

De integratie van communicatie in het overheidsbeleid

M.N.C. Aarts en C.M.J. van Woerkum

De eerste auteur is cultureel antropoloog en als onderzoeker verbonden aan de vakgroep Voorlichtingskunde van de Landbouwwuniversiteit in Wageningen.

De als tweede genoemde auteur is als hoogleraar verbonden aan de vakgroep Voorlichtingskunde van de Landbouwwuniversiteit in Wageningen.

Adres: Hollandseweg 1, 6706 KN Wageningen. Tel.: 08370-84904/84310

Samenvatting

Aanleiding voor dit artikel is de actuele crisis rondom de effectiviteit van het openbaar bestuur in het algemeen en van voorlichting als beleidsinstrument in het bijzonder.

De tekst handelt over communicatie gedurende het beleidsproces en de betekenis daarvan voor de acceptatie en dus de effectiviteit van beleid. Ter illustratie wordt gebruikt gemaakt van een concrete beleidsuiting: het Natuurbeleidsplan en de acceptatie ervan door agrariërs.

1. Inleiding

Hoe krijgt de overheid haar beleid gerealiseerd? Deze vraag geldt als een klassiek thema in de bestuurskunde, maar heeft zeker het laatste decennium aan belang gewonnen. De reden hiervoor is het gebleken onvermogen van de overheid om op een aantal beleidsterreinen de problemen op te lossen. De maatschappij kan door de overheid kennelijk niet zo gemakkelijk gestuurd worden. Ten dele zou dit kunnen liggen aan een minder zorgvuldige inzet van de beschikbare instrumenten, de 'tools of government'.

De effectiviteitscrisis heeft gevolgen voor het beeld dat burgers van hun overheid hebben. Ze leidt, zeker op den duur, tot een legimiteitscrisis, 'a general disillusionment with the ability of politicians' (Giddens 1989, 320). Het is daarmee niet alleen een technisch-bestuurskundig probleem, maar raakt tegelijk meer fundamentele vragen over het functioneren van onze democratie.

In de jaren tachtig heeft, althans bij sommigen, de gedachte postgevat dat voorlichting – of ruimer: communicatie – een mogelijkheid zou zijn om de effectiviteitscrisis te bestrijden. Ten aanzien van

voorlichting als beleidsinstrument groeide een zekere euforie. Winsemius gebruikte in dit verband de overbekende metafoor van de hoepel. Men kan de zweep hanteren om de doelgroep door de hoepel te laten springen (wet- en regelgeving), men kan het springgedrag stimuleren door een beloning voor te houden (subsidies). 'Zou het niet veel aardiger, effectiever en efficiënter zijn, als de doelgroep vanzelf door de hoepel sprong. Beter passend bij het tijdsbeeld ook: een terugtrekkende overheid met burgers, die verantwoordelijkheid voor eigen handelen willen en kunnen dragen? ... Het instrument daartoe heet communicatie' (Winsemius 1986, 71).

In 1988 echter verscheen het rapport 'Kosten en baten van overheidsvoorlichting' (Dekker e.a. 1988). Het waarden van de baten van overheidsvoorlichting bleek een bijzonder lastige opgave. In 1991 verscheen het rapport 'Voorlichtingscampagnes van het Rijk' van de Algemene Rekenkamer (Voorlichtingscampagnes van het rijk 1991). Daarin wordt geconstateerd dat de gevonden effecten van overheidsvoorlichting schril afsteken bij de veelal ambitieuze doelstellingen. Kennelijk is het rendement niet gegarandeerd. De euforie rondom het instrument voorlichting lijkt voorbij.

Moet daarom dit instrument weer terug in de kast en worden beperkt tot de taken zoals die in de jaren vijftig of zestig voor voorlichting werden voorzien? Voorlichting kreeg in deze jaren een bescheiden rol toegeedeeld. Pas in het rapport 'Openbaarheid openheid' van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (1970) vinden we nieuwe impulsen, zoals de actieve stimulans tot een beter functionerende democratie ('inspraak'). In 1984 komt daarbij de 'instrumentele voorlichting', die tot doel heeft kennis, houding en/of gedrag te beïnvloeden (Rapport van de Werkgroep Heroriëntering Rijksover-

heid). Deze laatste impuls heeft de weg vrijgemaakt voor talloze campagnes, die juist op dit moment, onder anderen door de Rekenkamer, aan kritiek worden blootgesteld.

Tegelijk zien we vanuit een discipline als de bestuurskunde of de rechtswetenschap een groeiende interesse voor communicatieve verschijnselen. Een belangrijk trefwoord is hierbij 'acceptatie' van beleid. Onder beleidsacceptatie verstaan wij een interpretatie van beleidsbeslissingen die leidt tot een bereidheid daarop te reageren volgens de intenties van beleidsmakers. Dit kan leiden tot een door het beleid gewenste reactie (ander gedrag), maar dit is niet gegarandeerd, omdat ook andere factoren daarbij een rol spelen, zoals de mogelijkheid om het gevraagde gedrag te vertonen. Later zullen we onze visie op acceptatie uitvoeriger bespreken.

Regels die niet geaccepteerd worden, zijn alleen met handhaving af te dwingen. Dit is een kostbaar middel, omdat het gedrag dat zo ontstaat niet zelden afhankelijk blijft van controle. Het zou prettiger zijn als een individu vanuit zichzelf en duurzaam tot ander gedrag kwam. Bewust door de overheid georganiseerde communicatie zou hier mogelijk een renderend instrument zijn. Met communicatie valt het percentage van burgers dat vanuit zichzelf aan een regel wil tegemoet komen mogelijkerwijze te vergroten. Ook Hoogerwerf c.a. wijzen op het bewust inzetten van voorlichting ter wille van een betere acceptatie (Hoogerwerf e.a. 1993). Verder stellen zij dat op talloze punten een meer expliciete en beargumenteerde beleidsbepaling in de richting van de burger acceptatie kan verhogen.

Dit laatste wijst al op een opvatting van het contact tussen overheid en burger die verder gaat dan voorlichting. Wij willen hieronder deze brede benadering volgen. Onder communicatie rekenen we niet alleen voorlichting, maar alle signalen die over en weer tussen overheid en burger worden uitgewisseld, waarbij we ons rekenschap moeten geven van de condities waaronder dit gebeurt, te weten de sociaal-culturele context, waardoor signalen op een bepaalde wijze worden geïnterpreteerd, de bestaande relatie tussen overheid en burger, en de communicatieve voorgeschiedenis. De uitdaging is overheidscommunicatie zodanig te organiseren dat zij niet alleen een taak heeft in de uitvoeringsfase van het beleid, maar ook een zinvolle bijdrage levert aan

de totstandkoming van breed gedragen beleidsbeslissingen. Niet zelden is beleid gebaseerd op impliciete uitgangspunten waarvan het de vraag is of er een draagvlak voor is in de samenleving (Aarts en Van Woerkum 1992). Het lijkt ons niet alleen de taak van de voorlichter om deze uitgangspunten expliciet te maken en uit te dragen, maar ook om, door middel van communicatie, (groepen) onderdanen een bijdrage te laten leveren aan de ontwikkeling van uitgangspunten die steunen op een draagvlak in de samenleving. Wanneer dat niet het geval is, zal communicatie als instrument ter uitvoering van het beleid weinig effect sorteren. Zoals van den Heuvel (1993) stelt: 'In onze sterk gedemocratiseerde samenleving willen burgers begrijpen waartoe maatregelen dienen, verplichtingen worden opgelegd en offers gevraagd. De overheid moet zich steeds beter legitimeren, de zin en noodzaak van maatregelen uitleggen en verdedigen' (Van den Heuvel 1993).

Het gaat hier in feite om niets anders dan de klassieke taak van overheidsvoorlichting: het uitleggen en verklaren van beleid, maar dan wel in een actieve opvatting. Burgers moeten niet alleen bediend worden vanwege hun recht op informatie, maar ook vanwege de noodzaak dat ze bij het beleid worden betrokken, om dit beleid te optimaliseren en – via een sociaal leerproces – daarvoor meer begrip te verwerven.

In dit artikel zullen we eerst ingaan op acceptatieprocessen. Vervolgens zullen we aan de orde stellen hoe communicatie van invloed is op deze processen. Hoe een communicatieve invalshoek tot een specifieke analyse van beleidsprocessen leidt, zullen we illustreren aan de hand van een case: de acceptatie van het Natuurbeleidsplan door agrariërs.

2. Acceptatieprocessen

Acceptatie hebben we hierboven beschreven als een interpretatie van beleidsbeslissingen die leidt tot een bereidheid om daarop volgens de intenties van beleidsmakers te reageren. Daarmee kiezen we een definitie in de lijn van Potman. Voor hem is acceptatie 'de houding (het geheel van cognities en effecten) van een individu ten opzichte van het beleid, die gebaseerd is op zijn oordeel tegenover het beleid (bestaan, vormgeving, inhoud en effecten) in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, ver-

wachtingen, doeleinden, belangen of positie' (Potman 1989). We kiezen niet voor de definitie van Hoogerwerf c.a. Voor hen is acceptatie van beleid 'een positieve of neutrale opvatting, houding en/of gedraging van een direct of indirect bij het beleid betrokken persoon of groepering ten aanzien van de inhoud van dat beleid' (Hoogerwerf e.a. 1993, 10). In deze definitie komt ook 'gedraging' voor als een mogelijk criterium van acceptatie. Op zichzelf is dit een volstrekt verdedigbare optie. Nadeel is wel dat acceptatie als concept nogal heterogeen wordt. Het beleid welgevallige gedragingen kunnen het gevolg zijn van dwang en niet van een legitieme gezagsuitoefening op vrijwillige basis. Omgekeerd behoeft een positieve houding niet altijd tot adequaat gedrag te leiden. De problematische relatie tussen houding en gedrag is een bekend onderwerp in de sociale psychologie. Factoren zoals de veronderstelde eigen effectiviteit om het gedrag te vertonen, eerder (gewoonte)gedrag en de normen van de sociale omgeving zijn hier onder andere op van toepassing (Van der Pligt en De Vries 1991). Om deze redenen koppelen wij houding en gedrag liever los en beperken we ons tot datgene wat aan vrijwillig gedrag ten grondslag kan liggen.

Nu is elk beleid een reactie op een bepaald maatschappelijk probleem. Men kan – parallel aan het beleidsproces – acceptatie onderverdelen in een aantal momenten:

1. acceptatie van de bestuurlijke probleemdefinitie
2. acceptatie van het ingrijpen van de overheid en wel nu
3. acceptatie van de hoofdlijnen van een bepaald beleid
4. acceptatie van de maatregelen zelf en wel van de mate waarin deze:
 - a. effectief zijn voor de oplossing van het probleem
 - b. realistisch zijn, inpasbaar in de dagelijkse routine of in concrete situaties
 - c. rechtvaardig zijn, gezien ook de lasten die anderen moeten dragen.

Uiteindelijk zou men kunnen zeggen, gaat het de overheid om acceptatie van de maatregelen. Voor daadwerkelijke probleemoplossing is dit moment immer cruciaal. De andere momenten zijn echter zeker van belang. Het is in dit verband zinvol een

onderscheid te maken tussen een beredeneerde acceptatie en een niet-beredeneerde acceptatie.

Bij een extreem niet-beredeneerde acceptatie reageert een burger op beleidsbeslissingen op grond van niet-inhoudelijke prikkels. Naar analogie van het model van Petty en Cacioppo zouden we kunnen spreken van perifere prikkels (Petty en Cacioppo 1986). Het kan dan gaan om emotionele boodschappen ('ik moet offers brengen want het milieu gaat eraan'), om de charismatische uitstraling van een politicus of om de invloed van een overheid als gezagsdrager danwel als representant van een democratisch systeem ('ik doe dit omdat de overheid dit wil' of: 'ik doe dit omdat dit nu eenmaal zo door de Kamer is besloten'). Op grond van Petty en Cacioppo zou men de hypothese kunnen stellen dat deze reacties vluchtiger zijn en daarmee (1) minder gedragsvoorspellend, (2) minder bestand tegen contra-informering en (3) minder duurzaam. Dit geldt mogelijkwijze voor de effecten van emotionele boodschappen al dan niet verpakt in Postbus 51-spotjes, of van charismatisch leiderschap, bij wisseling van de politieke macht. Voor de reacties die gebaseerd zijn op het gezags-kenmerk van de overheid of op de democratische legitimering is de geringere duurzaamheid minder waarschijnlijk.

Hoe dan ook, voor een duurzame acceptatie is het vaak wenselijk als ook de andere momenten met een zekere diepgang worden beleefd. Het is de vraag onder welke condities dit gebeurt. Burgers moeten daarvoor niet alleen 'calculeren' volgens een individueel puur pragmatisch kosten-batenprincipe, maar ook redeneren in de zin van meedenken over het maatschappelijke probleem in zijn volle omvang en hoe dit (mede via de overheid) opgelost kan worden. Dit vergt, Petty en Cacioppo volgend, (1) een bijzondere motivatie en (2) een bepaald vermogen om een en ander te begrijpen. We weten onvoldoende omtrent de motieven van een actieve staatsburger om zich te (laten) informeren en een oordeel te vormen over allerlei maatschappelijke vraagstukken en hoe de overheid hiermee omgaat. De 'ideale staatsburger' is een fictie. Vaak zullen persoonlijke belangen een rol spelen in de wijze van omgaan met informatie, wat leidt tot een onvolledige en mogelijk vertekende oordeelsvorming en bijgevolg tot een acceptatie die gekleurd is door het individuele belang. Ook het vermogen om de infor-

matie te verwerken speelt onvermijdelijk een rol. De overheid gaat (officieel) met problemen om volgens een aan de wetenschap ontleend model, wat in beleidsnota's expliciet wordt gemaakt. Deze denktrant vereist nogal eens veel voorkennis en de vaardigheid om vele factoren in ogenschouw te nemen. Zonder een goede opleiding valt veel beleid heel moeilijk te volgen en kan men bijgevolg ook moeilijk van een beredeneerde acceptatie spreken. Zelfs bij een populair thema als de zure-regenproblematiek mag men vrezen voor een goed begrip in brede kringen, hoe wenselijk dit ook mag zijn.

Belangrijk is het gegeven dat een beredeneerde acceptatie tot een maatschappelijke discussie kan leiden. Niet-beredeneerde acceptatie heeft uiteraard ook sociale gevolgen, met name als daaruit (zichtbaar) gedrag volgt. Maar als argumenten kunnen worden uitgewisseld, wordt een sociaal leerproces én waarschijnlijker én produktiever. We raken hier aan de informele democratie, de talloze gesprekken tussen burgers in hun rol als homo politicus, die het wortelstelsel vormen voor de formele democratie, die zichtbaar aanwezig is in speciale politieke organisaties of in vertegenwoordigende lichamen.

Het streven naar beredeneerde acceptatie heeft derhalve naast een meer duurzaam effect (bij een positieve uitkomst) ook een gunstige invloed op het democratisch gehalte van een samenleving. In dit opzicht is de kritiek op de Postbus 51-spotjes, die weinig ruimte bieden aan enige argumentatie, als kernmedium bij instrumentele overheidsvoorlichting zeker te rechtvaardigen.

3. Communicatie

Jarenlang is het denken over overheidscommunicatie beheerst geweest door vraagstukken rond de overheidsvoorlichting. Dit strookte met een nogal beperkte opvatting van communicatie, die berustte op een metafoor van (symbolisch) transport. Daar waar een herkenbare zender met een boodschap via een medium een ontvanger wil bereiken, is er sprake van communicatie. De metafoor past uitstekend bij een andere metafoor, die van de overheid als regelaar, als centrale probleemoplosser in de maatschappij, die vanuit één punt via een uitgekiend instrumentarium, waaronder voorlichting, de maatschappij bestiert. Voorlichting past uitstekend bij

deze opvatting. Ten dele was het transport bovendien letterlijk. Folders werden vanuit Den Haag naar gemeenten e.d. verspreid.

Er zijn vele bezwaren in te brengen tegen dit model van communicatie. Een belangrijk nadeel is dat de eigen activiteit van de te bereiken partij, niet toevallig 'ontvanger' genoemd, onvoldoende ruimte krijgt. Om deze reden spreekt Witteveen van een alternatief model dat aan de interpreterende 'ander' een veel grotere autonomie toekent (Witteveen e.a. 1992). Zoals de lezer van een roman vaak zijn eigen verhaal construeert op grond van het materiaal dat de auteur hem levert, met niet door de auteur te bevoeden associaties en verbeeldingsprocessen, zo construeert een gebruiker als het ware zijn eigen boodschap, op grond van zijn eigen wereldbeeld. In de communicatiewetenschap zijn er vele pogingen gedaan om de activiteiten van de 'tweede partij' op te waarderen onder titels als 'the obstinate audience' (Bauer 1971), de 'sense making approach' (Dervin 1981) of meer recente constructivistische benaderingen (Leeuwis 1993).

Een ander bezwaar is het gebrek aan contextualiteit dat de transport-metafoor in zich heeft. Communicatie wordt daarbij gezien als een geïsoleerde activiteit die op zichzelf, als een bijna technisch proces, te analyseren zou zijn. We willen een drietal problemen hieromtrent behandelen. Deze problemen zijn nauw met elkaar verbonden. Het onderscheid is vooral analytisch.

a. Op de eerste plaats wordt zo voorbijgegaan aan het seriële karakter van communicatie. Eén bepaalde communicatieve activiteit is slechts goed te begrijpen wanneer we deze zien als een onderdeel van een reeks. Enerzijds is zo'n activiteit het gevolg van wat eerder plaatsvond. Anderzijds wordt geanticipeerd op wat in de toekomst plaats kan vinden.

Bij de bestudering van overheidscommunicatie in relatie tot acceptatie is een goed zicht op eerdere contacten zeer wenselijk. Een belangrijke factor is daarbij de mate van contact. Als tijdenlang niet of nauwelijks over een thema is gerept en – bij een snelle opeenvolging van beleidsbeslissingen – plotseling een informatiegolf op de burger afkomt, kan gemakkelijk een discrepantie ontstaan tussen een feitelijk en wenselijk niveau van acceptatie. We zouden van een tempo-probleem kunnen spreken.

De overheid bepaalt niet zelden de momenten van haar keuzes op grond van eigen politiek-bestuurlijke criteria. Haar context is echter niet de context van de burger. Hoogerwerf stelt dat in beleidsprocessen twee tijdsindelingen domineren: dat van het jaarritme van de begroting en van de periodieke verkiezingen (Hoogerwerf 1989). Zo is het Natuurbeleidsplan relatief geruisloos de Tweede Kamer gepasseerd omdat het politiek klimaat voor een thema als natuur op dat moment vrij gunstig was. Over het plan is binnen de samenleving niet of nauwelijks gecommuniceerd totdat voor bepaalde doelgroepen, waaronder de boeren, de gevolgen van het inmiddels bekrachtigde plan doordrongen. De burger vraagt om een vorm van continuïteit, een opbouw van de communicatie, die wellicht heel anders in de tijd is georganiseerd.

Een andere factor is de wijze waarop dit contact plaatsvond, met name hoe interactief het contact was. Bij veel interactiviteit kan de beleidsbeslissing beter zijn afgestemd op de rationaliteit van de burger en kan anderzijds bij die burger eerder een leerproces zijn opgetreden, waardoor de visie op het probleem en op de oplossingen mee is ontwikkeld. Dit hoeft overigens niet automatisch tot meer acceptatie te leiden.

De interactiviteit kan meer of minder zorgvuldig zijn georganiseerd. Van een onzorgvuldig georganiseerde interactie is sprake als de beleidsintenties niet helder (kunnen) worden gecommuniceerd en de beïnvloedingsmarges van de zijde van de burger onduidelijk zijn. Bij voorbeeld wanneer niet duidelijk is of de georganiseerde contactavond het karakter van een voorlichtingsbijeenkomst of van een gelegenheid tot inspraak heeft. Bij zeer beperkte marges dreigt overbenutting van het interactie-instrument en raken bij inspraakacties de zalen gaandeweg het proces leger en leger. Een onverschillige of zelfs negatieve houding van een groep onderdanen ten opzichte van nieuw georganiseerde (interactieve) overheidscommunicatie kan mede vanuit een dergelijke voorgeschiedenis worden begrepen.

b. Op de tweede plaats wordt bij een te grote nadruk op het communicatieproces als een autonoom gebeuren het betrekkingproces te veel genegeerd. Daaronder verstaan we de relatie tussen zender en (toch maar weer) ontvanger. Een communicatieve

uiting kan nooit los gezien worden van de relatie zoals die bestaat. Anders gezegd: met elk contact wordt een relatie opnieuw gedefinieerd, is er sprake van een naar elkaar toegroeien of juist van verwijdering, waardoor een volgend contact weer in een bepaalde (relationele) context verloopt, etcetera. Zo is de relatie tussen overheid en boeren, als vertrekpunt voor de interactie over natuurbeleid, de resultante van voorgaand en momenteel beleid voor boeren. Het natuurbeleid en de presentatie daarvan zullen de huidige relatie dan weer verbeteren of juist verslechteren.

Aspecten van een relatie zijn onder andere de wijze waarop men elkaar waarneemt: als tegenstander (bij conflicten), als strateeg (bij onderhandelingen) of als partner (bij consensus). Tussen deze drie momenten kunnen verschuivingen optreden, mede doordat de ene partij voor een gewijzigde definitie opteert en de andere partij uitnodigt daarop in te gaan. Verder spelen ook allerlei andere beeld-elementen een rol. Ziet men elkaar als sterk of zwak, als geloofwaardig of ongeloofwaardig, als open of gesloten, als actief of passief? Beeldonderzoek is sinds enige jaren in de mode en veel organisaties van openbaar bestuur kennen hun beeld op grond van dit onderzoek, althans ze bezitten de antwoorden op de door hen gestelde vragen. Beeldonderzoek is een onderdeel van een communicatiestrategie die vanuit goede betrekkingen wil starten en daarvoor de voorwaarden wil scheppen. Deze liggen overigens slechts zeer ten dele op het puur communicatieve vlak. Ook overig beleid moet op zijn merites worden bekeken waar het gaat om de consequenties voor het imago (Janmaat en Van Woerkum 1991).

c. Op de derde plaats is de transport-metafoer, met de ontkenning van de contextualiteit van communicatieprocessen, debet aan het risico van individualisering. Inderdaad wordt een boodschap door een individu ontvangen, met bepaalde predisposities, zoals zijn of haar voorkennis, interesse of houding. Maar deze kenmerken zijn onvoldoende op hun belang te waarderen als we ze niet in het licht zien van de sociaal-culturele omgeving.

Belangrijk daarbij is het inzicht dat de genoemde predisposities niet spontaan in individuen aanwezig zijn, maar gevormd worden in talloze interacties

met medeburgers. Het alledaagse discours over bij voorbeeld milieuproblemen is verreweg de belangrijkste vorm van milieucommunicatie en de invloed van overheidscommunicatie kan slechts begrepen worden als we deze relateren aan het informele gesprek. Wanneer de gesprekken niet veranderen, wanneer daar bepaalde thema's en/of argumenten niet doorklinken, heeft communicatie vanuit een officiële bron ook weinig sturingspotentie.

In dit licht is het interessant te zien in welke mate overheidscommunicatie overlapt met de informele communicatie tussen burgers. Nogal eens valt te bespeuren dat groepen van actieve staatsburgers met een bepaalde wijze van thematiseren penetreren in politieke discussies en vervolgens beleidsbeslissingen beïnvloeden. Het beleid dat aldus tot stand komt wordt niet zelden van toepassing verklaard op hele andere groepen van burgers, die we onderdanen noemen. Dit onderscheid vinden we al verwoord in het rapport Openbaarheid Openheid van de zgn. commissie-Biesheuvel. Bij groepen van onderdanen bestaat nogal eens een andere rationaliteit dan bij groepen van actieve staatsburgers. Zo heeft de fietsersbond ENFB waarschijnlijk weinig gevoel voor de dieper liggende motieven van automobilisten om voor autogebruik te kiezen, ook waar dit onwenselijk is. Een door milieu-organisaties geïnspireerd beleid is in terminologie en argumentatie zelden adequaat als we dit bezien vanuit de te veranderen doelgroep. De sociaal-culturele omgeving van de onderdaan moet daarom de volle aandacht krijgen.

Bij overheidscommunicatie dienen we dus af te stappen van de beperkte visie op communicatie, zoals die in de transport-metafoor tot uitdrukking komt. Het seriële karakter van communicatie, het betrekkingaspect en de sociale omgeving waarin informeel gecommuniceerd wordt over bepaalde thema's dienen we in de analyses te verdisconteren. Duidelijk zal hiermee zijn dat we met een 'betere communicatie' niet alleen of zozeer doelen op een effectievere overdrachtstechniek. Ook de inhoud van de boodschap, het werkelijke beleid, komt nadrukkelijk aan de orde.

Met deze verbrede opvatting van overheidscommunicatie willen we kijken naar een case, waarin de acceptatie van beleid een probleem zou kunnen vormen en waarin communicatie derhalve veel aan-

dacht behoeft. We kiezen daarvoor de acceptatie van het Natuurbeleidsplan door agrariërs.

4. De interpretatie van het Natuurbeleidsplan door agrariërs

In het Natuurbeleidsplan (1990) heeft de overheid het voorgenomen natuurbeleid voor de komende dertig jaar neergelegd. Het uiteindelijke doel van het plan is: 'duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden in Nederland' (Natuurbeleidsplan 1990, 36). Het begrip duurzame ontwikkeling houdt een ontwikkeling in die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeftes te voorzien (Natuurbeleidsplan 1990, 36). Het centrale thema van het plan is de ontwikkeling van een ecologische hoofdstructuur, een samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te onderhouden ecosystemen.

Om het uiteindelijke doel van het Natuurbeleidsplan te kunnen bereiken zal binnen de samenleving een draagvlak voor natuur(beleid) gecreëerd moeten worden. Als gebruikers van het buitengebied zullen in het bijzonder agrariërs ertoe aangezet moeten worden de mogelijkheden ter vergroting van natuurwaarden op bedrijfsniveau te benutten (Natuurbeleidsplan 1990, 182). De overheid heeft hiertoe een aantal concrete maatregelen geformuleerd, waar agrariërs in principe vrijwillig op in kunnen gaan. Communicatie wordt naar voren gebracht als een belangrijk instrument om boeren aan te zetten tot natuurvriendelijk handelen.

Inmiddels valt te constateren dat het Natuurbeleidsplan en de invulling daarvan in het hele land grote acceptatieproblemen oproepen bij het landbouwbedrijfsleven. De vraag is waarom. Dit bespreken we aan de hand van de verschillende momenten van het proces van acceptatie van beleid zoals beschreven in paragraaf 2. Door middel van een kwalitatief communicatie-wetenschappelijk onderzoek hebben we geprobeerd inzicht te krijgen in de processen van communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid. Met zestig boeren in Nederland is een gesprek gevoerd over natuur en natuurbeleid in hun omgeving, de manier waarop

hun besluitvormingsprocessen plaatsvinden en de communicatie over deze zaken (Aarts, Van Woerkum en Janmaat 1994). De verschillende momenten van acceptatie vormden een belangrijk conceptueel kader voor het onderzoek. Een en ander is gebaseerd op uitspraken van de geïnterviewde boeren. Nu en dan geven we achtergronden weer die een bijdrage leveren aan de essentie van het verhaal. Het gaat erom te achterhalen hoe boeren de problematiek van natuur en landschap, het doel van het Natuurbeleidsplan, de verschillende beleidsvoorstellen en de voorgestelde maatregelen ten behoeve van natuur en landschap interpreteren en op grond daarvan handelen. Kortom, een beschouwing vanuit een voorlichtingskundig perspectief.

4.1 Acceptatie van de ernst van de situatie – In het Natuurbeleidsplan wordt de problematiek van natuur en landschap als volgt beschreven. De huidige toestand van natuur en landschap geeft reden tot ongerustheid. Er is sprake van een ernstige achteruitgang van het aantal plante- en diersoorten in ons land. De achteruitgang van de natuur is vooral zo ernstig vanwege het hoge tempo waarin dit geschiedt. Wat betreft het landschap vindt een niet gewenste nivellering plaats van landschappelijke kwaliteiten. De schaalopbouw van ons land wordt steeds uniformer. Wanneer geen actief natuurbeleid gevoerd gaat worden, zal de natuur alleen maar verder achteruit gaan (Natuurbeleidsplan 1990).

Voor het voorgestelde natuurbeleid ten behoeve van het behoud en de ontwikkeling van natuur worden in het Natuurbeleidsplan de volgende argumenten naar voren gebracht. Men spreekt over de natuur als schaars goed waarvan het waardebeseft toeneemt. Men noemt de natuur als object van vrijetijdsbesteding of als achtergrond van recreatieve activiteiten. Als zodanig zijn natuur- en landschapswaarden ook economisch van belang. 'Hun aanwezigheid is een voorwaarde voor een aanzienlijk deel van de toeristische bestedingen.' Daarnaast wordt bij grote groepen van de bevolking, los van het nut dat de natuur voor de mens kan opleveren, een bewustwording waargenomen ten aanzien van de intrinsieke waarden van de natuur. De toenemende ethische betrokkenheid bij het lot van bedreigde diersoorten is hier een voorbeeld van. Naast schoon water, schone lucht en een schone bodem heeft de

leefomgeving van de mens ook natuur- en landschapswaarden en wilde plante- en diersoorten nodig. Door toenemend inzicht in de gevolgen van de aantasting van tropische regenwouden, wetlands, verontreiniging van de zeeën en dergelijke worden ook ecologische motieven voor natuurbeleid aangevend. Ten slotte noemt men, in verband met de ontwikkelingen op biotechnologisch gebied, de genenreservoirfunctie van de natuur (Natuurbeleidsplan 1990).

De vraag is of boeren op grond van bovenstaande argumenten de ernst van de situatie zullen onderschrijven. In hoeverre vinden boeren dat natuur en landschap bedreigd worden? Van belang lijkt welke invulling zij geven aan het begrip natuur.

Uit een aantal empirische onderzoeken is gebleken dat boeren doorgaans een andere invulling geven aan het natuurbegrip dan bij voorbeeld natuurorganisaties of de overheid (zie Katteler en Kropman 1983; Bots 1989; Benthem 1989). Zo constateerden Katteler en Kropman (1983) dat boeren bij het begrip natuur in eerste instantie denken aan zichtbare landschapselementen als bomen, wallen of bos. En vervolgens aan wild en vogels. Ook Volker signaleerde een probleem in de betekenis-toekenning, de uiteenlopende probleemdefiniëring en de verscheidenheid van functies die hetzelfde landschap voor de betrokkenen heeft. 'Verschillen in ideaalbeelden en streefbeeld, kortom in referentiekaders leiden tot wederzijds onbegrip' (Volker 1984). Dat het natuurbeeld van boeren afwijkt van dat van de overheid (het Natuurbeleidsplan) wordt in het door ons uitgevoerde onderzoek opnieuw bevestigd. Een aantal geïnterviewde boeren maakte zelfs ongevraagd een onderscheid tussen wat 'wij' (de boeren) en 'zij' onder natuur verstaan: 'Voor mij is natuur alles wat groeit, bloeit en leeft, maar als je het Natuurbeleidsplan probeert te volgen dan schijnt natuur iets heel anders te zijn,' aldus vat een boer het betekenisprobleem samen (Aarts, Van Woerkum en Janmaat, 1994).

Wanneer men het niet eens is over wat natuur is, is men het vanzelfsprekend ook niet eens over waarom en hoe de natuur behouden en ontwikkeld zou moeten worden. Met andere woorden: verschil in referentiekader ten aanzien van het begrip natuur leidt tot verschillende probleempercepties. We kunnen veronderstellen dat communiceren lastig wordt

wanneer mensen het niet eens zijn over de betekenis van de gebruikte begrippen, in dit geval natuur. In de communicatie moet men zich rekenschap geven van de verschillende contexten waarin de overheid en agrariërs naar natuur kijken. Van daaruit moet men trachten te komen tot een probleemdefinitie die op een of andere manier aansluit bij het referentiekader van degenen die het beleid moeten ondergaan. Het probleem moet met andere woorden voor de betrokkenen tastbaar gemaakt worden.

Bewustmaking van een probleem dat niet direct aanwijsbaar is – vergelijk het milieuprobleem – kan veel tijd kosten. Wanneer het niet mogelijk blijkt om (op korte termijn) een bewustmaking van de ernst van het natuurprobleem te realiseren, zal de overheid zich in het bijzonder moeten toeleggen op de acceptatie van de maatregelen, wil zij op korte termijn toch resultaten zien. De onderhandeling over de maatregelen moet dan dermate interessant gemaakt worden, dat die – in dit geval – de boeren voldoende redenen biedt om het gewenste natuurge drag uit te voeren. Wanneer boeren de problematiek achter het Natuurbeleidsplan niet als zodanig herkennen, zullen zij de uiteindelijke maatregelen immers alleen accepteren als die hen ofwel niet deren, ofwel duidelijke voordelen opleveren. Zo werd de introductie van de mestwetgeving in 1987 begeleid door een intensieve voorlichtingscampagne. Deze voorlichting was voornamelijk gericht op de overheidsmaatregelen en niet zozeer op de problematiek van de overbesteding zelf. Uit een onderzoek naar de acceptatie van het mestbeleid kwam dan ook naar voren dat, ondanks intensieve voorlichting, ruim 40% van de veehouders van mening bleef dat mest slechts in geringe mate milieuproblemen veroorzaakt. Het huidige mestbeleid bleek vooral geaccepteerd waar veehouders bij hun bedrijfsvoering weinig last hebben van de regels (Oostindie en Proost 1990).

Bewustwording van een probleem kan een belangrijke bijdrage leveren aan een beredeneerde acceptatie van een beleid dat het probleem beoogt op te lossen. Daarom is het zaak dat de overheid met behulp van communicatie zoekt naar begrippen en argumenten die leiden naar een probleemdefinitie die meerdere rationaliteiten aanspreekt. Zo zou het thema natuur, los van de maatregelen die het natuurbeleid voor verschillende groepen in petto heeft, een

plaats moeten krijgen op de publieke agenda.

Over het algemeen gaan conflicten over planning vaak over de definitie van de situatie (Edwards 1990, 163). De wijze waarop een probleem gedefinieerd wordt heeft direct te maken met de belangen van de betrokkenen (Koppenjan 1990, 28). Het is noodzakelijk de verschillende probleempercepties van betrokkenen in een vroeg stadium op tafel te krijgen om aldus inzicht te krijgen in de verschillende belangen, strategieën en doeleinden. Terecht stelt Koppenjan dat binnen het proces van probleemdefiniëring ruimte moet bestaan voor communicatie en participatie (Koppenjan 1990, 28). Zeker wanneer men met communicatie verschillende belangen wil laten convergeren, zal gelegenheid geschapen moeten worden voor onderhandeling.

4.2 Acceptatie van het ingrijpen van de overheid en wel nu – Gesteld dat boeren de geconstateerde bedreiging van de natuur en het landschap wel als problematisch ervaren, in hoeverre achten zij dan de overheid de aangewezen instantie om dit probleem op te lossen?

We veronderstellen dat het vertrouwen in de overheid van invloed is op de mate waarin een boer de overheid beschouwt als verantwoordelijk voor en capabel tot het oplossen van het probleem. We doelen hier op het betrekkingaspect bij communicatie.

In de literatuur komen verschillende verwijzingen naar problemen in de relatie tussen overheid en boeren naar voren. Herhaaldelijk wordt gewezen op de afstand die bestaat tussen Den Haag en de landbouwpraktijk. Een overheid die zowel de agrarische belangen als de belangen van natuur en landschap verdedigt, wordt gezien als onberekenbaar. Naast belangentegenstellingen wordt tekort aan overleg naar voren gehaald als oorzaak van de minimale medewerking van boeren aan overheidsplannen (zie Broekhuijsen 1980; Katteler en Kropman 1983; Volker 1989; Janmaat en Van Woerkum 1990; Roep e.a. 1991). Wanneer boeren overvallen worden door reeds afgeronde overheidsplannen waar zij geen inspraak meer in hebben maar die wel voor hen bedoeld zijn, dan zijn zij in beginsel niet van plan om deze plannen mee uit te voeren. Er is dan sprake van een te geringe interactiviteit.

Een verklaring voor de huidige crisis in de relatie

tussen overheid en boeren kan gezocht worden in de recente geschiedenis van het landbouwbeleid. Het landbouwnetwerk heeft de afgelopen decennia aanzienlijke veranderingen ondergaan. Aanvankelijk kende de landbouwwereld een autonome structuur waarbinnen consensus bestond over het streven naar productie-uitbreiding, technologische vernieuwing en een algehele belangenbehartiging voor de boeren (Termeer 1990). Vanaf de jaren zeventig kwam het ministerie van Landbouw en Visserij onder druk te staan. Er dienden zich problemen aan als gevolg van de overproductie in de landbouw, het resultaat van de gehanteerde politiek in de decennia ervoor. De kosten van de combinatie overproductie en prijsgaranties liepen hoog op. Bovendien bleek de intensieve produktiewijze de natuur en het milieu ernstig aan te tasten. Niet langer lieten de overheid en de politieke partijen het landbouwbeleid over aan de direct bij de landbouw betrokken personen. In 1983 werden natuurbeheer en openlucht recreatie bij het ministerie van Landbouw en Visserij gevoegd. Kortom, met de toenemende bemoeienis van de Tweede Kamer, de grotere verscheidenheid binnen de landbouworganisaties en de soms scherpe tegenstellingen tussen landbouworganisaties en hun achterban (Frouws 1989) drongen vele nieuwe actoren de landbouwwereld binnen.

Van consensus tussen oude en nieuwe actoren in het huidige complexe landbouwnetwerk is geen sprake. De verschillen in ideologie en in belangen zijn te groot. Daarbij is de rol van het landbouwministerie in een belangrijk opzicht veranderd. Beperkte die rol zich aanvankelijk tot belangenbehartiger van de landbouwwereld, nu is daar de rol van belangenbehartiger van natuurorganisaties bijgekomen. Hetzelfde ministerie is bovendien de scheidsrechter in de zin van belangenafweger tussen beide moeilijk verenigbare partijen (Driessen 1990, 205).

Hoewel volgens Nooij (Nooij 1991, 151) het structuurbeleid van het landbouwministerie (nog) gericht blijft op schaalvergroting en produktieverhoging, is er sprake van een (beginnende) heroriëntatie van het landbouwbeleid. Dit leidt logischerwijze tot conflicten met en enige distantie tot de oorspronkelijke achterban. Hoe men dit van hogerhand wil oplossen, is op dit moment onduidelijk. Voor de boeren zijn onzekerheid over het voortbestaan en wantrouwen jegens de overheid het gevolg.

In deze moeilijke situatie zoekt het ministerie naar aanleiding van het Natuurbeleidsplan contact met de boeren. Van hen wordt medewerking aan de realisering van het plan gevraagd. Voor de boeren betekent dit opnieuw het zich houden aan veelal productiebeperkende maatregelen ten behoeve van het collectieve goed natuur, een veelomvattend en daarom zo weinigzeggend begrip. De gevraagde betrokkenheid bij het Natuurbeleidsplan lijkt de afstand tussen overheid en boeren te vergroten. Op grond van een analyse van de historische en sociaal-culturele context waarin het Natuurbeleidsplan ontvangen wordt, vallen dergelijke gevolgen wellicht enigszins te voorspellen.

Zoals gezegd is een relatie geen vaststaand gegeven. Via communicatie wordt een relatie losser of vaster. Maar ook via de communicatieve uitstraling van andere instrumenten gebeurt dit. Een overheid die ingrijpt communiceert in dit geval: jullie zorgen niet goed voor de natuur. De relatie krijgt daardoor een aspect van bevoogding, gepaard gaande met sancties. Daar veel agrariërs zich juist sterk verantwoordelijk voelen voor 'hun' natuur, krijgen zij het gevoel dat hun die verantwoordelijkheid onterecht wordt afgenomen (Bentham 1989, 49). Ingrijpen vinden veel boeren niet gewenst of niet noodzakelijk. Zelfs kan een dergelijke visie op het ingrijpen van de overheid negatieve consequenties hebben voor de relatie tussen de overheid en de boeren en dus voor de acceptatie van het natuurbeleid.

4.3 Acceptatie van de hoofdlijnen van het beleid – De meest concrete hoofdlijn van het Natuurbeleidsplan is de voorgestane ontwikkeling van een ecologische hoofdstructuur. Deze structuur wordt per provincie ingevuld. Binnen de ecologische hoofdstructuur wil de overheid een aantal hectaren land onttrekken aan de landbouw ten behoeve van de ontwikkeling van natuur. Daarnaast zijn binnen de structuur hectaren land aangewezen die in agrarisch gebruik blijven, maar waarop boeren een beheers-overeenkomst kunnen afsluiten opdat bepaalde natuurwaarden overlevingskansen krijgen. De ecologische hoofdstructuur impliceert daarmee een nadruk op scheiding van landbouw (voornamelijk buiten de structuur) en natuur (voornamelijk binnen de structuur). Deze gedachte blijkt niet altijd aan te sluiten bij de ideeën van agrariërs over natuur en na-

tuurbeleid. Uit de interviews kwam naar voren dat boeren zichzelf onmisbaar achten voor het onderhoud van de natuur en dat scheiding van natuur en landbouw in hun ogen leidt tot verwaarlozing van de natuur (Aarts, Van Woerkum en Janmaat 1994). Het is duidelijk dat het gehanteerde natuurbegrip ook hier weer een rol speelt.

4.4 Acceptatie van de maatregelen – Wanneer de hoofdlijnen van een bepaald beleid geaccepteerd zijn, is het geenszins vanzelfsprekend dat de concrete maatregelen ook geaccepteerd zullen worden. Daartoe moeten de maatregelen ervaren worden als effectief, realistisch en rechtvaardig.

a. Effectief

Maatregelen vinden hun oorsprong onder meer in gesignaleerde oorzaken van het probleem. De afweging van eventuele oorzaken van de bedreiging van de natuur en het landschap wordt opnieuw bepaald door het gehanteerde natuurbegrip. Eerder gaf Benthem in zijn onderzoek naar effecten van voorlichting op beheerslandbouw aan dat de agrariërs een andere visie op natuur hebben dan natuurbeschermingsorganisaties en dat mede daardoor de wijze waarop de huidige reservaatgebieden worden onderhouden door natuurbeschermingsorganisaties als een afbraak van de natuur wordt ervaren. 'Zij [de boeren] willen en kunnen niet begrijpen waarom deze gebieden verwilderd worden. Meewerken aan beheerslandbouw impliceert meewerken aan een dergelijk onderhoud van het landschap,' aldus Benthem (1990, 49).

Ook uit ons onderzoek blijkt dat de meeste boeren het ontwikkelen van nieuwe natuur en het sluiten van een beheersovereenkomsten zinloze en geldverspillende aangelegenheden vinden. 'Als de burgers eens wisten wat deze rotsooi allemaal kost,' is een veelgehoorde reactie (Aarts, Van Woerkum en Janmaat, 1994).

b. Realistisch

Realistisch wil hier o.a. zeggen: inpasbaar in de bestaande bedrijfsvoering. Vooralsnog staan boeren niet in de rij om (vrijwillige) beheersovereenkomsten af te sluiten ten behoeve van het behoud en de ontwikkeling van de natuur. Een loket volstaat niet, men moet 'de boer op'. Dan ontstaat de indruk dat

veel agrariërs het natuurbeleid zien als een instrument in handen van de overheid om andere problemen, namelijk de overproductie in de landbouw en de milieuvervuiling van de landbouw, mee op te lossen. Het totale landbouwbeleid is er in de ogen van de boeren op gericht om deze problemen, en daarmee een groot deel van de boerenstand, uit de weg te ruimen. Zij worden gevolgelijk of tegelijkertijd geconfronteerd met beleidsmaatregelen uit diverse plannen en nota's die nagenoeg allemaal produktiebeperking impliceren. Met de maatregelen ten behoeve van natuur en landschap ligt dat niet anders. Veel boeren zijn van mening dat alle maatregelen te zamen niet meer in te passen zijn in de bedrijfsvoering, zonder dat de continuïteit van het bedrijf daarmee gevaar loopt, zo blijkt uit de gesprekken (Aarts, Van Woerkum en Janmaat 1994). De maatregelen die voortkomen uit het natuurbeleid moeten in deze reeks van (beperkende) maatregelen gezien worden en vormen dan de bekende druppel die de emmer doet overlopen.

Het blijkt dat boeren het natuurbeleid niet interpreteren los van ander beleidsmaatregelen waarmee zij geconfronteerd worden, maar deze zaken juist actief met elkaar in verband brengen en op grond daarvan beslissen tot handelen. Wanneer de overheid in haar communicatie met boeren deze samengang negeert, stuit haar voorlichting over natuurbeleid op grote weerstand, zo blijkt ook uit de heftige protesten van de boeren op georganiseerde voorlichtingsbijeenkomsten over natuurbeleid.

c. Rechtvaardig

Zijn de lasten die gedragen moeten worden ten behoeve van het collectieve goed 'natuur' gelijkelijk verdeeld over iedereen? Aangezien de landbouw in het Natuurbeleidsplan als belangrijke veroorzaker van het natuur- en landschapsprobleem wordt aangewezen, is het logisch dat de landbouw veranderingen moet ondergaan om het probleem op te lossen. Voor de boeren echter is het niet zo vanzelfsprekend dat zij de grootste veroorzakers zijn van het natuurprobleem. Vanuit hun perceptie dragen andere sectoren evenzogoed zo niet meer bij aan het probleem. Daarbij wordt de indruk gewekt dat hier het principe 'de vervuiler betaalt' wordt gehanteerd. Dit geeft een soort beschuldiging aan in de richting van de boeren, die op haar beurt de weerstand lijkt te

verhevig. De overheid heeft de boeren decennia lang gestimuleerd om maximaal en intensief te produceren zonder de gevolgen van een dergelijke produktiewijze te voorzien. Boeren voelen zich nu gedupeerd door de vele natuur- en milieumaatregelen die in relatief korte tijd op hen afkomen terwijl in hun ogen de consument nergens bij betrokken wordt. Hier ligt een belangrijke taak weggelegd voor de voorlichter. Hij of zij zal niet alleen duidelijk naar voren moeten (kunnen) brengen waarom nu juist de boeren worden aangesproken, maar ook wat er van andere doelgroepen ten aanzien van natuur en milieu wordt verlangd.

Daarbij komt dat dezelfde maatregelen voor de verschillende boeren heel anders kunnen uitpakken. Zo vallen sommige boerenbedrijven wel en andere niet binnen de ecologische hoofdstructuur. Afhankelijk van het bedrijf en de situatie zal voor de een een relatief simpele investering afdoende zijn om tegemoet te komen aan de wensen van de overheid, terwijl een ander misschien zijn bestaan als boer zal moeten opgeven. In het kader van een rechtvaardig ervaren beleid is oog voor de verscheidenheid onder de boeren van groot belang.

Uit bovenstaande analyse kunnen we concluderen dat de overheidscommunicatie ten behoeve van een beredeneerde acceptatie van het natuurbeleid door boeren te kort geschoten is. Uit het onderzoek is gebleken dat de meeste boeren noch de noodzaak van het Natuurbeleidsplan in zijn huidige vorm, noch de daaruit voortkomende maatregelen op een beredeneerde wijze accepteren. De enige voeling die zij met het plan hebben is gebaseerd op de ge- en verboden die eruit voortvloeien. Zoals Wagemans in een beschouwing over boeren en natuurbeleid stelt: 'Beleid en plannen zijn reëel in hun consequenties' (Wagemans 1993). Hoewel formeel aanvaard kan men niet spreken van een maatschappelijk aanvaard natuurbeleid. Daartoe zouden de betrokkenen in alle fasen van het beleidsproces geraadpleegd moeten zijn geweest. Communicatie is het instrument, verdieping in het referentiekader van de betrokkenen een vereiste om te komen tot een acceptabel communiceerbaar natuurbeleid.

5. Conclusie

Wil voorlichting als instrument in de uitvoeringsfase van het beleid enig succes scoren, dan zal communicatie gedurende het hele beleidsproces een ondersteunende functie moeten vervullen. Dit heeft een tweezijdige functie. Enerzijds worden zo bij burgers leer- en acceptatieprocessen gestimuleerd. Anderzijds leert en accepteert de overheid wat burgers wel of niet beweegt. Om te komen tot een beter afgestemd beleidsaanbod, zal de rationaliteit van de uiteindelijke doelgroep meegenomen moeten worden in overwegingen die leiden tot beleidsbeslissingen. Voorlichters zouden als communicatiedeskundigen de onderdaan als het ware moeten representeren in beleidsprocessen. Daarbij moet ook gelet worden op de communicatieve uitstraling van andere instrumenten en van een instrumentarium in zijn geheel. Ten slotte kan communicatie in brede zin bijdragen aan een goede relatie tussen de overheid en de doelgroepen van haar beleid. Aldus wordt een vruchtbare basis gecreëerd voor voorlichting als effectief beleidsinstrument.

De emancipatie van communicatie naar een volwassen beleidsinstrument is een proces dat nog maar net is aangevangen. Stapsgewijs zal een besluitvormingsmodel voor overheidsbeleid waarin communicatie geïntegreerd aanwezig is, ontwikkeld moeten worden. Bovendien zullen een aantal procedures binnen de organisatie van het overheidsbeleid opnieuw bekeken moeten worden, wil communicatie organisatorisch ingepast kunnen worden. Analooq aan de ontwikkeling die financieel deskundigen hebben doorgemaakt, zal de uitvoerende positie van de voorlichtingskundige zich moeten verplaatsen naar een beleidsbepalende positie. Alle maatregelen hebben budgettaire consequenties en deze worden terecht zeer serieus genomen. Met de communicatieve consequenties zou het niet anders moeten liggen.

Literatuur

- Aarts, M.N.C., en C.M.J. Van Woerkum, 1992, Communicatie als beleidsinstrument. *Een literatuurstudie ten behoeve van een onderzoeksprogramma*. Vakgroep Voorlichtingskunde, Landbouwwuniversiteit Wageningen.
- Aarts, M.N.C., C.M.J. Van Woerkum en R. Janmaat, 1994. *Boerenlogica, natuurbeleid en communicatie* (werkti-

- tel). Verschijnt binnenkort bij het Ministerie van LNV.
- Bauer, R., 1971, The obstinate audience. In: Schramm, W. en R. Roberts (eds): *The process and effects of mass communication*. Urbana, Illinois Press: 319-328.
- Bentham, R., 1989, *Voorlichting in relatienotagebieden. Een procesevaluatieonderzoek van de voorlichting in de relatienotagebieden Driebruggen, Baarle-Nassau en Maasuijterwaarden*. Wageningen, Landbouwwuniversiteit, Vakgroep Voorlichtingskunde.
- Bentham, R., 1990, *Voorlichting in relatienotagebieden. Een effectevaluatieonderzoek van de voorlichting in de relatienotagebieden Driebruggen, Baarle-Nassau en Maasuijterwaarden*. Landbouwwuniversiteit, Vakgroep Voorlichtingskunde.
- Bots, E., 1989, *Beheer van natuur en landschap door agrariërs*. Gebiedsrapportage Wymbriteradeel, Wageningen, Staring Centrum.
- Broekhuijsen, R. van, 1980, 'Beheersplan Vijfheerenlanden. Lijdelijk verzet in plaats van discussie'. In: *Marqutalia, tijdschrift voor landbouw en politiek*. Landbouw of Natuur? Wageningen, De Uitbuyt, jrg. 2, nr. 2: 207-232.
- Dekker, P.J., e.a., 1988, *Kosten en baten van overheidsvoorlichting*. 's-Gravenhage.
- Dervin, B., 1981, Mass communications: Changing conceptions of the audience. In: Rice, R.E., en W.J. Paisley: *Public Communications Campaigns*. Beverly Hills, Sage: 71-87.
- Driessen, P.P.J., 1990, *Landinrichting gewogen. De plaats van de milieu-, natuur- en landschapsbelangen in het landinrichtingsbeleid*. Zeist, Kerckebosch b.v..
- Edwards, A., 1990, *Planning betwist, communicatieve strategieën van boeren en natuurbeschermers in de ruilverkaveling Wommels*. Utrecht, Uitgeverij Jan van Arkel.
- Frouws, J., 1989, 'Boeren over mestbeleid en belangenbehartiging'. *Tijdschrift voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek in de landbouw*: 149-168.
- Giddens, A., 1989, *Sociology*. Cambridge, Polity Press.
- Heuvel, J.H.J. van den, 1993, 'Rijk schiet te kort in uitleg van asielbeleid'. *Volkskrant*, Open Forum, 11 december 1993.
- Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P-J Klok, 1993, *Om een aanvaardbaar beleid. Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*. Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.
- Hoogerwerf, A., 1989, 'Beleid en tijd: gevolgen van tijdsbeleving voor de inhoud, processen en effecten van beleid'. *Beleidswetenschap*, 3: 117-144.
- Janmaat, R., en C.M.J. Van Woerkum, 1991, *Het imago van het ministerie van LNV*. Vakgroep Voorlichtingskunde, Landbouwwuniversiteit Wageningen.
- Katteler, H., en J. Kropman, 1983, *Te praet'n valt'r altied. Twentse boeren over de inpassing van natuur- en landschapszorg in hun bedrijfsvoering*. Nijmegen, ITS.
- Koppenjan, J.F.M., 1990, 'Definiëring van complexe problemen door de overheid: balanceren tussen ruim en precies'. *Beleidswetenschap*, 4: 21-45.
- Leeuwis, C., 1993, *Of computers, myths and modelling. The social construction of diversity, knowledge, information and communication technologies in Dutch horticulture and agricultural extension*. Landbouwwuniversiteit, ISBN 905485-197-X, Wageningen.
- Natuurbeleidsplan*, 1990. Regeringsbeslissing. 's-Gravenhage, SDU uitgeverij.
- Nooij, A.T.J., (eindred.), 1991, *Inleiding in de agrarische sociologie. Overleving en beheersing*. Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese.
- Oostindie, H.A., en M.D.C. Proost, 1990, *Mest en milieu, evaluatie van de gelijknamige Teleac-cursus en onderzoek naar de acceptatie van het mestbeleid*. Wageningen, Landbouwwuniversiteit, Vakgroep Voorlichtingskunde.
- Petty, R.E., en J.T. Cacioppo (1986). *Communication and persuasion: central and peripheral routes to attitude change*. New York (etc.): Springer.
- Pligt, J. van der, en N.K. de Vries, 1991, Attitudes. In: Vries, N.K. de, en J. Van der Pligt (red.): *Cognitieve Sociale Psychologie*. Boom, Meppel: 285-313.
- Potman, H.P., 1989, *Acceptatie van beleid; onderzoek naar de wet geluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*. Kerckebosch BV: Zeist.
- Roep, D., J.D. van der Ploeg en C. Leeuwis, 1991, *Zicht op duurzaamheid en continuïteit. Bedrijfsstijlen in de Achterhoek*. Wageningen, Landbouwwuniversiteit, Vakgroep Agrarische Ontwikkelingssociologie.
- Termeer, K., 1990, Het landbouwnetwerk onder druk. In: Hufen, J.A.M., en A.B. Ringeling (red.): *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in samenwerking*. 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij b.v. 87-105.
- Volker, C.M., 1984, *Na Winterswijk. Boer blijven en landshapsbehoud, analyse van een gespannen verhouding*. Paper voor de sociologendagen.
- Volker, C.M., 1989, *Beheer van natuur en landschap door agrariërs. Algemeen deel*. Wageningen, Staringcentrum.
- Voorlichtingscampagnes van het rijk, 1991*, Algemene Rekenkamer, 's-Gravenhage.
- Wagemans, M., 1993, *De rol van communicatie bij beleidsontwikkeling; van beleid als dreiging naar beleid als optie*. Interne notitie. Ministerie van LNV.
- Winsemius, P., 1986, Communicatie en overheidsbeleid. In: Katus, J., en L.C. Beets: *Actuele vraagstukken van overheidsvoorlichting*. Muiderberg, Coutinho: 71-83.
- Witteveen, W.J., H.D. Stout en M.J. Trappenburg (red.), 1992, *Het bereik van de wet*. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle: 13-43.