

# PLATFORM

2004

# 2

RVD-Communicatiereeks

- > De burger centraal
- > De overheid als merk
- > Zijn we er klaar voor?

# ORDENING EN ONTSNIFFERING: DE WERKING VAN THEMA'S

## In thema's ontmoeten overheid en burgers elkaar

De Rijksoverheid is op talloze onderwerpen actief. Om al deze activiteiten (communicatief) hanteerbaar te maken worden ze sinds jaar en dag in gevangen allerlei ordeningen. Denk aan de hoofdpunten van het regeeringsbeleid en departementale prioriteitenlijstjes. Deze ordeningen vormen veelal het vertrekpunt voor communicatie.

Communiceren aan de hand van thema's is ook zo'n ordening, maar één van een andere orde. Thematische ordening sluit aan bij de beleving en de behoefte van burgers; hij wordt dus door de ontvangers bepaald en niet door de zender. Dit past bij het streven naar een beter communicerende overheid: niet onze werkelijkheid maar die van de burger staat centraal.

Er wordt in voorlichtingskringen volop gediscussieerd over communiceren rond thema's. Deze uitgave van Platform documenteert en duidt dit debat. Er is ook alle reden voor discussie.

Allereerst omdat een thematische aanpak veel interne afstemming en coördinatie vergt. De communicatiefunctie richt zich op de beleving van de burgers maar bestaande organisatorische indelingen blijven in tact. Thematisch communiceren betekent dat er veel aandacht en energie gaat zitten in de samenwerking van communicatieprofessionals met de beleidskolommen. Communicatie moet daarvoor – in dachtig Wallage – opschuiven naar het hart van beleid en wezenlijke verbindingen tussen beleidsinitiatieven leggen vanuit de perceptie van de burger.

Door de behoeften en interesses van burgers centraal te stellen, scheppen wij ook de verwachtingen. Daar ligt de tweede reden om nadrukkelijk met elkaar van gedachten te wisselen over themacommunicatie. Want wie dit pad op gaat moet ook leveren. En vooral: *blijven* leveren. De communicatiefunctie kan zich er nu nog bij neerleggen dat een onderwerp van de een op de andere dag van de beleids- en daarmee de communicatieagenda verdwijnt. Zodra de communicatie is opgehangen aan thema's kan dat niet meer. Want het thema 'staat' en moet permanent geladen worden. Hier ligt tegelijkertijd de grote kracht van thematisch communiceren: het thema creëert een zekere rust en zorgt voor aansluiting met de burgers. De politiek gestuurde boodschappen kunnen daarbinnen in samenhang worden gepresenteerd. Thema's vormen dus het virtuele kader waarbinnen de *ontmoeting* tussen overheid en burger daadwerkelijk tot stand kan komen.

De discussie over thematisch communiceren wordt ook gevoerd in het kabinet. Het kabinet zoekt naar mogelijkheden om meer 'eenheid in de beeldvorming' te creëren in aansluiting op de staatsrechtelijke opdracht 'eenheid van beleid' na te streven. Onlangs heeft het kabinet ermee ingestemd dat de Voorlichtingsraad in januari 2005 een pilot start om de communicatie over kabinetsbrede thema's te gaan coördineren. Die opdracht ligt nadrukkelijk bij de Voorlichtingsraad, de 'bakermat' van de samenwerking tussen de voorlichtingsdirecties.

Natuurlijk wordt er al geruime tijd tussen de voorlichtingsdirecties samengewerkt. Maar

vaak is deze samenwerking gericht op een concrete communicatieactiviteit: twee ministers moeten samen een nota presenteren of er moet een bepaalde campagne ontwikkeld worden. De pilot van de Voorlichtingsraad richt zich op een structurele samenwerking, niet alleen operationeel maar juist ook strategisch. En het kabinetsbrede thema – gedefinieerd

vanuit de perceptie van de burgers – is daarvoor het logische vertrekpunt.

**Onno Houtschild**

*Programmamanager Actieprogramma Overheidscommunicatie bij de Rijksvoorlichtingsdienst en kwartiermaker voor de VoRa-pilot rond communicatie over kabinetsbrede thema's*

# Ordering en ontsnippering: de werking van thema's

**Het werken en communiceren met thema's is volop in ontwikkeling, zowel binnen als buiten de overheid. Deze editie van Platform beoogt deze ontwikkeling te volgen en te duiden – voor zover dat mogelijk is. De redactie vroeg auteurs van binnen en buiten de overheid om hun visie en ervaring, om inzichten uit theorie en praktijk. Dit leidde tot een veelkleurig palet, dat niet altijd eenduidig is. Een overzicht van de meest prangende dilemma's, als leidraad voor de lezer.**

### Definitiekwestie

Een definitie van 'thema' is lastig te geven. Het woord 'thema' raakt aan veel andere benamingen: *mission statement*, merk, concept, label, campagne, slogan, motto, beleidsprioriteit, ambitie, of gewoon: beleidsprogramma of project. De uiteenlopende terminologie weerspiegelt de verschillende werelden die samenkomen in het denken over een thematische aanpak: die van overheid en bedrijfsleven, van corporate communicatie en reputatiemanagement, van marketing en reclame, van *discourse analysis*, van communicatiemanagement en bestuurskunde, enzovoort. Overigens komen de auteurs in dit boekje uit al deze werelden.

Wat wij met 'thema' willen aanduiden is: een organisatie-overstijgend beleidsonderwerp, dat ordenend en bundelend werkt voor zowel communicatie- als beleidsactiviteiten. Voorbeelden zijn: veiligheid, jeugd, innovatie, en duurzaam ondernemen.

### De burger centraal

Het denken en communiceren in thema's weerspiegelt een omslag binnen de overheid. Het is ingegeven door het inzicht dat maatschappelijke problemen en behoeften van burgers zich niet houden aan de organisatorische grenzen waarlangs de overheid de werkelijkheid heeft verkaveld. Dit inzicht kenmerkt de kantelende overheid: niet de overheid zelf staat meer centraal, maar de burger en zijn problemen worden het uitgangspunt.

Dit vraagt om een ontkokerde aanpak van beleidsproblemen, om ontsnippering. Thema's kunnen partijen mobiliseren en als kapstok dienen voor hun activiteiten.

Wat er gedaan wordt, wordt belangrijker dan wie het doet. In de communicatie betekent dit dat de nadruk verschuift van communicatie over de organisatie naar communicatie over beleid en producten. Thema's kunnen een manier zijn om deze ontvangergerichte communicatie te organiseren.

### Het doel achter thema's

De redenen van overheidsorganisaties om voor een thematische aanpak te kiezen zijn ingegeven door zowel beleidsmatige als communicatieve overwegingen.

Het benoemen van thema's richt de inspanningen van een organisatie. De thema's weerspiegelen de prioriteiten en noodzaken tot samenwerking. Dat is de beleidsmatige reden.

Communicatieprofessionals noemen een betere herkenbaarheid als belangrijke drijfveer. Door het bundelen van communicatie-uitingen in thema's hopen ze een eenduidig en onderschei-

dend beeld van de organisatie en haar producten te scheppen.

Is er eenmaal voor een thematische aanpak gekozen, dan werkt dit door in de hele organisatie, zo leert de ervaring. Een nauwe samenwerking tussen de geledingen van beleid en communicatie wordt dan noodzakelijk.

### **Dilemma's**

Is in het bedrijfsleven al ervaring opgedaan met het werken en communiceren in thema's, de toepassing van deze ervaringen op de overheid levert een aantal dilemma's op.

#### *Dilemma: wie bepaalt de thema's?*

Het benoemen en afbakenen van thema's is lastig. Waar moet je beginnen? Vanuit het positioneringsdenken is het logisch de eigen organisatie als startpunt te nemen en te zoeken naar thema's die voor de eigen organisatie relevant zijn. Maar zijn die thema's ook relevant voor de buitenwereld? Wie de burger werkelijk centraal stelt, zal vooral op zoek gaan naar de maatschappelijk relevante onderwerpen. De praktijk doceert de gulden middenweg: wil een thematische aanpak werken, dan zullen thema's voor zowel de binnen- als de buitenwereld van een organisatie relevant moeten zijn.

#### *Dilemma: de overheid als onzichtbare afzender?*

Door een thema centraal te stellen verdwijnt de organisatie zelf, de afzender, naar de achtergrond. Dit lijkt een goede strategie in programma's waaraan veel partijen bijdragen. Bovendien: is de burger wel geïnteresseerd welk overheidsonderdeel precies wat doet? Ja, zeggen sommigen, vooral als er iets mis gaat. Zeker bij overheidsorganisaties is het belangrijk te laten zien wie de verantwoordelijkheid draagt. Overheidsorganisaties mogen zich niet verschuilen achter thema's en moeten zichtbaar blijven als afzender.

Overigens is het nog lastig te bepalen wat een – ook voor de burger – relevante afzender is. Voldoet 'de overheid', gaat het om 'het Rijk' of

moet ieder ministerie of misschien zelfs iedere uitvoeringsorganisatie herkenbaar blijven?

#### *Dilemma: is de overheid er klaar voor?*

De communicatie stroomlijnen via thema's is één ding. Maar wat gebeurt er als de maatschappij via thema's terugpraat? Deze reactie zal zich niet houden aan de keurige kokers van het organigram. Hoe organiseert een overheidsbureaucratie zich op zo'n manier, dat ze kan inspelen op de voortdurend veranderende maatschappij?

### **Leeswijzer**

Platform is opgedeeld in drie delen.

In CASUS beschrijft Maarten van Rooij zijn ervaringen met de aanpak van het interdepartementale thema 'veiligheid'.

In DEBAT verkennen we de achtergronden van het werken met thema's. Cees van Woerkum schetst de noodzaak van themacommunicatie vanuit de ontwikkelingen in beleid en media: de burger is aan zet en hij bepaalt waarover het gaat. De overheid zal moeten aansluiten bij wat de burger beweegt.

Onno Maathuis neemt niet de burger maar de overheid zelf als startpunt. Wil de overheid effectief zijn, dan ontkomt zij niet aan bewuste profilering. Merkdenken kan de overheid daarbij helpen.

In een rondetafeldiscussie gaan vier ervarings-experts van binnen en buiten de overheid op zoek naar de voorwaarden voor een sterke thematische aanpak. Ze wijzen op de noodzaak van discipline bij het hanteren van thema's. In korte 'blikken van buiten' zetten buitenstaanders uit de marketing- en reclamewereld de discussie weer even in een ander perspectief.

Het PRAKTIJK-gedeelte geeft handvaten voor wie met thema's aan de slag wil. Ron van der Jagt schetst hoe een organisatie relevante thema's kan benoemen. De *themed messaging*-methodiek kan vervolgens helpen communicatieactiviteiten te regisseren en te plannen.

De vraag hoe een organisatie kan omgaan met de grillige logica van haar 'klanten', wordt beantwoord door Goos Geursen. Het centraal stellen van wat de burger beweegt vraagt een andere kijk op de wereld, geen reorganisatie, zo stelt hij.

Ingrid Brummelman en Paulijn de Bruijne brachten de 'best practices' van een aantal ministeries in kaart. Dit leidde tot tien tips voor een succesvolle thematische aanpak en een stappenplan voor het opzetten en uitvoeren van themacommunicatie.

In korte intermezzo's verhalen communicatieprofessionals over hun ervaringen 'uit de praktijk'.

De titel van Platform 2, 'ordening en ontsnippering', verwoordt de ambitie van een thematische aanpak bij de overheid. De ambitie van dit boekje is het zoeken naar een rode draad in alle verschillende ervaringen met en visies op thema's. Wij horen graag of dit gelukt is!

Dymph van der Laan – ter Heerd  
*Hoofd Academie voor Overheidscommunicatie*

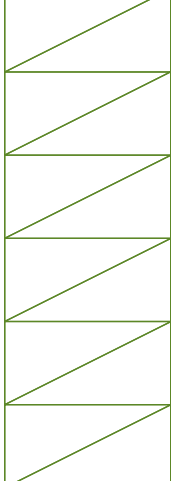




# Inhoud

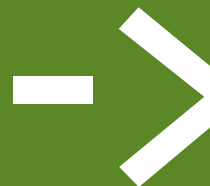
- 11 **CASUS**
- 12 **Thematiseren tussen dwang en draagvlak**  
*Tussenstand na twee jaar communiceren over veiligheid*  
> Maarten van Rooij
- Thematiseren vraagt scenario's voor samenwerking, variërend van dwang tot draagvlak*
- 23 **DEBAT**
- 24 **De burger als vertrekpunt**  
*Thematisch communiceren moet! Of niet?*  
> Cees van Woerkum
- 31 *Een overheid die zich achter thema's verschuilt communiceert niet*  
> Onno Maas
- 32 **De overheid als merk**  
*Een portfoliobenadering voor een betere relatie met de burger*  
> Onno Maathuis
- 42 *Thematisch of niet, als het me maar raakt!*  
> Alfred Levi
- 43 **Thema's: troef of truc?**  
*Rondetafelgesprek*  
*Cees Kole, Chris Kalden, Martijn Horvath, Ed Trentelman, o.l.v. Guido Rijnja*
- Met thema's focus je op je handelen. Dat legt een verplichting op om slagvaardig te zijn* < Cees Kole
- Een thema is pas sterk als het eigendom is van niet alleen de overheidscommunicatoren, maar van iedereen die er een rol in heeft* < Chris Kalden
- Thema's kunnen wel een voorsprong geven, een versnelling, maar je moet niet alles in thema's vatten* < Ed Trentelman
- Als themacommunicatie een uitvloeisel wordt van marketingdenken, dan wordt het kunstmatig en werkt het contraproductief* < Martijn Horvath

- 49 **PRAKTIJK**
- 50 **Themed messaging in de praktijk**  
*Meer grip en consistentie in beeldvorming*  
> Ron van der Jagt en Ido Verhagen
- 60 *Eerst je organisatie op poten, dan pas gaan toeteren*  
> Frans van Heteren
- 61 **Een Chinese indeling van de voortuin**  
*Hoe de grillige logica van de 'klant' organisaties kan aansturen*  
> Goos Geursen
- 68 *Sluit aan bij het enthousiasme voor een onderwerp*  
> Peter Lamers
- 69 **Hoe thema's werken**  
*De praktijkervaringen van departementen*  
> Paulijn de Bruijne en Ingrid Brummelman
- 82 *Een thematische aanpak biedt juiste kansen voor de woordvoering*  
> Lars Poppes
- 83 *English summary*
- 86 *Verder lezen?*
- 88 *Colofon*



Onder de vlag 'Nederland Veilig' werken tientallen partijen – binnen en buiten de rijksoverheid – samen aan de verbetering van de sociale veiligheid in Nederland. De beschrijving van twee jaar ervaring laat zien hoe een breed thema mensen en middelen kan mobiliseren. Over de noodzaak van politieke druk, het laveren tussen dwang en draagvlak en de uitdagende opdracht aan de communicatieprofessie.

# CASUS



# THEMATISEREN TUSSEN DWANG EN DRAAGVLAK

Tussenstand na twee jaar communiceren over veiligheid

DOOR MAARTEN VAN ROOIJ

**Veiligheid raakt ons allemaal. Juist dat maakt het een krachtig thema om overheid en maatschappij te mobiliseren. Twee jaar geleden startte het interdepartementale programma *Naar een veiliger samenleving*. Maarten van Rooij, verantwoordelijk voor de communicatie, blikt terug én vooruit: “Themacommunicatie kan tot echte vernieuwing in ons vak leiden.”**

‘Nederland moet veiliger’. Zo luidt de eerste zin van het programma *Naar een veiliger samenleving*, dat door kabinet Balkende I op 16 oktober 2002 naar de Tweede Kamer werd gestuurd. “Die zin kon volgens taalpuristen niet”, zegt programmamanager Ad van Ruth, “maar het was wel de taal van de straat. En het gaat tenslotte over de straat”. Nu, twee jaar later, kijken we<sup>1</sup> terug en zeggen we dat de veiligheids campagne misschien wel een voorbeeld is van themacommunicatie.

Themacommunicatie raakt in zwang. Het lijkt te beantwoorden aan de behoefte aan meer samenhang, de behoefte aan strategie en duiding, de behoefte aan focus en profilering (kernboodschappen) en de tendens naar centralisatie. Het raakt ook aan het ongemakkelijke gevoel van voorlichters en beleidsmakers over de traditionele manier van werken: iedereen loopt met groeiende kennis en kunde systematisch zijn werkljst af, maar aan het eind van het jaar vragen we ons af wat we nou eigenlijk werkelijk hebben bereikt. In dit artikel deel ik een aantal inzichten die ik kreeg in twee jaar veiligheidsprogramma en de communicatie daarbinnen. Het artikel vormt een soort tussenstand, want het veiligheidsprogramma loopt officieel nog tot 2007. Voor ons gevoel zijn we nog maar net begonnen. Met de nieuw verworven inzichten en – hopelijk – de reacties erop, willen we de komende jaren verder werken aan de communicatie over het thema veiligheid.

Pagina 69 < *Hoe andere departementen aan (interdepartementale) thema's werken*

## **Fortuyn-effect en voorlichtingsfrustratie**

Bij de start in 2002 liepen er eigenlijk twee ontwikkelingen parallel. Enerzijds de verwerking van het Fortuyn-effect door de politiek en de overheidsbureaucratie; anderzijds de frustratie bij de voorlichters over de versnippering van hun werk en het effect daarvan op het profiel van de ministeries.

Om met de tweede ontwikkeling te beginnen: binnen de directie Voorlichting van Justitie woedde de discussie over focus en profiel. We waren bezig de arbeidsmarkt-

communicatie opnieuw te organiseren en zochten naar 'de harde pit' van Justitie. We constateerden daarnaast dat we allerlei losse voorlichtingsacties organiseerden, maar dat er geen rode draad in zat. In organisatorisch-inhoudelijke zin bouwden we niet voort. Steeds opnieuw startten we aanbestedingsprocedures en werden weer nieuwe wielen uitgevonden. We begonnen in de publieke aandacht (herkenning door de kijkers/luisteraars/lezers) voor ons gevoel ook steeds opnieuw. En we hadden het gevoel dat we te vaak met 'klein bier' te maken hadden en de grote thema's ondergesneeuwd raakten. Hoe konden we de prioriteiten beter aan de orde stellen? Op grond hiervan lanceerden we het idee om het voorlichtingsbeleid beter te focussen en te baseren op de keuze voor een beperkt aantal thema's. Eén van de thema's die we benoemden, was veiligheid.

## Vanuit de Weberiaanse bureaucratie komt nooit voldoende passie om te komen tot zo'n integrale themabenedering < Ad van Ruth

Dat was niet zo'n opzienbarende themakeuze, noch voor Justitie noch op dat moment. De politiek was opgeschud door de opkomst en dood van Pim Fortuyn. Die ontwikkeling was van veel zwaarder gewicht dan die interne voorlichtingsdiscussie over focus en profiel. De politieke partijen waren zich immers aan het hergroeperen. Oude politieke leiders waren vertrokken, de nieuwe zochten hun posities. De Nederlanders wilden verandering. Ze stemden LPF en zetten politiek Den Haag onder druk. Instabiliteit heerste. Veiligheid stond bij iedereen hoog op de agenda. Het eerste kabinet Balkenende met LPF-ministers in de gelederen, was gedwongen iets bijzonders te doen. Die externe druk is van essentieel belang geweest. Ad van Ruth: "Vanuit de Weberiaanse bureaucratie komt nooit voldoende passie om te komen tot zo'n integrale themabenedering. Er waren vooraf wel al bewegingen zichtbaar, maar voor een echte doorbraak was die externe druk noodzakelijk." Daar kwam bij dat de twee hoofdverantwoordelijke ministers voor veiligheid, de ministers Remkes van Binnenlandse Zaken (BZK) en Donner van Justitie<sup>2</sup>, pragmatisch en actiegericht van aard waren. Het kabinet stelde veel extra geld beschikbaar en de twee ministers vertaalden de maatschappelijke onrust in de vraag 'kom met een duidelijk en onorthodox integraal pakket van maatregelen'. Achter de schermen werd gezegd dat er een deltaplan voor veiligheid moest komen.<sup>3</sup>

### Paradigmaverschuivingen

Het plan werd geschreven door een kleine groep beleidsambtenaren van BZK en Justitie. Men had haast want het kabinet Balkenende I stond op springen. Iedereen vreesde dat bij een val kostbare tijd verloren zou gaan. Het programma kwam er binnen acht weken. Dankzij de externe druk werd vernieuwend gewerkt. Zoals Ad van Ruth het uitdrukt: "Er vonden vier paradigmaverschuivingen plaats."

1. *Het ketendenken werd geheel doorgevoerd.* Oftewel: er gaat geen gulden de ene kant de keten in zonder compensatie in de rest van de keten. Voor het eerst werden keuzes op onderdelen echt bekeken op hun effect in de hele keten. Dus als van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) een grotere prestatie werd geëist, dan moesten de rechtbanken dat kunnen verwerken (sterker: de doorlooptijden

- moesten tegelijkertijd korter worden). Maar ook het aantal cellen moest dus groeien. Want meer zaken, met vaak hogere eisen (ook de wetgeving werd aangepast) en hogere uitgesproken straffen, eisen meer celcapaciteit.
2. *De keten werd veel breder opgevat.* In plaats van strafrechtketen werd voor het eerst over de veiligheidsketen gesproken. Alles moest ook uitgedrukt worden in termen van 'veiligheid op straat'. Traditioneel werd gekeken naar politie, OM, de rechterlijke macht en het gevangeniswezen. Nu keek men ook naar de rol van andere maatschappelijke organisaties, zoals van gemeenten of van ondernemers, in de veiligheid op bedrijfsterreinen en in winkelgebieden.
  3. *Het werd echt integraal.* Voor iedereen ging gelden 'participate or perish'. Voor de traditionele ketenpartners en bestaande programma's (inclusief financieringsbron) ging sterker dan ooit gelden dat, als je geen onderdeel uitmaakt van dit 'deltaplan', je bestaansrecht op termijn bedreigd zal raken.
  4. *Het traditionele inputmodel was geen uitgangspunt meer, maar het eindresultaat (doel) werd centraal gesteld.* Het gezamenlijk doel (20% meer veiligheid op straat) was het uitgangspunt, niet de opsomming van inputfactoren (knoppen waaraan gedraaid kon worden in ruil voor meer of minder geld). Het succes werd dus – voor het eerst – niet gekoppeld aan het volgens plan draaien aan de knoppen (inspanningsverplichting) maar aan het maatschappelijk effect (resultaatverplichting).

Overigens geldt ook hier weer dat de maatschappelijke omstandigheden, de externe druk die verandering eiste van politici en ambtenaren, van extreem groot belang zijn geweest. Het is voor een overheidsbureaucratie vrijwel onmogelijk, zo is mijn overtuiging, om dergelijke paradigmaverschuivingen op eigen kracht tot stand te brengen. En die paradigmaverschuivingen leiden eigenlijk als vanzelfsprekend naar een veelomvattender aanpak. Een aanpak die het niveau van losse inspanningen en projecten overstijgt. Noem dat hogere niveau: het samenbundelende thema.

## HET PROGRAMMA NAAR EEN VEILIGER SAMENLEVING

Het Veiligheidsprogramma omvat 150 maatregelen. Die maatregelen moeten ertoe leiden dat vanaf 2008 de criminaliteitscijfers met 20 à 25% zijn gedaald. De maatregelen zorgen voor betere samenwerking, betere prioritering, vernieuwing en aanpassing wetgeving, uitbreiding bevoegdheden, meer capaciteit. De aanpak is meer persoonsgericht (in plaats van delictgericht). Ook prestatie-afspraken tussen rijksoverheid en ketenpartners behoren tot het instrumentarium. Zo heeft de minister

van BZK convenanten gesloten met alle hoofdcommissarissen.

Het programma kent een aantal speerpunten:

- > risicojongeren
- > veelplegers
- > urgente gebieden (door gemeenten zelf aan te wijzen)

Het kabinet heeft extra geld vrijgemaakt voor het Veiligheidsprogramma. In 2003 werd gestart met een intensiveringbudget van 268 miljoen euro en dat loopt op tot ruim 1,2 miljard euro in 2008.

## De afbakening van 'veiligheid'

Naar een *veiliger samenleving* is een groot programma ter bevordering van de 'sociale veiligheid'. Dit thema strekt zich uit van overlast tot georganiseerde criminaliteit. Zaken als terrorisme, voedselveiligheid en fysieke veiligheid (rampen, brandweer, etc.) horen er niet bij.

Deze afbakening is allereerst beleidsmatig vastgesteld op basis van:

- de directe doorvertaling van het politieke issue 'veiligheid op straat';
  - het aanspreken van dezelfde groep van uitvoeringsorganisaties (politie etc.).
- Daarnaast sloot deze afbakening aan bij de veiligheidheidsbeleving van de burgers. Uit kwalitatief onderzoek, uitgevoerd als onderdeel van de Justitie Issue Monitor, kwam duidelijk naar voren wat burgers wel en niet spontaan onder (on)veiligheid verstaan. Onveiligheid is overlast, geweld, diefstal en inbraak. Burgers spraken hun onvrede daarover ook uit. De overheid schoot tekort. De handhaving schoot tekort. De burgers voelden zich onveilig op straat.

Hoe vind je de juiste thema's? > [pagina 50](#)

Alhoewel de aanpak integraal was, kwam één onderwerp er bekaaid af: 'preventie en nazorg'. Het was grotendeels de verantwoordelijkheid van een LPF-minister in het kabinet Balkenende I. De perikelen in het kabinet waren zo groot dat het integrale Veiligheidsprogramma dit punt wel noemde, maar niet uitwerkte. Dit onderwerp wordt naar verwachting de komende maanden, twee jaar na dato, alsnog 'aangesloten' bij het Veiligheidsprogramma.

## Van thema naar themacommunicatie

Bij het maken van het Veiligheidsprogramma viel in de haast een aantal zaken in eerste instantie van tafel, waaronder communicatie. Maar na de indiening werd vrijwel onmiddellijk duidelijk dat het gemist werd. Dus tijdens de totstandkoming van de eerste Voortgangsprapportage (april/mei 2003) is het gesprek over de bijdrage van communicatie alsnog op gang gekomen.

## Bij het maken van het Veiligheidsprogramma viel in de haast een aantal zaken van tafel, waaronder communicatie

We organiseerden zes pijlers voor de communicatie:

### 1. Een logo en een slogan

Als 'vlag' voor de voorlichting zochten we een symbool met een 'emotioneel' appèl. Meer dan tien combinaties van symbolen en slogans werden getest onder allochtone en autochtone Nederlanders. Uiteindelijk kwam het hondje Jack (een Jack Russell) als winnaar naar boven, in combinatie met de woorden 'Nederland Veilig'. Het hondje staat symbool voor de trouwe, felle kameraad van de burgers en uitvoerders in de strijd tegen onveiligheid. Achter de woorden 'Nederland Veilig' zit een aantal gedachten:

- het kan zowel als een belofte als een vaststelling worden ervaren;

- het heeft het karakter van een nationaal appèl;
- het roept geen gevoel van onveiligheid op.

Doel is dat eigen acties en die van anderen onder de vlag van Jack en 'Nederland Veilig' worden gevoerd. Waarbij het woord 'Nederland' kan worden vervangen door een eigen aanduiding: Metro Veilig, Utrecht Veilig enz.

## 2. Traditioneel campagne voeren

We houden twee tot vier keer per jaar een campagne gericht op burgers. We zetten daarbij de bekende standaard middelen in: Postbus 51-spots, posters inabri's, advertenties in kranten, toiletreclame enz. De campagnes zijn gebaseerd op wederkerigheid; het laten zien dat we bij de overheid gezamenlijk actie ondernemen, waardoor het ook legitiem is om een bijdrage te vragen van de burgers zelf. Bovendien doen we dat door concreet te zijn. Tot nu toe hebben we gecommuniceerd over aangifte doen ('Meld Misdaad Anoniem'), het bestrijden van zinloos geweld op straat, het beveiligen van eigen huis en eigendommen, en de identificatieplicht. We hebben in feite op het moment twee vormen waarin campagnes kunnen worden gevoerd:

- Campagnes met een eigen stijl, waaraan alleen het logo van Jack in combinatie met de woorden 'Nederland Veilig' als stempel wordt toegevoegd.
- Campagnes in een echte themastijl.<sup>4</sup> Sinds oktober 2004 hebben we een themastijl op radio en tv, waarin naast Jack ook inspecteur De Cock uit de bekende dramaserie Baantjer een hoofdrol speelt. Met De Cock hebben een sprekend persoon toegevoegd met de karakteristieken: sympathiek, betrouwbaar en geloofwaardig. Bovendien is de Baantjer één van de best bekeken (en herhaalde) Nederlandse dramaserieën.

## DE ORGANISATIE VAN NAAR EEN VEILIGER SAMENLEVING

Er is een tijdelijk Programmabureau georganiseerd onder leiding van de programmamanager. Dit maakt beheersmatig onderdeel uit van het ministerie van Justitie. Er werken zo'n tien mensen. Het Programmabureau valt onder de politieke verantwoordelijkheid van minister Donner van Justitie en minister Remkes van BZK. Tussen de ministers en het Programmabureau zit een Stuurgroep. In de stuurgroep zitten Directeuren-Generaal van BZK en Justitie, en vertegenwoordigers van het OM en de rechterlijke macht. Veel van de uitvoering is gewoon 'in de lijn' georganiseerd. Het programma kent een strikte en zeer transparante rapportagestructuur. De

ministers rapporteren twee keer per jaar aan de Tweede Kamer over de voortgang.

De voorlichting is georganiseerd rond een werkgroep van voorlichters van BZK en Justitie. De plaatsvervangend directeur Voorlichting is opdrachtnemer; de manager van het Programmabureau opdrachtgever. De werkgroep heeft wekelijks overleg. De programmasecretaris woont dat bij en is zo *liaison* tussen beleid en voorlichting. Bij de start werden voorlichters van de grote gemeenten, politie, het OM en de rechterlijke macht tamelijk 'losjes' geïnformeerd over de plannen. Onlangs is besloten een meer structureel overleg te organiseren met deze voorlichters.



# NEDERLAND VEILIG



### 3. Een voorlichtingskader

In samenhang met het vorige punt hebben we een aantal uitgangspunten geformuleerd waaraan potentiële campagneonderwerpen worden getoetst. Dat zijn:

- het uitgangspunt is wederkerigheid (de overheid doet er *dit* aan, daarom kunnen we van u *dat* vragen bij te dragen);
- er moet een concreet handelingsperspectief zijn;
- het raakt aan een speerpunt van het veiligheidsprogramma;
- het sluit aan bij lokale initiatieven of heeft de potentie om lokaal te worden benut;
- het leeft bij burgers of raakt aan de publieke opinie en media-aandacht.

### 4. Woordvoering en speeches

De ministers houden regelmatig speeches waarvoor media-aandacht is. Zij laten zich regelmatig interviewen door media. De persvoorlichters staan journalisten dagelijks over programmaonderdelen te woord. Tijdstippen, mogelijkheden en boodschappen worden in de campagne op elkaar afgestemd.

### 5. Informeren en betrekken van het veld

We proberen op meerdere fronten beleidsverantwoordelijken (bestuurders, veiligheidscoördinatoren e.d.) en voorlichters te informeren en te betrekken bij ontwikkelingen. Dit gebeurt met bijeenkomsten en via een website. Hierbij wordt intensief samengewerkt tussen de medewerkers van het Programmabureau Veiligheid, de directies Voorlichting van Justitie en BZK én de stuurgroepleden met hun beleidsmedewerkers (met hun relaties bij uitvoeringsorganisaties en ketenpartners).

### 6. Organiseren van *free publicity*

Traditioneel is het vak van persvoorlichter vooral gericht op de A-media (nationale kranten, landelijke omroepen en hun nieuwsrubrieken, perscombinaties). Daarnaast zijn er de campagnemiddelen. Wij proberen ook de andere media (huis aan huis kranten, *special interest* bladen, doelgroepbladen, redacties van infotainment op radio en tv) te interesseren voor veiligheidsonderwerpen los van actualiteiten.

## Scenario's voor samenwerking

Het Veiligheidsprogramma telt ruim 150 maatregelen en vele tientallen samenwerkingspartners. Het bundelen van al hun inspanningen onder de vlag 'Nederland veilig' is een hele klus. Wat maakt thematiseren lastig?

Allereerst is Nederland hopeloos versplinterd, vindt ook programmamanager Ad van Ruth: “We hebben allemaal onze eigen terp en we willen allemaal onze eigen vlag planten”. We zoeken liever wat ons onderscheidt, dan wat ons bindt. Dit lijkt een typisch Nederlandse kwestie. In Angelsaksische landen lijken organisaties veel eerder geneigd samen onder één vlag te werken. Misschien heeft het ook wel iets te maken met onze pluriformiteit (coalitieregeringen, kerkgenootschappen, verenigingen, omroepen). Dit lijkt bijna een cultuur- en bestuursverschijnsel in Nederland. Daar kunnen we binnen het kader van dit project niet veel aan doen, anders dan er regelmatig op te wijzen en het ter discussie te stellen.

Daarnaast lopen we af en toe aan tegen het probleem van de conflicterende thema's. Dossiers kunnen tot verschillende thema's behoren. Dit soort problemen proberen we op te lossen en te bespreken op basis van bijvoorbeeld onderzoeksgegevens. Op basis van gegevens uit onze eigen Justitie Issue Monitor of uit de interdepartementale Belevingsmonitor kunnen we soms overtuigend laten zien dat een bepaald onderwerp door de burgers gerekend wordt tot het thema veiligheid. En dat dus een aanpak vanuit het voorlichtingskader veiligheid voor de hand ligt.

Ook krijgen we regelmatig te maken met de voorgeschiedenis van bepaalde onderdelen. Sommige projecten die onder het thema veiligheid zouden moeten vallen, bestaan al langer en hebben dan een eigen stijl en een eigen invalshoek. Als dat een stijl is waarin al veel is geïnvesteerd en/of waarbij meerdere partijen betrokken zijn, hebben we de mogelijkheid om aan die stijl alleen het logo van Jack toe te voegen. Dan beperkt de kracht van een thema zich tot de herkenning van het logo en geldt slechts de regel 'hoe vaker het logo verschijnt, hoe veelomvattender de aanpak lijkt'. Heeft een project nog geen duidelijke eigen stijl of concept, dan hebben we sinds kort voor op radio en tv de spraakmaker inspecteur De Cock als troefkaart in de mouw. Hij is de komende drie jaar, naast het logo Jack, een betrouwbare 'spokesman', populair bij een zeer grote groep Nederlanders.

## Thematiseren vraagt scenario's voor samenwerking, variërend van dwang tot draagvlak

En tenslotte lopen we natuurlijk aan tegen het probleem van de eigen profilering. Dit blijkt bijvoorbeeld sterk te spelen bij de gemeenten. Momenteel is veiligheid in gemeenten vaak sterk gepolitiseerd. Voor burgemeesters (anticiperend op de mogelijkheid dat ze op korte termijn gekozen burgemeesters worden) en wethouders is veiligheid van uliem belang geworden onder politieke druk en de eisen van de inwoners. Samenwerken met de rijksoverheid aan het thema veiligheid, onder bijvoorbeeld één logo, is dan lastig. We gaan dan op zoek naar mogelijkheden waarbij we elkaar aanvullen of versterken, waarbij we proberen te voorkomen dat we het succes van de ander claimen. Daarbij speelt openheid over inzet en eerlijkheid in de bedoelingen een grote rol. Het gezamenlijk nastreven van een maatschappelijk gewenste opbrengst (veiligheid) dat dus tevens als thema dient, helpt daarbij wel. Het laatste wat politici en ambtenaren willen laten zien, is onderling gekissebis.

Dit alles betekent wel dat je bij thematiseren scenario's moet hebben waarlangs samenwerking wordt georganiseerd. Die scenario's kunnen variëren van dwang uitoefenen tot draagvlak organiseren. Bij het thema veiligheid is sprake van een combinatie van de twee. Bij sommige programmaonderdelen is simpelweg gezegd dat men onder het thema valt en dus onderdeel is van de afgesproken strategie. Het voortouw daarbij ligt bij de bestuurders (ministers, de stuurgroep). Bij programmaonderdelen die door partners op afstand worden gerealiseerd, wordt veel meer gewerkt op basis van gesprek en creatie van draagvlak. Het laatste vergt veel tijd en een lange adem. Professionaliteit, eerlijkheid en betrouwbaarheid zijn daarbij belangrijke succesfactoren zijn.

### **De meerwaarde van thematisering?**

De dagelijkse praktijk van twee jaar communiceren over het thema veiligheid levert een aantal inzichten op in de kracht en potentie van thema's.

Thematisering maakt het veel beter mogelijk om emotie te stoppen in beleid en communicatie. En emotie is belangrijk voor het verkrijgen van medewerking en effect. Met emotie kun je erin slagen echte verandering te bewerkstelligen. Om een vergelijking te maken, Philips kan innovatie en kwaliteitszorg afdwingen via een interne planning- en controlcyclus. De kans dat men daarin slaagt, is waarschijnlijk niet groot. Via de introductie van een nieuw extern gericht thema 'sense and simplicity' lukt dat beter. En het lukt zeker beter als je alle managers een weekend naar huis stuurt met een eigen (onbegrijpelijk functionerend) merkartikel plus onbegrijpelijke handleiding. Met het inspelen op emotie lukt het om mensen en organisaties in beweging te krijgen, om anders te gaan werken.

Een thema moet dan wel aan een aantal eisen voldoen.

- *Het thema moet simpel kunnen worden verwoord.*

Bij het thema veiligheid is dat: het moet veiliger worden in Nederland. Of nog eenvoudiger: Nederland Veilig.

- *De bijdragen van alle betrokkenen en onderdelen moeten eenvoudig kunnen worden vastgesteld.*

Bij het thema veiligheid kon dat omdat voor beleidsdirecties (en hun programma's), gemeenten, politie, de rechterlijke macht, etc., duidelijk kon worden opgeschreven wat ieders bijdrage aan het veiliger maken van Nederland moest zijn.

- *Het thema moet aansluiten bij waar men voor is, de primaire beleving van het eigen werk.* Van hoog tot laag in organisaties moet het thema iets betekenen. In letterlijke zin moet de missie van het thema betekenisvol zijn. Bij het thema veiligheid is dat het geval: want de politieman op straat voelt zich verantwoordelijk voor veiligheid, de veiligheidscoördinator bij een gemeente voelt zich samen met zijn burgemeester en/of wethouder verantwoordelijk voor de veiligheid in zijn gemeente, enzovoort.

Het thema veiligheid voldoet daarmee aan de eisen. Het zou een krachtig instrument kunnen zijn om mensen en middelen te mobiliseren. Daarvan zien we ook voorbeelden in het Veiligheidsprogramma. Maar toch blijft er iets knagen...

## Themacommunicatie als kans

En zo kom ik op het laatste punt dat ik wil aanstippen in dit artikel. Wat hebben we gemist in de eerste twee jaar van de themacommunicatie over veiligheid? Ik stelde die vraag aan programmamanager Ad van Ruth. Zijn antwoord was: "Als ik alles overnieuw had mogen doen, dan had ik communicatie veel centraler gesteld in het Veiligheidsprogramma. Wat mij betreft is dat de uitdaging voor de komende jaren om dat alsnog te gaan realiseren. Ik zou willen weten wat precies het veiligheidsgevoel bepaalt van burgers en hoe ik burgers vervolgens kan bereiken en mobiliseren."

Ik ben het met hem eens. Want mobiliseren is in feite wat de overheid wil. Veiligheid anno 2004 heeft te maken met het weer weerbaar maken van mensen. Die mobilisatiekracht zouden we (beleidsmedewerkers en voorlichters) de komende jaren bij het Veiligheidsprogramma moeten ontwikkelen. Misschien gaat het bij grote beleidsprogramma's en themacommunicatie wel altijd om het mobiliseren van mensen. En dan is communicatie veel meer dan campagne voeren, woordvoeren, en een website bouwen en onderhouden.

---

### Pagina 24 < Cees van Woerkum schetst hoe thematisch beleid leidt tot themacommunicatie

Dit sluit, wat mij betreft, ook aan bij de onvrede die ik voel bij de stand van zaken van het communicatievak in het algemeen. We werken professioneel volgens de regelen der kunst: we bedenken strategieën, we maken plannen, we zorgen voor boodschap, *tone of voice* en middelen. Maar hoe effectief zijn we nou echt? Hoe wegen twee weken posters in abri's en zes weken radio- en Tv-spots op tegen de eigen ervaring van burgers, tegen dag in dag uit publiciteit in de media? We kunnen bereikcijfers plannen. We kunnen concepten testen. We kunnen inschattingen maken van effecten. Maar komen we verder? En hoe gaan we verder met persvoorlichting? We beantwoorden vragen van journalisten. We proberen de feiten correct te presenteren en te krijgen. We proberen de juiste toon te krijgen in artikelen en rubrieken. Maar concentreren we ons niet teveel op de A-media? Zorgen we in het dagelijks nieuws niet teveel voor de correcte laatste alinea? En is iedere dag met een nieuwtje in de krant beter dan eens per week?

Moeten we niet veel meer gaan werken vanuit het idee dat we een soort – ik weet eigenlijk geen andere of betere vergelijking – verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer voeren? Bij die campagnes wordt ook intensief samengewerkt tussen beleid en voorlichting, tussen landelijk en lokaal niveau. Bij die campagnes wordt ook gezocht naar manieren waarop mensen opnieuw wordt gevraagd na te denken over hun eigen macht en rol. Thematiseren kan voor beleid én voorlichting een vergelijkbare kracht opleveren. Het schept kansen om budgetten en inspanningen te bundelen. Het geeft politieke drijfkracht en passie. Het biedt organisatorische daadkracht. Het kan ervoor zorgen dat aansluiting wordt gevonden bij werkelijk gevoelde maatschappelijke problemen in de taal van de burgers. En dat kan uiteindelijk als effect hebben dat mensen gaan denken en voelen 'hé, we werken actief samen aan het organiseren van de veiligheid'. En het kan mensen bewust maken

van hun eigen macht en rol. Communicatie en beleid leveren dan, veel meer dan nu, een werkelijke bijdrage aan de maatschappelijke discussie. Met nieuwe voorlichtingsimpulsen zouden we burgers en betrokken uitvoerders veel meer een steun in de rug kunnen bieden. Communicatie rond grote thema's biedt de kans om echt aan *empowerment* te doen.

## Thematiseren bundelt budgetten en inspanningen, geeft politieke drijfkracht en kan zorgen voor aansluiting bij werkelijk gevoelde maatschappelijke problemen

Ik denk dat themacommunicatie tot echte vernieuwing in ons voorlichtingsvak kan leiden. Het kan samenwerking tussen beleid, uitvoering en communicatie een nieuwe impuls geven. Het zal de grenzen van overheidsvoorlichting verleggen. Want themacommunicatie gaat verder dan informeren, reageren. Het gaat dan over het antwoord op de vraag: hoe kunnen we burgers mobiliseren? Hoe kunnen we burgers *empoweren*? Alhoewel de samenleving natuurlijk niet maakbaar is, biedt themacommunicatie wel nieuwe kansen om echte effecten te bereiken. De opdracht is nu om deze kansen te benutten.

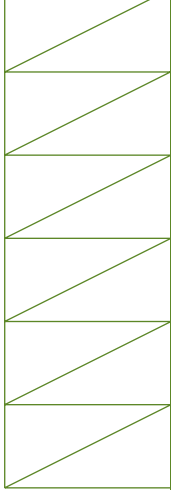
*Drs. M. (Maarten) van Rooij is plaatsvervangend directeur Voorlichting bij het ministerie van Justitie en verantwoordelijk voor de communicatie binnen het programma 'Naar een veiliger samenleving'.*

---

### Noten

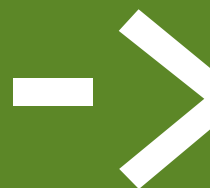
- 1 Die 'we' zijn Ad van Ruth en Dana van Beek van het Programmabureau, de communicatieadviseurs Irene Vincken (Justitie) en Ruud Stijnman (BZK) en de persvoorlichters Ivo Hommes (Justitie) en Frank Wassenaar (BZK). Tussen de voorlichters is een taakverdeling gemaakt, zodat zo min mogelijk dubbelwerk wordt verricht.
- 2 De derde betrokkene was staatssecretaris Hessing (LPF), verantwoordelijk voor politiezaken.
- 3 Een paar jaar later gebruikte oud-Procurator-Generaal Doctors van Leeuwen deze term werkelijk bij zijn bijdrage aan de maatschappelijke discussie over de criminaliteitsbestrijding.
- 4 Naast inspecteur De Cock voor radio en tv hebben we ook een stijl voor advertenties, posters en websites beschikbaar.





Maatschappelijke problemen laten zich niet verkavelen langs de lijnen van overheidsorganisaties. Een overheid die slagvaardig op wil treden, redeneert vanuit de breedte van het probleem en kiest voor een gezamenlijke, ontsnipperde aanpak. Andersom; een sterke overheid heeft een stevig profiel nodig. Thema's kunnen helpen een sterk 'merk' te bouwen. Het debat leert: of je nu de burger centraal stelt, of de eigen positionering als vertrekpunt neemt; thema's zijn pas sterk als ze relevant zijn voor zowel de binnen- als de buitenwereld.

# DEBAT



# DE BURGER ALS VERTREKPOINT

## Thematisch communiceren moet! Of niet?

DOOR CEES VAN WOERKUM

**In beleidsprocessen staat overleg met de burger steeds meer centraal; in de communicatie wordt de ontvanger vertrekpunt. Deze ontwikkelingen maken thematisch communiceren een logische, zo niet noodzakelijke keuze. Het stelt de overheid voor een flinke opgave: de burger komt thematisch binnen, past vaak niet simpel in de bureaucratische kaartenbak van de overheid, maar verdient wel een adequate reactie. Dit vergt een heroriëntatie op het communicatiebedrijf dat de overheid (ook) is.**

Onder thematische communicatie versta ik alle pogingen om bij de programmering van communicatie uit te gaan van de burger en hoe die onderwerpen definieert. De vragende partij is dus het vertrekpunt, voor de structurering van het aanbod. De aanbieder zelf verdwijnt naar de achtergrond.

Thematisch communiceren is een reactie op een te ver doorgeslagen filosofie van corporate communicatiedenken, waarin een ministerie als een merk wordt gepositioneerd, met alles 'wat onder het ministerie valt'. De burger zal het vaak een zorg zijn (niet dus) wie precies wat doet. Hij wil gewoon weten waar hij aan toe is.

**Pagina 32 < Volgens Onno Maathuis is positionering voor de overheid een noodzaak**

De grondgedachte van thematisch communiceren is op het eerste oog aantrekkelijk. De voorbeelden van hoe het fout kan gaan, liggen voor het grijpen. Zo ben ik jaren geleden betrokken bij acties van een ministerie om zich op de Floriade te presenteren als het ministerie voor vraagstukken van ruimtelijke ordening op het platteland. Ik heb toen naar het geld gekeken dat voor die presentatie was uitgetrokken (het ging om een heus mini-paviljoen) en de vraag gesteld wat de burger met deze investering opschoot. In mijn ogen bitter weinig.

Wat ik in deze bijdrage wil laten zien is hoe thematisch communiceren samenhangt met thematisch beleid in het algemeen. Ik wil ook proberen uit te leggen hoe je communicatie-theoretisch redenerend op thematisch communiceren uitkomt. Vervolgens zal ik de link met mediale ontwikkelingen schetsen, met name de koppeling met Internet als dragend medium voor de toekomst.

Tenslotte zal ik ook enkele kritische geluiden laten horen. Hoe evident het allemaal mag klinken: er zit een groot nadeel aan thematisch communiceren. De



overheid wordt toegankelijker als afzender, maar minder grijpbaar waar het gaat om politieke verantwoordelijkheid, waar je als (staats)burger bij terecht kunt. We kunnen hier niet omheen. Vandaar het vraagteken in de titel.

### **Thematisch beleid maken**

Het denken in thema's beperkt zich niet tot de directies communicatie. Er is een brede ontwikkeling om dwars door bestaande overheidsinstituten heen thematisch te werken en wel om twee redenen. Allereerst wordt zo een beter integratief antwoord gezocht op actuele problemen, zoals het probleem van veiligheid, duurzame ontwikkeling of zorg. De inbreng van de diverse overheidsinstanties, waaronder ook de provincies en gemeenten, wordt zo ondergeschikt gemaakt aan een effectief resultaat. Als we bijvoorbeeld duurzame gebiedsontwikkeling als thema nemen dan komt er geen afzonderlijk verkeers- en vervoersplan meer, maar wordt eerst gekeken naar de wenselijke mobiliteit in de regio. Het verkeers- en vervoersplan wordt daaraan getoetst en ondergeschikt gemaakt. De betreffende ambtenaren moeten daarvoor wel 'omdenken' in een nieuw en breder frame.

Tegelijkertijd wordt zo de maatschappij gemakkelijker bereikt en kan er beter interactief gewerkt worden. Zonder die thematische invalshoek stuit elk maatschappelijk initiatief op competentieproblemen bij de betreffende overheidsinstantie ('Hier kunnen we niet over praten, want daar gaan wij niet over'). Dit is uitermate frustrerend. Thematisch werken komt dus tegemoet aan processen van democratisering buiten het formele kader van verkiezingen en dient nieuwe vormen van coproductie van beleid.

Overheidscommunicatie volgt doorgaans de trends in het overheidsbeleid in zijn algemeenheid. Dit is zo'n trend en we kunnen bestuderen waar die vooral te vinden is, wat er dan lukt en wat niet, waarom dit zo is. En vooral: wat dit voor communicatie betekent.

## **Zonder thematische invalshoek stuit elk maatschappelijk initiatief op competentieproblemen bij een overheidsinstantie**

### **Communicatietheorie: van zender naar interactie**

Maar er is ook een communicatief-theoretische argumentatie te geven. Daarvoor maken we een onderscheid tussen drie fundamenteel verschillende communicatiemodellen.

*Zendmodel.* In het eerste model is het communicatieproces door de zender geïnitieerd, die een boodschap via een medium naar een ontvanger stuurt om daar een effect te realiseren, wat door feedback kan worden geregistreerd. Er valt van alles over dit (zo te noemen) zendmodel te zeggen (zie bijvoorbeeld Van Woerkum, 2004). Zo is het concept van een 'ontvanger' vrij problematisch en zijn signalen vaak heel wat belangrijker dan boodschappen. Maar toch blijft het een interessant onderdeel van elk communicatieprogramma, zeker als we voortdurend beseffen wat het aandeel van die zogenaamde ontvanger is.

*Consultatiemodel.* Het tweede model klappt het eerste om. Hier neemt een gebruiker het initiatief om via een medium informatie te verkrijgen, die door een bron wordt aangeboden. Wat hier gebeurt, is ook historisch gezien nogal opzienbarend. Er worden niet langer, zoals eeuwenlang gebruikelijk, antwoorden rondgestuurd op zoek naar vragen, maar er wordt geprobeerd – direct – vragen te beantwoorden, wat heel iets anders is. Het omklappen van het zend-model naar het consultatiemodel vraagt ook van de bron een grondige *reframing* (herdefinitie) van zijn werk (Van Woerkum, 1998). ‘Stop de persen’ zouden we kunnen zeggen: ga eerst kijken wie welke vragen heeft. Vervolgens of jij die kan en/of wilt beantwoorden en hoe je dit weer communiceert. We moeten dan denken in kennisdomeinen die we voor de burger en diens vragen willen ontwikkelen. Hier zitten we al dicht tegen thematische communicatie aan.

*Interactiemodel.* In het derde model is er geen sprake meer van aanbieder of vrager, maar gaat het om interactie, zoals in een gesprek. Men praat met elkaar, wisselt ideeën uit, lost problemen op, ontwikkelt een visie of onderhandelt. Interactie kan dus van alles betekenen. In beginsel zijn beide partijen gelijkwaardig, men is elkaars gesprekspartner. De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie heeft aan dit type van contact nogal wat aandacht geschonken en ziet zelfs een ‘recht op communicatie’ bij de burger. Het is hoe dan ook een belangrijke ontwikkeling, die moet leiden tot effectiever beleid, waarin de rationaliteit van maatschappelijke actoren is verwerkt, en tot meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij diezelfde burger. Dit zijn mooie woorden en de praktijk is dan ook aanmerkelijk minder florissant (denk aan het beruchte ‘doorpolderen’). Toch kunnen we ook deze trend niet negeren.

Duidelijk zal zijn dat de voorgestane interactie het beste past bij thematisch beleid (zie hierboven). Vandaar de link met thematische communicatie.

Het eerste model, het zendmodel, is het meest ‘klassiek’. Sommigen vereenzelvigen dit model zelfs met communicatie. Communicatie is dan het bewust overbrengen van een boodschap. De zender en diens intenties en activiteiten staan centraal. De andere modellen staan echter steeds meer in de belangstelling, ook waar het de overheid betreft. Termen als de responsieve (Minderhout, 2004) of transactionele overheid (Bartels e.a., 1998) duiden de ommekeer aan. De burger krijgt hierin een veel actievere rol en wordt eerder als vertrekpunt genomen.

We zien dus in het tweede en derde model thematische communicatie optreden als vanzelfsprekende invalshoek. Bij het eerste model is dit niet zo, en kan de overheid (op zijn ongunstigst) zelf-referentieel, zendergericht, binnen eigen kaders en met eigen vocabulaire, boodschappen richting burger sturen. Maar natuurlijk weten we intussen dat de effecten dan zullen tegenvallen, en anders leert onderzoek ons dat wel. Dus ook hier zou een meer thematische benadering denkbaar en vruchtbaar kunnen zijn. De kans dat dit gebeurt is alleen veel kleiner. Er is veel minder harde feedback vanuit de burger zelf. Zo kan er communicatie tot stand komen die politiek wenselijk mag zijn, maar voorbijgaat aan hoe de burger iets ‘thematischeert’. Als beleidsdossiers leidend worden voor de communicatie moeten we opletten, ook om de volgende reden. Stel dat we over het welzijn van gezelschapsdieren in

deze termen zouden communiceren dan moeten we beseffen dat de honden- en kattenliefhebber hier niet in algemene zijn over praten. Ze hebben heel verschillende *frames* (interpretatiekaders), gebaseerd op een specifiek motief (bijvoorbeeld de hond als waker, als speelkameraad voor kinderen, als 'huisvriend'). Wil je hen aanspreken dan is het generieke, op het beleidsdossier gebaseerde frame van 'het welzijn van gezelschapsdieren' ondergeschikt. Dit zien we vaker. Het beleid is unificerend, maar de communicatie over de maatschappelijke thema moet juist rekening houden met grote verschillen. Dit is in dit zendmodel, met één massamediale boodschap, natuurlijk moeilijker.

### **Mediale ontwikkelingen**

De steeds meer thematische aanpak van beleid en de tendens de burger ook in de communicatie als vertrekpunt te nemen, plaveien de weg voor thematische communicatie. Maar hier komt nog een andere ontwikkeling bij: de mediale.

Als we alle hulpmiddelen om indirect, op afstand, met elkaar te communiceren overzien, dan zit verreweg de meeste dynamiek in twee media: de telefoon en de PC. Via de telefoon (GSM) kunnen we van alles aan de weet komen en kunnen we (vrijwel) overal en eindeloos met anderen communiceren, wat je dan ook ziet gebeuren. Via de PC kunnen we contact leggen met Internet, met dezelfde oogmerken.

Beide media zijn zo anders dan de gebruikelijke distributiemediën dat we soms zelfs moeite hebben om ze media te noemen. Dat zijn ze natuurlijk wel, maar ze passen niet in het vertrouwde rijtje, van drukpers via radio naar televisie. Deze laatste media vormen bij elkaar een 'delivery system' dat bijna is geëxplodeerd. Het aantal pagina's of programma's is gigantisch. Omdat het hoofd van de ontvanger niet meegroeit – het blijven diezelfde twee ogen en oren – moet steeds meer verspreide informatie 'blind gaan' en kunnen we niet bereiken wat bereikt moet worden. Voor de ontvanger wordt het ook steeds moeilijker om in die rijstebrij de krenten te vinden. Drukpers, radio en TV blijven belangrijke media, met name voor nieuws en voor een algemene oriëntatie op wat er speelt en wat van belang is, daarbij geholpen door die zenders die men kennelijk vertrouwt: de krant die men leest, de omroep die wordt beluisterd.

In de sfeer van informatie wordt toch vaker en heel begrijpelijk naar de nieuwe media gegrepen: *information-on-demand*. Bovendien bieden die de mogelijkheid tot interactie, waardoor men zeer vraagspecifieke informatie kan verkrijgen en ook in gesprek kan raken over wat er toe doet.

## **In de nieuwe media is de burger aan zet; hij bepaalt waarover het zal gaan**

De nieuwe media – de telefoon en de PC – leiden tot geheel nieuwe toepassingen. Zo lezen meer en meer mensen wel een krant, maar bekijken ze tegelijk bepaalde internetsites die vanuit een specifieke interesse de wereld volgen. Het kan dan gaan om een popgroep, een voetbalelftal, maar evengoed om gezondheidsperike-

len, vakantiebestemmingen of een hobby als zeezeilen. Daarover kunnen ze in virtuele groepen met elkaar corresponderen, direct (chatboxen) of via e-mail contact. Symptomatisch is de ontwikkeling op gezondheidsgebied. Natuurlijk, we kunnen nog rekken vol folders aantreffen in wachtkamers van huisartsen en specialisten. Maar niemand durft nog te beweren dat deze media de hoofdstroom vormen. Internet is intussen belangrijker. Daar is over vrijwel elk gezondheidsprobleem informatie te vinden, *on-demand*, met de mogelijkheid om er met anderen (internet-dokters, andere patiënten) over te 'praten'. De gedachte is zelfs dat de aloude distributieve communicatie over een gewenst voedingspatroon wordt vervangen door op maat gesneden informatie voor een cliënt met een bepaald risicoprofiel ('*my food*'). Dit wordt gestimuleerd doordat de medische wetenschap zich hiermee bezighoudt en (op termijn) elke betrokkene van een genetische kaart kan voorzien, die indiceert wat zijn/haar zwakke plekken zijn. Tezamen met ingetypte leefstijlkenmerken of smaakpreferenties krijgt men een geïndividualiseerd, 'persoonlijk' advies. Zover is het allemaal nog lang niet, maar die kant gaat het wel op.

Al deze mediale ontwikkelingen ondersteunen sterk het idee van thematische overheidscommunicatie. De burger is aan zet en hij bepaalt waarover het zal gaan. Hij is dit gewend op allerlei gebied en gaat dus ook zo te werk als het gaat om thema's als veiligheid, wateroverlast, recreatiemogelijkheden, 'natuurlijk' tuinbeheer of alcoholverslaving. De overheid moet volgen en zal zich op de nieuwe media moeten oriënteren. En daarnaar moeten handelen.

Hoe kan dit gaan? Een voorbeeld: de handige knutselaar maakt voor zijn kinderen een prachtige schommel en een mooie wip. De kinderen worden groot. Beide speeltuigen staan als herinnering in de achtertuin, totdat de goede man bedenkt dat ze vóór het huis, in het lege plantsoen beter tot hun recht komen. Ik zal u besparen wat er gebeurde toen daarop de gemeente gebeld werd. Naar buiten heeft een gemeente een doortimmerd communicatieplan. Omgekeerd is de route heel wat minder doordacht.

## De burger komt thematisch binnen, past niet in de bureaucratische kaartenbak van de overheid, maar verdient wel een adequate reactie

Dit illustreert mijn punt: gaandeweg is de nieuwe mediale realiteit wel door de overheid ontdekt. Er zijn 'informatietelefoons' en sites bij de vleet. Maar de repercussies voor het communicatiebeleid intern zijn nog lang niet zo ver doordacht als bij de distributiemediën, zoals Postbus 51-spotjes of allerlei andere campagnes, het geval is. Hier valt nog een slag te slaan.

De nieuwe media zwengelen juist thematische communicatie aan. De burger komt thematisch binnen, past vaak niet simpel in de bureaucratische kaartenbak van de overheid, maar verdient wel een adequate reactie. Dit vergt een heroriëntatie op het communicatiebedrijf dat de overheid (ook) is. Op welke domeinen wil de overheid aanwezig zijn, met welke intensiteit en vooral: hoe wordt de reactie georganiseerd, wie zorgt voor wat? Dit is wellicht de belangrijkste uitdaging voor de overheidscommunicatie van morgen.

## De onzichtbare afzender

Hoe plausibel de gepresenteerde trend naar thematische communicatie mag klinken, er zijn kanttekeningen bij te plaatsen. Zowel de onderdaan, die in zijn belang door de overheid wordt geraakt, als de staatsburger die mee wil denken en besluiten, hebben niet alleen recht op informatie. Ze willen ook weten bij wie ze terecht komen als het gaat om de vraag: wie is verantwoordelijk over wat.

Een voorbeeld. Ten tijde van de watersnoodcrisis, toen de Rijn (in 1995) zijn oevers dreigde te verlaten, werden betrokken bewindslieden geïnterviewd in de diverse actualiteitsprogramma's. Zo zagen we op de zandzakken staan: commissarissen van de Koningin, burgemeesters en watergraven. De geïnteresseerde burger kon allicht de prangende vraag voelen opkomen wie nu eigenlijk hier *in charge* was en bij wie hij met zijn zorgen of ideeën terecht kon. In waterland is de waterigheid van verantwoordelijkheden nogal sterk aanwezig, maar ook op andere gebieden ligt hier een probleem. Dit wordt mede veroorzaakt door de onduidelijkheid op welk niveau er eigenlijk beslissingen genomen worden, van lokaal tot Europees.

De vaagheid van wie *in charge* is, en dat is ons punt, wordt mogelijk versterkt door thematische communicatie, die de informatie integreert maar de afzender onzichtbaar maakt.

In veel gevallen zal het de burger inderdaad een zorg zijn welke overheid precies op welk terrein bezig is. Maar anders ligt het waar het gaat om verantwoordelijkheden. Daar moet juist heel precies duidelijk zijn wie welk beleid op zijn of haar geweten heeft of wie welk beleid aan het maken is. Dit mede vanwege de politieke meningsvorming en de mogelijkheden om besluiten te beïnvloeden.

Deze kanttekening neem ik serieus. We kunnen dan wel thematisch communiceren, dat is gezien het bovenstaande een onvermijdelijke ontwikkeling, maar er moet een koppeling blijven bestaan met de politiek-bestuurlijke realiteit.

Ik stel me voor dat in de thematische communicatie consequent, al is het dan in tweede instantie, verwezen wordt naar de organisatie die beleidsverantwoordelijkheid draagt voor een bepaald onderdeel. Dit zal niet altijd gemakkelijk zijn, en misschien moet hier ook het een en ander herordend worden, mede om de burger een minimum aan overzicht te kunnen verschaffen, waar hij recht op heeft. De competentieproblemen zijn op bepaalde gebieden (water, gezondheid, recreatie) niet van de lucht. Hoe dan ook, achter de thema's moeten toch de gezichten komen van verantwoordelijke bestuurders.

## De vaagheid van bestuurlijke verantwoordelijkheden wordt mogelijk versterkt door thematische communicatie

### Op zoek naar 'burgerthema's'

Thematische communicatie (we zouden er eigenlijk niet over hoeven te praten) is vanzelfsprekend. Er gebeurt van alles op dit vlak. Toch kunnen we niet zeggen dat de overheidscommunicatie consequent volgens en getrouw aan dit principe is ingericht.

Er blijven ook veel vragen over. Een essentiële vraag is natuurlijk wat nu de thema's zijn die als uitgangspunt genomen moeten worden. Natuurlijk zijn dit niet op de eerste plaats de beleidsthema's, maar de thema's van de burgers zelf. We kunnen daar achter komen door burgers individueel te interviewen, al moeten we uitkijken dat deze interviews niet met onze geprecodeerde lijstjes worden gebiased. Interessanter lijkt de registratie en rubricering van vragen zoals de overheid die van burgers krijgt. En zeker ook lijkt interessant: meer fundamenteel onderzoek naar hoe burgers bepaalde problemen thematiseren in hun alledaagse conversaties en in welke vocabulaire dit gaat. Hieraan schenken wij in Wageningen graag veel aandacht.

## Ambtelijk valt zwerfafval onder verschillende petten, voor de burger behoort het tot één domein, namelijk verloedering

Als voorbeeld neem ik de communicatie in een Amsterdamse wijk rond enerzijds onveiligheid en kleine criminaliteit, en anderzijds 'vermorsing' door zwerfafval en verkeerd aangeboden huisvuil. Ambtelijk valt dit ongerief onder verschillende petten. Moet ook de communicatie dan thematisch gescheiden worden? Of behoort het voor de burger tot één domein, namelijk de verloedering van de buurt. Het zou de moeite waard zijn dit te onderzoeken, vóór men thematisch aan de slag gaat.

*Prof. dr. C.M.J. (Cees) van Woerkum is vanaf 1971 werkzaam aan de leerstoelgroep Communicatie en Innovatie Studies van de Wageningen Universiteit, van 1 juni 1989 tot 5 juni 2003 als hoogleraar. In 2003 werd hij geïnaugureerd als hoogleraar Leerstoelgroep Communicatiemanagement van Wageningen Universiteit.*

---

### Literatuur

- Bartels, G. , W. Nelissen en H. Ruelle (1998): *De transactionele overheid*, Deventer, Kluwer.
- Minderhout, W. (2004): *Interactieve beleidsvorming en communicatie. Virtueel Bestuur*, 8, juni 2003.
- Woerkum, C.M.J. van (2004): *Organisaties in hun biotoop; over de (on)mogelijkheden van communicatiemanagement*, Tijdschrift voor Communicatiewetenschap, 32, 2, 188-201.
- Woerkum, C.M.J. van (1998): *Vraaggerichte voorlichting via nieuwe media: de belofte van interactiviteit*. In: V. Frissen en H. te Molder (Red.). *Van forum tot supermarkt; consument en burger in de informatiesamenleving*. Leuven, Acco, 63-70.

### Een overheid die zich achter thema's verschuilt communiceert niet

**Het belang van overheidscommunicatie is de laatste jaren enorm toegenomen. Vele middelen worden ingeschakeld om de burger duidelijk te maken wat de overheid van plan is en wat er van de burger verwacht wordt. De commissie Wallage gaf ook een belangrijke impuls aan deze ontwikkeling. Immers, de kloof tussen burger en overheid moet middels communicatie overbrugd worden.**

Tegelijkertijd wordt er steeds meer gekozen voor het werken met thema's. Dat is opvallend. Als 'de' overheid een 'complex geheel is van personen, beleid en conjuncturele schommelingen' (Jan Veenman, Adformatie 26/6/03) en als beleid vaak departementen overstijgt, dan is kennelijk de gedachte om met thema's te werken lang zo gek nog niet. Je hoeft je dan niet af te vragen wat de positionering van het departement of de overheid is; je hoeft alleen inhoudelijk aan het beleidsonderwerp aandacht te besteden.

Echter, ik denk dat de overheid daarmee het doel voorbij schiet. Als het overbruggen van de kloof tussen overheid en burger een belangrijk doel van overheidscommunicatie is, dan is het niet zo zinvol om vervolgens die overheid als afzender totaal onzichtbaar te maken en alleen het beleid dat zij voortbrengt te laten spreken.

Zo werkt het ook niet bij communicatie. Communicatie kent een afzender en een ontvanger. En we moeten de relatie tussen zender en ontvanger definiëren om te bepalen welke vorm en inhoud we aan de boodschap geven. Zo zullen bijvoorbeeld boeren anders reageren op communicatie over BSE van het ministerie van LNV, dan startende ICT-bedrijven op communicatie over subsidieregelingen van het ministerie van Economische Zaken.

De overheid moet goed nadenken over haar rol als afzender, over de relatie met de burger, de verwachtingen van de burger, de mate waarin de overheid in staat is te voldoen aan die verwachtingen én over de consequenties die dat heeft voor de communicatie. Beleidsthema's, die inhoudelijk kunnen fluctueren, zijn dan vervolgens onderdeel van de *overall* communicatiestrategie. Zo is verkeersveiligheid geen opzichzelfstaand thema, maar een belangrijk onderdeel van de profilering van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (en een tegenwicht voor minder positieve beeldvorming door kwesties als flevorming, rekeningrijden en bouwfraudes).

Het is van groot belang dat ieder departement een duidelijke positionering ontwikkelt, van waaruit gecommuniceerd wordt. En daar waar beleid departementen overstijgt, heeft de overheid nog een mooi merk als afzender – 'het Rijk' – waarin al veel is geïnvesteerd.

Onno Maas

*Onno Maas was algemeen directeur van d'Arcy en begon onlangs zijn eigen bureau: het Reclamepaleis.  
[www.reclamepaleis.nl](http://www.reclamepaleis.nl)*

# DE OVERHEID ALS MERK

Een portfoliobenadering voor een betere relatie met de burger

DOOR ONNO MAATHUIS

**De overheid bouwt voortdurend aan haar reputatie in de samenleving, of ze nu wil of niet. Hoe beter die reputatie, hoe effectiever zij kan optreden. Positionering betekent niet meer dan het bewust richting geven aan dat beeld. De basis voor een sterk overheidsmerk ligt in de relatie met de burger: betrouwbaarheid, een duidelijke koers en goede dienstverlening. Een lesje merkdenken voor de overheid.**

Mensen denken in hokjes. Op dat principe berusten stereotypen en vooroordelen, maar ook merken en reputaties. Het zijn allemaal omschrijvingen van hetzelfde fenomeen: mensen nemen waar, passen die waarneming in in hun bestaande kennis en slaan uiteindelijk een versimpelde en door henzelf vervormde weerslag van de werkelijkheid op in hun brein. En daarvan vergeten ze ook nog eens een gedeelte.

Positioneren duidt op het kiezen van een positie ten opzichte van deze hokjesstructuur in het menselijk brein. Met welke producten, diensten, eigenschappen en ideeën wil een merk verbonden zijn? Welke rationele en emotionele behoeften dienen een merk te activeren? Ten opzichte van welke concurrenten? Op welk moment, in welk distributiekanaal? Positioneren is dus eigenlijk het manoeuvreren van een merk in het menselijk brein.

## **De overheid en haar submerken**

De overheid is een bijzonder merk. Een merk waarmee mensen van jongs af aan te maken krijgen. In vele hoedanigheden. Als burger die geacht wordt de wet te kennen. Als consument die een paspoort nodig heeft. Als belastingbetaler of uitkeringsontvanger. Als kiezer die zijn democratische recht mag doen gelden. Als lid van de publieke opinie die een mening heeft over beleid, over ministers, over ministeries, over ambtenaren, de files, de Bob, de studiebeurs, de Tbs-klinieken, de politie, de bibliotheken, de kwaliteit van onderwijs en al die andere zaken waarmee we de overheid terecht of ten onterechte associëren. Het merk 'de overheid' is daarmee een optelsom van vele 'submerken'.

Het positioneren van 'de overheid' is daarmee per definitie een onbeheersbare zaak. De overheid is te groot en manifesteert zich in te veel verschillende verschijningsvormen om geregisseerd een eenduidig beeld te kunnen bouwen. Bovendien



functioneert de overheid niet als strak, centraal geleid concern, maar juist als een netwerk van organisaties die weliswaar een centrale politieke verantwoordelijkheid hebben, maar in de dagelijkse praktijk tamelijk autonoom opereren. Ook de burger kijkt door zijn verschillende rollen op uiteenlopende manieren naar de overheid. Het merk 'de overheid' is dus simpelweg verankerd in te veel hokjes in het menselijk brein.

## De overheid is te groot en kent te veel verschijningsvormen om geregisseerd een eenduidig beeld te kunnen bouwen

Dat betekent niet dat de positionering van de overheid niet kan worden beïnvloed. Door het beïnvloeden van de delen (de submerken) wordt ook het totaaloordeel beïnvloed. Een heldere positionering van het submerk Kabinet, Openbaar Ministerie, Luchtmacht of Belastingdienst geeft een impuls aan het merk 'de overheid'. Vergelijk het, weliswaar op andere schaal, met de Postbank die de Hypotheekadviseur introduceert om daarmee de geloofwaardigheid van de Postbank als hypotheekaanbieder te beïnvloeden. Of met Volkswagen, die door de introductie van de Phaeton het totale VW-merk een *uplift* probeert te geven. Kortom, de positionering van submerken op kenmerken die het hoofdmerk niet bezit, kan de positionering van het hoofdmerk beïnvloeden.

De vraag hoe de overheid zich zo goed mogelijk kan positioneren bij de burgers in de samenleving dient daarmee geherformuleerd te worden tot de vraag: via welke submerken kan de overheid zich het beste positioneren in de samenleving? De positioneringsvraag voor de overheid is hiermee in feite een portfoliovraag: welk portfolio van merken dient de overheid te ontwikkelen teneinde de beeldvorming van de overheid in de gewenste richting te sturen? Alvorens we deze vraag kunnen beantwoorden moeten we eerst een aantal fundamentele merk- en positioneringsissues neerzetten.

### De noodzaak van positioneren voor de overheid

Alvorens dieper in te gaan op de portfoliovraag, staan we eerst kort stil bij het nut van positioneren voor de overheid. Regelmatig wordt immers de stelling geponeerd dat de overheid, in tegenstelling tot commerciële bedrijven, zich niet hoeft te positioneren, simpelweg omdat de burger geen keuzemogelijkheid heeft. Geld en moeite investeren in een breinpositie is in die visie alleen zinvol als die breinpositie invloed heeft in een (commercieel) keuzeprocess. Deze redenering gaat om een aantal redenen mank.

Ten eerste bevindt de overheid zich wel degelijk in concurrentie, en wel in concurrentie om aandacht. Vele organisaties, producten, diensten, steden en mensen schreeuwen continue om aandacht en investeren daartoe grote sommen geld in onder andere communicatie. Een overheid die op vele terreinen een informatieplicht heeft richting de burger, is daarmee veroordeeld tot het zijn van concurrent om

aandacht. Het gaat hierbij om huursubsidies, studiebeurzen, sociale zekerheid, verkeersregels, belastingzaken, veiligheid, milieu, gezondheidszorg en talloze andere zaken die de basis vormen van het functioneren van onze samenleving en dus bij alle burgers min of meer bekend moeten zijn.

Bovendien leven we –gelukkig– niet in een samenleving waarin de overheid leidt en het volk klakkeloos volgt. We leven in een samenleving waarin de pers met een kritische blik de overheid volgt en vervolgens de burgers informeert. Waarin ‘deskundigen’ zich mogen uitspreken en waarin belangenbehartigers (van vakbonden tot werkgevers, van branche-organisaties tot consumentenorganisatie) oproepen tot actie. En die eigenwijze burger bepaalt dan vervolgens vaak nog eens zelf of hij het nodig vindt om zich aan een regel te houden (gordel om?). Voor het effectief en efficiënt besturen van ons land is daardoor meer nodig dan formele, wettelijke macht en controle over de handhaving van wetten en regels. Mensen moeten het beleid, wetten, regels, maatregelen en procedures van de overheid kennen en accepteren, om zich daar vervolgens aan te conformeren. Aanzien en geloofwaardigheid zijn daarmee belangrijke elementen van de positionering van een effectieve overheid.

In het verlengde van deze punten ligt een essentie van ons democratisch stelsel. Een democratie kan alleen functioneren als burgers geïnformeerd zijn en op basis van een onderbouwde mening hun politieke voorkeur uitspreken. Alleen al vanuit dit politieke oogpunt dient de overheid uitleg te geven over haar functioneren en verantwoording af te leggen naar haar burgers. Hiermee positioneert ze zichzelf.

Tot slot is de overheid een grote werkgever. Talloze onderzoeken naar de motivatie en betrokkenheid van werknemers hebben laten zien dat er een sterk verband bestaat tussen externe reputatie en interne identificatie. Met andere woorden: mensen zijn geneigd eerder te solliciteren, langer te blijven, meer inzet te tonen en tevredener te zijn over hun werkgever naarmate ze het gevoel hebben dat deze een positieve reputatie heeft in de buitenwereld.

## Een overheid die effectief wil zijn in haar functioneren, is veroordeeld tot effectief positioneren

De overheid bouwt dus op elk moment, via elke activiteit, bewust of onbewust, gewild of ongewild, gestuurd of ongestuurd aan haar reputatie in de samenleving. Positioneren duidt op het bewust sturen van die beeldvorming. Een overheid die effectief wil zijn in haar functioneren, is daarmee veroordeeld tot effectief positioneren. En daarmee verschilt ze dus niet wezenlijk van een commerciële organisatie in een marktconcurrentie-situatie.

### Het merk als middel

Wat belangrijk is om hierbij te realiseren, is dat positioneren een middel is en geen doel. De sterkte van het merk ‘de overheid’ of een van de vele submerken kan

alleen worden vastgesteld door deze te relateren aan de achterliggende doelstellingen. Bij commerciële organisaties is dit vaak duidelijk aan te wijzen. Zo wil Unilever de komende jaren groeien in de markten voor gezonde voeding en positioneert zich daartoe op vitaliteit. Achmea wil groeien in de verzekeringsmarkt door bedrijven en consumenten 'hassle' uit handen te nemen en positioneert zich daartoe op ontzorgen. Ook bij de overheid dient duidelijkheid over het beleid vooraf te gaan aan duidelijkheid over het merk. Dat is bijvoorbeeld duidelijk bij een aantal submerken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waar onder andere de kracht van het merk 'de Bob' rechtstreeks kan worden gerelateerd aan het aantal mensen dat (niet meer) met drank op achter het stuur kruipt. Bij de Belastingdienst kan de kracht van het merk gerelateerd worden aan de bereidheid van mensen om mee te werken bij het invullen van belastingpapieren en het tijdig afdragen van gelden. Of aan de trots en inzet van medewerkers.

Hoe concreter een doelstelling kan worden geformuleerd, hoe concreter een merk kan worden gepositioneerd. En ook daar schuilt een lastig issue bij het positioneren van 'de overheid' of bij een submerk als een ministerie: welke concrete doelstellingen zijn leidend bij de ontwikkeling van het merk? Je zou hierbij kunnen stellen dat de kabinetsprioriteiten dezelfde functie hebben voor de overheid als de strategische doelen van een commerciële organisatie. En in het verlengde daarvan zou je kunnen stellen dat gestructureerde overheidscommunicatie zou moeten beginnen bij de politieke en bestuurlijke prioriteiten. Een dilemma hierbij is een tijdsfactor; in een beweeglijke samenleving, waar de publieke agenda nog wel eens wil wisselen en kabinetten een scope hebben van circa vier jaar, is het niet eenvoudig om op een consistente wijze aan merkenbouw te doen. Shell en IBM veranderen ook niet elke paar jaar hun positionering.

### **Merken zijn gebaseerd op behoeften**

Tegenover de zakelijke doelstelling die vanuit een zender (organisatie) leidend is voor de positionering van een merk, staan behoeften van de ontvanger (consumenten, burgers) die bepalen of men al dan niet waarnemingscapaciteit, hersenverwerkingscapaciteit en uiteindelijk geheugencapaciteit vrij maakt. Dit betekent dat alleen positioneringen die appelleren aan rationele en emotionele behoeften uiteindelijk kans maken om ook in het brein van de doelgroep te worden verankerd. Zo appelleert de positionering van Volvo aan de behoefte aan een veilige auto, Amstel aan de behoefte aan kameraadschap, Parijs aan de behoefte aan romantiek in de relatie, TNO aan de behoefte aan technologische innovatie in een onderneming en Warchild aan de behoefte om iets goeds te doen voor een kind. Het is de match tussen het aanbod van een organisatie en de behoefte van een consument, die uiteindelijk bepaalt of een merk verankerd raakt in het menselijk brein en vervolgens ook richting geeft aan het handelen.

Bij de overheid is de behoefte waarop haar positionering is gebouwd vaak minder eenduidig te benoemen en in vele gevallen hooguit latent aanwezig. Immers, slechts weinigen zaten expliciet te wachten op informatie over Nederland Waterland, een vrije keuze in energieleverancier of het Nederlands voorzitterschap

van de Europese Unie. Sterker nog, veel van deze merkoperaties werden juist ingegeven door de behoefte van de overheid om bij de burger een onderwerp op de mentale agenda te krijgen. Tegelijkertijd zijn er wel degelijk een hoop vragen die in de samenleving leven en waar een merkbenadering van de overheid op zou kunnen aanhaken. Het monitoren van de samenleving op sociale en economische issues is voor de overheid daarmee net zo belangrijk als het monitoren van trends en ontwikkeling in voeding voor Unilever.

**pagina 61** < *Goos Geursen laat zien hoe 'klantwensen' de organisatie kunnen aansturen*

Echter, het zou te kort door de bocht zijn om te stellen dat de overheid alleen zou moeten investeren in merken die steunen op een manifeste behoefte. Een overheid die de kwaliteit van de samenleving wil verbeteren en daartoe wil sturen in het denken en doen van mensen, moet ook (sub-)merken introduceren om issues te agenderen. Latente behoeften manifesteren door te experimenteren met merken. Hoe dichter en explicieter deze merken echter steunen op consumentenbehoeften, hoe groter de kans dat de merken zich ook echt in het menselijk brein wortelen.

## Een overheid die de kwaliteit van de samenleving wil verbeteren, moet ook (sub-)merken introduceren om issues te agenderen

### **Merken zijn beloften**

Een merk is een belofte. Een merk belooft een interessante baan, een uitdagende vakantie, een renderende belegging, een goed kabinetsbeleid of een veilige samenleving. Maar belofte maakt schuld. Merken die een belofte doen zullen die ook moeten waarmaken. In menig artikel over overheidscommunicatie dat het afgelopen jaar is verschenen is dit principe in verband gebracht met de overheid: de stelling is dan vaak dat de overheid op te veel fronten onvoldoende goed presteert om een zinvolle belofte aan de samenleving te doen (die kan ze immers toch niet waarmaken). De overheid zou daarom niet aan merkenbeleid moeten doen om zichzelf te positioneren. Deze stelling gaat om ten minste twee redenen mank. Ten eerste is het doen van een externe belofte een interne verplichting. Door een belofte te doen aan de samenleving, maak je intern de norm duidelijk. Doordat bijvoorbeeld de Belastingdienst aan de samenleving belooft dat ze dingen makkelijker maakt, is intern dat criterium duidelijk en kunnen innovaties en veranderingen aan dat criterium worden getoetst.

Ten tweede hoeft de overheid in veel gevallen geen expliciete beloften te doen om toch te worden afgerekend. Wij verwachten als samenleving bijvoorbeeld dat een overheid eerlijk en betrouwbaar is en sober omgaat met publieke middelen. Als er immers berichten verschijnen in de pers over bonussen voor ambtenaren of uit de hand lopende kosten voor grote infrastructurele projecten, dan is daarmee automatisch een belofte geschonden, of die nu expliciet is gedaan of niet.

Kortom, de stelling zou niet moeten zijn dat de overheid niet aan merkenbeleid moet doen, de stelling zou juist moeten zijn dat de overheid bewust aan merkenbeleid moet doen om de goede verwachtingen te wekken. Door gerichte, haalbare beloften te doen kan een overheid de verwachtingen beter managen, maakt ze intern en extern haar normen duidelijk én stelt ze zichzelf ook nog eens kwetsbaar op. Een goed voorbeeld van dit laatste is de Gemeente Rotterdam die haar burgers een aantal duidelijke en meetbare beloften heeft gedaan. Ook het merk 'Europese Gemeenschap' doet in de nieuw toetreden landen een duidelijke en relevante belofte, namelijk economische voorspoed voor het land. Nu alleen nog 'even' waarmaken, deze beloften.

Ook een initiatief als VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) op de derde dinsdag in mei is (behalve de naam) een uitstekend voorbeeld van bewust werken aan positionering van de overheid. Immers, de gedachte achter VBTB is dat inzichtelijk wordt gemaakt welke doelstellingen zijn bereikt met welke middelen tegen welke kosten. Door de beloften van de ministers en hun departementen zo expliciet tegen het licht te houden, stelt men zich kwetsbaar op en maakt men de prestaties transparant.

## De overheid moet bewust aan merkenbeleid doen om intern en extern de goede verwachtingen te wekken

### Portfolio-denken

In het begin van dit artikel stelde ik dat de positioneringsvraag van de overheid feitelijk een portfoliovraag is. Nu de relevantie van positioneren voor de overheid en een aantal fundamentele grondslagen van het bouwen van (sub-)merken bij de overheid zijn besproken, is het zinvol om nog eens te kijken naar de structurering van merken in de portfolio.

Op theoretisch niveau wordt in dit verband al snel verwezen naar werken van o.a. Olins (1989), Kapferer (1997), Maathuis (2001), Van Riel (2001) en Aaker (2000; 2004). Olins introduceerde destijds de drie identiteitsmodellen: monolithisch, *branded* en *endorsed*. In het monolithische model stralen moederbedrijf, business units en producten een eenheid uit (Shell). In het *branded* model zijn bedrijf en producten onafhankelijk gepositioneerd (Unilever). In het *endorsed* model zijn moeder en dochters verbonden (Postbank, een onderdeel van ING). Kapferer en Aaker legden later meer specifieke onderlinge relaties tussen product- en business unitmerken, presenteerden meer verfijnde indelingen en gaven vanuit consumentenperspectief aan welke modellen in welke situatie zouden moeten worden gebruikt. Van Riel en Maathuis gingen ook binnen ondernemingen op zoek naar samenhang met strategie, organisatiefactoren (centraal-decentraal) en identificatie van werknemers.

Vanuit deze theoretische perspectieven is het duidelijk dat er binnen de overheid verschillende denkscholen opereren. Mensen die denken in termen van thematisering van communicatie om daar de overheid mee te positioneren, hanteren

een *outside-in* perspectief. In die visie is de behoefte van de burger, of een concrete boodschap die de overheid in het brein van de burger wil verankeren, leidend. De afzender (een ministerie of andere overheidsorganisatie) is hieraan ondergeschikt. Of anders gezegd: 'de overheid' is voldoende sterk als afzender, zeker in combinatie met het merk Postbus 51 om de boodschap voldoende geloofwaardigheid mee te geven.

Mensen die denken in termen van 'het transparant maken van de overheid door het positioneren van mensen en organisatie-onderdelen' hanteren een *inside-out* perspectief. Het 'neerzetten van een minister' of het 'profilieren van een ministerie' zijn hier typische voorbeelden van. De redenering is hier dat de overheid als geheel een amorfe afzender is en dat specifieke personen en specifieke overheids-onderdelen nodig zijn om de overheid een gezicht en geloofwaardigheid te geven. Onderzoek in het bedrijfsleven laat zien dat in deze gevallen ook ego-motieven van Raden van Bestuur en business unit directies een belangrijke rol spelen. Of dit bij de overheid ook zo is, laat zich raden.

Het moge duidelijk zijn dat in beide benaderingen, mits goed uitgevoerd, sterke en zwakke kanten zitten. In de wandelgangen worden hierbij nogal eens de benaderingen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM tegen elkaar gewogen. In het VenW-model is de afgelopen jaren onder andere gebouwd aan de Bob, van A naar Beter, Fietsverlichting, het Gordeldier en Het Nieuwe Rijden. Deze opsomming legt direct één beperking van het model bloot: er moet telkens opnieuw worden begonnen bij het bouwen van een merk. Daar staan echter duidelijke voordelen tegenover in termen van relevantie, onderscheidend vermogen (en communicatieve vrijheid!). Het VROM-model is de afgelopen jaren eveneens uitgebreid besproken in de overheids- en communicatiepers. Hier wordt gebouwd aan één sterke afzender en aan een merk waarop werknemers trots kunnen zijn. Of daarmee voldoende relevantie, aandacht en geloofwaardigheid bij de burger wordt opgebouwd blijft onderwerp van discussie.

### **Paraplumerken voor de totale overheid**

Echter, de discussie moet niet alleen gaan over *inside-out* of *outside-in*, over het VenW-model of het VROM-model. Immers, het gaat niet om de individuele positie van een ministerie of een individueel thema, het gaat om de functionaliteit van de totale merkportfolio voor de positionering van de overheid. Het is dus veel relevanter om vanuit de totale overheid gestructureerd te gaan nadenken over de vraag welke merkenstructuur nu het meest bijdraagt aan de effectiviteit en efficiency van de overheid.

We kunnen daartoe bijvoorbeeld de redenering opzetten dat een effectieve overheid een relatie met haar burgers moet aangaan die gebaseerd is op drie pijlers:

- *Institutioneel vertrouwen*. Mensen accepteren alleen een overheid die institutioneel vertrouwen geniet. Je zou dit kunnen omschrijven als vertrouwen in haar deskundigheid, objectiviteit, wettelijke, uitvoerende en

controlerende macht. Dit vertrouwen moet op zijn beurt weer gevestigd zijn op een basisbegrip van de overheid, een minimale kennis over democratie, staatsbestel, politiek, etc.

- *Koers van de overheid.* Mensen kunnen het handelen van een overheid beter accepteren als ze begrijpen welke koers die overheid vaart. Mensen zullen zich bijvoorbeeld minder snel beroepen op privacy-argumenten als ze accepteren dat de overheid – onder terrorismedreiging – van veiligheid een prioriteit heeft gemaakt. Zoals ook eerder gesteld, zouden bijvoorbeeld kabinetsprioriteiten daarbij een belangrijke leidraad vormen.
- *Faciliterende overheid.* Mensen omarmen eerder een overheid als ze redelijkerwijs en gemakkelijk dingen voor elkaar kunnen krijgen van die overheid. Dit varieert van zaken als het verkrijgen van een paspoort, vergunning, subsidie of uitkering tot de ervaring van regeldruk door ondernemers of het ‘wetenschappelijk onderzoeksklimaat’ in Nederland.

Als voor dit vertrekpunt zou worden gekozen, zouden we ons bijvoorbeeld kunnen afvragen of voor deze drie onderdelen drie zogenaamde paraplumerken moeten worden gebouwd (zie kader).

De drie paraplumerken voor de overheid zouden in dit geval dus betrekking hebben op de drie pijlers van de relatie met de burger: institutioneel vertrouwen, de koers van de overheid en de faciliterende overheid.

Het paraplumerk voor institutioneel vertrouwen zou gericht zijn op het vergroten van kennis van en vertrouwen in de overheid. Het submerk Europa zou binnen deze paraplu worden gebouwd.

Een paraplumerk voor beleidsprioriteiten maakt de koers van de overheid duidelijk. Er zou daarbinnen ruimte moeten zijn voor aparte submerken voor veiligheid, zorg, onderwijs en andere politiek-bestuurlijke prioriteiten van de overheid.

Het paraplumerk voor faciliterende zaken omvat een hoop ‘alledaagse zaken’ die misschien wel variëren van de EPA-adviseur tot 2 seconden afstand, van geweld op straat tot biologische voeding, van fietsverlichting tot veilig vrijen. Hierbinnen zou bijvoorbeeld Postbus 51 weer een rol kunnen krijgen als informatietoegangspoort.

Het moge duidelijk zijn dat deze drie paraplumerken per definitie departement-overstijgend zijn. Qua organisatie betekent dat dus ook dat een soort *brand managers* deze merken interdepartementaal moeten aansturen. Deze brand managers dienen

## OVER PARAPLUMERKEN

Paraplumerken zijn niet gekoppeld aan één product, maar aan een hele range; en ze zijn niet beredeneerd vanuit de organisatie (welke afdeling het maakt), maar vanuit relevante behoeften in de markt.

Twee voorbeelden:

Het merk Bertolli van Unilever is een merk dat staat voor ‘lang en gezond leven’ en is geïnspireerd door een Italiaanse levensstijl. L’Oréal heeft een aantal paraplumerken (Aqua, Studio Line) die, gebaseerd op een bijzonder concept, een hele productrange omvatten.

overal op zoek te gaan naar activiteiten die invulling kunnen geven aan het paraplumerk, dat kan zijn op ministeries, bij ZBO's, bij agentschappen of andere aan de overheid gelieerde organisaties. Brand managers zijn daarmee feitelijk de regisseurs van de paraplu merken.

Kortom, een merkportfoliobenadering van de overheid dient gericht te zijn op het versterken van de relatie tussen overheid en burger. Niet als doel, maar als middel om de effectiviteit en efficiency van de overheid te vergroten. Daarom moet deze benadering worden gebouwd op basis van een gestructureerde, inhoudelijke redenering over de relatie tussen overheid en burger (en niet op basis van een organigram van de overheid, een theorie over de kracht van afzenders of de effectiviteit van communicatiecampagnes).

**Pagina 50** < *Themed-messaging is een methodiek om communicatie over thema's te regisseren*

Een goed gelukt voorbeeld van eenzelfde benadering, maar dan vanuit arbeidsmarktperspectief, is de 'werken bij het Rijk – als je verder denkt' aanpak. Hierin wordt een belofte gedaan die relevant is voor iedereen die werkt of overweegt te gaan werken bij de overheid. Deze belofte is duidelijk gebaseerd op een inhoudelijke redenering over de relatie tussen overheid, (potentiële) werknemers en de maatschappij.

## Een merkportfoliobenadering van de overheid dient geënt te zijn op de relatie tussen burger en overheid en niet op het organigram

### **Naar een heldere portfoliostructuur?**

Deze uiteenzetting kan niet anders dan tot de conclusie komen dat de overheid het gebruik van submerken dient te stimuleren. In eerste instantie geldt daarbij het devies: *the more, the better*. Immers, dit geeft de indruk van een actieve overheid, die veel voor zijn burgers kan en wil betekenen en daar ook een actief communicatiebeleid op heeft ingericht. Je zou kunnen stellen dat de huidige benadering dit devies volgt. Het maakt daarbij, van enige afstand bezien, niet eens zoveel uit of je nu thema's of organisatie-onderdelen als merken voorop zet, immers beide dragen – mits goed uitgevoerd – bij aan transparantie en relevantie van de overheid.

De echt interessante discussie is of we de beeldvorming van de overheid ook gestructureerd kunnen gaan beïnvloeden door onder andere de portfolio te gaan managen. Zijn we in staat om een beperkt aantal structurele variabelen te benoemen die de relatie tussen overheid en samenleving definiëren en op basis waarvan we een heldere portfoliostructuur kunnen ontwikkelen? Een structuur waarbinnen vervolgens de politiek-bestuurlijke prioriteiten, ministers en hun departementen, Europa en de verschillende praktische burgerzaken hun plek zullen vinden. Een dergelijk portfoliomodel zou de basis kunnen zijn van een heel oorspronkelijke,



authentieke positionering van de overheid, namelijk eentje die gebaseerd is op de behoeften van haar burgers.

Dr. O.J.M. (Onno) Maathuis is partner van de Positioneringsgroep, management-adviesbureau voor identiteit, imago en merkontwikkeling. Daarnaast is hij kerndocent bij het Corporate Communication Centre (Erasmus Universiteit).

---

## Literatuur

- Aaker, D.A. en E. Joachimsthaler (2000) *Brand Leadership*, The Free Press, NY, USA.
- Aaker, D.A. (2004) *Brand portfolio strategy*, The Free Press, NY, USA.
- Kapferer, J.N. (1997) *Strategisch merkmanagement*, Academic service, Schoonhoven.
- Maathuis, O.J.M. (2001) *Corporate branding in: Riel, C.B.M. van, red (2001) Corporate communication, het managen van reputatie*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Olins, W. (1989) *Making business strategy visible through design*, Thames & Hudson, UK.
- Riel, C.B.M van (2003) *Identiteit en imago*, 3e druk, Academic service, Schoonhoven.

### Thematisch of niet, als het me maar raakt!

**U blijft me verbazen en in toenemende mate zelfs een beetje ergeren. Het begon met Peter Timofeeff in bad. Reclame zeker geregistreerd, maar wat deze uitingen en de volgende in de serie nu precies met me moesten doen is me ontgaan. Toen kwamen de Dukes of Hazard, die mij probeerden uit te leggen wat Het Nieuwe Rijden is. Voor de goede orde, ook het Oude Rijden staat bij mij niet echt op de agenda, dus ik heb er helemaal niets van begrepen. En hoogtepunt in de serie is de laatste van A tot Beter campagne, waar ik juichende wegwerkers zie, terwijl mijn wrevel over dagelijks langer wordende files alleen maar groter wordt. Drie voorbeelden die aangeven dat ik mij oprecht afvraag of u – communicatie mensen van de overheid – mij ooit wel op het netvlies heeft als u iets fabriceert of laat fabriceren.**

Grondregel 1 van communiceren is dat we een communicatiedoel hebben dat we willen verwezenlijken. Dat doel wordt vaak door en voor onszelf geformuleerd, maar is uiteindelijk van toepassing op de groep mensen die we willen bereiken en met name beïnvloeden. Dat betekent dat je bij hen te rade moet gaan om vast te stellen of dat wat je wilt vertellen wel relevant en urgent is. In elk van de drie bovengenoemde voorbeelden vraag ik me oprecht af of dat is gebeurd; bij mij in elk geval niet!

Nu begrijp ik ook dat de overheid twee soorten van communicatieverschaffing kent. Eén is zeer afzendergericht en heeft primair informatie-overdracht tot taak. Heel vaak zit bijna niemand te wachten op deze informatie, maar de verplichting vloeit voort uit de rol die de overheid richting burgers speelt. We noemen dit *afzenderrelevantie* en voor de uitvoering van deze communicatie heb ik maar één advies: simpel, recht tussen de ogen en zo goedkoop mogelijk. Houdt u vooral in de gaten dat uw rol is om te informeren en niet om te entertainen.

De andere informatierol die u heeft is om het gedrag van mensen te beïnvloeden. De over-

heid legt haar burgers geen plicht op, maar ziet hen zich graag anders gedragen. U zult dus in mijn grijze massa moeten komen en daar de juiste hendeltjes zien te vinden om mij te laten doen wat u wilt dat ik doe. Ingewikkeld, inderdaad. Maar het toverwoord is *ontvangerrelevantie*. U heeft een kans mij te sturen in mijn gedrag als u mij dingen vertelt die belangrijk voor MIJ zijn. En op een manier die ik begrijp en die mij in mijn waarde laat. Elke andere manier van communiceren kan uzelf veel bevrediging geven, maar de gewenste ontvanger niet.

Of u rond thema's moet communiceren? U gaat uw gang maar, zolang het thema en de wijze van behandelen mij en mijn doelgroepenoten raakt. Zo niet? Dan graag geen geld meer nodig verknoeien!

Alfred Levi

*Alfred Levi is oprichter en directeur van marketing-adviesbureau MM&MO Consultancy en voorzitter van de Nima.  
alevi@mm-mo.nl*

# RONDETAfelGESPREK

## Thema's: troef of truc?

Chris Kalden, Secretaris-Generaal ministerie van LNV

Cees Kole, directeur Voorlichting ministerie van Buitenlandse Zaken

Martijn Horvath, partner HorvathSchenk BV

Ed Trentelman, manager Public Relations Bookit

Gespreksleider: Guido Rijnja, adviseur Academie voor Overheidscommunicatie

**Op veel verschillende plekken wordt ervaring opgedaan met het werken en communiceren in thema's. Vier praktijkdeskundigen van binnen en buiten de overheid gaan op zoek naar de kenmerken van een sterke thematische aanpak. Wanneer zijn thema's troef? En wanneer verworden ze tot truc?**

Het is 12 oktober 2004. De klassieke zaal van het CAOP te Den Haag zit tjokvol communicatieprofessionals van de rijksoverheid. Titel van de studiemiddag, georganiseerd door de Academie voor Overheidscommunicatie, luidt: 'Thema's, troef of truc?' Aan de discussietafel zitten vier gesprekspartners; een secretaris Generaal en een directeur voorlichting van binnen de rijksoverheid, en twee marketing experts die de rijksoverheid vooral van buitenaf kennen. Hoe verschillend ook hun achtergronden, allen hebben ervaring opgedaan met het werken met overkoepelende thema's.

Een snelle inventarisatie levert een interessant rijtje op. Ed Trentelman, PR-manager van Bookit, zette bij het (toen nog) Nederlandse Bureau voor Toerisme, het idee 'Nederland Waterland' op. Het doel: de vele spelers op het gebied van de watersport te verbinden en mobiliseren om samen de watersport op te krikken. "Het thema werkte als een kapstok, waaraan ieder zijn eigen activiteit kon ophangen. Dat gaf al snel heel veel spin-off."

Cees Kole, directeur voorlichting van het ministerie van Buitenlandse Zaken, deed ervaring op met het onderwerp 'Europa'. De campagne 'Europa, best belangrijk' was hiervan het zichtbare gevolg. Zijn ervaring: door het thema Europa interdepartementaal op te pakken is het niet het exclusieve eigendom van het ministerie van Buitenlandse Zaken meer. En: "We kregen bakken vol kritiek, maar Europa werd wel onderwerp van gesprek."

Chris Kalden, Secretaris-Generaal van het ministerie van LNV, voegt het werken met 'labels' toe. Het ministerie van LNV gebruikt deze korte missie-achtige statements om de communicatie te bundelen; ze omvatten het totale beleidsveld van LNV. "Ik vind labels niet hetzelfde als een thema. Thema's zijn naar mijn gevoel misschien wat afgeronder, wat concreter en van wat kortere duur."

Martijn Horvath, partner van reclamebureau HorvathSchenk, put uit zijn ervaringen bij o.a. de Belastingdienst en de introductiecampagne van de euro. “Bij de eurocampagne waren ontzettend veel partijen betrokken. De slogan ‘de Euro wordt van ons allemaal’ drukte dat uit. Dit simpele regeltje werkte als bindend middel. Het weerspiegelde wat er speelde en we konden ermee naar buiten komen.”

Campagnes, slogans, missies, labels. Verbinden en mobiliseren van partners, interdepartementaal aanpakken, agenderen, structureren van communicatie, beleidsambitie communiceren, aansluiten bij probleemgevoel... De korte inventarisatie maakt al snel duidelijk, dat het begrip ‘thema’ nog niet is uitgekristalliseerd. En ook de verwachtingen van het werken met overkoepelende thema’s, lopen uiteen. Zeker is, dat het gaat om breed geformuleerde onderwerpen, die ordenend en bundelend kunnen werken, zowel in de communicatie, als in de organisatie van de aanpak van beleidsproblemen.

Om niet in een definitiekwestie te belanden, gaat de discussietafel op zoek naar criteria die een thema sterk kunnen maken. Wanneer werken thema’s? Wat kenmerkt een sterk thema en wat vraagt het van organisaties?

### **Relevantie voor de burger**

Een thema moet allereerst relevant zijn voor de burgers; het moet aansluiten bij wat er speelt. Daarover zijn de gespreksdeelnemers het snel eens. Ed Trentelman: “Mensen moeten zich snel in het onderwerp kunnen herkennen. Het moet bijdragen aan de beleving van iets en daarop aansluiten. De slogan van de Belastingdienst ‘Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker’ is dan een heel mooi voorbeeld.” De slogan is ook een mooi voorbeeld van de ‘lichtheid’ en humor, die Martijn Horvath propageert. “Als overheid ben je met erg relevante zaken bezig, maar daarin schuilt ook een risico. Het kan een bepaalde zwaarte krijgen. Je moet niet iets beloven wat niet waar te maken is. Thema’s moeten iets probleemoplossends in zich hebben, iets lichts. Dat helpt onderwerpen dichterbij te krijgen.” Er zijn onderwerpen waarbij die eis van relevantie lastig is. Een onderwerp als Europa, bijvoorbeeld. Hing de relevantie daarvan niet erg samen met het voorzitterschap? Cees Kole: “Het voorzitterschap was een kans om het op de kaart te zetten; maar daar moet je het niet aan ophangen: dat was waarschijnlijk eenmalig. We hopen dat de burger zich nu realiseert dat Europa relevant is. Dat er in Brussel besluiten genomen worden waarmee je in Nederland geconfronteerd wordt. Daarom moeten we het vasthouden.”

## **Met thema’s focus je op je handelen. Dat legt een verplichting op om slagvaardig te zijn** < Cees Kole

Thema’s als manier om aan te sluiten bij wat de burger bezighoudt. Het plaatst het onderwerp binnen de bredere pontwikkeling van de kantelende overheid, die niet zichzelf, maar de burger centraal stelt. Chris Kalden: “De thematische benadering bevestigt die ontwikkeling inderdaad. Maar die kanteling is niet het exclusieve domein voor communicatie. Die kentering is veel breder; ik ken talloze voorbeelden waar meer van buiten naar binnen wordt geredeneerd.”

Bovendien wordt de ontwikkeling nog lang niet voldoende uitgenut, vindt Ed Trentelman. “Interactiviteit kan een veel belangrijker rol gaan spelen. Juist de huidige intermediale technieken kunnen helpen die onderwerpen te identificeren die tot de verbeelding van de consument spreken. Daar kun je dan je beleid continu op afstemmen; dat gebeurt nu nog erg weinig. Bij Bookit is het overigens heel eenvoudig: als wij niet goed communiceren, dan rekent de klant de volgende dag onherroepelijk met ons af.”

### **Interne relevantie**

Thema's moeten dus relevant zijn voor de buitenwereld; aansluiten bij wat de burger bezighoudt. Maar hoe zit dat met de binnenwereld van de organisatie; de eigen medewerkers? Horvath pleit om juist de binnenwereld als uitgangspunt te nemen: “Ik vind het juist vaak interessant om van de interne wereld uit te gaan. Wat is je doel, je focus, wat drijft mensen intern? Wat drijft ze écht? Soms zien mensen in organisaties campagnes van hun eigen organisaties waarin ze niets van zichzelf herkennen. Hoe dichter je aansluit waar mensen mee bezig zijn, hoe helderder je dat met elkaar afbakent, hoe steviger de basis voor externe communicatie. Dan wordt externe communicatie veel natuurlijker, dan is het niet een prachtig verhaal waarvan mensen buiten doorhebben dat het reclame is, dat je iets wil verkopen.” Horvath is overigens de eerste om te erkennen dat dit niet makkelijk is. “Het bedrijfsleven is hier al lang mee bezig maar valt ook vaak in de valkuil. Mission statements bijvoorbeeld. Daar wordt flink in geïnvesteerd, maar heel vaak lijken ze allemaal op elkaar. Je moet het eigenlijk heel simpel houden. Niet alleen maar zeggen: ‘jeugd’ is een thema, maar daar ook een keuze in doen. Dat is heikel punt: wat wil je als overheid nu eigenlijk zeggen? Waar wil je naar toe?”

Bovendien stelt het wel de harde eis dat je als overheidsorganisatie daar ook verder in komt. Cees Kole: “Dat is de keerzijde: je hebt als overheid de plicht om te leveren. Met thema's focus je op je handelen. Dat legt een verplichting op om slagvaardig te zijn; je moet kunnen laten zien dat je op dat onderwerp verder komt. Als je in het mulle zand komt, dan heb je een probleem.”

Kiezen voor thema's moet dus geen automatisme zijn. Horvath: “Een thema kan hulpmiddel of kapstok zijn. Als je een gebied hebt waar je iets mee wilt, dan probeer je dat zo te verwoorden dat het zowel intern als extern duidelijk is waar je mee bezig bent. Vervolgens kun je met bewijsvoering komen. Anders moet je er niet aan beginnen.”

**Een thema is pas sterk als het eigendom is van niet alleen de overheidscommunicatoren, maar van iedereen die er een rol in heeft** < Chris Kalden

### **Beleid en communicatie**

Een thema kan een brug slaan tussen wat de burger bezig houdt en waar de overheid mee bezig is. Maar werken met thema's is niet vrijblijvend; de overheid moet ook leveren. Werken met thema's overstijgt hiermee het domein van de communicatiediscipline. Kalden: “Een thema is pas sterk als het niet alleen het eigendom is van alleen de overheidscommunicatoren, maar van iedereen die er een rol in

heeft: zoals de beleidsmakers en uitvoerders.” Dit vraagt een nauwe samenwerking tussen communicatie en beleid. Hier ziet Kalden een ‘worsteling’: “Het is de kunst voor communicatoren om een goede verbinding te leggen met andere disciplines binnen de overheid. Ik merk dat in onze voorlichtingsdirectie de eigen professionaliteit zo zwaar neemt dat men met een soort heelheidsboodschap naar de ander toe wil. Communicatie in het hart van beleid kan alleen waar worden als die verbinding vanuit gelijkwaardigheid gelegd wordt. Bovendien vind ik communicatie nog onvoldoende verankerd in de besluitvorming, in algemeen management. Ook de communicatiedirectie moet lef hebben verplichtingen aan te gaan. Dat hoort bij het scherper letten op het verwezenlijken van beleidseffecten. Ik zit daar nu op te drukken.”

Inmiddels verspeelt de overheid kansen om de eigen prestaties beter voor het voetlicht te brengen. Bijvoorbeeld op het thema jeugd. Kalden: “Daar zit een serieuze gezamenlijke beleidsinspanning op en het thema is gelegitimeerd in politieke zin. Maar het werkt nog niet omdat de relatie tussen de *community* van beleidsmakers en de *community* van communicatiekundigen niet is gelegd.”

De vraag is hoe die relatie wel gelegd kan worden. Cees Kole vertelt hoe er bij Buitenlandse Zaken aan gewerkt is. Daar moesten beleidsdirecties *corporate messages* formuleren, waaruit uiteindelijk de ambtelijke leiding de tien zowel communicatief als beleidsmatig sterkste selecteerde. “Het doordrong de directies van waar het bij communicatie gaat. Ze moesten doordringend stilstaan bij de vraag: waar zijn we mee bezig? Focussen. Het heeft intern al groot effect gehad.”

Daarmee keren we terug naar de kanttekening van Horvath: om goed naar buiten te komen, is het eerst nodig intern goed te weten waar je voor staat. Hierin ziet Kalden ook de toegevoegde waarde van de communicatiediscipline: Kalden: “Ik vind het de grote opdracht voor communicatiecommunity om voortdurend te vragen: *waarover* wil je communiceren en niet *hoe*. Het risico is dat je te veel met structuren bezig bent en niet met de inhoud. Maar dat *hoe* gaat om structuren en middelen, die heb je in huis. Die *wat*-vraag moet je verplicht afdwingen van de ander en niet zelf verzinnen.”

### **Concrete invulling**

Het lijstje met eisen aan thema's wordt steeds langer: relevant voor buiten- en binnenwereld, stoelend op een goede relatie tussen beleid en communicatie. Maar hoe ziet het werken met een thema er in de praktijk uit? Biedt het wel ruimte voor het communiceren over een mooie nota, een subsidieregeling of een actueel onderwerp? Volgens Trentelman zijn het juist de deelonderwerpen die de boodschap moeten overdragen. Hij noemt het voorbeeld ‘van A naar Beter’, van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. “Dat motto is veel veelzeggender dan bijvoorbeeld ‘veiligheid’. Het is een paraplu waaronder je zowel beleidsplannen als producten als voorlichting kwijt kunt, afhankelijk van hun timing. Al die deelonderwerpen dragen bij aan een betere mobiliteit.”

Het gaat er dus om het breed geformuleerde thema concreet te maken, te ‘laden’ met veelzeggende deelonderwerpen. Kalden: “Een thema moet gaan leven aan de

hand van dingen die kleiner zijn, die ertoe doen. Je kunt niet concreet genoeg zijn. Het label 'natuurlijk' bijvoorbeeld, wordt concreter als we iets met hamsters doen.”

## Thema's kunnen wel een voorsprong geven, een versnelling, maar je moet niet alles in thema's vatten < Ed Trentelman

Op interdepartementaal niveau speelt een vergelijkbare kwestie. Ook het kabinet is momenteel bezig met het formuleren van een aantal kabinetsbrede thema's, om de eigen missie beter voor het voetlicht te kunnen brengen. Zo'n bundeling en dosering kan de communicatie overzichtelijk maken, luidt de eerste reactie. “Maar het risico is natuurlijk levensgroot dat je met het bepalen van die onderwerpkeuze, andere onderwerpen als niet belangrijk bestempelt,” waarschuwt Kole. En het mag niet betekenen dat je de behoefte aan informatie over andere velden ontkent, vindt Kalden. “Je kunt misschien wel kabinetsbreed bepalen waar ministers een gedeeld belang hebben. Maar ons gedoe met Hannes, de verdwaalde zeehond nu bijvoorbeeld, kun je onmogelijk als rijksbreed thema bestempelen. Dus in het systeem van de ministeriële verantwoordelijkheid moet daar wel de ruimte voor blijven.”

### Niet zaligmakend

Het communiceren met thema's biedt mogelijkheden, daarover is de discussietafel het eens. Maar het is zeker niet zaligmakend; de mogelijkheden en middelen voor communicatie zijn veel breder. Trentelman: “Thema's kunnen wel een voorsprong geven, een versnelling, maar het is niet zo dat je alles in thema's moet vatten.” Bovendien, een communicatiefoutje kan vaak meer stukmaken dan je met zorgvuldige communicatie kunt opbouwen. Kalden: “Communiceren over de kwaliteit van de overheid gaat veel verder dan thema's. We benutten zo weinig van de kansen die er liggen; minstens de helft van de positieve aspecten die er liggen benutten we niet. Dat drijft mij om me bezig te houden met communicatie. Het is heel leuk

### EISEN AAN THEMA'S

Een sterk thema:

- is extern relevant: sluit aan bij wat er bij burgers speelt
- is intern relevant: verwoordt wat medewerkers drijft
- wordt gedragen door communicatie en beleid
- laat ruimte voor actuele, gedetailleerde invulling
- is simpel en duidelijk verwoord
- bevat emotie
- houdt probleemoplossing in
- is bruikbaar over langere perioden
- bevat humor of zelfrelativering
- leent zich voor effectmeting
- is beperkt in aantal

om bij de overheid te werken, maar we krijgen de boodschap verrot slecht over het voetlicht. Dat geeft verminderde effecten van het beleid. Maar het levert ook minder waardering. Ik werk me te pletter en ik hoop er af en toe ook wat waardering voor te krijgen. Ik wil wel ietsje beter over het voetlicht krijgen dat we soms dingen doen die deugen.”

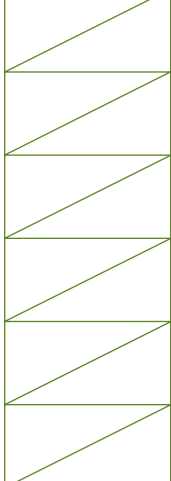
## Als themacommunicatie een uitvloeisel wordt van marketingdenken, dan wordt het kunstmatig en werkt het contraproductief < Martijn Horvath

Het werken met thema's staat nog in de kinderschoenen, erkent Kole: “We zijn nog maar net begonnen; we weten nog maar weinig en laten inderdaad kansen liggen. Maar we komen wel verder; alleen al door er zo over te praten. We beginnen het verschil te begrijpen tussen thema's, labels, mission statements. We zijn dat als overheid erg zichtbaar met elkaar aan het uitzoeken.”

Een laatste waarschuwing komt van Horvath. “Als werken met thema's bij de overheid een uitvloeisel wordt van marketingdenken, dan krijg ik echt rillingen. Dan wordt het kunstmatig. Het publiek heeft dat onmiddellijk door en dan werkt het contraproductief. De kunst is, dat mensen zo zichzelf durven te zijn dat mensen het geloven en zien. Het zijn de puur menselijke dingen, simpele dingen die mensen raken. Uiteindelijk bepaalt dat je geloofwaardigheid.”

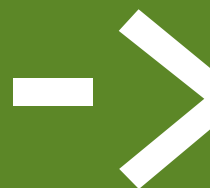
*Het verslag werd gemaakt door Paulijn de Bruijne, adviseur bij de Academie voor Overheidscommunicatie.*





Thema's kunnen organisaties richten. Ze koppelen de werkelijke ambitie van de 'binnenwereld' aan werkelijke behoeften van de 'buitenwereld'. Hoe speur je de relevante thema's op? Wat vraagt een thematische aanpak van de organisatie? Hoe kun je thema's benutten voor eenduidige communicatie? Werkmethoden, tips en ervaringen uit de praktijk van bedrijfsleven en rijksoverheid.

# PRAKTIJK



# THEMED MESSAGING IN DE PRAKTIJK

Meer grip en consistentie  
in beeldvorming

DOOR RON VAN DER JAGT EN IDO VERHAGEN

**Politici in verkiezingstijd doen het altijd al, maar voor ondernemingen is het relatief nieuw: consistent en op een campagnematige manier communiceren aan de hand van enkele goed gekozen thema's. Themed messaging, zo noemen we deze werkwijze in de wereld van corporate communicatie en reputatiemanagement. Recentelijk ontwikkelde ook het rijk plannen om te komen tot een betere regie in de communicatie over de hoofdthema's van het kabinetsbeleid. De overheid kan in dit verband veel leren van 'best practices' uit het bedrijfsleven, ook al zijn nog niet alle consequenties voor toepassing door de overheid doordacht. Dat biedt weer interessante stof voor nadere discussie.**

In communicatieland doen we de laatste tijd alsof we, met het organiseren van onze communicatie-inspanningen rond goed gekozen thema's, het ei van Columbus hebben uitgevonden. En eerlijk is eerlijk, de auteurs van deze bijdrage maken zich daar zelf soms ook schuldig aan. Wanneer we echter eerlijk en nuchter in de spiegel kijken, moeten we vaststellen dat iedereen het fenomeen eigenlijk al lang kent en het in feite niet echt een innovatie is. Want wat zien we politici doen in verkiezingstijd, in eigen land of aan de andere kant van de oceaan? Precies: campagne voeren aan de hand van enkele goed gekozen thema's. Van Wouter Bos tot George Bush, van 'de oude wijken in de grote steden' tot 'the fight against terrorism', in verkiezingstijd kiest elke partij haar eigen zogenaamde *themed messaging* strategie. Deze aanpak is dus zo oud als de weg naar Kralingen, net zoals *public branding*, *storytelling* of reputatiemanagement. Wat wél betrekkelijk nieuw is, en dat verklaart wellicht de belangstelling, is dat steeds meer bedrijven deze werkwijze met succes toepassen in hun corporate communicatiebeleid. En ook voor overheidsorganisaties en zelfs 'het Rijk' kan deze methodiek behulpzaam zijn in het werken aan een heldere positionering en het zeer actuele streven naar 'eenheid in beeldvorming'. Modieus of niet, de methodiek achter de genoemde begrippen kan dus wel degelijk uitermate relevant zijn. Zo is het ook met *themed messaging*. In deze bijdrage zetten wij wat ervaringen met deze benadering uiteen, in de hoop en met de verwachting dat u daar uw voordeel mee kunt doen.

## Reputatiemanagement

De laatste jaren zien we een enorme toename in de belangstelling voor corporate communicatie en reputatiemanagement. En tegen de verwachting in heeft de

professionalisering en toepassing van dit werkkterrein zeker niet alleen in het bedrijfsleven een grote vlucht genomen. Bij de overheid spreken we van oudsher over beleidscommunicatie en ‘communicatie voor, over, als en in beleid’. Toch staat de laatste jaren juist ook bij de overheid de positionering, de beeldvorming, de reputatie en zelfs de *branding* van de eigen organisatie in het middelpunt van de belangstelling. Uitingen daarvan komen we op elk niveau binnen de overheid tegen. Zo is daar de arbeidsmarktcampagne van ‘het Rijk’, zien we dat ministeries zich ontwikkelen tot een merk (VROM), werken grote onderdelen van departementen als Rijkswaterstaat en de Belastingdienst aan de eigen positionering, bouwen zelfstandige bestuursorganen aan hun identiteit en reputatie (zoals de Sociale Verzekeringsbank: *Voor het leven*) en maken ook al dan niet tijdelijke projectorganisaties zoals die voor de Betuweroute nadrukkelijk werk van hun corporate communicatie. Allemaal op zoek naar herkenbaarheid, bekendheid, gezag, waardering, bestaansrecht of bijvoorbeeld een grotere aantrekkingskracht als werkgever. Soms vanuit de overtuiging dat een overheidsorganisatie zichtbaar moet zijn als afzender om verantwoording af te leggen, vaak ook simpelweg vanuit profileringsdrang.

In het bedrijfsleven hanteren we voor dit werkkterrein in toenemende mate het holistische begrip ‘reputatiemanagement’. De groeiende aandacht daarvoor laat zich aan de ene kant verklaren door defensieve overwegingen. Zo is het topmanagement in het bedrijfsleven de afgelopen jaren, gewild of ongewild, geconfronteerd geweest met een steeds grotere transparantie van de eigen organisatie, bijvoorbeeld dankzij het internet, regels voor beursfondsen en de *corporate governance* code van de Commissie Tabaksblad. Ook hebben tal van schandalen en incidenten (van Enron en Parmalat tot en met de bouwaffaire, Ahold en Shell in eigen land) het vertrouwen in ondernemingen en bestuurders aangetast en beleggers kopschuw gemaakt. En spreken pers, publiek en politiek schande van de beloning van bestuurders. Kortom: het topmanagement in het bedrijfsleven moet vandaag de dag spitsroeden lopen. Zij moeten verantwoording afleggen én maatschappelijke verantwoordelijkheid tonen én het vertrouwen herwinnen. De tijd dat een onderneming weg kwam met ‘trust me’ is voorbij: de omgeving zegt niet alleen ‘tell me’, maar eist inmiddels ook ‘show me’. Daarnaast moet, in een competitieve omgeving, ook nog een goede performance worden neergezet. Bedrijven concurreren daarbij op vier velden tegelijk: op de commerciële markt, op de financiële markt, op de arbeidsmarkt en om steun in de samenleving. En daar vinden we de offensieve aanleiding om serieus werk te maken van reputatiemanagement. Want om succesvol te zijn moeten bedrijven zich onderscheidend positioneren en bouwen aan hun ‘goede naam en faam’. Een sterke reputatie blijkt daarbij te werken als een mag-

#### CORPORATE REPUTATIEMANAGEMENT

- Corporate reputatiemanagement is het doelgericht en systematisch werken aan de goede naam en faam – de bekendheid en waardering – van een onderneming bij al haar *stakeholders*, om daarmee de concurrentiepositie van de onderneming op de commerciële markten, op de financiële markt en op de arbeidsmarkt te versterken en in de samenleving acceptatie en steun voor het handelen te verwerven.

neet: het trekt klanten, sollicitanten en beleggers aan en leidt zodoende tot betere prestaties. Bedrijven met een goede reputatie genieten bij pers, publiek en politiek bovendien meer steun als zich toch een incident voordoet: een sterke reputatie functioneert dan als *airbag*. Bouwen aan een goede reputatie staat bovendien voor waardecreatie, zo blijkt: beleggers betalen voor bedrijven met een sterke reputatie een *premium* prijs. Reputatiemanagement staat door dit alles, met name bij de grotere ondernemingen, steeds vaker op het hoogste niveau op de agenda.

Ook bij de overheid zien we zoals gezegd de belangstelling voor dit werkkterrein sterk toenemen. Want ook publieke organisaties merken dat hun gezag in de samenleving niet meer vanzelfsprekend is, dat hun bestaansrecht en activiteiten door pers en politiek in twijfel kan worden getrokken, dat niet automatisch helder is waar zij voor staan en wat anderen van hen kunnen verwachten. Ook overheidsorganisaties moeten zich herkenbaar positioneren, ook overheidsorganisaties moeten de beeldvorming en verwachtingen van hun omgeving managen, ook overheidsorganisaties moeten zich verantwoorden en ook overheidsorganisaties moeten met een goede mix van communicatie en prestaties hun bekendheid en waardering verdienen.

Kijken we naar de praktische methodieken en *best practices* die worden gehanteerd op het gebied van reputatiemanagement, dan zien we (zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid) de volgende kernbegrippen centraal staan:

- identiteitsontwikkeling: het verankeren en cultiveren van kernwaarden en authenticiteit (denk bijvoorbeeld aan de Rabobank en haar coöperatieve identiteit);
- de positionering van de organisatie ten opzichte van de concurrenten (denk aan BP, dat zich onder het motto ‘beyond petroleum’ nadrukkelijk manifesteert als ‘duurzaam’);
- *corporate branding* en de ontwikkeling van de merkarchitectuur (denk aan ING Groep, dat alleen in Nederland andere merken zoals Postbank voorlopig handhaaft);
- de ontwikkeling van ‘het verhaal’ van de organisatie, haar oorsprong en haar toekomstperspectief (denk aan Unilever en haar verhaal over ‘vitaliteit’);
- het strategisch omgaan met issues in de omgeving en het organiseren van de dialoog daarover met maatschappelijk stakeholders (denk aan Shell en milieuorganisaties);

#### PUBLIC REPUTATIEMANAGEMENT

- Public reputatiemanagement is het doelgericht en systematisch werken aan de goede naam en faam – de bekendheid en waardering – van een overheidsorganisatie bij al haar doelgroepen, om daarmee de legitimiteit en autoriteit van de organisatie te versterken, om maatschappelijk draagvlak en de juiste verwachtingen te creëren, om verantwoording af te leggen en/of om een goede positie te verwerven op de arbeidsmarkt.

- het tonen van maatschappelijke betrokkenheid (*social responsibility*) via sponsoring, donaties, vrijwilligerswerk en dergelijke (denk aan TPG: ‘Moving the World’);
- regievoering en *accountability*: het organiseren en het meetbaar maken van de effectiviteit van communicatie-inspanningen (met Philips als een *best practice*).

### **Noodzaak van consistentie**

Niet op de laatste plaats zien we een ontwikkeling waar het gaat om de vraag hoe er maximale eenduidigheid in de boodschap kan worden gerealiseerd: hoe bereiken we een zo groot mogelijke consistentie in communicatie en beeldvorming? Zeker binnen grote ondernemingen met een holding of concernorganisatie, divisies en werkmaatschappijen is dat geen sinecure. Immers: het ondernemerschap en de verantwoordelijkheden voor het resultaat worden doorgaans zo laag mogelijk in de organisatie gelegd, maar dat kan tot gevolg hebben dat ook elk organisatieonderdeel of business unit de vrijheid krijgt en neemt om zichzelf op geheel eigen wijze te positioneren. Terwijl voor de ontwikkeling van een sterke corporate reputatie consistentie juist een kritische succesfactor is. Hier dringt zich de vergelijking met de actuele discussie binnen de rijksoverheid op. Het kabinet heeft een lastige boodschap te vertellen, heeft behoefte aan meer draagvlak in de samenleving en streeft daarom niet alleen naar ‘eenheid in beleid’, maar ook naar ‘eenheid in beeldvorming’. Tegelijkertijd heeft elk ministerie, en ook elke departementale dienst en projectorganisatie, natuurlijk de neiging om zichzelf te onderscheiden en te profileren. Hieraan gekoppeld zien we, zowel bij het bedrijfsleven als bij de overheid, ten minste drie complexe vraagstukken: het vraagstuk van naamgeving en merkarchitectuur, het vraagstuk van de organisatie en coördinatie van de communicatie, en het inhoudelijke vraagstuk: hoe creëren we een gezamenlijk verhaal en is het überhaupt wel mogelijk om te komen tot een gezamenlijke boodschap?

Als antwoord op het laatstgenoemde vraagstuk zien we in de praktijk, naast het klassieke gebruik van ‘kernboodschappen’, twee ontwikkelingen een behoorlijke vlucht nemen. De eerste is de ontwikkeling en het gebruik van een zogenaamde *sustainable corporate story*. Het verhaal van de onderneming, de *sustainable corporate story*, is idealiter een realistische, relevante, onderscheidende, duurzame en tot de verbeelding sprekende beschrijving van het bedrijf in de vorm van een verhaal. Duurzaam, in de tijd gezien (dus geen momentopname) en in de zin van ‘in balans met de omgeving’. Realistisch, om geloofwaardig te zijn. Relevant, om stakeholders duidelijk te maken wat de onderneming hen te bieden heeft. Is dat ei eenmaal gelegd, dan vormt ‘het verhaal’ de inhoudelijke rode draad, letterlijk de ‘verhaallijn’, voor alle communicatie. De tweede methodiek die wordt gebruikt om consistentie te bereiken is de toepassing van een ‘*themed messaging*’-strategie. Daarmee zijn we, vanuit de context van corporate communicatie en reputatiemanagement, terug bij het centrale onderwerp van deze bijdrage: het organiseren en regisseren van de communicatie-inspanningen van een organisatie rond enkele goed gekozen thema’s, om daarmee meer consistentie in de boodschap en berichtgeving en meer grip op de beeldvorming te realiseren.

### **Themed Messaging: de praktijk**

In 2003 werd Jules Prast, directeur corporate communicatie van Philips, door de Beroepsvereniging voor Communicatie en het vakblad Communicatie uitgeroepen tot communicatiemanager van het jaar. Eén van de aanleidingen voor zijn nominatie en prijs is de voorbeeldfunctie die Philips vervult met de succesvolle regievoering over de wereldwijde communicatiefunctie, dankzij de toepassing van een *themed messaging*-strategie. Dankzij Philips is deze aanpak, die eerder al met succes is toegepast door Amerikaanse bedrijven als Microsoft, in Nederland bekend geworden en krijgt deze navolging bij andere ondernemingen, waaronder TPG NV, het moederbedrijf van TNT en Koninklijke TPG Post. Van zeer recente datum is het inzicht dat deze methodiek uit het bedrijfsleven ook voor ministeries en voor het Rijk een bron van inspiratie kan zijn. Bijvoorbeeld om te komen tot een betere regie over de communicatie rond kabinetsbrede thema's, een vraagstuk waar zoals bekend aan gewerkt wordt door de Voorlichtingsraad. Een actuelere en relevantere aanleiding om dieper in te gaan op de methodiek van 'themed messaging' is nauwelijks denkbaar...

De term 'themed messaging' doet op het eerste gezicht vermoeden dat zo'n strategie met name gericht is op de inhoud van de communicatie. Toch is dat maar de helft van het verhaal. Even belangrijk zijn de plannings- en organisatorische aspecten die ermee gepaard gaan. *Themed messaging* sluit daarmee naadloos aan op de professionaliseringsslag die we de communicatiefunctie zowel in het bedrijfsleven als ook in de publieke sector zien doormaken. Want naast de groeiende behoefte aan consistentie is er tegelijkertijd de vraag om de communicatie-inspanningen meer 'managerial' te maken.

De essentie van *themed messaging* is drieledig. Allereerst gaat het om het herkenbaar en consistent maken van het beleid van de onderneming of de overheidsorganisatie door dat te formuleren en erover te communiceren langs enkele goed gekozen hoofdthema's. Dat vraagt om scherpe keuzes omdat herkenbaarheid alleen bereikt kan worden met een select aantal thema's: maximaal vijf tot zeven. Bovendien moeten de thema's enige tijd meekunnen, bij het Rijk bij voorkeur vier jaar. De kracht van de methodiek zit immers in het herkenbaar maken van het beleid door continue herhaling van de thema's. Dit maakt deze methodiek vooral een krachtig instrument voor organisaties die veelvuldig in het nieuws zijn: denk aan beursgenoteerde ondernemingen, de ministeries en – zoals gezegd – het kabinet.

In de tweede plaats draait *themed messaging* om planning en regie. Zijn de thema's geformuleerd, dan kunnen communicatieacties worden uitgezet en op een jaarkalender worden geplaatst. Deze kalender maakt inzichtelijk hoe door het jaar

#### **DE ESSENTIE VAN THEMED MESSAGING**

- Communicatie langs enkele hoofdthema's met gefocuste boodschappen
- Regie en planning van actieve berichtgeving ('message delivery')
- Organisatie en coördinatie met heldere verantwoordelijkheden

heen de spreiding van de communicatie over de verschillende thema's gerealiseerd wordt. Ook weer vanuit het principe van herkenbaarheid en consistentie is het zaak dat er een continue communicatiestroom over alle thema's in gang wordt gezet. Blijken er witte vlekken in de jaarkalender voor te komen, dan kunnen die pro-actief worden ingevuld. Ook zal het uit de jaarplanning blijken als teveel communicatiemomenten zich in een bepaalde periode opstapelen. Sommige momenten zitten vast aan een bepaalde datum, maar veelal zal het mogelijk zijn om bepaalde uitingen in de tijd te verplaatsen zodat een betere spreiding wordt bereikt.

Ten derde vraagt *themed messaging* om een heldere organisatie en coördinatiemechanismen, met duidelijke verantwoordelijkheden, mogelijkheden voor regievoering, transparantie en accountability. Zodat de verschillende communicatiedisciplines en centraal/decentraal elkaar niet voor de voeten lopen. Door een heldere taakverdeling in thema's, media-accounts en timing kan een groter bereik worden bewerkstelligd. Nog los van de kosten en teleurstellingen die de organisatie bespaard blijven met het voorkomen van overlap in de inspanningen.

Het zal duidelijk zijn dat de drie 'pijlers' onder de *themed messaging*-strategie niet zonder elkaar kunnen bestaan. Het formuleren van thema's en het opzetten van gerichte communicatieacties rond die thema's zal niet de gewenste helderheid, consistentie en continuïteit in communicatie bewerkstelligen zonder de mogelijkheid om in *timing* te schuiven of zonder heldere verantwoordelijkheden – of tenminste transparantie – over wie welke disciplines en media-accounts beheert. De *themed messaging*-strategie is daarom ook niet van vandaag op morgen gerealiseerd en geïmplementeerd. Zo leert ook de ervaring die verschillende organisaties inmiddels in de praktijk hebben opgedaan met deze strategie. Nog los van de organisatorische vragen, stelt het ook eisen aan de communicatieprofessional. Meer dan hij of zij vaak gewend is, zal er sturend moeten worden opgetreden richting de rest van de organisatie of assertiever naar de omgeving. Dat stelt eisen aan de houding en de taakopvatting. Minder ad hoc en reactief te werk gaan van bijvoorbeeld woordvoerders, en meer pro-actief en campagnematig communiceren, vraagt om een afscheid van een praktijk waarin velen inmiddels zeer bedreven en vakkundig geraakt zijn. Dat zal voor sommigen even wennen zijn. Aan de andere kant biedt de *themed messaging* strategie veel houvast en richting bij de dagelijkse keuzes die in de communicatiepraktijk moeten worden gemaakt en boodschappen die moeten worden geformuleerd. Bovendien laat de praktijk zien dat de *themed messaging* strategie bijzonder effectief is en meetbare resultaten oplevert.

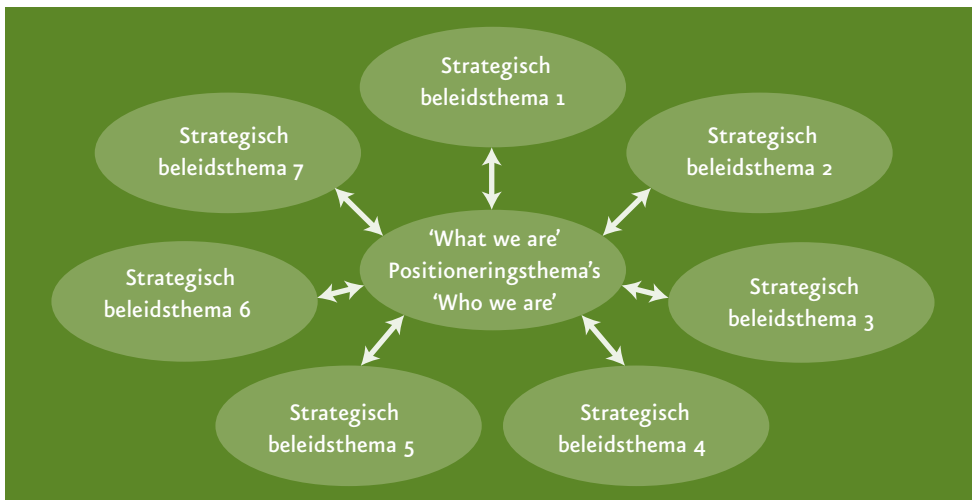
Voordat we tot slot nog een dilemma aanstippen, gaan we hieronder eerst nog wat concreter in op de eerste twee pijlers.

### **Communicatie langs hoofdthema's**

Als de meeste communicatieprofessionals naar hun eigen praktijk kijken, zullen ze zien dat ze vaak al thematisch communiceren. Soms bewust, soms onbewust. Vaak gebeurt dit echter in de verkeerde volgorde. Uit een reeks van acties of beslissingen kristalliseert een thema zich langzaam maar zeker uit dat staat voor het uitgangs-

punt waaruit die beslissingen voortkwamen. *Themed messaging* is erop gericht deze volgorde om te draaien: vooraf worden thema's geformuleerd, op basis van het strategisch beleid en de gewenste positionering van de organisatie. De communicatie wordt vervolgens georganiseerd en ingezet aan de hand van deze thema's. Ook laat de praktijk vaak zien dat enkele thema's wel aanwezig zijn, maar nauwelijks aanbod komen omdat ze worden ondergesneeuwd door ander nieuws, door incidenten of doordat ze te weinig gekoesterd worden. Door een vooraf geformuleerd palet aan thema's kan de aandacht voor de verschillende thema's meer in evenwicht worden gebracht.

Het formuleren van thema's gaat idealiter in twee stappen. Als eerste stap worden de kernthema's geformuleerd op basis van de identiteit en de positionering van de organisatie. Dit zijn niet zozeer onderwerpen waarover aan de hand van de actualiteit gecommuniceerd gaat worden, maar thema's die richting geven aan de formulering van de overige thema's en daarmee alle communicatie van de organisatie. In het geval van een onderneming of departement kan bij het kiezen van deze kernthema's gekozen worden voor het beantwoorden van twee simpele vragen: 'Wat zijn wij?' en 'Wie zijn we?'. 'Wat we zijn' refereert daarbij aan de strategische richting en 'kernbelofte' van de organisatie. In het geval van Philips is het kernthema sinds een paar jaar: *'Philips is a Healthcare, Lifestyle and Technology company'*. Bij TPG is dit kernthema geformuleerd als: *'Worldclass in Mail, Express and Logistics'*. 'Wie we zijn' verwijst naar de identiteit van de organisatie. Bij TPG is deze vastgelegd in de *'Mission, Vision and Standards'* en krachtig samengevat in het motto *'Delivering more'*.



EERST POSITIONERINGSTHEMA'S VASTSTELLEN, DAN STRATEGISCHE BELEIDSTHEMA'S BENOEMEN

Zijn de kernthema's voor identiteit en positionering vastgesteld, dan is de tweede stap het formuleren van de strategische beleidsthema's. Bij ondernemingen kan als basis daarvoor gekeken worden naar de strategische doelstellingen, de bekende zes pijlers onder een sterke reputatie (emotionele aantrekkingskracht, producten en diensten, visie en leiderschap, financiële prestaties, werkgeverschap en maat-



schappelijke verantwoordelijkheid), de reputatiedoelstellingen en belangrijke issues in de omgeving. Een strategisch beleidsthema van Philips is bijvoorbeeld 'Toward One Philips' (TOP) dat het kader vormt voor alle communicatie over de bevordering van interne samenwerking en synergie binnen Philips als onderneming. Evenzo worden tal van actuele ontwikkelingen bij Philips (zoals merkallianties, de nieuwe campagne en benoemingen) naar buiten gebracht onder het thema 'Philips is becoming a marketing company'. In het geval van TPG is een bekend thema 'Moving the World' aan de hand waarvan alle inspanningen op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen kunnen worden gecommuniceerd. Een ministerie zal bij de keuze van beleidsthema's vooral uit moeten gaan van de kerntaken, bij voorkeur vertaald in relevante problemen in de samenleving die het departement concreet aanpakt.

### **Van buiten naar binnen kijken**

Net als bij ondernemingen geldt ook voor de overheid dat bij de keuze en formulering van thema's zowel 'van binnen naar buiten' alsook 'van buiten naar binnen' gekeken moet worden. Van binnen naar buiten of *inside out* is bijvoorbeeld de vraag: 'Aan de hand van welke thema's willen we ons positioneren?' en 'Wat zijn de speerpunten van ons beleid?' Van buiten naar binnen of *outside in* zijn de

## **THEMED MESSAGING VOOR HET RIJK**

Hoewel de praktijk van een overheidsinstelling niet één op één vergelijkbaar is met die van een onderneming, kan *themed messaging* ook worden toegepast door het Rijk en het kabinet. Vergelijkbaar met de kernthema's om de positionering van een onderneming over het voetlicht te krijgen, wordt voor de Rijksoverheid momenteel gedacht aan een meerjarige 'grondtooncampagne', die duidelijk moet maken wat de samenleving wel en niet van de overheid kan verwachten. De arbeidsmarktcampagne 'Werken bij het Rijk' heeft daartoe al een basis gelegd. Ook wordt nagedacht over de hoofdthema's voor de communicatie van het kabinet.

Daarbij kan – gedreven door de politieke actualiteit – de neiging bestaan om snel concreet aan de slag te willen gaan met een betere regie. Maar de belangrijkste eerste stap is de keuze van de juiste thema's en de formulering van de kernboodschappen die daarbij horen. Net als bij ondernemingen

geldt ook voor het Rijk dat daarbij zowel van binnen naar buiten als van buiten naar binnen gewerkt moet worden. Voor het Rijk kunnen de kabinetsbrede thema's het beste worden vastgesteld na een gedegen analyse vanuit vier perspectieven:

- aansluiting bij de kernopdracht van het kabinet (een logische link met missie en motto zoals geformuleerd en gecommuniceerd bij de formatie);
- de aanwezigheid van een kabinetsvisie op maatschappelijke ontwikkelingen, een visie die gedragen wordt door meer dan één bewindspersoon;
- de thema's die kunnen rekenen op concrete substantie door initiatieven vanuit de departementen (de benodigde bewijsvoering bij de boodschap);
- de verwachtingen vanuit de samenleving (is er buiten politiek Den Haag wel interesse voor het thema?). Denk daarbij aan publiek, pers en polder.

vragen: 'Welke issues zijn relevant in het krachtenveld waarin wij opereren?' en 'Wat kan bij onze doelgroepen op belangstelling rekenen?'. Zo kan een thema als 'democratische vernieuwing' voor de betrokken politici bij wijze van spreken dé roeping in het leven zijn, maar de gemiddelde Nederlander zal er echt niet wakker van liggen.

### **Regie en planning van actieve berichtgeving**

Zijn de thema's eenmaal vastgesteld, dan kan per thema gestart worden met het verzamelen van de inhoud die als kernboodschappen, substantie en bewijsvoering kan dienen. Deze content dient als input voor de te plannen communicatieacties, die vervolgens op een jaarkalender door het jaar heen gespreid worden. Het inventariseren van de media-acties start met het verzamelen van bestaande communicatiemomenten. Voor ondernemingen valt te denken aan de presentatie van jaarcijfers. De rijksoverheid kent bijvoorbeeld de vaste momenten van het parlementaire jaar. Maar bovenal gaat het om het creëren van nieuwe kansen. Bij het vergaren van feiten en verhalen uit de organisatie en omgeving komen deze vanzelf naar voren. Is een thema dan nog te weinig of eenzijdig ingevuld, dan kan actief op zoek worden gegaan naar nieuwe mogelijkheden: interviews, tv-documentaires, werkbezoeken, speeches en dergelijke.

Als content valt allereerst te denken aan harde feiten of nieuws dat te verwachten valt, met name in de vorm van concrete beleidsvoornemens, -initiatieven en -resultaten. Ook kan invulling worden gezocht in de vorm van 'verhalen'. Meer dan cijfers kunnen verhalen kleur geven aan de invulling van een thema. Kijken we bijvoorbeeld naar een thema als 'Veiligheid' dan valt te denken aan persoonlijke ervaringen met het beleid van buurtwachten, de mensen achter een nieuwe aanpak in een grote stad of wellicht een wetenschapper die de aanpak heeft vergeleken met de situatie in andere landen. Naast feiten en verhalen is het relevant om te zoeken naar erkenning, zowel intern als extern. Bij het thema veiligheid valt te denken aan onderzoeken naar waardering en draagvlak onder de bevolking of *third party endorsement*, bijvoorbeeld in de vorm van een burgemeester die zijn steun uitspreekt voor de aanpak van een minister. Door de kernboodschappen, basisinformatie en communicatieplanning c.q. kalender per thema vast te leggen en te ontsluiten via een handige intranettoepassing kan worden gestimuleerd dat verschillende organisatieonderdelen en verschillende communicatieafdelingen dezelfde informatie als basis gebruiken en gezamenlijk aanvullen en actueel houden.

### **Communicatie: van volgend naar leidend**

Ervaringen in het bedrijfsleven laten zien dat wanneer communicatie- en reputatiemanagement als discipline in de onderneming een sterke positie heeft opgebouwd en het topmanagement de toegevoegde waarde van een scherpe en onderscheidende positionering onderkent, deze discipline sturend wordt voor het beleid en de aansturing van de organisatie.

Dus waar communicatie traditioneel als 'volgend' op het beleid wordt gezien, zien we in steeds meer ondernemingen dat de gekozen positionering en communicatiethema's leidend worden voor het beleid. Want als de Raad van Bestuur van Philips

het thema TOP (*Towards One Philips*) helemaal 'top' vindt voor de externe communicatie, zal dat intern als een katalysator werken voor alle initiatieven die daarin passen. En evenzo zal de keuze voor 'Delivering More' bij TPG zeker niet alleen bij mooie woorden op papier blijven. Het is net als wanneer een automerk zich profileert met het motto 'Volvo, for life' en positie claimt op 'veiligheid': dat heeft tot gevolg dat de afdeling R&D deze positionering als vertrekpunt neemt bij het ontwerp van elk nieuw model. Kortom: het positioneren van de organisatie en communiceren langs goed gekozen thema's heeft directe (richtinggevende) gevolgen voor organisatie en beleid, zo blijkt.

*Topambtenaren discussiëren over de consequenties van themacommunicatie* > Pagina 43

De vraag die dit oproept, is wat het voor gevolgen heeft wanneer ministeries, het Rijk en/of het kabinet ervoor kiezen om langs deze weg de helderheid en herkenbaarheid van hun beleid in de samenleving te vergroten. Want ook dan zal de keuze van de communicatithema's, en de focus en richting die dat met zich meebrengt, invloed hebben op het beleid en de aansturing van de organisatie. Zonder dit op alle aspecten te hebben doordacht, roept dit op voorhand toch al wel de vraag op wat (top)ambtenaren, beleidsmakers en de politiek daarvan zullen vinden...

Terwijl wij ervan overtuigd zijn dat de ervaringen met *themed messaging* in het bedrijfsleven zonder meer leerzaam en bruikbaar zullen blijken te zijn voor de overheid, lijkt ons dit een interessant en relevant punt voor nadere discussie.

*I.E. (Ido) Verhagen is politicoloog en werkt als consultant bij Boer & Croon Corporate Communication, een strategisch communicatieadviesbureau dat onderdeel is van Boer & Croon Strategy & Management Group in Amsterdam.*

*A.R.J. (Ron) van der Jagt is associate partner bij Boer & Croon Corporate Communication. Daarnaast is hij bestuurslid van de Beroepsvereniging voor Communicatie (BvC) en de Vereniging voor Strategische Belevingsvorming (VSB).*

## Literatuur

- R. van der Jagt (2003), *Collegemateriaal voor de cursus 'corporate communicatie'*, Academie voor Overheidscommunicatie, Rijksvoorlichtingsdienst.
- R. van der Jagt (2004): 'Corporate Reputatiemanagement. Bouwen aan vertrouwen in het transparantietijdperk'. Kluwer, Alphen a/d Rijn.
- C. van Riel (2001), 'Corporate communication', Kluwer, Alphen a/d Rijn.
- C. van Riel (2003), 'Identiteit en imago', Academic Service, Den Haag.
- G. Rijnja en R. van der Jagt (2004): 'Storytelling. De kracht van verhalen in communicatie'. Kluwer, Alphen a/d Rijn.
- P. Strijp en V. de Witte (2003), 'Public branding. Over zin en onzin van merkenbeleid bij de overheid'. Kluwer, Alphen a/d Rijn.

## Eerst je organisatie op poten, dan pas gaan toeteren

**Het idee om thematisch te gaan werken in de Provincie Limburg, kwam van een gedeputeerde. Het zoveelste onderzoek had uitgewezen dat de burger niet goed begreep waarmee we bezig waren bij de Provincie, hoewel diezelfde Provincie Limburg wel weer sympathiek gevonden werd. Onbekend, maar toch bemind dus. We besloten het onbekende te laten meeliften met het beminde en kozen in de periode van totstandkoming van het coalitieakkoord vijf maatschappelijke thema's die door de burgers als meest relevant genoemd werden.**

Ondernemend Limburg, Jong zijn in Limburg, Veilig leven in Limburg, Ruimte voor Limburg en Vitale kernen en buurten, dat waren ze. Dat was smullen voor de communicatieadviseurs.

Dachten we.

Een enorme gordiaanse knoop ontstond. Het oude – sectorale – beleid werd niet opgeheven, het bleef bestaan. Alleen de sturing werd anders. Bestuurlijk kreeg iedere gedeputeerde naast zijn sectorale portefeuille de verantwoordelijkheid voor een (vaak sectoroverstijgend) thema. Ambtelijk werd een aantal afdelingshoofden vrijgemaakt om thematrekker te worden, shoppend bij de collegae. Een directielid werd tot programmadirecteur benoemd. Hij verzuchtte wel eens: 'Ik ga over alles, dus eigenlijk over ...'

Meer dan een jaar hebben we nodig gehad om sectorale programma's onder de themaparaplus te brengen en – vooral – om nieuwe, integrale thema-actieprogramma's te ontwikkelen. In die tijd viel er weinig tot niets met de thema's te communiceren, tot verdriet van de communicatieadviseurs en tot ongenoegen van de bestuurders. Nu pas, najaar 2004, zijn de pro-

gramma's uitgelijnd en kunnen we volop naar buiten toeteren.

En dan wordt het vrolijk, dat moet gezegd worden. We hebben onze eigen maandelijkse pagina in de regionale dagbladen, we hebben spots op de regionale Tv-zenders en zelfs een laagdrempelig Tv-programma bij de veelbekeken commerciële omroep in Limburg. En alles ademt: de thema's.

De brochurelijn ziet er gelikt uit. Belangrijker nog: we krijgen positieve reacties uit het veld. Nog nooit was het maken – en bekijken – van de *corporate* video een groter feest. Middenin de maatschappij, concreet, tastbaar, herkenbaar. Ik ben er van overtuigd dat de bekendheid van Provinciale thema's en daarmee van de Provinciale aandachtsgebieden, aan het eind van deze coalitieperiode groter is dan ooit tevoren. Maar een zware bevalling, dat was het. Om met Van Riel te spreken: organisatie komt vóór communicatie. Werken met thema's bij de overheid betekent dus: eerst je sturingsvraagstuk (goed) regelen, dan pas gaan toeteren.

Frans van Heteren

*Frans van Heteren MCC is hoofd van de afdeling Communicatie van de Provincie Limburg.*

# EEN CHINESE INDELING VAN DE VOORTUIN

Hoe de grillige logica van de 'klant' organisaties kan aansturen

DOOR GOOS GEURSEN

**De oude Chinezen deelden het dierenrijk op in dieren die je kunt eten, dieren die de keizer toebehoren, dieren die lawaai maken, enzovoort. Geen logische, elkaar uitsluitende categorieën, in onze ogen. Maar wel een indeling die hun behoeften en beleving reflecteert. Organisaties – ook overheidsorganen – kunnen veel winnen door, net als de Chinezen, te redeneren vanuit de wensen van hun klanten. Zet deze thematische concepten in je 'voortuin', en laat zo de klant de 'achtertuin' van de organisatie aansturen. Dat vraagt én stimuleert een verfrissende kijk op de wereld.**

In 'The Voyage of the Mimi' stranden kinderen op een onbewoond eiland en moeten daar overleven. Om te overleven moet je een hut bouwen. Hoe bouw je een hut die niet omwaait? Driehoeksverbinding. Wat is een driehoek? Om te eten moet je planten verzamelen. Welke zijn eetbaar? Hoe bouw je een boot? Hoe werkt de wind? Enzovoort. Zo worden wiskunde, biologie en natuurkunde spannend en functioneel. Les geven vanuit de herkenbare wereld van de kinderen, zoals in dit *Corner Science project* van Bank Street, een toonaangevend kindgericht *College of Education* in de V.S., bundelt veel klassiek gescheiden vakken tot een hoger en interessanter betekenisveld. Ook in ons land kennen we dit soort science projecten. "Het echte leven houdt zich helemaal niet aan de traditionele disciplines", aldus een betrokken hoogleraar. En als de school er ook nog een ervaring van maakt, dan is leren helemaal leuk.

Er is een wereld te winnen als je aansluit bij de concrete, actuele behoeften van mensen. Dat laat deze aanpak zien. Hiermee kunnen zowel profit- als non-profit organisaties – zoals de overheid – hun voordeel doen. Hoe zij dit kunnen aanpakken en wat de voorwaarden zijn voor succes, daarover gaat dit artikel.

**Het echte leven houdt zich helemaal niet aan de traditionele disciplines**

## Denken vanuit klantwensen

De meeste bedrijven en instellingen zijn technologie-, theorie-, of middelgericht georganiseerd. Zeg maar gerust verkokerd. Neem bijvoorbeeld de reismarkt. De verdeling van deze markt – en daarmee de indeling van de deelnemende bedrij-

ven – is van oudsher gemaakt rondom de middelen van vervoer: vliegvakanties, treinvakanties, busvakanties, autovakanties, enzovoort. Dit zijn als het ware de productie-eenheden (kolommen) binnen die branche. Consumenten hebben leren denken in die eenheden. Maar al geruime tijd zien we ook marketingconcepten vanuit zeer concrete consumentenwensen. Bijvoorbeeld:

- avonturenvakanties;
- kookvakanties;
- schildervakanties;
- verleg-je-grenzen-vakanties;
- tennisvakanties;
- wandelvakanties in de bergen;
- bejaardenvakanties;
- verwenvakanties;
- enzovoort.

Deze concepten ontstaan vanuit thema's, behoefteclusters en dergelijke. Ze overstijgen de traditionele indeling in productiekolommen. Hoe kun je dan als bedrijf tegemoet komen aan de consumentenwensen? Het concept van de voor- en achtertuin kan hierbij helpen.



#### MARKETINGCONCEPTEN LEGGEN DWARSVERBANDEN TUSSEN PRODUCTIE-EENHEDEN

De marketingconcepten nodigen uit tot het maken van (dwars)verbanden tussen technologische, productgerichte eenheden in een organisatie (verticale verdeling). Zelfs tot buiten de organisatie. Zo ontstaan meer marktgerichte eenheden (horizontale verdeling).

Het matrixdenken gaat verder dan het simpelweg combineren van producten in het assortiment en daar een leuke naam voor bedenken. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin om onderdelen van enkele ministeries bij elkaar te zetten en je dan af te vragen: wat gaan we 'ns naar de markt brengen? Want meestal is zo'n combinatie niet meer dan een handigheidje – het blijft productdenken. Je moet 'de fabriek' echt kunnen vergeten. In het matrixdenken komen de combinaties voort

uit marktbehoeften. Als je deze concepten in een soort voortuin 'dwars' zet op de product(ie)gerichte eenheden in de 'achtertuin', dan kunnen de voortuinconcepten (vanuit de markt) de bundeling intern aansturen. Zo kun je jezelf klantgericht organiseren. Je laat de klant je organisatie aansturen. De concepten die in interacties ontstaan sturen de middenkeuze aan. In die volgorde.

Een technologische eenheid uit de achtertuin kan uitgroeien naar een voortuinconcept. Zoals Era (louter halvarine) uitgroeide tot Linera (een 'horizontaal' concept dat 'op de lijn letten' als drager had en waaronder nog vele producten uit de hele Unilever-organisatie zijn ondergebracht, zoals jam, kaas, ijs en vleeswaren). Met een beetje fantasie is dit concept verder uit te breiden naar boeken, videotapes, schoonheidsinstituten, enzovoort. Als je maar een sterk concept hebt is de invulling en uitbreiding geduldig. Een sterk concept vraagt als het ware om een ruime invulling. Een concept is een thema met een scherp idee erachter, waardoor het geheel nog spannender wordt. Een voorbeeld. VROM zou 'boven zichzelf uitstijgend' kunnen beseffen dat ze geen samenraapsel van verticale pilaren VH, RO en M is, maar een voortuinministerie. Daar hoort dan wel een *concept that drives the business* bij. Een voor de hand liggend concept zou kunnen zijn dat VROM ook zaak maakt van het zoeken naar een bredere contexten en verbanden, van de kunst van het afwegen en dilemma's oplossen, van het integreren van belangen en gezichtspunten en van ruim denken over wonen, werken en recreëren. Er zit wellicht een tweede laag in het ministerie verborgen: VROM als ministerie van Verbanden, Ruime Ontplooiing en Meervoudige perspectieven. Dat is dan de (ver)bindende factor die door kan klinken in alles wat men doet. Een *reason why*, die inspirerender kan doorwerken dan een los thema als 'ruimte'.

Het matrix-denken geeft ook aan dat een combinatie van 'achtertuinproducten' en 'achtertuindiensten' mogelijk is. De consument/burger is opgevoed in termen van de bouwstenen van het eindproduct, die zij zelf kan samenvoegen. Deze kunnen dus als zodanig in het aanbod blijven. In de voortuin gaat het er om dat een betekenisveld of probleemgebied met allerlei diensten en producten wordt aangekleed.

**Er zijn oneindig veel manieren om naar een onderwerp te kijken. Je kiest de meest 'verkoopbare' en zet die in de voortuin**

### **Speuren naar concepten**

Wat is er in het algemeen nodig om het voortuindenken te laten werken?

In ieder geval: een frisse, open blik naar de mogelijkheden om je heen. Als je de wereld ziet als een zee van mogelijkheden kom je veel verder dan wanneer je alleen maar problemen aan het oplossen bent binnen een taakomschrijving.

Met een nieuwe indeling verandert je kijk op de wereld. Zoals gezegd, de oude Chinezen deelden naar verluud hun dierenrijk als volgt in:

- dieren die de Keizer toebehoren;
- gebalsemde dieren;
- tamme dieren;

- dieren die je op kunt eten;
- dieren die kunnen zwemmen;
- dieren die veel lawaai maken;
- kleine dieren.

Dit is niet het soort indeling dat wij gewend zijn. Wij halen iets uit elkaar in onderdelen die elkaar volledig uitsluiten. De opsomming hierboven is juist geen analytische indeling waarbij de categorieën elkaar uitsluiten. Ze overlappen elkaar, ze komen uit verschillende invalshoeken op je af, net als de Corner Science projecten. Het is meer een bundel van benaderingswijzen. In principe zijn er oneindig veel manieren om naar een onderwerp te kijken. Je kiest de meest ‘verkoopbare’. Het voortuindenken bedient zich van niet-lineaire, opportunistische clustervorming met thema’s en concepten die elkaar kunnen overlappen.

Deze conceptvelden halen we uit (aspecten/dimensies van) gebruikssituaties, problemen, doelgroepen, interesses, trends, activiteiten, gewoonten, jaargetijden, rituelen, kleuren, typen mensen, enzovoort. Het beste is om die door de organisatie zelf te laten opsporen en formuleren. Het matrixdenken kan een aanloop zijn naar een meer op netwerken gerichte organisatiestructuur, waarin massamaatwerk gemaakt wordt.

De horizontale diensten betreffen clusters die we ook kunnen aanduiden als wensenwolken, omdat het vaak behoeften betreft die bij wijze van spreken morgen weer voorbij kunnen zijn. Soms blijven wensenwolken jarenlang commercieel interessant (ontspanningsvakanties), in andere gevallen zijn er behoefteclusters die een meer tijdelijk karakter hebben (onder Amerikanen is er een ‘hype’ geweest in het zoeken naar je wortels, ontaardend in reizen naar Ierland of Schotland). Alertheid, flexibiliteit en goed inzicht in marktbewegingen zijn hier dus een voorwaarde. Wie met zijn surfplank pas op de golf wil springen als hij op zijn hoogste punt is, redt het echt niet. Voortuindenken kan dus alleen maar werken als de betrokken mensen van een organisatie deel worden van het leven van hun klanten. *Erbij zijn* wordt belangrijker dan *anders zijn*. Wie sterke relaties weet op te bouwen, wint de pot. Want als je er niet bij bent, in de dialogen en in de ontmoetingen, dan mis je de boot. Dan heb je wel een bestaansrecht. Maar vooral als leverancier van achtertuinproducten.

## Voortuindenken werkt alleen als de betrokken mensen van een organisatie deel worden van het leven van hun klanten

Veel aandacht zal daarbij gaan naar het vinden van de mentale ruimte die mensen elk moment vanuit hun drijfveren, kleine en grote wensen en verwachtingen scheppen. Dienstverleners moeten die mentale ruimte *just-in-time* kunnen vullen. Er is immers in onze beweeglijke wereld een grote dosis reactie-alertheid vereist. Vroeger kon dat planmatig op een lineaire manier door alles van tevoren keurig in te plannen. Een voorbeeld. Cemex, een hele grote cementproducent in Mexico, gaat niet meer ‘ingepland’ op weg na een vraag om zoveel kuub. Op de oude manier



kom je nooit precies op tijd op de bouwplaats aan: vertragingen in het verkeer, de bouw vordert anders, etc. Wat doen ze nu? Ze gaan 's morgens allemaal rijden met als enige opdracht: blijf zoveel mogelijk bij elkaar uit de buurt. Onderweg krijgen ze te horen wat er waar nodig is. Groot succes. Het model hebben ze uit de natuur: zo doen veel insecten het ook. Alertheid vraagt om anders denken. Zo gaat het ook met ideeën, ervaringen en betekenissen die je wilt delen met doelgroepen.

*Cees van Woerkum betwijfelt of de overheid al wel zo adequaat kan reageren op haar 'klanten' > Pagina 24*

### **Voortuindenken binnen de overheid**

Overheid, instellingen en bedrijven kunnen meedoen in de multi-optiecultuur. Hun bestaansrecht verschuift daarmee van kwaliteitsgarantie (stabiliteit) naar evolutiegarantie (beweging): een belofte om een rol te spelen in de ontwikkeling van mensen. Producten en diensten veranderen met de dag. Nog even en je neemt een abonnement op een auto. Andere kleur voor de deuren? Klik! andere kleur. Diensten idem dito. Stabiliteit is een momentopname van een circusact. We moeten leren denken in bewegingen. Klanten vragen niet meer om (hoge) waarden die aan producten worden geplakt, zoals harmonie en vrijheid. Ze gaan voor een praktisch idealisme en vragen: help me maar in mijn ontwikkeling, daag me uit, prikkel me maar. Merken bestaan niet meer bij de gratie van unieke producten, maar onderhouden frisse, unieke relaties met mensen. In die relaties verkoop je die producten 'vanzelf'.

Terug naar de voortuinconcepten. In de non-profit sector zien we deze clusters al ontstaan. Enkele ziekenhuizen werken of experimenteren met afdelingen als: hoofdpijn, rugklachten, weerstand, etc. Alle specialisten uit de achtertuin zitten rondom die ene rug. Volgens de verslagen levert dat enorm veel besparing in doorverwijzing en tijd.

Het multifunctionele zorgdorp 't Skewiel Trynwâlden herbergt alle traditioneel gescheiden zorgfuncties, opdat ouderen zolang mogelijk op zichzelf kunnen blijven wonen. 500 duizend Euro goedkoper (12%) dan in het gewone systeem.

De behoefte aan dit soort benaderingen neemt sterk toe, niet alleen vanuit het oogpunt van kostenbesparing, maar ook om in onze versnipperde, complexe en beweeglijke wereld mensen op ideeën te brengen en keuzes te vergemakkelijken. Nog een voorbeeld. De organisatoren van 'De Slapeloze Nacht', een breed opgezet cultureel programma in Utrecht begin dit jaar, heeft 'gemoedsroutes' bedacht om je te helpen uit het enorme aanbod te kiezen. Zo waren bijvoorbeeld 'De Vervoering' (spiritueel), 'De Verdieping' (meer weten), 'High Voltage' (meer spanning), 'Relax' (ontspanning) mogelijke opties.

Er ontstaan met dit denken allerlei verrassende, nieuwe 'vragen'. Wie de afzender wordt van de voortuindiensten is zo'n kwestie. De marketingpraktijk leert dat het meestal geen zin heeft om van elk voortuinconcept een merk te maken. Merken maken (dus op gevoelsniveau iets unieks neerzetten) kost tijd en geld.

Is De Overheid een geschikte afzender? Je kunt in ieder geval stellen dat De Overheid niet bestaat. Niemand kan De Overheid zien. De Overheid is niet meer

dan een zeer abstracte mentale constructie. Iets concreter zijn de ministeries. De meeste ministeries zijn weliswaar achtertuineenheden – productielijnen – maar ze zijn meer zichtbaar dan De Overheid. In het algemeen is het wellicht 't beste om de voortuinconcepten als samenwerkingsverbanden te 'marketen'. Net zoals Senseo. Een voorbeeld binnen de overheid is het bereikbaarheidsoffensief voor de Randstad. Dit kreeg de overigens wat magere naam 'van A naar Beter' mee (het concept was zoveel sterker!). Maar goed, onder het merk 'van A naar Beter' is stevig aan de weg getimmerd met veel partijen tegelijk.

### **Organisatie van de achtertuin**

Hoe zorg je ervoor dat die samenwerking intern slaagt? Wat zijn de voorwaarden voor succes? Mijn eigen leerpunten voor leiders en managers:

- Geen kant-en-klare projectaanpak top-down door de stortkoker neerlaten. Zo organisch mogelijk werken. Klein beginnen en mensen en partijen vanuit hun passie laten meedoen, openlijk gedekt door de top. Informeel laten groeien: 'wie neem jij de volgende keer mee?'. Als het om derden gaat, moet er sprake zijn van win-win.
- Niet dreigen dat de hele organisatie moet kantelen, zoals we zo vaak horen (met alle weerstand van dien). We kunnen de specialisten uit de achtertuin niet missen. Die moeten ook hun vak blijven verdiepen.
- Experimenteerruimte creëren. Soms zelfs buiten de bestaande organisatie. Jonge plantjes hebben een beschermd gebied nodig. *Learning by doing*. Fouten mogen maken om snel te leren. Ik zei fouten, geen blunders.
- Ervoor zorgen dat bestaande culturele trekjes niet meer 'hoeven'. Met name aspecten van een politiek systeem: niet meer je baas hoeven *pleasen*, maar de burger. Laat je baas maar 'ns lekker schrikken. Vaagheid is taboe. Helder en doeltreffend zijn.
- Als '*deliverable*' niet een beleidsverhaal afleveren, maar concrete diensten ontwerpen en uitproberen met alles wat daarbij hoort. Dus: denken en doen combineren (*doenken*).
- Continue de visie op het geheel blijven communiceren en delen. Waar doen we het voor? Tot de verbeelding spreken. Rapporten en rapportentaal vermijden. Verhalen vertellen is beter. Vanuit het concept als 'hoger' betekenisveld ontstaat er voor elke partij een interessantere rol met een eigen 'jobtitel'. De mensen uit de productgroepen kunnen – als deelnemer of leverancier in diverse voortuinconcepten – in verschillende hoedanigheden functioneren.
- 'Nieuwe' vragen tijdig opvangen over macht, geld, samenwerking (bijvoorbeeld met derden) en beoordeling van individuele versus teamprestaties. Want de koninkrijkjes in de kokers hadden immers de zaak verdeeld en onder controle. Die orde wordt verstoord, zodra je je mond opendoet over samen aan iets bouwen. Mensen moeten verantwoordelijk zijn voor de 'voortuinclusters', dus moeten ze ook de ruimte en de middelen krijgen. Niet als manager wegblijven uit de vergaderingen en toch op inhoud willen meebeslissen.

Samengevat: er valt veel te ontdekken en te leren. Dat kan niet vanachter de schrijftafel. Dus moeten managers hun medewerkers de ruimte laten te zoeken en

## Dreig niet dat de hele organisatie moet kantelen. We kunnen de specialisten uit de achtertuin niet missen

te experimenteren. Wil de overheid echt aansluiten bij de ontwikkeling en behoefte van mensen, dan vraagt dit om inzicht in 'het echte leven'. Voortdurend alert zijn en kunnen inspelen op de mentale ruimte die mensen vanuit hun wensen en verwachtingen scheppen. Om te helpen meer van het leven echt te beleven, moeten we dan precies op tijd en ter plekke te hulp kunnen schieten. Het gaat daarbij niet alleen om het managen van fysieke flexibiliteit in het productieproces, maar ook om een zo groot mogelijk veelvoud van waarden en ideeën die 'het merk' dragen.

Snelheid en pregnantie zijn daarbij geboden. Het cluster gaat zich 'autopoietisch' gedragen (autopoiese is de geschiktheid van een systeem om zichzelf met zijn eigen componenten steeds opnieuw te creëren). Men moet zichzelf kunnen verrassen en kunnen herscheppen, d.w.z. afrekenen met wat gisteren 'waar' was. We zullen de waarden en ideeën die gisteren nog belangrijk waren continu moeten kunnen vernietigen, relativeren, provoceren en ons openstellen voor het scheppen van volgende toekomst. Het nieuwe voortuinproduct krijgt dezelfde vitaliteit als het leven zelf.

*Goos Geursen werkt vanuit Goos Geursen  
bedrijvigheden als zelfstandig adviseur,  
perspectivist en publicist.*

## Sluit aan bij het enthousiasme voor een onderwerp

**Burgers ervaren de betrokkenheid van ambtenaren niet. Dat is het basale probleem. In mijn werkveld, het jeugdbeleid, worden kinderen opgeknipt in stukjes. Alle betrokken departementen en instellingen in het veld richten zich alleen op hun eigen aspecten van een kind. De burger – kind en ouder – wil juist één overheid en niet van loket naar loket gestuurd worden. Operatie Jong, het interdepartementale samenwerkingsverband voor jeugdbeleid, stelt het kind weer centraal. Er moet dus niet meer vanuit instellingen gedacht worden.**

Met het aanpassen van de organisatiestructuur van de departementen los je dit probleem niet op. Om dit te bereiken is het nodig dat al die organisaties veel meer onderling gaan communiceren. Samenwerken is hiervoor een kernkwaliteit. Uit werkbezoeken kwam o.a. naar voren dat dossiers niet worden uitgewisseld. Een kind moet bijvoorbeeld na het passeren van de gevangenispoort weer een hele intake doorlopen, terwijl je toch zou verwachten dat er weinig meer onbekend is van een kind dat zojuist veroordeeld is.

Steven van Eijck, de commissaris Jeugd- en jongerenbeleid, heeft als idee gelanceerd de levensloop als uitgangspunt te nemen. Welke organisaties zijn bij een kind betrokken tussen zijn geboorte en 24ste levensjaar? Nu blijven beleid en gegevens binnen de kokers van de verschillende organisaties. Den Haag moet faciliteren dat gegevens op lokaal niveau beter worden uitgewisseld. Je zou bijvoorbeeld

een dossier kunnen koppelen aan het burgerservicenummer.

Een betere samenwerking bereik je alleen maar door mensen continue bij elkaar te brengen. Het laten zien van *best practices*, het belonen van goede voorbeelden. Je moet daarbij redeneren vanuit de drijfveer van de ambtenaren zelf; zij hebben er ooit voor gekozen om met jongeren te werken. Hun ambitie is een bijdrage te leveren aan de oplossing van jeugdproblematiek en niet om binnen de muren van de eigen organisatie dossiers op te bouwen. Alleen als je aansluit bij dit enthousiasme, kun je bereiken dat de thematische aanpak beklijft. Ook als Operatie Jong na drie jaar stopt.

Peter Lamers

*Peter Lamers is verantwoordelijk voor de in- en externe betrekkingen van Operatie Jong.*  
[www.operatie-jong.nl](http://www.operatie-jong.nl)

# HOE THEMA'S WERKEN

De praktijkervaringen  
van departementen

DOOR PAULIJN DE BRUIJNE EN INGRID BRUMMELMAN

**Werken met thema's leeft: verschillende departementen deden er al ervaring mee op. Daarnaast groeit ook interdepartementaal de wens om thema's gezamenlijk op te pakken én te communiceren. Een rondgang langs de verschillende initiatieven levert een aantal lessen. De thematische aanpak stimuleert samenwerking en slecht muren, zowel binnen departementen als interdepartementaal. Maar: steun vanuit de departementale top is onontbeerlijk.**

Al tijdens het maken van de afspraken met de mensen op de departementen rees de vraag: wat valt onder 'thema-aanpak' en wat niet? Is de arbeidsmarktcampagne 'werken bij het Rijk' een voorbeeld? Zijn de labels van het ministerie van LNV 'thema's'? We weten het niet. Niemand weet het. Wat we wel weten: alle voorbeelden hebben één ding gemeen: ze werken vanuit breed geformuleerde inhoudelijke concepten, die de organisatorische grenzen overstijgen. We noemen ze voor het gemak nu 'thema's'. Deze manier van werken is bij de overheid volop in ontwikkeling. Midden in deze ontwikkeling maken we de balans op en proberen we een aantal rode lijnen te ontdekken.

Werken met thema's komt op verschillende niveaus in de overheid voor. Grofweg vallen ze in tweeën uiteen. Allereerst is er de thematische aanpak binnen de grenzen van één departement. Het initiatief is dan vaak ingegeven door communicatieafwegingen: een gestroomlijnde presentatie van het ministerie met meer focus en samenhang. Soms ontstaat een thematische aanpak uit de wens van beleidsdirecties om extra op een onderwerp in te zetten. Themacommunicatie ontstaat dan werkenderweg.

De tweede variant overstijgt de departementale grenzen. Enerzijds gaat het dan om beleidsprogramma's waarbinnen meerdere ministeries samenwerken aan een bepaald thema. Het werken aan een thema is ingegeven door beleidsinhoudelijke afwegingen; een gezamenlijke 'ontsnipperde' aanpak kan leiden tot meer effectiviteit. Anderzijds is er de vrij recente ontwikkeling om de communicatie rond een aantal thema's die het kabinet heeft aangewezen, beter te regisseren. 'Rijksbrede thema's' zijn vergelijkbaar met de interdepartementale beleidsprogramma's, maar ingegeven door een ander doel: positionering. Het kabinet wil zich duidelijker en herkenbaarder presenteren aan de buitenwereld.

## THEMA'S BINNEN DE OVERHEID

	<i>Departementale thema's</i>	<i>Interdepartementale thema's</i>
<i>Aanleiding vanuit communicatie</i>	Positionering van het ministerie door stroomlijnen communicatie	Positionering van het kabinet op 'rijksbrede thema's'
<i>Aanleiding vanuit beleid</i>	Focussen op prioritaire beleidsthema's	Ontsnipperde en effectievere aanpak van maatschappelijke problemen in interdepartementale beleidsprogramma's

Bij de rondgang langs praktijkexperts op de departementen hebben we ons vooral gericht op de eerste variant: themacommunicatie binnen de grenzen van een departement. Hun bevindingen bespreken we eerst. Daarnaast hebben we voorbeelden bezocht van interdepartementale beleidsprogramma's rond een thema. Hun ervaringen leggen we er vervolgens naast. Hoewel de twee verschillen qua aanleiding en aanpak, komen hun leerpunten vrijwel overeen. Met deze tips uit de praktijk eindigen we het artikel. De kabinetsbrede thema's laten we hier buiten beschouwing.

Een analyse van de ervaringsverhalen leidt tot een aantal conclusies. Communicatie rond beleidsthema's blijkt bij te dragen aan een betere samenwerking, niet alleen tussen de communicatiediscipline en beleidsdirecties en met de ambtelijke leiding, maar ook tussen beleidsdirecties onderling. Daarnaast leidt het tot een gestructureerde manier om de buitenwereld binnen te halen; thema's sluiten aan bij de manier van kijken door de burger en lenen zich daardoor als uitgangspunt voor monitors en kwalitatief onderzoek. Tenslotte is het de verwachting dat themacommunicatie ook een betere zichtbaarheid en herkenbaarheid van departementen oplevert.

### **Profilering als drijfveer**

Voor een antwoord op de vraag waarom men ooit aan thema's begonnen is, moet een aantal gesprekspartners al een flink aantal jaren terug in de tijd. Maar eigenlijk luidt het antwoord steeds hetzelfde: een betere positionering van het departement. Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat was het destijds Secretaris-Generaal Ralph Pans die vond dat het ministerie beter zichtbaar moest worden. "Hij bepleitte dat vooral duidelijk moest worden WAT het departement allemaal doet, en niet zozeer WIE daarachter zit", aldus Jenneke de Sain, hoofd beleidscommunicatie bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). "Een logische keuze voor een ministerie dat veel toonbare producten oplevert, en daar vaak met veel andere partijen aan werkt." De inzet van Pans markeerde een verschuiving: van het profileren van de organisatie op zich naar het gebundeld communiceren over de beleidsonderwerpen en producten van het departement.

Voor het ministerie van VROM kwam themacommunicatie als aanvulling op de positionering van het ministerie zelf. "VROM heeft gekozen voor thematische communicatie om het merk 'VROM' beter te positioneren", aldus Joost Dekker, communicatieadviseur bij het ministerie van VROM. "Zo moet voor de buitenwereld

meer duidelijkheid ontstaan over het doen en laten van VROM en willen wij de vindbaarheid van VROM vergroten.”

Dekker voegt er nog een ander motief aan toe: het beter kunnen stroomlijnen van de communicatie door het combineren van uitingen, zou ook een kostenbesparing met zich meebrengen.

Voor VenW en VROM lijkt de keuze vrij precies te markeren, op andere departementen is de aanpak gaandeweg ontstaan. Het ministerie van Economische Zaken is begonnen met een pilot. “Eigenlijk per toeval”, volgens Miriam van der Meulen, communicatieadviseur bij EZ, “want er kwam een nieuw Directoraat-Generaal (DG) rond het thema innovatie.” Het betekende de bundeling van de tot dan toe versnipperde initiatieven op dit beleidsonderwerp en de start van communicatie over het thema innovatie. Ook bij LNV ontstond het idee spontaan. “De directie Voorlichting kreeg de opdracht om een integraal communicatieplan rond drie nota’s op te stellen en concludeerde dat een langerlopende communicatie over de visie achter het beleid zinvoller zou zijn,” aldus Roelfine Krommendijk.

Of de keuze voor communiceren via thema’s nu gaandeweg ontstaan is of ingegeven werd door een te markeren besluitmoment, leidend was het streven naar een betere zichtbaarheid van de prestaties van een departement. En daarmee een betere positionering van de organisatie. Een enkeling noemt een externe motivatie; de wens beter aan te sluiten bij de beleving van burgers en maatschappelijke organisaties en het aanbrengen van samenhang tussen de verschillende onderwerpen, in plaats van technische beleidsoplossingen te communiceren.

Het initiatief kwam soms van de top, zoals bij VenW. Vaker nog was het de directie communicatie zelf, die het idee actief promoveerde of een moment aangreep om ermee te experimenteren.

### **Keuze van thema’s: top of werkvloer**

Is de beslissing om themagericht te gaan communiceren genomen, dan volgt de volgende stap: het definiëren van de juiste thema’s. Een lastige zoektocht, waarbij een belangrijke rol blijkt weggelegd voor de directie communicatie. “Een trekkersrol bij het benoemen en communiceren van de thema’s hoort bij de directie Communicatie”, vindt De Sain. “De directie speelt immers een belangrijke rol bij de veranderopgave om meer van buiten naar binnen te gaan werken. Maar: samenwerking met beleid is een voorwaarde en de politieke en ambtelijke top bepaalt welke thema’s gekozen worden. Immers, communicatie volgt altijd de keuzes die in beleid worden gemaakt.”

De manier waarop de directies het aanpakken, verschilt. Op sommige departementen wordt gekozen voor een *top-down* benadering: de directie Communicatie doet op basis van de beleidsinhoud en -agenda een voorstel aan de ministeriële top, de top geeft groen licht en legt de themastructuur min of meer op. Zo ging het bij VROM en VenW.

Andere departementen kiezen voor een meer *bottom-up* benadering en bepalen de thema’s samen met de werkvloer. Zoals LNV en VWS. “De thema’s zijn van onderaf ontstaan door in groepen te brainstormen,” aldus Roelfine Krommendijk, commu-

nicatieadviseur bij het ministerie van LNV. “Om het thema-idee aan te zwengelen is gebruik gemaakt van de kritiek van medewerkers dat het ministerie onvoldoende in het nieuws kwam. Medewerkers hebben in groepen gediscussieerd over de vraag: waar staat LNV eigenlijk voor?” Ook voerde LNV een externe *check* uit onder *stakeholders* en het brede publiek.

Meer departementen kiezen ervoor regelmatig een externe *check* uit te voeren. Sluiten de gekozen thema's aan bij wat er leeft? Ontstaan er nieuwe issues? Gebruikte onderzoeksmethoden hiervoor zijn focusgroepen – een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij burgers in groepsgesprekken op hun mening en beleving worden bevraagd –, resultaten uit kwantitatief onderzoek zoals de belevingsmonitor – periodiek onderzoek naar de beleving en waardering van burgers van het kabinetsbeleid –, en issuemonitors.

Beide aanpakken – top-down en bottom-up – hebben hun voor- en nadelen. De top-down benadering is snel en staat garant voor steun en druk vanuit de ministeriele top. Mogelijk nadeel is het gebrek aan draagvlak. “De directie Communicatie moet de thema-aanpak actief verkopen. Voor sommige beleidsmensen is de toegevoegde waarde moeilijk te begrijpen; zij vinden hun eigen beleidsterrein immers het belangrijkste”, schetst Joost Dekker. Overigens blijft dat een gevoelig punt, ook als de thema's samen met de beleidsmedewerkers zijn vastgesteld. Bij VWS doet de directie Communicatie voor 2005 zelf een voorstel waarbij de beleidsagenda leidend is. Marion Petit, hoofd communicatie van het ministerie van VWS: “Dat kan nu ook, want de beleidsagenda is thematischer ingericht. Vorig jaar hebben we de thema's veel meer bottom-up bepaald in overleg met MT's van directies, dat was toen nodig om mensen mee te krijgen, maar het kost veel tijd om samenhang te creëren”.

### **Thema's: van alomvattend tot richtinggevend**

Een overzicht van de gehanteerde thema's op de departementen (zie kader op pagina 73) geeft een interessant beeld van wat men onder een 'thema' verstaat. In alle gevallen zijn het breed benoemde onderwerpen, die de organisatiestructuren van de ministeries overstijgen. Maar de formulering weerspiegelt ook verschillen.

Opvallend is allereerst dat er een verschil is tussen objectief geformuleerde inhoudelijke thema's, zoals bij EZ, tegenover formuleringen die een bepaalde ambitie of waarde in zich dragen, bij zoals de thema's van LNV en VWS. VROM volgt een hybride aanpak en voegt per thema een leidende ambitie toe.

Het verschil is wellicht te verklaren vanuit de oorspronkelijke doelstelling van de thema's. “Wij willen vooral dat de gekozen thema's, labels genaamd, het 'waarom' van het beleid verduidelijken,” verklaart Krommendijk de richtinggevendheid van de LNV-thema's.

Er is een tweede onderscheid. Terwijl het ene departement in de thema's álles probeert te vangen wat er op het ministerie gebeurt, geven anderen in de keuze van de thema's vooral de prioriteiten van het departement aan. De EZ-thema's bijvoorbeeld, weerspiegelen duidelijk het belang dat het departement hecht aan bepaalde ontwikkelingen.

Voor VenW was het een bewuste keuze om de thema's juist ruim en alomvattend te benoemen. “Binnen de thema's kun je vervolgens specificeren, bijvoorbeeld bij het



aantreden van een nieuw kabinet. Binnen de brede thema's leggen we steeds een andere focus die de prioriteiten van beleid weerspiegelen." legt De Sain uit. "Breed geformuleerde thema's hebben een langere levensduur. Ze zijn robuuster."

Het is inderdaad de vraag wat er gebeurt als het roer bij LNV radicaal omgaat. Krommendijk: "De thema's zijn uitgewerkt in vaste onderdelen van de huisstijl. Mochten de ambities van het ministerie volledig wijzigen, dan betekent dit een aanpassing van de huisstijl en de vernietiging van een aantal producten... Maar met dit risico is rekening gehouden. We hebben de labels heel breed gekozen; ze hebben al twee ministers overleefd."

VWS is tot de conclusie gekomen dat zij beter uit de voeten kan met een bredere formulering van de thema's, thema's als 'sneller beter' en 'betaalbare zorg' gaan plaatsmaken voor thema's als 'hervorming' en 'kwaliteit'. Petit: "Het is lastig om samenhang in dossiers aan te brengen onder de eerder benoemde thema's, nu kiezen we voor bredere thema's en willen we in kernboodschappen de samenhang tussen de beleidsdossiers zichtbaar maken."

#### THEMATISCHE BENADERING OP MINISTERIES: VOORBEELDEN

*Met 'thematische benadering' is in dit artikel bedoeld: het werken vanuit breed geformuleerde inhoudelijke concepten, die de organisatorische grenzen overstijgen. Ministeries geven hieraan verschillend vorm. Zo koos LNV voor 'labels' om communicatieactiviteiten onder te bundelen. VenW formuleerde een aantal 'paraplumerken', die meerdere jaren als dragers dienen voor de communicatie over specifiekere beleidsonderwerpen. Een overzicht van voorbeelden op een aantal departementen in 2004.*

LNV	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Nieuwe paden, vitale natuur</li> <li>&gt; Veilig voedsel, bewuste keus</li> <li>&gt; Vertrouwd platteland, verrassend perspectief</li> <li>&gt; Groen ondernemen, innovatieve kracht</li> <li>&gt; Voedsel en groen van internationale klasse</li> </ul>
VenW	<p>Van A naar Beter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Bijvoorbeeld: benutting van infrastructuur, onderhoud aan wegen Nederland leeft met water</li> <li>&gt; Bijvoorbeeld: Klimaatverandering, water in de stad Daar kun je mee thuis komen</li> <li>&gt; Verkeersveiligheidsthema's, zoals gordelgebruik</li> </ul>
EZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Innovatie en ICT</li> <li>&gt; Concurrentie en Dynamiek</li> <li>&gt; Ondernemerschap</li> </ul>
VROM	<p>Het verhaal van VROM</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Gezond en veilig wonen</li> <li>&gt; Duurzaam ondernemen</li> <li>&gt; Duurzaam consumeren</li> <li>&gt; Stad en land</li> <li>&gt; Wonen voor iedereen</li> </ul>
VWS	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Betaalbare zorg</li> <li>&gt; Gezond leven</li> <li>&gt; Zorg voor de eigen omgeving</li> <li>&gt; Aandacht voor jeugd</li> <li>&gt; Sneller beter</li> </ul>

#### THEMA'S VAN DE BEVRAAGDE DEPARTEMENTEN

## Nieuwe samenwerkingsvormen

Is de beslissing om thematisch te gaan communiceren eenmaal gevallen, dan rijst de vraag hoe je dit binnen een ministerie het beste kunt organiseren. Zeker is, dat alleen een herordening op de directies communicatie niet volstaat. Alle praktijk-experts benadrukken het belang van een hechte samenwerking met de beleidsdirecties. Thema's blijken zich goed te lenen voor het organiseren van nieuwe samenwerkingsvormen tussen beleid en communicatie.

Op vrijwel alle departementen zijn hiertoe teams opgericht rond de gekozen thema's, met vertegenwoordigers uit de betrokken beleidsdirecties en van de directie communicatie. LNV implementeerde de labelstructuur in de reguliere overlegvormen en splitste het destijds generieke directeurenoverleg op in vier dossierstaven. Vaste agendapunten voor deze teams: wat speelt er op het onderwerp (resultaten van omgevingsonderzoek) en wat betekent dit voor zowel de beleidsmatige als de communicatieve strategie? VROM spreekt van stuurgroepen per thema, EZ noemt het werkgroepen.

Naast het creëren van vanzelfsprekend contact tussen communicatie en beleid, is ook het leggen van een lijntje naar de ministeriele top van levensbelang. "Consensus in de bestuursraad over de aanpak moet continue behouden worden, want de DG's voelen zich niet direct aangesproken," constateert Van der Meulen. De directeur Communicatie speelt hierin een belangrijke rol.

Daarnaast wordt betrokkenheid van het managementniveau verankerd in de organisatie rond thema's. Bij EZ hebben de werkgroepen een beleidsdirecteur als opdrachtgever. LNV bespreekt de ontwikkelingen met de MT-leden van directies en uitvoerende diensten in de dossierstaven. "VWS heeft geen nieuwe overlegstructuur in het leven geroepen", vertelt Petit, "maar stelt de thema's aan de orde in periodieke overleggen met de DG's en de bewindspersonen. Met de DG's worden de thema's breed gevolgd en met de bewindspersonen bespreken we ze aan de hand van de communicatieagenda, waarin de publieke optredens en interviews van de bewindspersonen vastgelegd zijn".

Ook het maken van concrete afspraken met het management kan bijdragen aan draagvlak. VROM maakt bijvoorbeeld meerjarenplannen per thema. VenW legt jaarlijks een communicatiestrategie voor aan de Bestuursraad.

Ook binnen de directies Communicatie resulteert de thematische keuze in andere samenwerkingsvormen. Bij VenW zijn regieteams opgericht. In deze teams zitten vertegenwoordigers van de verschillende communicatiedisciplines (woordvoering, communicatieadviseurs, speechschrijvers en persvoorlichting). Bij EZ heeft elk accountteam een thema onder haar hoede gekregen. Bij VWS werken de disciplines nauw samen aan de hand van een processchema voor themacommunicatie, waarin taken en verantwoordelijkheden binnen de directie Communicatie helder zijn gemaakt.

De nieuwe aanpak heeft ook geleid tot de (door)ontwikkeling van een aantal instrumenten. De kernboodschap blijkt te werken als samenbindend element. Door in een paar zinnen de kern van het beleid binnen een thema te vatten, heb je de

grondtoon in de communicatie vastgelegd. Alle communicatie-uitingen, van persbericht, tot speech tot website, moeten langs de kernboodschap worden gelegd. Een ander instrument is de communicatiekalender. Een thematisch geordend overzicht van alle uitingen en optredens geeft inzicht in de 'witte vlekken' in de profilering.

### **Dilemma: structuur versus flexibiliteit**

Het werken met thema's doet de samenwerking op zich goed, maar het blijft lastig. "Het is moeilijk voor persvoorlichters om helemaal in de themalijn mee te gaan, omdat hun werk toch vaak een meer actuele insteek vereist," signaleert Van der Meulen. "Adviseurs daarentegen zijn meer van de lange termijn en de rode draad. Dat is logisch, maar lastig." Het is een lastig dilemma: hoe houd je vast aan thematische communicatie, en behoud je tegelijk voldoende ruimte om in te spelen op de politieke en publieke actualiteit? Ervaring leert dat je in de praktijk flexibel en pragmatisch moet omgaan met de thema's, zegt De Sain. "De natuurlijk neiging is aan de structuur vast te houden, maar wat doe je als er op een bepaald thema niet zoveel ontwikkelingen zijn? Op den duur is bij ons de structuur wat losser geworden; regieteams rond thema's in de luwte staan op een laag pitje en er zijn andere teams opgericht rond actuele onderwerpen en voor de bewindspersonen."

Het vraagt ook een flexibele opstelling van de communicatieadviseur. Hoewel sommigen het als een zegen beschouwen om met de thema's in de hand aan beleidsdirecties duidelijk te kunnen maken waar de prioriteiten liggen, moet je als communicatieadviseur ook het contact met 'de klant' bewaren. Soms vraagt dit om het doelbewust zoeken naar raakvlakken van een beleidsonderwerp met een thema, of het oprekken van de grenzen van het eerder zo zorgvuldig afgebakende beleidsissue.

### **Effecten: vooral intern**

Hamvraag is natuurlijk wat de keuze voor thema's oplevert. De recente implementatie van het werken met thema's maakt het lastig om al gefundeerd de effecten aan te geven. Toch wijzen de ervaringen al wel in een bepaalde richting. En die effecten reiken over de grenzen van de afdeling communicatie.

"Het werken met thema's disciplineert het denken en handelen van de hele organisatie," zegt De Sain. "Vanuit de top worden duidelijke keuzes gemaakt in de prioritering; wat doen we wel, wat doen we niet?" Krommendijk herkent dit: "Bij LNV is het beleidsprogramma volgens de labels gestructureerd, maar ook bijvoorbeeld intranet. Stafafdelingen koppelen zelfs de inzet van mensen aan de labels." Voorwaarde voor zo'n ambitieuze en ver doorgevoerde uitwerking van thema's is wel stabiliteit aan de top. "Reorganisaties en wisselingen van directeur communicatie hebben bij ons de verdere doorvoering van thema's vertraagd," meldt Van der Meulen (EZ). "Bovendien is de discussie over de keuze van thema's extra lastig als de belangen voor Directoraten-Generaal groot zijn."

Een duidelijker prioritering in beleidsthema's brengt vrijwel automatisch ook een prioritering in de taken van de directie Communicatie met zich mee. "Een zegen", volgens De Sain. "Het geeft de communicatieadviseurs steun en duidelijkheid in de lastige spagaat tussen wat de directie communicatie wil en wat het DG wil."

De thema's bevorderen de samenwerking op meerdere manieren. Tussen beleidsdirecties onderling, tussen beleid en communicatie, en binnen de directie communicatie. "Beleidsonderwerpen worden meer in samenhang met elkaar gebracht," signaleert Krommendijk.

Het werken met thema's is daarnaast een stimulans voor het omgevingsbewustzijn en structureert het inwinnen van informatie over de buitenwereld. In de verschillende overlegvormen rond thema's zijn de resultaten van omgevingsonderzoek vast agendapunt. Zo worden op meerdere departementen focusgroepen en issue-monitors gekoppeld aan de thema's. "Ik vind het testen van thema's en kernboodschappen in focusgroepen een belangrijke professionaliseringsslag omdat het de mogelijkheid biedt om te praten over beleving en percepties, ook met beleid," zegt Van der Meulen. Bij VenW worden de onderzoeksresultaten ieder kwartaal geanalyseerd gebundeld.

Tenslotte signaleren onze gesprekspartners ook duidelijk meer samenhang en eenheid in de informatie die het ministerie verlaat. "Het aantal brochures is flink teruggebracht bij VROM, doordat een veelheid aan onderwerpen nu een plaats vindt in de themabrochures", aldus Dekker. LNV ging het verst door de huisstijl aan te passen aan de thema's. "Dit heeft geleid tot meer eenheid in alle uitingen van het ministerie", aldus Krommendijk.

Opvallend is dat de genoemde effecten vooral intern van aard zijn. Wat is er terechtgekomen van de oorspronkelijke doelstelling, namelijk de wens om het ministerie beter te profileren? Wellicht is het nog te vroeg om ook extern effecten te kunnen zien. Toch is het wel de ambitie bij o.a. VenW om ook de prestaties van de directie Communicatie beter zichtbaar te maken.

Ondanks het enthousiasme zijn er natuurlijk ook punten van zorg. Hoewel het ene departement daarin verder is dan het andere, blijft de steun van de top een voortdurend punt van aandacht. "Het belang van strategische communicatie wordt vaak nog niet gezien", aldus Van der Meulen.

Daarnaast is het DG-overstijgende karakter van thema's ook een lastig. Soms is er sprake van overlap, soms blijf je zitten met 'restjes' die nergens onder vallen. Tenslotte is er nog een slag te slaan binnen de muren van de communicatiedirectie. Hoe om te gaan met de spanning tussen actualiteit en lange termijn, met een goede spreiding over de thema's en de profileringsdrang van bewindspersonen?

### **Ervaringen met interdepartementale thema's**

Tot zover hebben we vooral de ervaringen met themacomunicatie binnen de grenzen van een departement besproken. Daarnaast is er een groeiend aantal voorbeelden van interdepartementale thema's. Zijn de ervaringen in dit soort trajecten vergelijkbaar? Voor dit artikel bezochten we twee interdepartementale themaprogramma's: Operatie Jong en Werk bij het Rijk.

Operatie Jong is – net als de in dit boekje beschreven casus Nederland Veilig – een voorbeeld van een programma, dat gestart is vanuit de noodzaak een beleidsprobleem effectiever aan te pakken. Jeugdbeleid is een speerpunt van het kabinet.

Het was dus in feite het kabinet dat dit thema 'selecteerde'. Maar "het is ook een probleem dat in de maatschappij en bij betrokken organisaties als urgent ervaren wordt," zegt Peter Lamers, hoofd in- en externe betrekkingen bij Operatie Jong. Het is daarmee een mooi voorbeeld van een thema dat niet alleen door interne efficiency-overwegingen ingegeven is, maar ook aansluit bij de externe behoefte aan een krachtdadige geïntegreerde aanpak.

De aanpak van zo'n interdepartementaal thema – bij Operatie Jong zijn zes departementen betrokken – is een lastige klus. Temeer daar de opdracht aan Operatie Jong is om zichzelf overbodig te maken: over drie jaar moeten de departementen zo doordrongen zijn van nut en noodzaak van samenwerking binnen dit thema, dat ze de samenwerking ook zonder het projectbureau voortzetten. Peter Lamers noemt een aantal expliciete keuzes die bij de start van het programma vorig jaar gemaakt zijn om dit te bereiken. Het projectbureau is klein en los van de departementen ondergebracht op een aparte locatie. Aan het hoofd staat Commissaris Jeugd en jongerenbeleid Steven van Eijck, speciaal hiervoor benoemd door het kabinet. "Het feit dat het een kabinetsthema is, stimuleert de bereidheid van departementen om mee te werken", aldus Lamers. "Een enthousiaste trekker hoog in de boom in noodzakelijk." Belangrijkste instrumenten om interdepartementale samenwerking rond het thema van de grond te krijgen: communicatie. "En dan in de zin van communicatie om het proces van samenwerking te faciliteren", schetst Lamers. Dat betekent: veel conferenties met het veld, clusterbijeenkomsten per onderwerp en trekkers voor subprojecten uit de beleidsdirecties van de betrokken departementen.

*Lees ook de ervaring met de aanpak van het interdepartementale thema Veiligheid > pagina 12*

Het tweede voorbeeld van een interdepartementaal project is 'Werken bij het Rijk, als je verder denkt'. Deze rijksbrede arbeidsmarktcampagne duikt in discussies steeds vaker op als een voorbeeld van een positioneringstrategie van 'het Rijk' als merk. Positionering op de arbeidsmarkt is het doel van het project, aldus Claudia Koerhuis, projectleider. "Het rijk had een slecht imago, maar wel een wervingsbehoefte. Toen is besloten om naast de werving van de individuele departementen, de arbeidsmarktcommunicatie op imagoniveau gezamenlijk aan te pakken." De opdracht werd ondergebracht bij een interdepartementale werkgroep en is nu ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De strategie kreeg een thematische invulling; door de onderwerpen en dilemma's waaraan het rijk werkt te laten zien, positioneert het rijk zich als een aantrekkelijke werkgever voor 'wie verder denkt'. Cruciaal is dat departementen zich herkennen in de thema's. Voor het selecteren van de juiste onderwerpen, werkt Koerhuis dan ook nauw samen met de departementen. De onderwerpen ontleent Koerhuis aan kabinetsstandpunten, aan de actualiteit en aan spontane ideeën vanuit het ontwerp bureau. "Dat laat heel aardig zien hoe er tegen de overheid wordt aangekeken." Het blijkt soms nog best lastig om de goede thema's te bepalen en uit te werken. Belangrijke criteria zijn de match tussen interne en externe interesse in het onderwerp, maar ook het verrassingseffect: hé, doen ze dat ook bij het Rijk? "Bepalend zijn soms ook politieke afwegingen: door bijvoorbeeld bezuinigingen liggen sommige thema's nu te gevoe-

Gevraagd naar hun leerervaringen gaven de 'praktijkexperts' een behoorlijk eenduidig lijstje. We hebben ze samengevat in tien tips voor het werken met thema's:

- Steun en misschien zelfs dwang vanuit de ministeriele top is essentieel
- Borg een goede en bestendige relatie tussen communicatie en beleid
- Definieer thema's breed zodat ze een lange levensduur hebben
- Formuleer per thema kernboodschappen over de beleidsvoornemens
- Hanteer de thema's flexibel, met gevoel voor actualiteit en de belangen van DG's
- Breng de directeur communicatie in stelling
- Sluit aan bij de inhoudelijke gedrevenheid van ambtenaren voor hun onderwerp
- Volg voortdurend de ontwikkeling binnen en buiten de overheid op het thema
- Neem de tijd: het vraagt een organisatieverandering!
- Vier kleine succesjes

lig. En soms ook de uitvoerbaarheid: kun je het thema vatten binnen het format?" Dat is lastig als je een totaalbeeld van het Rijk wil schetsen. Over de samenwerking met departementen is Koerhuis tevreden. "We hebben het project hoog in de departementen verankerd; op DG en SG niveau. Besluitvorming vindt plaats in een departementale stuurgroep, met afgevaardigden uit het SG-beraad, VoRa en ICPR (het interdepartementale overleg van PenO directeuren). PenO, Communicatie en algemeen management zijn dus op hoog niveau vertegenwoordigd. Die hoge inbedding is voorwaarde voor succes," aldus Koerhuis.

Hoewel de aanleiding en dynamiek in dergelijke interdepartementale trajecten verschillen van de gang van zaken bij de departementale themacommunicatie, vallen vooral ook de overeenkomsten in de aanpak op. Een aanjager hoog in de organisatie, het afstemmen van de interne afbakening van onderwerpen op de externe behoefte aan informatie en sturing, het zoeken naar samenwerkingsvormen tussen beleid en communicatie. En ook het effect blijkt vergelijkbaar: ook interdepartementaal leidt de thematische aanpak tot het slechten van muren en het denken buiten de kokers van de staande organisaties.

Daarnaast zijn er ook verschillen. Opvallend aan de interdepartementale initiatieven is, dat ze buiten alle staande organisaties zijn ondergebracht. De contactpersonen noemen dit ook als een belangrijke voorwaarde voor succes: als je een onderwerp van velen moet uitwerken, moet je van niemand zijn. Zo'n constructie is binnen een departement natuurlijk erg lastig; hier is het de directiecommunicatie die de rol van buitenboordmotor moet vervullen.

### **Kansrijke ontwikkeling**

Samenvattend valt te concluderen dat het werken met thema's een heel kansrijke ontwikkeling is. Het benoemen van thema's stimuleert de samenwerking binnen en buiten departementen, tussen beleid en communicatie en tussen beleidsdirecties onderling. Het blijkt een stimulans om gestructureerd te kijken naar de omgeving en daadwerkelijk 'van buiten naar binnen' te werken. Of de oorspronkelijke doelstelling van de thematische aanpak – enerzijds een betere positionering en

anderzijds een effectievere aanpak van beleidsproblemen – ook gehaald wordt, ligt nog in de schoot der goden. Voorlopig zijn de effecten vooral intern: een duidelijker prioritering en betere samenwerking.

*Drs P. (Paulijn) de Bruijne is kennisadviseur bij de Academie voor Overheidscommunicatie.*

*Drs. G.I. (Ingrid) Brummelman is kennisadviseur en waarnemend hoofd bij diezelfde Academie.*

---

*De rondgang langs de departementen werd ook gemaakt in het kader van de Kennismonitor, een instrument voor het interdepartementaal uitwisselen van kennis en ervaring op het gebied van overheidscommunicatie.*

*We willen onze gesprekspartners hartelijk danken: Roelfine Krommendijk (LNV), Jenneke de Sain (VenW), Marion Petit (VWS), Joost Dekker (VROM), Miriam van der Meulen (EZ), Peter Lamers (Operatie Jong), Claudia Koerhuis (BZK).*

## Best practice themacommunicatie

De ervaringen van verschillende ministeries met het communiceren in thema's hebben we samengevat in onderstaand schema.

Het is bedoeld als een stappenplan, dat in twee fasen uiteen valt. De eerste fase betreft het benoemen van de juiste thema's, de tweede fase draait om het opzetten van een communicatiestructuur per thema.

Per stap geven we aan:

- wat er moet gebeuren;
- welke informatie je nodig hebt;
- welke partijen betrokken zijn;
- welke factoren het succes bepalen.

	Wat?	Op basis waarvan?
Thematische aanpak	<b>Stap 1</b> Keuze van thema's  Het formuleren van thema's. De keuze van thema's vloeit voort uit: de beleidsprioriteiten van een ministerie of het kabinet, gerelateerd aan onderwerpen waaraan veel belang wordt toegekend door de maatschappij.	Intern: > Regeerakkoord > Beleidsagenda > Gesprekken met top van het ministerie > Focusgroepen met ambtenaren  Extern: > Belevingsmonitor > Departementaal opinieonderzoek > Media-analyse > Focusgroepen > Publieksvragen > Internetbezoek  Focus op belang van thema's
	<b>Stap 2</b> Beleidsinhoudelijk invullen van thema's  Het benoemen van beleidsdossiers die onder een thema vallen inclusief hun samenhang. Hierin is niet alleen de departementale praktijk leidend, maar het is van belang ook zicht te krijgen op wat in de samenleving wordt verstaan onder een bepaald thema.	Net als bij stap 1.  Focus op beleving van de thema's in- en extern
Per thema	<b>Stap 3</b> Een situatieleanalyse  Het maken van een omgevings- en actorenanalyse van de beleidsdossiers die samen het thema vormen. Hiermee wordt geïntegreerd zicht verkregen op de themasituatie en de hieruit voortvloeiende kansen en bedreigingen voor communicatie.	Eerder genoemde onderzoeken, maar vooral ook de kennis van betrokken ambtenaren over de omgeving (politiek, bestuur, stakeholders, media en burgers), moet hierin benut worden.
	<b>Stap 4</b> De communicatiestrategie  Het ontwikkelen van een communicatiestrategie voor een thema. Belangrijke elementen: - communicatiedoelen - doelgroepen - communicatierichting - afzenderschap - kernboodschap, middelen en tijdpad op hoofdlijnen	De situatie-analyse uit stap 3. Kennis over doelgroepen in relatie tot het thema (o.a. frames, mediagebruik).
	<b>Stap 5</b> Thematicommunicatie in uitvoering  Geïntegreerde communicatieactiviteiten richting media, algemeen publiek en stakeholders uitwerken in een communicatieplan en deze vervolgens uitvoeren waarbij de kernboodschap en de 'themastijl' (als onderdeel van de huisstijl) als bindende elementen fungeren.	De themastrategie uit stap 4.
	<b>Stap 6</b> Continue reflectie  Het monitoren van de interne en externe omgeving om zicht te houden op nieuwe ontwikkelingen rond het thema.	Extern: > Belevingsmonitor > Departementaal opinieonderzoek > Media-analyse > Focusgroepen > Publieksvragen > Internetbezoek  Focus op belang en beleving van thema's



Rijksambtenaren met toegang tot het RYXX-extranet, kunnen het schema, aangevuld met werktechnieken, ook vinden op Communicatieplein (<http://intra.communicatieplein.nl>).

Met wie?	Succesfactoren?
<p>Top down door gesprekken met politieke/ambtelijke leiding)</p> <p>Of</p> <p>Bottom up door gesprekken met medewerkers</p> <p>Accorderen thematische aanpak door politieke/ambtelijke top</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Maximaal 5 tot 7 thema's</li> <li>&gt; Aansluiten bij politiek-bestuurlijke prioriteiten</li> <li>&gt; Aansluiten bij beleving van burgers en stakeholders</li> <li>&gt; Herkenbaar voor ambtelijk apparaat en voor de maatschappij</li> <li>&gt; Een kabinetsperiode houdbaar</li> <li>&gt; Voorzien van een ambitie</li> <li>&gt; Voortrekkersrol directeur Communicatie</li> </ul>
<p>Een werkgroep met vertegenwoordigers van de betrokken directoraten-generaal, beleidsdirecties en communicatiedirectie.</p> <p>Accorderen thema's door de Bestuursraad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Samenwerking met DG's en ambtenaren die een helikopterview hebben.</li> <li>&gt; Prioritering aanbrengen in beleidsdossiers.</li> <li>&gt; Samenhang tussen beleidsdossiers verhelderen per thema.</li> <li>&gt; Instemming van de politieke en ambtelijke leiding met het communiceren rond thema's</li> </ul>
<p>De (eerder genoemde) interdisciplinaire werkgroep die voor het thema is geformeerd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Samenwerking met ambtenaren die gezamenlijk de omgeving in kaart kunnen brengen.</li> </ul>
<p>De directie Communicatie is aan zet en stemt af met de betrokken werkgroep.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Goed inzicht in frames van doelgroepen.</li> <li>&gt; Formuleren van een kernboodschap als bindend element.</li> <li>&gt; De themastrategie vertalen in communicatieplannen per beleidsdossier, waarin kernboodschap, middelen en tijdspad concreter worden ingevuld voor het betreffende beleidsdossier.</li> </ul>
<p>Afstemming binnen de directie Communicatie om te komen tot integratie van communicatiestromen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Boodschapdiscipline: de boodschap moet in elke communicatieactiviteit herkenbaar zijn.</li> <li>&gt; Een themastijl (vormgeving), waarbij het specifieke beleidsonderwerp altijd zichtbaar onderdeel uitmaakt van het thema.</li> <li>&gt; Een communicatiekalender waaruit blijkt hoe de aandacht voor het thema is verdeeld in de tijd, over media en doelgroepen.</li> </ul>
<p>De communicatiedirectie samen met de interdisciplinaire werkgroep</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Adequaate inspelen op nieuwe ontwikkelingen</li> <li>&gt; Onderzoeken/omgevingssignalen in relatie tot elkaar brengen</li> </ul>

# Een thematische aanpak biedt juist kansen voor de woordvoering

**De dagelijkse actualiteit en thematisch werken staan op gespannen voet. Een korset van strak gedefinieerde thema's biedt te weinig ruimte voor de dagelijkse realiteit van de woordvoering; het reageren op actualiteit en incidenten. Aldus velen van mijn vakbroeders. Onzin, volgens mij. Los van tijdsdruk bestaat deze spanning helemaal niet. Een thematische (lees strategische) aanpak van communicatievraagstukken in het hart van het beleid biedt bij actualiteiten, zelfs als het om heuse incidenten gaat, juist kansen. Het is immers de perfecte gelegenheid om het beleid nog eens voor het voetlicht te brengen.**

Wat is dan de bron van die veronderstelde spanning? Volgens mij heeft het eerder te maken met de praktische onberekenbaarheid van persvoorlichters en woordvoerders. Strategisch werken vereist planmatigheid en overleg. Maar overleg, hoe belangrijk ook, sneuvelt als er prangende actuele kwesties spelen. Actualiteit wacht niet. En een journalist die naarstig op zoek is naar antwoorden op incidentgetinte vragen, evenmin. De enige spanning zou dus zijn dat de actualiteit de agendaplanner is en vaak bepaalt of je aan die overleggen kunt deelnemen. Persvoorlichters zijn dan ook buitengewoon bedreven in het slag-om-de-armhouden. 'In principe ben ik...'

En zelfs deze spanning hoeft niet al te groot te zijn. De oplossing ligt wederom in het thematisch werken. Werken met thema's leert namelijk dat een incident is in te bedden in een vooraf vastgestelde kernboodschap. Dat betekent dat je vervolgens minder tijd kwijt bent aan de gebruikelijke afstemronde.

De beleidsagenda dekt, als het goed is, het (politieke) speelveld waarbinnen de journalistiek zich beweegt. Als je je vroegtijdig in de beleidsontwikkeling nestelt (vrij naar Wallage), dan kan je – politieke slippartijen daargelaten – vrijwel niet worden verrast. Werk je dan ook nog eens geïntegreerd vanuit een directie communicatie, waarbij communicatieadviseurs, speechschrijvers

en persvoorlichters gelijk optrekken, dan heft dat de spanning, veroorzaakt door de rap transformaterende agenda's van persvoorlichters, op. Maar genoeg genavelstaard. Want de burger wil eigenlijk maar één ding. Hij wil eenvoudigweg dat de overheid hem via de media goed en duidelijk informeert over brede, maatschappelijke vraagstukken. Dat zijn dus niet de dagelijkse Haagse beslommeringen die het mediabeeld vaak zo druk bevolken. Beleid op een thematische manier communiceren is hiervoor een conditio sine qua non.

Die burger wil zijn wensen bovendien eenduidig terug zien in beleid. Ook daarvoor staat communicatie aan de lat. Een brief aan de Kamer achteraf toelichten met 'wat eigenlijk bedoeld is...', wordt natuurlijk niet aanvaard. En terecht. Beleid dat niet valt uit te leggen, heeft weinig nut, hoe gedegen het ook mag zijn. De communicatiedirecties, waarvan persvoorlichters deel uitmaken, zullen dus een hele grote broek aan moeten trekken om dit duidelijk te maken. Dat kan niet anders dan door strategisch te adviseren en toegankelijk via thema's te communiceren.

Lars Poppes

Lars Poppes is coördinator Wordvoering bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

## Organisation and defragmentation: how themes work

**Themes are emerging as an important framework for work and communication, both within the Dutch government and elsewhere. This edition of *Platform* attempts to describe and clarify that trend, as far as this is possible. We asked authors inside and outside the government for their views and experiences, and for insights drawn from theory and from practice. This resulted in a colourful picture, and one which is not always straightforward. Here, as a guide for the reader, is a summary of the most pressing dilemmas.**

### **The issue of definition**

It is difficult to define a 'theme' exactly. The word touches upon many other terms: mission statement, brand, concept, label, campaign, slogan, motto, policy priority, ambition or, simply, policy programme or project. This varied terminology reflects the many worlds which come together when adopting a thematic approach: those of government and business, of corporate communications and reputation management, of marketing and advertising, of discourse analysis, of communications management and public administration, and so on. In fact, the contributors to this publication come from all those worlds.

What we mean by a 'theme' is a policy topic which transcends the organisation, combining and ordering both communications and policy activities. Examples include 'security', 'youth', 'innovation' and 'sustainable business'.

### **Putting the citizen first**

Thinking and communicating in terms of themes represents a change of direction within government. This has been prompted by the realisation that social problems and public needs are not bound to the arbitrary organisational boundaries with which the government has divided up reality. And that realisation reflects a shift in government: rather the administration itself being at the heart of policy, it is the citizen and his or her problems which come first.

This requires a much less disjointed approach to policy problems. In other words, defragmentation. Themes can mobilise those involved and provide common ground for their activities.

*What* is done becomes more important than *who* does it. In communications, this means that the emphasis shifts from talking about the organisation to talking about policy and products. Themes can provide a means to organise this recipient-directed communication.

### **The aims behind themes**

The reasons for government organisations to adopt a thematic approach are informed by both policy and communicative considerations.

Defining themes focuses an organisation's efforts. They reflect priorities and make co-operation essential. That is the policy reason for adopting a thematic approach.

For communications professionals, greater clarity is an important motivation. By combining messages within a thematic framework, they hope to create an unambiguous and distinctive picture of the organisation and its products.

Experience teaches us that, once a thematic approach has been adopted, it permeates the entire organisation. This necessitates close co-operation between the policy and communications branches.

### **Dilemmas**

Although the business community already has experience in thematic working and communications, the application of that experience within government throws up a number of dilemmas.

#### *Dilemmas: who selects the themes?*

Naming and defining themes is a difficult business. Where should you start? The notion of positioning makes it logical to take your own organisation as the starting point and to look for themes which are relevant to it. But are they also relevant to the wider world? If you really are to put the citizen first, then you must seek socially relevant themes. In practice, a middle way needs to be found: if a thematic approach is to work effectively, then the themes chosen have to be relevant to both the organisation and the wider world.

#### *Dilemma: the government as invisible messenger*

By putting a theme first, the organisation itself – the messenger – disappears into the background. This would seem to be a good strategy in the case of programmes to which various parties contribute. And, in any case, is the citizen really interested in exactly which government department does what?

Yes, say some people, they are. Especially when something goes wrong. When government organisations are involved, it is particularly important to know who bears the responsibility. Such bodies should not hide behind themes; they must remain visible as the messenger.

Moreover, it can be difficult to decide what counts as a relevant communicator for the citizen. Is it enough to say “the government” or “the state”, or should each individual department and agency be recognisable as the messenger.

#### *Dilemma: is the government ready?*

Using themes to streamline communications is one thing. But what happens if society uses themes to talk back? Such a response will not sit comfortably with the neat boxes on an organisational diagram. How does a government bureaucracy organise itself in such a way that it can respond to a constantly changing society?

### **Contents**

This edition of *Platform* is in three parts.

In CASE STUDY, Maarten van Rooij describes his experiences in approaching the interdepartmental theme ‘security’.

In DEBATE, we explore the background to working with themes. Cees van Woerkum outlines the need for thematic communications in the light of policy and media developments. The citizen is in the driving seat: they decide what is at issue. The government must adapt itself to what moves the citizen.

Onno Maathuis takes the government rather than the citizen as his starting point. If it is to be effective, the government cannot escape conscious profiling. And brand-based thinking can help it do that.

In a round-table discussion, four experienced experts from within and outside the government seek the conditions needed for a strong thematic approach. In particular, they emphasise the need for discipline when using themes.

Finally, in a series of short 'views from the outside' people from the worlds of marketing and advertising place the debate in a fresh perspective.

The PRACTICAL section offers guidelines for those who actually want to work with themes. Ron van der Jagt explains how an organisation can define relevant themes. They can then use the 'themed messaging' approach to help direct and plan their communications activities.

The question of how an organisation can deal with the fickle logic of its 'clients' is answered by Goos Geursen. He believes that putting what interests the citizen first requires a different view of the world, not a reorganisation.

Ingrid Brummelman and Paulijn de Bruijne have charted the 'best practices' at a number of government departments. The result is ten tips for a successful thematic approach and a step-by-step plan for establishing and implementing theme-based communications.

In short 'intermezzi', communications professionals describe their practical experiences.

The RVD Communication Series is published by the Netherlands Government Information Service (RVD) to disseminate knowledge about communication in national government. The series consists of three strands.

1. *Platform*. Opinion pieces about current issues at the interface between policy and communication.
2. *Facts*. Results of research into government communication.
3. *Agreements*. Guidelines and procedures for government communication.

# Verder lezen?

De RVD-Communicatiereeks bundelt kennis over communicatie door de rijksoverheid. De reeks bestaat uit drie publicatielijnen, met elk een eigen signatuur. Een overzicht van de onderwerpen per lijn:

## PLATFORM

Opiniërende artikelen over actuele thema's op het snijvlak van beleid en communicatie.

### 1. **Communicatie in het hart van beleid**

Communicatie is een integraal onderdeel van het beleidswerk. Dit stelt nieuwe eisen aan de ambtenaar. Wat betekent dat voor de praktijk?

*Verschenen in juli 2004*

### 2. **Ordering en ontsnippering; de werking van thema's**

Overheidsorganisaties werken steeds meer vanuit breed geformuleerde thema's bij de aanpak van beleidsonderwerpen en in de communicatie. Wat maakt thema's troef?

*Verschenen in december 2004*

### 3. **Andere media, nieuwe kanalen**

Het medialandschap verandert, specifieke doelgroepen vragen nieuwe kanalen. Wat betekent dit voor de overheidscommunicatie?

*Te verschijnen in juni 2005*

### 4. **Beleid in uitvoering**

De roep om effectiviteit en publieke verantwoording van de overheid verschuift de aandacht naar uitvoering en handhaving. Wat kan communicatie hierin betekenen?

*Te verschijnen in november 2005*

## FEITEN

Resultaten uit onderzoek op het gebied van communicatie door de overheid.

### 1. **Communicatiewijzer midden- en kleinbedrijf**

*Verschenen in juli 2004*

### 2. **Communicatiespelregels bij interactieve beleidsvorming**

*Verschenen in oktober 2004*

### 3. **Vijf jaar Postbus 51-monitoringonderzoek**

De effectiviteit van alle Potbus 51-campagnes wordt gemeten met behulp van monitoringonderzoek. Hoe gaat dat onderzoek in zijn werk en wat kunnen we leren van de resultaten?

*Te verschijnen in januari 2005*

### 4. **Communicatiewijzer Ouderen**

Advies en tips over het recht doen aan (groepen) ouderen in overheidscommunicatie, als specifieke doelgroep of als onderdeel van het algemene publiek.

*Te verschijnen in januari 2005*

### 5. **Communicatiewijzer allochtonen**

Advies en tips over het recht doen aan allochtonen in overheidscommunicatie, als specifieke doelgroep of als onderdeel van het algemene publiek.

*Te verschijnen in mei 2005*

## **6. Vrijheidsbeleving rond 4 en 5 mei**

Onderzoek naar de beleving van (on)vrijheid van de Nederlandse bevolking over de afgelopen jaren.

*Te verschijnen in oktober 2005*

## **7. Campagnemanagement met gemeenten**

Advies en tips voor de samenwerking tussen rijksoverheid en andere overheden bij het organiseren van publiekscampagnes.

*Te verschijnen in november 2005*

## **AFSPRAKEN**

Richtlijnen en procedures op het gebied van overheidscommunicatie.

### **1. Uitgangspunten van de overheidscommunicatie**

*Verschenen in juli 2004*

### **2. Richtlijn coproducties**

*Te verschijnen in december 2004*

### **3. Richtlijn communicatie bij niet-aanvaard beleid**

*Te verschijnen in maart 2005*

### **4. Wet Openbaarheid van Bestuur**

*Te verschijnen in juli 2005*

### **5. Aanmeldingsprocedure Postbus 51 campagnes**

*Te verschijnen in oktober 2005*

De RVD-Communicatiereeks is een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst in samenwerking met Sdu Uitgevers. Voor informatie over verkoop en abonnementen kunt u contact opnemen met: Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Tel.: (070) 37 89 880 / Fax: (070) 37 89 783

“Ordening en ontsnippering: de werking van de thema’s” is een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst van het Ministerie van Algemene Zaken, binnen de RVD-Communicatiereeks.

De publicatielij *Platform* staat onder redactie van:

**Rijksvoorlichtingsdienst/Directie Publiek en Communicatie**

**Academie voor Overheidscommunicatie**

Paulijn de Bruijne

Dymph van der Laan – ter Heerd

Guido Rijnja

*Redactiecommissie Platform 2:*

Onno Houtschild (RVD/directie Communicatiebeleid)

Jeroen Sprenger (ministerie van Financiën/directie Voorlichting)

Marion Petit (ministerie van SZW/directie Communicatie)

Nico Jong (ministerie van SZW/directie Communicatie)

Ad van Ruth (ministerie van Justitie/programmabureau Nederland Veilig)

Caroline van der Post (RVD/Publiek en Communicatie)

Agnes Gomis (RVD/Publiek en Communicatie)

*Voor reacties:*

**academie@minaz.nl**

**tel.: 070-3564279**

**www.publiekencommunicatie.nl**

*Voor verkoop en abonnementen:*

**Sdu Klantenservice**

**Postbus 20014**

**2500 EA Den Haag**

**tel.: (070) 37 89 880**

**fax: (070) 37 89 783**

*Ontwerp omslag en binnenwerk:* **Corps 3 op twee, Den Haag**

*Drukwerk:* **Giethoorn Ten Brink, Meppel**

*Zetwerk:* **Holland Graphics, Amsterdam**

© Sdu Uitgevers bv Den Haag, 2004

ISBN 90 12 10570 6

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever en de Rijksvoorlichtingsdienst.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.