

“Gelijk hebben is niet altijd gelijk krijgen”

Hoe zorg je ervoor dat je op de juiste momenten steun, draagvlak en medewerking krijgt

Communicatieprofessionals werken vaak in een complex veld van spelers en conflicterende belangen. De kennis over de inhoud en over communicatie is dan niet genoeg. Veel plannen kun je alleen realiseren wanneer partijen binnen en buiten de hiërarchische lijn dit accepteren of willen meewerken. En daarbij gaat het dikwijls niet alleen om gelijk hebben, maar ook om gelijk krijgen. Daar komt nog bij dat het spel met communicatie en macht voor de communicatieprofessional van de overheid in verschillende velden verschillende vormen aanneemt. Richt de ene communicatieprofessional zich vooral op verbindende communicatie met publieks-groepen in de samenleving, de ander richt zich meer op de media- en politieke arena, waar het spel met en om de macht meer domineert. Nico Jong, adviseur omgevings-onderzoek bij VWS, verkende de verschillende verschijningsvormen van macht. “Als je als ambtenaar iets voor elkaar wil krijgen, moet je politiek leren handelen”.

Goed of slecht?

In het eerste seizoen van *Borgen* – een televisieserie over het centrum van de macht in Kopenhagen – levert premier Birgitte Nyborg iedere aflevering een stukje van zichzelf, haar ideeën en wensen in. Hoe ethisch is dat eigenlijk, als iemand zijn eigen waarden, identiteit en idealisme telkens weer geweld moet aandoen? Gelukkig krijgt Nyborg aan de andere kant regelmatig ook zaken voor elkaar. Macht heeft in ieder geval zowel een zonnige als een schaduwkant. Dat laten drie seizoenen *Borgen* duidelijk zien. Bovendien kent macht verschillende verschijningsvormen.

Politieke arena

De Deense televisieserie geeft op indringende wijze inzicht in het functioneren van macht en communicatie. Politiek handelen, ondersteuning door spindoctors, de rol van de media gekoppeld aan de

persoonlijke levens van de betrokken individuen leveren telkens spannende afleveringen op. De kracht van *Borgen* is dat de hoofdrolspelers vooral ook menselijk en geloofwaardig worden neergezet. De serie laat echter maar één werkelijkheid zien, namelijk die van de *politieke arena*. In deze context zijn politici, woordvoerders en journalisten continu bezig hun werk succesvol te maken. Machtig werk, maar gaat het hier daadwerkelijk over communicatie? Die vraag komt maar weinig op tafel, laat staan dat hij beantwoord wordt. Dat heeft te maken met de macht van de politieke arena en de aanzuigende werking ervan. Machtige mensen doen volgens Mauk Mulder¹ aan *machtsvermenigvuldiging*: zij willen er steeds meer van hebben. Macht corrumpert, wordt wel gezegd. Minder machtige mensen willen ook vooral machtiger worden. Geen wonder dat het vliegwiel van de politieke arena steeds sneller gaat draaien.



Sidse Babett Knudsen als Birgitte Nyborg in 'Borgen': de zonzijde van macht

¹ De logica van de macht - Mauk Mulder, Schiedam 2004

De politiek is nog steeds verticaal georganiseerd² en daarom werkt macht hier van boven naar beneden. Mensen hebben nog steeds vertrouwen in democratische organen zoals de regering en het parlement, zegt de Raad voor het Openbaar Bestuur in haar rapport *Vertrouwen op democratie*. Veel minder vertrouwen is er in de mensen en de partijen die een rol vervullen in deze instituties. Deze legitimiteitscrisis wordt veroorzaakt door een kloof tussen de verticaal georganiseerde politiek en de steeds sterker horizontaal werkende samenleving.

Beleidsarena

De beleidsarena is een andere context waar de Rijksoverheid mee te maken heeft. Hier werken bestuurders, beleidsambtenaren, communicatieadviseurs, woordvoerders, koepelorganisaties, brancheverenigingen, advies- en onderzoeksorganen samen om oplossingen te zoeken voor maatschappelijke problemen die op de politieke agenda staan. Dit is het primaire proces van de meeste ministeries. De kunst is communicatief beleid te ontwikkelen, dat zich goed laat presenteren en uitleggen aan de eindgebruikers. Macht werkt hier horizontaler dan in de politieke arena. Men moet ten slotte vaak meerdere jaren met elkaar samenwerken aan de beleidsontwikkeling en dan is gelijkwaardigheid een belangrijke voorwaarde. De beslissingsmacht ligt in ons systeem bij de politiek. Stakeholders spreken namens hun achterban – ook al denkt die daar wel eens anders over – en vormen ook machtsblokken. Dus van volledige gelijkwaardigheid is geen sprake.

• **Vroeger sprak de overheid tegen de burger, wat recenter probeerde zij met de burger te praten. En nu praat de burger gewoon terug.**

Publieke arena

Dan is er nog een derde context, die van de *publieke arena*. De inwoners van Nederland ervaren problemen die de overheid moet oplossen, omdat niemand anders dat doet of kan. De beleidsoplossingen van de overheid hebben altijd gevolgen voor de burger. Vroeger was er in de publieke arena ook sprake van een verticale machtsverhouding. De overheid, de kerk, de partij bepaalde en de burger volgde. De verzuiling hebben we achter ons gelaten en het vertrouwen in verticaal georganiseerde instituties neemt af. Internet en zeker sociale media hebben ervoor gezorgd dat de burger vrijwel alle informatie die hij nodig heeft zelf bij elkaar kan sprokkelen en

daarvoor niet meer afhankelijk is van de overheid. Vroeger sprak de overheid tegen de burger, wat recenter probeerde zij met de burger te praten. Maar nu praat de burger gewoon terug via sociale media, fora, platforms en netwerken.

De macht van de peer group

Volgens Cees van Woerkum telt datgene wat zich tussen ontvangers afspeelt veel zwaarder dan wat gebeurt tussen zender en ontvanger.³ In gesprekken tussen mensen wordt van alles over de werkelijkheid gezegd en tegelijkertijd (re)construeren zij er hun werkelijkheid mee. De sociale omgeving heeft dus invloed op de verwerking van communicatieboodschappen door mensen. Spotjes van overheids-campagnes zijn alleen effectief als ze doorklinken in gesprekken die mensen met elkaar voeren. Dan is niet meer de autoriteit van de afzender doorslaggevend, maar van de peer group die aanzet tot verandering in houding of gedrag. In de netwerk-samenleving vindt betekenisgeving vooral plaats tussen en in netwerken van gelijken. De macht van de overheid als zender is sterk geslonken.

Macht is relationeel

We hebben allemaal dagelijks met macht te maken,

met macht van anderen en met eigen macht. Volgens Mauk Mulder hebben we echter een beperkt *inzicht* in wat macht is en wat we denken te weten, is vaak onjuist. Nog beperkter dan de inzichten zijn onze *vaardigheden* om met macht om te gaan. En helemaal onderontwikkeld zijn de *attitudes* terwijl die nu juist het zwaarst wegen in onze omgang met de macht. 'Macht is een relatie tussen een machtige en een minder-machtige', luidt de logische definitie van Mulder. 'Macht zit dus niet alleen in eigenschappen van de machtige (zoals zelfs vele deskundigen denken).' De machtige wil macht uitoefenen omdat het zijn drijfveer is dingen voor elkaar te krijgen en hij daar plezier aan beleeft. De minder-machtigen willen dit ook graag, maar toch volgen zij de machtige. Zij doen dit omdat zij daarvoor gemotiveerd zijn. Door hun reacties op het gedrag van de machtigen maken de minder-machtigen de machtigen precies tot wat zij zijn. Macht is een relatie, en is dus niet eenzijdig. Voor een relatie is interactie en communicatie nodig. 'Macht is een relatie tussen ten minste twee individuen of groepen waarin de een richting kan geven aan het gedrag van de ander of dit gedrag kan bepalen, en wel meer dan omgekeerd. Het gaat dus om een relatie, een relatie van ongelijkheid', volgens Mauk Mulder.

Eenoog in het land der blinden

Zelf heb ik ook verschillende kanten van macht mogen ervaren. In 1991 begon voor de Koninklijke Landmacht de grootste reorganisatie in haar geschiedenis. Ik was vijf jaar lang direct betrokken bij deze herstructurering. Zo'n enorm ingrijpende operatie kon niet zonder goede interne communicatie. Ik kreeg opdracht een beleidskader voor de interne communicatie op te stellen. Daarna mocht ik de communicatiefunctie van de hele landmacht opnieuw op poten te zetten, maakten we in opdracht van de secretaris-generaal van Defensie werkafspraken over de woordvoering voor (centraal) en de interne communicatie van de landmacht (decentraal).

Had ik toen macht? Het is maar vanaf welke positie je er tegen aan kijkt. Ik was in ieder geval 'eenoog in het land der blinden', kon dus mijn *expertmacht* inzetten en kreeg daarmee veel voor elkaar. Dat deed ik niet natuurlijk alleen, en bovendien kon ik meeliften op de *formele macht* van de projectleider. De *modelmacht* van rolmodel brigade-generaal Reitsma zal ook een duit in het zakje hebben gedaan. Vanwege mijn grenzeloze nieuwsgierigheid voor het vak verzamelde ik alle kennis die ik maar kon vinden. En ik bouwde een sterk netwerk binnen het communicatievak op. Zo groeide mijn

expertmacht. Aan de andere kant waren er ook militaire collega's die 'slachtoffer' werden van de nieuwe wind die waaide. Het werd bijscholen of vertrekken. Daar was niet iedereen blij mee natuurlijk. Eind jaren '90 kwam ik als hoofd communicatie bij een wisseling van de wacht in de landmachttop zelf hard in aanraking met de negatieve kanten van macht. De nieuwe plaatsvervangend bevelhebber wilde zijn *sanctiemacht* hanteren en schoof een militair op mijn plek. Ik besloot mijn expertise elders in te zetten en koos voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Daar sprak ik regelmatig met de directeur Communicatie van het ministerie over macht als negatief fenomeen. Zij pareerde dat dan steevast met de opmerking: "Maar macht is ook gewoon dingen voor elkaar weten te krijgen." Een waarheid als een koe natuurlijk. Het is maar net waar je staat en wat je op dat moment ervaart. In mijn eerste jaar bij VWS werd ik gevraagd de directie Voorlichting en Communicatie te reorganiseren. Een professionaliseringsslag waarbij we van 22 naar 42 functies groeiden. Maar toen ik dat succes behaald had, zat ik maanden thuis met een *burnout*. Louterend en leerzaam, maar verre van leuk.

² Vertrouwen op democratie – adviesrapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag 2010.

³ De menselijke beslisser – Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam 2009.

Misvattingen

Onze kijk op macht en machtige mensen is vaak onrealistisch en dat leidt tot allerlei misvattingen over macht. Reëel inzicht is nodig om beter met macht te leren omgaan. *Machtsverschillen zijn niet altijd groot.* Macht begint klein en zo ook het machtsverschil. Dit kan heel klein, klein of groter zijn. *Zo is macht ook niet altijd slecht.* Het is een biologisch gegeven en in allerlei situaties zijn macht en machtsverschillen heel nuttig en soms zelfs noodzakelijk. *Een machtige is ook niet altijd machtig.* Bij alle menselijke interactie, zeker in machtsrelaties tussen mensen, is de situatie waarin die relaties spelen heel belangrijk. Iemand die op kantoor macht heeft over zijn medewerkers, kan onmachtig zijn in een andere situatie waar hij het vereiste machtsspel niet beheerst. *Verder is het niet zo dat de eigenschappen van de machtige zijn macht volledig bepalen.* Zoals gezegd, macht is een relatie waarvan de minder-machtige deel uitmaakt.

• **“Macht is een relatie, en is dus niet eenzijdig. En voor een relatie is interactie en communicatie nodig.”**

Machtmechanismen

Borgen schetst ook een duidelijk beeld van de krachtige mechanismen die men gebruikt in de politieke arena. Zo is daar veel sprake van *zelfreferentialiteit*. Dat wil zeggen dat mensen de neiging hebben de omgeving te bezien vanuit een volstrekt eigen idee over wat belangrijk is en wat niet. Zonder dat zij dat zelf in de gaten hebben.⁴ Zij zijn zelfreferentieel en zien daardoor alleen bepaalde dingen en de rest niet. Wat zij wel zien, zijn de zaken die passen bij hun eigen ideeën. Alle andere perspectieven worden genegeerd en dat is pijnlijk voor mensen met een andere kijk op de wereld. Zelfreferentiële mensen denken dat wat zij zien het complete verhaal is en niet slechts een bepaald perspectief. Zij zenden graag, luisteren nauwelijks en zorgen ervoor heel zichtbaar te zijn.

Een behoorlijk probleem waar mensen in organisaties mee te maken hebben, is de *action bias*.⁵ Als machthebbers of managers onzeker zijn over een situatie, hebben ze de neiging om tot actie over te gaan om maar niet de indruk te wekken dat ze niets doen. Ze willen gewoon iets doen omdat anderen het niet aankunnen om af te wachten. We hebben als mensen een ingebouwde *action bias* voor bijna alles. Je ziet het in de politiek, je ziet het in organisaties,



Birgitte Nyborg in gevecht met zichzelf

je ziet het overal. Maar als je ergens niet zeker van bent, als je een situatie niet begrijpt, waarom zou je dan tot actie overgaan? Toch is dat wat we in het huidige organisatieleven massaal doen.

Onbalans

De politieke arena is zonder twijfel het centrum van de macht. Daar worden de besluiten in ons democratische systeem genomen en daar gaan we elke vier jaar voor naar de stembus. Door de aantrekkingskracht van macht, versterkt door de genoemde machtmechanismen, staan de beleidsarena en de publieke arena in de schaduw van de politieke. Door de dynamiek die heerst op de ministeries lijkt het soms wel of het primaire proces bestaat uit politiek bedrijven. Dat is niet waar de overheid voor aan de lat staat. Het primaire proces is beleid ontwikkelen om maatschappelijke problemen op te lossen. Een evenwichtiger benadering van alle drie de arena's en gelijkmatig verdeelde aandacht van de betrokken ambtenaren daarvoor kan helpen de dynamiek tot normale proporties terug te brengen en meer recht te doen aan ambtelijke professionaliteit en het vakmanschap van ondersteunende disciplines als communicatie. Meervoudig leren kijken en denken kan daarbij helpen. De wereld is niet zwart-wit, het hele kleurenspectrum is aanwezig. Het gaat om en/en en niet om of/of. Dat komt overigens niet vanzelf aanwaaien, daar moet je een behoorlijke inspanning voor doen.

• **Door de aantrekkingskracht van macht staan de beleidsarena en de publieke arena in de schaduw van de politieke arena.**

Omgaan met macht

Hoe kun je meer inzicht in de werking van macht krijgen en hoe oefen je de vaardigheid van het omgaan met macht? Martin Hetebrij onderzoekt al jaren de werking van macht en communicatie. Hij publiceert erover en geeft trainingen en workshops. Samenwerken is volgens Hetebrij een politiek probleem. De ambtenaar die zijn taken en opdrachten goed wil uitvoeren, heeft maar zelden genoeg invloed om dat helemaal alleen te doen. Voor de meeste taken heeft hij steun en goedkeuring nodig van uiteenlopende partijen, zowel binnen als buiten de hiërarchische lijn. Deze partijen bepalen op hun beurt of zij die steun wel of niet willen geven. De ambtenaar heeft dus draagvlak en steun nodig van de mensen binnen de organisatie die (echte) invloed hebben. Als hij iets voor elkaar wil krijgen moet hij politiek leren handelen. Een wat lastig begrip voor Haagse ambtenaren, omdat politiek handelen daar een veel bredere betekenis heeft dan in de definitie van Hetebrij. Uiteindelijk is alle politieke handelen erop gericht om iets besloten en uitgevoerd te krijgen. In directe zin

⁴ Professor Noelle Aarts in haar oratie Een gesprek zonder einde, Amsterdam 2009

⁵ Minder doen, meer denken, interview met Rolf Dobelli, Zwitsers ondernemer en bestsellerauteur (tekst: Chris Ritchie) in Managementteam, nummer 622, juni 2013.

gaat het over het uitoefenen van invloed; in indirecte zin over de zorg om invloed te krijgen en te behouden. Een belangrijk middel is communicatie. Al communicerend vormen we meningen, wisselen we visies uit en verdedigen of bestrijden we standpunten. Maar communicatie alleen is lang niet altijd voldoende. Soms moeten keuzes worden opgelegd, ook aan mensen die het er niet mee eens zijn. Dan gebruiken we macht, met sancties voor degenen die het besluit niet willen opvolgen. In ons systeem gebeurt dat door een meerderheid van de gekozen volksvertegenwoordiging. De middelen bij politiek handelen zijn dus communicatie en macht.

• “Samenwerken is een politiek probleem”, zegt Martin Hetebrij

Macht als politiek middel

Een eerste verbijzondering van macht als politiek middel is *macht hanteren*. In organisaties komt het hanteren van macht vooral neer op leiding geven. Wie leiding geeft, heeft de macht om besluiten op te leggen, opdrachten te geven, doelen te stellen, medewerkers te beoordelen op hun resultaten. Een tweede politiek middel is *macht beantwoorden*. Reageren op macht is een actieve handeling: weigeren of gehoorzamen. Het beantwoorden van macht staat in organisaties gelijk aan leiding ontvangen. Wie leiding ontvangt, denkt actief mee, geeft feedback, of werkt tegen, doet alsof hij gehoorzaamt en ondermijnt de positie van de leidinggevende. Reageren op macht is van grote invloed op de kwaliteit van het leiding geven. Een derde politiek middel is *macht delegeren*. Wie macht heeft, kan die doorgeven aan anderen. Macht delegeren betekent toewijzen van posities aan personen. In organisaties worden posities onderscheiden, daar worden bevoegdheden aan gekoppeld en vervolgens mensen. Een vierde politiek middel is *macht mobiliseren*. Als we zelf geen macht hebben, kunnen we gebruik maken van die van een ander.

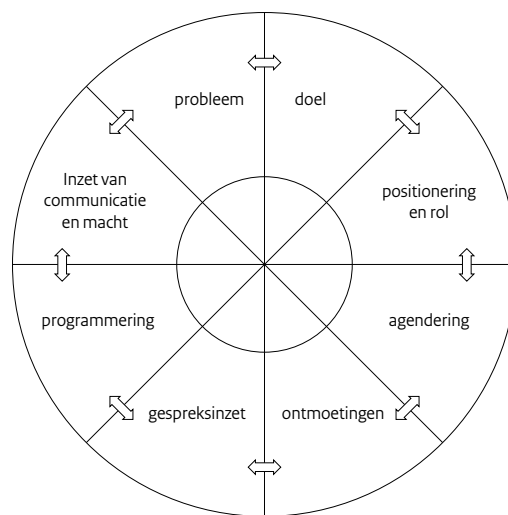
Communicatie als politiek middel

Ook het politieke middel communicatie kent verschillende vormen. Hetebrij onderscheidt er vier. Er is sprake van *informatieoverdracht* als een zender probeert kennis, oordelen of inzichten over te dragen aan een ontvangende partij. Van *discussie* is sprake als partijen overleg nodig hebben om een probleem te analyseren, oplossingen te zoeken of oplossingen te vergelijken. Bij discussies zoeken partijen naar consensus door elkaar te overtuigen met argumenten. Bij *persoonlijke communicatie* richten partijen zich

op elkaars subjectieve binnenwereld. Dat kan leiden tot het delen van elkaars persoonlijke ervaringen en gevoelens om begrip voor elkaar te krijgen, maar ook tot ongewenste bemoeienis. Bij *innerlijke communicatie* communiceren we met onszelf in onze eigen subjectieve binnenwereld. Dit innerlijke communicatieproces begeleidt altijd onze communicatie met anderen.

Gelijk hebben en gelijk krijgen

Wie iets voor elkaar wil krijgen, moet met veel partijen contact leggen en onderhouden op een samenhangende manier. Het geheel aan activiteiten dat we hiervoor inzetten, noemt Hetebrij een *politiek handelingstraject*. Zijn model voor politiek handelen laat zien uit welke activiteiten zo'n traject bestaat:



Hetebrij adviseert mensen eerst te leren hun afzonderlijke ontmoetingen en gesprekken te plaatsen in een handelingstraject (machtstraining), om ze daarna eventueel te leren hoe ze dergelijke ontmoetingen het beste kunnen uitvoeren (communicatietraining).

Macht en communicatie zijn beide containerbegrippen die uit veel verschillende facetten bestaan. Meervoudig kijken en denken helpt die facetten onderkennen. Beide begrippen hebben een nadere specificatie nodig, willen we ze goed kunnen hanteren.

Tekst: Nico Jong, senior adviseur omgevingsonderzoek, ministerie van VWS

Verder lezen

- Vertrouwen op democratie. Raad voor het Openbaar Bestuur (2010)
- De menselijke beslisser Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009)

- Een gesprek zonder einde. Noelle Aarts (oratie, 2009)
- Macht en politiek handelen in organisaties. Iedereen speelt mee. Martin Hetebrij (2006)
- De logica van de macht. Mauk Mulder (2004)

Dit artikel kwam tot stand n.a.v. de kennismiddag van de Academie voor Overheidscommunicatie op 16 mei 2013: 'Over macht en communicatie. Weten hoe de hazen lopen.' Op deze middag sprak Martin Hetebrij over de werking van macht en wat dat betekent voor communicatieprofessionals bij de Rijksoverheid.

Op deze maandelijkse kennismiddagen laten sprekers van binnen en buiten de overheid hun licht schijnen over actuele communicatieonderwerpen. Op deze manier blijven communicatieprofessionals van de Rijksoverheid op de hoogte van ontwikkelingen in hun vak. Kijk voor meer informatie op www.rijksoverheid.nl/Overheidscommunicatie of mail met Academie@minaz.nl.