

21-01-2021

## Op de tast. Over de complexiteit van contact in tijden van corona.

Els van der Pool en Guido Rijnja



### Samenvatting

Onzekerheid alom in de coronacrisis. En als onzekerheid de kop opsteekt, treden in ieder geval twee effecten op: wantrouwen neemt toe en mensen zoeken houvast, willen duidelijkheid. Beide reacties appelleren sterk aan het vermogen van publieke organisaties om juist dan, op de kritieke momenten, contact te maken. Dat is geen sinecure.

*Wat maakt het aangaan en bestendigen van het contact in een unieke context als de coronacrisis eigenlijk zo complex? Die vraag staat centraal in deze bijdrage. We zetten onze beschouwing op vanuit het gedachtengoed van *waarderend communiceren* (zie [www.DeWaardeRing.com](http://www.DeWaardeRing.com)).*

De complexiteit schuilt in verschillende zaken. Allereerst het benodigde maatwerk. Besturen is communiceren en communiceren is mensenwerk en daarmee wordt het maatwerk. Je kunt in een crisis niet zomaar terugvallen op protocollen, bestaande beleidslijnen etc. De situatie vereist steeds opnieuw afwegen, afstemmen en keuzes maken.

Daarbij komt dat je die keuzes moet maken in een steeds veranderende context die gekenmerkt wordt door factoren als: de aanvankelijke onzichtbaarheid van het probleem, de ongekende schaal, het ongewisse verloop, de ondeelbaarheid van de overheid, het onbehagen met de overheid.

In combinatie met een aantal haperende communicatieve hefboomen (aanspreekbaarheid, wederzijdse

welwillendheid, co-oriëntatie) ontstaan er diverse spanningen die het contact en daarmee de bestuurlijke opgave compliceren: individu-collectief, één-meerdere afzenders, verticaal-horizontaal, medisch-maatschappelijk, juridisch waterdicht-begrijpelijkheid, openbaarheid versus (tijdelijke) geslotenheid, ware – onware informatie, zekerheid-onzekerheid.

We benoemen enkele *contactsleutels* die behulpzaam kunnen zijn in de praktijk: laat waarden werken, (s)ken je context, help dialogiseren, deel procesinformatie, let op je woorden en ontdek communicatief meesterschap bij jezelf en anderen.

### Paragrafen

1. Crisis appelleert aan contact .....	2
2. Contact als bestuurlijke opgave.....	3
3. Wat de context tekent.....	4
4. Spanningen op tafel .....	6
4.1 Aanspreekbaarheid .....	6
4.2 Wederzijdse welwillendheid.....	8
4.3 Co-oriëntatie .....	10
5. Contactsleutels .....	11
Bronnen .....	13

### Over de auteurs

**Els van der Pool** is lector Human Communication Development bij de HAN University of Applied Sciences.

**Guido Rijnja** is adviseur communicatiebeleid Rijksvoorlichtingsdienst bij het Ministerie van Algemene Zaken.

Vanuit hun beider interesse in communiceren bij publieke botsingen ondernemen ze een professionele zoektocht naar *waarderend communiceren*. Ze delen hun bevindingen op [www.DeWaardeRing.com](http://www.DeWaardeRing.com). Dit essay is geschreven op uitnodiging van de Thorbeckeleerstoel en maakt deel uit van die zoektocht.

21-01-2021

---

## 1. Crisis appelleert aan contact

Onzeker. Met dat gevoel typeren de meeste burgers hun belangrijkste emotie in de coronacrisis, zo blijkt uit een Europees onderzoek (Schulmeister 2020). En als onzekerheid de kop opsteekt, treden in ieder geval twee effecten op: wantrouwen neemt toe en mensen zoeken houvast, willen graag duidelijkheid. Beide reacties appelleren sterk aan het vermogen van publieke organisaties om juist dan, op de kritieke momenten, contact te maken.

Geen eenvoudige zaak. Kamerdebatten, opiniebijdragen en talkshows benoemen voortdurend dat partijen er ondanks verwoede pogingen onvoldoende in slagen om elkaar te bereiken en te bewegen. Niet alleen de relatie kabinet en burgers wordt repeterend gelaakt, ook de afstemming tussen ministeries en brancheorganisaties, uitvoeringsorganisaties en private partijen is onderwerp van kritiek. Een crisis kenmerkt zich doordat bestaande patronen doorbroken worden en vertrouwde verbindingen wegvallen. Tegelijkertijd ontstaat er behoefte aan duidelijkheid en korte lijnen.

Zo ook in de coronacrisis. De eerste ogenschijnlijke onbeheersbaarheid en maatschappelijke ontwrichting deed de premier dan ook besluiten op 16 maart 2020 het unieke middel van de rechtstreekse televisietoespraak in te zetten. Hij wendde zich persoonlijk, direct tot alle Nederlanders waarmee hij vorm gaf aan nabijheid, vertrouwdheid en beschikbaarheid (Frijda 2005, Clegg & Hardy 1996). Overheidscommunicatie in het algemeen en de coronacrisis in het bijzonder is niet exclusief voorbehouden aan communicatieprofessionals, maar is een inclusief onderdeel van sturingsmechanismen van bestuurders en ambtenaren. Het vereist een samenspel gericht op verbinding en contact in een roerige omgeving.

*Wat maakt het aangaan en bestendigen van het contact in een unieke context als de coronacrisis eigenlijk zo complex?*

Die vraag staat centraal in deze bijdrage. We staan stil bij specifieke kenmerken van die coronacontext en illustreren die met praktijkvoorbeelden. We brengen een aantal spanningen in beeld die het contact compliceren, en sluiten af met een aantal contactsleutels, praktijkgerichte suggesties. We zetten onze beschouwing - half januari, rond de val van Rutte III - op vanuit het gedachtengoed van *waardierend communiceren*. Kern hiervan is dat bij de onvermijdelijke publieke botsingen die de overheid ontmoet de wijze van contact het verschil kan maken. Het herkennen en hanteren van onderliggende waarden is daarin cruciaal (zie [www.DeWaardeRing.com](http://www.DeWaardeRing.com)).

We zijn graag ingegaan op het verzoek met dit kader te kijken naar de aanpak van communicatie tijdens de coronacrisis. Zoals we eerder deden bij de VNG-Denktank over Regionalisering (VNG 2018) en in een onderzoek naar publiek-private samenwerking rondom (Van der Pool & Rijnja 2019).

21-01-2021

## 2. Contact als bestuurlijke opgave

Watzlawick leerde ons al: 'je kunt niet niet communiceren' duidend op een grote variëteit aan communicatie (Watzlawick ea 1974). Om ons communicatieve handelen goed te begrijpen is het zinvol de breedte van het spectrum te zien: aan de ene kant distributie van informatie ('communicatio') en aan de andere kant focus op gemeenschappelijk maken ('communicare') (De Moor 1997). In de huidige praktijk van overheidscommunicatie verschuift communicatio steeds vaker naar communicare. Dit is gevoed door de beweging van 'verticaal' naar 'horizontaal' besturen (ROB 2010), of in termen van sturingsperspectieven een verschuiving van een sturende rechtmatige, presterende overheid naar een focus op samenwerken en responsiviteit (NSOB, 2015). Die ontwikkeling doet een beroep op de communicare-kant van het spectrum, zonder de noodzaak van communicatio te veronachtzamen.

Het begrip contact is evenzo veelkleurig in het dagelijks taalgebruik en kent tegelijk een eenvoudige uitleg vanuit heel diverse disciplines. Het gaat om hoe stoffen elkaar raken, heet het in de natuurkunde. Etymologisch gezien wijst de combinatie van het verbinden (con-) en het tactiele (tact) sowieso op aanraakbaarheid. Dit is in coronatijden een haast pijnlijke karakterisering vanwege de benodigde letterlijke afstand tot elkaar. Het belang van contact voor het maken van verbinding vinden we ook terug in de economie. De bekende transactiekostentheorie stelt dat bij een overdracht van diensten de effectiviteit van het eerste contact als een hefboom fungeert. Nootboom (2002) vat dit samen in de drietrapsraket contact > contract > control. Marra komt op basis van studies naar crisisbeheersing met de trits relatie > commitment > vertrouwen (Marra in Gutteling 1999). Er is dus veel gelegen aan contact als basis voor verder menselijk handelen.

In overheidsorganisaties is de zorg voor deze relationele werkzaamheden lang voorbehouden geweest aan de beroepsgroep van communicatieprofessionals. De praktijk maakt echter duidelijk hoe de zorg voor adequate verbindingen van een exclusieve een inclusieve aangelegenheid is geworden, aangejaagd door programma's als Factor C (2020). Het aangaan en bestendigen van overheidscontact is een samenspel van publieke professionals en communicatieprofessionals. Hun rol verschuift naar monitoring en interne coaching. Zij kunnen patronen in gedragingen en relaties helpen waarnemen en op waarde schatten.

Binnen de overheidscommunicatie is mede door ervaringen als de Bijlmerramp of de vuurwerkramp in Enschede, kennis over risico's en crises vergaand uitgewerkt. Daardoor wordt er bijvoorbeeld veel geoefend met systematisch verstrekken van informatie, geven van instructies en aansluiten bij gevoelens (Regtvoort & Siepel 2014). Recente literatuur focust daarin sterker op de relationele kant van overheidshandelen door boegbeelden als burgemeesters, bewindslieden en informele leiders (Jong 2019). Dat blijkt ook in de praktijk van de coronacrisis. Daarin is niet alleen aandacht voor het (communicatieve) handelen van managers, maar vooral ook voor uitvoerenden zoals verplegend personeel en handhavers en hun focus op persoonlijk contact.

Het is tegen deze achtergrond niet verrassend om in beschouwingen rond de jaarwisseling appèls te lezen om de menselijke maat en intermenselijke mogelijkheden meer aandacht te geven (o.a. Huijjer 2020). Ook het pleidooi van de Nationale Ombudsman voor meer en eerder oog voor de ruimte van professionals plaatsen we in dit licht (Rijnja 2020). Besturen is communiceren en communiceren is mensenwerk (Rijnja 2018a, Tjeenk Willink 2018, Heijne 2020).

21-01-2021

---

### 3. Wat de context tekent

Met de toenemende focus op de menselijke dimensie van besturen, vooral als het erom spant, ontstaat de behoefte aan een contextuele benadering. Dat wil zeggen nieuwsgierigheid naar de factoren die invloed uitoefenen op dat communicatief handelen en contact vanuit de overheid. We belichten vijf contextuele kenmerken in tijden van corona:

#### a. *De onzichtbaarheid van het probleem*

De impact van het virus blijkt in het begin lastig te doorgronden. De betrekkelijke onzichtbaarheid maakte de agendasetting van dit onderwerp lastig: relevantie en urgentie scoorden aanvankelijk laag. Uit eerdere rampen is bekend hoe zichtbaarheid van het probleem aanzet tot actie. In de coronacrisis leidt de relatieve onzichtbaarheid ertoe, dat in plaats van getroffen mensen of situaties witte jassen een iconische rol gaan vervullen. Ook ontstaat een aanhoudende gerichtheid op cijfers: elke middag om 14u nieuwe besmettingscijfers, en het R getal. Ook de sequentie van persconferenties tegen een achterwand met de bekende slogan, een routekaart, en krachttermen als, 'indringers', 'aanval' van het virus en 'gezondheidsoorlog' kunnen we zien als hulpmiddelen om de onzichtbaarheid te compenseren. Stone (2012) heeft eerder opgemerkt hoezeer overheden houvast zoeken in symboliek om de aanwending van macht te legitimeren.

#### b. *De ongekende schaal*

Het voor professioneel handelen zo kenmerkende vermogen tot 'lokaliseren' van een opgave (Sennett, 2008) wordt van meet af aan beproefd. Waar is Nederland nu wel of niet getroffen, was aanvankelijk een vraag. Zo riep de uitbraak in het zuiden van het land, als gevolg van carnaval, de behoefte op te differentiëren naar meer en minder getroffen landsdelen. Het virus vraagt ook over landsgrenzen heen aandacht: wat kun je nationaal voor elkaar krijgen en wat vraagt Europese en mondiale afstemming en afspraken? Dit komt regelmatig naar voren bij vergelijkingen van nationale maatregelen, die

als een benchmark gingen fungeren. In januari 2021 komt dit bijvoorbeeld tot uiting bij de menings- en besluitvorming over de snelheid van het vaccineren. Corona werd een vast onderdeel van de agenda op Europese top. Eysink Smeets (2020) beschrijft een volgtijdelijke opschaling van impact op typen gezondheid en veerkracht: eerst fysiek en vervolgens economisch, mentaal, sociaal, stedelijk en institutioneel.

#### c. *Het ongewisse verloop*

In de zomer van 2020 leiden tekenen van herstel naar meer vrijheden, die door een snelle opleving van het virus echter werden teruggedraaid. Exit 'exit-strategie' en 'nafase'. Communicatief gezien wordt het lastig, als bij het contact tussen burgers en autoriteiten alleen gehoor kan worden gegeven aan de beleefde gevoelens, maar er geen boter bij de vis geserveerd kan worden. Bestuurders ervaren hoe broos beloften zijn en als een boemerang fungeren, met alle publieke en politieke ophef van dien. Na de eerste fasen van bescherming en behandeling ontpopt zich de roep om bemoediging en perspectief, in allerlei bewoordingen (o.a. 't Hart & Boin 2020). Steunpakketten, protocollen en andere tijdelijke maatregelen voorzagen in behoeften. Maar wat kun je vertellen als je het eigenlijk ook niet weet? Men zoekt naar een instrumentarium: hoe ga je om met de inhoudelijke ongewisheid. We zien dan aanspreekpunten komen (in persona en digitaal, waaronder experts die tot iconen uitgroeien en al dan niet zelfbenoemde corona-experts). Ook blijkt dat het ritme van berichtgeving (persconferenties, dagelijkse updates, whatsappgroepen en frequente ontmoetingen in regio's en sectoren) houvast bood.

#### d. *De ondeelbaarheid van de overheid*

Na de aanvankelijke steun voor de nationale sturing en tijdelijke overdracht van bevoegdheden gaan departementen, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties op zoek naar herstel van adequate verhoudingen. De structuur van

21-01-2021

---

de veiligheidsregio's manifesteerde zich daarbij krachtig en zorgde interbestuurlijk voor kortere lijnen. Voor de beeldvorming over de overheid als één overheid, helpt het echter niet echt. Een verzameling deels bekende, deels onbekende afzenders -zoals Rijk, Provincie, Gemeenten, Veiligheidsregio's, RIVM, GGD - droeg niet bij aan een consistent beeld over verantwoordelijkheden en uitvoering. Ook op gemeentelijk niveau blijkt het lastig de crisisbeheersing te organiseren en tegelijkertijd de winkel open te houden voor de bestaande dienstverlening (verlenging paspoort of zaken rondom levensgebeurtenissen), en participatietrajecten bij nieuwe onderwerpen als energietransities en gebruik van openbare ruimte.

e. *Het onbehagen met de overheid*

Het corona-virus slaat toe in een periode met een hoos aan kritiek op overheidshandelen, met onder meer de stikstofproblematiek, het landbouwbeleid en milieumaatregelen, de kinderopvangtoeslagenaffaire, gevolgd door de aanloop naar nieuwe parlementsverkiezingen. Debatten en discussies oefenen druk uit op de overheid en het vertrouwen in publiek probleemoplossend vermogen. Het kwetsbare eigene van de overheid komt in extenso naar voren, en daarmee het *frame* van een falend bestuur: de overheid slaagt er niet in om tijdig, adequaat en vruchtbaar contact te maken. Er zullen altijd spanningen zijn, zodra en zolang 'gezaghebbende toedeling van schaarse waarden' (Easton, 1965) aan de orde is, maar het samenkomen van meerdere bezwarende gebeurtenissen verzwaart onmiskenbaar de hypotheek op de publieke zaak.

Deze kenschets vertoont sterke kenmerken van complexiteit: onvoorspelbaarheid, meervoudigheid, uiteenlopende wensen en gevoelens en beperkte planbaarheid (Snowden & Boone 2007). Analyses van complexe situaties als deze leiden steevast naar aanbevelingen om aanwezig te zijn daar waar het gebeurt en de kracht van contact te benutten. Arendt (2009) verbond aan een pleidooi voor professioneel handelen expliciet

de betekenis van twee begrippen; 'openbaren' als jezelf kenbaar maken aan anderen, en 'interesse', de mate waarin je in staat bent om *er tussen te zijn*, als mensen houvast zoeken. Bij complexe opgaven maakt het vermogen tot contact het verschil.

21-01-2021

## 4. Spanningen op tafel

In de praktijk blijkt hoe een meervoudige blik behulpzaam is om overzicht te creëren, bandbreedtes te benoemen en *common ground* te betreden met ‘dilemmabestendige arrangementen’: nieuwe perspectieven die ontstaan door bij meerdere opties gedeelde voordelen en gemeenschappelijke verlangens te identificeren (Van Twist e.a. 1998, Rijnja 2018b). In de zoektocht naar die *common ground* bij complexe opgaven, hebben we vanuit waarderend communiceren eerder drie ‘hefbomen’ geïdentificeerd voor het aangaan van contact: aanspreekbaarheid, wederzijdse welwillendheid en co-oriëntatie (Van der Pool & Rijnja, 2017). Vanuit deze drie hefbomen zoomen we in op de corona-aanpak vanuit het openbaar bestuur en belichten we een aantal specifieke spanningen.

### 4.1 Aanspreekbaarheid

Een relatie is te zien als ‘in betrekking staan tot elkaar’, op enige manier in verbinding staan, en aanspreekbaar zijn, hoe botsend ook. Vandaaruit handelen met respect voor de ander betekent op zijn minst oog en oor hebben voor die ander en niet slechts alleen vanuit de eigen denkbeelden en voorkeuren handelen. Daarvan uitgaande zien we in de corona-praktijk drie spanningen op het vlak van belangen, afzenderschap en machtsverhoudingen.

#### a. *Individu versus collectief*

Het virus vereist dat elke Nederlander een steentje bijdraagt door zelf verantwoordelijkheid te dragen. Maar omdat dat voor iedereen geldt, ontstaat tegelijk een collectieve noodzaak. Tot wie richt je je dan als overheid: individu of collectief? Bij het individu kun je appelleren aan bezorgdheid: over eigen gezondheid, baan en toekomst. Bij het collectief kun je een ‘wij-gevoel’ aanspreken en een gezamenlijk belang om de publieke gezondheid te waarborgen. Kun je ook bevorderen dat mensen elkaar – weer - aanspreken? Of misken je daarmee juist de eigen verantwoordelijkheid van mensen?

De campagneslogan met de woorden ‘Alleen samen’ (‘krijgen we corona onder controle’) toont hoe een mogelijke tegenstelling tussen eigen verantwoordelijkheid en collectieve verantwoordelijkheid met een woordspeling kan worden opgevangen: wat scheidt maakt plaats voor wat bindt. De collectieve claim op het begrip ‘samen’ staat evenwel voortdurend onder druk: hoe collectief is dat samen eigenlijk? In de eerste fasen van de crisis zien we dat lange tijd een uniforme benadering werd aangehouden. Gaandeweg ontstond meer ruimte voor differentiatie en segmentatie (horeca, zorg, scholen). Dat nam niet weg dat later toch weer tot nationalisatie van de maatregelen werd overgegaan, met sluiting van winkels en scholen. De slingerbeweging in de reikwijdte van de maatregelen vroeg het uiterste van autoriteiten, vooral qua tijdigheid en toonzetting van berichtgeving.

De onafhankelijke media vervullen hierbij een unieke rol, doordat pers- en publieksvoorlichting meermalen samenvielen. De persconferenties worden door miljoenen mensen thuis live vanaf de bank bekeken en zijn daardoor veeleer publieksmomenten dan exclusieve perscontacten. Niet zonder spanning. Wordt door gelijktijdige uitzending van de persconferenties op twee publieke televisie- en radionetten de vrije onafhankelijke rol misschien aangetast? In ieder geval niet waar het een vroegtijdig bekend worden van voorgenomen maatregelen betreft (het zogenaamde ‘lekken’ vlak voor aanvang van de persconferenties).

#### b. *Eén versus verschillende afzenders*

De aanvankelijke aanpak vanuit één afzender (het kabinet) wordt in de loop van het voorjaar gedeeld met het Veiligheidsberaad c.q. de veiligheidsregio’s, met brancheorganisaties en tijdelijke netwerken. In de zomer wordt ingezet op meer zeggenschap in regio’s en branches en maatwerk. Dit leidt ook tot publieksreacties waaruit blijkt dat door de verschillende

21-01-2021

---

afzenders juist verwarring ontstaat welke maatregelen nu precies waar gelden. Een van de effecten is een inconsistent beeld van een overheid die onderling het contact kwijtraakt. Bij de groei van het aantal ziekenhuisopnamen werden de teugels overigens weer aangetrokken en werd de verscheidenheid aan afzenders snel beperkt, terug naar nationalisering van de berichtgeving met het kabinet als primaire spreekbuis.

Bij het afzenderschap springen ook de experts in het oog. Het Outbreak Management Team, (OMT) met kopstukken uit vooral de gezondheidszorg, blijkt een grote invloed te hebben op niet alleen de menings- maar ook de besluitvorming. Laat het kabinet niet te veel de oren hangen naar experts? Het weerwoord van het kabinet dat het eigen afwegingen maakt, overtuigt maar matig. De oprichting en aandacht voor het zogeheten Red Team kan in dit licht worden gezien. Daarbij werd aangedrongen op andere dan medische expertise bij de advisering van het kabinet, hetgeen werd gehonoreerd. Het aantal experts in de media leidde gaandeweg tot een fors scala aan afzenders en influencers. Sommige experts werden het gezicht van de medische kant van corona voor een breed publiek dat naar houvast zoekt. De wijze waarop IC-arts en voorman Gommers in gesprek gaat met vlogger Famke Louise over de actie #ikdoenietmeermee maakt duidelijk hoe nieuwe coalities en daarmee nieuwe afzenders ontstonden (ook al was het maar voor kort). Gommers en hoogleraar virologie Koopmans krijgen in januari 2021 voor hun inzet de Machiavelliprijs voor gezaghebbende publieke communicatie. De tijden van de verdeckte start van het OMT als adviseur voor het kabinet achter gesloten deuren ligt ver achter ons.

### c. *Verticaal versus horizontaal*

In de eerste helft van 2020 staat grosso modo de bescherming van het publiek centraal door het fysieke contact te beperken en de verspreiding van het virus te minimaliseren, met de ('intelligente') *lockdown* als de meest vergaande maatregel waarover

gecommuniceerd moest worden. In de tweede helft van het jaar komt meer oog voor de onderlinge verbondenheid en toerusting van de gemeenschap daarvoor. Bij de bescherming en beperking is vanuit de overheid instrueren als communicatieve opgave dominant en bij de bemoediging en bekrachtiging van de sociale kant, de onderlinge verbondenheid, komt het meer aan op elkaar motiveren met aansprekende ervaringen en zienswijzen.

Dit betekent dat in de praktijk twee typen registers opengaan. In wat het eerste register genoemd kan worden, is er een hiërarchische relatie tussen burger en overheid, als het ware een verticale verhouding of broodnodige focus op wat De Moor 'communicatio' noemt. Alle Nederlanders moeten een aantal instructies opvolgen (was je handen, houd afstand, blijf thuis). In het tweede register worden Nederlanders meer aangesproken als sociaal gelijken, in een horizontale verhouding. De focus is nu gericht op 'communicare', gemeenschapszin bevorderen: #aandachtvoorelkaar. Beide benaderingen tekenen zich rond de jaarwisseling af, en werpen een licht vooruit naar mogelijke combinaties om het onderling contact te versterken. Interessant in het licht van deze gezagsverhoudingen is de 'waardenschaamte' die hoogleraar Taal en Communicatie Te Molder signaleert bij bestuurders. In plaats van een normerend optreden 'top-down' met appels op eigen verantwoordelijkheid, zouden ze meer ruimte kunnen bieden en een beroep doen op gedeelde waarden, solidariteit en gemeenschapszin (2020).

21-01-2021

#### 4.2 Wederzijdse welwillendheid

De tweede hefboom voor contact is wederzijdse welwillendheid. Aan al ons menselijk communicatief handelen ligt als het ware een stilzwijgende overeenkomst ten grondslag. Onze interacties zijn erop gericht om samen een doel te bereiken (Grice 1975). Dat betekent dat er bereidheid is om de ander te interpreteren en met die ander te communiceren op basis van vier maxims of stelregels:

- zorg dat de bijdrage relevant is (maxime van relevantie),
- vermijd onduidelijkheden en ambiguïteiten, wees kort en ordelijk (maxime van wijze),
- wees zo informatief mogelijk en zeg niet meer dan nodig is (maxime van kwantiteit),
- zeg niets waarvan je denkt dat het niet waar is, geen bewijs voor hebt (maxime van kwaliteit).

Juist in een complexe context als die van corona staat dit zogeheten coöperatie principe van Grice met zijn onderliggende maxims voortdurend onder druk, getuige de vier onderstaande spanningen. Op basis van een tanend vertrouwen worden de implicaties van wat de ander bedoelt negatiever, minder welwillend. Bedoelt de ander echt wat-ie zegt, of moet ik er iets achter zoeken? De kwaliteit van het contact en de ruimte om zorgen, twijfels en perspectieven te bespreken, maakt dan het verschil.

*d. Medisch versus maatschappelijk*  
Inhoudelijke aandacht voor de zorg, inclusief publieke waardering in de vorm van een spontaan nationaal applaus, wekt in de voorzomer wrevel bij andere sectoren, vooral het MKB en de horeca. Is het kabinet vooral gericht op de druk op de ziekenhuizen en is het economisch herstel soms niet relevant? De keuze voor een inhoudelijke focus blijkt een lastige. Wie bepaalt de relevantie van de onderwerpen? De roep om erkenning van negatieve effecten (schulden, faillissementen) wordt groter. De tegenstelling tussen aandacht voor medische versus maatschappelijke malaise wordt door de

premier opgevat als twee kanten van eenzelfde medaille. Hij wijst daarbij op de verwantschap tussen een goede maatschappelijke gezondheid en een gezonde economie. Deze boodschap neemt de onrust niet weg. Het contact is op dit vlak kwetsbaar. Er ontstaat wel meer oog voor ongemak, verliezen, verdriet. Het erkennen en benoemen daarvan expliciteert een breed gedeeld collectief ongemak. We zien dit terug in persconferenties van het kabinet, bijvoorbeeld het moment waarop de premier met een expressieve zucht aangeeft hoe lastig ook hij de situatie vindt en het graag anders te willen. En ook in verwoorde beelden van de kerstdis met een lege stoel in vele gezinnen.

#### *e. Juridisch waterdicht versus begrijpelijk*

Er is een lijst aan corona-gerelateerde woorden (Den Boon 2020), die meer of minder begrijpelijk zijn. Echt spannend wordt het als het erom gaat of de sluitende formulering van de jurist domineert of het begrip van de luisteraar en lezer? Taalvraagstukken zorgden regelmatig voor een communicatieve spanning bij de bekendmaking van maatregelen. Steeds werd gezocht naar woorden die zowel de juridische toets als die der begrijpelijkheid konden doorstaan. Dit lukte niet altijd, getuige discussies over het begrip 'huishouden' (voor samengestelde gezinnen, studentenhuizen) dat leidde tot gesteggel over aantallen personen bijvoorbeeld op een terras. Ook de formulering van 'dringend advies' riep de nodige reacties op (betekent dat nou 'moeten' of niet?). Juristen en voorlichters kruisten regelmatig de degens.

Stevige kritiek de begrijpelijkheid van maatregelen voor laaggeletterden was aanleiding om taalexpersten en de Stichting Lezen en Schrijven aan tafel uit te nodigen. Zo bleek dat het begrip 'vermijden' (van drukte) bij een groot deel van de bevolking geen handelingsperspectief bood. Het leidde tot herformulering: 'Ga niet naar drukke plekken' en 'Blijf thuis'. Waardering was er van meet af aan voor het betrekken van een doventolk bij persconferenties. Discussie ontstond over de



21-01-2021

vraag of het omvangrijke aantal metaforen wel of niet de toegankelijkheid van boodschappen vergroten: ‘we varen op zicht’, ‘het is een marathon’, ‘het is een evenwichtsbalk’, het virus is als een mammoettanker. Evenzo het gebruik van getallen (het beroemde R-getal) waarvan we weten dat ze weinig raken aan de leefwereld van burgers, daarvoor zijn verhalen nodig (Van Twist 2018).

*f. Openbaarheid versus (tijdelijke) geslotenheid*

Hoe kun je in lijn met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) maximaal toegang verschaffen tot kennis die maatregelen schraagt? Bestuurders werden voortdurend uitgedaagd om te zeggen dat ze iets niet of nog niet wisten. Het leidde naar momenten waarop openlijk duidelijk werd gemaakt op welk aannames en afwegingen beslissingen werden gebaseerd. Voorbeelden hiervan zijn de uitspraak van de premier ‘We moeten met 50% van de kennis, 100% van de beslissingen nemen’, een uitdrukking als ‘Varen op zicht’ en openlijke uitstallingen van dilemma’s en opties. Deze blijken van dilemmalogica (Rijnja, 2018b) komen onder meer naar voren in de perscontacten van bewindslieden (we weten ook niet alles maar vertellen wat we wel weten, waar mogelijk onderbouwd door experts en bronnen. Maar in die kwetsbaarheid schuilt ook een -politiek- risico. Iedere keer dat een uitspraak moet worden herroepen, vindt publicitaire en politieke uitvergroting plaats. Ook blijken te snelle en te vroege openheid van zaken juist als loze beloften over te komen, zoals de wisselende inzichten in het effect van mondkapjes en de vaccinatie-aanpak rond de jaarwisseling beide als ‘zwabberbeleid’ werden getypeerd.

*g. Ware versus onware informatie*  
Naarmate de crisis langer duurt, wast de onderstroom. De bovenstroom met protest ook. De Schweigespirale van Noelle-Neuman (1980) illustreert hoe onderdrukte geluiden elders gehoor zoeken en weer opduiken. Zo zien we in de loop der tijd partijen zich manifesteren die voor het eigen belang opkomen en zich afzetten tegen algemeen

belang. Dat verzwakt het draagvlak en versterkt polarisatie, waarbij ook complotdenkers als Viruswaanin – of later Viruswaarheid - ruimte vragen en krijgen. Zij twijfelen openlijk over de juistheid - en daarmee aan de kwaliteit - van de informatie. Het ongeloof in feiten neemt in de loop der tijd openlijk toe, hetgeen tot een directe schending van het maxime van kwaliteit leidt. Dit culmineert in een verstoring van de televisietoespraak van de minister-president op 8 december door demonstranten bij het Binnenhof. Rutte markeert het luide ongeloof openlijk: ‘er zijn nog steeds mensen die denken dat Corona een griepje is’. Tegenover deze publicitaire uitvergroting staat een gemeten draagvlak voor de corona-aanpak van de overheid die vrij constant is en schommelt rond de 70 procent, en wijst op een basale constante steun (Bergman, 2020).

De ervaren betrouwbaarheid van informatie staat dus voortdurend onder druk door andere interpretaties, percepties en bijbehorende sentimenten bij diverse groepen waar de overheid rekening mee moet houden. Daarbij blijkt uit onderzoek (Te Molder, 2020) dat niet zozeer de feiten zelf emoties oproepen, maar ‘verborgen moraliteiten’ die ermee verbonden zijn en die erom vragen bespreekbaar gemaakt te worden. Waar onvoldoende of misinformatie (ruis) redelijk eenvoudig is te herstellen - zeker op basis van wederzijdse welwillendheid - is desinformatie (moedwillig onjuiste informatie verspreiden) veel lastiger een halt toe te roepen. Social media spelen een grote rol bij het agenderen en het verspreiden van desinformatie. Ook kranten, radio en tv krijgen te maken met forse kritiek op hun rol als boodschapper en duider, waarbij onder meer busjes van de omroep werden beklad. Het risico op polarisatie neemt toe en blijkt een belangrijk aandachtspunt (Brandsma, 2016), waarvan ook de Koning gewag maakt als hij in zijn Kersttoespraak zich bezorgd toont over ‘de zwakke stem’.

21-01-2021

---

### 4.3 Co-oriëntatie

Co-oriëntatie, de derde hefboom, is het proces waarin betrokkenen symmetrisch communiceren, dat wil zeggen dat betrokkenen vanuit een wederzijds begrip het gezamenlijke contact vormgeven (Habermas 1981, Van Osch 2003). Het duidt op het vermogen tot afstemmen van verwachtingen, uitgangspunten, rollen, en manieren van contact. Het gaat hier dus om een staat van contact, waarin betrokkenen niet zozeer onderlinge verschillen ontkennen, als wel gedeelde perspectieven ontdekken in het proces: *wat kan wel?*

#### *h. Zekerheid versus onzekerheid*

De bovenstaande spanningen tezamen (a t/m g) illustreren wat het lastig maakt om het goed en het goede te doen in het overheidscontact. Zeker in een context waarin onzekerheid voortdurend de kop op steekt en de enige constante lijkt. De roep om zekerheid is groot, maar de werkelijkheid is vol van het tegenovergestelde. In hoeverre is het in complexe situaties überhaupt mogelijk om de verlangde klaarheid te verschaffen? Procesinformatie blijkt een troef, met terugkoppelingen over bereikte resultaten en inzage in de stand van zaken van lopende trajecten. Bijvoorbeeld de corona-app ontwikkeling die live te volgen was in een hackaton. Die overigens ook op het nodige commentaar kon rekenen: overheid en ICT was tot nu toe geen gelukkige combinatie, zie de in paragraaf 3 benoemde impact van ander overheidsoptreden op de beeldvorming in het crisis-optreden. Deze spanning blijkt in de praktijk minder te vragen om een versterking van inhoudelijke argumentatie dan om het aanboren van goede vormen van terugkoppeling en verantwoording.

We zien hier de essentiële rol van bestuurders, hulpverleners en (in)formele maatschappelijke leiders als trainers in sportclubs, leerkrachten, voorgangers. Zij kunnen helpen, als ongemak een weg zoekt binnen gemeenschappen, vindingrijkheid aan te spreken en woorden om te zetten naar daden. Ook communicatieprofessionals hebben hierin -in samenspel met collega

professionals - een belangrijke bijdrage geleverd. Zo fungeerde binnen de overheidscommunicatie het Nationaal Kernteam Communicatie als een stimulerend orgaan. Deze samenwerking van communicatie-verantwoordelijken zorgde voor aanhoudende afstemming van activiteiten en formuleerde op basis van ervaringen ook gemeenschappelijke uitgangspunten voor de bejegening van het publiek, zoals 'openheid over waarom we iets (niet) doen', 'begrijpelijk en correct taalgebruik' en 'aansluiten op gedrag' en achterliggende waarden'. Deze blijken van co-oriëntatie werden in collegiale handreikingen periodiek herijkt en gedeeld (NKC 2020a en b).

21-01-2021

## 5. Contactsleutels

Contact is niet alleen gericht op ‘bekend maken’ (communicatio), ook op ‘gemeenschappelijk maken’ (communicare) en staat idealiter voor het vermogen om *on the spot* (on- en offline) aanwezig en *aanspreekbaar* te zijn. Om responsief te handelen zodra zich ongemak voordoet en *wederzijdse welwillendheid* te benutten. Om samen af te stemmen (*co-oriëntatie*) daar waar niet of nauwelijks -inhoudelijke-zekerheid is te geven, door twijfels en zorgen te erkennen, en duidelijkheid te geven over opties en perspectieven. Contact aangaan en bestendigen vanuit een bestuurlijke opgave in tijden van de corona-crisis is echter communiceren op de tast.

We hebben gezien dat de complexiteit schuilt in verschillende zaken. Allereerst het benodigde maatwerk. Besturen is communiceren en communiceren is mensenwerk en daarmee wordt het maatwerk. Je kunt niet zomaar terugvallen op protocollen, bestaande beleidslijnen etc. De situatie vereist steeds opnieuw afwegen, afstemmen en keuzes maken. Daarbij komt dat je die keuzes moet maken in een steeds veranderende context die gekenmerkt wordt door factoren als: de aanvankelijke onzichtbaarheid van het probleem, de ongekende schaal, het ongewisse verloop, de ondeelbaarheid van de overheid, het onbehagen met de overheid. In combinatie met een aantal haperende communicatieve hefbomen (aanspreekbaarheid, wederzijdse welwillendheid, co-oriëntatie) ontstaan er diverse spanningen die het contact en daarmee de bestuurlijke opgave compliceren.

Hoe kun je hier nu mee omgaan? We benoemen enkele contactsleutels, gebaseerd op ons denkkader van waarderend communiceren en de specifieke context van de coronacrisis.

### a. *Laat waarden werken*

Contact begint niet met uitwisseling van feiten maar met een verwachting over de ontvankelijkheid bij de ander. Die communicatie steunt op onderliggende drijfveren zoals waarden. Breng ze in kaart door expliciet te helpen benoemen wat mensen beweegt en wie daarbij voor hen belangrijk zijn. Wat zijn bij jezelf en de ander de ‘verborgen moraliteiten’. Wie in ongemakkelijke situaties die impliciete betekenissen kan doorzien (letterlijk de vertaling van het begrip dialoog) benut de wederzijdse bereidheid. Dat leidt niet alleen in een afzonderlijke situatie tot *common ground*, maar draagt bij aan een duurzamer fundament van het contact, in de vorm van een sociaal chassis of gemeenschappelijk weefsel.

### b. *(S)Ken je context*

Weet wie en wat ertoe doet in de dynamiek van de crisis. Niet alleen door te monitoren en proactief te luisteren naar wat er leeft (*scanning*), maar ook door open te staan voor het onbekende (*noticing*). Blijf daarbij het grotere geheel zien en heb oog voor hoe zaken op elkaar inwerken. Tegen de achtergrond van de crisis gaat ondertussen dienstverlening ‘gewoon’ door, net als stadsontwikkeling, de energietransitie etc. Deze issues en ‘*business as usual*’ vragen ook aandacht. Ze dragen immers evenzeer bij aan beeldvorming en vertrouwen in de overheid. Zoals de NCTV aangaf: corona is het voertuig voor ongenoegen dat er al was.

### c. *Openbaar actief waar mogelijk*

De *aanspreekbaarheid* van contact krijgt inhoud door present te zijn (Baart 2004) en oog te hebben voor belangen, afzenderschap en machtsverhoudingen. Een manier om daar concreet vorm aan te geven is door actief contact te zoeken in de bereidheid om niet meteen met antwoorden op de proppen te komen, maar vragen te helpen stellen en dilemma’s op tafel te krijgen. Bij die openheid hoort de moed duidelijk te maken wat je wel

21-01-2021

en niet weet, met realiteitsbesef voor (politieke) risico's (zie ook e).

*d. Help dialogiseren*

De *wederzijdse welwillendheid* vanuit het samenwerkingsbeginsel is een groot goed in het contact. We verliezen het soms uit het oog door de harde meestal ongenueanceerde roep van uitersten. Maar landelijk en lokaal, in publiek-private coalities vinden mensen ruimte en platforms om zich uit te spreken, elkaar aan te spreken en af te spreken. Een dialoog kan vleugels geven aan sluimerende initiatieven. Het biedt ruime om 'het stille midden' een stem te geven (Brandsma, bron), waardoor de kans op polarisatie kan worden verkleind. Zonder uitsluiting van 'pushers' op de uitersten. 'Conversational responsibility' (Aarts 2016) staat voor het creëren van openheid én begrenzing. Influencers kunnen hierbij ook een belangrijke bondgenoot blijken, naast andere informele leiders als leerkrachten, werkgevers en voorgangers.

*e. Deel procesinformatie*

De les van veel bestuurlijke activiteiten uit het afgelopen jaar is dat bij ongewisse opgaven niet inhoudelijke argumentaties het verschil maken maar waargenomen betrokkenheid en invloed bij publieksgroepen. *Co-oriëntatie* staat voor het vermogen om over de manieren van contact afspraken te maken en elkaar op spelregels aan te spreken. 'Zo zijn onze manieren....'. Daartoe behoort het investeren in terugkoppelingen en het bevorderen van ritme in het contact zoals de tweewekelijkse persconferenties op nationaal niveau duidelijk maakten en in de regio's tal van vormen van informeel overleg zorgden voor mogelijkheden om 'ex durante' contact te onderhouden.

*f. Let op je woorden*

De reflex om cijfers, aantallen, grafieken te gebruiken ligt op de loer. Maar mensen zoeken naar verhalen om zorgen, problemen en oplossingen te delen. Zo hebben metaforen de functie om tot de verbeelding te spreken. Maar ook hier geldt overdaad schaadt; te veel oorlogstaal werkt bijvoorbeeld niet motiverend. Voer checks uit

om te achterhalen of (technische) begrippen begrijpelijk en inclusief zijn. Infographics kunnen complexe informatie helpen toegankelijk te maken, maar paradoxaal genoeg soms ook een ontoegankelijke uitstraling hebben. Verkijk je niet op de eigentijdsheid van woorden voor verschillende leeftijdsgroepen. Onderschat ook niet de kracht van beelden, bijvoorbeeld om anderhalve meter aan te duiden (zie ook de handreiking van het NKC (2020a, 2020b).

*g. Ontdek communicatief meesterschap bij jezelf en anderen*

Dergelijke situaties vragen het nodige van je professionaliteit en doen een beroep op communicatief meesterschap. Dat blijft niet beperkt tot vaardigheden en het beheersen van tools (zoals een stakeholderanalyse), hoe belangrijk ook. Het gaat ook, of juist vooral, over afwegingen kunnen maken, en je communicatieve beslissingen kunnen onderbouwen (Van der Pool & Rijnja, 2020). Dat belang is al eeuwen bekend, zoals een verhaal over Socrates mooi weergeeft. Hij vraagt op een dag aan de scheepsbouwers in zijn stad: wat maakt jullie schip tot een goed schip? Natuurlijk bouwtechnische deskundigheid, zeggen ze. Gedurende het gesprek laat Socrates hen echter inzien dat de vraag wat is een goed besluit misschien nog wel belangrijker is. Precies dat punt – het maken van bewuste keuzes – geldt ook voor het proces van communiceren ten tijde van crisis. Daarbij is het kunnen benutten van aanwezige communicatieve expertise een belangrijke sleutel. Hier kan de communicatiediscipline de bestuurskunde versterken.

21-01-2021

## Bronnen

- Aarts, N. (2015). *The Art of Dialogue*. Inaugurele rede September 2015. Wageningen: Wageningen University.
- Arendt, H. (2009). *De menselijke conditie*. Amsterdam: Boom.
- Baart, A. (2004). *Theorie van de presentie*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Bergman, D., G. Rijnja, C. Vos (2020). Het werkende mechanisme van empathie. In: *C Vakblad van Logeion* 2020 (6). Den Haag: Logeion.
- Boon, T. den (2020). *De taal van het nieuwe normaal. Corona in 1000 en enige woorden*. Varik: De Weideblik.
- Brandsma, B. (2016). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. Schoonrewoerd, eigen uitgave.
- Clegg, S. & C. Hardy (1996). *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.
- Easton, D. (1965). *A system analysis of political life*. Chicago: The University of Chiacago Press.
- Eysink Smeets, M. (2020). COVID-19 en de gezondheid van de samenleving. Presentatie voor veiligheidsregio Zaanstreek Waterland, 12 november 2020.
- Factor C (2020). Zie [www.communicatierijk.nl/vakennis/factorC](http://www.communicatierijk.nl/vakennis/factorC).
- Frijda, N. (2005). *De emoties*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Gutteling, J. (1999). *Crisiscommunicatie: een kwestie van vertrouwen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Grice, H. (1975). Logic and conversation. In: P. Cole, P en J. Morgan (eds). *Syntax and semantics, Vol 3, Speech acts*. New York: Academic Press, 41-58.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hart, 't P. & A. Boin (2020). Scherp blijven en perspectief aanbrenen in een diepe, lange crisis. Op *PlatformOverheid.nl*, 23 maart 2020.
- Heijne, B. (2020). *Mens-onmens*. Amsterdam: Prometheus.
- Huijjer, M. (2020). Wijzer door corona. Opiniestuk in *Volkscrant* 30 december 2020.
- Jong, W. (2019). *Crisis leadership by majors. An empirical multimethod study*. Dissertatie.
- Molder, te H. (2020). Onstuimig onderzoek en betrouwbare overheden. Presentatie voor KNAW-webinar *Onstuimig onderzoek: metaperspectieven op coronawetenschap*, 14 december 2020.
- Moor, W. de (1997). *Grondslagen van de Interne Communicatie*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- NKC (2020a). *Handreiking Communicatieaanpak Coronavirus*. April 2020. Den Haag: Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie.
- NKC (2020b). *Handreiking Communicatieaanpak Coronavirus*. Juni 2020. Den Haag: Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie.
- Noelle-Neuman, E. (1980). *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*. Piper: Zürich/Munnich.
- Nooteboom, B. (2002). *Vertrouwen. Vormen, grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen*. Amsterdam: Academic Service.

21-01-2021

NSOB (2015). *Sedimentatie in sturing. Systemen brengen in netwerken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB

Osch, D. van (2003). *Co-oriëntatie: truc of troef. Symmetrische communicatie als managementinstrument*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Pool, E. van der & G. Rijnja (2017). *Halte ongemak. Waarderend communiceren maakt het verschil*. Den Haag: IKPOB.

Pool, E. van der & G. Rijnja (2019). Maatwerk in contact: vragen om verschillen bij complexe opgaven. In: *Bestuurswetenschappen 2019* (73) 2. Den Haag: Boom.

Pool, E. van der & G. Rijnja. Complexiteit spant de kroon. In *Vakblad van Logeion C* 2020/3. Den Haag: Logeion.

Raad voor het openbaar bestuur (2010). *Horizontaal met verticaal verbinden*. Den Haag, eigen uitgave.

Regtvoort, F. & H. Siepel (2014). *Risico- en crisiscommunicatie*. Bussum: Coutinho.

Rijnja, G. (2018a). *Verschilmakers*. Den Haag: VNG.

Rijnja, G. (2018b). Dilemmalogica: leg het probleem op tafel. In: *C Vakblad van Logeion* 2018 (5). Den Haag: Logeion. Zie voor dilemmalogica ook: [www.communicatierijk.nl/vakkennis/dilemma-logica](http://www.communicatierijk.nl/vakkennis/dilemma-logica).

Rijnja, G. (2020). Waar blijven de verhalen. In: *C Vakblad van Logeion* 2020 (8). Den Haag: Logeion.

Sennett, R. (2008). *De ambachtsman. De mens als maker*. Amsterdam: Meulenhoff.

Schulmeister, Ph. (2020). *Public opinion in the time of COVID-19*. Brussels: EP

Snowden, D. & M. Boone (2007). *A leader's Framework for decision making*. Harvard Business Review.

Steen, M., M. van Twist, N. Chin A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde. overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.

Stone, D. (2012) *Policy paradox. The art of political decision making*. London: Norton & Company.

Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Een oproep. Amsterdam: Prometheus.

Twist, M. van, J. Edelenbos & M. van der Broek (1998). In dilemma's durven denken. In: *Management en Organisatie* 1998 (5).

Twist, M. van (2018). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Vakmedianet.

VNG (2018). *Werkende samenwerking*. Verslag van de 4e Denktank over regionale samenwerking.

Watzlawick, P., J. Beavin & D. Jackson (1974). *De pragmatische aspecten van de menselijke Communicatie*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.