

# Adviseur wordt hofnar

Factor C is een methodiek die beleidsmakers bij de overheid helpt het beleid communicatiever te maken. Opdat het beleid zodanig geformuleerd wordt, dat het aansluit bij vragen van de doelgroep die ertoe doen.

door Gerdien Rinzema, Guido Rijnja en Paulijn de Bruijne  
illustratie Tammo Schuringa

**M**en neme een beleidsmaker bij een ministerie in Den Haag. Hij werkt aan een langlopend dossier. Overlegt heel wat af met collega's van andere ministeries en belangenorganisaties. En ja hoor, weer een discussie op internet over zijn dossier. Met allerlei halve waarheden en, zucht, hij ziet de Kamervragen al dagen, heeft de minister zelfs al gebeld... O ja, ze vroeg laatst ook al naar meer zichtbare concrete resultaten...

Tachtig procent van het werk van beleidsmakers bestaat uit communicatie. Dat hangt helemaal samen met de bijzondere context van politiek, belangenorganisaties, media en Tweede Kamer. Dat brengt een heel eigen dynamiek met zich mee. Is de beleidsmedewerker gevangene van deze Haagse werkelijkheid? Een beetje wel, en dat komt onder meer door de afstand: hij ontmoet de mensen waar het echt om draait maar heel weinig. En de onderwerpen waar hij mee bezig is, daar zit de burger niet altijd op te wachten... Die 'eigenwijze ontvanger' vraagt zich iedere keer af: waarom moet ik dit weten? Kan ik het volgen? En: wat moet ik ermee?

## Top of mind

'Communicatie is te belangrijk om aan communicatieprofessionals over te laten.' Met die oneliner kreeg voorzitter Jacques Wallage aan het begin van dit decennium het vuurtje wel aangewakkerd. Hoe ver kun je gaan? De Academie voor Overheidscommunicatie ontwierp de Factor C om

beleidsmakers van meet af aan communicatief te laten denken en doen. Belangrijke opbrengst van Factor C is dat de realiteit van elke dag in contact wordt gebracht met die van de Haagse werkelijkheid. De beleidsmaker krijgt zo meer gevoel bij hoe onderwerpen worden ervaren en hoe ze deze kennis kunnen verwerken in beleid.

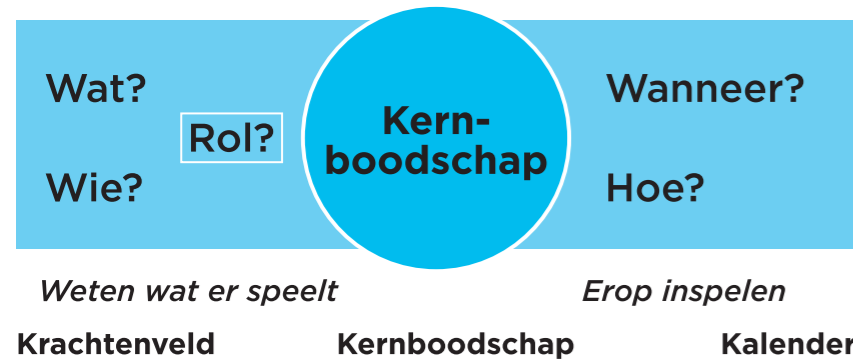
De kracht van communicatie zit in het leren begrijpen van en het aansluiten op voorkeuren van de mensen waarvoor je het doet. En de communicatieadviseur dan? Zeven jaar Factor C leert dat de rol van de communicatieadviseur kantelt van het zelf uitvoering geven aan communicatiebeleid naar binnenshuis toerusten van beleidsmakers om communicatief te denken en handelen. Net zoals de factor F (geld) en de juridische onderbouwing (factor J) moeten deugen, moet ook communicatieve intelligentie *top of mind* zijn.

## Drievoudige bril

We zoomen even in op het samenspel tussen de beleidsproducenten en -consumenten. Beleidsmakers laten zich vooral leiden door *inhoudelijke* en *politieke* overwegingen, terwijl burgers meer geneigd zijn te luisteren naar hun *gevoel* over het onderwerp. Beleidsmakers focussen zich vooral op de samenleving, op het *gemeenschappelijke* belang, burgers voegen daar de vraag aan toe: wat moet *ik* ermee? In beleidsvoorstellen gaat het over *details*, over *nuances*. De samenleving is meer geïnteresseerd in *hoofdlijnen* en *kaders*. De overheid probeert vaak het *voortouw* te nemen in dis-



## Factor C: K3



cussies, terwijl de burger veel meer *zelf regie* wil hebben en houden. Beleid is erg gericht op politiek en media, terwijl burgers meer bezig zijn met wat cruciale mensen in de omgeving (vrienden en collega's) van een onderwerp vinden (sociale druk) ... Onderzoek wijst uit dat beleidsmakers worstelen met dit soort bevindingen. Ze ontkennen ze niet. Eerder vragen ze zich af hoe ze het krachten spel kunnen herkennen en een plek kunnen geven in hun voorstellen.

In de huid van de doelgroep kruipen is dus geen luxe. Burgers beslissen immers per saldo of beleid landt. Sociaal-psychologische bouwers als Fishbein en Ajzen leerden dat burgers door een driedovoudige bril vragen bekijken die op hen afkomen: wil ik het (past het bij mijn normen en waarden), mag

### De verzuchting 'zal ik het nog één keer uitleggen' zou echt passé moeten zijn

ik dit (groepsdruk) en kan ik het (heb ik de kennis en kunde)? De verzuchting 'zal ik het nog één keer uitleggen' zou dus echt passé moeten zijn.

Een mooi voorbeeld van doelgroepgericht denken is de discussie over schulden bij jongeren. De overheid vindt het niet verstandig dat jongeren schulden hebben. Nu niet (financiële problemen), maar ook voor later niet (omgaan met geld). Onderzoek wijst uit dat jongeren vaak niet ervaren dat ze schulden hebben, maar dat ze geld lenen... Dat is een belangrijk gegeven waarmee de overheid rekening houdt in de communicatie.

### Factor C en omgevingsgericht werken

De Academie voor Overheidscommunicatie, onderdeel van het ministerie van Algemene zaken, heeft de Factor C-methodiek ontwikkeld. De afgelopen jaren is er op ruime schaal mee gewerkt. Factor C heeft ook bij gemeenten zijn intrede gedaan. In eerste instantie kwam dit tot stand via een samenwerking tussen Rijk en VNG in de vorm van een convenant, inmiddels is een groot aantal gemeenten zelfstandig aan de slag. Zeker bij gemeenten, waar de burger ongeveer letterlijk aan het bureau zit, wordt op ruime schaal met Factor C gewerkt. In de praktijk zien we dat de methodiek moeiteloos aan kan sluiten op trajecten als omgevingsgericht werken, projectmatig werken of participatie. Factor C helpt daarmee ambities als omgevingsgericht werken in de praktijk te brengen. Daarbij is de essentie dat we vooral binnenshuis de communicatieve kennis en bewustwording aan het vergroten zijn.

Zie ook [www.communicatieplein.nl](http://www.communicatieplein.nl).

Communicatie in het hart van beleid gaat over het maken van beleid met kennis van wat er in de samenleving speelt. Het gaat over beleid dat rekening houdend met stakeholders en burgers tot stand is gekomen. De Factor C-methodiek richt zich op twee kerncompetenties die voor iedere beleidsmaker gelden: weten wat er speelt in de omgeving en deze kennis uit de omgeving duiden en verwerken in beleid. Het vraagt om te willen (blijven) leren van de inzichten, ervaringen en beelden van experts en gewone burgers bij het ontwikkelen, monitoren, evalueren van bestaand en nieuw beleid.

Hoe pak je zoiets aan? Met een krachtenveldanalyse leert men de omgeving te ordenen naar rollen en invloed. Via een kernboodschap leert men hoe in communicatie- én beleidskeuzes kan worden aangesloten op frames, verwachtingen en agenda's van belangrijke relaties. Via een communicatiekalender wordt de kennis van de krachtenveldanalyse en de kernboodschap ingebed in het beleidsproces. Dit is de theorie, in de praktijk bestaan Factor C-sessies uit levendige discussies. Discussies die uiteindelijk gaan over de vraag: hoe formuleren we ons beleid zo dat het aansluit bij de vragen van de mensen die ertoe doen? Zodat het dus effectief beleid wordt.

### Mentaliteit

Factor C omvat een methodiek, maar is zeker ook een mentaliteit, een visie op communicatie. Namelijk dat beleid en communicatie vroeg samen invulling geven aan het communicatieve gezicht van beleid. Maar ook geeft Factor C ruimte aan andere rollen van de communicatieadviseur. Bijvoorbeeld die van facilitator van bijeenkomsten. Dit is een rol waar menigeen zich nog wat onwennig bij voelt. We zijn immers zo gewend om mee te praten over de inhoud. En nu wordt van ons verwacht dat we vooral de ander laten denken en tot oplossingen laten komen. Dat we geen panklare oplossingen hoeven te presenteren, maar juist de ander uitdagen creatief te denken.

Zo liet een kernboodschapsessie onlangs zien, dat er op zich best draagvlak was om te werken aan de verbetering van de samenwerking tussen Rijk en uitvoeringsorganisatie, maar dat de doelgroep nog onvoldoende gevoel had over de aanleiding. Reden om te werken aan een duidelijke boodschap. Een programmamanager verwoordde dit als volgt. 'De tijd die we gestoken hebben in het gestructureerd ontwikkelen van een kernboodschap voor het programma betaalde zich dubbel en dwars terug. Onze boodschap werd simpel en consistent, en was breed te gebruiken en bleef goed hangen.' Winst van dit soort gesprekken is dat beleid de verantwoordelijkheid voor communicatie gaat voelen en ervaren. De rol die je dan als communicatieadviseur pakt is om de beleidsmaker te leren communicatief te denken en handelen. Bovendien reflecteer je op wat de inhoud moet zijn geredeneerd vanuit de doelgroep.

### Tegendenken

Een andere rol voor de communicatieadviseur is die van 'reflector'. Een spiegel voorhouden, het perspectief van de doelgroep bewaken, de beleidsmaker ondersteunen in zijn communicatief denken en doen. Als hofnar helpen 'tegen-

denken', frisse blikken binnen halen, kokervisies helpen voorkomen.

Binnen beleid wordt al veel geïnvesteerd in onderzoek en focusgroepen. Op allerlei manieren wordt geprobeerd te volgen hoe delen van de samenleving aankijken tegen een onderwerp en wat de discussies zijn in de media. Het plaatsen van een beleidsthema in een groter (maatschappelijk) perspectief is juist weer de toegevoegde waarde van de communicatieadviseur. Hoe verhouden de uitkomsten van deze onderzoeken zich ten opzichte van andere ontwikkelingen? In deze discussies kan de communicatieadviseur iets toevoegen door bijvoorbeeld media-analyses te (laten) verzorgen of gebruik te maken van (bestaand) onderzoek over trends of percepties. Maar hij kan ook iets toevoegen in het duiden van kennis over de omgeving en in het kunnen (h)erkennen van dilemma's. Met deze begrippen wordt een verdieping aangebracht in de vaste onderdelen van Factor C. Weer die buitenwereld binnen halen dus. En die kennis gebruiken om tot communicatief beleid te komen.

### Verwachtingen managen

Veel organisaties formuleren op centraal niveau een ambitie om meer omgevingsgericht te werken, en gebruiken daar de methodiek van Factor C voor. Wat gebeurt er in de praktijk met dit streven? Ook binnen het Rijk liggen er interdepartementaal dergelijke afspraken.

Een recente evaluatie door Twynstra Gudde maakte inzichtelijk wat er met zo'n centrale afspraak kan gebeuren. Vergevoordigers van beleid zitten vaak niet te wachten op dit soort trajecten die van hogerhand worden opgelegd en herkennen de opdracht dan ook niet voor hun beleid. Zij zijn bezig met hun eigen spoor, verwachten van communicatie andere zaken. Zij kennen hun communicatieadviseur als inhoudelijk gesprekspartner en uitvoerder, en niet als facilitator. En is dat communicatief? Dat is toch beleid? En zo gaat de centrale opdracht schuiven.

Wat werkt wel? De opdracht los formuleren, pragmatisch en praktisch te werk gaan. Ga als communicatie en beleid om tafel en zoek een onderwerp dat op dat moment aandacht nodig heeft. Ga met elkaar in gesprek: waar loopt men (communicatief) tegenaan, wat kan Factor C daaraan bijdragen? Oplossingsgericht en praktisch dus. Beleidsmakers zijn daar vaak reuze blij mee, zeker als het hun beleid verrijkt en verder helpt. Maar directies communicatie vinden het soms moeilijk te accepteren dat de centrale ambitie in de praktijk zo zijn eigen dynamiek kent. Bovendien worden ze daar ook op aangesproken en afgerekend. De les is dan ook: wees blij met de resultaten die je wel boekt en manage de verwachtingen.

### Toegevoegde waarde

Factor C is een van de manieren om te werken aan meer communicatieve overheid. Hoe meetbaar, hoe *accountable*, is Factor C? Wat leveren sessies om te komen tot een krachtenveldanalyse, een kernboodschap of een communicatiekalender op? Communicatie in het hart van beleid gaat meer over beleid dan over communicatie. Dat lijkt een beetje flauw, maar toch is het zo. Of het beleid wel of niet communicatiever is geworden, hangt af van de beleidsopgave, en ook van de bereidheid om anderen er een plek in te ge-

ven. Bereidheid om aan een verhaal te werken dat aansluit bij de buitenwereld. Om daar vaak al bestaande mijlpalen voor te benutten. Die bal ligt vooral bij beleid. Factor C faciliteert dit gesprek, het proces, maakt het impliciete expliciet. De communicatieadviseur kan de toegevoegde waarde laten zien (onderzoek, media-analyse, focusgroep), maar de uiteindelijk keuze ligt bij beleid. Factor C of omgevingsgericht kan niet worden afgerekend op '30 procent meer communicatief beleid.' De opbrengst zit dan ook vooral in de bewustwording en het organiseren van het gesprek.

Het verhaal van Factor C biedt nog voldoende aanknopingspunten voor verdere ontwikkeling. Zo bieden internet en Twitter prachtige input om meer zicht te krijgen op heersende discussies. Deze snelle manier van communiceren vraagt juist om heldere analyses, krachtige kernboodschappen en duidelijke communicatiemomenten. Ook zijn de ontwikkelingen over gedragsbeïnvloeding in volle gang en is het de kunst om die kennis te benutten. Het betrekken en duiden van de context is eigenlijk nog maar net begonnen.

*Gerdien Rinzema, Guido Rijnja en Paulijn de Bruijne zijn kennisadviseurs bij de Academie voor Overheidscommunicatie.*

### Wat zou Eva hiervan vinden?

Een van de manieren om de buitenwereld binnen te halen is het werken met ijkpersonen. Ijkpersonen worden al ontwikkeld voor bladen, maar werken ook goed bij het 'smoel geven' aan de doelgroep van beleid. Een ijkpersoon is een creatieve vertaling van de gemeenschappelijke kennis die in huis is. Een ijkpersoon werkt bindend en geeft gezicht aan beleid.

Zo wilde de directie Emancipatie van het ministerie van OCW graag een zo concreet mogelijk beeld van haar doelgroep; over de beweegredenen en diepliggende drijfveren om zo de focus op het terrein van arbeid en zorg scherper aan te zetten. Op de afdeling waren al wel heel veel kennis en gegevens beschikbaar uit werkbezoeken, krantenartikelen en onderzoeken. Hoe al deze gegevens te duiden? En hoe kun je van de informatie die je op macroniveau hebt, komen tot de drijfveren van individuen in de groep? De medewerkers waren op zoek naar een model waaraan ze beleidsvoornemens konden toetsen. De centrale vraag daarbij was: wat zijn de mogelijk afwegingen van onze doelgroep om al dan niet meer of minder te gaan werken?

In een brainstorm werd het profiel van de ijkpersoon geladen: hoe ziet haar week eruit? Wat zijn de gezinsomstandigheden? Hoe denkt zij over werk en opleiding? Welke bladen leest zij en wat zijn rolmodellen voor haar? Welke ideeën heeft zij meegekregen van haar ouders? Heel veel kennis kon zo uit beschikbare informatie gehaald worden. Uiteindelijk kreeg zij de naam Eva.

In een tweede sessie werd voor Eva een kernboodschap gemaakt. Welk verhaal spreekt Eva aan om te gaan nadenken over (meer) werken en verdere ontwikkeling? Ten slotte werden er gesprekken gevoerd met 'echte' Eva's.

Wat dit alles toevoegde aan de kennis die al aanwezig was, was het besef dat beleid zich meer zou moeten richten op beweegredenen en keuzes van de doelgroep die cultureel worden bepaald, dan op bewuste keuzes. Beleid is vaak gericht op de bewuste keuzes. Eva bestaat nog altijd. Beleidsvoorstellen worden dan ook getoetst met op vraag: wat zou Eva hiervan vinden?

*Ineens wordt van ons verwacht dat we de ander tot oplossingen laten komen*