ministerie van OCW aanvankelijk voornamelijk sprake was van een communicatieprobleem. De onderzoekers van Young Works constateren namelijk dat het ministerie van OCW destijds de verkeerde boodschappen naar de media zond, in de aanval ging tegen de acties van de scholieren en daarmee een 'strijd' creëerde, het probleem te weinig neutraliseerde en dat de staatssecretaris onvoldoende het gesprek aanging met de jongeren zelf. Volgens de onderzoekers had het ministerie van OCW de stakende scholieren de wind uit de zeilen kunnen nemen door weg te blijven uit het 'strijd-paradigma', het probleem van scholieren te erkennen en door meer feeling te hebben voor 'gewone scholieren' en dus niet alleen te praten met vertegenwoordigende instanties als het LAKS. Bij de 1040-urennorm was bijvoorbeeld onder scholieren niet sprake van louter kritiek (zoals het LAKS dat voorstelde), maar waren ook andere geluiden hoorbaar.

### *Communicatiestrategie*

De voornaamste uitdaging bestond destijds uit de vraag 'hoe' het ministerie van OCW adequaat moest reageren op de ontwikkelingen die zich toen voordeden. Het probleem is niet hoe dit technisch moet. Een reactie plaatsen op Hyves en Twitter is immers niet moeilijk. De vraag is wel op welke manier het ministerie van OCW kan reageren. Verschillende factoren bemoeilijkten de ontwikkeling van een adequate communicatiestrategie.

Ten eerste waren alle ambtenaren van OCW per definitie verdacht, omdat zij door de buitenwereld werden gezien als voorstanders van handhaving van de norm en dus als 'natuurlijke' tegenstanders van de scholieren. Bij het reageren op de inhoud is het bovendien de vraag wie zich zou moeten mengen in de discussie en onder welke condities. Ook het tijdsaspect is een relevant aandachtspunt. Sociale media zijn een zeer snel medium. Overheidsorganisaties hebben te maken met tal van legitieme regels, procedures en richtlijnen (het aanpassen van een wet, waarin de wettelijke norm van 1040 uur staat, duurt bijvoorbeeld enkele jaren, inclusief instemming door Tweede en Eerste Kamer). Hier gaat, om begrijpelijke redenen, een vertragende werking van uit. Bovendien is het de vraag of reeds bestaande regels en richtlijnen voldoende houvast bieden bij het virtueel communiceren tussen ambtenaren en burgers. In dat kader worden momenteel op verschillende overheidsniveaus handreikingen ontwikkeld die houvast bieden bij de omgang van ambtenaren met sociale media. Uiteraard hebben de meeste ambtenaren de professionaliteit om intuïtief aan te voelen waar de grenzen liggen. Ambtenaren weten heel goed dat ze geen uitspraken moeten doen die in tegenspraak zijn met de politieke lijn. Daarnaast is sprake van verschillende communicatie-opties. Enerzijds zal het departement zich blijven richten op de klassieke media en anderzijds wordt er naar gestreefd om het verhaal van het departement te kunnen vertellen in de nieuwe media. Daarbij is het doorgaans lastig om de doelgroepen van het ministerie van OCW, scholieren en studenten, in de onlinewereld te bereiken. Het reeds besproken evaluatieonderzoek door Young Works heeft OCW meer inzicht verschaft in de leefwereld van jongeren, hun onlinegedrag en de informatiecultuur waarbinnen zij zich bewegen. De jonge doelgroepen bewegen zich dynamisch op verschillende virtuele plekken van het internet. Bovendien hanteren ze soms een andere terminologie dan het ambtelijke jargon van het ministerie. Aanvankelijk bestond een zekere weerstand bij het ministerie van OCW om zich te begeven op virtuele jongeren-netwerken, omdat de vrees bestond dat overheidsorganisaties door

jongeren zouden worden ervaren als 'indringers' in hun virtuele domein. Inmiddels is deze weerstand bij OCW overwonnen en is het inzicht ontstaan dat de overheid gericht zichtbaar moet zijn op de virtuele plekken waar de scholieren zijn. In dat kader heeft de staatssecretaris bijvoorbeeld op 30 maart 2010 een pagina op Hyves gelanceerd voor leerlingen om hun kennis en ervaringen te delen over de maatschappelijke stage (<http://masteams.hyves.nl/>). Online voorlichting is eveneens sterker op de kaart gezet.

#### *Overlegstrategie*

Overleg heeft een interne en een externe component. Wat intern overleg betreft is het inzicht ontstaan dat beleid en communicatie nog intensiever samen moeten optrekken en zaken onderling nog optimaler moeten afstemmen. Communicatie kan immers niet los worden gezien van een inhoudelijke boodschap, terwijl het omgekeerd van belang is dat het ministerie de inhoud van beleid effectief communiceert met de omgeving. Een belangrijk verschil is dat in het huidige snelle sociale medialandschap minder tijd beschikbaar is of lijkt te zijn om zaken intern af te stemmen. Wat het externe overleg betreft kan worden geconstateerd dat het ministerie van OCW regelmatig in gesprek is met doelgroepen van beleid zoals ouders, leerlingen, leraren en schoolleiders. Zo zijn er voor de aanbevelingen van de commissie Cornielje vier conferenties voor schoolleiders georganiseerd (zij stonden destijds ook achter de acties van de scholieren). Het onderwerp van de conferenties was hoe met de aanbevelingen zou kunnen worden omgegaan. Daarbij krijgen ouders en leerlingen op schoolniveau meer zeggenschap over de invulling van de onderwijsnorm.

#### *Monitoringstrategie*

Bij het ministerie van OCW is 'online monitoring' opgezet om vroegtijdig te kunnen signaleren wat er speelt in de virtuele wereld op het gebied van onder andere onderwijs. Online monitoring kan er mede voor zorgen dat dit departement minder vaak wordt geconfronteerd met strategische verrassingen. Dankzij online monitoring is de omgeving van het ministerie van OCW sneller in beeld .. Deze monitoring wordt gezien als een nuttige extra bron van kennis. Het protest tegen de 1040-urennorm fungeerde als 'wake up-call' voor de doorontwikkeling van deze monitoringsstrategie. Mede in dat kader vormen de afdelingen Omgevingskennis en Communicatie inmiddels één organisatieonderdeel binnen de directie Communicatie. Monitoring van het internet is overigens niet alleen voorbehouden aan laatstgenoemde directie. Bij ambtenaren groeit steeds meer het besef dat het belangrijk is om constant in beeld te hebben wat er in de omgeving over beleid wordt gezegd. De onlinewereld is, net als de fysieke wereld, een integraal onderdeel van die omgeving. Ook door ambtenaren van het ministerie van OCW wordt online monitoring steeds meer als nuttige activiteit gezien om op de hoogte te blijven van relevante ontwikkelingen binnen de onderwijswereld. In dat kader volgen ze de relevante nieuwssites en houden de websites van relevante actoren in de gaten (LAKS, Onderwijsbonden, Onderwijsraden enzovoort). Monitoring van het internet of webmonitoring is overigens niet alleen een aandachtspunt van het ministerie van OCW, maar vindt ook plaats bij andere ministeries. Ambtenaren van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat volgen bijvoorbeeld digitale fora om relevante ontwikkelingen tijdig te signaleren. Zij noemen dat slim luisteren. Ook bij het voormalige ministerie van VROM zijn stappen gezet met het monitoren van de online wereld.

### *Onlinestrategie*

Van mei tot en met september 2009 is bij het ministerie de pilot 'Participatieportaal' uitgevoerd. Het doel van deze pilot was om de meerwaarde en risico's van online participatie voor OCW in beeld te brengen. De eerste fase van de pilot was gericht op het traceren van relevante issues in de onlinewereld en het uitwisselen van ervaringen door deelnemers aan de pilot. In deze pilot zijn destijds issues benoemd die zich mogelijk lenen voor interactie tussen burgers en ambtenaren. De behoefte aan online participatie was echter niet groot bij de deelnemers van de pilot. De onlinestrategie is ook mede afhankelijk van de aard van het dossier en de beoogde meerwaarde. Het ene onderwerp leent zich beter voor discussie online dan het andere onderwerp. Na deze pilot heeft online participatie door ambtenaren van OCW geen traceerbaar vervolg gekregen; wel is de online communicatie stapsgewijs voortgezet.

### *Kennisdeling met andere ministeries*

De kennis en ervaringen die bij het ministerie van OCW zijn opgedaan worden ook met andere departementen gedeeld, onder meer via de Commissie Rijkscommunicatie, de Voorlichtingsraad, het Platform Ambtenaar 2.0 en het leernetwerk Webmonitoring en webcare dat is opgezet door de RVD.

## **4.6 TUSSENBALANS**

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

### *Welke factoren beïnvloeden succesvolle, op Web 2.0 gebaseerde mobilisatiepogingen van verontruste burgers naar aanleiding van voorgenomen dan wel in uitvoering zijnde overheidsbeleid?*

Bij de mobilisatie van de scholieren tegen de 1040-urennorm spelen zowel de nieuwe als de klassieke media een belangrijke rol. De klassieke media, vooral de kranten, spelen een rol in de eerste fase van het conflict bij het agenderen van het issue. De nieuwe media, met name in de vorm van Hyves, MSN, YouTube, SMS en een website, spelen daarentegen een grote rol bij het organiseren van concrete acties door de scholieren. Deze acties genereren aandacht omdat de klassieke media, vooral de televisie, hierop reageren. Sociale media hebben het proces van het scholierenverzet versneld, maar zonder traditionele media was het vliegwiel niet aangedreven. Wat ook een belangrijke rol heeft gespeeld is dat het LAKS erin is geslaagd om een complex beleidsvraagstuk (kwaliteit van het onderwijs) te herdefiniëren tot een eenvoudig aansprekend frame, namelijk ophokuren. Deze aansprekende herdefiniëring van het probleem speelde een belangrijke rol in het verwerven en vergroten van aandacht onder scholieren en in de publieke opinie. De staatssecretaris besloot om advies in te winnen door het benoemen van de commissie Cornielje. Deze commissie zette een brede consultatieronde in gang en presenteerde uiteindelijk een advies dat op breed draagvlak kon rekenen. Deze 'klassieke' pacificatiestrategie bleek uiterst effectief en maakte uiteindelijk een einde aan de onrust.

### *Op welke wijze hebben overheden in hun communicatiebeleid en de verdere vormgeving van het beleid gereageerd op deze contramobilisaties en welke factoren waren hierbij van vitaal belang?*

Het ministerie van OCW worstelde met twee vragen, namelijk hoe en met wie te communiceren (communicatiestrategie) en hoe en met wie overleg te plegen en zaken af te stemmen (overlegstrategie). Wat betreft de communicatie was het ministerie van OCW aanvankelijk niet in staat om het probleem te neutraliseren. Verschillende factoren bemoeilijkten de communicatie door het

departement. Ten eerste waren alle ambtenaren van het ministerie OCW en de staatssecretaris per definitie verdacht, omdat zij op dit dossier werden gerekend tot de 'natuurlijke' tegenstanders van de scholieren (zij verdedigden immers de wettelijke 1040-urennorm). Bovendien was het de vraag wie zich onder welke condities in de discussie zou moeten mengen (politiek of ambtenaren). Verder zijn sociale media een zeer snel medium, terwijl overheidsorganisaties in de praktijk te maken hebben met (legitieme) vertragende regels, procedures en richtlijnen. De 1040-urennorm was een wettelijke norm en is niet zomaar te veranderen. Destijds benutten de ambtenaren van OCW te weinig de kennis over de leefwereld van jongeren, hun onlinegedrag en de informatiecultuur waarbinnen zij zich bewogen. Het ministerie van OCW besloot om geen activiteiten te ontplooiën op Hyves of MSN, omdat men bang was dat het 'binnendringen' in jongeren-netwerken zich tegen het ministerie of de staatssecretaris zou keren. Inmiddels is bij het departement het inzicht ontstaan dat de overheid juist zichtbaar moet zijn op de (virtuele) plekken waar hun doelgroepen zich ophouden, waaronder op Hyves. Wat betreft de overlegstrategie heeft het ministerie sneller zicht op verschillende beweegredenen van scholieren, onder andere op het virtuele domein.

*Hoe kunnen deze factoren worden vertaald ten gunste van de ontwikkeling van een 'early warning system'?*

Bij de ontwikkeling van een early warning system is het belangrijk dat het ministerie van OCW inzicht heeft in de virtuele, soms snel wisselende plekken waar hun doelgroepen, waaronder scholieren, zich bewegen en ook tijdig diverse standpunten signaleert en daar, indien mogelijk en wenselijk, daar inhoudelijk op reageert. Belangrijk daarbij is dat het ministerie van OCW ook kennis heeft van het jargon dat jongeren bedienen en hun online (surf)gedrag.

OCW heeft strategisch vermogen ontwikkeld in de vorm van onder andere online monitoring. Dat strategische voordeel heeft OCW in belangrijke mate te danken aan het feit dat zij als eerste departement zijn geconfronteerd met micromobilisatie waarbij sociale media een belangrijke rol hebben gespeeld. In dit licht is online monitoring bij het ministerie OCW serieus op de kaart gezet.

*Welke mogelijke strategische opties staan overheden ter beschikking om adequaat te kunnen reageren dan wel anticiperen op deze contramobilisatiepogingen?*

- (1) Het monitoren van de interactie: webmonitoring om kritische maatschappelijke geluiden en eventueel verzet tegen (voorgenomen of reeds uitgevoerd) beleid vroegtijdig te signaleren. Deze strategie heeft een passief karakter. Het ministerie van OCW doet aan online monitoring. Webmonitoring brengt ook nieuwe specifieke uitdagingen met zich mee. De eerste uitdaging is het filteren van de verzamelde gegevens op relevantie en representativiteit. In de praktijk is het niet eenvoudig om te beoordelen of een kritisch geluid een minderheid of individu vertegenwoordigt of een bredere onderstroom. Een andere uitdaging bij het traceren van relevante discussies betreft het verschil tussen ambtelijk jargon en de taal die jongeren spreken. Deze discrepantie kan worden opgelost door bij het traceren van relevante discussies de juiste trefwoorden te gebruiken. Een mogelijk risico van webmonitoring is dat de aandacht zich primair richt op de 'waan van de dag' ('incidenten') in plaats van ontwikkelingen op de langere termijn ('koers'). Een aandachtspunt is tenslotte ook de waardering en filtering van de geluiden die worden waargenomen.
- (2) Het opzoeken van de interactie: webcare, namelijk reageren op maatschappelijke geluiden op het internet. Deze strategie heeft een (inter)actief karakter. Het ministerie van OCW is terughoudend ten aanzien van webcare door ambtenaren om verschillende redenen (primaat



van de politiek, stroomlijning van perswoordvoering via de directie Communicatie, ambtelijke regels en richtlijnen). Wel is door de staatssecretaris gereageerd via een YouTube filmpje, die echter weinig is bekeken.

- (3) Het organiseren van de interactie waarbij overheidsorganisaties zelf virtuele beleidsgemeenschappen opzetten met Web 2.0 karakteristieken. Voor het ministerie van OCW is dit geen wenselijke strategische optie, omdat men hier van mening is dat het departement daar moet zijn waar de doelgroepen zijn en dat het departement daarom zichtbaar moet zijn op plaatsen waar de doelgroepen zich reeds begeven, in plaats van zelf een virtueel (jongeren)platform op te zetten.
- (4) De laatste strategische optie is het veranderen van de cultuur binnen overheidsorganisaties. Bij OCW vinden pilots plaats die erop zijn gericht om medewerkers vertrouwd te maken met Web 2.0 toepassingen (bijvoorbeeld gerichte monitoring met behulp van aangepaste Netvibes-portalen (open source)).



## 5 HET KLIMAATDEBAT

### 5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt de ontwikkelingen in het Nederlandse klimaatdebat in de periode tussen november 2009 en februari 2010. In deze periode vonden verschillende gebeurtenissen plaats die aan het klimaatdebat een nieuwe wending hebben gegeven. Eind november 2009 vond een hack plaats van e-mails van klimaatonderzoekers van de *Climatic Research Unit* van de *University of East Anglia* (Verenigd Koninkrijk). In februari 2010 kwamen fouten aan het licht in het vierde Assessment Report (2007) van het IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Deze twee gebeurtenissen brachten de discussie over de geloofwaardigheid van het klimaatbeleid, en vooral de wetenschappelijke kennisbasis ervan, in een stroomversnelling. Intussen vond in december 2009 in Kopenhagen een VN-klimaatconferentie plaats waarin weliswaar een gedeeltelijk akkoord werd bereikt, maar zonder concrete doelstellingen en commitments. In dit hoofdstuk gaan we na hoe deze gebeurtenissen het klimaatdebat in Nederland hebben beïnvloed, welke rol sociale media (web 2.0) hebben gespeeld en hoe de rijksoverheid (het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, VROM) hierop heeft gereageerd.

We spreken in dit hoofdstuk steeds over 'VROM' (ook als het gaat om actuele evaluatie) en gaan dus voorbij aan de departementale herindeling na het aantreden van het kabinet-Rutte.

### 5.2 CONTEXT

#### *Aard van het probleem*

Klimaatverandering heeft alle kenmerken van een 'wicked problem', een 'ongetemd politiek probleem' (Hulme, 2009: 334-337). Ongetemde beleidsproblemen worden gekenmerkt door diepe controverses over normatieve uitgangspunten en door fundamentele onzekerheid (en controverses) over de wetenschappelijke kennis (Rittel & Webber, 1973; Hoppe, 2010). Uiteenlopende waarden, belangen en houdingen tegenover risico's leiden ertoe dat de intensiteit waarmee verschillende standpunten over klimaatverandering en klimaatbeleid naar voren worden gebracht erg hoog is (Hulme, 2009; Malone, 2009). In het wetenschappelijke debat over klimaatverandering worden uiteenlopende inzichten naar voren gebracht door klimaatwetenschappers, die (in verschillende schakeringen!) kunnen worden gerekend tot de 'mainstream' dan wel hun 'sceptische' tegenvoeters. Gezien de aard van het probleem staat in dit hoofdstuk vooral de vraag centraal hoe de nationale overheid positie gekozen heeft in de relatie tussen wetenschap en beleid, hoe zij is omgegaan met de diverse controverses, en welke gevolgen deze opstelling heeft gehad voor de legitimiteit van het klimaatbeleid.

#### *Ontwikkelingen in de 'national mood'*

Milieuvraagstukken kennen golfbewegingen in de publieke aandacht (bijv. Downs, 1972). Zo zorgden de rapporten van de Club van Rome (1972) voor een piek in de publieke aandacht voor het milieu, die snel weer afnam onder invloed van de oliecrises in 1978 en de economische recessie daarna. Voor de publieke aandacht voor klimaatverandering lijkt hetzelfde op te gaan. Klimaatverandering heeft vanaf het eind van de jaren tachtig voortdurend op de beleidsagenda van de Nederlandse overheid gestaan (Pettinger, 2007a), maar kreeg in de publieke meningsvorming eerst goed de wind in de zeilen in 2006-2007, mede door toedoen van Al Gore's documentaire *An Inconvenient Truth*, die in het najaar

van 2006 in Nederland in première ging (Alberts, 2006). Na de Kamerverkiezingen in november 2006 kreeg klimaatbeleid ook politiek een prioritaire status in een kabinetsbrede aanpak. Binnen een paar jaar was klimaatverandering echter weer van de publieke agenda verdrongen door andere maatschappelijke vraagstukken, zoals de bankencrises en de economische recessie. Onderzoek laat vanaf 2008 een omslag zien in de mate waarin het publiek prioriteit gaf aan milieu.

Een indruk geven cijfers van de Eurobarometers van voorjaar 2006, 2007, 2008 en 2009. In deze surveys is een vaste vraag opgenomen naar welke twee (nationale!) problemen men het belangrijkste vindt. In de Eurobarometer van voorjaar 2006 noemt 3% van de Nederlanders het milieu bij de top-twee; voorjaar 2007 is dit percentage gestegen tot 15% (najaar 2007 16%). Vervolgens vallen de percentages weer terug tot 9% in voorjaar 2008 en 5% in voorjaar 2009. Dit wil niet zeggen dat de zorg over milieuproblemen op een laag niveau was beland. De 'top-twee formule' van de Eurobarometer geeft in dat opzicht een vertekend beeld. Een onderzoek van *Motivaction* laat zien dat in najaar 2008 74% van de Nederlanders zich zorgen maakte over de schade die door menselijke activiteiten worden toegebracht aan de aarde (gemiddeld 85% in de tien jaar daarvoor).<sup>2</sup>

Wat betreft het klimaat is er geen vergelijkbare reeks van cijfers voorhanden als de Eurobarometer die geeft voor het milieu. Het Planbureau voor de Leefomgeving onderzoekt in samenwerking met bureau Veldkamp de prioritering van maatschappelijke vraagstukken door Nederlanders. Een publicatie uit 2007 over surveys uitgevoerd in 2003, 2005 en 2006 bevestigt het beeld dat milieuonderwerpen daalden op de maatschappelijke agenda (Visser et al., 2007). Eind 2006 en begin 2007 stegen deze onderwerpen juist weer sterk. In 2008 en 2009 werden geen surveys uitgevoerd. Een rapportage uit 2010 laat zien dat vraagstukken als ontbossing, luchtvervuiling in Nederland en het voorkomen van het broeikas effect op de maatschappelijke agenda weer zijn gedaald (Visser et al., 2010).<sup>3</sup>

*An Inconvenient Truth* heeft van meet af aan ook controverses opgeroepen, en ertoe bijgedragen dat ook de tegenstemmen in de publieke discussie over klimaatverandering meer naar voren zijn gekomen (Pettenger, 2007). Hoewel de traditionele media in Nederland bij het uitkomen van de film ook aan 'klimaatseptici' het woord gaven, lieten de tegenstemmen zich vooral horen op het internet. De discussies op online forums en blogs over klimaatverandering laten zich lezen als een 'onderstroom' van twijfel en kritiek tegenover het 'mainstream'-geluid vanuit de klimaatwetenschap, het IPCC en de overheid (Bekkers e.a., 2009).

#### *Betrokken actoren*

De netwerken van actoren rondom het nationale klimaatbeleid laten zich het beste in kaart brengen aan de hand van het *Werkprogramma Schoon & Zuinig* van het kabinet Balkenende IV. Dit programma richtte zich op de sectoren gebouwde omgeving, de energiebedrijven, de industrie, verkeer- en vervoer, land- en tuinbouw en de overheid zelf. Daarnaast is een reeks kennisinstututen actief op het gebied van klimaat, in de eerste plaats het Planbureau voor de Leefomgeving. Het PBL is de eerste adviseur van het kabinet op dit beleidsterrein. Het vervult een 'hotline functie' voor vragen van het departement over de effecten/kosten/baten van (overwogen) beleidsmaatregelen. Ook vervult het een evaluatierol ten aanzien van beleid-in-uitvoering. Het PBL vervult daarnaast een kennisondersteunende rol voor het IPCC, in het kader van thema's die gaan over beleidsimplicaties, het domein van Werkgroep III van het IPCC. Tot voor kort voerde het PBL het secretariaat (*Technical*

---

<sup>2</sup> Zie: < <http://motivaction.nl/content/aandacht-voor-milieu-brokkelt-af>

<sup>3</sup> Zie voor een beknopt overzicht: <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0564-Maatschappelijke-vraagstukken.html?i=15-12>

*Support Unit*) van Werkgroep III. Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) in de persoon van de directeur klimaat is de 'focal point IPCC' voor de Nederlandse regering. Deze geeft leiding aan de Nederlandse coördinatie van de activiteiten voor het IPCC. Andere betrokken kennisinstituten zijn onder andere het TNO, Deltares en onderzoeksinstituten aan universiteiten. KNMI, PBL, Vrije Universiteit, Universiteit Utrecht, Wageningen University, NWO, Deltares en ECN (Energie Centrum Nederland) werken samen in het *Platform Communication on Climate Change*. Het PCCC brengt jaarlijks een brochure uit onder de titel 'De Staat van het Klimaat' en onderhoudt de website [klimaatportaal.nl](http://klimaatportaal.nl). Ook de milieuorganisaties zijn een belangrijke actor voor de overheid. Anders dan in de Verenigde Staten het geval is, bestaan in Nederland geen kennisinstituten ('think tanks') die het sceptische geluid ten aanzien van klimaatverandering vertegenwoordigen (McCright & Dunlap, 2000). Wel zijn er verschillende individuele wetenschappers die klimaatsceptische opvattingen naar voren brengen. Ook binnen de media zijn er woordvoerders voor sceptische opvattingen, waaronder de wetenschapsjournalist Simon Rozendaal van het weekblad Elsevier. Verder is het sceptische geluid op het publieke domein vooral vertegenwoordigd via een aantal weblogs. We noemen hier enige Nederlandstalige websites die aan het klimaatdebat in ons land deelnemen. Aan de sceptische kant staan [klimatosoof.nl](http://klimatosoof.nl), [klimaatgek.nl](http://klimaatgek.nl) en [Climategate.nl](http://Climategate.nl). *Klimatosoof.nl* is een van de twee websites van de Groene Rekenkamer, een in 2008 door enkele journalisten en wetenschappers opgerichte stichting die het overheidsbeleid op het gebied van milieu, gezondheid, technologie e.d. kritisch wil volgen. Sinds november 2009 (na de hack van e-mails van klimaatwetenschappers van de *Climatic Research Unit*) bestaat *Climategate.nl*. De initiatiefnemers van deze website voorzien de ontwikkelingen in kennis en beleid van commentaar, maar willen ook een platform bieden voor een open discussie over klimaatbeleid. Daarnaast zijn er enkele websites met een algemene strekking, die relatief veel aandacht besteden aan klimaat. Aan de sceptische kant staan bijvoorbeeld de bijdragen van Hans Labohm op [dagelijksestandaard.nl](http://dagelijksestandaard.nl). Daartegenover staat [Sargasso.nl](http://Sargasso.nl) met een links-liberale signatuur.

We hebben hierboven de belangrijkste nationale actoren in kaart gebracht. Het Nederlandse beleid wordt gevoerd in een context van internationale onderhandelingen en bovennationale organisaties. De belangrijkste daarvan is het *Intergovernmental Panel on Climate Change*. Het IPCC werd in 1988 opgericht door de Verenigde Naties. Het kreeg tot taak de wetenschappelijke kennis over klimaatverandering op een rij te zetten, te evalueren en te vertalen voor de (internationale en nationale) beleidsmakers. Het IPCC brengt elke vijf jaar een *Assessment Report* uit in drie Werkgroepen. Werkgroep I behandelt de natuurwetenschappelijke kennis over klimaatverandering; Werkgroep II gaat in op de effecten van klimaatverandering en op mogelijke aanpassingen en Werkgroep III op de beleidsimplicaties in termen van beperking van de opwarming. Ook de Nederlandstalige blogs moeten worden geplaatst in de context van de mondiale blogosfeer. Sceptische blogs zijn er in allerlei soorten en maten. Zo verwijst [Climategate.nl](http://Climategate.nl) onder meer naar [Climateaudit.org](http://Climateaudit.org) die zich toelegt op contra-expertise tegenover de mainstream klimaatwetenschap. Deze website werd in 2005 door de Canadese wiskundige Steve McIntyre opgericht als tegenhanger van [Realclimate.org](http://Realclimate.org) die vooral de opvattingen verwoordt van mainstream klimaatwetenschappers. Climateaudit kan niet worden beschouwd als een ideologisch geharnaste sceptische website. In de rubriek 'frequently asked questions' wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de weblog met zijn kritiek op de bekende 'hockeystick-grafiek' daarmee niet de stelling inneemt dat er geen sprake is van opwarming van de aarde (zie ook: Crok, 2010).

### *Bestaand beleid*

In Nederland stond klimaatverandering relatief snel op de beleidsagenda. Het *Eerste Nationaal Milieubeleidsplan* van 1989 was, internationaal gezien, een van de eerste beleidsdocumenten waarin klimaatverandering als een ernstig probleem werd aangemerkt (Pettenger, 2007a). Niettemin, er was nog geen sprake van een breed maatschappelijk bewustzijn over klimaatverandering en dat maakte het klimaatbeleid, vooral in termen van concrete maatregelen en uitvoering, kwetsbaar. Dat Nederland er tijdens de paarse kabinetten niet in slaagde de eigen CO<sub>2</sub>-doelstellingen te halen gaf dan ook geen aanleiding tot politieke problemen. En spoedig na het verschijnen van het *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan* in 2001 waren terrorisme, multiculturele samenleving en de sociaaleconomische situatie op de voorgrond komen te staan. Begin 2007 was milieu- en klimaatbeleid echter weer terug op de nationale politieke en maatschappelijke agenda. In september 2007 boden bewindslieden van zes ministeries het *Werkprogramma Schoon en Zuinig* aan de Tweede Kamer aan.

Voor de kennisbasis van het klimaatbeleid vertrouwden de beleidsmakers op het IPCC. Het IPCC is een organisatie van de Verenigde Naties die is opgericht met het oogmerk om wetenschappelijke kennis te 'certificeren' die een 'robuuste' grondslag kon vormen voor klimaatbeleid (Van der Sluijs, 2010). Het gaat hierbij om 'assessment', hetgeen het volgende inhoudt: beoordelen, interpreteren, synthetiseren en beleidsrelevant maken van de beschikbare wetenschappelijke kennis. Bij het uitvoeren van deze assessment taak heeft het IPCC sinds zijn oprichting een 'consensusmodel' gevolgd. In een historisch perspectief gezien, is dit consensusmodel enerzijds de succesformule van het IPCC geweest. Het heeft structuur gegeven aan de wetenschappelijke kennisbasis van het beleid; het heeft richting gegeven aan het zoekproces naar oplossingsrichtingen. Dankzij de procedures die het IPCC volgt bij de opstelling van de rapportages, de specifieke rollen hierin van auteurs, reviewers en landenvertegenwoordigers, verwierf het IPCC een gezagspositie waarop overheden en de internationale gemeenschap hebben kunnen bouwen (Hajer, 2009). Anderzijds heeft het consensusmodel ook zijn problematische kanten. Het kan (allengs) hebben bijgedragen aan een zekere eenzijdigheid in oriëntatie, waardoor het IPCC in feite een inhoudelijke poortwachtersrol is gaan vervullen (Crok, 2010: 241). Dat hoeft geen kwestie van vooringenomenheid te zijn. Bij complexe ('ongetemde') beleidsvraagstukken, zoals het klimaatprobleem, zijn het beoordelen, interpreteren, synthetiseren en beleidsrelevant maken van wetenschappelijke kennis geen waardenvrije activiteiten. Hoewel het IPCC eraan gehouden is om zijn assessments 'objectief' uit te voeren, zijn ze noodzakelijkerwijze niet neutraal, dus in deze zin zelfs te beschouwen als inherent 'politiek'. Men zou het IPCC kunnen zien als een organisatie die de functie heeft om het ongetemde vraagstuk van klimaatverandering te temmen ten behoeve van te voeren beleid. Dat kan op een verantwoorde manier gebeuren, mits er sprake is van transparantie en voldoende openheid voor kritiek en contraire inzichten. Volgens het Rathenau-rapport *Ruimte voor klimaatdebat* (Van der Sluijs e.a., 2010) heeft het consensusmodel ertoe geleid dat "zwakke signalen uit de wetenschap een minder prominente plek in de rapportages krijgen dan ze op grond van hun beleidsrelevantie zouden verdienen" (Van der Sluijs e.a., 2010, p. 46).

De gezagspositie van het IPCC bood de overheid de mogelijkheid om de uitgangspunten van het klimaatbeleid te depolitiseren. De door het IPCC toegeleverde kennis kon worden aangemerkt als de gecertificeerde informatiebasis waaruit het gevoerde klimaatbeleid als het ware voortvloeide. Tegelijkertijd werd het politiek-normatieve debat onvoldoende gevoerd (Van der Sluijs e.a., 2010). De paradox is dat deze beide factoren (depolitisering van de beleidsuitgangspunten en het vrijwel ontbreken van het politiek-normatieve debat) de politisering van het wetenschappelijke debat juist in de hand hebben gewerkt. Wetenschap werd door toedoen van het beleid de arena waarop publieke

controverses over klimaatverandering worden uitgevochten. De tegengeluiden vonden intussen alternatieve kanalen in het virtuele domein, vanwaaruit de mainstream wetenschap en het beleid voortdurend beschoten konden worden en die ook een 'tehuis' boden aan 'leken' uit het brede publiek die over klimaatverandering allerlei twijfels hebben.

Hieraan moet wel worden toegevoegd dat de Nederlandse rijksoverheid (VROM) wel degelijk aandacht heeft gehad voor contraire wetenschappelijke inzichten. Over bepaalde belangrijke kwesties in het kennisdebat, zoals de rol van zonneactiviteit en de locatie van meetstations, werden opdrachten uitgezet bij kennisinstellingen om 'assessments' uit te voeren, mede met het oog op eventuele beleidsimplicaties. Ook werden eens in de twee jaar (in de afgelopen 8-10 jaar) bijeenkomsten gehouden met sceptici.

### *Communicatiepraktijken*

Belangrijke kanalen voor de informatievoorziening naar het brede publiek zijn ondermeer de websites van VROM (het klimaatdossier), het PBL en het KNMI. Het *Platform Communication on Climate Change* (PCCC), het bovengenoemde samenwerkingsverband van Nederlandse kennisinstellingen, brengt jaarlijks een brochure uit onder de titel 'De Staat van het Klimaat'. De brochure beoogt voor beleidsmakers, bedrijven, de media en het bredere publiek een actueel overzicht te geven "van recente ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering, zowel in het onderzoek als in de maatschappelijke en beleidsdiscussies" (PCCC, 2010, p. 8). Ook onderhoudt het PCCC de website *klimaatportaal.nl*. De website is gericht op informatievoorziening, er is geen discussiemogelijkheid, maar men beoogt wel "gebruikers interactief te betrekken bij de samenstelling van het informatieaanbod". Zo wordt de rubriek 'veel gestelde vragen' mede op basis van de reacties van het lezerspubliek verder ontwikkeld. Het PCCC faciliteert ook dialoog workshops en andere communicatie activiteiten.

### *Triggering events*

We spraken hierboven van een 'onderstroom' van sceptische tegengeluiden die zich voornamelijk lieten horen op het internet. Er hadden zich nog geen gebeurtenissen voorgedaan waardoor deze onderstroom politiek gewicht in de schaal kon gaan leggen. Zo was tot in november 2009 in de Tweede Kamer een brede steun voor het klimaatbeleid, afgezien van de PVV. Dat veranderde in een periode van drie maanden (eind november 2009-februari 2010) toen enkele gebeurtenissen de verhoudingen deden kantelen.

Op 20 november 2009 werd een grote file met e-mails van onderzoekers van de *Climatic Research Unit* van de *University of East Anglia*, een van de leidende instituten van klimaatwetenschappers, op het internet gezet. Bloggers van vooral klimaatsceptische signatuur attendeerden hierop, waarna de file snel de wereld omging.<sup>4</sup> Aan deze hack waren enkele jaren vooraf gegaan waarin de CRU/UEA een groot aantal aanvragen had gekregen op grond van de *Freedom of Information Act* om basisgegevens en analysemethoden openbaar te maken. De UEA had het merendeel van deze aanvragen afgewezen<sup>5</sup>. Deze campagne ging uit van een groep klimaatsceptici rondom Steve

---

<sup>4</sup> Over wat er in november overigens precies is gebeurd, schrijft Pearce dat - op het moment van schrijven van zijn boek - een lek niet kon worden uitgesloten of dat nalatigheid in het veiligheidsbeleid van de universiteit ertoe kan hebben geleid dat het 'gehackte' materiaal praktisch gesproken publiek beschikbaar was, zodat niet echt van diefstal sprake is geweest (Pearce, 2010, p. 161-171).

<sup>5</sup> Van de 105 ingediende aanvragen tot december 2009 waren er 77 afgewezen, 6 deels geaccepteerd, 10 volledig geaccepteerd, terwijl 11 nog in behandeling waren. Een aanvraag was ingetrokken. De aanvragen zetten

McIntyre, die de website *climateaudit.org* had gecreëerd. Volgens Pearce (2010) was het deze 'new breed of critic' vooral te doen om openheid:

"It was a battle to break down the walls of the ivory towers, to blow apart the cosy world of peer review. It was a battle for science, and for its lifeblood: data. Then came the stolen emails. Whether hacked from outside or leaked from inside, the emails lit a fuse, but the fuel of mistrust had been piling up for years" (p. 21)

In vergelijking met de consternatie die wat inmiddels *Climategate* is gaan heten in het Verenigd Koninkrijk tot gevolg had, leek het effect in Nederland nog beperkt tot 'haarscheuren' in de publieke opinie en de politieke steun voor klimaatbeleid. Wel was in de Tweede Kamer zichtbaar dat de VVD zich gereserveerder begon op te stellen. In een Tweede Kamerdebat op 10 december, vlak voor Cramer's vertrek naar de klimaatconferentie in Kopenhagen, vroeg de VVD de minister een onderzoek uit te laten voeren naar aanleiding van *Climategate*. Minister Cramer stelde echter dat er geen enkele reden was om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van de geldende klimaatwetenschap en het IPCC (Tweede Kamer 2009-2010).

In de publiciteit kreeg de klimaatconferentie het volle pond, mede dankzij een grondige voorbereiding van VROM in termen van mediastrategie. VROM had sinds de zomer intensief gecommuniceerd met de pers, waarbij o.a. regelmatige briefings werden gehouden met minister Cramer. Deze interacties (ook in Kopenhagen zelf) verliepen goed, droegen bij aan de betrokkenheid van de pers en waardering bij journalisten voor minister Cramer. Maar het magere resultaat van de conferentie zal hebben bijgedragen aan het effect van het volgende 'triggering event'.

Eind januari 2010 kwam naar buiten dat in het rapport van Werkgroep II (IPCC-rapportage 2007) een fout stond over het smelten van de Himalaya gletsjers. In het rapport was sprake van het verdwijnen van deze gletsjers in 2035. Dit zou 2350 hebben moeten zijn. De publiciteit hierover kwam binnen via de internationale pers, in het bijzonder de *Sunday Times*.<sup>6</sup> De fout was vooral ook daarom ernstig, omdat ze wees op het misgaan van het interne review proces. Ook andere fouten kwamen aan het licht, zoals een onjuist percentage van de oppervlakte van Nederland onder de zeespiegel. Deze fout die toe te schrijven was aan de aanlevering van gegevens over Nederland door het PBL, werd openbaar gemaakt door *Vrij Nederland*.

Het politieke effect van de publiciteit over de IPCC-fouten was zeer groot. De VVD gaf aan de besluitvorming over nieuw klimaatbeleid (na Kopenhagen) te willen opschorten tot nader onderzoek had plaatsgevonden naar het IPCC. Opmerkelijk is dat ook de PvdA, bij monde van Diederik Samsom, fel reageerde. Hij stak hierbij de hand in eigen boezem: Omdat de politiek "wetenschappers in respectievelijke voor- en tegenkampen heeft getrokken" hebben we "zo zelf de neutraliteit van die wetenschap, waar wij nu zo hard om roepen, [...] ondermijnd." (Handelingen TK 2009-2010c, p. 4541). Hij diende een breed gesteunde motie in om een onderzoek te laten doen naar de fouten in het IPCC-rapport. Ook minister Cramer liet zich zeer verontwaardigd uit. We komen op haar reactie hieronder nog uitvoeriger terug.

### 5.3 HET MOBILISATIEPROCES

#### *De mobiliserende actor en de te mobiliseren groep*

---

de onderzoekers onder grote pressie. Velen onder hun meenden dat het werkelijke oogmerk van de aanvragers was om hun werk te ontwrichten (Pearce, 2010: 143-157).

<sup>6</sup> Over de voorgeschiedenis van deze fout: Pearce (2010: 198 e.v) en Crok (2010: 170 e.v.).



Beide gebeurtenissen leidden ertoe dat de kritische onderstroom op internet nieuwe impulsen kreeg. Snel na het plaatsvinden van de e-mail hack ging de website *Climategate.nl* in de lucht. De initiatiefnemers waren Marcel Crok (wetenschapsjournalist) en Hajo Smit (journalist en voormalig klimaatonderzoeker). Hun doelstelling was de gebeurtenissen op de voet te gaan volgen en de vertaalslag te maken naar het Nederlandse publiek. We beschouwen deze twee initiatiefnemers als de twee belangrijkste mobiliserende actoren in Nederland na het plaatsvinden van *Climategate*. In termen van mobiliserende actoren is sprake van micromobilisatie, maar de mobilisatie was gericht op het brede Nederlandse publiek. Na het in de lucht gaan van de website trok zij snel vele duizenden unieke bezoekers, ook omdat de term 'climategate' toen een veel geraadpleegde zoekterm was op Google. In de maanden daarna voegden zich anderen in deze contramobilisatie. Op *GeenStijl.nl* verscheen een nieuwe medewerker, onder het pseudoniem Van Pruisen, die niet alleen kritische, maar ook negatief getoonzette stukken schreef over klimaatbeleid en over minister Cramer. (Na het aftreden van Cramer stopte hij zijn activiteit op *GeenStijl.nl*). Ook traditionele media namen een aandeel in deze oppositie, vooral Elsevier, waar de wetenschapsjournalist Simon Rozendaal een gevestigde reputatie heeft als kritische waarnemer van het milieu- en klimaatbeleid van de Nederlandse overheid, en de Telegraaf.

#### *Dominante framing*

De missie van *Climategate.nl* wordt op de website in de volgende bewoordingen omschreven:

“De e-mails wekken de indruk dat een wereldwijd “Team” van invloedrijke klimaatonderzoekers gegevens gemanipuleerd heeft, sceptici uit de wetenschappelijke literatuur weerde en hun metingen en softwareprogramma's niet wenste te delen met sceptici in weerwil van de verstrekkende Britse Freedom of Information Act” [...]

“Het is dan ook onze missie om dagelijks verslag te doen – in het Nederlands- van de nasleep van Climategate [...] We gaan proberen te verrassen met eigen analyses in combinatie met verwijzingen naar artikelen in de wetenschappelijke literatuur, buitenlandse media en de vele klimaatblogs en websites die over climategate berichten. Via de reactie-mogelijkheid willen we ook een blijvend [...] platform bieden voor respectvolle vruchtbare discussie”.

In het eerste stuk van deze missie zien we drie 'frames' verwoord. Het eerste frame heeft betrekking op de manipulatie van gegevens door klimaatonderzoekers om de eigen kennisclaims aannemelijker te maken en alternatieve verklaringen aan het zicht te onttrekken. Crok (2010) bespreekt hiervan een aantal voorbeelden. Het tweede frame heeft betrekking op de onevenredig grote invloed die een kleine groep klimaatwetenschappers zou hebben op het peer review proces in de wetenschappelijke literatuur en in de IPCC-rapportages, met als teneur 'hoe kunnen we de skeptici dwarsbomen?'. Het derde frame heeft betrekking op de weigering van de klimaatwetenschappers van het CRU om hun gegevens en analysemethoden met de buitenwereld te delen. We noemen deze drie denkschema's het 'manipulatieframe', het 'machtsuitoefeningsframe' (of 'uitsluitingsframe') en het 'geslotenheidsframe'.

Tijdens de hoorzitting van de Tweede Kamer over het IPCC op 19 april 2010 legde Hajo Smit het verband tussen de missie van *Climategate.nl* en de journalistiek van de traditionele media in de volgende bewoordingen. Hij noemde journalistiek de 'vierde macht' en de blogosfeer de 'vijfde macht':

“De vierde macht kan de moderne wetenschap niet meer aan. Journalisten staan onder druk omdat zij snel artikeltjes in elkaar moeten flansen, hoewel misschien de wetenschapsbijlagen daarop nog een kleine uitzondering vormen. De normale, traditionele media zijn niet in staat om op specifieke gebieden zo diep te gaan dat zij echt weerwoord kunnen bieden aan peer

review. Wij zijn nog maar net begonnen, maar in Amerika zijn voorbeelden van blogs te vinden die echt een dam kunnen opwerpen tegen ontspoorde peer review" (TK, 2009-2010, 31 793, nr 40, p. 48).

Ook in dit citaat komt het machtsuitoefeningsframe naar voren. Smit wijst op de noodzaak van communicatieve tegenmacht die de traditionele media niet (meer) in voldoende sterke mate kunnen bieden.

Hoewel men de drie genoemde frames als aspecten van één overkoepelend sceptisch 'masterframe' zou kunnen zien, moeten ze toch worden onderscheiden. Vooral voor het geslotenheidsframe gaat bijvoorbeeld op dat het ook onderschreven zou kunnen worden door wie inhoudelijk meer geloof hecht aan de claims van de mainstream klimaatwetenschap.

#### *Rol van de media*

Kwam de e-mail hack eerst via de blogosfeer naar buiten, de fouten in de IPCC-rapportages kwamen naar buiten via de traditionele media. Medialogica speelde een rol, omdat de geconstateerde fouten concreet waren, beeldend en dus begrijpelijk voor het grote publiek en geschikt waren om twijfel te zaaien (en nieuw voedsel te geven aan bestaande scepsis) over de integriteit en betrouwbaarheid van de klimaatwetenschap en het IPCC.

Uit de webmonitoring die in opdracht van VROM in de maanden februari en maart werd uitgevoerd door het bureau Politiek Online, komt naar voren dat het klimaatdebat op internet in belangrijke mate werd gevoerd op de online fora van de geschreven pers (vooral de Telegraaf, Volkskrant, NRC-Handelsblad en Elsevier). Van de nieuwssites zonder bedding in de traditionele pers was naast *GeenStijl.nl* ook *NuJij.nl* belangrijk. In de loop van enkele weken verplaatste de discussie zich geleidelijk naar de meer themagerichte online fora als *Sargasso.nl*, *Climategate.nl* en *Dagelijksestandaard.nl*. (Politiek Online, o.a. 2 maart 2010). In termen van *crossovers* zien we bij de berichtgeving en discussie over de IPCC-fouten dus een beweging van traditionele media naar de nieuwe media, in eerste instantie vooral de online fora van de traditionele media en vervolgens naar meer issue-gespecialiseerde online fora. Als een dergelijke beweging zich inderdaad aftekent, zou nagegaan kunnen worden waar dat op duidt. Een mogelijkheid is dat de onafhankelijke blogs meer de diepte ingaan.<sup>7</sup>

De webmonitoring levert nog een aantal andere conclusies op. De discussie wordt online op het scherpst van de snede uitgevochten. De sterke polarisatie maakt dat voor- en tegenstanders strikt in kampen zijn verdeeld (ze komen elkaar online dus weinig tegen).<sup>8</sup> Het forum van lezers van *De Pers* wordt genoemd als een uitzondering hierop (Politiek Online, 12 februari 2010). Er is een groot wantrouwen rond overheid en wetenschap te vinden op de sites (Politiek Online, 11 februari 2010). Interessant is ook de conclusie dat in verschillende klimaatsceptische reacties een onderscheid wordt gemaakt tussen 'klimaat' en 'milieu'. Deze critici van het klimaatbeleid maken zich wel degelijk zorgen over de manier waarop de mensheid omgaat met het natuurlijk milieu (Politiek Online, o.a. 17 februari 2010).

---

<sup>7</sup> Zo verschenen op *Sargasso.nl* enkele artikelen waarin de berichtgeving over de IPCC-fouten m.b.t. het smelten van de Himalaya- gletsjers werd gerelativeerd. O.a. <http://sargasso.nl/archief/2010/01/27/nuchter-de-ipcc-feiten-op-een-rijtje/>

<sup>8</sup> Zie PolitiekOnline (2010), o.a. 9 februari 2010. De tegenstanders overwegen op fora van de Telegraaf, Elsevier en *GeenStijl*; genuanceerdere geluiden (vaak niet zulke uitgesproken voorstanders als de tegenstanders) op NRC-Handelsblad, Volkskrant en (soms) *NuJij.nl*. De verschillen zijn niet 'absoluut': ook op de fora van *GeenStijl.nl* en de Telegraaf zijn soms genuanceerde reacties en tegengeluiden te vinden.

## 5.4 STRATEGIC ISSUE MANAGEMENT

### *Aard van de verrassing*

Zowel de e-mail hack als de IPCC-fouten waren voor de beleidsmakers verrassend, maar ze hadden een verschillende impact.

Toen de berichten over de hack van de CRU-mails doorsijpelden, waren de overwegingen op VROM: 'we kunnen nu niet doorgronden wat die mails betekenen, maar we moeten wel iets doen'. De communicatiemedewerkers werden ook door de pers gebeld om commentaar. VROM beseftte dat de publicatiedrempel voor 'tegendraadse' berichten en interpretaties lager was geworden. Besloten werd tot een stevige reactie, die eruit bestond dat de nadruk werd gelegd op het diefstal-aspect. Dit was de teneur van de reactie van minister Cramer op haar weblog van 24-11-09 ("Hacken, hakken en je gelijk halen"):

"Zoals verwacht hebben klimaatsceptici de informatieroof aangegrepen om hun gelijk te halen. Althans, het door hun vermeende gelijk [...] De werkwijze van de hackers en hun gevolg is op z'n minst bedenkelijk: net zo lang knippen, plakken en monteren tot je standpunt geloofwaardig is. Dat is geen wetenschap. Dat is demagogie."

VROM ging er vanuit dat het bij een tijdelijke oprisping zou blijven. Voor zover de e-mails door de sceptici werden gebruikt om twijfel aan te wakkeren over de wetenschappelijke basis van het klimaatbeleid, was de opstelling van VROM ook steeds: 'We bemoeien ons niet met de wetenschap. Wij varen wat dat betreft op het kompas van het IPCC'. In het Kamerdebat naar aanleiding van Climategate op 10 december stelde Cramer zich in krachtige bewoordingen achter het IPCC op. Rapportages van onderzoekscommissies in het Verenigd Koninkrijk leken later ook de conclusie te wettigen dat de e-mails wel de vinger legden op clanvorming in de klimaatwetenschap, maar de inhoudelijke inzichten over klimaatverandering in hoofdzaak onaangetast lieten.

Het naar buiten komen van fouten in de IPCC-rapportage, spoedig na de mislukte conferentie in Kopenhagen, was veel bedreigender. De interviews indiceren dat bij VROM in eerste instantie twee politieke risico-inschattingen om de voorrang streden. Vooral onder de beleidsmedewerkers leefde de opvatting dat het ging om enkele fouten die in een zeer omvangrijke rapportage (in totaal ongeveer 3000 pagina's) relatief onbetekenend waren. Maar de opvatting won dat deze fouten ernstige schade toebrachten aan de publieke verdedigingslinie van het ministerie, waar het de wetenschappelijke basis betrof van het klimaatbeleid: men kon niet meer rekenen op de rugdekking van het gezag van het IPCC. Deze interpretatie werd door minister Cramer onverbloemd naar buiten gebracht. In haar blog van 2 februari 2010 reageerde zij als volgt:

"Het gedoe over het vierde IPCC-rapport duurt voort. Ik trek het me zeer aan en ben – ik kan het niet anders zeggen- pissig over dit slordige werk. Een internationaal klimaatpanel moet boven elke twijfel verheven zijn. Ik kan en wil op geen enkele manier dit incident bagatelliseren. De mensen die het wel pogen te doen, moeten uit hun ivoren torens komen. De werkwijze van het IPCC moet grondig onderzocht worden om dit soort broddelwerk in de toekomst te voorkomen".

Een dag later verklaarde de minister voor de NOS dat de politiek blindelings moet kunnen vertrouwen op de wetenschap en dat zij geen fouten van de wetenschap meer zou accepteren (<http://nos.nl/video/134071-cramer-neemt-klimaatonderzoek-in-ontvangst.html>). Deze verklaring kwam

haar op veel kritiek te staan, vooral vanuit de wetenschap. In haar blog van 5 februari en een week daarna in een ingezonden artikel in NRC-Handelsblad (Cramer, 2010) gaf ze aan met 'fouten' te doelen op procedurefouten van het IPCC.

Het effect van de publiciteit over de IPCC-fouten was veel veel groter dan bij de e-mail hack het geval was geweest. Nu viel de rugdekking weg die de beleidsmakers altijd hadden gezocht bij het IPCC. De sceptische onderstroom had al de wind mee gekregen met de omslag in de 'national mood' over milieu sinds 2008. De publiciteit over de e-mail hack had al (nieuw) voedsel gegeven aan twijfels over de betrouwbaarheid van de klimaatwetenschap. De publiciteit over de IPCC-fouten die door toedoen van de traditionele media direct het grote publiek bereikten, was voor de uitstraling van het beleid een grote tegenslag. Argumenten vanuit de wetenschap en het beleid dat het hier ging om een klein aantal fouten die ook niet zo ernstig waren dat de belangrijkste uitgangspunten van het beleid erdoor werden aangetast, miskenden dit publicitaire effect: 'waar rook is, is vuur'.

### *Reacties van de beleidsmakers*

VROM heeft op twee manieren op de gebeurtenissen gereageerd:

- In de eerste plaats op politiek niveau via de uitspraken van minister Cramer en haar aantekeningen in haar weblog.<sup>9</sup> Deze uitingen geven inzicht in de frames die VROM in relatie tot de gebeurtenissen hanteerde. In de loop van enige weken werd ook duidelijk dat de gebeurtenissen beleidsmatige gevolgen hadden die leidden tot aanpassing en reframing van het beleid.
- In de tweede plaats door het uitvoeren van een webmonitoring, waarvoor het bureau PolitiekOnline werd ingehuurd. Men moet deze webmonitoring plaatsen naast wat een departement weet over de traditionele media. Het offline medialandschap kent een departement goed. Vanouds was de communicatiediscipline binnen een departement immers vooral gericht op de traditionele media.

### *Frames van de beleidsmakers*

De uitingen van minister Cramer gaven een verwoording van de frames waarmee door VROM op de e-mail hack en de IPCC-fouten werd gereageerd. Bij de e-mail hack bracht zij het 'diefstal-frame' naar voren, gecombineerd met het idee dat sceptische bloggers selectief knippend en plakkend bewijs voor hun 'vooropgezette' meningen zouden weten te vinden. Bij de affaire van de IPCC-fouten wisselden twee frames elkaar af bij VROM. Het eerste frame was gericht op het beeld ten aanzien van de verstrekking van de fouten: 'De aan het licht gekomen fouten zijn in aantal en betekenis klein en tasten de centrale kennisclaims van de klimaatwetenschap en uitgangspunten van het beleid niet aan'. Het tweede frame kende aan de gemaakte fouten wel een belangrijke betekenis toe voor de geloofwaardigheid van het IPCC, zij het in termen van procedurele zorgvuldigheid: 'De fouten wijzen op belangrijke zwakten in de werkwijze van het IPCC: ze mogen niet vaker voorkomen en ook moet worden onderzocht of de rapporten nog meer fouten bevatten'. Bij dit frame voegde zich ook enige ontzetting, vooral in mainstream kring, over het mismanagement van het IPCC in de communicatie met de buitenwereld, toen de fouten eenmaal aan het licht waren gekomen. Dit tweede frame werd via

---

<sup>9</sup> Zij hield deze blog bij sinds december 2007. Aanvankelijk blogde zij alleen bij speciale gelegenheden – zij startte de blog tijdens de klimaatop bij sinds in Bali-, maar vanaf november 2009, in de aanloop van de klimaatconferentie in Kopenhagen verschenen haar blogs meestal meerdere keren per week. De link naar de oorspronkelijke blogs was bij de uitvoering van dit onderzoek niet meer op de VROM website beschikbaar, wel een online versie van een door VROM als publicatie uitgegeven bundeling van deze blogs (VROM, 2010).

een opdracht aan het PBL om een evaluatie-onderzoek uit te voeren vertaald naar een aanpassingsstrategie met betrekking tot de procedures binnen het IPCC.

De uitspraak van minister Cramer bij de aanbieding van de brochure *De staat van het klimaat* lag in de lijn van het tweede frame. De onverbloemde bewoordingen waarmee ze uitdrukte dat met de fouten de rugdekking van het IPCC aan het klimaatbeleid leek te zijn ontvallen, brachten haar echter in problemen en kunnen een averechts effect hebben gehad op de (indruk van) robuustheid van het klimaatbeleid.

Na enige tijd hadden de gebeurtenissen echter ook een beleidsinhoudelijke *reframing* tot gevolg. De onderbouwing van het beleid werd nadrukkelijker verbreed in termen van de afhankelijkheid van de import van fossiele brandstoffen. Ook dit werd door Cramer verwoord op haar blog, in een van haar laatste postings (17 februari):

“We moeten hoe dan ook naar een duurzamere maatschappij met veel meer duurzaam opgewekte energie en minder uitputting van grondstoffen. *Al is het alleen maar omdat we dan minder afhankelijk zijn van olie- en gas producerende landen.*[cursivering auteurs] Maar bovenal zijn we het gewoonweg verplicht tegenover toekomstige generaties”.

Daarmee openden de gebeurtenissen (mede dankzij de val van het kabinet Balkenende-IV kort daarna) een ‘policy window’. Verder kwam in de beleidsvoering ruimte voor een meer inclusief frame, niet alleen in inhoudelijk opzicht (zoals verwoord in de bovenstaande blogbijdrage van Cramer), maar ook in termen van communicatie met sceptici. Dit laatste vertaalde zich in enkele concrete initiatieven. Zo kreeg *Climategate.nl* een uitnodiging om aanwezig te zijn bij een bijeenkomst over het rapport van de commissie-Dijkgraaf.<sup>10</sup> Er leven op het departement ideeën om ook in de toekomst op een meer interactieve manier vorm te geven aan de communicatie met sceptici over de kennisbasis van het beleid.

### **Webmonitoring**

PolitiekOnline leverde dagelijkse rapportages; de eerste was op 8 februari. Doelstelling was het in kaart brengen van hoe in online discussies werd gereageerd op de gebeurtenissen. Hierbij leverden de rapportages input bij de eerste twee fasen van wat ‘webcare’ heet: (1) het binnenhalen van signalen en (2) het duiden/analyseren van die signalen.<sup>11</sup> Aandachtspunten waren: wie, waar, hoe vaak, sentiment (pro/contra/neutraal), tone of voice (positief/negatief, kritisch e.d.). De rapportages gaven inzicht in de dynamiek van de discussies, zoals verschuivingen in de belangrijkste plekken waar debatten plaatsvonden, de thema’s en frames. Ook werden adviezen en suggesties geformuleerd, zoals:

- de klimaatdossiers op de eigen site op orde maken en kijken of deze gekoppeld kunnen worden aan sites waar veel over klimaat wordt gesproken;
- op de eigen site feitelijk reageren op artikelen van klimaatsceptische journalisten;
- iets doen op de enkele online fora waar de polarisatie niet zo groot is.

---

<sup>10</sup> Robbert Dijkgraaf was co-voorzitter van de onderzoekscommissie van het InterAcademy Council (IAC), de organisatie van internationale academies van wetenschappen, die in opdracht van de VN de procedures van het IPCC onderzocht. Opmerkelijk is ook dat Diederik Samsom op 15 november 2010 in Nieuwspoor het eerste exemplaar van Marcel Crok’s boek *De staat van het klimaat* in ontvangst nam.

<sup>11</sup> Fase 3 is reageren en vormt de kern van ‘webcare’: terugpraten, de dialoog opzoeken, eventueel door zelf een community op te zetten.

De webmonitoring werd binnen VROM als een geslaagd project gezien en heeft het belang van het volgen van wat op nieuwe media plaatsvindt, onderstreept.

### ***Andere reacties***

Een interessant experiment was het meldpunt dat het Planbureau voor de Leefomgeving op zijn website opende in het kader van zijn evaluatieonderzoek van het IPCC Klimaatrapport 2007 van Werkgroep II. Dit was bedoeld als een bescheiden experiment met een soort 'peer review' vanuit het publiek. Binnen het Planbureau leefde aanvankelijk enige vrees dat dit tot een onoverzichtelijke stroom van reacties zou leiden. Na een maand waren er 40 meldingen binnen waarvan echter de meeste gingen over het rapport van Werkgroep I. Op de website stond vermeld dat de reacties alleen moesten gaan over de regionale hoofdstukken van Werkgroep II, op basis van een analyse van een concrete tekst in die hoofdstukken. Het gevoel binnen het PBL is nu dat men bij een herhaling van een dergelijk experiment niet meer zulke beperkingen zou opleggen. Alle meldingen en de bijbehorende reacties werden gepubliceerd op de website van het Planbureau.

### *Verhouding tussen beleid en communicatie*

De communicatiediscipline neemt binnen VROM een sterke positie in. Communicatie is bij VROM een beleidsinstrument van strategische betekenis, naast de klassieke functies van beleid uitleggen en verklaren. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de politieke woordvoerders en andere communicatiemedewerkers een belangrijk aandeel hadden in de bepaling van de strategie waarmee op de gebeurtenissen werd gereageerd.

## **5.5 LESSEN EN INZICHTEN**

VROM heeft ervoor gekozen om als ministerie alleen publiek te reageren via de blog van de minister op de eigen site. Het feit dat Cramer een eigen blog bijhield, verschafte het ministerie een prachtig kanaal op politiek niveau naar de buitenwereld. Reageren door VROM-medewerkers op (andere) online platforms is van meet af aan niet overwogen. Een van de argumenten hierbij was dat de minister aanspreekbaar moet kunnen zijn op alles wat online over departementaal beleid naar voren wordt gebracht.

Binnen VROM is onderkend dat een keerzijde van het feit dat alleen via de minister is gereageerd was dat het dossier klimaatverandering lang in oude staat is blijven liggen. Binnen het departement bestaat nu ruimte voor de overweging om in elk geval op het eigen online domein actiever te zijn, bijvoorbeeld door het plaatsen van links naar websites waar zinvolle discussies worden gevoerd. Daarbij komt dat binnen VROM de motivatie aanwezig is om terug te praten, zij het niet noodzakelijk op de online-platforms waar oppositie wordt gevoerd. Bovendien wordt overwogen dat tegenover de risico's die terugpraten heeft, de overweging staat dat je door 'niets te zeggen' toch een communicatieve handeling verricht die de reactie kan uitlokken van 'waarom zeggen jullie niets?'. Men voedt dan het wantrouwen.

In haar eerder geciteerde artikel in NRC-Handelsblad trekt minister Cramer een les wat betreft de belangrijke rol van internet voor het maatschappelijk draagvlak voor klimaatbeleid (altijd een van de *masterframes* van beleidsvoerders), al is haar boodschap gericht op de wetenschappers, niet op de beleidsmakers en hun adviseurs:

“Een vierde les is dat het circuit van geïnformeerde leken aan betekenis wint. Mondige burgers struinen internet af, chatten met elkaar over wat ze lezen en geven hun mening. [...] Wetenschappers zijn niet gewend om met dit lekencircuit om te gaan. Het is hun wereld niet. Daarom weten zij zich er moeilijk toe te verhouden. De weblogs zijn niet meer weg te denken. Een wetenschapper kan niet langer zijn geloofwaardigheid als een vanzelfsprekendheid zien. De wetenschapper zal moeten afdalen uit zijn of haar ivoren toren. Hij of zij zal ook deel moeten nemen aan de door de media en internet gedomineerde samenleving [...] Hiermee bepleit ik niet dat topwetenschappers naast hun werk voortdurend actief moeten zijn op internet, maar ze moeten wel nadenken over hun rol online. Dit laatste acht ik van groot belang om te voorkomen dat het draagvlak voor klimaatbeleid afbrokkelt.” (Cramer, 2010)

Ook binnen het Planbureau voor de Leefomgeving wordt nagedacht over een actievere rol van medewerkers op het online domein.

## 5.6 TUSSENBALANS

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

*Welke factoren beïnvloeden succesvolle, op Web 2.0 gebaseerde mobilisatiepogingen van verontruste burgers naar aanleiding van voorgenomen dan wel in uitvoering zijnde overheidsbeleid?*

Omstandigheden in de context hebben de contramobilisatie vanuit de ‘sceptische’ oppositie die als ‘onderstroom’ al veel langer tegen het klimaatbeleid bestond, nieuwe impulsen gegeven. In de eerste plaats legden de gehackte e-mails en vooral de IPCC-fouten de kwetsbaarheden bloot in de historisch gegroeide nauwe relatie tussen politiek/beleid en wetenschap, vooral het IPCC dat in zijn assessment rol voor de ‘gecertificeerde’ kennisbasis zorgt voor het klimaatbeleid. De beleidsvoerders hadden deze kwetsbaarheden en risico’s onvoldoende op hun netvlies staan. In de tweede plaats bestond al een sterke infrastructuur van kritische weblogs en online fora die een ‘gastvrij huis’ vormden voor deze onderstroom van tegengeluiden. Deze online wereld werd vanuit de mainstream wetenschap en beleid lange tijd geringschattend gezien (terwijl in interviews in het kader van dit onderzoek nu gesproken werd van de wenselijkheid van een ‘gedifferentieerde kijk’ op deze blogs!). In de derde plaats was de national mood ten gunste van zorgen over het klimaat, door het op de voorgrond komen van andere maatschappelijke problemen, na 2007 aan het afbrokkelen. In deze context zorgden de e-mail hack en de IPCC-fouten als triggering events in die korte periode van drie maanden rondom de (mislukte) Kopenhagen-conferentie voor een omslag. Nieuwe initiatieven van wetenschapsjournalisten op het internet, cross-overs tussen traditionele media en nieuwe media speelden een rol, en ook de werking van de medialogica in de berichtgeving over de IPCC-fouten. Mismanagement in de publieke communicatie vanuit het IPCC over deze fouten zorgde ervoor dat de schijnwerper nog sterker werd gericht op het falen en het (vermeende) gebrek aan integriteit bij het IPCC. Met dit alles kon de kritische of sceptische ‘onderstroom’ zich omvormen tot ‘bovenstroom’ in de openbare meningsvorming.

*Op welke wijze hebben overheden in hun communicatiebeleid en de verdere vormgeving van het beleid gereageerd op deze contramobilisaties en welke factoren waren hierbij van vitaal belang?*

De reacties van de beleidsmakers waren defensief. De fundamentele inschatting op VROM was dat de e-mail hack de rugdekking gevende rol van het IPCC niet aantastte. In het Kamerdebat van 10 december 2009 gaf minister Cramer dan ook aan alle vertrouwen te hebben in de 'onafhankelijke keurmeesters' van het IPCC. Na het bekend worden van de IPCC-fouten koos de bewindsman ervoor om haar strategie te vertalen in enkele scherpe uitspraken aan het adres van de IPCC en 'de wetenschap', waarbij het erop leek dat de wetenschap in zijn door het beleid toebedeelde rol van informatieleverancier op zijn plaats werd gezet. Cramer's uitspraken gaven aanleiding tot een stroom van kritische reacties en legden ook de kwetsbaarheid bloot van de door het beleid zelf gelegde relatie met de wetenschap. Snel werd deze reactie 'hervertaald' naar procedures binnen het IPCC (aanpassingsstrategie). Toen vervolgens duidelijk werd dat ook de inhoudelijke legitimering van het klimaatbeleid wankelde, werd de onderbouwing ervan verbreed door middel van reframing: minder afhankelijkheid van energie-importen. Tenslotte werd ook duidelijk dat een andere communicatieve relatie gelegd moest worden met de 'klimaatceptici'. Weliswaar was in de voorafgaande jaren met sceptici gecommuniceerd, in deze gesprekken was onvoldoende blij gegeven van een grondhouding dat men echt inzicht wilde krijgen in contraire opvattingen.

*Hoe kunnen deze factoren worden vertaald ten gunste van de ontwikkeling van een 'early warning system'?*

De klimaatcasus laat zien dat 'early warning' bij complexe beleidsvraagstukken ('wicked problems') gebaseerd moet zijn op een politieke risico-analyse. De belangrijkste politieke risico's in het klimaatdebat vloeiden voort uit de manier waarop de politiek in de loop der jaren de relatie tussen wetenschap en beleid had gelegd en de rol die zij daarbij gaf aan het IPCC. Vanuit het perspectief van de beleidsvoerende overheid heeft dit 'arrangement' tussen beleid en wetenschap jarenlang goed gefunctioneerd. Verschillende risico's bleven echter latent:

- het beleid maakte zich kwetsbaar voor fouten in de wetenschap;
- contraire wetenschappelijke inzichten met beleidsrelevantie bleven in de marge hangen;
- het debat over de kennis werd overbelast ten koste van het politiek-normatieve debat dat gevoerd moet worden over de uiteenlopende waarden en belangen die bij klimaatverandering meespelen.

Het beleid kwam in een schaarbeweging terecht tussen aan de ene kant het consensusmodel waarmee het IPCC de kennisbasis legitimeerde, en de aanhoudende sceptische tegengeluiden aan de andere kant die in een onderstroom 'wachtten' op de impulsen om het beleid in ruwer vaarwater te brengen. Achteraf kan men vaststellen dat de beleidsmakers deze onderstroom niet straffeloos hebben kunnen negeren.

De gebeurtenissen, zoals ze zich concreet hebben voorgedaan, waren niet te voorzien, maar er had beter op kunnen worden geanticipeerd. Ook de maatschappelijke context is immers sinds de oprichting van het IPCC veranderd: "een hoge mate van politisering", "een veel dynamischer interactie tussen wetenschap en publiek debat" en "mondige burgers die óf willen weten of alle voorgestelde maatregelen nodig zijn óf juist van mening zijn dat die voorgestelde maatregelen niet ver genoeg gaan (PBL, 2010, p.5). De voorstellen die zijn gedaan om de procedures in het IPCC en vooral de handhaving van die procedures te versterken zijn een deel van het antwoord. Er zijn ook verstrekkender suggesties gedaan die ook voor de beleidsvoering in ons land interessant zijn. We noemen als eerste suggestie die van het PBL om allerlei voorzieningen te creëren om de kans op fouten te minimaliseren of om fouten in de openbaarheid aan het licht te kunnen brengen, bijvoorbeeld



via crowd-sourcing en een openbare registratiewebsite (PBL, 2010, p. 52). Een suggestie die door het Rathenau Instituut naar voren is gebracht is om in de IPCC rapportages meer ruimte te scheppen voor 'contra-expertise' (Van de Sluijs e.a., 2010). Een van de geïnterviewden heeft de suggestie gedaan dat het IPCC zich in de toekomst focust op een beperkter aantal onderwerpen, waarover nog relatief weinig kennis is of nog veel discussie en met hoge beleidsrelevantie. Dan kan ook aan uiteenlopende opvattingen het volle pond worden gegeven.

Er zijn handreikingen gedaan in de richting van de 'skeptici'. Ook die handreikingen zijn constructief. Ze zouden een vervolg kunnen krijgen in initiatieven die recht doen aan de noodzaak om de discussie over de kennisbasis van klimaatbeleid voort te zetten, maar ook om de politiek-normatieve discussie meer te voeren. Een strikte scheiding tussen 'wetenschap' en 'politiek' is weliswaar onmogelijk; wat we als geldige kennis zien, wordt bij fundamentele onzekerheid mede bepaald door onze waarden. Bovendien is wetenschappelijke kennis in onze samenleving (een 'kennisdemocratie') een hulpbron geworden die voor burgers en belangenhebbenden algemeen toegankelijk is. Politisering van het wetenschappelijke debat over klimaatverandering is daarom onvermijdelijk. Maar er zou meer normatief debat gevoerd kunnen worden over wat we als gewenste en ongewenste ontwikkelingen zien, welke beleidsopties in aanmerking komen en welke inspanningen en kosten we als samenleving daarvoor over hebben.

*Welke mogelijke strategische opties staan overheden ter beschikking om adequaat te kunnen reageren dan wel anticiperen op deze contramobilisatiepogingen?*

In deze casus zijn de volgende opties naar voren gekomen:

- versterking van het strategische vermogen van de beleidsvoerder met het oog op politieke risico-analyse;
- periodieke webmonitoring;
- het actueel houden van de eigen dossiers die publiek beschikbaar zijn en deze te koppelen aan voor het klimaatdebat belangrijke sites;
- ruimte bieden aan 'contra-expertise', wellicht ook op het eigen online domein, of op sites als *klimaatportaal.nl*
- bij gebeurtenissen die controverses oproepen het 'dynamiseren' van het eigen dossier met gedocumenteerde feitelijke reacties op bijdragen van opinieleiders in de publieke discussie;
- het faciliteren van door derden beheerde online voorzieningen voor gestructureerd publiek debat. Deze derden moeten het vertrouwen hebben van het brede publiek, met zijn verschillende inzichten en opvattingen over klimaatverandering en klimaatbeleid.

In het publieke debat (online en offline) komt de overheid voornamelijk een faciliterende rol toe. De overheid en ook ambtenaren hoeven in dat debat echter niet afzijdig te blijven. Zo kan het overweging verdienen om feitelijk te reageren op bijdragen van anderen, als daarmee misverstanden en onjuistheden kunnen worden rechtgezet. Wel is ook deze optie bij een sterk gepolariseerd onderwerp als klimaatverandering niet zonder risico's.



## 6 Q-KOORTS

### 6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk over de Q-koorts ligt het accent op de contramobilisatie van burgers die in 2009 enige omvang heeft gekregen en op de overheidsreactie door het ministerie van VWS en van LNV. Om de contramobilisatie en vooral het strategic issue management te kunnen plaatsen moet ook de periode voor 2009 worden meegenomen. De reden is dat keuzen in 2007 hebben doorgewerkt in de jaren daarna. Daarom wordt in paragraaf 2 die over de context handelt, ingegaan op de ontwikkeling van de Q-koorts. Daarnaast passeert een aantal bepalende kenmerken van de context de revue. De contramobilisatie die is begonnen in Noord-Brabant, komt in paragraaf 3 aan bod. In paragraaf 4 over strategic issue management wordt duidelijk dat er bij de Q-koorts meer strategische verrassingen zijn geweest. Hierdoor wijkt deze casusbeschrijving ook enigszins af van de andere. Een van de grootste verrassingen is dat tegen alle verwachting in de piek in het aantal mensen met Q-koorts geen incident blijkt te zijn. Ook in 2008 en 2009 krijgen mensen Q-koorts. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de geleerde lessen. Tot slot worden in de laatste paragraaf de onderzoeksvragen beantwoord en worden de bouwstenen voor een 'early warning' systeem beschreven die op basis van deze casestudie zijn te onderscheiden.

### 6.2 CONTEXT

Voor de ontwikkeling van de Q-koorts in deze paragraaf is 2007 een caesuurjaar. Voor de beschrijving moet echter verder terug in de tijd worden gegaan, omdat de Q-koorts al veel langer bestaat. Een probleem daarbij is geweest dat tot 1937 de oorzaak onbekend was<sup>12</sup>. In dat jaar wordt duidelijk dat de Q-koorts door de *Coxiella burnetii* bacterie ontstaat. (Jeeninga e.a., 2008). De belangrijkste besmettingsbronnen voor de Q-koorts zijn koeien, schapen en geiten. Ook honden, katten en vogels kunnen overigens voor besmetting zorgen. Vanwege de mogelijkheid dat de ziekte van dieren op mensen wordt overgedragen, wordt de Q-koorts tot de zogenaamde zoonoses gerekend (Jeeninga e.a., 2008).

#### *Een schets van de ontwikkelingen van de Q-koorts*

De eerste keer dat in Nederland Q-koorts wordt geconstateerd is in 1956. In dat jaar worden drie mensen ziek. Sindsdien zijn er mensen ziek geworden maar nooit meer dan 20 per jaar (Post, 2010). Op basis van de literatuur is het beeld in 2007 dat de gevolgen van de besmetting voor dieren en mensen niet heel groot zijn. Mensen krijgen klachten zoals koorts, maar deze gaat vrij snel en vanzelf over (Post, 2010)

In het begin van 2007 zijn er twee ontwikkelingen die zich aanvankelijk onafhankelijk van elkaar voltrokken. De eerste is dat de GGD in Brabant een aantal meldingen van Q-koorts krijgt (GGD, 2007). Dit is aanleiding om in de zomer van 2007 contact te zoeken met de Voedsel en Waren Autoriteit, een uitvoeringsorganisatie van LNV, om te overleggen. Een tweede ontwikkeling is dat in

---

<sup>12</sup> De onbekendheid ligt aan de basis van de naamgeving. Q staat voor Query (vraagteken).

het voorjaar in het Noord-Brabantse dorp Herpen, gemeente Oss, veel mensen met vage klachten naar de huisarts gaan (Jeeninga e.a., 2008). Deze klachten vormen de basis van de eerste berichten in regionale bladen. Hierbij wordt melding gemaakt van een mysterieuze griep. Andere kwalificaties, die in het begin zijn gebruikt, zijn de geitengriep en de Herpense griep. Het vermoeden dat deze twee ontwikkelingen met elkaar te maken kunnen hebben, leidt tot aanvullend diagnostisch onderzoek. Het vermoeden wordt uiteindelijk bevestigd. De patiënten in Herpen hebben Q-koorts (Omroep Brabant.nl, 2010; PvdD.nl, 2010).

Na de zomer blijft het aantal patiënten stijgen. Op basis van de berichtgeving door lokale media stelt de Partij voor de Dieren, die sinds 2006 in de Tweede kamer zit, Kamervragen over de Q-koorts (PvdD.nl, 2010). Deze vragen en de antwoorden van de verantwoordelijke ministers worden later in de paragraaf over strategisch issue management besproken.

In 2008 krijgen -tegen de verwachting in- weer meer mensen Q-koorts, zoals in tabel 1 is te lezen. In dat jaar wordt het verspreidingsgebied groter en overlijdt de eerste patiënt met Q-koorts. De koorts blijkt niet de (enige) doodsoorzaak te zijn. Onderzoek wijst uit dat de overledene behalve Q-koorts ook andere gezondheidsklachten heeft. In dat jaar besluiten de verantwoordelijke bewindslieden een aantal maatregelen in te voeren waaronder een meldingsplicht (TK, 2008a). Daarnaast is een voornemen om een experimenteel vaccin in te zetten om de Q-koorts bij dieren te bestrijden (BAO, 2008). Er wordt een positief besluit genomen en het vaccin wordt besteld. In het najaar van 2008 krijgt Nederland 80.000 vaccins (TK, 2008a). Dit is niet voldoende, maar de buitenlandse leverancier kan niet meer vaccins produceren. Om aan de Nederlandse vraag te voldoen wordt de capaciteit uitgebreid.

#### RIVM-cijfers over de Q-koorts

	Meldingen tot 31 dec*	Meldingen tot 25 aug**	Aantal sterfgevallen***
2007	168		
2008	1000		1
2009	2.354		6
2010		456	5

\*) In de tweede kolom staat het totaal aantal meldingen dat tot de peildatum is ontvangen door het RIVM. Deze meldingen zijn zowel bevestigde als (nog) niet bevestigde meldingen. Van een bevestigde infectie is sprake wanneer in het laboratorium op basis van onderzoek Q-koorts wordt aangetoond. (Nog) niet bevestigde infecties zijn infecties waarbij de arts bij een patiënt symptomen vast stelt die passen bij Q-koorts. Het laboratoriumonderzoek moet dan nog uitsluitend geven.

\*\*) In de derde kolom staat het totaal aantal meldingen dat in een heel jaar is ontvangen.

\*\*\*) In de vierde kolom staat het aantal sterfgevallen gerelateerd aan Q-koorts dat gemeld is bij de RIVM. Bij deze patiënten was tevens sprake van onderliggende medische problematiek. (Bron: RIVM)

In 2009 blijft het aantal patiënten met Q-koorts verder toenemen, zoals uit tabel 1 blijkt, en er overlijden zes mensen met Q-koorts. Ook nu blijkt de koorts blijkt niet de doodsoorzaak te zijn.

Tot bijna het einde van het jaar blijft de koers bij de aanpak van Q-koorts; vaccinatie van dieren<sup>13</sup>. Hierbij blijft het aanbod van vaccins een probleem omdat de capaciteitsvergroting nog niet voldoende is.

In de zomer van 2009 staat de Q-koorts zeer prominent op de politieke agenda; de ministers Klink en Verburg brengen een bezoek aan Landert, een van de dorpen in Noord-Brabant met veel Q-koorts patiënten. Een doel is om duidelijk te maken dat de bewindslieden de ernst van het probleem van de Q-koorts onderkennen. Het dagprogramma bestaat uit gesprekken met betrokkenen in de ochtend, en in de middag een bijeenkomst met de pers.

In november wordt aan experts een advies gevraagd met het oog op het nieuwe jaar (LNV, 2009). Dit advies willen de bewindslieden gebruiken om in overleg met de betrokkenen tot een keuze te komen. Een van de aanbevelingen in het advies van 4 december is dat ruiming van besmette dieren de strategie is om met de grootste mate van zekerheid Q-koorts in 2010 te beheersen (RIVM, 2009a). In dezelfde periode verschijnt er in de NRC (2009) een kritisch verslag in de zaterdagbijlage en komt Zembla met een uiterst kritische reportage ([www.zembla.vara.nl](http://www.zembla.vara.nl)).

Op 9 december sturen de verantwoordelijke ministers een brief aan de Tweede Kamer, waarin zij hun besluit om te ruimen toelichten (TK, 2009b). Met de uitvoering ervan wordt in dezelfde maand nog begonnen. Hierbij is een keuze binnen het ministerie van LNV om een crisisteam samen te stellen. Deze keuze ligt in de lijn van de werkwijze van het ministerie. Ook bij eerdere ruiming zijn crisisteams gevormd om snel te kunnen handelen. Dit is ook mogelijk omdat de direct betrokkenen, beleidsmedewerkers en voorlichting, in een team werken. Voorstellen kunnen snel aan de verantwoordelijke personen binnen het departement worden voorgelegd zodat zij meteen een besluit kunnen nemen. Een keuze in de opzet van het crisisteam is dat externe expertise wordt ingehuurd om online te monitoren.

Op 22 maart schrijven de ministers dat de voorgenomen ruiming bijna is afgerond. In de tussenliggende periode -december tot maart- zijn er bij 77 bedrijven ongeveer 45 000 drachtige dieren geruimd. Beleidsmatig komt het accent weer te liggen op vaccinatie<sup>14</sup>. Hierbij is de verwachting op basis van het advies van deskundigen dat er een grote risicovermindering voor de verspreiding van bacteriën zal zijn, en daarmee voor het aantal nieuwe Q-koorts patiënten. Daarbij wordt expliciet vermeld dat humane infecties nog steeds mogelijk is (TK, 2010a). In de brief van 29 juni wordt gemeld dat het vaccinatieprogramma is afgerond (TK, 2010b). Op dat moment wordt het crisisteam opgeheven, en worden de reguliere werkwijze weer opgepakt.

Samengevat zijn in de ontwikkeling van de Q-koorts verschillende triggering events te onderscheiden. In de terminologie van Bos e.a. (2010) is de ontwikkeling te karakteriseren als een creep crisis, omdat deze een lange voorgeschiedenis heeft.

---

<sup>13</sup> Naast de vaccinatie zijn er andere maatregelen getroffen, zoals hygiënemaatregelen en bezoekersverboden. In 2009 is de verplichte tankmelkmonitor ingevoerd en vervoersbeperkingen.

<sup>14</sup> Op dat moment geldt er ook een fokverbod.

### *Kenmerken van de context*

Door het geleidelijke karakter van de ontwikkeling is de context van de Q-koorts geen constante. Er is echter een aantal contextueel bepaalde kenmerken te onderscheiden.

Een van de kenmerken is dat de Q-koorts een ziekte is die dieren op mensen kunnen overdragen, een zogenaamde zoönose. De gevolgen van de besmetting door de zoönose, Q-koorts, voor dieren en mensen zijn echter aanvankelijk niet heel groot. Mensen krijgen klachten zoals koorts maar deze gaan vrij snel, en vanzelf over. In de loop van de tijd is duidelijk geworden dat een klein deel van de patiënten chronische klachten krijgt. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat mensen overlijden vanwege de combinatie van Q-koorts en ander aandoeningen. Dit was in 2007 nog niet bekend. De zoönose, Q-koorts, is als probleem dan ook niet eenduidig volgens betrokkenen. Enerzijds is Q-koorts een groot probleem omdat de koorts een zoönose is, en anderzijds zijn de gevolgen van Q-koorts niet heel groot.

Een ander kenmerk is dat er twee ministeries betrokken zijn bij de aanpak van de Q-koorts. Elk heeft daarbij zijn eigen taken en verantwoordelijkheden. Het ministerie van LNV richt zich op de veterinaire sector, en het ministerie van VWS op de humane. In de communicatie met de omgeving is er ook een taakverdeling; VWS is verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de burger en LNV voor hun traditionele achterban; de actoren in de landbouwsector.

Door de taakverdeling is er interdepartementale afstemming op ambtelijk en op politiek niveau nodig. De praktijk is dat er eerst ambtelijk overleg tussen de ministeries plaatsvindt. Vervolgens zijn de uitkomsten voorgelegd aan de top van elk van de departementen. Afhankelijk van het oordeel moet al dan niet opnieuw worden afgestemd op ambtelijk niveau.

Bij de samenwerking zijn er drie wezenlijke factoren te onderscheiden. De eerste is dat deze afstemming tijd vraagt. Hierbij speelt of de betrokkenen en vooral de betrokken bewindspersonen bereid zijn om snel te willen beslissen. De tweede factor is de persoonlijke verhoudingen. Deze waren in het algemeen goed waardoor de afstemming niet problematisch is geweest. De snelste werkwijze was geweest als de ministers tussentijds direct met elkaar hadden gesproken. De allersnelste manier zou zijn als slechts een minister verantwoordelijk was geweest. Een derde en laatste factor is het verschil in werkwijze. Zo is de indruk dat het ministerie van LNV in vergelijking met VWS meer met risico-inschattingen werkt en op basis daarvan besluiten neemt. Een ander verschil is dat het ministerie van LNV de organisaties die onder haar verantwoordelijkheid vallen strakker kan aansturen. Dit geldt veel minder voor het ministerie van VWS. Organisaties zoals de GGD, werken redelijke zelfstandig. Een laatste verschil is de wijze waarop de aanpak van de Q-koorts intern is georganiseerd. Het ministerie van VWS heeft regelmatig gewerkt met een team van beleids- en communicatiemedewerkers. Het ministerie van LNV heeft na het ruimingsbesluit gekozen voor het werkmodel van een crisisteam, dat zich heeft gericht op de ruiming van de dieren. De keuze voor een dergelijk team is voor dit departement overigens geen noviteit. Bij een ruiming wordt altijd voor dit model gekozen, maar ook in andere gevallen kan de keuze voor dit model worden gemaakt zoals bij de bestrijding van de boktor in Boskoop.

Een derde kenmerk is dat het ontstaan van een zoönose zoals de Q-koorts altijd onverwacht is. Niemand weet wanneer, waar en bij wie een zoönose zich manifesteert. Tegelijkertijd zijn betrokkenen voorbereid op een mogelijke uitbraak. Er zijn professionals en procedures om bij een uitbraak meteen in actie te komen. De Q-koorts was geen uitzondering op de regel. De melding van elke nieuwe

patiënt aan de GGD is conform de procedure in de infectieziektewet voor Q-koorts die in 1999 formeel is vastgelegd. De procedure houdt in dat hoofden van laboratoria gevallen van Q-koorts melden aan de directeur van de GGD. Deze informeert op zijn beurt de burgemeester van de gemeente waar de patiënt met Q-koorts woont, de inspecteur van de volksgezondheid en de Landelijk Coördinatie Infectiebestrijding; een samenwerkingsverband tussen RIVM en GGD'en. Formeel was het initiatief van de GGD in Noord-Brabant om de VWA te benaderen met het voorstel om te overleggen over de Q-koorts niet noodzakelijk. Het informeren van de VWA wordt in het geval van een zoönose wel wenselijk geacht (Jeeninga, e.a., 2008).

Voor de veterinaire sector is er ook een wettelijke regeling voor de bestrijding van zoönoses, waarbij de VWA een grote rol heeft. Deze regeling is in 2007 echter niet van toepassing op Q-koorts. In deze situatie is in 2008 verandering gebracht door Verburg, de minister van LNV. Zij besluit om de Q-koorts op te nemen in de limitatieve opsomming van zoönoses in de gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Hierdoor moeten voortaan gevallen van Q-koorts worden gemeld (q-koortsinnederland.nl).

Een vierde kenmerk is dat de Q-koorts een bekende en tegelijkertijd een onbekende ziekte is. Met name kennis over de bestrijding van de Q-koorts ontbreekt. Om in de kennislacune te voorzien zijn er vele onderzoeken opgezet en uitgevoerd. In 2009 zijn er 31 onderzoeken in uitvoering (TK, 2009a). Daarnaast is regelmatig het advies van deskundigen gevraagd (q-koortsinnederland.nl). Ook van officiële adviesorganen zoals de Gezondheidsraad. Zij heeft zich gebogen over de mogelijke gevolgen van Q-koorts voor zwangere vrouwen (gezondheidsraad, 2008). Kennis en vooral het gebrek eraan is een zeer bepalende contextuele kenmerk. Beleidsmatige keuzen worden gemaakt terwijl er in meer of minder mate onzekerheid en onduidelijkheid is over de implicaties. Dit geldt tot op de dag van vandaag. In deze context past de professionele wens om onderzoek te doen en de beleidsmatige bereidheid om dit onderzoek te financieren.

Een vijfde en laatste kenmerk is dat bij de ontwikkeling van de Q-koorts een onderscheid moet worden gemaakt tussen de landelijke en de regionale context. Vooral in de provincie Noord-Brabant waar verhoudingsgewijs veel mensen Q-koorts hebben gekregen, doen zich allerlei ontwikkelingen voor die een studie op zich waard zijn. Een van de beelden uit de regio, die niet onvermeld moet blijven, is dat de rijksoverheid sneller zou hebben gehandeld als Q-koorts in de randstad was uitgebroken. Voor dit onderzoek is vooral relevant dat burgers en professionals het onderwerp op de regionale bestuurlijke agenda hebben geplaatst. Bestuurders waaronder burgemeesters en de commissaris van de Koningin hebben de Q-koorts als probleem bij de rijksoverheid aangekaart. Zo zijn er brandbrieven naar de bewindslieden gestuurd.

De beschreven kenmerken zijn bepalend voor de context waarbinnen de Q-koorts zich heeft ontwikkeld. Hierbij is geen eenduidig beeld van de national mood te geven, een van de kernvariabelen van dit onderzoek. Hoogstens is te stellen dat de Q-koorts voor steeds meer mensen en organisaties een probleem is geworden.

### **6.3 HET MOBILISATIEPROCES**

In deze paragraaf beschrijven we de rol van sociale en traditionele media. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de periode voor en na het besluit om te ruimen.

### *Voor de ruiming*

In de beginperiode hebben sociale media geen rol van betekenis. De Q-koorts is opgepakt door de traditionele (regionale) media en meer specifiek door een nieuwe redacteur gezondheidszorg bij het Brabants Dagblad. Hij heeft via een vriend vernomen dat in Herpen, dat in zijn regio ligt, een groot aantal mensen gezondheidsklachten heeft. Dit wordt bij navraag bij de huisarts bevestigd. Dit vormt de basis voor de eerste publicatie en de vele die nog volgen.

De sociale media en de landelijke media volgen (later).. Een van de oudste berichten over de Q-koorts is te vinden op de site raarmaarwaar.nl, die zich omschrijft als de opmerkelijkste krant van Nederland. Het bericht uit 2007 dat is gebaseerd op berichtgeving van Omroep Brabant, geeft een feitelijke beeld van de stand van zaken. Dit bericht roept tientallen reacties op die grappig zijn bedoeld. Een van de eerste reacties is Vogelgriep, gekkekoeienziekte en nu de geitengriep. Wat is het volgende? De kippenkolder? (raarmaarwaar.nl)

De bruiloft van de zanger Frans Bauer in Brabant in 2008 levert in relatie met de Q-koorts ook een aantal hits op, die grappig zijn bedoeld (geenstijl.nl). Op afzonderlijke sites staan informatieve berichten zoals een bericht van de werkgroep Noord-Brabant op de site van de Partij van de Dieren (pvdD.nl). De kop is: Q-koorts; zeker 80 Brabanders ziek in 2007, hoeveel in 2008? Een van de oudste digitale sporen dat mensen op zoek zijn naar informatie over de Q-koorts is te vinden op de site zwangersblog. In maart 2008 stelt de blogster dat ze zich niet had verdiept in het onderwerp. Door berichtgeving in de media over de mogelijke gevaren voor zwangere was ze op zoek gegaan naar informatie. Een reden om erover te blijven berichten is dat ze via de statistieken van haar weblog zag dat er 'heel wat wordt afgegoogled op de zoektermen Q-koorts in combinatie met zwanger(schap)' ([zwanger.blog.nl](http://zwanger.blog.nl)).

De eerste grote (contra-)mobilisatie via sociale media is de site megastallen-nee ([www.megastallen-nee.nl](http://www.megastallen-nee.nl)). Deze site die het resultaat is van een provinciaal burgerinitiatief, roept in maart 2009 mensen op een petitie te ondertekenen tegen de komst van megastallen in Noord-Brabant<sup>15</sup>. De petitie, dat een gezamenlijk initiatief van burgers en regionale milieu-organisaties is, willen ze aanbieden aan de Commissaris van de Koningin, Maij-Weggen. Hierbij refereren zij aan twee belangrijke ontwikkelingen, die negatief kunnen uitpakken voor de volksgezondheid:

1. Toename van concentraties fijnstof in de lucht (de regio Eindhoven behoort al tot de gebieden met de meeste luchtvervuiling);
2. Het (soms) in explosieve mate toenemen van concentraties van bacteriën en virussen, zoals de MRSA-bacterie, de Q-koorts verwekker en het Mexicaanse griepvirus.

Wezenlijk onderdeel van de framing is dat verschillende ontwikkelingen waaronder de Q-koorts aan elkaar worden gekoppeld. De essentie is de strijd tegen de mega-stallen.

De werving van de handtekening start officieel op 13 maart 2009. In juli van dat jaar zijn iets meer dan 33.000 schriftelijke handtekeningen verzameld en aangeboden aan de Commissaris van de Koningin, Maij-Weggen. Dit is volgens betrokkenen slechts een deel van de steunbetuigingen die online zijn ontvangen.

---

<sup>15</sup> In Noord-Brabant is er al eerder kritiek op de komst van megastallen, maar deze heeft niet geleid tot een mobilisatieproces op internet (brabants dagblad, 1-10-2008, 25 september 2007)



Het burgerinitiatief is binnen de provincie besproken. Het uiteindelijke resultaat is volgens de direct betrokkenen negatief maar ook positief te interpreteren. Op de eigen site staat: "...toch geslaagd? Ja, als we de dames en heren politici, GGD-artsen en journalisten mogen geloven is er ongelooflijk veel "binnengehaald". Allereerst onze doelstelling om de problematiek op de politieke agenda te krijgen. Dat is ruimschoots gelukt. De Brabantse politici zijn inmiddels goed bekend met de materie en dat kwam in het debat duidelijk naar voren." (megastallen-nee.nl)

De traditionele media blijven in de tussentijd publiceren over nieuwe ontwikkeling aan het Q-koortsfront. Veel aandacht genereert een uitzending op 6 december 2009 van Zembra over de Q-koorts. Hierin komen de meest direct betrokkenen aan het woord. De kernboodschap die blijft hangen is dat de overheid en meer specifiek de ministers Klink en Verburg te laat in actie zijn gekomen. De volgende dag staat in het Brabants dagblad dat het advies van deskundigen is om over te gaan tot ruiming van drachtige geiten (bd.nl, 7-12-2009).

#### *Na de ruiming*

De keuze om de uitgezette koers tijdelijk aan te passen en tot ruiming over te gaan leidt deels tot een andersoortige berichtgeving op Internet. Zo verschijnen er op Youtube video's, die een beeld geven van de gebeurtenissen rond de Q-koorts. Ze zijn geen oproep tot mobilisatie maar geven een beeld van de gebeurtenissen. De meeste kijkers krijgen het optreden van Marianne Thieme van de Partij van de Dieren in een uitzending van Pauw en Witteman op 9 december. Zij verwijt het kabinet ernstige nalatigheid in het nemen van maatregelen om de Q-koorts te bestrijden. De video is bijna 4000 keer bekeken. Op de tweede plaats staat een video over het leven van een geitenhouder. Ook deze video is bijna 4000 keer bekeken. Beelden van de vaccinatie levert iets meer dan 3200 kijkers op. Een video van een boer die emotioneel vertelt over de ruiming wordt door 2700 mensen gezien. Iets minder mensen zien een video van een ruiming. Voor elk van deze video's geldt dat ze in december 2009 zijn geplaatst.

Naast de beelden is er op internet vrij snel een geheel nieuwe vorm van mobiliserende initiatieven, die zich richten op de ruiming. Hierbij zijn twee categorieën te onderscheiden; meso- en micromobilisatie-initiatieven. Een initiatiefnemer uit de eerste categorie is de Partij van de Dieren. Hun actie levert 44.000 handtekeningen op. Eind januari wordt door een lokale afdeling een nieuw petitie-initiatief genomen. Een andere initiatiefnemer is de organisatie 'compassion in worldfarming (Ciwf.nl), een internationale organisatie die stelt speciaal op te komen voor het welzijn van landbouwdieren, waar ook ter wereld.' Zij bieden op de site een petitie aan die mensen kunnen ondertekenen. Dit is begin december (hulpverleningsforum.nl).

De tweede categorie is initiatieven van burgers. Eind december komt er een particulier initiatief van Viola Poelert, een hogeschoolstudent, op petitie.nl. Haar initiatief wordt ondertekend door iets meer dan 12.000 mensen (petitie.nl). In januari 2010 volgt een nieuw initiatief, stopruimen.nl. Dit initiatief wil namens de geitensector een nieuw podium creëren om een onderbouwd tegengeluid te laten horen. Het standpunt is dat de kant van de sector nog onvoldoende is belicht. Daarnaast wordt een oproep geplaatst om kennis over de Q-koorts, en de aanpak ervan. De initiatiefnemers zijn op zoek naar een alternatieve aanpak om besmettingen te voorkomen. In dit kader willen ze ook contactgegevens van

mensen in Nederland of in het buitenland die over de kennis beschikken<sup>16</sup>. Kennisverwerving is volgens een woordvoerder het belangrijkste doel. De prioritering hangt samen met de lage verwachtingen over de realisering van het doel om de ruiming daadwerkelijk te stoppen. Er was wel een link naar de handtekeningactie op [petitie.nl](http://petitie.nl).

Een ander micro-mobilisatieproces wordt gestart door een aantal hoogleraren in april 2010. De Q-koorts grijpen zij aan om mensen te mobiliseren tegen intensieve veehouderij en voor een duurzame aanpak. Behalve naar de Q-koorts refereren ze ook naar bijvoorbeeld vee-gerelateerde MRSA en de effecten van de veeindustrie op de uitstoot van broeikasgassen. In hun kritiek op de huidige situatie verwijzen ze naar het rapport van de commissie Wijffels. Deze had tien jaar geleden gerapporteerd dat in tien jaar tijd de Nederlandse veeteelt op een andere leest moest worden geschoeid. Hun oproep op de site is dat zij mensen vragen hun initiatief te ondersteunen om: "een eind te maken aan de huidige intensieve vee-industrie en te evalueren wat er is gedaan met de voorstellen van de commissie Wijffels." ([duurzameveeteelt.nl](http://duurzameveeteelt.nl)).

Bij de lancering van de site is er vanuit de traditionele media, zoals de NRC, meteen aandacht. Bij het actualiteitenprogramma, Nova, is een van de initiatiefneemsters, de Nijmeegse sociaal-psychologe Roos Vonk te gast. Steun voor het initiatief komt van verschillende kanten. In totaal 417 bedrijven hebben hun naam op de lijst gezet. Het aantal ondersteunende ideële organisaties of belangenorganisaties is in oktober iets meer dan 200. De meeste steun is ontvangen van de algemene categorie steunbetuigers. Het aantal ondertekenaars is meer dan 16.000 mensen. De minste steun is ontvangen van boeren. In deze categorie hebben in totaal 60 mensen hun steun gegeven aan dit initiatief.

Naast de beschreven initiatieven is er ook een initiatief dat zich meer laat leiden door de wens om patiënten met Q-koorts een podium te geven. De initiatiefnemers zijn regionale patiëntenorganisaties die met financiële steun van een bank een site lanceren. Het initiatief is eerder gericht op de bevordering van contact tussen lotgenoten dan op de mobilisering van mensen om in actie te komen tegen het overheidshandelen te komen. Het doel van de site is in de woorden van de initiatiefnemers een plek te creëren "waar iedereen zijn verhaal, ervaring, oproep of tip kwijt kan over zorg en welzijn ....Je krijgt reacties van gelijkgestemden, mensen met vragen of juist ervaring. Je kunt je eigen groep starten over een onderwerp dat je belangrijk vindt"([deeljezorg.nl](http://deeljezorg.nl)). Een vertegenwoordiging van deze mensen heeft overigens zich ook politiek gemanifesteerd door met de minister van VWS overleg te voeren over de ontstane situatie.

Zoals uit de beschrijvingen van de verschillende initiatieven blijkt is er geen gemeenschappelijke noemer en geen overkoepelend frame dat ze hanteren. De cross-over naar media en organisatie is veelal beperkt. Deze is in het hoogleraren-initiatief verhoudingsgewijs het grootste. De initiatieven hebben ook niet geleid tot veel 'fysieke' mobilisatie; er is slechts een beperkt aantal bekend. Zo is er in Laren op 17 januari 2010 een demonstratie tegen de ruiming waaraan ongeveer 1000 mensen deelnemen ([omroepgelderland.nl](http://omroepgelderland.nl)). Een andere bijeenkomst vindt plaats in Delft, waar de dominee

---

<sup>16</sup> Als het ruimen bijna is gestopt wordt het initiatief beëindigd. Op de site staat: "nu... er simpelweg geen drachtige geiten meer zijn in Nederland, is de belangrijkste doelstelling van deze site niet meer actueel. Ook moeten we concluderen dat alle energie die vanuit verschillende fronten is ingezet om het ruimen van geiten te voorkomen niet tot het beoogde effect heeft geleid.

40.006 kaarsjes wil ontsteken. Tot dit aantal is hij gekomen omdat er inmiddels 40.000 dieren zijn geruimd en 6 mensen zijn overleden. Het is een initiatief samen met de dierenrechtorganisatie 'Een Dier Een Vriend' (EDVE). Met deze actie willen ze in het Guinness Book of World Records komen om zo extra aandacht te vragen voor de afgemaakte dieren. De recordpoging is overigens mislukt (AGD.nl).

Samengevat is de mobilisatie te typeren als gefragmenteerd. Deze fragmentatie is te beschouwen als balkanisering maar ook als differentiering; er is een diverse virtuele tegenstroom ten opzichte van het overheidsbeleid ontstaan. Hierbij zijn er voor de betrokkenen verschillende aangrijpingspunten om een mobilisatieproces te starten. Daarbij wordt soms aansluiting gezocht bij bestaande virtuele domeinen zoals Hyves en petitie.nl, en soms wordt een geheel eigen virtueel domein gecreëerd, zoals megastallen-nee.

#### **6.4 STRATEGIC ISSUE MANAGEMENT**

In deze paragraaf worden de verschillende strategische verrassingen beschreven. De drie belangrijkste verrassingen zijn: het verhoudingsgewijs grote aantal Q-koorts patiënt in 2007, de Q-koorts blijkt geen incident te zijn, en ten slotte, eind december 2009 het advies van de deskundigen om te ruimen in combinatie met de kritische berichten in de traditionele media. Een gemeenschappelijk element van de verrassingen is dat ze onverwacht en soms onvoorspelbaar zijn. Dit sluit overigens niet uit dat er geen vermoedens zijn of aanwijzingen dat er een verrassing in aantocht is.

##### *Toename van het aantal Q-koorts patiënten in 2007*

Niemand verwachtte meer dan 20 patiënten met Q-koorts in een jaar. De toename van het aantal patiënten in 2007 was dan ook een verrassing<sup>17</sup>. Tegelijkertijd is de overheid ook niet onvoorbereid<sup>18</sup>. Binnen de overheid is er het strategische vermogen om op een mogelijke uitbraak van een zoönose en dierziekten in het algemeen te reageren. Er is wetgeving, en er zijn (professionele) middelen en uitvoeringsorganisaties.

Op de toename is zowel regionaal als landelijk niveau gereageerd. Op regionaal niveau zijn op basis van de geldende regels de professionals, zoals de GGD, in actie gekomen. Een punt van aandacht voor hen is dat maatschappelijke onrust vanwege de Q-koorts moet worden voorkomen (BAO, 2008). Berichtgeving in regionale bladen heeft op landelijk niveau vrijwel meteen geleid tot Kamervragen van de Partij van de Dieren aan de minister van LNV en van VWS. Behalve op de Q-koorts zelf hebben de vragen ook betrekking op de oorzaken van de Q-koorts waaronder de rol van de (intensieve) veehouderij, de risico's voor de volksgezondheid en de voornemens om al dan niet maatregelen te treffen. De Partij van de Dieren wil weten of de ministers ook van mening zijn dat de omvang van de veehouderij in het dichtbevolkte Nederland steeds grotere risico's voor de volksgezondheid teweeg brengt. Ten tweede wil zij weten of de ministers van mening zijn dat er een grotere kans op een

---

<sup>17</sup> Een meer theoretische vraag hierbij is of een zoönose een strategische verrassing kan zijn, omdat deze vooral naar sociale gebeurtenissen verwijzen, en niet naar 'natuurlijke'.

<sup>18</sup> Het beleid rond zoönosen is overigens nog volop in ontwikkeling. Zo lag eerst het accent op bekende zoönosen. Inmiddels wordt ook gezocht naar mogelijkheden om snel en effectief te kunnen reageren op een onbekende zoönose. Een andere ontwikkeling is dat wordt gezocht naar mogelijkheden om de samenwerking tussen de betrokken ministeries te verbeteren.

uitbraak van een dierenziekte is en daarmee op het onnodige lijden en sterven van dieren. Tot slot is de vraag waar de grens ligt tussen intensieve veehouderij en de volksgezondheid. De vraag is: "Hoeveel risico's mag de volksgezondheid lopen voordat een start wordt gemaakt met een ander beleid ten aanzien van het bestaansrecht van de (intensieve) veehouderij in haar huidige vorm?" (Tweede Kamer, 2007a)

De ministers beantwoorden de Kamervragen<sup>19</sup>, die in september zijn gesteld, eind oktober 2007 in een gezamenlijke brief. Op dat moment is bij de GGD'en bekend dat 82 mensen Q-koorts hebben. Daarnaast zijn er nog mensen voor wie de diagnose nog niet definitief is. De meeste van deze patiënten wonen in Noord-Brabant.

De ministers stellen dat er overdracht van dieren op mensen kan plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld door inademing van fijnstof. Risico's zijn er met name voor mensen die veel met vee in aanraking komen, zoals veehouders, patiënten met een verminderde weerstand en zwangeren. Hierbij kan volgens hen de veehouderij en het diertransport een rol spelen. De kans op overdracht noemen zij echter niet groot.

De verspreiding van de bacterie is volgens de ministers niet in zijn geheel is te voorkomen; Q-koorts komt overal in Nederland voor en er zijn veel dieren die drager kunnen zijn. Daarbij komt dat ze geen instrumentarium hebben om verspreiding te voorkomen. Specifieke maatregelen zullen ze niet nemen. De inzet concentreert zich op dat moment op allerlei onderzoeken om inzicht in het probleem te krijgen.

De meer brede vraag over de relatie met de intensieve veehouderij en volksgezondheid wordt niet positief beantwoord. De ministers stellen dat er geen gevallen bekend zijn waaruit blijkt dat de volksgezondheid grote risico's loopt door de omvang van de veehouderij. Het staande beleid is om goed te monitoren en een goede samenwerking tussen de humane en de veterinaire sector. Een ontwikkeling die zij signaleren, is dat Nederland kwetsbaar wordt. Een reden is volgens hen dat door industrialisatie en klimaatverandering de kans op 'insleep uit subtropische landen toeneemt'. Een tweede reden is de toename van de wereldhandel in dieren. Beleidsmatig gaan de ministers op de ingeslagen weg door; monitoren en goede samenwerking tussen de betrokken sectoren.

Uit de beantwoording van de vragen blijkt dat er verschillende frames zijn. De ministers houden vast aan het staande beleid van monitoring. Daarbij zien zij de Q-koorts als een op zich zelfstaand onderwerp. De Partij voor de Dieren hanteert een ander frame waarbij een relatie wordt gelegd tussen de Q-koorts aan de ene kant, en volksgezondheid en de ervaren noodzaak van een hervorming van de sector aan de andere kant.

#### *Q-koorts is geen incident*

Een tweede grote strategische verrassing bij de Q-koorts is dat na de toename in 2007 het aantal Q-koorts patiënten blijft stijgen. Op de toename van het aantal patiënten en de verspreiding van de ziekte over een groter gebied was niemand voorbereid. In een evaluatie van de regionale aanpak van de Q-koorts stelt de onderzoekster dat iedereen rekende op een tijdelijke stijging die vanzelf zou overgaan. Pas in 2008 komt het besef dat de Q-koorts een ernstiger probleem is dan was gedacht. De Q-koorts als probleem lijkt verkeert te zijn ingeschat; De Q-koorts is geen incident.

---

<sup>19</sup> Een van de vragen is bij de beantwoording enigszins aangepast. In de vraagstelling van de Partij van de Dieren werd de term virus gebruikt. In de beantwoording wordt de term virus vervangen door bacterie.

Op landelijk niveau wordt gekozen voor een aanpassingsstrategie. Deze houdt in dat extra voorzorgsmaatregelen van kracht worden om de verspreiding van de Q-koorts tegen te gaan; het beleid wordt vaccineren van dieren. Vanwege het tekort aan vaccines worden er keuzen gemaakt. De keuze wordt om dieren in het meest besmette gebied te vaccineren. Een alternatief was geweest om het omringende gebied te vaccineren met als doel een corridor rond het meest besmette gebied te leggen.

In 2008 en bijna tot het einde van 2009 blijft de koers vaccineren en hygiënemaatregelen. Uitvoeringsproblemen lijken daarbij de overhand te krijgen, zoals een tekort aan vaccins. Dit probleem wordt echter minder urgent omdat door de uitbreiding van de productiecapaciteit beter in de vraag kon worden voorzien. De gekozen strategie is te typeren als een aanpassing aan de omstandigheden. De verandering betreft niet de probleemdefinitie. Deze blijft in grote lijnen hetzelfde. De aanpassing betreft vooral de aanpak. De oplossingsrichting wordt vaccineren.

#### *Toch ruimen; de derde strategische verrassing*

De essentie van de keuze in december 2009 was het bestaande beleid te continueren of weer aan te passen. Ruiming van dieren was een van de mogelijke opties, die de bewindslieden in hun adviesopdracht aan de deskundigen hebben meegegeven. Deze optie was er overigens al langer, maar de keuze is niet eerder gemaakt. Ruimen werd en wordt beschouwd als een (te) ingrijpende interventie. Hierbij wil men zekerheid hebben over de effectiviteit voordat de interventie wordt gebruikt. Deze was er in relatie tot de Q-koorts niet.

Het oorspronkelijk idee, zoals verwoord in de brief van 3 november 2009 (LNV, 2009), was op basis van het advies met betrokken partijen te overleggen. In de tijd tussen de adviesaanvraag en het advies verschenen er onverwachte kritische mediaberichten. Met name de Zembla-uitzending leidde tot het negatieve beeld over de aanpak ([zembla.vara.nl](http://zembla.vara.nl)).

De betrokken bewindslieden besluiten om te kiezen voor ruiming. Hun besluit lichtten ze schriftelijk toe in een brief aan Tweede Kamer. De brief is in drie opzichten opvallend. Allereerst wordt expliciet benadrukt dat er reden voor onrust is. Dit was in de beginperiode niet expliciet gedaan. Ten tweede wordt behalve vooruitgebleekt ook in tegenstelling tot vorige brieven teruggebleekt op de gekozen aanpak en wordt een vergelijking gemaakt met de aanpak van de MKZ uitbraak. Ten derde wordt meer dan in voorgaande brieven gesteld dat de ministers zich in hun keuzen hebben laten leiden door de adviezen van deskundigen.

Op basis van de drie strategische verrassingen is te concluderen dat vooral is gekozen voor een aanpassingsstrategie. De probleemdefinitie is de hele periode in feite gelijk gebleven. De aanpassing heeft vooral betrekking op de aanpak. In het begin is de stellingname dat er geen interventies worden gepleegd. Het accent wordt gelegd op monitoring en onderzoek. Daarna wordt gekozen voor vaccinatie en uiteindelijk voor vaccinatie en een eenmalige ruiming.

#### *Strategisch issue management: voorlichting en communicatie*

Vanuit het perspectief van de overheidscommunicatie is 2009 een caesuur. In dat jaar vraagt de Q-koorts meer structurele aandacht vanuit woordvoering, zoals de werkbezoeken aan Noord-Brabant in de zomer. Voor die tijd zijn er incidentele contacten met de pers geweest.

Het besluit om te ruimen in december leidt tot een verdere intensivering van de werkzaamheden. Zo wordt er nauw samengewerkt met het crisisteam dat is opgericht<sup>20</sup>. Hierbij is de werkwijze die afwijkt van het reguliere werk, dat alle betrokkenen zoals beleidsmedewerkers en medewerkers van de afdeling voorlichting en communicatie zeer nauw met elkaar samenwerken en zeer regelmatig overleg hebben. Behalve de meer intensieve samenwerking is een ander verschil dat voorstellen meteen ter besluitvorming kunnen worden voorgelegd. Zoals wordt gesteld, de lijnen zijn kort. Hierbij is er een taakverdeling in de communicatie naar de Tweede Kamer en naar maatschappelijke actoren. In de communicatie naar de Kamer hebben beleidsmedewerkers een grote rol. De rol van communicatiemedewerkers is dat zij hun expertise inbrengen om te bepalen of de overwogen maatregelen zijn uit te leggen aan derden. Daarnaast hebben medewerkers van de juridische afdeling die traditioneel binnen LNV een grote rol heeft, veel invloed (Bekke, e.a., 2004; Straten en Siep, 2009). Zij beoordelen de teksten juridisch.

Een van de keuzen in de beginperiode is om met direct betrokkenen zoals landbouworganisaties te overleggen over de locatie van de eerste ruiming. Daarnaast is omroep Brabant benaderd om opnames te maken die vervolgens aan andere zendgemachtigden kan worden verstrekt<sup>21</sup>.

Een tweede keuze is om gerichte online-activiteiten te ontplooiën. Dit heeft geresulteerd in een aparte site over de Q-koorts, en de inhuur van externe expertise voor de online monitoring. Tot dan toe stond de informatie op de sites van de betrokken ministeries. De inschatting was dat deze informatie niet eenvoudig was te vinden. Door een aparte thema-site te maken konden burgers, boeren en bestuurders de relevante informatie eerder vinden. Op deze site ligt het accent op de verstrekking van de juiste informatie over de Q-koorts. Hierbij is het streven geweest om de site goed te positioneren en daarmee de vindbaarheid van de site te vergroten. De site bij een zoekactie zou bij een zoekactie als een van de eerste moeten verschijnen. Dit is relatief eenvoudig te realiseren wat betreft de rechterkolom van het zoekresultaat met addwords waar de sites staan die zijn gesponsord. Minder eenvoudig is dat voor het 'natuurlijk' resultaat van de zoekactie, de linkerkolom van het zoekresultaat. In de opzet is men wel geslaagd. Daarnaast zijn er op allerlei sites links geplaatst. Hierdoor kunnen mensen als ze op een andere site over de Q-koorts terecht komen met een extra klik bij de overheidsinformatie komen.

De inhuur van externe expertise zou aanvankelijk voor een zeer korte duur zijn. Uiteindelijk is in totaal zes maanden gemonitord. In de monitoring heeft het accent eerder gelegen op het inzicht krijgen in de aard van contramobilisatie dan in de omvang. De kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is dat in de laatste maand van december 2009 en het begin van 2010 de contramobilisatie een geringe omvang had.

De informatie is op twee manieren gebruikt. Als op het internet onjuiste informatie is gevonden dan is het streven de ander te attenderen op de juiste informatie. Dit is de eerste manier. Hierbij is ook twitter gebruikt. De tweede is fine-tuning van de eigen informatieverstrekking. Hierbij wordt de informatie die de online monitoring heeft opgeleverd gebruikt om de eigen informatieverstrekking zo goed mogelijk af

---

<sup>20</sup> De keuze voor een dergelijk team is binnen dit ministerie niet ongebruikelijk. In het verleden zijn bij ruiming vaker crisisteams in het leven geroepen, hetgeen goed en positief heeft gewerkt. Om de opgedane ervaring niet verloren te laten gaan zijn er draai- en handboeken gemaakt. Deze zijn in de loop van de tijd aangepast als de opgedane ervaringen er aanleiding voor gaven.

<sup>21</sup> De keuze heeft geleid tot Kamervragen van de Partij van de Dieren (PvdD, 2009a)

te stemmen op de doelgroep. De fine-tuning gebeurt vooral om het deel van de site te verbeteren waarin de veelgestelde vragen worden beantwoord.

Samengevat is te stellen dat er in de informatievoorziening drie accenten zijn gelegd: verstrekking van feitelijke informatie, proberen onjuiste informatie te corrigeren, finetuning van de eigen informatie op basis van de monitoringsinformatie.

Onafhankelijk van de gemaakte keuzen is een wezenlijk aspect de interdepartementale samenwerking die verhoudingsgewijs goed is verlopen. Een wezenlijk verschil is de mate van ervaring. Online monitoring en communicatie waren voor LNV nieuw. VWS daarentegen had de nodige ervaring opgedaan bij de Mexicaanse griep en de baarmoederhalskanker. Dit was voor VWS het moment dat is gekozen voor online activiteiten. Sindsdien is binnen dit departement normaal dat er wordt gemonitord.

## **6.5 LESSEN EN INZICHTEN**

Er zijn door de verschillende gesprekspartners lessen getrokken uit de gang van zaken. Daarbij is de grote lijn dat de gemaakte keuzen een volgende keer weer zouden worden genomen. Dit geldt zeker voor de webmonitoring. Er is geen eensgezindheid over de noodzaak van een themasite. Een opvatting is dat de informatie beschikbaar moet zijn. Hierbij is van ondergeschikt belang of deze op een site staat.

Een van de lessen (Jans, 2010) is dat de rol van sociale media nooit moet worden onderschatten, omdat online-activiteiten direct zijn verbonden met offline gebeurtenissen. Zaken die op het net worden besproken, spelen ook in werkelijkheid van alledag. Daarbij kunnen zaken die aanvankelijk klein zijn, snel groot worden; een mug kan een olifant worden. Een relativering op basis van de ervaringen met de Mexicaanse griep is dat het wantrouwen toch niet zo groot was als verwacht. Uiteindelijk heeft 70 procent van de mensen zich laten inenten.

Onderschatting kan er ook zijn voor de te ondernemen activiteiten. Een beeld kan zijn dat webmonitoring en actief zijn op het net relatief eenvoudig is. Het tegendeel is het geval. Virtuele overheidscommunicatie is tijdsintensief en vraagt veel middelen. De neiging is momenteel om te lang te wachten en te weinig middelen in te zetten. Een regelmatig gehoorde opstelling is: 'doe maar een bannertje'.

Een andere les is dat online overheidscommunicatie onderdeel behoort te zijn van een breder communicatiebeleid. In de uitvoering is de ervaring dat de beste aanpak is om de informatie actief aan te bieden. Dit houdt in dat alle relevante informatie openbaar wordt gemaakt. De huidige situatie kan zijn dat kritiek wordt geuit omdat de overheid bepaalde activiteiten niet zou hebben uitgevoerd. Het probleem hierbij kan zijn dat activiteiten zijn ontplooid, maar dat ze onvoldoende onder de aandacht zijn gebracht.

Het actief aanbieden betekent ook dat de informatie naar de doelgroep wordt gebracht. Op voorhand mag niet worden verondersteld dat mensen de informatie komen halen. Hierbij is een van de keuzes om de informatie via de traditionele kanalen wordt verstrekt zoals de krant of de tv dan wel digitaal.

Een derde les richt zich op de interactie. Online-communicatie kan leiden tot een ontlasting van de call center. Hierbij zou afgeweken kunnen of moeten worden van twee gewoonten. De eerste is dat alleen

feitelijke wordt gereageerd; er zou ook empathisch kunnen of moeten worden gereageerd. Alleen stellen dat onzekerheid niet nodig is, of dat de informatie onjuist is of zelfs onzin, werkt niet. De moeilijkheid bij empathisch reageren is dat dit niet de gewoonte van de overheidscommunicatie is en daarmee 'eng' kan zijn.

De nadruk lag en ligt op de feiten. Hierbij wordt impliciet een tegenstelling verondersteld tussen feiten en andere vormen van informatie. Gesteld wordt dat de overheid haar informatie moet controleren en nog eens moet controleren terwijl anderen dat niet hoeven te doen. Een hiermee samenhangende tegenstelling is dat anderen 'lekker' lezend stukken kunnen maken en ongefundeerde kretes mogen uiten. Een andere tegenstelling is dat de overheid vooral informatie verstrekt waarover zekerheid bestaat. De overheid mag af en toe stellen dat ze het niet weet, maar niet te vaak.

Een tweede gewoonte is dat communicatiemedewerkers de controle hebben over de informatievoorziening. Dit zou niet meer van deze tijd zijn. In de communicatie kunnen mensen zonder communicatie-achtergrond goed worden ingeschakeld. Dit kunnen beleidsmedewerkers zijn. Een ervaring is dat beleidsmedewerkers niet altijd bereid zijn om herkenbaar online actief te zijn. Een reden is dat ze niet uit de anonimiteit willen treden. Een andere reden is dat de informatie altijd op het net blijft staan. Behalve beleidsmedewerkers kunnen ook deskundigen worden ingezet bijvoorbeeld bij een chatsessie. De keuze om ook derden in te schakelen is een breuk met het verleden, waarin communicatiemedewerkers in controle zijn. De stelling is dat deze tijd achter ons ligt.

Een vierde les is dat succes niet altijd is verzekerd. Hiervoor worden verschillende factoren genoemd. Een factor is dat voor de overheid andere regels gelden. Soms worden ze geweerd omdat er op fora geen commerciële uitingen mogen staan. Dit wordt onterecht geacht omdat de overheid niet commercieel is. Hierdoor verandert het resultaat niet; de overheid wordt geweerd. De overheid kan soms ook geen toegang krijgen omdat er een wantrouwen is ten opzichte van de overheid. Een andere factor is dat de overheid zelf uiteindelijk besluit om geen bijdrage te leveren. Een reden kan zijn dat ze moet betalen om informatie te mogen verstrekken. Een andere reden is dat een inhoudelijke bijdrage wordt gevraagd die communicatie niet kan leveren, bijvoorbeeld omdat er zeer specialistische kennis voor nodig is.

Een onderliggend thema is dat overheid in vergelijking met anderen in het nadeel is. Anderen kunnen Internet als medium slim inzetten. Ze herhalen hun boodschap, en reageren op elkaar zodat ze zichtbaar worden en blijven. Ook op berichten van de overheid wordt meteen gereageerd waardoor ze het onderwerp van discussie naar zich toe trekken. De overheid is ook in het nadeel omdat ze hun informatie controleren en nog eens controleren. Bovendien moet de informatie passen binnen de juridische en politieke kaders. Hier staat tegenover dat aan de inbreng van anderen geen eisen worden gesteld. Het beeld dat ontstaat, is dat er een controversie is, een strijd. Hierbij is de overheid 'gebonden' aan de feiten en hebben anderen geen beperkingen en kunnen zij alle registers optrekken.

## **6.6 TUSSENBALANS**

In deze afsluitende paragraaf worden de onderzoeksvragen beantwoord over de relevante factoren die bepalend zijn voor de contramobilisatie en de reactie van de overheid. De beantwoording is niet eenvoudig omdat er niet een strategische verrassing is maar drie. Deze zijn: de toename van het aantal Q-koortspatiënten, de Q-koorts blijkt geen incident te zijn, en er wordt toch besloten om te ruimen. Vooral voor de laatste verrassing is de contramobilisatie relevant.



*Welke factoren beïnvloeden succesvolle, op web 2.0 gebaseerde (contra)mobilisatiepogingen van verontruste burgers naar aanleiding van voorgenomen dan wel in uitvoering zijnde overheidsbeleid?* Op basis van de verzamelde gegevens is niet te concluderen dat de contramobilisatie heel succesvol is. Tegelijkertijd is ook niet te concluderen dat deze mislukt is. Dit geldt voor de mobilisatie die zowel voor als na het besluit om te ruimen heeft plaats gevonden.

De mobilisatie is niet geslaagd omdat deze niet heeft geleid tot een omvangrijk virtueel verzet tegen het overheidsbeleid. Een indicatie is het geringe aantal burgers dat actief heeft geparticipeerd door naar bijeenkomsten te komen, zoals demonstratie.

Kenmerkend voor de contramobilisatie die heeft plaatsgevonden, is dat deze gefragmenteerd is. Hierbij zijn twee categorieën van mobiliserende burgers te onderscheiden. De eerste categorie bestaat uit burgers die de Q-koorts hebben gekoppeld aan het beleid en de praktijk van de hedendaagse landbouw. Q-koorts wordt gezien als een van de problemen die eruit voortvloeit. Hierbij is een verdere onderverdeling te maken waarbij twee subcategorieën zijn te onderscheiden. De eerste is de contramobilisatie tegen de provinciale overheid, en de tweede tegen de rijksoverheid. De tweede categorie mensen bestaat uit burgers die zich richten op de oplossing van het probleem. Ruimen vinden zij geen goede optie. Hierbij zijn ook subcategorieën te onderscheiden, zoals betrokkenen uit de geitensector maar ook verontwaardigde burgers die de ruiming zinloos vinden.

Theoretisch is te stellen dat er geen frame-alignment heeft plaatsgevonden. In de contramobilisatie ontbreekt een gedeelde visie op het probleem. Burgers hebben zich georganiseerd maar vormen geen eenheid. Hiermee samenhangend is de cross-over naar de media, en de cross-over naar het mesoniveau beperkt. Er heeft in de hele periode geen macromobilisatie plaatsgevonden langs de lijn van grote, gevestigde (coalitie van) organisaties.

Tegelijkertijd is echter niet te stellen dat de contramobilisatie is mislukt. Burgers hebben zich gemobiliseerd en er heeft een cross-over plaatsgevonden naar de media, en naar organisaties. Daarbij is er weliswaar geen frame-alignment in positieve zin, maar er is een overeenkomst in negatieve zin: kritiek op de aanpak van de Q-koorts. Een negatieve beeld is ontstaan en blijven bestaan; het stokje van het contra-mobilisatieproces is bij wijze van spreken steeds overgenomen. Hierbij zijn er drie golven te onderscheiden. De eerste is het verzet tegen de megastallen, de tweede is het protest tegen de ruiming en op dit moment is er de contramobilisatie voor de duurzame veehouderij. Hierdoor is de contramobilisatie sinds het begin van 2009 een constante factor. Daarbij blijft de kans bestaan van een contramobilisatieproces dat in kracht toeneemt.

De hypothese is te formuleren dat de contramobilisatie een bijdrage heeft geleverd aan de negatieve beeldvorming over de wijze waarop de overheid de Q-koorts heeft aangepakt. Deze is dat de negatieve beeldvorming aansluit bij de toenemende kritiek vanuit de professionals met name uit de regio. Triggering events hierbij zijn het advies van de deskundigen en de negatieve berichtgeving over de aanpak en de Zembla-uitzending in het bijzonder. Het beeld dat de uitzending oproept, is dat de overheid heeft gefaald. Een uiting van het falen is een kort fragment van een topambtenaar in de uitzending die vragen niet goed beantwoord.

*Op welke wijze hebben overheden in hun communicatiebeleid en de verdere vormgeving van het beleid gereageerd op deze (contra)mobilisaties en welke factoren waren hierbij van vitaal belang?*

Er zijn geen aanwijzingen dat de contramobilisatie van vitaal belang was voor de reactie van de verantwoordelijke bewindslieden. Een van belangrijkste factoren in het strategisch issue management van de Q-koorts is de ontwikkeling dat het onderwerp de beleidsmatige en politieke aandacht meer en meer is gaan vragen. Hierbij is een belangrijk gegeven dat er meer dan een strategische verrassing is geweest. In het strategisch issue management is de aanpassingsstrategie dominant. Het gehanteerde frame wat betreft de probleemdefinitie is in grote lijnen gelijk gebleven. Aanpassing vinden vooral plaats ten aanzien van de oplossingsrichting.

In het hele proces zijn er vanuit twee invalshoeken pogingen tot reframing. De eerste betreft de beoordeling van de aanpak van Q-koorts. Hierbij ligt het accent bij de framing en reframing op het normatieve karakter; de inzet is of de aanpak van de Q-koorts al dan niet adequaat is. Vanuit de bewindslieden en het ministerie is het frame dat met de kennis die op dat moment beschikbaar is, goed is gehandeld. De reframes hebben als overeenkomst dat ze de aanpak onvoldoende adequaat vinden.

De twee invalshoek om het dominante frame te reframen is de probleemdefinitie. De inzet is of de Q-koorts een incidenteel probleem is dan wel een indicatie van een structureel probleem. Met name sommige politieke en maatschappelijke actoren plaatsen de Q-koorts in het bredere kader van de intensieve veehouderij. Q-koorts is voor hen geen incident, of een zeer specifiek probleem, maar een manifestatie van een structureel probleem. Het frame van de Q-koorts als structureel probleem krijgt echter onvoldoende steun vanuit de samenleving, de politiek, en de verantwoordelijke bewindslieden.

Een conclusie kan zijn dat de pogingen om te reframen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Binnen de verantwoordelijke ministeries is het oorspronkelijke frame dominant gebleven. Omgekeerd is te stellen dat de overheid er niet in is geslaagd om hun eigen frame door anderen over te laten nemen.

#### *Online overheidscommunicatie*

De keuze om te monitoren is theoretisch te duiden als de behoefte om het strategische vermogen tijdelijk te vergroten door externe expertise in te huren. De keuze om langer te monitoren dan was gepland, doet niets af aan het tijdelijke karakter van de vergroting van het strategische vermogen. Hierbij heeft het accent eerder gelegen op het inzicht krijgen in de aard van de contramobilisatie dan in de omvang. De kanttekening hierbij is dat in de laatste maand van december 2009 en het begin van 2010 de contramobilisatie een geringe omvang had.

De meest zichtbare communicatiestrategie is de ontwikkeling van een (thema-)site waarop de Q-koorts centraal staat. De aanpak is te omschrijven als een moderne variant van de klassieke media strategie. De aanpak is allereerst modern vanwege de keuze van het medium, Internet. De tweede reden voor het label modern is dat extra middelen zijn geïnvesteerd om de site goed te positioneren en daarmee de vindbaarheid van de site te vergroten.

Naast deze moderne variant van de klassieke strategie zijn twee andere -minder zichtbare- strategieën gebruikt. Een strategie is corrigeren van onjuiste informatie. Dit gebeurt vooral door betrokkenen via links te attenderen op de site waar de juiste informatie is weergegeven en door te twitteren. Deze strategie is te typeren als de moderator-aanpak en past binnen de strategie van selectief tegenwicht bieden. Een andere strategie is fine-tuning. Hierbij wordt de informatie die de online monitoring heeft opgeleverd gebruikt om de informatieverstrekking zo goed mogelijk af te stemmen op de doelgroep. Informatie uit de monitor wordt gebruikt om de eigen informatievoorziening aan te passen.

In de communicatie over de Q-koorts ligt het accent op de verstrekking van de feitelijke informatie over het ontwikkelde en gevoerde beleid. Ook in de pogingen om te reframen ligt de nadruk op de verstrekking van feitelijke informatie. Theoretisch is te stellen dat de communicatie is gericht op slechts een facet van framing; de feiten. Andere aspecten lijken buiten beeld te blijven of zijn impliciet. Er worden geen expliciete frames gecommuniceerd wat betreft de probleemdefinities, de mogelijke oplossingsrichtingen, de afwegingen daaromtrent, en de kwaliteit van het beleid. Het accent ligt vooral op de feitelijke informatie over de aanpak van een op zichzelf staand probleem; de Q-koorts. De rol van communicatie is behalve op de online-activiteiten ook gericht op de off-line communicatie. Daarnaast is communicatie-expertise essentieel bij de beleidsontwikkeling en de voorbereiding van de besluitvorming over de te nemen maatregelen omdat het beleid en de maatregelen altijd aan derden moet zijn uit te leggen.

*Hoe kunnen deze factoren worden vertaald ten gunste van de ontwikkeling van een 'early warning system'?*

De vraag die in dit hoofdstuk tot slot moet worden beantwoord, is: welke bouwstenen de verkregen inzichten over de ontwikkeling en aanpak van de Q-koorts levert voor de ontwikkeling van een early warning systeem? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Wezenlijk is dat het ontstane probleem meer en meer het karakter van een wicked problem heeft gekregen. Daarbij komt dat de oplossingsrichtingen niet voor het oprapen lagen. Tot slot is de beantwoording complex omdat de ontstane controverse niet eenduidig is te typeren.

Vanuit het oogpunt van een early warning systeem is te stellen dat de triggering events in het ontstaan en bestaan van Q-koorts moeten worden gesignaleerd en zijn gesignaleerd. In 2007 is al snel duidelijk dat er meer patiënten Q-koorts hebben dan gebruikelijk. De stijging in 2008, die niet werd verwacht, is waargenomen. Kortom, de signalen zijn er, en ze zijn waargenomen; het probleem is onderkend. De ernst van het probleem is minder eenduidig te bepalen. Aan de ene kant is de toename van het aantal patiënten ongekend en aan de andere kant zijn de aantallen in absolute zin beperkt en is het probleem lange tijd geconcentreerd in een relatief klein geografisch domein. Bovendien waren de gevolgen van de ziekte voor de patiënten aanvankelijk niet heel ernstig.

De Q-koorts kon zich ook tot een wicked probleem ontwikkelen omdat de mogelijkheden om in te grijpen in de ogen van de betrokkenen beperkt waren. Een wezenlijk aspect daarbij is dat de bacterie lange tijd in de natuur kan overleven. Er waren in aanvankelijke jaren ook geen voor de hand liggende oplossingsrichtingen. Een reden was het gebrek aan kennis. Zo was er onvoldoende inzicht in de bron van de Q-koorts en de wijze waarop de ziekte zich verspreidt. Er was een vaccin maar dit was op dat moment experimenteel. De keuze voor dit vaccin betekent dat een weg werd ingeslagen waarbij niet duidelijk was of het gewenste resultaat zou worden bereikt. Een complicerende factor was het tekort aan vaccins waardoor minder makkelijk en minder snel zicht was te krijgen in de werking. Een oplossingsrichting, die er altijd is geweest, is ruiming. Echter ruiming wordt beschouwd als een rigoureuze interventie. Daarbij speelde dat het effect van ruiming ook niet goed was te voorspellen.

De vraag over de bouwstenen is ook niet eenvoudig te beantwoorden omdat de ontstane controverse rond de Q-koorts niet eenduidig is te typeren. Vanuit een retrospectief oogpunt is te stellen dat in 2007 voor een deel al de basis is gelegd. De Partij voor de Dieren is een van de eerste actoren die de Q-koorts problematiseert. Sindsdien zijn er naast de Partij voor de Dieren andere actoren die ageren. De

weerstand van de betrokkenen is gefragmenteerd en er worden verschillende frames gebruikt. Deze fragmentatie is overigens niet uniek voor de Q-koorts. Uit een onderzoek van Pot en Termeer (2010) over de media-aandacht voor innovatieve veehouderij-systemen, een ander beleidsterrein van LNV, blijkt ook dat er een gefragmenteerde framing is. Deze komen deels overeen met de Q-koorts. Andere frames, die zij naast de frames bij de Q-koorts onderscheiden, zijn: 'dierenwelzijn gaat voor alles', 'wij willen goedkoop vlees', en 'een 'rendabele veehouderij'.

Kernachtig geformuleerd is te concluderen dat de signalen binnen de Q-koorts casus zowel zwak als sterk zijn. Elk afzonderlijk signaal kan voldoende zijn om te worden gealarmeerd, maar tegelijkertijd kan op basis van een signaal terughoudend worden gereageerd.

Drie factoren spelen hierbij een rol; de beschikbare kennis, de betrokken actoren, en tijd. Kennis, als factor, is in de Q-koorts casus aanvankelijk beperkt aanwezig. Een implicatie is dat weinig zicht bestaat op de ontwikkeling van het probleem en op de effectiviteit van de gekozen aanpak (OMT, 2007a). De benodigde kennis moest nog worden verworven. Er waren geen gebaande wegen die konden worden begaan behalve de keuze voor monitoring. Een scenario is dat de ingeslagen koers succesvol kan zijn gegeven de kennis van dat moment, maar ook het tegengestelde scenario kan zich voltrekken, namelijk dat het beleid kan worden beoordeeld als mislukt.

De tweede factor betreft de actoren. Naast de bekende actoren zijn er ook relatieve nieuwkomers zoals de Partij van de Dieren die in 2006 voor de eerste keer een vertegenwoordiging in de kamer heeft en de GGD. In een later stadium zijn er andere nieuwe actoren bijgekomen, zoals degenen die zich in de regio Noord-Brabant mobiliseren tegen de megastallen, en de hoogleraren. De beweegredenen van deze nieuwkomers, hun drijfveren, en hun mobiliserende vermogen kan tot verrassingen leiden. Daarbij speelt dat er grote belangen in het spel zijn zoals de volksgezondheid. De derde factor is tijd. Tijd is nodig als er afstemming moet plaatsvinden en om inzicht te krijgen in bijvoorbeeld het resultaat van interventies. Tijd in combinatie met een gebrek aan kennis werkt door omdat onderzoek doen en advies inwinnen tijd kost en beleidsmatig vertragend werkt. In de tussentijd kunnen er zich allerlei ontwikkelingen voltrekken die het staande of in ontwikkeling zijnde beleid frustreren.

Door deze factoren is er een kans dat zich een strategische verrassing voordoet. Om de kansen te verkleinen is een risico-analyse essentieel. Daarbij is een keuze: hoe conservatief het te ontwikkelen beleid mag en kan zijn? Hierbij zijn er grenzen. Teveel zekerheid inbouwen zoals is gebeurd bij de aanpak van de Mexicaanse griep, voorkomt niet dat er kritiek komt.

## 7 CASEVERGELIJKING

### 7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de verschillende casestudies vergeleken. Deze vergelijking is noodzakelijk om op een gefundeerde en systematische manier inzichten te genereren voor het ontwikkelen van een 'early warning' systeem en een palet van strategische handelingsopties. Op het eerste gezicht zijn er vooral verschillen tussen de casussen. Een overeenkomst is dat elke casus uiteindelijk handelt over een controverse. Hierbij is een belangrijk verschil dat bij de casus klimaatdebat het bestaande beleid al niet onomstreden was. Dit is niet evident voor de twee andere casussen, waarbij 'triggering events' aan het ontstaan van een controverse hebben bijgedragen. Deze contextuele aspecten komen aan de orde in paragraaf 7.2.

In alle drie de casussen heeft een mobilisatieproces plaatsgevonden. In paragraaf 7.3 wordt ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de drie mobilisatieprocessen. Een van de belangrijkste factoren is de mate waarin en de wijze waarop een mobilisator erin slaagt om anderen te bewegen zich aan te sluiten. In paragraaf 7.4 worden de strategische verrassingen vergeleken. Bij zowel de 1040 norm als de Q-koorts kwam vooral weerstand tegen het bestaande beleid naar buiten. Hierin vooral school de verrassing. De ontstane verrassing in de casus van het klimaatbeleid kenmerkte zich door de dreiging van snelle afbrokkeling van (politieke en maatschappelijke) steun voor het beleid. Op de strategische verrassingen is door de beleidsvoerders op een bepaalde manier gereageerd; een onderdeel van de vergelijking op dit punt zijn de communicatiestrategieën die zijn gebruikt.

### 7.2 DE MOBILISATIECONTEXT

De context van elke casus is uniek. Een overeenkomst tussen de casussen is dat er een controverse is (ontstaan). Een wezenlijk verschil is dat er al een controverse was bij de casus over klimaatverandering. De steun voor het bestaande beleid van 'schoon en zuinig' is diffuus en wisselt over de tijd. In de periode dat de klimaatdocumentaire van Al Gore uitkomt, krijgt het beleid de wind in de rug, maar dit is niet continue het geval. Er was en is een onderstroom van kritiek die wordt gevoed door 'klimaatsceptici'. Zij plaatsen vraagtekens bij het beleid en vooral bij de kennis waarop het beleid is gebaseerd. De pijlen worden daarbij in de eerste plaats gericht op internationale kenniscentra, in het bijzonder het IPCC.

Vanaf het begin is klimaatverandering te typeren als een zogenaamd ontembaar probleem ('wicked problem'). Kenmerkend voor dit type problemen is het ontbreken van consensus over de kennis en over de normatieve aspecten. De mainstream opvatting is dat -ondanks de onzekerheden in de wetenschappelijke kennis- het probleem moet worden aangepakt.

De twee andere casussen kenmerken zich in aanvang niet door een grote controverse. Bij de 1040-urennorm is er een nationale gemoedstoestand van zorg over de kwaliteit van onderwijs. Tegelijkertijd beschouwden en beschouwen betrokken actoren kwaliteit van onderwijs als een groot goed. Het probleem is de kloof tussen de urennorm en de feitelijke praktijk. Door de inspectie te intensiveren zou de norm en daarmee de kwaliteit van het onderwijs te handhaven zijn. Institutioneel betrokken actoren hadden hiermee ingestemd.

De Q-koorts was tot 2007 geen ernstig probleem ondanks het feit dat de ziekte een zogenaamde zoönose is. Dit houdt in dat de ziekte via dieren op mensen kan worden overgedragen. De Q-koorts was niet controversieel vanwege het geringe aantal patiënten per jaar, omdat de klachten (veelal) niet heel ernstig waren, en een uitbraak van Q-koorts altijd een incident is. Er was dan ook geen nationale gemoedstoestand die een verklarende factor zou kunnen zijn voor het ontstaan van een mobilisatieproces en een strategische verrassing.

In het geval van de Q-koorts lagen draaiboeken klaar waarin procedures en werkafspraken staan over de handelwijze als het vermoeden van Q-koorts bestaat. Aanvankelijk waren alleen VWS en organisaties op het gebied van de volksgezondheid zoals de GGD erbij betrokken. Later hebben ook organisaties op het landbouwdomein een rol gekregen.

Triggering events zijn er in alle casussen te onderscheiden. Deze zijn bepalend voor elk van de mobilisatieprocessen. Bij de casus over klimaatverandering is er een internationale aanleiding; de emailhack en de fouten in de rapporten van het IPCC. Deze gebeurtenissen vinden plaats in een periode dat er een belangrijke internationale klimaatconferentie in Kopenhagen is.

De gebeurtenissen bij de twee andere casussen hangen vooral samen met de binnenlandse situatie. Het genomen besluit om de 1040 urennorm strikt te handhaven in combinatie met de onaangekondigde inspecties was voor de leerlingenorganisatie, het LAKS, aanleiding om te proberen anderen te mobiliseren.

Bij de Q-koorts was een triggering event dat in 2007 aanzienlijk meer mensen Q-koorts kregen in verhouding tot voorgaande jaren. Het volgende triggering event was de onverwachte bevinding dat de Q-koorts in 2007 niet een tijdelijk karakter heeft. Ook in 2008 en 2009 krijgen mensen Q-koorts. Daarbij wordt duidelijk dat voor de aanpak van de Q-koorts er meer vragen zijn dan antwoorden. Een aanpak van de Q-koorts is niet voorhanden en er blijken vele kennislacunes te zijn. In de loop van de tijd heeft de Q-koorts zich meer en meer ontwikkeld tot een 'ontembaar' probleem. Het beleid rond de aanpak is geëvolueerd van geen interventie naar vaccinatie, waarbij in 2009 is gekozen voor eenmalig ruimen naast de vaccinatie.

Kennis heeft in twee van de drie casussen een grote rol gespeeld. Bij de casus klimaatverandering is de kennisbasis van het gevoerde beleid omstreden. Bij de Q-koorts is het gebrek aan kennis een probleem.

In tabel 1 worden de belangrijkste kenmerken van de mobilisatiecontext samengevat.

**Tabel 1: De mobilisatiecontext**

	1040	Q-koorts	klimaatverandering
Aard van het probleem	Kloof tussen norm en praktijk (veel lesuitval) Tembaar probleem	Meer en meer een otembaar probleem geworden	Ontembaar probleem: hoge mate van onzekerheid in de kennis, divergerende waarden
Rol van kennis	Geen	Zwakke kennisbasis	Omstreden kennis
Nationale mood	Ongerustheid over onderwijskwaliteit en effectiviteit onderwijsbeleid	Niet eenduidig	Diffuse steun, onderstroom van twijfel en kritiek
Betrokken actoren, inclusief overleg structuren	OCW, Inspectie, VO-raad, vakbond, LAKS, scholen	VWS, GGD gemeenten en later anderen, RIVM	VRM, IPCC (internationaal), nationale kennisinstituten PBL, KNMI enz., andere ministeries, milieuorganisaties
Standaard beleid	Handhaving 1040 norm	Draaiboeken Ontwikkeling van aanpak van Q-koorts	Werkprogramma Schoon en Zuinig
Triggering events	Berichten over regelmatige lesuitval, gevolgd door strikte handhaving van de wettelijke norm door Inspectie, onaangekondigde inspecties	Meer dan gemiddeld Q-koorts Q-koorts is geen incident	Email hack, Conferentie Kopenhagen IPCC-fouten

### 7.3 VERGELIJKING VAN DE MOBILISATIEPROCESSEN

In elk van de casussen zijn er aanwijsbare mobiliserende actoren. Een verschil is dat bij de 1040 urennorm en de klimaatverandering er een gemeenschappelijke noemer is die hen bindt, terwijl deze bij de Q-koorts ontbreekt. Een daarmee samenhangend verschil is dat de gebruikte framing ook niet iedereen mobiliseert.

Bij de klimaatverandering is er een aantal wetenschapsjournalisten dat in de contramobilisatie het initiatief neemt. De gemeenschappelijke noemer is dat zij kritisch staan tegenover het staande beleid. Hun mobilisatie richt zich niet op een specifieke doelgroep, maar op het brede publiek. Hun streven is de publieke opinie te beïnvloeden door twijfels en kritiek te articuleren tegen de dominante probleemdefinitie die aan het klimaatbeleid ten grondslag ligt (consensusmobilisatie). Hun framing

handelt over manipulatie van onderzoeksgegevens en het gebrek aan openheid waardoor contraire opvattingen van de zogenaamde 'sceptici' worden buitengesloten. In tegenstelling tot de twee andere casussen is er geen mesomobilisatie, simpelweg omdat er geen intermediaire organisaties bestaan die het sceptische geluid vertegenwoordigen. De inzet van sociale media (vooral blogs en online fora) is daarentegen cruciaal, want dit zijn de belangrijkste kanalen waarlangs het kritische geluid in het klimaatdebat zijn weg kan vinden in het publieke domein.

De mobiliserende actor bij de 1040-norm is het LAKS (meso-mobilisatie) dat zich richt op de leerlingen. Het beoogde doel is tweeledig; consensus- en actiemobilisatie. Dominante frames zijn 'ophokuren', 'ophokplicht' en 'als je voor kwaliteit bent, dan ben je tegen de 1040-norm'. In het mobilisatieproces spelen zowel traditionele media als sociale media een grote rol.

De mobilisatie naar aanleiding van de Q-koorts heeft geen gemeenschappelijke noemer. De verschillende mobilisaties die in deze casus plaatsvinden, liggen slechts voor een deel in het verlengde van elkaar. Dit geldt voor de mobilisatie tegen de komst van de megastallen en tegen de intensieve veehouderij. Andere mobilisatieprocessen richten zich op de ruiming. Deze zijn geïnitieerd op micro- en op mesoniveau, dus zowel door individuen als door organisaties. De mobilisatieprocessen zijn behalve door de inhoud, de diversiteit van mobiliserende actoren ook gefragmenteerd omdat ze op verschillende momenten in de tijd worden geëntameerd. Door de versnippering is er niet een front ontstaan. Daar staat tegenover dat meer dan een jaar de Q-koorts aanleiding is geweest voor actoren om in actie te komen. Elk van deze initiatieven is te karakteriseren als consensusmobilisatie, waarbij verschillende frames zijn gebruikt. Bij de inzet van sociale media wordt soms aansluiting gezocht bij bestaande virtuele domeinen zoals Hyves en petitie.nl, en soms wordt een geheel eigen virtueel domein gecreëerd, zoals megastallen-nee.

Crossovers spelen een belangrijke rol in deze mobilisatieprocessen. Wat laat de casevergelijking op dit punt zien? De mate waarin crossovers plaatsvinden, wisselt. De crossovers in de casus klimaatdebat beperken zich tot de wisselwerking tussen traditionele en nieuwe media. Een 'crossover' naar organisaties heeft niet plaatsgevonden. De aansluiting bij de medialogica is dat de IPCC-fouten zich goed lenen tot uitvergroting. Bij de Q-koorts is er een crossover naar de klassieke media en tussen het micro- en meso-niveau. Echter, de crossovers vinden niet op grote schaal plaats. Hierdoor hebben de mobilisatieprocessen veelal een beperkt karakter gehouden. De mobilisatie rond de mega-stallen in Noord-Brabant is te beschouwen als een uitzondering. Hierbij vindt een verbinding tussen het micro- en mesoniveau plaats en zijn er crossovers naar vooral de regionale media. De mobilisatieprocessen blijven beperkt omdat ze zich richten op de provinciale overheid in Noord-Brabant. Een duidelijke uitzondering is de mobilisatie tegen de intensieve veehouderij en voor de duurzame veehouderij. Deze is geïnitieerd door een aantal hoogleraren en krijgt in de beginperiode veel landelijke media-aandacht. Daarnaast vindt een crossover naar het mesoniveau plaats. Een groot aantal organisaties sluit zich bij het initiatief aan.

Het meest succesvolle mobilisatieproces heeft plaatsgevonden tegen de 1040 urennorm. Deze heeft een grote stimulans gekregen als één leerling, Kevin, in de virtuele ether komt. Zijn initiatief leidt tot een verbreding via de inzet van sociale media, zoals Hyves en MSN. Met zijn initiatief gaan micro- en mesomobilisatie hand in hand. Ook zijn er crossovers naar de traditionele media. Hierbij kunnen de opstootjes en de politiek-inzet bij de demonstraties een rol hebben gespeeld. Een indicatie is dat de beelden op Youtube veelvuldig zijn bekeken. Sommige video's zijn in 2010 meer dan 50.000 keer



aangeklikt, wat aanzienlijk meer is dan bijvoorbeeld de video's over de Q-koorts. Vanuit de optiek van de mediologica leiden rellen tot een goede aansluiting. Daarnaast is er bij de 1040 urennorm het competitie-element in termen van winnen of verliezen. In tabel 2 staan de bevindingen in trefwoorden beschreven.

**Tabel 2: Het mobilisatieproces**

	1040	Q koorts	Klimaatverandering
Mobiliserende actor	LAKS, Kevin	Wisselend meso en micro Gefragmenteerd, meer of minder linken met Q-koorts	Journalisten, Climategate, GeenStijl. Sommigen gekoppeld aan traditionele of nieuwe media
Te mobiliserende groep	Leerlingen	Gefragmenteerd	Het brede publiek
Aard van de mobilisatie	Actie- en consensusmobilisatie	Consensus- en beetje actiemobilisatie (kennis genereren om te overtuigen)	Consensusmobilisatie (andere probleemdefinitie op basis van andere kennis)
Reikwijdte van de mobilisatie	Micro- in het kader van mesomobilisatie	Micro en meso-mobilisatie	Geen mesomobilisatie
Dominante framing	Ophokuren/ophokplicht Voor kwaliteit, dan tegen norm	Megastallen (regionaal), duurzame veehouderij (beleidsmatig) en ruiming "trage" overheid	Manipulatie frame, geslotenheids- en uitsluitingsframe (wetenschappers vormen clan)
Cross over			
Traditionele media	Kranten, NOS, rapporteren over lokale protesten, RTL	Klassieke rol verslaggeving, regionale krant en regionale tv, later landelijk Zembla	Bron voor IPCC-fouten, berichtgeving
Nieuwe media	Rol in actiemobilisatie: MSN, Hyves en You Tube	Rol in consensus-mobilisatie, zoals petitie.nl en handtekeningactie	Bron voor email hack, rol in contramobilisatie: vooral weblogs
Media logica	Focus op crisis, wie komt als winnaar en verliezer uit te strijd?	Gebeurtenissen, goed en slecht Mysterie, beeld van ruiming	Uitvergroten van fouten (verdwijnen Himalaya-gletsjers)
Cross over media	Sociale naar klassieke, You Tube (beelden)	Klassieke media in aanvankelijk leidende rol. Beperkte cross over	Wisselwerking klassieke en sociale media
Cross over organisatie	Meso naar micro, micro naar meso	Incidenteel (mobilisatie rond megastallen en rond intensieve veehouderij)	Geen

Een wezenlijk verschil tussen de 1040 urennorm casus en de twee andere casussen is dat bij de eerste casus de traditionele media een duidelijk volgende rol hebben. Bij de andere casussen is een ander patroon te zien. Het patroon bij de Q-koorts is dat de traditionele media en in het bijzonder de regionale media lange tijd een voortrekkersrol vervullen. Daarbij hebben ze de traditionele rol van verslaggeving. Deze rol hebben ze tot op de dag van vandaag. Daarnaast hebben ze verslag van de contramobilisatie gedaan. De klimaatveranderingsdiscussie laat een patroon zien van een grote verwevenheid tussen traditionele en nieuwe media. Zo vinden de online discussies over de IPCC-fouten voor een belangrijk deel plaats op de online fora van de traditionele media.

#### **7.4 HET MANAGEMENT VAN STRATEGISCHE VERRASSINGEN**

##### *Aard van de strategische verrassing en beleidsmatige reacties*

In elke casus zijn er een of meer strategische verrassingen. De aard van de verrassing heeft in elke casus een ander karakter. En in elke casus bracht deze verrassing de beleidsvoerders (uiteindelijk) tot een beleidsmatige reactie.

De verrassing bij de klimaatveranderingscasus is de dreiging dat een van de beleidsmatige pijlers, de ruggesteun van de door het IPCC 'gecertificeerde' kennisbasis, wegvalt. Om de dreiging te weerstaan is een besluit dat de bewindspersoon Cramer reageert op de ontstane situatie. Haar reactie is fel, maar versterkt aanvankelijk de indruk van een ondermijnde kennisbasis. De uiteindelijk gekozen strategie is te typeren als reframing en aanpassing. De kern van het beleid, duurzame omgang met energie, blijft in stand. Een verandering is dat de beleidsdoelen in een breder kader worden geplaatst, namelijk vermindering van de afhankelijkheid van energie-importen. Deze reframing houdt tevens in dat er meer wordt geïnvesteerd in de communicatie met de sceptici. De aanpassingsstrategie houdt vooral in dat gekoerst wordt op verbeteringen in de werkprocedures van het IPCC.

De aard van de verrassing in de twee andere casussen wordt minder bepaald door de dreiging van afnemende steun maar meer door toenemende weerstand en druk. In het geval van de 1040 urennorm is de verrassing de snelheid en de massaliteit van de weerstand tegen het genomen besluit. Het verrassingselement wordt versterkt doordat de mobilisatie deels buiten het zicht van het ministerie plaatsvindt. Een controversale kan ontstaan door de morele verontwaardiging over de claims van de leerlingen. De aanvankelijke verwarring maakt al snel plaats voor vasthoudendheid om de ingeslagen koers te blijven volgen, die door de Tweede Kamer werd gesteund. Om toch een doorbraak in de controversale te bewerkstelligen wordt voor een klassiek middel gekozen; de installatie van een onderzoekscommissie (Cornielje) die de bewindspersoon moet adviseren.

De Q-koorts die aanvankelijk niet als een ernstig probleem is gepercipieerd, wordt in de loop van de tijd meer en meer als problematisch gezien. Hierbij worden betrokkenen verschillende keren verrast. In 2007 is de verrassing dat er een meer dan gemiddeld aantal mensen Q-koorts krijgen. De toename van de Q-koorts patiënten blijkt ook nog eens geen incident te zijn. Ook in 2008 krijgen mensen – tegen de verwachting in- Q-koorts. Door de enorme stijging in 2009 ten opzichte van 2008 staat de Q-koorts prominent op de politieke agenda. Een laatste verrassing is dat de vaccinatie voor 2011 niet het gewenste resultaat zal hebben. Dit concluderen deskundigen die de bewindslieden adviseren. Ruimen is volgens hen de beste optie. De keuze om al dan niet te ruimen moet worden genomen op een moment dat verschillende betrokkenen in een uitzending van Zembla zich zeer kritisch uitlaten over

het gevoerde beleid. De grote lijn in de aanpak van de Q-koorts is dat het beleid wordt aangepast aan de omstandigheden.

**Tabel 3: Strategic issue management**

	1040	Q-koorts	Klimaatverandering
Aard van de verrassing	Onzichtbaarheid, snelheid en massaliteit van de mobilisatie, frame 'ophokuren' dominant.	Van non probleem naar probleem, langzaam en gestaag. Ruiming enige alternatief, met de rug tegen de muur	Wegvallen rugdekking IPCC van de kennisbasis van het klimaatbeleid
Strategie beleidsmatig	Aanvankelijk verwarring; staatssecretaris houdt vast aan het beleid met steun van de Tweede Kamer.	Aanpassingsstrategie in het licht van veranderende omstandigheden, gebeurtenissen en beschikbare kennis.	Eerste scherpe reactie bewindspersoon in de openbaarheid. Kern van beleid blijft bestaan, maar met verbreding in de argumentatie. Aanpassingsstrategie gericht op procedures IPCC en communicatie met sceptici
Policy window	De Commissie Cornielje 'pacificeert' het issue	geen	Politiek steekt hand in eigen boezem.

Bij twee van de drie casussen is er een policy window. Bij de 1040-norm zorgt de commissie Cornielje voor een opening. Dat leidt tot een pacificatie van het ontstane probleem. Het klimaatbeleid heeft als policy window dat de gebeurtenissen leiden tot een bezinning op de eigen rol van de politiek met betrekking tot de (te) grote afhankelijkheid van het IPCC. Het policy window in relatie tot de Q-koorts heeft eigenlijk geen enkel moment open gestaan.

Kernachtig geformuleerd is de overeenkomst tussen de drie casussen dat het staande beleid werd ondergraven. Hierbij is er een verschil tussen de casussen van de 1040-norm en de Q-koorts enerzijds en het klimaatdebat anderzijds. Bij de laatste casus was de kern van de dreiging de afname van maatschappelijk draagvlak en politieke steun. Bij de andere twee casussen was er eerder een toename van weerstand dan een afname van de steun. Deze ontwikkeling kan zich, zoals de casus van de 1040-norm liet zien, in een korte periode voltrekken.

### *Vergelijking van de communicatiestrategieën*

Een algemene overeenkomst is dat aanvankelijk weinig strategisch vermogen was georganiseerd ten aanzien van wat de mogelijk politieke betekenis is van het internet en web 2.0 omgevingen. Het werd lange tijd gezien als een nieuw (digitaal) middel om feitelijke informatie over het beleid en het ministerie te zenden.<sup>22</sup>

Daarnaast zijn er verschillen tussen de ministeries wat betreft de wijze waarop aan de communicatie en het overleg met de buitenwereld inhoud wordt gegeven. Zo kent LNV een traditie die is gericht op overleg en onderhandelen met de traditionele achterban van stakeholders zoals boeren. Pas de laatste decennia is er het streven naar een verbreding naar de Nederlandse samenleving en alle burgers. Een belangrijke insteek bij de beleidsontwikkeling is dat de maatregelen juridisch goed moeten zijn geregeld. Daarnaast moeten ze goed uit te leggen zijn. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de aanwezige communicatie-expertise. Ook de ministeries van VROM en van OCW hebben een traditie van overleg en onderhandelen met maatschappelijke actoren.

Uit de casussen blijkt dat de ministeries nieuwe wegen hebben verkend. Hierbij is de vergroting van het strategisch vermogen in relatie tot sociale media te zien als de gemeenschappelijke noemer. De wegen die het ministerie van VROM heeft ingeslagen zijn het weblog van de minister<sup>23</sup> en de inzet van webmonitoring. Het ministerie van OCW heeft vooral ingezet op gerichte monitoring van sociale media en online communicatie. Tot slot is bij de Q-koorts gekozen voor een aparte themawebsite over de Q-koorts, inzet van twitter en webmonitoring, waarbij een aantal vernieuwingen zijn doorgevoerd. Deze komen later nog ter sprake. De gemonitorde informatie is weer gebruikt om de eigen website meer af te stemmen op de doelgroep.

Bij de verkenning zijn ook opties overwogen of wegen ingeslagen die niet zijn doorgezet. Zo heeft het ministerie van OCW een pilot opgezet met als doel om de meerwaarde en risico's van online participatie voor OCW in beeld te brengen. De eerste fase van de pilot was gericht op het traceren van relevante issues in de onlinewereld en het uitwisselen van ervaringen door deelnemers aan de pilot. In deze pilot zijn destijds issues benoemd die zich mogelijk lenen voor interactie tussen burgers en ambtenaren. De behoefte aan online participatie was echter niet groot bij de deelnemers van de pilot. Zij plaatsten nadrukkelijk vraagtekens bij het bereik en het effect van eventuele online participatie. Deze pilot heeft niet geresulteerd in concrete vervolgacties. Bij het ministerie van LNV is voorgesteld om de communicatie met de buitenwereld een gezicht te geven door met naam en toenaam te reageren. Dit heeft uiteindelijk geen doorgang gevonden vanwege de geringe bereidheid bij de medewerkers. Hoewel bij VROM wel de behoefte onder medewerkers leefde om 'terug te praten' is toch niet overwogen zich daadwerkelijk te begeven in online discussies over klimaatbeleid.

---

<sup>22</sup> Wel vond in verschillende gremia een heroriëntatie plaats op social media, zoals in de werkgroep 'Elders op internet', geïnitieerd door de Voorlichtingsraad, die in 2009 de publicatie *Ondertussen online; hoe de rijksoverheid kan inspelen op het veranderende medialandschap* (auteur: dr. Carl Rohde) uitgaf.

<sup>23</sup> Het aantal bewindspersonen in het Kabinet Balkenende IV met een weblog was gering. De enige ministers die een weblog hadden vanaf het begin van de kabinetsperiode waren Verburg en Rouvoet. De laatste is hiermee gestopt vanwege tijdsgebrek. Minister Cramer begon in november 2007 met een weblog, die zij aanvankelijk alleen bij bijzondere gelegenheden, zoals internationale conferenties, bijhield. Daarnaast was er een aantal staatssecretarissen met een weblog ([frankwatching.nl](http://frankwatching.nl))

**Tabel 4: Communicatiestrategieën**

Communicatie-strategieën	1040	Q-koorts	Klimaatverandering
Strategie in communicatie met buitenwereld	Communicatie met stakeholders, gebruik van klassieke media	Communicatie met professionele stakeholders, voorkomen van maatschappelijke onrust	Voorlichting, o.a. het klimaatdossier op eigen website, gebruik van klassieke media
Strategisch vermogen nieuwe media in aanvang	Weinig gebruik van sociale media. Focus op bestaand overleg en routines	Geen of weinig affiniteit met sociale media.	Beperkte affiniteit met sociale media.
Nieuwe initiatieven	Webmonitoring Experiment met participatieportaal	Themasite, twitteren, webmonitoring	Minister maakt gebruik van eigen blog, webmonitoring
Alternatieve opties	Deelname aan digitale discussie, ook door staatssecretaris. Uiteindelijk niet gebeurd vanwege onzekerheid over effecten	Ambtenaren op het net. (serieus overwogen maar niet doorgegaan)	Ambtenaren op het net (als een optie snel verworpen)
Strategisch vermogen	Structurele uitbreiding Verschillen binnen organisatie over betekenis	Binnen het departement is er kennis over nieuwe media. Uitbreiding als er een crisis is	Webmonitoring heeft het bewustzijn over belang van nieuwe media verbreed.

Er zijn drie verschuivingen waar te nemen in de verschillende richtingen die zijn ingeslagen. Ze hebben betrekking op het verzamelen (ontvangen) van digitale informatie, het zenden en de interactie c.q. de communicatie. Elk zal hieronder afzonderlijk worden beschreven.

De eerste en meeste duidelijke verschuiving is de ontwikkeling van passief naar actief ontvangen van digitale informatie door te webmonitoren. De gangbare praktijk is dat een ministerie per brief of per mail informatie van burgers binnenkrijgt. Monitoren<sup>24</sup> betekent een meer actieve opstelling om informatie en inzicht te krijgen in hetgeen er online leeft. Deze keuze hebben alle betrokken ministers

<sup>24</sup> Bij monitoring ligt het accent meer op kwalitatieve dan kwantitatieve monitoring. Bij kwalitatieve monitoring ligt het accent op de inhoud en de actoren die actief zijn en op de relaties tussen deze actoren. Het laatste gebeurt om inzicht in de bestaande of ontstane netwerken te krijgen. Bij kwantitatieve monitoring gaat de aandacht vooral uit naar de omvang van de mobilisatie. Dit is vooral van belang om te kunnen anticiperen op strategische verrassingen, die kunnen plaatsvinden als veel mensen zich mobiliseren. Dit laat onverlet dat in de opzet van de verschillende monitors kwantitatieve aspecten zitten. Zo is gekeken naar het aantal reacties in vergelijking met het aantal reacties op andere onderwerpen op een site of forum. Zo wordt een beeld gekregen of er meer dan gebruikelijk wordt gereageerd. Een ander kwantitatief aspect is de duur van een discussie. Twitterdiscussies zijn bijvoorbeeld zeer vluchtig en discussie op fora duren veelal niet langer dan drie dagen, uitzonderingen daargelaten zoals in het klimaatdebat. Hierbij is een patroon waar te nemen. In aanvang is het aantal reacties gering. Daarna vindt verhoudingsgewijs een exponentieel stijging plaats, waarna een stabilisatie plaatsvindt. Daarna daalt het aantal reacties. Het verloop is de zogenaamde normale curve. Het patroon krijgt een ander karakter als nieuwe discussie-onderwerpen worden ingebracht, of als een discussie-onderwerp wordt ingebracht op een ander forum of site.

gemaakt (<sup>25</sup>). Een algemeen aandachtspunt bij de monitoring is de gebruikte zoektermen. Door ook te zoeken op termen die doelgroepen gebruiken, wordt de kans kleiner dat een discrepantie bestaat tussen de gebezigde woorden die passen in het overheidsjargon en de termen en woorden die op internet worden gebruikt, zoals 'ophokuren'.

Een tweede verschuiving is van passieve naar actieve positionering van de informatie die via de site wordt gezonden. De passieve positionering die gangbaar is, houdt in dat burgers de overheidsinformatie zelf moeten zoeken en vinden op de site van de rijksoverheid. Vooral bij de informatievoorziening rond de Q-koorts is gekozen voor een actieve positionering door de vindbaarheid van de informatie te vergroten. Allereerst is er een aparte themasite ontwikkeld. Ten tweede zijn middelen ingezet om de kans te vergroten dat bij een zoekactie de site meteen wordt gevonden. Dit is gebeurd door gebruik te maken van addwords waardoor de site hoog scoort in de kolom van de gesponsorde sites (rechterkolom). Daarnaast is het streven de site ook in de linkerkolom (de natuurlijke hits) hoog te laten scoren. Tot slot is het streven om zoveel mogelijk links op andere sites te plaatsen zodat met één klik de overheidsinformatie wordt bereikt. Een resultaat van de actieve positionering is dat de overheid haar informatie actiever onder de aandacht brengt.

Een derde verschuiving is van voorlichting naar communicatie. Hierbij is onderscheid te maken tussen directe en indirecte communicatie. Een vorm van directe communicatie is dat wordt geprobeerd onjuiste informatie te corrigeren, bijvoorbeeld door op de site de juiste informatie te plaatsen. Dit is soms lastig te realiseren omdat de inbreng van de overheid niet altijd wordt geaccepteerd. Soms kan er geen inbreng zijn omdat bij de communicatiemensen de inhoudelijke expertise niet aanwezig is. Een andere vorm van directe communicatie is dat tweets zijn gestuurd. In de tweets werd een link gestuurd waarop volgens de overheid de juiste informatie staat. Een ander voorbeeld van directe communicatie die niet in de casussen is gebruikt maar in een andere context is dat het minister zelf een chatsessie heeft georganiseerd.

Naast directe communicatie is er indirecte communicatie. Een vorm van zowel directe als indirecte communicatie was het weblog van minister Cramer. De communicatie was indirect, voorzover zij reageerde op geluiden op het internet zonder op de desbetreffende sites haar reactie te plaatsen. Een ander voorbeeld van indirecte communicatie is zogenaamde fine-tuning. Hierbij wordt op basis van de informatie uit de webmonitoring, en de vragen en reacties op de eigen site, een beeld gevormd van de informatiebehoefte. Hierin wordt voorzien door nieuwe informatie op de eigen site te plaatsen die beter is afgestemd op het publiek. Een laatste voorbeeld van indirecte communicatie is dat via een ander medium met bijvoorbeeld een advertentie wordt gereageerd op basis van informatie op Internet. Voor zowel de directe als de indirecte communicatie geldt dat deze reactief is. De overheid verstrekt informatie naar aanleiding van berichten die zijn verschenen. Het ministerie van OCW heeft de

---

<sup>25</sup> De aanleiding is gebeurtenissen in relatie tot het eigen departement en tot andere departementen. De mobilisatie rond de 1040 norm was reden voor het ministerie van OCW om structureel te monitoren. De opzet en de opgedane ervaringen zijn met andere ministeries besproken. Zij wilden weten of de gekozen aanpak voor hen bruikbaar kon zijn. Een vergelijkbare situatie heeft zich ook voorgedaan bij de Mexicaanse griep en de baarmoederhalskankercampagne. De activiteiten van burgers op het web hebben geleid tot de keuze voor webmonitoring bij het ministerie van VWS. Ook deze ervaringen zijn gedeeld met andere ministeries. Voor het ministerie van VROM en van LNV waren er ook nog concrete aanleidingen om te monitoren. Vrom koos voor monitoring om de departementale kennis over nieuwe media te vergroten en (specifiek) om het actuele klimaatdebat op online fora in beeld te krijgen. Om de departementale kennis over nieuwe media te vergroten en (specifiek) om het actuele klimaatdebat op online fora in beeld te krijgen. Bij LNV was de aanleiding de beslissingen om dieren te ruimen en de oprichting van een crisisteam.

mogelijkheden om actief te communiceren met de buitenwereld verkend in een pilot (die geen vervolg heeft gekregen). Behalve het reactieve karakter is een andere overeenkomst dat sterk wordt ingezet op feitelijke informatie. Als anderen onjuiste informatie verstrekken wordt getracht deze te corrigeren bijvoorbeeld met tweets of een reactie zoals het weblog van Cramer. Hierdoor kan de communicatie een enigszins polemisch karakter krijgen. Tegenover 'onjuiste' informatie wordt 'juiste' informatie geplaatst.

De gemeenschappelijke noemer in de geschetste verschuivingen is dat de overheid zich verhoudingsgewijs veel actiever opstelt. Dit geldt voor de verstrekking van informatie, de ontvangst, en de communicatie.

Deze actieve opstelling is echter nog niet volledig geïnstitutionaliseerd. Een reden is dat behalve bij OCW externe expertise is ingehuurd. Een implicatie is dat door de inhuur de kennis over webmonitoring is toegenomen maar dat de vaardigheden om deze uit te voeren niet 'in huis' zijn gebleven. Bij het ministerie van OCW is webmonitoring en communicatie een structureel onderdeel van de werkzaamheden bij het onderdeel overheidscommunicatie geworden. Bij LNV is webmonitoring enigszins geïnstitutionaliseerd omdat in de crisishandboeken is opgenomen dat bij een volgende crisis weer zal worden gemonitord. Ook bij VROM is webmonitoring inmiddels geïnstitutionaliseerd.

Een andere reden is dat webmonitoring nog niet organisatiebreed wordt gezien als een geëigende aanpak. Medewerkers die direct betrokken zijn bij voorlichting en communicatie zijn overtuigd van de meerwaarde. Het beeld ten aanzien van beleidsmedewerkers is dat ze de digitale activiteiten van burgers en organisaties weliswaar erkennen als een (nieuwe) maatschappelijke realiteit, maar hier nog geen vervolg aan geven in hun eigen praktijk. Beleidsmensen lijken zich meer te oriënteren op de politieke instituties; de eigen bewindspersoon en de Tweede Kamer<sup>26</sup>.

Een specifieke keuze die binnen het ministerie van OCW is gemaakt, is om de monitoring te richten op de speerpunten van het ministerie. Deze keuze is gemaakt om de beperkte beschikbare middelen optimaal in te zetten. De werkwijze is dat gemonitorde informatie intern wordt verspreid. Hierbij wordt geen aparte analyse uitgevoerd of adviezen over het gebruik ervan gegeven. De aanpak is te typeren als stroomlijning en kanalisering van relevante online informatie.

De conclusie kan zijn dat de vergroting van het strategische vermogen bij ministeries in relatie tot sociale media een structureel karakter krijgt. Deze institutionalisering lijkt echter nog niet te hebben geleid tot een organisatiebrede inbedding van de verwerking van de resultaten van webmonitoring in de eigen beleidspraktijk.

De betekenis van de vergroting van het strategisch vermogen, de uitwerking van het early warningsysteem en van de strategische opties zijn onderwerpen die verder moeten worden uitgewerkt. De vergelijkingen tussen de casussen in dit hoofdstuk hebben vooral inzichten opgeleverd in de consequenties als het strategisch vermogen te gering is. Een van de resultaten is dat er een

---

<sup>26</sup> Een van de mechanismen is scheiding van de informatie van de politieke instituties en de informatie via sociale en traditionele media. De informatie van de politieke instituties werkt direct door terwijl de informatie van de media veelal indirect doorwerkt via de politieke instituties. Het gebruik van de informatie wordt overgelaten aan de politieke instituties via Kamervragen dan wel verzoeken van de bewindspersoon. De essentie van dit mechanisme is kanalisering. Er zijn uitzonderingen op de regel. Van programma's zoals Pauw en Witteman, is bekend dat deze effect kunnen hebben.

controverse is (ontstaan). De aard van deze controversen loopt uiteen, hetgeen een factor van betekenis is bij de opzet van een early warning systeem.

Een van de reacties op de strategische verrassing is dat een bewuste keuze voor webmonitoring is gemaakt. Deze is te duiden als een uitbreiding van het strategisch vermogen van de organisatie, en daarmee een uitbreiding van het repertoire van strategische opties. De betekenis hiervan in relatie tot een early warning systeem wordt in het volgende hoofdstuk nader geanalyseerd en uitgewerkt.



## 8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 8.1 INLEIDING

Doel van het onderzoek was om allereerst een analyse te maken van (contra-)mobilisatiepogingen die burgers hebben ondernomen met behulp van sociale media als reactie op voorgesteld dan wel uitgevoerd overheidsbeleid. Daartoe is relevante literatuur bestudeerd en zijn drie concrete mobilisatiepogingen geanalyseerd, te weten de 1040 uren norm, het klimaatdebat en de Q-koorts. Vervolgens was de idee om op grond van deze analyse bouwstenen te genereren die kunnen worden gebruikt voor de ontwikkeling van een 'early warning' systeem. Ook zou deze analyse inzichten kunnen opleveren voor de ontwikkeling van een palet van strategische opties dat door beleidsmakers kan worden gehanteerd wanneer ze met deze mobilisatiepogingen worden geconfronteerd. Tenslotte was een laatste doelstelling dat een beoordelingskader zou worden ontwikkeld dat beleidsmakers inzicht kan bieden in de mogelijke risico's van de te kiezen opties.

Deze doelstellingen impliceren geenszins dat moet worden voorkomen dat er zich strategische verrassingen voordoen. Een dergelijke ambitie roept al snel het beeld op van een overheid die alwetend wil zijn en als 'big brother' wil opereren. Dat is niet wenselijk en ook niet haalbaar. Bovendien zijn online mobilisaties van burgers niet per definitie bedreigend. Online acties van burgers bieden de overheid ook kansen. Zo kan beter inzicht worden verkregen in wat maatschappelijk leeft. Deze inzichten kunnen worden gebruikt om beter beleid te ontwikkelen. Onderzoek naar deze kansen was weliswaar geen onderdeel van onze probleemstelling, maar wel zijn verschillende voorbeelden en suggesties in het onderzoek naar voren gekomen.

In het voorgaande hoofdstuk zijn de resultaten van de drie casestudies met elkaar vergeleken en zijn eerste conclusies getrokken. Op grond van enerzijds de theoretische verkenning van relevante leerstukken en inzichten, beschreven in de hoofdstukken 2 en 3, en anderzijds de uitkomsten van de (vergelijking van de) drie case studies worden in dit hoofdstuk de opbrengsten van dit onderzoek gerelateerd aan de onderzoeksdoelstellingen.

In de twee volgende paragrafen zal de aandacht uitgaan naar inzichten die een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van een 'early warning' systeem. Tegelijkertijd kunnen we nu al stellen dat een dergelijk systeem op zichzelf zijn beperkingen heeft. Daarom pleiten we ervoor om de ontwikkeling van een dergelijk systeem in te bedden in een visie op versterking van het strategische vermogen van een departement om beter met mobilisatiepogingen van burgers te kunnen omgaan. Wat zijn dan relevante factoren die van invloed zijn op dat strategische vermogen? Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in paragraaf 8.2. In paragraaf 8.3 wordt een aantal inzichten gepresenteerd die als bouwsteen kunnen dienen voor de ontwikkeling van een 'early warning' systeem. In paragraaf 8.4 zullen we ons richten op de tweede opbrengst van dit onderzoek. Wat zijn relevante strategische opties zoals deze blijken uit de casussen? In paragraaf 8.5 zullen we aan de hand van het beoordelingskader dat in hoofdstuk 3 is ontwikkeld, laten zien hoe de verschillende opties kunnen worden gewaardeerd. De opties die beleidsmakers ten dienste staan reiken echter verder dan de opties die uit de casussen te destilleren zijn.

Vervolgens presenteren we in paragraaf 8.6 een praktijkgerichte synthese. We geven een overzicht in vogelvlucht van de casussen, aan de hand van de drie sleutelbegrippen die in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt: strategisch vermogen, 'early warning' en strategische opties. Ook presenteren we een

typologie van situaties en daarbij behorende opties waarop beleidsmakers hun keuzes kunnen oriënteren.

Vervolgens wijden we in paragraaf 8.7 een beschouwing aan de organisatorische inbedding van departementale online communicatie. We sluiten dit hoofdstuk af met een overzicht met wat onze aanbevelingen betekenen in termen van een meer 'responsieve democratie' (paragraaf 8.8).

## **8.2 STRATEGISCH VERMOGEN**

De ontwikkeling van een 'early warning' systeem kan een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van het strategische vermogen van een overheidsorganisatie. Onderhavig onderzoek laat echter zien dat dit strategische vermogen niet alleen maar afhankelijk is van de beschikbaarheid van een dergelijk systeem. Er is namelijk veel meer aan de hand. Belangrijk is om een brede analyse te maken van het strategische vermogen van de betreffende organisatie. Dit strategische vermogen moet namelijk zijn afgestemd op de volgende factoren:

- a. *Een veranderende politieke en maatschappelijke constellatie*
- b. *Omgevingsoriëntatie*
- c. *Oriëntatie op internet*
- d. *De aard van het beleidsprobleem*
- e. *De verhouding tussen beleid, politiek en communicatie*
- f. *Bestaand instrumentarium*

### **Ad a. Een veranderende politieke en maatschappelijke constellatie**

Beleidsmakers moeten voldoende oog hebben voor de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context waarbinnen mobilisatiepogingen plaatsvinden. Beleidsmakers die betrokken zijn bij beleidsprocessen over vraagstukken die onderwerp zijn van politiek en maatschappelijk debat en die concreet de belangen van burgers raken, dienen op zijn minst vier ontwikkelingen in ogenschouw te nemen die eisen stellen aan de vormgeving van het beleidsproces maar ook aan de rol die voorlichting, communicatie en dialoog daarin vervullen. Deze ontwikkelingen zijn:

- De 'kloof' tussen burger en bestuur en het verminderde vertrouwen dat burgers in de politiek hebben als een institutie die in staat is om maatschappelijke problemen te vertalen in politieke vraagstukken, deze te agenderen en hiervoor een passend antwoord (in de vorm van beleid of andere maatregelen) te geven dat effectief is (ROB, 2010). Dit alles al dan niet in samenspel met andere publieke, semi-publieke en private actoren.
- De toegenomen individualisering van de samenleving die zich vooral uit in een toegenomen emancipatie en mondigheid van de burger.
- De toegenomen informatie- en communicatietechnologische mogelijkheden die burgers in staat stellen om zich relatief gemakkelijk, snel en op grote schaal te organiseren om aan hun wensen, voorkeuren en belangen een stem te geven; dit alles buiten de gevestigde consultatie- en adviesarrangementen en buiten allerlei gevestigde intermediaire organisaties om. Vooral de opkomst en snelle penetratie van sociale netwerken (Web 2.0) in onze samenleving dragen hieraan bij.

- Een dalend vertrouwen in de rol van de wetenschap als een gezaghebbende bron van kennis en informatie die gebruikt wordt als grondslag voor het te voeren beleid en (tegelijktijd) het gemak waarmee allerlei kennis voor leken toegankelijk is via het internet.

Deze ontwikkelingen die uitgebreid beschreven zijn in hoofdstuk 2, vormen het decor. Dit decor laat zien dat een aantal vitale instituties in onze samenleving, zoals de 'politiek' maar ook 'de wetenschap', hun vanzelfsprekende gezag deels aan het verliezen zijn. Met als gevolg dat burgers steeds mondiger zijn geworden en steeds meer uitgerust met moderne technologie, zichzelf gaan organiseren buiten deze instituties om. In onderstaand schema trachten we dit nog een keer te verwoorden.

Geconstateerd kan worden dat burgers steeds vaker trachten de teugels in eigen hand te nemen, waardoor een interessante kentering te bespeuren valt. Was in de jaren zeventig van de vorige eeuw nog sprake van een spraakmakende overheid (Korsten, 1977) die burgers via specifieke en afgebakende procedures de kans gaf om hun stem te laten horen, veertig jaren later is het vooral de burger die zelf bepaalt wanneer hij/zij zijn stem verheft, buiten de gevestigde paden van allerlei formele inspraak- en consultatieprocedures om en daarbij zelf op zoek gaat naar informatie die via het internet immers vrij toegankelijk is.



**Figuur 2: Positionering van mobilisatie in beleidsprocessen**

Kortom, de eerste stap in de ontwikkeling van het strategische vermogen om te kunnen omgaan met mogelijke strategische verrassingen ten gevolge van allerlei vormen van burgermobilisatie, bestaat in het onderkennen van deze ontwikkelingen.

#### ***Ad b. Omgevingsoriëntatie***

Uit het door ons verrichte onderzoek blijkt dat er sprake is van een selectieve omgevingsoriëntatie van de betrokken beleidsmakers. Veel beleidsmakers waren vooral gericht op het overleggen met en consulteren van die partijen die deel uitmaken van het gevestigde overleg, advies- en consultatiecircuit. De staande praktijk van belangenbehartiging, consultatie en overleg bepaalt daardoor wat wel en wat niet belangrijk wordt gevonden. In het geval van bijvoorbeeld de 1040 uren norm was dat de VO-raad, terwijl in het geval van het klimaatdebat het IPPC, het PBL en het KNMI een belangrijke rol spelen. Hierdoor werden bepaalde geluiden wel en andere geluiden niet gehoord, terwijl ook de geluiden van 'niet gevestigde' belangen en perspectieven minder aan bod kwamen. Dit betekent dat het belangrijk is om ten aanzien van bepaalde dossiers - waarvan beleidsmakers verwachten dat ze aanleiding kunnen geven tot forse discussie of weerstand - een stakeholderanalyse te maken, waarbij nadrukkelijk gekeken moet worden naar ook die stakeholders die niet of nauwelijks vertegenwoordigd zijn. Wat zijn bijvoorbeeld 'zwak georganiseerde belangen' en hoe kan dat geluid een stem krijgen? In veel gevallen is het de burger die relatief zwak georganiseerd is en die moeite heeft om zijn zorgen te uiten. De Q-koorts illustreert dit. Tegelijkertijd staan hem echter wel nieuwe en goedkope middelen ter beschikking.

#### ***Ad c Oriëntatie op internet***

Belangrijk is ook te onderkennen dat belangen en geluiden die niet of nauwelijks vertegenwoordigd zijn in het bestaande circuit van belangenbehartiging, overleg en consultatie in toenemende mate worden geuit in allerlei sociale netwerken en andere web 2.0 omgevingen op het internet. Van belang is te onderkennen dat webtechnologie is doorgedrongen tot in de haarvaten van onze samenleving. Het gaat daarbij niet om de technologische mogelijkheden (sec), maar we zien dat er sprake is van het ontstaan van nieuwe communicatievormen. Zo laten de 1040 uren norm casus en het klimaatdebat zien dat beleidsmakers moeite hebben of hadden met het onderkennen dat het internet in toenemende mate fungeert als een belangrijk publiek domein waarop discussie en debat plaatsvinden. Ook al kunnen (in sommige gevallen) kanttekeningen worden geplaatst bij de inhoud van het debat en de inhoud van de gebruikte argumenten, toch is het essentieel dat de vraag achter deze argumenten en geluiden wordt geduid. Daar kan oprechte angst, bezorgdheid, onzekerheid of kritiek achter zitten. Vergelijk in dit geval de discussie over de Q-koorts. Maar ook in niet onderzochte casussen zoals de vaccinatie tegen de Mexicaanse griep en baarmoederhalskanker, is hiervan sprake. En in het klimaatdebat werd op weblogs van 'sceptici' op zijn minst in bepaalde gevallen kritiek naar voren gebracht die serieus genomen moet worden. Het strategisch vermogen van een organisatie neemt toe, wanneer getracht wordt te begrijpen welke motieven, zorgen, angsten of kritiek schuil gaan achter de geuite opvattingen in deze sociale netwerken. Het is belangrijk dat beleidsmakers ertegen waken dat ze in morele of in professionele zin verontwaardigd zijn over de onvolledigheid, onjuistheid of eenzijdigheid achter de op websites, blogs of in discussiegroepen geventileerde opvattingen en inzichten. Belangrijk is wat hierachter zit.

Daarnaast verdient het aanbeveling dat beleidsmakers daadwerkelijk het organisatie- en mobilisatiepotentieel van internet en webtechnologie onderkennen; dat men zich bewust is van het feit

dat burgers zich razendsnel en op grote schaal kunnen organiseren, waardoor sociale netwerken van de ene dag op de andere dag politieke betekenis kunnen hebben. Het systematisch monitoren van bepaalde websites, vriendennetwerken en blogs, waarop we later terugkomen, kan bijdragen aan het versterken van het bewustzijn hieromtrent.

Belangrijk is dat beleidsmakers onderkennen dat het internet ook een open, gemakkelijk toegankelijk reservoir van kennis, informatie en contacten is dat kan worden gemobiliseerd om de veronderstellingen en uitkomsten van het beleid ter discussie te stellen. Het verbindende karakter van het internet opent daarmee de deur tot het ontwikkelen van collectieve intelligentie; intelligentie die buiten de gevestigde kennis/ en adviesinstituten om kan worden georganiseerd. In dit verband spreekt natuurlijk het klimaatdebat boekdelen. Het strategische vermogen van een departement hangt tevens af van het antwoord op de volgende vraag: wordt deze intelligentie gezien als een bedreiging of als een kans? Interessant is dan ook de vraag, of en hoe beleidsmakers in staat en bereid zijn om de kennis die aanwezig is, ook al betreft het wellicht andere opvattingen of benaderingen, te gebruiken voor hun beleid.

Tenslotte plaatsen we de kanttekening dat er een zekere spanning bestaat tussen de snelheid van de sociale media en de geregleerde werkwijze van de overheid. Deze spanning is versterkt door de opkomst van Twitter. Een stelling die kan worden ingenomen is dat de overheid geen serieuze gesprekspartner is als deze niet meteen reageert. De discussie over de manier waarop kan of moet worden gereageerd is oud en nieuw tegelijkertijd. Ook bij de komst van e-mail is deze discussie gevoerd.

#### ***Ad d. De aard van het beleidsprobleem***

Bovenstaande factoren hebben betrekking op meer algemene, macro-achtige ontwikkelingen waarop beleidsmakers moeten inspelen. Toch zijn er ook factoren die dichterbij huis liggen en die eisen stellen aan het strategische vermogen van de organisatie. Deze factoren hebben betrekking op de aard van het beleidsprobleem en de mate waarin dit probleem heeft geleid tot beleid dat voltooid of afgerond is dan wel nog volop in ontwikkeling is. Op grond van de drie casussen blijkt dat in ieder geval de volgende overwegingen van belang zijn:

- Het gaat om 'ongetemde politieke problemen' (*wicked problems*) die worden gekenmerkt door het ontbreken van een solide kennisbasis die kan dienen als grondslag voor het beleid. Het ontbreken hiervan zorgt ervoor dat beleidsmakers onvoldoende inzicht hebben in relevante oorzaken, gevolgen, mogelijke handelingsopties en inzicht in de mogelijke effecten en neveneffecten van deze opties. Er is sprake van fundamentele onzekerheid. Het klimaatdebat en de Q-koorts illustreren dit. Het feit dat deze kennis onderwerp is van zowel wetenschappelijk, maatschappelijk en politiek debat zorgt ervoor dat het te voeren beleid extra kwetsbaar is en dus ook niet is afgerond en voltooid. Het is nog volop in ontwikkeling. De onvoltooidheid van het beleid zorgt ervoor dat het beleid voortdurend wordt uitgedaagd, juist vanwege deze onzekere kennisbasis.
- Het gaat om *gepolitiseerde onderwerpen*. In zowel het geval van de 1040 uren norm, de Q-koorts als het klimaatdebat gaat het om gepolitiseerde onderwerpen. Deze politisering wordt mede bepaald door de volgende overwegingen:

- Het onderwerp staat al langer op de politieke agenda; de maatschappelijke gemoedrust ('national mood') kan getypeerd worden in termen van het substantieel zorgen maken over bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs (1040 uren norm) of de gevolgen van intensieve veehouderij (Q –koorts). Het gevolg van deze sluimerende discussie kan zijn dat relatief overzichtelijke en 'voltooide' beleidsprogramma's zoals de 1040 uren norm kunnen dienen als aangrijpingspunt om een breder gevoel van politiek en maatschappelijk onbehagen te uiten.
- Het gaat om onderwerpen die de *vitale belangen van burgers* raken. Burgers komen doorgaans in het geweer wanneer vitale belangen worden geschaad en zijn in toenemende mate in staat uiting te geven aan hun betrokkenheid, daarbij gevestigde intermediaire organisaties zoals belangenorganisaties en politieke partijen links en rechts inhalend. Heel duidelijk is dat in de 1040 urennorm (toegang tot goed onderwijs) of de Q-koorts (zorg voor de eigen gezondheid). Daarbij verwachten zij dat de overheid deze vitale belangen beschermt en hen vrijwaart van mogelijke risico's. Dit heeft ook iets te maken met de bereidheid van burgers om bepaalde risico's te accepteren.
- Het betreft onderwerpen die op een heel heldere manier laten zien dat er een *kloof is tussen de veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd en doelstellingen van het gevoerde beleid en de feitelijke resultaten van het beleid*. Die kloof, zoals duidelijk is in de 1040 uren norm, laat zien dat er sprake is van een gebrekkige legitimiteit van het beleid, ook al ging het hier niet om een ongetemd probleem. Hierdoor kan er sprake zijn van *morele verontwaardiging*. Ook in de q-koorts zien we dit terug. De effectiviteit van de aanvankelijk genomen maatregelen of het uitblijven van maatregelen staan op een bepaald moment niet meer in verhouding tot de snelheid en omvang van de verspreiding. Verontwaardiging ontstaat over het uitblijven van actie. In het klimaatdebat ging het om de kloof tussen de geproclameerde kennisbasis van het beleid (het IPPC had immers nog de Nobelprijs voor de vrede gekregen) en de gebleken eenzijdigheden en onjuistheden daarin. Deze morele verontwaardiging aan de zijde van burgers neemt toe, en draagt dus bij aan politisering; zeker wanneer beleidsmakers, politici en bestuurders vasthouden aan eerder ingenomen standpunten.

Het strategische vermogen van een organisatie neemt toe als beleidsmakers in staat zijn om op voorhand de politieke risico's die aan deze kenmerken van beleidsproblemen kleven te onderkennen.

#### **Ad e. De verhouding tussen beleid, politiek en communicatie**

Onderhavig onderzoek laat tevens zien dat een goede afstemming tussen beleid, politiek en communicatie gewenst is. Ontbreekt deze afstemming, dan belemmert dit het strategisch vermogen van de organisatie om adequaat te reageren. Aan de ene kant lijkt dit logisch, aan de andere kant betreft het drie aspecten die in een departementale organisatie relatief los van elkaar zijn georganiseerd, in afzonderlijke afdelingen. Deze onderlinge afstemming is nodig vanwege een tweetal overwegingen:

- Het betreft gepolitiseerde issues die de ministeriële verantwoordelijkheid, het gezag van de minister dan wel de legitimiteit van het beleid raken.
- Het betreft onderwerpen waarbij het niet gaat om het opnieuw uitleggen van het gevolgde beleid in termen van meer en betere voorlichting, maar om het actief inspelen op geuite zorgen, angsten of voorkeuren, juist om het beleid. Ook al bevindt het zich in de fase van de beleidsuitvoering, het is toch nog onvoltooid of te controversieel. Deze controversialiteit of onvoltooidheid zorgt ervoor dat ook de uitvoering van het beleid wordt gezien als een ronde met nieuwe kansen en dus vermoedelijk ruimte laat voor aanpassing en verandering. Belangrijk is dat beleidsmakers zich ervan bewust zijn dat dit ontwikkelings- of aanpassingsproces een communicatieproces veronderstelt dat gericht is op de uitwisseling van opvattingen, voorkeuren en wensen.

In bijvoorbeeld de 1040 uren norm casus werd aanvankelijk gekozen om het beleid nog een keer opnieuw uit te leggen, terwijl de verontruste scholieren daarop niet zaten te wachten. Het ging hen om de politieke vraag achter het beleid: vasthouden aan een norm die niet met gezag handhaafbaar is. Het klimaatdebat liet bijvoorbeeld zien dat het belang van communicatie met 'andersdenkenden' (de 'skeptici') naar voren kwam, toen duidelijk werd dat de kennisbasis onder het beleid bepaalde gebreken vertoonde.

#### ***Ad f. Het bestaande instrumentarium***

De Q-koorts maakt duidelijk dat het strategische vermogen toeneemt wanneer er sprake is van een crisissituatie. In dat geval liggen draaiboeken klaar, kunnen andere procedures worden bewandeld en kan andere kennis worden aangeboord. Het probleem is echter dat een dergelijke situatie zich niet altijd voordoet. In het geval van zowel de 1040 uren norm als het klimaatdebat was er niet sprake van een 'echte crisissituatie' die bijvoorbeeld de openbare orde, veiligheid of gezondheid bedreigt. Wel was sprake van een 'politieke crisis' die de legitimiteit van het te voeren beleid of het gezag van de minister of staatssecretaris raakte. Belangrijk is dat organisaties deze situaties op voorhand onderkennen en voor dit soort situaties strategieën dan wel draaiboeken ontwikkelen of hiervoor specifieke instrumenten of maatregelen op de plank hebben liggen. Een voorbeeld is de zogenaamde incidentenstrategie die het ministerie van Justitie heeft ontwikkeld. Belangrijk hierin is ook het vermogen om te kunnen opschalen naar het politieke niveau, om relatief snel toegang te hebben tot de minister of de verantwoordelijke staatssecretaris.

Bovenstaande overwegingen laten zien dat het strategische vermogen niet zozeer bepaald wordt door de vraag naar mensen en middelen die op een bepaalde manier worden georganiseerd of door de ter beschikking staande instrumenten. Natuurlijk is dit belangrijk, maar het geldt pas in tweede instantie. In eerste instantie wordt het strategische vermogen bepaald door de cultuur van de organisatie, de houding ten aanzien van ontwikkelingen in de omgeving of het vermogen om op voorhand politieke risico's te kunnen schatten ten aanzien van de aard van bepaalde vraagstukken of beleidsdossiers. Het gaat dus niet alleen om de 'capacities' van een organisatie, de hulpbronnen die worden gemobiliseerd, maar ook om de 'capabilities', de competenties die nodig zijn om met strategische verrassingen te kunnen omgaan. Natuurlijk kan wel gesteld worden dat juist het vrijmaken, aantrekken van mensen en middelen om hiermee om te gaan, en het ontwikkelen van specifieke strategieën, instrumenten etc. kunnen bijdragen aan een grotere omgevingsoriëntatie in de organisatie. Daarmee

wordt aan de rest van de organisatie duidelijk gemaakt dat een versterking van de omgevingsoriëntatie belangrijk is.

### 8.3 BOUWSTENEN VOOR EEN 'EARLY WARNING' SYSTEEM

Wat kunnen we leren van de drie onderzochte casussen in termen van de aard van het mobilisatieproces? Welke bouwstenen levert dit op voor de inrichting van een 'early warning' systeem? Wanneer we de drie casussen op een rij zetten, dan is duidelijk dat er sprake is van een bepaald patroon. Inzicht in dit patroon maakt het ook mogelijk om te kijken, welke aangrijpingspunten er zijn voor de ontwikkeling van een 'early warning' system. Kenmerkend voor dit patroon is:

- Er is sprake van een sluimerende *nationale gemoedstoestand* waarin een politiek en maatschappelijk onbehagen bestaat over de wijze waarop overheden dan wel de politiek bepaalde issues adresseren. Kortom, er is sprake van een voedingsbodem voor mobilisatie. Dit betekent dat een 'early warning systeem' inzicht moet geven in de aard en omvang van deze gemoedstoestand en dat vooral op de wat grotere beleidsdomeinen. In eerste instantie bieden daartoe de door het CPB geproduceerde, driemaandelijke 'burgerperspectieven' een aanknopingspunt, maar het is de vraag of die sectorspecifiek genoeg zijn. Meer op een bepaalde sector toegespitste analyses kunnen inzicht bieden in deze nationale gemoedstoestand, dit alles aangevuld met meer kwalitatieve analyses. Benadrukt moet worden dat early warning en monitoring van de nationale gemoedstoestand gericht moet zijn op alle mogelijke communicatiekanalen, waaronder ook in face-to-face settings zoals in focusgroepen. Een analyse van de klassieke media volstaat echter niet meer. Belangrijk is om ook aandacht te schenken aan de nieuwe media en de aard en omvang van de berichten en discussies die daar plaatsvinden. Temeer daar deze nieuwe media niet georganiseerde of zwak georganiseerde belangen een platform voor discussie en mobilisatie bieden. De discussies en onderwerpen zoals die bijvoorbeeld worden besproken in allerlei fora en netwerken zoals GeenStijl.nl, Nu.nl, Fok.nl of de discussiegroepen van bijvoorbeeld de Telegraaf kunnen in dit verband inzicht geven in de ontwikkeling van deze nationale gemoedstoestand. Meer specifieke sector- of domeingelateerd inzichten kunnen worden verkregen door een 'stakeholder'- analyse te maken van de belangrijkste actoren en hun mediakanalen en deze te volgen. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de monitoringstrategie die het ministerie van OCW thans volgt. Een ander inzicht uit de OCW-casus is eveneens relevant. Dat is de discrepantie tussen het politieke en ambtelijke jargon enerzijds en de taal en de begrippen die burgers hanteren wanneer ze spreken over het betreffende onderwerp anderzijds. Inzicht in de ontwikkeling van deze gemoedstoestand veronderstelt dat aansluiting wordt gezocht bij de taal van de leefwereld van burgers.
- Controversieel beleid geeft vaak aanleiding tot allerlei mobilisatiepogingen, zeker daar waar er sprake is van morele verontwaardiging of een zwakke of kwetsbare kennisbasis. Early warning heeft een pro-actieve en een reactieve variant. *Pro-actief* moet in een *cyclisch proces* een analyse worden gemaakt van die dossiers waarvan verwacht mag worden dat ze inzet van mobilisatiepogingen kunnen worden. Deze dossiers hebben namelijk een aantal kenmerken, zoals deze hierboven zijn beschreven, met elkaar gemeen. Belangrijk daarbij is dat de verantwoordelijkheden op het terrein beleid,



communicatie en politiek/bestuur een gedeeld beeld hebben van de aard en omvang van de politieke risico's die met deze dossiers samenhangen. Is dat omdat de kennisbasis per definitie wankel is, is dat omdat er sprake is van een onoverbrugbare kloof tussen doelstellingen en feitelijke resultaten? Belangrijk in het creëren van dit gedeeld beeld is dat de betrokken partijen eerlijk en open zijn en dat ook 'heilige huisjes' of 'taboes' ter discussie mogen worden gesteld. Politieke risico's kunnen immers niet onderkend en op voorhand voldoende geadresseerd worden, indien kritiek op het bestaande of voorgenomen beleid niet mag worden geuit. Kortom, strategisch vermogen kan alleen maar worden ontwikkeld en een 'early warning' system kan alleen maar succesvol zijn, als er sprake is van een cultuur waarin ruimte is voor kritiek en voor leren; anders wordt immers niets met de resultaten van het systeem gedaan, of worden parameters opgenomen die juist geen zicht geven op mogelijke risico's.

- Als we vervolgens kijken naar early-warning gericht op het internet, dan is een complicerende factor dat niet elke online-discussie relevant is, terwijl het aantal deelnemers sterk kan fluctueren. Immers, een discussie kan ook even zo snel uitdoven als (op een andere virtuele plek) weer oplaaien. Om te kunnen bepalen of een bepaalde discussie relevant is en kan uitgroeien tot een serieus politiek issue, zijn in ieder geval de volgende overwegingen van belang waarop een 'early warning systeem' zich zou moeten richten:
  - Het onderkennen van overslag- en kristallisatiepunten van discussie en mobilisatie. Er is doorgaans sprake van een discussie die eerst in de 'periferie' van het internet ontstaat maar die op een bepaald moment overslaat naar bepaalde websites, blogs of sociale netwerken die een belangrijke rol vervullen als '*knooppunt*' op het internet. Relevante knooppunten zijn bijvoorbeeld Geenstijl.nl, maar ook Hyves, Facebook of YouTube;
  - Een tweede belangrijk overslagmoment is wanneer berichten worden opgepakt in de klassieke media. Onderhavig onderzoek laat zien dat zogenaamde '*cross overs*' tussen de nieuwe en traditionele media een belangrijke versnelling leveren aan het mobilisatieproces. Heel duidelijk is dat geweest in de 1040 uren norm en het klimaatdebat. Nog steeds spelen namelijk traditionele media zoals televisie, krant en radio een belangrijke rol. Dit vanwege twee redenen. Ten eerste geven ze extra gezag aan de eisen, verlangens en wensen van burgers die in eerste instantie hun zorgen op het internet hebben geuit. Hierdoor krijgen deze wensen, voorkeuren en opvattingen meer politiek gewicht. Ten tweede is er sprake van een toenemende medialisering van politiek en beleid, waarbij de traditionele media in toenemende mate een additioneel forum of platform zijn waarbinnen politieke discussies worden gevoerd of politieke verantwoording plaatsvindt. In de 1040 urennorm casus gaf het optreden van de LAKS-voorzitter in de traditionele media extra gezag aan de claims van de leerlingen. De Zembla rapportage over de Q-koorts stimuleerde de expansie van in eerste instantie lokaal of regionaal geuite zorgen tot een landelijk kwestie. In een 'early warning system' zou men extra alert moeten zijn op deze 'crossovers'. Deze crossovers worden

belangrijker, naarmate het oorspronkelijk gehanteerde frame voortdurend wordt gereproduceerd en een eigen leven gaat leiden. Hiervan was sprake in de 1040 urennorm casus waarin het frame van 'ophokplicht' steeds weer herhaald werd en in een klap duidelijk maakte waarom het beleid ter discussie zou moeten staan. Ook in het klimaatdebat zien we de kracht van dergelijke frames. Deze frames winnen aan kracht indien ze passen binnen de dominante logica van de traditionele media waarin een voorkeur bestaat om te berichten over issues die gemakkelijk in binaire termen kunnen worden gerapporteerd (fout versus goed; winnaars versus verliezers; klein versus groot), die gepersonaliseerd kunnen worden, die gereduceerd kunnen worden tot een 'klein verhaal' en die zich dus lenen voor dramatisering.

- Een derde belangrijk inzicht is dat mobilisatiepogingen van burgers uiteindelijk succesvol zijn wanneer ze worden overgenomen door *bestaande, gevestigde belanghebbende organisaties* waardoor ze gebruik kunnen maken van hun expertise, hun mensen en middelen en hun contacten. De eerste en lokale, ongeorganiseerde protestdemonstraties van scholieren tegen de 1040 urennorm kregen pas echt effect toen dit ongenoegen door het LAKS werd gebundeld, zoals in de landelijke protestdemonstratie in Amsterdam. In het geval van bijvoorbeeld de Q-koorts kregen de zorgen zoals die werden geuit door burgers, extra gewicht, aandacht en gezag toen ze werden omarmd door een aantal gerespecteerde wetenschappers die daarmee ook de toegang tot de traditionele media openden. Ook de traditionele media kunnen fungeren als platform voor de geluiden van individuele of kleine groepen van burgers. Immers ook deze media kunnen de deur openen tot een grotere groep van burgers, politici en 'opinion leaders'. In het geval van het klimaatdebat werden de kritische geluiden vooral geuit door wetenschapsjournalisten of columnisten maar altijd gesteund en gebruik makende van het platform dat het betreffende medium bood. In een 'early warning systeem' zouden dus parameters moeten worden opgenomen die in een vroegtijdig stadium signaleren, hoe en welke gevestigde belanghebbende partijen een standpunt gaan innemen.
- Het bestaan van *'triggering events'*, *'policy windows'* en *'policy entrepreneurs'*. De expansie van een issue wordt mede bepaald door de mate waarin er 'triggering events' of 'policy windows' zijn die door politieke of maatschappelijke 'opinion leaders' kunnen worden gebruikt om bepaalde claims kracht bij te zetten. In een 'early warning' systeem zou rondom bepaalde dossiers op voorhand kunnen worden bepaald wat mogelijke relevante gebeurtenissen zouden kunnen zijn. In het geval van de Q-koorts was dat de koppeling van de Q-koorts aan de discussie over intensieve veehouderij (megastallen), terwijl de Conferentie in Kopenhagen een belangrijke 'triggering event' was voor het klimaatbeleid. Juist door oog te hebben voor aanpalende politieke discussies dan wel gebeurtenissen, kunnen beleidsmakers bedacht zijn op het ontstaan van 'policy windows' die extra gewicht geven aan bepaalde claims zoals die door burgers naar voren worden gebracht.

Policy windows die ook in het voordeel kunnen zijn van diezelfde beleidsmakers, zoals de Q-koorts liet zien.

Zowel het identificeren van steeds weer terugkerende digitale knooppunten in allerlei maatschappelijke discussies, het vroegtijdig identificeren van 'crossovers' naar relevante gevestigde partijen als het vroegtijdig identificeren van 'crossovers' naar de klassieke media, kunnen bouwstenen opleveren voor de inrichting van een 'early warning' systeem. De mate waarin klassieke media maar ook gevestigde belangen deze claims overnemen dan wel verbinden met aanpalende issues of beleidsproblemen, geeft daarmee aan dat de representativiteit van de claims die naar voren worden gebracht, serieus dient te worden genomen. Tegelijkertijd bieden deze 'crossovers' toch belangrijke aangrijpingspunten in termen van mogelijk strategische opties.

Een van de vragen die nadere aandacht verdient is wanneer waargenomen signalen indicaties zijn voor een strategische verrassing.

Praktische deelvragen hierbij zijn:

1. Hoeveel burgers moeten online actief zijn? De casus van de baarmoederhalskanker heeft uitgewezen dat één persoon aan de basis van een krachtig mobilisatieproces kan staan. Dit roept de vraag op of deze casus uniek is. Als de casus uniek is dan is een vervolgvraag of 10, 20, 30 of meer 'online activisten' de basis vormen van een geslaagde strategische verrassing.
2. Wat is hun potentiële bereik? Behalve het aantal actieve burgers is ook relevant het aantal mensen dat ze online bereiken. Dit is de kans dat de informatie zich verspreidt onder een grotere groep die actief zou kunnen worden. Soms blijkt dat er een kleine 'selecte' groep actief is die geen andere mensen bereikt.
3. Wat is de waarde van het persoonlijk soortelijk gewicht (PSG) van de activisten? Voor de verspreiding en de doorwerking kan de maatschappelijke positie van betrokkenen relevant zijn. Dit kan extra gewicht in de schaal leggen. Het persoonlijk soortelijk gewicht kan groter zijn als de betrokkene bijvoorbeeld een journalist is of een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie. Tegelijkertijd is hier weer enige terughoudendheid op zijn plaats. Een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie die intern verdeeld is of weinig steun heeft, brengt minder persoonlijk soortelijk gewicht in dan in eerste instantie kan worden verwacht. Een vergelijkbare redenering uit dit onderzoek is aan de orde als wetenschappers zich uitspreken over een onderwerp dat niet tot hun expertise-domein behoort.

Tenslotte nog vier laatste opmerkingen. Ten eerste, het nadenken over en invoeren van een 'early warning' systeem betekent niet dat strategische verrassingen niet meer zullen voorkomen. Juist kenmerkend voor een strategische verrassing is dat het een verrassing is. Gelet op de maatschappelijke en politieke-bestuurlijke context zoals we deze in hoofdstuk 2 hebben geschetst, kan worden verwacht dat mobilisatiepogingen vanuit de samenleving in politieke zin steeds krachtiger en betekenisvoller zullen worden. Tegelijkertijd moet er ook tegen gewaakt worden dat een dergelijk systeem een eigen leven gaat leiden; dat alleen de systeemp parameters bepalen wat een strategische verrassing zou kunnen zijn en wat niet. Ten tweede, het denken in termen van 'early warning systemen' oogt defensief. Het zou de indruk kunnen wekken dat beleidsmakers bang zijn voor de samenleving en op deze manier 'beter toegerust' willen zijn. Vandaar dat het belangrijk is om het denken in termen van 'early warning' veel meer te zien als een kans; een kans om het beleid in meer

responsieve zin vorm en inhoud te geven, daarbij gebruik makende van de kennis, ervaring en kunde die in de samenleving aanwezig is, met andere woorden het activeren van de 'wisdom of the crowds'. De derde opmerking is dat 'early warning' meer is dan alleen online activiteiten. De nadruk ligt in dit rapport weliswaar op burgers die zich via sociale media mobiliseren, maar 'early warning' omvat meer. Hierbij horen ook de klassieke middelen zoals onderzoek en de analyse van de berichtgeving in klassieke media. De vierde en laatste opmerking is dat gezien de schaarste aan financiële middelen bij de opzet van een 'early warning' systeem keuzes zullen moeten worden gemaakt. Het vrijmaken of aanstellen van communicatiemedewerkers om zich te richten op online overheidscommunicatie en het monitoren van het internet zal op beperkingen stuiten. Aangezien het inzicht van beleidsmedewerkers in het voor hun relevante online domein verder zal toenemen en gezien de technologie die steeds meer beschikbaar komt voor webmonitoring liggen hier mogelijkheden voor zinvolle taakverdeling tussen 'communicatie' en 'beleid'. Communicatiemedewerkers zullen zich kunnen concentreren op een faciliterende rol. Ook zal op strategische momenten de keuze kunnen worden gemaakt om diepergravende analyses te laten uitvoeren, eventueel door onderzoekers van buiten.

#### **8.4 GEBRUIKTE STRATEGISCHE OPTIES**

Wanneer we kijken naar de strategische opties die in de bestudeerde casussen zijn gehanteerd, dan zien we dat de volgende drie, meer op het internet gerichte opties, zijn gekozen dan wel zijn overwogen:

- a. *Webmonitoring*. Dit is het volgen en analyseren van de discussies die op het internet, in allerlei communities en op allerlei blogs en discussiesites, zijn gevoerd. Zowel in de 1040 uren casus, de Q-koorts als het klimaatdebat is hiervan sprake geweest. In al deze gevallen is deze optie dan ook omarmd als relevant. Webmonitoring wordt doorgaans gezien als een instrument dat deel kan uitmaken van een 'early warning system' dan wel als een synoniem voor 'early warning'. De inzet kan pro-actief en reactief zijn. Reactieve inzet gebeurt als er zich al een probleem voordoet. Pro-actieve inzet betekent dat wordt geanticipeerd op een mogelijke probleemsituatie door ontwikkelingen in de departementale omgeving. Het kan ook inhouden dat intern al de voorwaarden worden gecreëerd om te kunnen monitoren, bijvoorbeeld door de verwerving van steun uit de ambtelijke en politieke top.
- b. *Webcare*. Dit is een verzamelterm voor opties die gericht zijn op het actief reageren via de eigen website of websites van derden, het terughoudend participeren dan wel actief participeren in bestaande discussies. Webmonitoring en webcare zijn ideaaltypisch volgtijdelijk aan elkaar gekoppeld. Deze opties zijn in de drie casussen in ieder geval besproken, soms is er ook mee geëxperimenteerd, in andere gevallen zijn ze verworpen. Gesteld kan worden dat in de onderzochte casussen op dit punt een terughoudende positie wordt ingenomen door de geïnterviewde sleutelpersonen. Deels heeft dit te maken met het zich begeven op onbekend terrein, deels heeft dit ook te maken met het zich niet willen blootstellen aan mogelijke risico's die contraproductief zouden kunnen uitpakken.
- c. *Virtuele beleidsgemeenschappen*. Een laatste optie is gericht op het pro-actief oprichten van 'communities', discussiegroepen of 'discussieportalen' dan wel het pro-actief faciliteren van deze 'communities' door derde partijen. Ook ten aanzien van deze opties wordt in de cases

terughoudend gereageerd. Soms wordt hiermee geëxperimenteerd, maar het is nog geen praktijk die gemeengoed is geworden.

Belangrijk is echter dat deze specifiek op het internet gerelateerde strategieën in alle drie de gevallen zijn gecombineerd met twee andere communicatiestrategieën, waardoor er de facto sprake was van een multi-channelstrategie:

- a. *Een voorlichtings- dan wel communicatiestrategie* waarin getracht werd te reageren op de naar voren gebrachte claims door deze te re-framen, waarbij expliciet gebruik werd gemaakt van de toegang die beleidsmakers en de verantwoordelijke bewindspersonen hadden tot de klassieke media.
- b. *Een op het internet gerichte voorlichtings- dan wel communicatiestrategie* waarbij op de naar voren gebrachte claims en de onderbouwing daarvan werd gereageerd op de eigen site van het ministerie, de site van verwante en betrokken overheidsorganisaties of door de oprichting van een specifieke themagerichte dan wel doelgroepgerichte website of de site van een neutrale derde partij. Op deze websites werd een toelichting gegeven op het gevoerde beleid, werden veel gestelde vragen beantwoord, terwijl er ook gelegenheid was tot discussie of het stellen van vragen aan een panel van deskundigen.

Echter, we zien dat in alle gevallen ook gekozen is om de discussie met verontruste burgers, dan wel betrokken belangen- en andere organisaties, niet alleen maar te zien als een 'communicatiestrategie'. Nadrukkelijk werd (in een later stadium) ook gekozen voor een *overlegstrategie* waarin de dialoog over nut en noodzaak van het voorliggende beleidsprogramma en de onderbouwing ervan werd geopend. Dit zagen we heel nadrukkelijk in de 1040 uren norm, waarin met de betrokken partijen, ook ondersteund door een apart hiervoor in het leven geroepen onderzoekscommissie, opnieuw gezocht werd naar consensus. Ook in het kader van het klimaatdebat hebben het ministerie van VROM en het Planbureau voor de Leefomgeving getracht ook andere geluiden een plek te geven in het beleidsevaluatieproces (in de nasleep van de publiciteit over de IPCC-fouten). Dat geldt ook voor de aanpak van de Q-koorts, zeker toen duidelijk werd dat er meer aan de hand was.

Twee conclusies zijn daarom van belang die ook iets zeggen over het succes van de door de drie betrokken ministeries gevolgde strategische opties. Ten eerste kan worden geconcludeerd dat een *multichannel-achtige* aanpak waarbij verschillende groepen van burgers via verschillende klassieke en nieuwe media worden bediend, in al deze drie gevallen zoden aan de dijk heeft gezet. Tegelijkertijd zien we dat in het bijzonder de *webcare-achtige* opties met veel onduidelijkheid c.q. onzekerheid zijn omgeven. We zullen deze op het internet gerichte opties verder uitwerken, omdat deze nog niet kunnen bogen op een gegroeide en uitontwikkelde praktijk; dit in tegenstelling tot die voorlichtings- en communicatiestrategieën die primair gericht zijn op de klassieke media. Dit is immers een standaard werkwijze.

De tweede conclusie behelst dat voorlichting dan wel communicatie alleen niet voldoende zijn geweest, gericht op het 'uitleggen van het gevoerde beleid' of op het 'luisteren naar bepaalde wensen en voorkeuren'. In alle gevallen werd de *dialoog opnieuw geopend*, gericht op het creëren van een meer gedeeld beeld met betrokken partijen over nut en noodzaak van het te voeren beleid, waarbij nieuwe probleemdefinities en aanpakken konden worden ingebracht. Juist het openen van de dialoog droeg bij aan de effectiviteit van de gekozen aanpak. Door deze strategie te kiezen werd eens te meer

duidelijk dat een gezamenlijk optrekken tussen 'politiek', 'beleid' en 'communicatie' noodzakelijk is geweest om steun en draagvlak te kunnen realiseren.

## 8.5 EEN EERSTE BEOORDELING VAN DE VOORLIGGENDE OPTIES

In deze paragraaf zetten we de bestaande opties nog een keer op een rijtje en beoordelen ze aan de hand van de vier vragen zoals deze eerder zijn geformuleerd in hoofdstuk 3. Deze opties hebben we echter nog wat verder verfijnd. Het palet van internetgerelateerde opties dat beleidsmakers ter beschikking staat is ruimer dan de opties die beleidsmakers in de casussen hebben gehanteerd. We onderscheiden de volgende opties.

- e. **Fine tuning voorlichting.** In dit geval wordt de bestaande voorlichting gehandhaafd maar veel meer toegesneden op specifieke vragen, onjuistheden en onvolledigheden. Daarbij kan er voor worden gekozen om de bestaande voorlichtingspraktijk meer toe te snijden op het thema, dan wel op de doelgroep. Dit kan gebeuren door het opzetten van een specifieke website maar ook door gebruik te maken van websites en discussiegroepen die beheerd worden door derde partijen en die frequent worden bezocht door leden van de doelgroep. Zo kan het opnemen van een link op de website van een derde partij die verwijst naar de website van de overheid, helpen om kennis meer en beter toegankelijk te maken. Fine-tuning kan ook betrekking hebben op het meer dynamiseren van de voorlichting, waarbij de informatie die wordt aangereikt voortdurend wordt aangepast aan nieuwe vragen en wensen die leven bij de doelgroep. Ten aanzien van deze fine tuning zijn twee varianten te onderscheiden. Een variant probeert finetuning te realiseren waarbij informatie meer op maat wordt aangeboden, een andere variant probeert fine-tuning te realiseren waarbij leden van de doelgroep actief worden benaderd.
- f. **Webmonitoring.** In dit geval wordt (in combinatie met de berichtgeving door de klassieke media) de berichtgeving op het internet gemonitord. Hierbij wordt door middel van geavanceerde zoekrobots getracht een beeld te krijgen van de omvang, de aard en de onderlinge verknoping van digitale discussies. Daarbij wordt niet alleen op zoektermen gezocht die samenhangen met een bepaald beleidsdossier of een bepaald maatschappelijk vraagstuk, maar wordt ook de discussie op een aantal kristallistiepunten op het internet in de gaten gehouden, zoals daar zijn hyves, youtube, facebook, geenstijl.nl, nu.nl etc., evenals de digitale discussiefora van de klassieke media zoals de Telegraaf en Metro.
- g. **Webcare.** Dit omvat het geheel van activiteiten waarbij de ontwikkelingen op het internet niet alleen gevolgd worden maar er daadwerkelijk wordt gereageerd. Deze reactie kan variëren van terughoudend reageren op feitelijke onjuistheden en onvolledigheden, dan wel het actief participeren in digitale discussies. We zullen in onze beoordeling straks deze twee vormen van webcare uit elkaar halen.
- h. **Pro-actief opzetten van virtuele beleidsgemeenschappen.** In dit geval neemt de overheid zelf het initiatief tot het opzetten van een virtuele of digitale discussiegemeenschap waar voor- en tegenstanders elkaar kunnen ontmoeten om standpunten, ideeën en kennis uit te wisselen. Maar ook dit is slechts een variant. De andere variant is dat beleidsmakers zich terughoudend

opstellen en de organisatie van een dergelijke discussie overlaten aan een neutrale derde partij, die door de verschillende betrokken partijen als gezaghebbend wordt ervaren.

Eerder hebben we in hoofdstuk 3 uiteengezet dat de beoordeling van deze opties kan plaatsvinden door vier vragen te stellen; vragen die verwijzen naar verschillende soorten van normen en criteria, te weten:

- Werkt het? Doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang
- Mag het? Mogelijke strijd met wettelijke regels e.d.
- Past het? Draagvlak, haalbaarheid en toe- en uitrusting
- Hoort het? Legitimiteit, geloofwaardigheid en vertrouwen, waarbij de specifieke invulling afhankelijk is van het democratiemodel dat men wenst te hanteren.

Deze vragen kunnen helpen om een keuze te maken uit de opties die zojuist zijn besproken. Ze kunnen helpen risico's te identificeren. Toch gaat aan de beantwoording van deze vragen nog een pre-abele vraag vooraf. Voordat wordt gekozen voor een bepaalde optie of combinatie van opties, moet de vraag worden beantwoord: *Wat is het communicatieve doel dat met de optie wordt beoogd in het licht van het voorgestelde of uitgevoerde beleid? Is het communicatiedoel betere voorlichting, het rechtzetten van misverstanden of onjuistheden, het verdedigen van het beleid, of het op gang brengen van een discussie?* Vervolgens kan bekeken worden wat daarmee samenhangende risico's zijn. Welke risico's moeten in acht worden genomen, wanneer we deze vragen toepassen op de strategieën?

#### *Finetuning door maatgericht aanbieden*

In termen van 'werkt het' laat onderzoek zien dat het op maat aanbieden van kennis en informatie ertoe bijdraagt dat burgers in principe beter worden geïnformeerd. Het is echter wel de vraag of men zich wil laten overtuigen. De overheid wordt soms als een natuurlijke tegenpartij gezien. Een dergelijk maatwerk brengt doorgaans extra kosten met zich mee, bijvoorbeeld omdat een apart kanaal gericht op de doelgroep moet worden geopend, of omdat geld moet worden gegeven aan een derde partij om bepaalde boodschappen te verspreiden. Het succes van deze benadering is afhankelijk van de mate waarin beleidsmakers de doelgroep kennen, hun taal spreken en hun leefwereld kennen.

In termen van 'mag het', hier vooral een mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, is er geen risico te verwachten.

Geldt dit ook voor de 'past het' vraag? Finetuning door maatgericht aanbieden van informatie is een praktijk die nauw aansluit bij bestaande marketing- en voorlichtingspraktijken. Het kan tevens bijdragen aan het genereren van steun, omdat burgers de idee hebben dat ze meer persoonlijk benaderd worden.

Ten aanzien van de invulling van de 'hoort het' vraag zijn twee opties denkbaar. Vanuit een representatief democratiemodel kan worden betoogd dat een dergelijk maatwerk ertoe bijdraagt dat de legitimiteit van het beleid toeneemt. Specifiek wordt immers ingegaan op specifieke vragen, voorkeuren en wensen. Dit draagt bij aan de geloofwaardigheid van het beleid. Vanuit een meer responsief model van democratie is de bijdrage aan de legitimiteit van het beleid relatief klein, omdat niet de dialoog wordt gezocht, maar het beleid alleen maar beter en specifiekere wordt uitgelegd.

#### *Finetuning door het pro-actief overtuigen van de doelgroep*

In termen van 'werkt het' kan worden gesteld dat deze vorm van overtuigen wellicht averrechts kan werken. Wanneer de overheid gericht leden van de doelgroep pro-actief benadert om hen te wijzen op het belang van de standpunten en inzichten van de overheid, dan zou dit ook als paternalistisch kunnen worden ervaren. Dit kan ertoe leiden dat de steun voor het beleid nog verder afbrokkelt. Daarnaast vraagt deze vorm van voorlichting een forse investering in mensen en middelen. Verder veronderstelt deze optie dat beleidsmakers de doelgroep goed kennen, in staat zijn te bepalen wat de juiste momenten en plekken zijn waar leden van de doelgroep kunnen worden benaderd, en weten hoe ze dat het beste kunnen doen, daarbij aansluiting zoekende bij hun taal, leefwereld en gewoonten. Vandaar dat ook het antwoord op de 'past het' vraag negatief of terughoudend moet worden ingevuld. Immers, deze vorm van fine-tuning staat niet alleen op gespannen voet met de bestaande voorlichtingspraktijk binnen de overheid, waarbij terughoudendheid het motto is. Deze terughoudendheid wordt ook ingegeven door het antwoord op de 'mag het' vraag. Het pro-actief benaderen en overtuigen van burgers kan op gespannen voet staan met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, omdat immers het risico bestaat dat de privacy van burgers wordt geschonden.

Hoe luidt het antwoord, wanneer we de 'hoort het' vraag hierop toepassen? Het pro-actief benaderen van burgers om hen te overtuigen lijkt op gespannen voet te staan met het primaat van de politiek dat legitimiteit geeft aan het beleid dat in een representatieve democratie wordt geformuleerd. Immers, het beleid heeft op grond van dit primaat zijn eigen autoriteit en overtuigingskracht. Maatregelen die erop zijn gericht om burgers op voorhand te overtuigen van de juistheid van voorgenomen beleid, passen hier niet bij. Hierbij past meer een zakelijke uitleg. Vanuit een meer responsief model is de bijdrage aan de legitimiteit van het beleid relatief klein, omdat niet de dialoog wordt gezocht maar het beleid alleen maar beter en specifiekere wordt uitgelegd. Bovendien zou beargumenteerd kunnen worden dat juist het pro-actief willen overtuigen van de doelgroep gezien kan worden als een extra ontkenning van het belang van debat en dialoog, tenzij de overheid het proces zou ingaan met de bereidheid om haar eigen overtuigingen bij te stellen. Een 'mildere' vorm van deze optie waarin sprake is van 'responsief overtuigen' waarbij die bereidheid wel bestaat, heeft de bovengenoemde bezwaren dan ook in mindere mate.

#### *Webmonitoring*

Welke risico's hangen samen met deze strategische optie, wanneer we hierop onze vier vragen toepassen? In termen van de 'werkt het' vraag kan worden gesteld dat webmonitoring een beter inzicht kan geven in de discussies die worden gevoerd. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld mogelijke knelpunten die de effectiviteit en efficiency maar ook de samenhang in het beleid beïnvloeden, eerder worden gesignaleerd. Door middel van webmonitoring kan het leervermogen van een organisatie worden versterkt.

Om een goede werking te kunnen garanderen is echter wel een aantal zaken van belang. Zo is een open houding belangrijk, waarbij signalen worden gezien als een bron van additionele kennis en informatie die kan worden benut. Ook is het belangrijk dat beleidsmakers oog hebben voor de vraag die bijvoorbeeld achter bepaalde discussies schuilgaat. Een andere uitdaging is gericht op het vermogen om signalen op hun waarde te kunnen schatten. Hoe weegt en filtert de overheid de relevante signalen uit de enorme hoeveelheid informatie die webmonitoring kan opleveren? Immers niet elk signaal is relevant, terwijl sommige 'weak signals' uiteindelijk heel betekenisvol kunnen zijn. Daarnaast is er het risico dat alleen de parameters in de monitor als relevant worden beschouwd, waardoor een verenging van het blikveld ontstaat. Kortom, webmonitoring vereist specifieke kennis,



vaardigheden en expertise en kan alleen maar gedijen in een open en kritische cultuur. Belangrijk is ook dat signalen uit de webmonitoring worden gezien in het licht van andere signalen die uit bijvoorbeeld de klassieke media of het overleg met belangengroeperingen worden opgepikt. Mag webmonitoring? Webmonitoring volgt nadrukkelijk de discussies op het internet; dit zijn discussies die zich afspelen in een open en publiek domein. Deelnemers weten dat hun uitingen openbaar zijn. Op dit terrein zijn dus geen risico's te verwachten.

Past het? Webmonitoring is een praktijk die geen standaard is binnen het openbaar bestuur. Het is ook een praktijk die zijn toegevoegde waarde nog moet bewijzen. Vandaar dat wellicht nog scepsis het gevolg is, temeer als webmonitoring wordt gezien als te zeer gericht op de 'onderstroom', als het 'binnenhalen van ongenueanceerde en onjuiste signalen in het beleidsproces' en 'de waan van de dag'. Vanwege de mogelijke scepsis is het van belang om steun te verwerven voor de inzet. Als deze afwezig is dan bestaat de kans dat webmonitoring alleen reactief wordt ingezet en niet proactief. Ook relativeert het de signaalfunctie van het geïnstitutionaliseerde overleg en consultatiecircuit, waardoor het als een bedreiging kan worden gezien. Tegelijkertijd kan webmonitoring bijdragen aan het draagvlak van beleid. Analyse van bepaalde discussies kan ertoe leiden dat eerder en beter wordt ingespeeld op bepaalde weerstand, op bepaalde vragen en zorgen, die wellicht met weinig middelen effectief kunnen worden opgelost. Ook kan het inzicht bieden in de wijze waarop bijvoorbeeld de achterban van bepaalde betrokken organisaties denken over het beleid.

Draagt webmonitoring bij aan de legitimiteit van de representatieve democratie? Aan de ene kant kan worden gesteld dat het primaat van de politiek beter tot zijn recht komt als beleidsmakers en politici beter inzicht hebben in bepaalde voorkeuren, zorgen en wensen. Aan de andere kant is het de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken bestuurders en politici om zich hierdoor te laten leiden. Vanuit een meer responsieve democratie kunnen de inzichten van webmonitoring kansen bieden, indien deze uitkomsten worden gebruikt om de dialoog te openen dan wel om nieuwe ideeën en kennis in beleidsprocessen toe te laten waardoor het beleid meer in overeenstemming met de wensen en voorkeuren in de samenleving kan worden gebracht.

#### *Webcare in termen van correctie en aanvulling door ambtenaren*

Werkt het? Het antwoord op deze vraag hangt sterk samen met de aard van het probleem. Gaat het om een controversieel beleid dan is wellicht elke vorm van webcare verdacht, ook wanneer deze gericht is op het corrigeren van onvolledigheden of onjuistheden in het debat. Al gauw wordt het door voor- of tegenstanders gezien als 'het schoonvegen van het eigen straatje' of als 'propaganda'.

Immers, we zien vaak dat in de discussies op het internet de betreffende voor- dan wel tegenstanders het eigen gelijk koesteren en dus niet staan te wachten op inmenging van buitenaf. Daarnaast bestaat er het risico dat elke vorm van interventie, ook al is ze gericht op het corrigeren van onjuistheden of onvolledigheden, uiteindelijk gemanipuleerd kan worden, waardoor het tegenovergestelde effect kan ontstaan. Dit risico is veel geringer als het gaat om discussies die onder de hoede van een neutrale partij plaatsvinden, die niet tot de uitgesproken voor- of tegenstanders kan worden gerekend.

Mag het? Correctie op feitelijke onjuistheden of het aanvullen van informatie door ambtenaren die zich verder terughoudend opstellen, is op grond van de huidige instructies niet uitgesloten. De grenzen met het verwoorden van beleidsinhoudelijke standpunten zijn echter niet altijd duidelijk. Het innemen van dergelijke standpunten is uiteindelijk een verantwoordelijkheid die toekomt aan de politiek verantwoordelijke bewindspersoon.

Hoort deze vorm van webcare thuis in de representatieve democratie? Het formele antwoord hierop is dat het op gespannen voet staat met het primaat van de politiek, waarbij ambtenaren worden gezien

als politiek neutraal. Het primaat van de politiek dat immers essentieel is voor de geloofwaardigheid van het beleid in een representatieve democratie vereist dat inhoudelijke reacties, ook al zijn ze corrigerend en aanvullend van aard, tot de exclusieve bevoegdheid behoren van de politiek verantwoordelijke bewindspersoon. Wat is het antwoord, wanneer we het responsieve democratiemodel hanteren? Dan kunnen we stellen dat het corrigeren van onjuistheden en aanvullen van onvolledigheden gezien kan worden als een manier waarop zorgen, voorkeuren en verlangens van burgers serieus worden genomen (mits voorkomen wordt dat een communicatiepatroon ontstaat dat polemisch is). Ambtelijke medewerkers komt hiervoor een bepaalde ruimte toe, zonder dat dit een inbreuk hoeft te betekenen op de politieke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon.

#### *Webcare in termen van actieve ambtelijke participatie*

Als we kijken naar de 'werkt het' vraag, dan moeten vraagtekens worden gesteld bij de effectiviteit van deze optie. Dit alles in het licht van de dominante cultuur die vaak binnen discussiegroepen speelt. Immers, voor- en tegenstanders koesteren vaak hun eigen geluid en gelijk en hebben weinig oog en oor voor andere geluiden. Deze worden dan ook meestal niet op prijs gesteld. Deze optie draagt ook niet bij aan meer steun voor het beleid, omdat dergelijke vormen van webcare worden gezien als een vorm van ongewenste inmenging. Bovendien bestaat de kans dat deze standpunten worden gemanipuleerd en tegen het ministerie worden gebruikt. Naarmate bijvoorbeeld ook meerdere ambtenaren deelnemen aan verschillende soorten van discussies, dan is het wel belangrijk dat zij met een stem praten en zich niet laten verleiden tot het innemen van andere standpunten. Ook moeten deelnemende ambtenaren gevoel hebben voor de werking en cultuur van discussiegroepen. Deze vorm van webcare heeft meer kans van slagen indien het gaat om discussies die plaatsvinden onder de hoede van een neutrale intermediair. Maar dit veronderstelt dat deze intermediair wel beschikt over een effectieve webmaster of 'community manager' die ervoor zorgt dat verschillende geluiden kunnen worden geuit.

Mag het? Hier geldt dat deze vormen van participatie op grond van de thans geldende instructies alleen mogen, als ambtenaren daarvoor expliciet de opdracht krijgen van de verantwoordelijke bewindspersoon. Ambtenaren kunnen door de minister worden ingezet om het draagvlak voor het beleid via online-activiteiten te verhogen. Ze voeren deze activiteiten dan uit onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon.

Past het? Omdat deze vorm van participatie binnen de betreffende webgemeenschappen kan worden gezien als een ongewenste vorm van interventie, kan het averechts werken, in die zin dat het draagvlak voor het beleid eerder wordt ondermijnd. Overwogen kan worden om de online bezoekers deelgenoot te maken van achtergronden en gemaakte afwegingen. Men moet dan wel zijn voorbereid op het verwijt van vooringenomenheid. Ook kan men communiceren over onzekerheden en dilemma's. Het laatste is problematisch vanuit het verwachtingspatroon dat de overheid bij ingrijpende interventies handelt op basis van zekerheid. De basis voor dit verwachtingspatroon brokkelt echter af, omdat de wetenschap geen zekerheid biedt en de kans op tegengeluiden toeneemt als wetenschappelijke publicaties steeds meer in open bronnen worden aangeboden.

Draagt deze vorm van webcare bij aan de legitimiteit en geloofwaardigheid van het beleid? Vanuit een representatief democratiemodel kan worden gesteld dat het primaat van de politiek de grondslag vormt voor de legitimiteit van het beleid, ook al geeft dit wellicht aanleiding tot allerlei discussies. Het actief verdedigen van het beleid door ambtenaren in discussies is op grond van dit primaat niet noodzakelijk en in principe ook ongewenst omdat dit voorbehouden is aan de politiek verantwoordelijke minister. Vanuit een meer responsief model kan worden gesteld dat ook de bijdrage

van deze vorm van webcare aan de geloofwaardigheid van het beleid niet zo groot zal zijn, omdat de dialoog niet wordt gezocht, waarbij andere gezichtspunten, ideeën en kennis wellicht kunnen leiden tot een gedeeld beeld over de nut en noodzaak van een bepaald beleid. Integendeel, het accent ligt vooral op het overtuigen van mogelijke tegenstanders of sceptici.

#### *Het zelf proactief op zetten van een virtuele beleidsgemeenschap*

Werkt dit? Belangrijk is dat bij het opzetten van een dergelijke gemeenschap gebruik wordt gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met digitale discussiegroepen zoals deze vooral aan het einde van de jaren '90 vorm en inhoud hebben gekregen. Belangrijk is in ieder geval dat voor de deelnemers helder is hoe de uitkomsten van de discussie worden gebruikt in het beleidsproces. Verder is het belangrijk dat er oog is voor het procesmanagement van een dergelijke gemeenschap: wie neemt welke rol in en welke spelregels worden in acht genomen. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn: is er sprake van een gelijkwaardige inbreng van standpunten, is er sprake van onder- dan wel oververtegenwoordiging van bepaalde standpunten en hoe representatief zijn deze standpunten? Hoe staat het met zogenaamde 'zwakke belangen'? Is er sprake van een 'community manager' of 'facilitator' die zorg draagt voor een ordentelijke, open en transparante dialoog? Is er sprake van een gelijkwaardige kennis- en informatiebasis waar deelnemers toegang hebben tot bepaalde basisinformatie? Daarnaast is een speciaal punt van aandacht dat voor- en tegenstanders vaak niet primair voornemens zijn om met elkaar in debat te gaan, maar meer belang hechten aan het reproduceren van hun standpunten. Hoe dit te doorbreken? Een ander punt van aandacht is de rol van beleidsmakers, politici dan wel bestuurders. Vaak nemen ze verschillende rollen in wat kan leiden tot rolperversie: ze organiseren immers de dialoog en hebben zich soms in meer of mindere mate al gecommitteerd aan bepaalde beleidsvoornemens. Belangrijk is dit dubbele petten probleem op voorhand te adresseren. Immers, het niet adresseren van deze vraag kan leiden tot achterdocht en scepsis ten aanzien van de intenties van beleidsmakers om een dergelijke discussie te starten. Daarnaast hebben beleidsmakers vaak een kennisvoorsprong, die strategisch gebruikt kan worden, zeker als het gaat om meer complexe vraagstukken. Ook vereist een dergelijk initiatief dat specifieke kennis en ervaring noodzakelijk is en dat tijd, geld en ruimte moet worden vrijgemaakt voor de ontwikkeling en begeleiding van de discussie. Kortom, eerdere ervaringen met digitale discussieplatforms laten zien dat er toch nogal wat voetangels en klemmen zijn.

Een algemeen bezwaar zou kunnen zijn dat de overheid bij virtuele gemeenschappen die het zelf in het leven roept teveel de regie in eigen handen neemt, of de schijn daarvan wekt, nog afgezien van het bezwaar dat het beter werkt om de communities op te zoeken waar de doelgroepen al zijn. Geldt dit ook voor de 'mag het' vraag? Ook hier geldt dat overheden een discussie zelf kunnen entameren, maar dat inhoudelijke participatie door ambtenaren lastig is vanwege de noodzaak om mogelijk politieke standpunten te moeten innemen. Vanuit dit perspectief zou alleen de deelname van politici en bestuurders te verdedigen zijn.

Hiermee komen we dan vervolgens uit bij de 'past het' vraag en in het verlengde daarvan de 'hoort het' vraag. Virtuele beleidsgemeenschappen kunnen zeker een bijdrage leveren aan het verwerven van meer draagvlak en steun. In die zin sluiten ze ook goed aan bij opvattingen over de responsieve democratie, waarbij de legitimiteit van het beleid wordt bepaald door de mate waarin belanghebbende partijen de kans hebben gehad hun opvattingen, inzichten en ideeën tot uitdrukking te brengen om te komen tot een gedeeld beeld over nut en noodzaak van een te ontwikkelen beleid. Daarnaast biedt het opzetten van dergelijke beleidsgemeenschappen ook de mogelijkheid dat relatief zwak georganiseerde belangen, en vaak zijn dit burgers, hun inbreng kunnen laten gelden. Dit sluit ook aan

bij ideeën die, vooral op gemeentelijk niveau, zijn ontwikkeld over interactieve beleidsvoering en de coproductie van beleid. Vanuit het meer representatieve democratiemodel worden deze vormen van beleidsontwikkeling overigens gezien als een aantasting van het primaat van de politiek. Dit laat onverlet dat er ook positieve ervaringen zijn. Zo heeft het ministerie van VWS zelf een online forum opgezet tussen een arts en burgers met vragen.

#### *Het faciliteren van het opzetten van een virtuele beleidsgemeenschap door derden*

Deels gelden hier dezelfde overwegingen als bij het zelf door de overheid organiseren van discussies. Het voordeel is echter dat een onafhankelijke derde partij die de discussie organiseert bijdraagt aan het voorkomen van het eerder geschetste knelpunt van rolvermenging. Beleidsmakers, politici of bestuurders kunnen vrij participeren. Van belang is echter wel dat er duidelijk afspraken zijn met deze derde partij dat zij ook daadwerkelijk als onafhankelijke derde partij kunnen opereren.

#### *Slotopmerking*

In deze paragraaf hebben we getracht te laten zien hoe overheden kunnen reageren op de mobilisatiepogingen van burgers. Benadrukt moet worden dat de vragen en antwoorden een hulpmiddel zijn om voordelen, nadelen en risico's in kaart te brengen en geen checklist vormen die instrumenteel moet worden gebruikt. Een te instrumenteel en te strikt normatief gebruik van dit kader gaat voorbij aan het innovatieve karakter van de ontwikkeling van sociale media en online overheidscommunicatie. De vragen vormen een kader om een afweging te maken. Daarbij moet er ruimte zijn om ervaringen op te doen.

Belangrijk is ook om de discussie niet primair te voeren in termen van strategieën en instrumenten, maar vooral vanuit de vraag: wat is ons strategisch vermogen en welke eisen worden aan dit strategische vermogen gesteld in het licht van een aantal veranderingen in het politieke en maatschappelijke landschap? De keuze voor een bepaalde strategie wordt ook bepaald door de soort van democratische legitimiteit die beleidsmakers voor ogen hebben.

## **8.6 DRIE CASUSSEN, DRIE HANDELINGSPERSPECTIEVEN: EEN OVERZICHT IN VOGELVLUCHT**

In de paragrafen 8.2 tot en met 8.4 zijn drie centrale begrippen uitgewerkt aan de hand waarvan de opbrengsten van dit onderzoek voor de beleidspraktijk in kaart kunnen worden gebracht, namelijk (1) strategisch vermogen, (2) 'early warning' systeem en (3) strategische opties. Met deze drie begrippen kunnen we een overzicht in vogelvlucht presenteren van de drie casussen. De meerwaarde hiervan is tweeledig. Allereerst wordt het overzicht toegespitst op de drie centrale praktijkbegrippen, zodat de analyseresultaten in een beleidsrelevant kader worden geplaatst. Tevens wordt hiermee een brug geslagen naar een soort 'kennismatrix' van handelingsperspectieven, gegeven bepaalde typen contexten. De gedachte hierbij is dat elke casus een bepaald type context vertegenwoordigt.

We vatten hieronder de dynamiek van elke casus samen in één schema. In overeenstemming met de factoren waarop het strategisch vermogen moet zijn ingesteld (zie paragraaf 8.2) groeperen we onder de noemer strategisch vermogen de aard van het beleidsprobleem in de casus, de veranderende politieke en maatschappelijke constellatie, de oriëntatie van het departement op de omgeving en op internet, de verhouding politiek-beleid-communicatie en beschikbaar instrumentarium. Onder 'early warning' scharen we het inzicht in de 'nationale gemoedstoestand', de anticipatie op mogelijke mobilisatiepogingen door middel van een politieke risicoanalyse evenals de monitoring van

onderstromen in de publieke meningsvorming. Strategische opties omvatten zowel politieke en beleidsmatige als communicatieve handelingsalternatieven. Typisch politieke opties zijn onder meer:

- negeren van oppositie dan wel confrontatie;
- beelden bijstellen of beter uitleggen van beleid;
- relatiemanagement en communicatie met doelgroepen, waarbij (de uitvoering van) beleid op onderdelen kan worden aangepast;
- pacificatie en consultatie, bijvoorbeeld door het voeren van overleg of het instellen van een commissie, hetgeen kan leiden tot aanpassing van beleid;
- reframing van beleid, waarbij de hoofdlijnen van beleid in stand blijven, maar de onderbouwing ervan wordt herzien;
- open dialoog die uitmondt in een (her)ontwerp van beleid.

De belangrijkste communicatieve handelingsopties, in het bijzonder de op Web 2.0 ingestelde opties, zijn eerder in dit rapport behandeld. Daarnaast kunnen we (in samenhang met de politieke opties) noemen:

- informeren, beelden bijstellen of beter uitleggen van beleid: finetuning door maatgericht aanbieden van informatie
- relatiemanagement en communicatie met doelgroepen: fine-tuning door luisteren naar en communiceren met doelgroepen door bestuurders en ambtenaren, zowel online als off line
- mobiliseren van steunzenders in het publieke discours
- reframing en dialoog: creëren van (online) voorzieningen om commentaar te leveren op rapportages en beleidsplannen.

Naast de belangrijkste communicatieve handelingsopties die eerder in dit rapport zijn behandeld, kunnen deze en de hierboven genoemde opties gekoppeld worden aan beleidsmatige en politieke handelingsalternatieven. Ideaaltypische combinaties zijn bijvoorbeeld:

- vasthouden aan een uitgezette beleidslijn in combinatie met een actieve verantwoording op grond van een publiek belang;
- vasthouden aan een uitgezette beleidslijn in combinatie met extra, gerichte onderbouwing ten aanzien van nieuwe argumenten of argumenten die door toedoen van micromobilisaties van burgers in het publiek discours meer gewicht hebben gekregen;
- ruimte scheppen voor het ontwikkelen van een nieuwe beleidslijn door gebruik van bijvoorbeeld consultaties, dialoog en pacificatie.

## De acties tegen de 1040-urennorm

### STRATEGISCH VERMOGEN (bij aanvang casus)

- getemd beleidsprobleem, maar raakte gepolitiseerd
- geen cruciale rol van wetenschappelijke kennis
- dominante omgevingsoriëntatie OCW op institutioneel overleg met belangenorganisaties
- dominante oriëntatie op traditionele media

EARLY WARNING

- nationale gemoedstoestand: klachten over lesuitval worden opgevangen en vertaald naar strikte handhaving urennorm
- politieke risico-analyse en monitoring van onvrede op werkvloer scholen over nieuw handhavingsbeleid vinden onvoldoende plaats
- grote strategische verrassing bij OCW over snelheid en omvang van de scholierenacties

STRATEGISCHE  
OPTIES

#### *Politieke/beleidsmatige reacties:*

- staatssecretaris houdt (aanvankelijk) vast aan het beleid met steun van de Tweede Kamer
- staatssecretaris stelt vervolgens de Commissie Cornielje in: pacificatiestrategie

#### *Communicatieve reacties:*

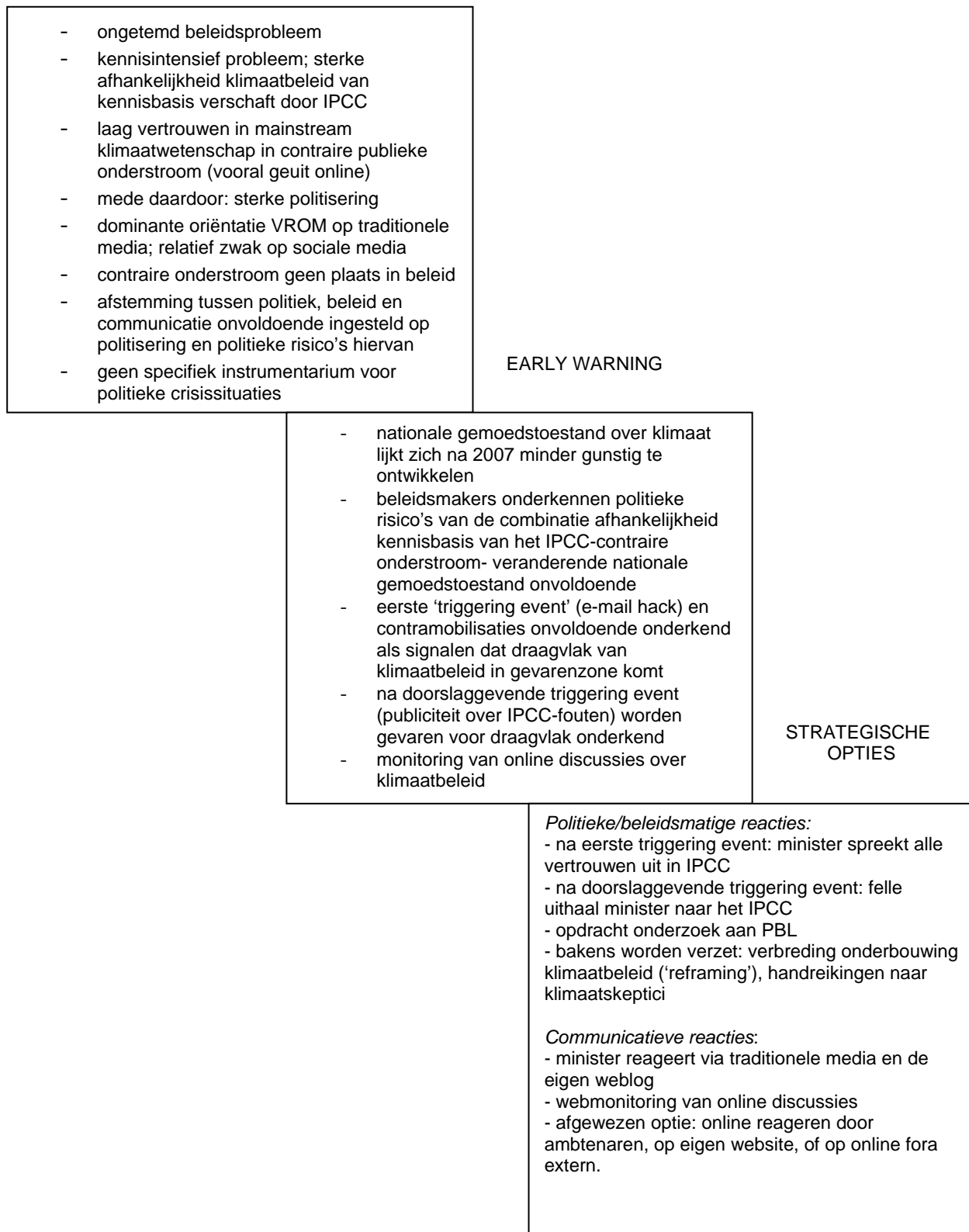
- departement worstelt met de communicatie- en overlegstrategie
- staatssecretaris reageert via traditionele media en op YouTube
- webmonitoring, inmiddels structureel om vroegtijdig te signaleren wat er speelt in de virtuele wereld op het gebied van onderwijs
- ambtenaren terughoudend in reageren online
- politici wel zichtbaarder in gesprek met scholieren (ook op Hyves)
- op departement verbetering van integratie van omgevingskennis en communicatie

We vatten de belangrijkste lessen in de volgende punten samen

1. In deze casus was geen sprake van een controversieel, maar van een redelijk tembaar probleem. De kwaliteit van het onderwijs en het bestaan van wettelijke onderwijsnormen waren immers geen onderwerp van discussie, alleen de wijze waarop invulling werd gegeven aan de norm door de onderwijsinstellingen. Wel raakten de norm en het handhavingsbeleid gepolitiseerd. Rondom de politieke besluitvorming over een strikter handhavingsbeleid heeft het ontbroken aan een analyse van de politieke risico's van dit beleid, en aan anticipatie op en signalering van onvrede op de werkvloer van de scholen.
2. De politieke en beleidsmatige reactie van de staatssecretaris kenmerkte zich aanvankelijk door vast te houden aan het beleid, met steun van de Tweede Kamer. Allengs brokkelde de steun voor het beleid in het onderwijsveld echter verder af. De staatssecretaris koos vervolgens voor een tactische terugtocht door instelling van de Commissie Cornielje die na een brede consultatieronde in zijn rapport het belang van een wettelijke norm benadrukte en voorstelde de norm aan te passen. De instelling van deze commissie bleek dus achteraf een nuttige (en klassieke) vorm van pacificatiestrategie.
3. De casus was voor het departement een wake-up call om (virtuele) geluiden van scholieren systematisch in kaart te brengen om zodoende vroegtijdig te kunnen signaleren wat er bij scholieren leeft op het gebied van onderwijs. Geluiden over wat er leeft bij scholieren waren en zijn wel in beeld bij het ministerie via bijvoorbeeld overleg met het LAKS en schoolbezoeken. De vraag is echter in hoeverre het een goed en betrouwbaar beeld heeft. OCW heeft nadien nieuw strategisch vermogen ontwikkeld in de vorm van online monitoring en behoorde op dat terrein tot de voorlopers, mede omdat dit departement in een relatief vroeg stadium is geconfronteerd met micromobilisatie waarbij sociale media een belangrijke rol hebben gespeeld.
4. Ambtenaren van het departement zijn terughoudend, als het gaat om het reageren op maatschappelijke geluiden op internet; politici zijn inmiddels, zowel face-to-face als virtueel, zichtbaarder in gesprek met scholieren, bijvoorbeeld op Hyves. In dit opzicht is een slag gemaakt in de richting van een responsieve democratie.

## Het klimaatdebat

### STRATEGISCH VERMOGEN (bij aanvang casus)





We vatten de belangrijkste lessen in de volgende vier punten samen.

1. De klimaatcasus laat zien dat 'early warning' bij complexe, ontembare beleidsvraagstukken gebaseerd moet zijn op een politieke risico-analyse. De belangrijkste politieke risico's in het klimaatdebat vloeiden voort uit de manier waarop de politiek in de loop der jaren de relatie tussen wetenschap en beleid had gelegd en de rol die zij daarbij gaf aan het IPCC. Deze risico's waren:
  - het beleid maakte zich kwetsbaar voor fouten in de wetenschap;
  - contraire wetenschappelijke inzichten met beleidsrelevantie bleven in de marge hangen;
  - het debat over de kennis werd overbelast ten koste van het politiek-normatieve debat.De politieke risico's werden in deze casus manifest in het contrast tussen de manier waarop minister Cramer zich uitte over de rol van het IPCC na de e-mail hack en na de publiciteit over de IPCC-fouten.
2. VROM koos ervoor om als ministerie alleen publiek te reageren via uitspraken van de minister, onder meer op de blog van de minister op de eigen VROM-site. De keerzijde hiervan was dat het dossier klimaatverandering in oude staat is blijven liggen. Een van de lessen die zijn getrokken is dat men op het eigen online domein actiever zou kunnen zijn geweest door bijvoorbeeld op websites waar zinvolle discussies worden gevoerd links te plaatsen naar een geactualiseerd klimaatdossier.
3. De webmonitoring werd als een geslaagd project gezien en heeft het belang van het volgen van wat op nieuwe media plaatsvindt, onderstreept.
4. In een responsieve democratie past het niet dat contraire geluiden met mogelijke beleidsrelevantie worden buitengesloten van de beleidsarena. Een van de lessen die getrokken zijn, heeft betrekking op de communicatie met klimaatsceptici. In het verleden vond deze communicatie vanuit VROM weliswaar al plaats, maar was onvoldoende blijk gegeven van een houding dat men ook echt inzicht in de standpunten van sceptici wilde krijgen.

## De Q-koorts

### STRATEGISCH VERMOGEN (bij aanvang casus)

- combinatie van een getemd en ongetemd beleidsprobleem
- kennisintensief probleem, waarbij aanvankelijk meer onbekend dan bekend is
- dominante omgevingsoriëntatie op professionals en belanghebbenden
- oriëntatie op overleg met institutionele actoren, en zijdelings op de traditionele media
- bij de ruiming is gekozen voor een crisisteam (volgens de crisisaanpak van LNV)

EARLY WARNING

- meerdere strategische verrassingen: onverwachte toename aantal q-koorts patiënten, q-koorts blijkt geen incident, ruiming blijkt toch noodzakelijk
- nationale gemoedstoestand: van lokaal, serieus maar waarschijnlijk tijdelijk probleem naar fundamentele onvrede over functioneren overheid
- vanaf het begin een kritische onderstroom, die steeds sterker wordt maar gefragmenteerd blijft
- risico-analyses zijn wel gemaakt over ontwikkeling q-koorts en aanpak ervan; probleem blijkt echter moeilijk tembaar
- dankzij het professionele monitoringssysteem is er zicht op de ontwikkelingen

STRATEGISCHE  
OPTIES

#### *Politieke/beleidsmatige reacties:*

- politisering dreigt vanaf het begin
- bewindslieden kiezen aanvankelijk alleen voor monitoring
- inzet van professionals die bij problemen, zoals de q-koorts, altijd monitoren
- later worden beleidswijzigingen doorgevoerd
- een commissie evalueert de aanpak

#### *Communicatieve reacties:*

- veel overleg met professionals, belanghebbenden en de Tweede Kamer
- later: lancering themawebsite, webmonitoring
- afgewezen optie: online reageren door ambtenaren

We vatten de belangrijkste lessen in de volgende vier punten samen

1. In de Q-koorts casus was sprake van een gecombineerd tembaar en ontembaar probleem. Het tembare element is dat iedereen onderkent dat de Q-koorts een probleem is. Ontembaar is dat er weinig kennis over de Q-koorts en over de aanpak ervan beschikbaar is. Onderzoek moet het ontbrekende inzicht geven. Ontembare aspecten zijn ook de verschillen in opvatting over de aanpak, over sommige interventies, en over de timing. Kortom, er was (te) weinig kennis, en er was normatief geen consensus over de aanpak.
2. De signalen over de Q-koorts zijn zwak en sterk tegelijkertijd. Sterk omdat de Q-koorts als zoönose een ernstig probleem is. Zwak omdat het probleem in aanvang niet heel ernstig leek te zijn. De koers die al was ingezet was monitoring. Beleidsmatig zijn wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen betreffen eerder de keuze van de oplossingsrichting dan de probleemdefinitie. Een van de belangrijkste wijzigingen is: van monitoren naar monitoren en vaccineren. Een tweede is dat naast monitoren en vaccineren ook is besloten om eenmalig een deel van de dierenpopulatie te ruimen.
3. De onderstroom van kritische geluiden over het beleid is in de loop van de tijd steeds sterker geworden. Hierbij hebben de verschillende betrokkenen niet geprobeerd om gezamenlijk op te trekken. De weerstand was gefragmenteerd. De ontwikkeling van de Q-koorts is te typeren als een veenbrand. Hierbij hebben minimaal drie factoren een rol gespeeld: het gebrek aan kennis, het aantal betrokken actoren die in deze samenstelling weinig hadden samengewerkt, en tijd. Elk is een potentiële risicofactor. De optelsom van deze factoren leidt tot een grote complexiteit en stelt zeer hoge eisen aan het strategisch vermogen van een organisatie. In deze casus deed deze optelsom zich voor.
4. Met de kennis van nu is het volgens de evaluatiecommissie Van Dijk nog steeds de vraag of een andere aanpak tot een positief resultaat had geleid. Een les is dat succes op voorhand nooit is te garanderen. Dit geldt zeker voor ontembare problemen.

#### *Handelingsperspectieven voor de beleidspraktijk*

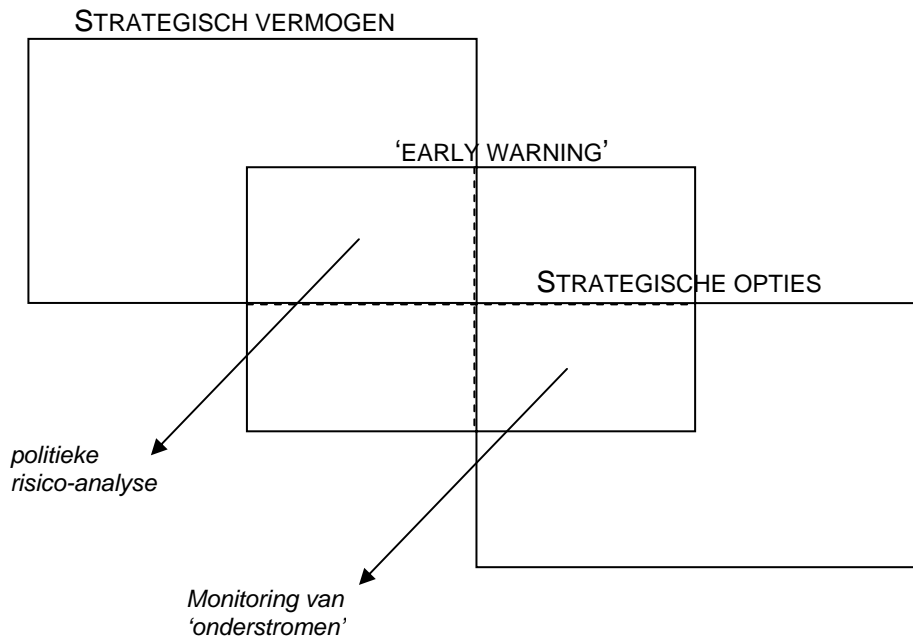
Hieronder presenteren we een kader voor beleidsmakers om (beter) te anticiperen op en om te gaan met strategische verrassingen die voortvloeien uit mobilisatiepogingen van burgers. Wederom structureren we dit kader aan de hand van de onderdelen (1) strategisch vermogen, (2) 'early warning' en (3) strategische opties.

Zoals aangegeven in figuur 3 zijn er hierbij twee verbindende schakels. De eerste is politieke risico-analyse die de koppeling legt tussen het strategische vermogen en het early warning systeem. Deze analyse moet worden gemaakt om op strategische verrassingen te kunnen anticiperen en het early warning systeem gericht in te kunnen zetten.<sup>27</sup> De tweede schakel is monitoring van 'onderstromen' in de maatschappelijke omgeving. Deze omvat webmonitoring, maar kan ook gericht zijn op communicatieve uitingen van burgers in de traditionele media of in face-to-face settings. Monitoring

---

<sup>27</sup> Het concept politieke risico-analyse is afkomstig uit de bedrijfskunde en is gericht op het identificeren van politieke ontwikkelingen die risicovol (of kansrijk) zijn voor bedrijven in de landen waarin ze activiteiten ontplooiën. Later is dit begrip geadopteerd in de politicologie (Sie Dhian Ho & Charmant in: Van Schendelen, 1994).

verbindt het early warning systeem met de strategische opties. Het stelt departementen in staat om latente oriëntaties in de publieke meningsvorming te identificeren. Op deze manier kan voorkomen worden dat departementale communicatie blijft steken in 'zenden' waarbij onduidelijk blijft of de verzonden informatie de doelgroep bereikt en het beoogde resultaat oplevert.



**Figuur 3: Kader handelingsperspectieven beleidspraktijk**

De drie casussen vertegenwoordigen elk een type context waarin bepaalde keuzes in aanmerking komen. We typeren deze contexten aan de hand van de aard van het beleidsvraagstuk dat aan de orde is. Zoals we in de voorgaande hoofdstukken hebben gedaan, hanteren we hierbij het onderscheid tussen ongetemde en getemde problemen. In de praktijk is dit onderscheid relatief en daarom is de 'kunde' om beleidsvraagstukken te typeren op zichzelf ook een element van het strategisch vermogen. Zo is één van de onderscheidende dimensies tussen getemd en ongetemd de (on)zekerheid van de wetenschappelijke kennis die aan beleid ten grondslag ligt. Als sprake is (of lijkt te zijn) van zekerheid van kennis, dan is die altijd relatief en voorlopig. We onderscheiden:

- A. *Ongetemde beleidsvraagstukken ('wicked problems')*: deze worden gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid (en dus ook controversialiteit) van de kennisbasis en door controversialiteit in normatieve uitgangspunten. Het klimaatdebat is van dit type de voorbeeldcasus.
- B. *Getemde beleidsvraagstukken*: deze worden gekenmerkt door een hoge mate van zekerheid over de kennisbasis en door consensus over normatieve uitgangspunten. De strijd speelt zich dan af over aspecten in de uitwerking of uitvoering van beleid. De strijd over de 1040 urennorm is van dit type de voorbeeldcasus.
- C. *Beleidsvraagstukken die een mengvorm van zijn 'getemde' en 'ongetemde' elementen*: er is bijvoorbeeld sprake van consensus over de normatieve uitgangspunten, maar de kennisbasis is onzeker, of getemde problemen hebben volgens sommige betrokkenen raakvlakken met vraagstukken met een bredere

reikwijdte. Hierdoor wordt het probleem op een andere wijze gedefinieerd, en worden er andere normatieve uitgangspunten en kennisbehoeften ingebracht wat betreft de aanpak. De Q-koorts is hiervan de voorbeeldcasus.

Hieronder geven we enkele aanknopingspunten die specifiek van toepassing zijn op deze typen beleidsproblemen. We gaan dus niet in op de algemeen geldende aanbevelingen die eerder in dit hoofdstuk zijn geformuleerd.

#### ***Ad A. Ongetemde beleidsvraagstukken***

##### *Strategisch vermogen:*

De kern van het strategisch vermogen bij dit type beleidsvraagstukken is dat het departement de relatie tussen kennis en beleid inricht op een manier die openingen biedt voor contraire wetenschappelijke inzichten. Bovendien moet een te sterke politisering van het kennisdebat worden voorkomen, (hoewel deze politisering in onze samenleving waarin de beschikking over wetenschappelijke kennis is gedemocratiseerd, onvermijdelijk is). Een balans kan onder meer gevonden worden door het publieke debat over de in het geding zijnde waarden te faciliteren. In deze openheid voor contraire wetenschappelijke inzichten en ruimte voor normatief debat liggen ook aanknopingspunten voor een responsieve democratie.

De politieke risico-analyse moet achterhalen welke kwetsbaarheden er zijn, bijvoorbeeld in de relatie tussen kennis en beleid, en wat de beleidsmatige en politieke implicaties hiervan kunnen zijn. Instrumentarium voor crisisachtige situaties, waarin deze kwetsbaarheden naar voren komen en worden uitgespeeld, zijn dan het sluitstuk. Als het departement bijvoorbeeld weet dat het klimaatbeleid kwetsbaar is voor (publiciteit over) fouten in de kennisbasis, dan zou men zich hierop kunnen instellen.

##### *Early warning systeem:*

Continue monitoring van de nationale gemoedstoestand is bij ongetemde beleidsvraagstukken een vereiste. Vooral op die beleidsterreinen, die sterk onderhevig zijn aan golfbewegingen in de publieke opinie, zoals het milieu. Bijzondere aandacht moet worden geschonken aan contraire onderstromen omdat die (bij wisselingen in de gemoedstoestand) de kracht van contramobilisaties door burgers kunnen versterken. De onderstroom wordt dan een bovenstroom.

In een early warning systeem worden politieke risico-analyses gericht op specifieke beleidsdossiers die de inzet van contramobilisatiepogingen kunnen worden. Naast de relevante beleidsdossiers en communicatiemedia worden ook parameters opgenomen van belangenorganisaties die met hun eventuele steun de contramobilisatiepogingen kunnen versterken. Ook wordt nagegaan welke gebeurtenissen (of type gebeurtenissen) op voorhand als potentiële triggering events kunnen worden geïdentificeerd. In het klimaatdebat kon bijvoorbeeld moeilijk worden voorzien dat een fout over het verdwijnen van de Himalaya-gletsjers het debat zou doen kantelen. Maar een politieke risico-analyse zou dit type gebeurtenis ('publiciteit over fouten in de kennisbasis van het IPCC') als een potentiële kwetsbaarheid hebben kunnen aanmerken.

##### *Strategische opties:*

Volgens de bestuurskundige theorie (Hoppe, 2010) komt voor ontembare problemen een participatieve (of 'interactieve') beleidsstijl in aanmerking. Strategische handelingsopties zijn in deze

gevallen het voeren van een dialoog en het creëren of faciliteren van virtuele beleidsgemeenschappen. In de literatuur zijn experimenten beschreven met 'collaboratieve deliberatie' met behulp van Web 2.0 technologie op het gebied van klimaat- en energiebeleid (Malone et al., 2009; Gürkan et al., 2010).

### ***Ad B. Getemde beleidsvraagstukken***

#### *Strategisch vermogen:*

Essentieel bij dit type beleidsvraagstukken is dat het departement in staat is om de signalen, probleempercepties e.d. op te vangen die leven op de 'werkvloer' van het beleid. Dit betekent voor het strategisch vermogen dat het departement niet alleen is ingesteld op institutioneel overleg met belangenorganisaties, maar ook de kanalen heeft geschapen die nodig zijn om een luisterend oor te leggen (rechtstreeks!) bij de professionals en doelgroepen waarmee het beleid tot uitvoering komt. Hierin ligt ook het belangrijkste aanknopingspunt voor een responsieve democratie.

Bij getemde beleidsvraagstukken met een hoge kennisintensiteit is het daarnaast van belang te blijven nagaan of contraire inzichten in een soort wetenschappelijke onderstroom aanwezig zijn, waaruit verontruste en eigenzinnige burgers kunnen putten. De aanwezigheid van een dergelijke onderstroom maakt een probleem niet persé ongetemd, maar wel zijn dan extra communicatieve inspanningen nodig. De (hier niet onderzochte) casus van baarmoederhalskankervaccinatie valt in deze categorie. Tegelijkertijd moet beleidsmatig aan de beschikbare wetenschappelijke inzichten geen absolute waarde worden toegekend. Wetenschap beweegt zich op de grens van weten en niet weten. Effecten van beleidsinterventies manifesteren zich altijd pas in de toekomst, waardoor er altijd een zekere mate van onzekerheid over het resultaat zal zijn.

#### *Early warning systeem:*

Monitoring van de nationale gemoedstoestand is ook bij dit type problemen in principe van belang, maar omdat de impulsen hierbij vooral afkomstig zijn van de 'werkvloer' van beleid, de ervaringswereld van doelgroepen en professionals, moet de signalering in het bijzonder hierop worden gericht. Hetzelfde geldt voor wat bij de categorie ongetemde problemen is gezegd over beleidsdossiers, communicatiekanalen en belangengroepen. Bij de getemde uitvoeringsproblemen is het bijvoorbeeld van belang attent te zijn op 'vervreemding' tussen de top van belangenorganisaties en hun achterban. Wanneer hiervan sprake is, verzwakt hun functie als externe elementen van het early warning systeem, juist ook wanneer dit beleid in de fase van uitvoering verkeert.

#### *Strategische opties:*

Bij deze vraagstukken staat het relatiemanagement centraal met de professionals en doelgroepen. In eerste instantie is een 'luisterende dialoog' toereikend; bij opkomende problemen kan deze dialoog worden opgeschaald naar de mogelijkheid van een interactieve aanpassing van beleid.

Finetuning van informatie is nodig om om te gaan met een eventuele onderstroom van 'alternatieve' kennis waaruit burgers kunnen putten.

### **Ad C. Beleidsvraagstukken met getemde en ongetemde elementen**

#### *Strategisch vermogen:*

Dit type beleidsvraagstukken is het lastigst vooraf te onderkennen. Een politieke risico-analyse is noodzakelijk om bijvoorbeeld na te gaan of een beleidsvraagstuk dat door het departement als 'getemd' wordt beschouwd door koppeling met controversiële vraagstukken met een bredere reikwijdte ongetemd kan worden. Kern is dat wordt voorkomen dat een dode hoek ontstaat wat betreft andere manieren om het probleem te definiëren. Hierbij zijn er minimaal drie potentiële risicofactoren. De eerste is kennis, een factor die al eerder is besproken. De tweede is nieuwe actoren. Hun opvattingen zijn onvoldoende bekend en hun gedrag is te onvoorspelbaar. Dit brengt per definitie onzekerheden met zich mee. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat er een ongetemd probleem ontstaat. Dit kan ook gebeuren als weliswaar bekende actoren nieuwe samenwerkingsrelaties aangaan. Hierdoor kunnen problemen ontstaan die op voorhand niet zijn te voorzien. Een derde risicofactor is tijd. De verzameling van relevante kennis door bijvoorbeeld onderzoek uit te laten voeren of de ontwikkeling en invoering van beleidsinterventie kost tijd. Tegelijkertijd staan de maatschappelijke ontwikkelingen niet stil. De risico's nemen verder toe als er geen zekerheid is over het bereikte resultaat. Als deze risicofactoren aanwezig zijn dan is er extra reden om alert te zijn. De relatie met een responsieve democratie bestaat erin dat het departement zich actief, betrokken en responsief opstelt bij het voortgaande maatschappelijke debat over die bredere vraagstukken.

#### *Early warning systeem:*

Evenals bij de getemde vraagstukken moet het early warning system in belangrijke mate zijn ingesteld op de communicatie met de professionals en doelgroepen in het veld. Zij zijn immers bij uitstek in staat om signalen te herkennen die kunnen wijzen op een patroon die de ongetemde aspecten van een probleem activeren. In dat geval kunnen wellicht tijdig maatregelen worden genomen om verdere uitbreiding van de problemen tegen te gaan.

Tegelijkertijd kan er alle reden zijn om onafhankelijk van anderen de vinger aan de pols te houden. Dit geldt zeker als een of meer van de genoemde risicofactoren in het spel is.

#### *Strategische opties:*

Relatiemanagement en communicatie met professionals en doelgroepen zijn ook bij deze categorie problemen belangrijke handelingsopties. Deze kunnen worden opgeschaald naar consultaties over aanpassing van beleid of over de keuze van specifieke maatregelen.

## **8.7 PLAATSBEPALING VAN ONLINE OVERHEIDSCOMMUNICATIE; EEN IDEEAALTYPISCHE BENADERING**

In deze paragraaf wordt de inzet van vooral de veelbelovende online communicatiestrategieën geplaatst in de departementale context. Hierbij wordt voortgebouwd op twee ontwikkelingen die eerder al zijn beschreven. De eerste zijn de ontwikkelingen in de omgeving van het departement die in dit onderzoek centraal staan. De tweede is het streven om overheidscommunicatie van de marge naar het hart van het beleid te laten verschuiven, zoals is geformuleerd door de commissie Wallage. Een van de pleitbezorgers van dit moment is Robert Wester (2010) die stelt dat meer strategische communicatie noodzakelijk is. Hierbij dient in de lijn van de recent benoemde hoogleraar Aartsen (2009) oog te zijn voor de interne relaties en communicatie.

Op basis van de onderscheiden ontwikkelingen is te stellen dat voorlichting of overheidscommunicatie is te beschouwen als een schakel tussen de overheid en de samenleving. Hierbij kan aan overheidscommunicatie (als organisatie-onderdeel) de rol worden toegeschreven als poortwachter die vooral de informatiestroom van binnen naar buiten reguleert. Of 'overheidscommunicatie' deze rol heeft en vooral moet hebben is een vraag die buiten het bestek van deze studie valt. Door overheidscommunicatie als schakel weer te geven is er een interne dimensie en een externe dimensie (de departementale omgeving) en zijn er vier ideaaltypen te construeren. De eerste is de traditionele voorlichter. Hierbij ligt het accent volledig op het staande beleid dat op een goede manier moet worden uitgelegd. Bij dit ideaaltype is de informatievoorziening eenzijdig. In het hart van het proces staan de betrokkenen die beleidsmatig en politiek verantwoordelijk zijn. De rol van overheidscommunicatie is informatie over het beleid aan derden te verstrekken. De kern is het beleid verduidelijken. Een stap verder hierbij is dat vanuit de overheidscommunicatie er een taak ligt voor actieve openbaarheid, en vergroting van de transparantie (Hajema, 2001). Kenmerkend voor deze vorm van overheidscommunicatie is dat de communicatie zowel binnen als buiten de overheid eenzijdig is. Relevante beleidsinformatie gaat naar voorlichting die de informatie vervolgens naar de omgeving zendt.

Het tweede ideaaltype is de beleidsmatige communicatiemedewerker. Hij is betrokken bij het proces van beleidsvorming en besluitvorming waarbij hij zijn communicatiekennis en -vaardigheden inbrengt. Een uitgangspunt is dat het te voeren beleid mede wordt bepaald door de mate waarin dit beleid ook aan derden is uit te leggen. Een zeer specifieke vorm van de beleidsmatige communicatiemedewerker is dat informatie en communicatie het enige beleidsinstrumentarium is, zoals bij voorlichtingscampagnes. Kern van dit ideaaltype is dat communicatiemedewerkers een eigen rol in het beleids- en het besluitvormingsproces hebben naast beleidsmedewerkers en besluitvormers. Hierbij heeft ieder zijn eigen expertise en vaardigheden die worden ingebracht. Het beste resultaat is hierbij volgens Wester (2010) te bereiken, als men zich flink met elkaar bemoeit, maar men niet op elkaars stoel gaat zitten. Binnen dit ideaaltype ligt het accent op de interne interactie tussen beleid, politiek, en overheidscommunicatie. De externe communicatie is vooral gericht op het informeren van derden.

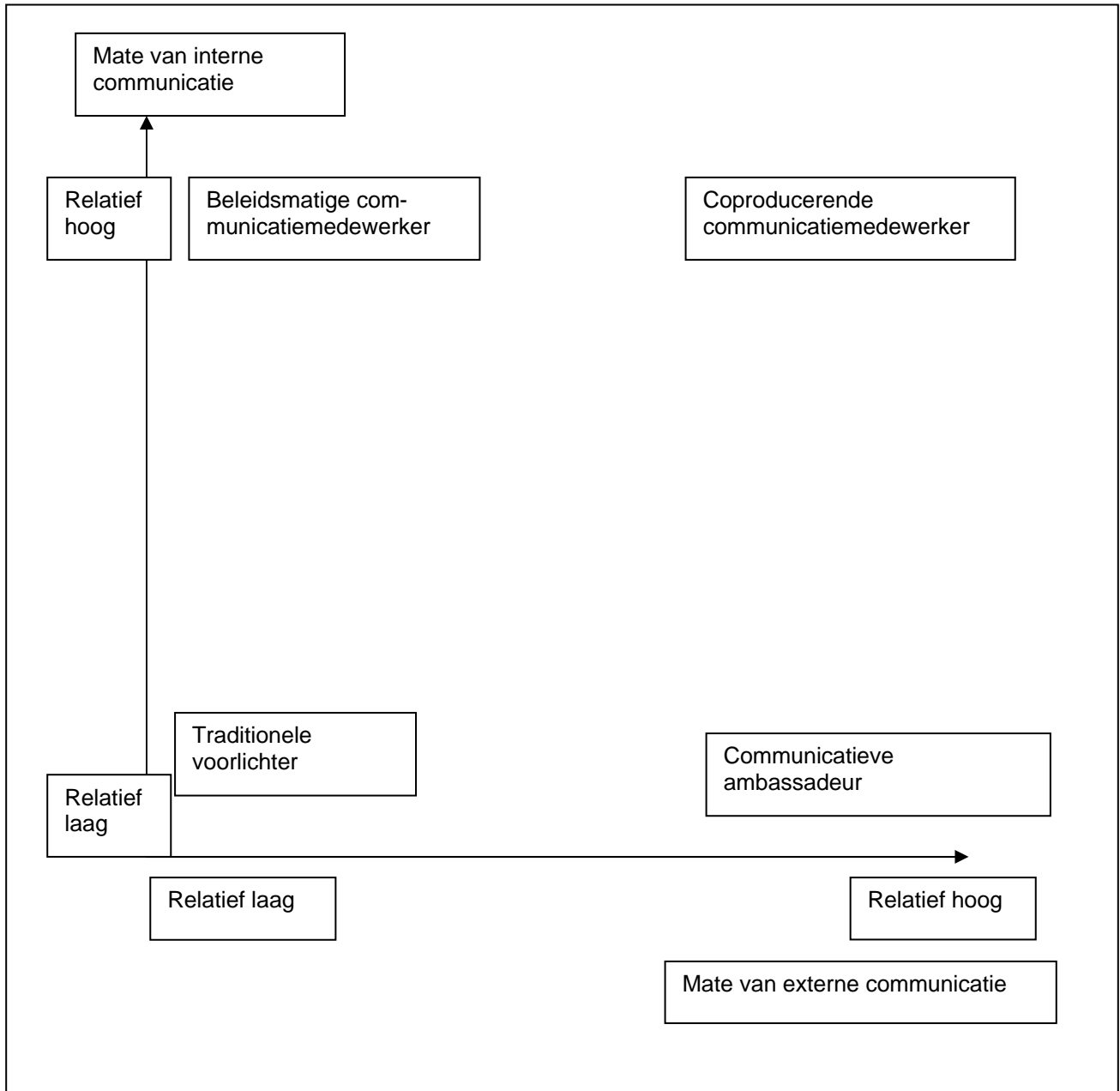
Het derde ideaaltype is de communicatieve ambassadeur. Hij is het directe aanspreekpunt van de overheid voor de buitenwereld. Uitgangspunt is veelal het staande of in ontwikkeling zijnde beleid dat concrete vragen of reacties oproept. Het schoolvoorbeeld is de persvoorlichter die vragen van journalisten beantwoordt of de beantwoording van burgerbrieven. Het accent ligt vooral op de externe communicatie en veel minder op de interne communicatie en interactie.

Het vierde en laatste ideaaltype is de coproducerende communicatiemedewerker. Dit type past in het kader van interactieve of participatieve beleidsvorming, en het responsieve democratiemodel. Hierbij zijn alle relevante actoren buiten en binnen de overheid betrokken. Wezenlijk in dit proces is dat alle denkbare vormen van communicatie kunnen worden ingezet zoals informeren, overleggen en onderhandelen. Communicatiemedewerkers kunnen hierbij een wezenlijke rol vervullen. Gegeven hun expertise kunnen zij functioneren als het spin in het informatieweb.

De vier ideaaltypen zijn schematisch te plaatsen in een twee dimensioneel vlak, dat in figuur 4 is weergegeven. De eerste dimensie is de mate waarin interne communicatie en interactie plaatsvinden en de tweede de mate van externe communicatie. De uiteinden van elk van de dimensies zijn een relatieve lage en relatieve hoge mate van onderlinge communicatie en interactie. Hierbij moet worden benadrukt dat de ideaaltypen met opzet bij de extreme waarden zijn gepositioneerd. Hierdoor komen



de verschillen beter tot hun recht. Dit geeft meer inzicht in de strategische opties die meer of minder binnen handbereik zijn. In de praktijk zullen de verschillen minder groot zijn.



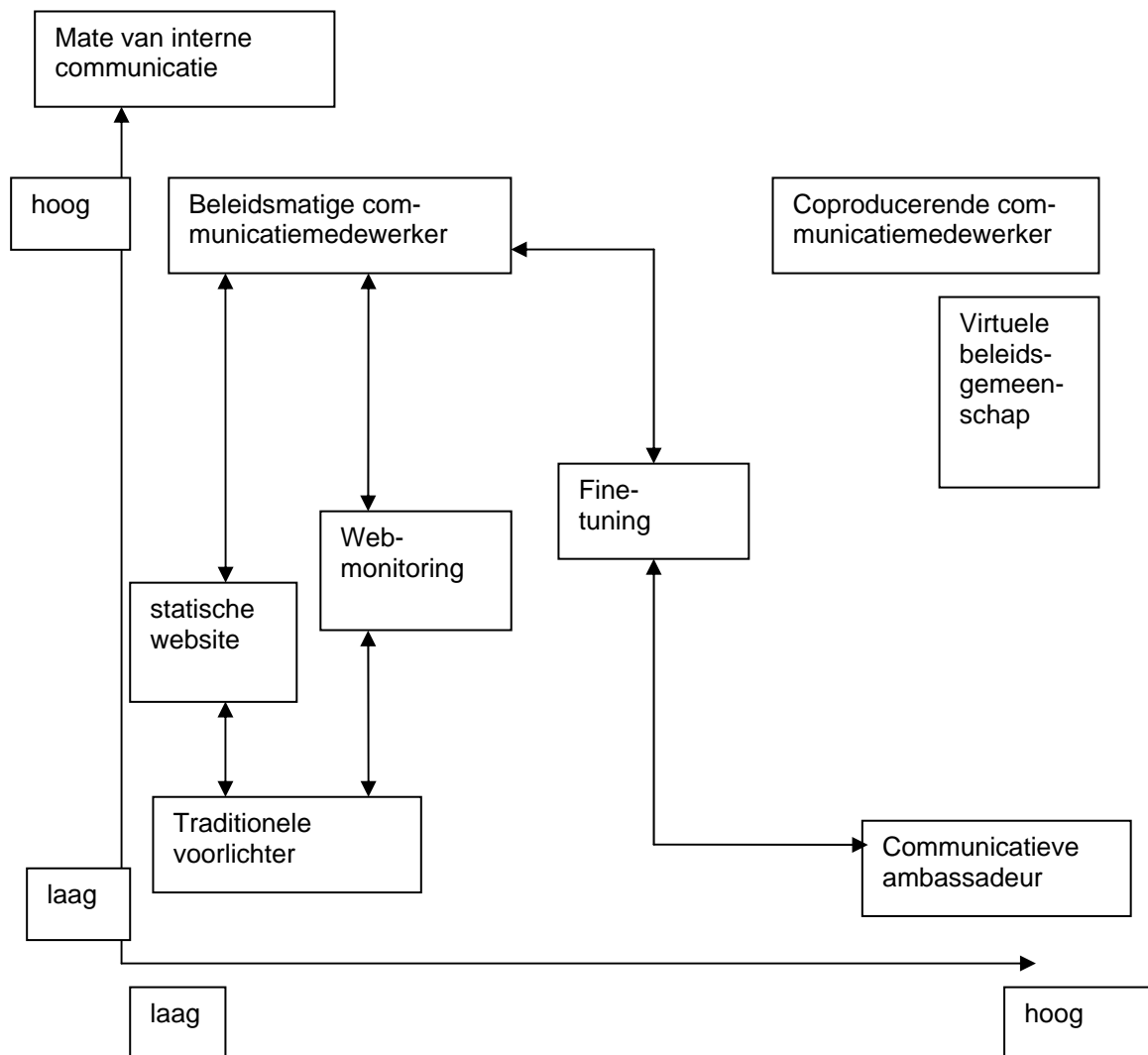
**Figuur 4: Kader handelingsperspectieven communicatie**

De figuur laat zien dat op het communicatiegebied diverse mogelijkheden zijn wat betreft de invulling van de rol van de overheidscommunicatie. Theoretisch en praktisch kan het figuur worden uitgebreid met een derde dimensie, tijd. Deze is van belang omdat de ontwikkeling en uitvoering van beleid een proces is. Hierbij is bijvoorbeeld de mogelijkheid dat in de beginperiode van het beleidsproces communicatiemedewerkers geen of een geringe rol hebben en pas later bij het proces worden betrokken. Dit is echter vooral een variant op de onderscheiden ideaaltypen in het figuur. Een geringe

betrokkenheid in aanvang betekent immers een relatieve lage mate van interne communicatie die in het verdere verloop van het beleidsproces kan worden geïntensiveerd. Dus in de loop van het proces krijgt de communicatiemedewerker meer en meer de rol van beleidsgeoriënteerde communicatiemedewerker. Overheidscommunicatie die in het hart van het beleid wil staan, vereist altijd een sterke en structurele beleidsmatige oriëntatie. Of de positie ook wordt verworven, is ook afhankelijk van de opstelling van anderen zoals beleidsmedewerkers.

De keuze voor een van de rollen kan per departement verschillen. Dit is afhankelijk van de specifieke constellatie waarbinnen een departement en de bewindspersonen functioneren. Als een koerswijziging wordt overwogen, moet dat volgens Wester (2010) gebeuren op het moment dat een nieuwe bewindspersoon aantreedt. Hij stelt dat de geloofwaardigheid van elke beleidsambitie ogenblikkelijk in de kiem wordt aangevallen als er geen overtuigende rode lijnen zijn.

In het tweedimensionele vlak zijn ook de verschillende mogelijkheden van online communicatie te plaatsen. Op deze plaats moet worden gesteld dat voor de overzichtelijkheid alleen de meest veelbelovende strategieën in de figuur zijn weergegeven.



**Figuur 5: Kader communicatie en instrumenten**

Uit de figuur blijkt dat zowel de statische website als webmonitoring dicht bij de rol van de traditionele voorlichter zijn te plaatsen. Daarbij is een wezenlijk verschil. Bij een website is er een informatiestroom van binnen naar buiten, wat aansluit bij het model van de traditionele voorlichter. Bij webmonitoring wordt informatie van buiten naar binnen gehaald. De wijze waarop de gemonitorde informatie wordt verspreid en gecommuniceerd, is bepalend of webmonitoring dichterbij staat bij de rol van de traditionele voorlichter of bij de meer beleidsmatig georiënteerde beleidsmedewerker. Dit is afhankelijk van de interne situatie. Als de informatie zonder verdere analyse intern wordt verspreid dan is er een sterke relatie met de traditionele voorlichter. De verwerking van de informatie en het eventuele gebruik ervan zijn een verantwoordelijkheid voor de ontvanger, die veelal een beleidsmedewerker is. Webmonitoring wordt meer het terrein van de beleidsmatige communicatiemedewerker als de gemonitorde informatie in samenwerking met beleidsmedewerkers wordt geanalyseerd en wordt bewerkt tot kennis die voor het beleidsproces onontbeerlijk is. Hierbij is overigens van belang dat er niet alleen oog is voor de interne prioriteiten. Om strategische verrassingen te voorkomen moet er ook aandacht zijn voor onderwerpen die misschien vanuit de beleidsmatige prioritering minder relevant zijn, maar vanuit

burgerperspectief wezenlijk zijn of kunnen worden. Immers, strategische verrassingen kunnen ook optreden als een onderwerp alleen op de maatschappelijke agenda staat. Webmonitoring is bedoeld om inzicht te krijgen in processen van maatschappelijke agendavorming.

Fine-tuning, een andere veelbelovende strategie, neemt in het vlak een centrale plaats in, omdat het accent meer op communicatie komt te liggen. Dit geldt in ieder geval voor de communicatie met de externe omgeving. Een accentverschuiving naar de interne communicatie is mogelijk maar niet noodzakelijk. Het staande beleid kan bijvoorbeeld als kader dienen waarbinnen de informatievoorziening naar de buitenwereld plaats moet vinden. In dit geval ligt het accent meer op het ambassadeursschap. Voor de volledigheid moet op deze plaats worden gemeld dat webmonitoring een voorwaarde is voor finetuning. Dit is noodzakelijk om te weten wat er speelt, zodat gericht informatie kan worden verstrekt. De virtuele beleidsgemeenschap, tot slot, is te beschouwen als de online variant van participatieve of interactieve beleidsvorming.

Elk van de ideaaltypische invullingen van de rol van communicatiemedewerker en de verschillende vormen van online communicatie zijn een optie. De keuzen in de praktijk van alledag kunnen alleen worden gemaakt in de specifieke organisatorische context waarin de communicatiemedewerker werkt.

## **8.8 NAAR EEN RESPONSIEVE DEMOCRATIE?**

Contramobilisaties van burgers tegen voorgenomen en in uitvoering genomen overheidsbeleid vormen een trend die zich in verschillende Europese landen voordoet. In de Bondsrepubliek Duitsland zagen we de protesten tegen de nieuwbouw van het centraal station in Stuttgart, tegen een door alle partijen in het parlement gesteunde onderwijshervorming in de deelstaat Hamburg en de beweging tegen de multiculturele samenleving naar aanleiding van een boek van SPD-lid en bankier Thilo Sarrazin. Opvallend is dat deze contramobilisaties worden gesteund door burgers uit 'het brede midden' van politiek en samenleving, die het gevoel hebben dat er over hun hoofden heen wordt geregeerd (*Das Parlament*, Thema: Bürgerproteste; Ursachen und Konsequenzen, 3 januari 2011, pp.1-12). Juist in dat maatschappelijke midden zijn waarschijnlijk veel 'eigenzinnige en ongekende burgers' te vinden met eigen visies en ervaringen (Van Gunsteren, 2008). Voor de politiek zijn er twee strategieën om op deze ontwikkelingen te reageren. De eerste strategie houdt in dat politici weliswaar beter moeten luisteren naar burgers, maar dat het primaat onverkort moet liggen bij de representatieve democratie. Beter naar de burgers luisteren, vooral naar de eigenzinnige en ongekende burgers, is zoals Van Gunsteren (2008, p. 115) zegt "aanbevelenswaardig, maar niet eenvoudig uitvoerbaar" want het staat of valt met de houding en verwachting waarmee dit luisteren gebeurt. Daarom kan de tweede strategie niet worden gemist. Die houdt in dat de representatieve democratie responsiever weet te functioneren, maar dat óók naar aanvullende en directere vormen van democratie wordt gezocht, waarbij burgers worden betrokken bij de vorming en uitvoering van beleid.

De casussen laten zien dat deze 'responsieve democratie' in allerlei contexten en op verschillende schaalniveau's kan worden gerealiseerd, in de context van scholen en andere maatschappelijke instellingen, op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau, en met professionals, doelgroepen en burgers die zich op een andere titel door een bepaald probleem voelen aangesproken. Het gaat dus om een *meervoudige dialoog*.

In de casussen kwamen vooral twee vormen van een responsieve democratie (en dus ook van een 'responsieve overheid') naar voren. De eerste is de communicatie met doelgroepen en professionals op de werkvloer van maatschappelijke praktijken en instellingen: een 'luisterende dialoog' om de daar levende probleemperecepties op te vangen en een dialoog gericht op aanpassing van beleid. De tweede vorm is meer gericht op de articulering en kritische toetsing van kennis en van normatieve perspectieven bij complexe beleidsproblemen, zoals energiebeleid en klimaatverandering. Hiervoor zijn argumentatieve discussies aangewezen die bijvoorbeeld door onafhankelijke derden kunnen worden gefaciliteerd.

In een responsieve democratie gaat het niet in de eerste plaats om draagvlak af te tasten of te creëren, maar om de *kwaliteit van besluiten* en daartoe te profiteren van de wijsheid die aanwezig is in de collectiviteit van de burgers (Van Gunsteren, 2006).

De combinatie van een representatieve democratie met meer directe vormen van responsieve democratie levert onvermijdelijke spanningen op. De traditionele partijendemocratie heeft een andere logica dan de democratie van de maatschappelijke dialoog. Die spanning komt bijvoorbeeld naar voren als het gaat om de rol van ambtenaren in online discussies of in de druk op bewindspersonen om aan uitgestippelde beleidslijnen vast te houden tegenover maatschappelijke oppositie. Aan politici blijft een belangrijke rol voorbehouden in het maken van gezaghebbende selecties voor beleid. Dat kan echter goed samengaan met meer uitnodigende anticipaties en reacties op initiatieven van burgers.



## BIJLAGE 1 RESPONDENTEN

- M. Augustiene. Beleidsmedewerkster, voormalig ministerie van LNV
- D. Bakx. Directie Communicatie, ministerie van OCW
- H. van den Broek. Directeur communicatie, ministerie van ELI
- M. Creij. Voormalig ministerie van LNV
- M. Crok, wetenschapsjournalist, redacteur Climategate.nl
- J. De Sain, Directeur Communicatie, OCW
- S. Duller. Directie Communicatie, voormalig ministerie van VROM.
- R. Flipphi. Directie Internationale Zaken, voormalig ministerie van VROM
- P. Frank. Directie Communicatie, ministerie van OCW
- C. Gelink, persvoorlichter directie Communicatie, voormalig ministerie van LNV
- M. Hajer, directeur Planbureau voor de Leefomgeving
- A. Idenburg, WRR
- S. Louw. Directeur Communicatie, voormalig ministerie van VROM
- T. Jans. Adviseur nieuwe media, ministerie van VWS
- B. Mackaay. Voormalig ministerie van LNV
- M. de Moor. Directie Communicatie, voormalig ministerie van VROM
- A. Paardekooper. Directie Communicatie, ministerie van OCW
- M. Pasma. Ministerie van VWS
- G. de Ruiter. Beleidsdirectie VO, ministerie van OCW
- E. Smith. Voormalig ministerie van LNV
- J. Stans. Partner Politiek Online
- M. van Tartwijk. woordvoerder staatssecretaris van OCW
- A. Timmermans. Directie Communicatie, voormalig ministerie van VROM
- T. Wallaart, eerste woordvoerder van voormalige minister van VROM

E. Weber. Partner van RMI fullserviceonderzoek

R. Wester, Berenschot

S. Wiessenhaan. Beleidsmedewerkster, ministerie van VWS

M. van Wissen van Veen, Directeur Communicatie, ministerie van Infrastructuur en Milieu



## BIJLAGE 2 LITERATUUR

Aanwijzingen Externe Contacten Rijksambtenaren (1998) Staatscourant 1998, nr. 104.

achtdagenineenweek.blogspot.com (2010). vinddatum; maart 2010

Alberts, Jaco (2006). Het milieu is in, dankzij Al Gore, NRC-Handelsblad, 4-5 december 2006.

AGD.nl (2010). vinddatum maart 2010.

Ambtenarenwet (1929). WET van 12 december 1929, houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren.

Ansoff, H.(1980) Strategic Issue Management. Strategic Management Journal, 1:2 pp. 131-148.

Ansoff, H.(1980) Strategic Issue Management. Strategic Management Journal, 1:2 pp. 131-148.

Ansoff H.I., E.J. McDonnell (1990) Implanting strategic management. New York: Prentice Hall.

BAO (2008). Besluiten BAO Q-koorts, 31 juli 2008.

Baumgartner, F., B. Jones (1993) Agendas and instabilities in American politics. Chicago: University of Chicago Press.

Baumgartner, F., B. Jones. (2002) Positive and negative feedback. Baumgartner F, and B. Jones (eds), Policy dynamics. Chicago: University of Chicago Press, pp. 3-28.

Bauman, Z. (2000) Liquid modernity. Cambridge: Polity.

bd.nl (2009) Brabants Dagblad. 7-12-2009.

Bd (2008) Brabants Dagblad. Oproep tot verzet tegen megastallen. 1-10-2008.

Beck, U. (1999) World risk society. Malden: Polity Press.

Bekke, H., J. de Vries, G. Neelen (1994). De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer, en Visserij. Samson Tjeenk Willink. Alphen a/d Rijn.

Bekkers, V. (2004) Virtual policy communities and responsive governance: redesigning online debates. Information Polity, 9:3/4 pp.193-204.

Bekkers, V., H. Beunders, A.R. Edwards, R. Moody (2009) De Digitale Lont in het Kruitvat. Den Haag: Boom.

Benkler, Y. (2006) The Wealth of Networks, New Haven: Yale.

- Bennett, L., R. Entmann (2001) 'Mediated politics: an introduction'. In: L. Bennett and R. Entmann (eds), *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Berman, E. (1997), *Dealing with Cynical Citizens*. *Public Administration Review*, nr.2, pp. 105-112.
- Bimber, B. (2003). *Information and American Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Birkland, T. (1998) *Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting*. *Journal of Public Policy* 18:1 pp 53-74.
- Boer, C. de, S. Brennecke (2009) *Media en publiek; theorieën over media-impact*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Bos, J., M. van der Veen, K. Turk (2010). *Twitter in crisiscommunicatie. Een onderzoek naar de mogelijkheden van het gebruik van twitter tijdens crises*. COT. Den Haag.
- Boulos, K., S. Wheeler (2007) *The emerging Web 2.0 social software: an enabling suite of sociable technologies in health and healthcare education*. *Health Information and Libraries Journal*, 24:1 pp. 2-23.
- Boutellier, H. (2002) *De Veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bovens, M.A.P., Derksen, W., Witteveen, W., Becker, F., Kalma, P. (1995) *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Brummett, B. (1985) 'Scandalous Rhetorics'. In: W. Elwood (ed.), *Public Relations Inquiry as Rhetorical Criticism*. Westport CT: Praeger, pp. 13-23.
- Delli Carpini, M. X., & Williams, B. (2001). *Let us infotain you: Politics in the new media environment*. In W. L. Bennett, & R. M. Entman (Eds.), *Mediated politics: Communication in the future of democracy* (pp. 160–181). New York: Cambridge University Press.
- Castells, M. (2009) *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (1996) *The information age: Economy, society and culture*. Cambridge: Blackwell Publishing.
- Castells, M. (1996), *The rise of the network society*. Cambridge: Blackwell
- Cobb, R.,C. Elder (1972) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Ciwf.nl (2010). *vinddatum maart 2010*.
- Commissie Dijsselbloem (2008) *Tijd voor onderwijs*, Den Haag.
- Commissie Cornielje (2008) *De waarde van een norm: advies van de Commissie Onderwijstijd*, Den Haag.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) *In dienst van de democratie*. Den Haag: SDU.
- Cramer, J. (2010). *IPCC moet openstaan voor kritiek*. *NRC-Handelsblad*, 12 februari 2010.
- Crok, M. (2010). *De staat van het klimaat. Een koele blik op een verhit debat*. Amsterdam: Paradigma.

deeljezorg.nl (2010). vinddatum maart 2010.

Dijk, J. van, K. Hacker (2003) 'The digital divide as a complex and dynamic phenomenon', *Information Society* 19 (4), pp. 315-326.

Dijk, J. van, M. Hanenburg en W. Pieterse (2006). Gebruik van elektronische overheidsdiensten door Nederlandse burgers in 2006. Enschede: Universiteit Twente.

Downs, A. (1972). Up and down with ecology; the 'issue-attention cycle', *National Affairs*, 28: 38-50.

Duurzameveeteelt.nl (2010). vinddatum maart 2010.

Easton, D. (1965) *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.

Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.

Frissen, P.H.A. (1996) *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.

Geenstijl.nl (2010). Outbreak: infectiegevaar op trouwerij Frans B..Vinddatum, maart 2010.

Geenstijl.nl (2010). Ze ruimen de geiten. Vinddatum maart 2010.

Gezondheidsraad.nl (2008). Brief over bijeenkomst over Q-koorts in Nederland. Gezondheidsraad, Den Haag.

GGD (2007). brief van Wijkmans, GGD Hart van Brabant aan professionals zoals huisartsen, 25 juli 2007.

Gunsteren, H. van (2008). *Bouwen op burgers. Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*. Amsterdam: Van Gennip.

Gürkan, A., L. Landoli, M. Klein, G. Zollo (2010). Mediating debate through on-line large-scale argumentation: Evidence from the field. *Information Sciences* 180: 3686-3720.

Hajer, M.A. (2009). *Authoritative governance; policy-making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.

Heath, R. and M. Palenchar (2009) *Strategic issues management*, Sage: Thousand Oaks.

Hemerijck, A. (2003) 'Vier beleidsvragen'. In: V. Bekkers en A. Ringeling (red.) *Vragen over beleid: Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma, pp. 33-48.

Hoppe, R. (2010). *The governance of problems: puzzling, powering and participation*. Bristol: The Policy Press.

Hulme, M. (2009). *Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hulpverleningsforum.nl (2010). vinddatum maart 2010

- Inspectie van het Onderwijs (2006) Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs: onderzoek naar de naleving van de minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs, Utrecht.
- Jeeninga, W., E. Vos, M. van Bon-Martens, J. van de Sande (2008). Evaluatie Q-koorts uitbraak 2007. In de GGD-regio Hart van Brabant. GGD Hart van Brabant. Den Bosch.
- Jones, B.D. and F.R. Baumgartner (2005) *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago Press.
- Keen, 2007, *The cult of the amateur*. New York: Doubleday.
- De Kerckhove, D. de (1997) *Gekoppelde intelligentie: de opkomst van de WEB-maatschappij*. Den Haag: SMO.
- Van Kersbergen, K. van en F. van Waarden (2004) "'Governance" as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy'. *European Journal of Political Research* 43, pp. 143-171.
- Korsten, A.F.A. (1979) *Het spraakmakende bestuur: een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*, Den Haag: VUGA.
- Kruckeberg, S. and K. Starck (1988) *Public relations and community; a reconstructed theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Louw, P.E. (2005) *The media and political process*. Los Angeles. Sage.
- Malone, E.L. (2009). *Debating climate change: pathways through argument to agreement*. London: Earthscan.
- Malone, T.W., R. Laubacher, J. Introne, M. Klein, H. Abelson, J. Sterman, G. Olson (2009). *The Climate Collaboratorium: project overview*. Working Paper No. 2009-03. MIT Center for Collective Intelligence, University of California.
- March, J.G. and J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Maslow, A. (1943) 'A theory of human motivation'. Psychological Review, vol. 50, pp. 370-96.*
- McCright, A.M., R.E. Dunlap (2000). *Challenging global warming as a social problem*. *Social problems*, 47 (4): 499-522.
- <http://www.megastallen-nee.nl> (2010). vinddatum maart 2010
- Ministerie van Algemene Zaken, Rijksvoorlichtingsdienst (2009) *Ondertussen...online, interdepartementale werkgroep Elders op Internet*, Den Haag.
- Neumann, W., (2005) *The impact of the new media*. In: W. Bennett & R. Entman (eds.), *Mediated Politics, Communication in the future of democracy*. New York cambridge University Press.
- NRC (2009). *Gevaarlijke geiten*. Bijlage NRC Handelsblad, 5 december 2009.
- Omroepbrabant.nl (2007). *Inwoners Herpen mogelijk ziek door geitenziekten, 2007*. Vinddatum, maart 2010.

Omt (2007a). advies 41 aan BAO. Q-koorts in Noord-Brabant. 3 oktober 2007

O'Reilly, T. (2004) The architecture of participation.  
[http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/articles/architecture\\_of\\_participation.html](http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/articles/architecture_of_participation.html).

O'Reilly, T. (2005) What is web 2.0: design patterns and business models for the next generation of software. [http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what\\_is\\_web-20.html](http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what_is_web-20.html).

Osborne, S. and K. Brown (2005) *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, London: Routledge.

Pearce, F. (2010). *The Climate Files. The battle for the truth about global warming.* Guardianbooks.

petitie.nl (2010). Stop het ruimen van gezonde geiten en schapen. Vinddatum; maart 2010

Pettinger, M.E. (2007). Introduction: power, knowledge and the social construction of climate change. In: M.E. Pettinger (ed.), *The social construction of climate change. Power, knowledge, norms, discourses.* Aldershot: Ashgate, pp. 1-19.

Pettinger, M.E. (2007a). The Netherlands' climate change policy: constructing themselves/constructing climate change. In: M.E. Pettinger (ed.), *The social construction of climate change. Power, knowledge, norms, discourses.* Aldershot: Ashgate, pp. 51-73.

Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *Evaluatie van een IPCC- klimaatrapport: een analyse van conclusies over de mogelijke regionale gevolgen van klimaatverandering*, Den Haag/Bilthoven, 2010.

Platform Communication on Climate Change, *De staat van het klimaat 2009*, De Bilt/Wageningen.

Politiek Online (2010). *Monitoring Online Discussie Klimaat.* 8 februari 2010-11 maart 2010. Den Haag.

Post,M. (2010). Q-koorts: Het waait je aan. Een evaluatie van de aanpak in Noord-Brabant. PRVMZ, 's-Hertogenbosch.

Pot, W., C.Termeer (2010). *Op eieren lopen? De grillige dynamiek van de maatschappelijke aandacht voor innovatieve veehouderijsystemen in kaart gebracht.* Wageningen Universiteit.

Putnam, R.D. (1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.

*Putnam, R.D. (2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster.

pvdD.nl (2010) Kamervragen aan de minister van VWS en de minister van LNV over de gevaren van Q-koorts voor mensen en dieren. 4-9-2007, vindplaats maart 2010.

q-koortsinnederland.nl (2010). vinddatum maart 2010.

Raad voor het openbaar bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie.* Den Haag.

raarmaarwaar.nl (2010). vinddatum maart 2010.

Reich, R. (1988) *The power of public ideas.* Harvard; Harvard University Press.

- Ringeling, A. (1990), het imago van de overheid. Den Haag: Lemma.
- RIVM.nl (2010). vinddatum maart 2010.
- RIVM, 2009a. Advies van het deskundigenoverleg. 789/ 2009 LCI/TO/mw. RIVM, 4 december 2009.
- RVD (2000). De overheidscommunicatie in vogelvlucht. Ontwikkelingen sinds de Commissie Biesheuvel. RVD. Den Haag.
- SCP, 2009. Crisis in aantocht? (P. Dekker, T. van der Meer, P. Schijns en E. Steenvoorden). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP, 2010, Continu Onderzoek Burgerperspectieven; tweede kwartaalbericht (J. den Ridder en P. Dekker). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schudson. M. (1998) The good citizen. A history of American civic life. New York etc.: The Free Press.
- Schneider, A.L. & H. Ingram (1997) Policy design for democracy. University Press of Kansas.
- Sethi, S. (1977) Advocacy advertising and large corporations. Social conflict, big business image, the news media and public policy, Lexington, MA: D.C. Heath.
- Sie Dhian Ho, M. en J.N.M. Charmant (1994), Politieke risico-analyse: concept, praktijk, evaluatie, in: Schendelen, M. P.C.H. van (1994) (red), Politiek en bedrijfsleven. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 191-210.
- Sluijs, J.P. van der, R. van Est and M. Riphagen (2010). Ruimte voor klimaatdebat. Zicht op interactie tussen, klimaatbeleid, wetenschap en media. Rathenau Instituut.
- Stanyer, J. (2006) Modern political communication. Cambridge: Polity Press.
- Straten, G.F.M., P. Siep (2009). LNV: een departement in transitie. Center for Public Innovation. Rotterdam, 2009.
- Stopruimen.hyves.nl (2009). vinddatum maart 2010.
- Sunstein, C. (2001). Republic.com. Princeton: Princeton University Press. .
- Sunstein, C. (2009). Going to extremes. Oxford: Oxford University Press.
- Teisman, G (1997) Sturen via creatieve concurrentie, *oratie*, Nijmegen.
- TK (2008a). Dierenwelzijn. Brief van de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. 28 286 nr 219. 10 juni 2008.
- TK (2009a), brief betreffende Q-koorts. Vdc 09.2247/HD. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. 3 november 2009.
- TK (2009b). brief betreffende Q-koorts. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. 9 december 2009.
- TK (2010a). Brief betreffende stand van zaken, adviezen en deskundigen. VDC. 10.939. 22 maart 2010.

TK (2010b). Brief betreffende Q-koorts, afbouw bestrijdingsmaatregelen. VDC. 10.1840. 29 juni 2010.

Visser, H., K. Vringer, Th. G. Aalbers & D. Verhue (2010). A simple method for rank ordering a large number of survey items where individual rank order random subsets. Submitted to Survey Research Methods.

VROM (2010). Minister Cramer blogt. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Young Works (2008) Digitale media, digitale politiek? Den Haag, Powerpointpresentatie, 24 april 2008

Visser, H. , Th. G. Aalbers & K. Vringer (2007). How Dutch citizens prioritize the social agenda. An analysis of the 2003, 2005 and 2006 surveys. Milieu en Natuur Planbureau, Bilthoven.

zembra.vara.nl (2009).vinddatum maart 2010.

Zijderveld, A.C. (1987) De samenleving als schouwspel. Den Haag: VUGA

zwanger.blog.nl/medisch/2008 (2008). vinddatum maart 2010.