

Tussen droom en daad

Communicatie over beleidsintenties door de overheid

HILDE KINABLE*

D. Gelders, Brugge, Vanden Broele, 2006, 298p.

De auteur promoveerde recent op het proefschrift 'Communicatie over nog niet aanvaard beleid: een uitdaging voor de overheid?'. Dit boek vormt een toegankelijke, voor een breder publiek geschreven, uitgebreide samenvatting van zijn proefschrift. Gelders is tevens redactielid van het tijdschrift 'Burger bestuur & beleid. Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht'. Aan dit tijdschrift is de boekenreeks 'Burger bestuur & beleid' verbonden, waarvan de hier besproken publicatie deel uitmaakt.

Het boek handelt over de politieke communicatie en overheidscommunicatie door ministers en de regering over beleid dat nog niet werd goedgekeurd door respectievelijk de regering en het parlement (communicatie over nog niet aanvaard beleid - CNB). Het gaat in op de wenselijkheid en de toelaatbaarheid van CNB en uitdrukkelijk niet op de politiek-strategische opportuniteit ervan. De auteur onderscheidt CNB duidelijk van interactieve besluitvorming en van de communicatie waartoe de overheid wettelijk verplicht is (openbaar onderzoek, referenda, ...).

Zoals we mogen verwachten van een auteur die verbonden is aan de School voor Massacommunicatierecherche, is dit boek uitermate vlot geschreven. De schrijfstijl is erg bevattelijk en nodigt uit tot lezen.

De publicatie is logisch opgebouwd. In een inleidend hoofdstuk schetst de auteur een algemeen beeld van CNB en biedt hij de lezer een beknopt overzicht van de pro's en contra's. In de eerste hoofdstukken van zijn boek gaat hij in op de vraag in welke mate de overheden in Nederland en in België kwaliteitsnormen voor CNB hebben opgesteld. Verder licht Gelders de politiek-ambtelijke verhoudingen en de organisatie van de beleidsvoorbereiding in België en in Nederland toe, om vervolgens te komen tot een vergelijking en bespreking van de rol in en de houding van communicatieprofessionals tegenover CNB in beide landen. Dit onderdeel wordt afgesloten met een bespreking van de criteria waaraan kwalitatieve CNB zou moeten voldoen. Als voorbereiding op de hoofdstukken waarin twee specifieke cases worden getoetst aan deze criteria, wordt de lezer een overzicht geboden van de algemene politieke context tussen 1999 en 2005, de periode waarin de twee cases zich afspelen. In het laatste hoofdstuk synthetiseert Gelders de bevindingen en formuleert hij concrete aanbevelingen voor de beroepspraktijk. De twee cases die in het boek aan bod komen zijn de afschaffing van het kijk- en luistergeld en het gewijzigde federale cannabisbeleid. Vanuit mijn eigen expertise beperk ik de recensie tot het hoofdstuk over de overheidscommunicatie rond het gewijzigde federale cannabisbeleid.

Het hoofdstuk over de communicatie rond het gewijzigde cannabisbeleid is opgebouwd rond drie thema's: een beschrijving van de wetgeving en het proces van de tot-

* Vereniging voor Alcohol- en andere Drugproblemen (VAD), onderzoeksmedewerker.

standkoming ervan (inclusief de daaraan verbonden politieke en publieke debatten), een toetsing van de communicatie aan de criteria voor goede CNB en een onderbouwing van de case aan de hand van een aantal eigen en andere empirische onderzoeken over de kennis en interpretatie van de cannabiswetgeving.

In heldere bewoordingen schetst de auteur toch wel een van de meest bewogen debatten over CNB van het afgelopen decennium. In zijn beschrijving van de verschillende stadia in wetgevende initiatieven (drugnota, wetgeving, omzendbrief, ...), wijst hij telkens op het onderscheid tussen de drugwetgeving zelf en het vervolgingsbeleid, een cruciaal verschil dat in de overheidscommunicatie over dit thema veel te weinig aan bod is gekomen. Hij geeft ook terechte en goed onderbouwde kritiek op de groot-scheepse informatiecampagne van de federale overheid in het voorjaar van 2001, toen duidelijk werd dat er heel wat verwarring was ontstaan naar aanleiding van de communicatie over de federale drugnota, die op dat moment slechts een voorstel was en geen door het parlement goedgekeurde wet.

Het is duidelijk dat de wijze van communicatie over dit maatschappelijk, en bijgevolg ook politiek gevoelig thema niet alleen - en misschien zelfs niet in de eerste plaats - werd bepaald door de intentie om duidelijkheid te scheppen, maar ook door de profileringsdrang van de politieke actoren. Doordat verschillende politieke partijen in hun communicatie over de wetgeving andere klemtonen legden, leken ze soms zelfs tegenstrijdige boodschappen te bevatten. Gelders weet op neutrale wijze het politieke debat weer te geven. Hij laat ook niet na om, weliswaar beknopt, te wijzen op de rol die de media in dit proces hebben gespeeld.

Een waardering van de beleidscommunicatie rond de cannabiswetgeving aan de hand van vooraf vastgelegde criteria voor kwalitatieve CNB vormde een interessante denkoefening, die de lezer stimuleert om dit thema te bekijken door een (voor zover dit mogelijk is) waardenvrije bril. Wat, gezien de emotionele geladenheid waarmee dit thema vaak omgeven wordt, een verfrissende benadering is. Want Gelders trapt niet in de val om de objectief geformuleerde criteria op een subjectieve manier toe te passen, maar slaagt erin om op een nuchtere manier uiteen te zetten waarom de CNB in kwestie (niet) beantwoordt aan deze criteria.

In een derde luik over de cannabis-case bespreekt de auteur zes empirische onderzoeken die een licht kunnen werpen op de mate van verwarring die de CNB rond de cannabiswetgeving veroorzaakte. Uiteraard vormt de periode waarin elk van deze onderzoeken werden uitgevoerd hierbij een niet te verwaarlozen factor.

Naast een onderzoek bij magistraten en een doorlichting van de oproepen naar de DrugLijn, bespreekt Gelders nog vier publieksonderzoeken, waarvan twee door hemzelf werden uitgevoerd. Spijtig genoeg is er slechts één onderzoek dat een ruimere groep van Belgen bevroeg (18-55 jaar). Dit onderzoek vond bovendien plaats in de periode vóórdat de federale drugnota werd gepresenteerd, waardoor het geen zicht biedt op de effecten van de CNB over de gewijzigde cannabiswetgeving. De respondenten van de andere drie onderzoeken waren leerlingen van het secundair onderwijs en/of universiteitsstudenten, zodat de resultaten ervan niet zonder belangrijke kanttekeningen mogen worden veralgemeend naar de totale bevolking. Verder werden tussen de onderzoeken verschillen gevonden die niet eenduidig te verklaren vielen. Daar tegenover staat dat we mogen veronderstellen dat de informatieconsumptie van jongeren -

dit is de mate waarin ze met anderen praten over de cannabiswetgeving en dit onderwerp volgen in de algemene massamedia - wellicht hoger ligt dan gemiddeld in de algemene bevolking. De mate van onduidelijkheid over de cannabiswetgeving zou bijgevolg niet hoger mogen zijn dan in de rest van de bevolking. In die zin kunnen we de verwarring die hierover onder jongeren bestaat als indicatief beschouwen voor de verwarring in de totale bevolking.

Zeer verhelderend was tot slot de analyse van de auteur over de zeven factoren die volgens hem de onduidelijkheid over de cannabiswetgeving verklaren.

De invalshoek van waaruit de auteur in dit boek de overheidscommunicatie over de cannabiswetgeving benadert, biedt een verhelderende kijk op de polemiek rond dit thema die de afgelopen jaren de gemoederen regelmatig heeft beroerd. Gelders slaagt er met zijn analyse in om de verschillende factoren die de (kwaliteit van) CNB bepalen duidelijk te schetsen en om via de aangehaalde case(s) de vinger te leggen op een aantal communicatieve pijnpunten. De suggesties die Gelders op het einde van zijn boek doet zijn zeer concreet. Het valt af te wachten in welke mate overheden zich erdoor zullen laten inspireren.