DE GOEDE BOODSCHAP

Vier stappen voor het formuleren van de kern van beleid

DOOR TOM VAN DIJK

Het ligt bestuurders in de mond bestorven: we hadden het gewoonweg beter moeten uitleggen. Dat is een nogal eens gehoorde reactie op door de samenleving onaanvaard beleid. 'Meer Jip en Janneke', wordt dan wel geopperd. Maar 'keep it simple' is zeker niet de formule om goede boodschappen te formuleren. Wat dan wel? 'Framing' in vier stappen.

Het Jip en Janneke-recept draagt de suggestie in zich dat het formuleren van boodschappen vooral een kwestie van simplificatie is. Dat is een misvatting. Dat je met een beetje eenvoud communicatieve wonderen kan verrichten, is gebaseerd op de overtuiging dat burgers geen complexiteit aan kunnen. Hiermee wordt de plank niet een beetje, maar volledig misgeslagen. Want hele gewone mensen die geen uitgebreide belangstelling hebben voor politiek, geen specifieke dossierkennis bezitten noch hooggeschoold zijn, kunnen ingewikkelde problemen wel degelijk overzien én er betekenisvolle opvattingen over formuleren. Dat klinkt wellicht ongeloofwaardig, maar ze kunnen het echt. Gamson noemt het in Talking Politics (1992) een mysterie: "The mystery is how people manage to have opinions about so many matters about which they lack the most elementary understanding." De politicoloog Key zei het eerder nog kernachtiger: "Voters are not fools."

Met deze uitspraak is dé basisregel geformuleerd voor effectieve communicatie: onderschat burgers nooit. De betekenis van deze regel wordt soms gerelativeerd door te verwijzen naar volksbewegingen die zich vanuit het standpunt van de kritikaster zand in de ogen hebben laten strooien door een communicatief begaafde populist. Maar die redenering is verre van sluitend. Want domheid hoeft bij dergelijke volksbewegingen absoluut niet de drijvende kracht te zijn geweest. Het kan ook een bewuste keuze zijn geweest om zich achter de goedgebekte leider te scharen, ondanks het feit dat ook de aanhangers zelf doorzagen dat niet alle claims van die charismaticus evenveel empirische evidentie hadden.

'Keep it simple' is dus niet de formule om goede boodschappen te formuleren. Effectieve communicatie is sowieso niet eenvoudig. Maar áls er een sleutel is, dan ligt deze in het aansluiten bij 'frames'. In dit artikel introduceer ik het fenomeen

‘frames’, gevolgd door een stappenplan om met behulp van de frames de kernboodschap te formuleren. Ik beschrijf de eisen waaraan een kernboodschap moet voldoen en besluit met een toelichting op mogelijke weerstanden bij het gebruik van frames.

Frames

Bij het formuleren van effectieve communicatie is het noodzakelijk meer te weten van de intelligente toehoorder die de samenleving is. In de alledaagse werkelijkheid is dat heel gebruikelijk. Je houdt bij de formulering van de boodschap rekening met wie je voor je hebt. In de overheidspraktijk gebeurt dat soms wel, soms niet en lang niet altijd professioneel. Overigens, voor wie het nog denkt: in de commerciële sector – de mooie voorbeelden daargelaten, die ook op publiek domein voorkomen – is het niet anders.

Wat moet je dan weten over de samenleving? Wat dan nogal eens gebeurt is dat de op dat moment actuele opvattingen rond het betreffende issue worden gepeild via opinieonderzoek. Dat is een zinvolle activiteit. Als op basis van dergelijk onderzoek kan worden bevroed dat het voorgenomen beleid kan rekenen op massaal verzet, dan geeft dat een heel ander signaal dan als een ovationele ontvangst van het beleid wordt verwacht. Toch is de registratie van opvattingen over issues vaak niet veel meer dan ‘nice to know’. De reden daarvoor is simpel: opvattingen over issues maken het verschil niet. Er is een ander fenomeen dat wel zorg kan dragen voor communicatieve aardverschuivingen: frames.

Frames zijn – in mijn definitie – eenvoudige, maar uiterst krachtige interpretatiekaders, die door ‘de’ samenleving worden gebruikt om complexe thema’s begrijpelijk te maken én te voorzien van een oplossingsrichting. Bij het formuleren van een boodschap moet dus worden nagegaan welke frames actief zijn rond het beleidsonderwerp. Zou je dat niet doen en bouw je een boodschap die ingaat tegen een sterk frame, dan is communicatieve ineffectiviteit bijna per definitie het resultaat. Daar bestaan nauwelijks uitzonderingen op. Frames – vooral als ze een herkenbare eigenaar hebben in de vorm van een persoon, een organisatie of een beweging, en al helemaal als het frame omgeven is met emotie – zijn slagzwaarden die tegengestelde boodschappen fileren. Sterke en dominante frames kunnen er zelfs voor zorgen dat de boodschap helemaal niet wordt gehoord. Boodschappen die strijdig zijn met dominante frames – en vooral als ze ‘goed nieuws’ bevatten – worden zelfs geëlimineerd.

Een voorbeeld: verkiezingen 2002

Om het begrip ‘frame’ wat meer vlees op de botten te geven, kijk ik terug naar de periode voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in mei 2002. In de aanloop naar die verkiezingen stonden drie maatschappelijke problemen centraal: het immigratievraagstuk (in verschillende facetten), de kwaliteit van de gezondheidszorg (met name met betrekking tot de wachtlijsten) en de publieke veiligheid in termen van veel voorkomende criminaliteit.

De centrale plek van deze drie problemen op de publieke agenda is echter niet kenmerkend voor de periode van vlak voor 15 mei 2002. Al jaren daarvoor werden de zorg en de veiligheid bovenaan de publieke agenda geplaatst. Voor het migratievraagstuk is dat moeilijker aan te tonen, maar dat is meer omdat menigeen het van minder goede smaak vond getuigen daar omstandig onderzoek naar te doen. Bovendien maakte de etiquette van het politiek correcte vocabulaire het respondenten ook moeilijk heel openlijk te spreken. In kwalitatief onderzoek echter was de brand eenvoudig te ruiken.

Niemand kon derhalve overvallen worden door de ogenschijnlijk plotselinge dominantie van deze maatschappelijke problemen. In de publieke opinie stonden zij gedurende zo ongeveer heel de jaren negentig bovenaan de publieke prioritering en onvrede, zonder dat daar evenwel electoraal bloed uit vloeide. De drie issues kregen enkele maanden voor de verkiezingen van mei 2002 pas echte explosiviteit door de opkomst van twee frames.

Bij de kwestie van het migratievraagstuk was dat het frame van de openheid. Nederland had, zo ervoer men dat, jarenlang de mond moeten houden over de problemen die samenhingen met de aanwezigheid van buitenlanders en dát werd als een knellende band ervaren. Openheid – alles zeggen wat je wilt zeggen – werd gezien als dé strategie die zou leiden tot het oplossen van problemen rond migratie en integratie. De aanwezigheid van dat frame maakte het – tot volstrekte wanhoop van veel (gevestigde) politieke partijen – ook mogelijk dat er met betrekking tot de problematiek van de buitenlanders (of asielzoekers, of politieke vluchtelingen, of hoe je het ook wilt noemen) uitspraken werden gedaan die héél moeilijk implementeerbaar waren omdat ze bijvoorbeeld strijdig waren met internationale verdragen. Voor de publieke ontvangst – in ieder geval voor een omvangrijk deel van het electoraat – maakte dat echter niets uit. Zulke uitspraken werkten misschien zelfs ondersteunend aan het frame: als ook onmogelijkheden genoemd mochten worden, dan betekende dat heel overtuigend dat er echt openlijk over gesproken mocht worden.

De twee andere maatschappelijke problemen die centraal stonden in de verkiezingsstrijd (de zorg en de onveiligheid) werden overkoepeld door een ander frame: de overheid disfunctioneert. Vrijwel alle problemen met betrekking tot deze issues werden eendimensionaal vertaald als producten van falend overheidsbeleid. Later – want Fortuyn heeft deze frames niet uitgevonden, ze bestonden ongeveer al een jaar voor de verkiezingen van mei 2002 – is dit frame kernachtig verwoord in de titel van het boek van Fortuyn dat hij begin 2002 publiceerde: *De puinhopen van Paars*. Het zijn deze frames geweest en niet de issues (want de onvrede daarover bestond gedurende bijna heel de jaren negentig) die het jarenlang gedepolitiseerde electorale klimaat deden exploderen in een baaierd van emotie.

Een onderdeel van het huidige frame rond veiligheid zegt: Nederland is in de afgelopen jaren een flink stuk onveiliger geworden. Feitelijk is die claim onjuist.

Frames rond de verkiezingen in mei 2002

Uit de Politiemonitor Bevolking (een van de allergrootste onderzoeken die in Nederland wordt gehouden, uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Binnenlandse zaken en Justitie, en van regionale politiekorpsen) blijkt dat de mate waarin burgers slachtoffer worden van veel voorkomende criminaliteit in de afgelopen tien jaar is afgenomen. Niet een beetje, maar drastisch. Zo is het slachtofferschap van fietsendiefstal vergeleken met tien jaar geleden met 29 procent afgenomen, de diefstal uit auto's met 31 procent, de vernieling aan auto's met 20 procent, het slachtofferschap van inbraken met 36 procent, het aantal huishoudens dat geconfronteerd is met een poging tot inbraak met 40 procent, portemonneediefstal zonder geweld met 17 procent en portemonneediefstal met het gebruik van geweld met 40 procent. Alleen het slachtofferschap van mishandeling is stabiel gebleven. Het enige voorval uit de Politiemonitor dat een stijging kent is verbale bedreiging, met een groei van 34 procent. Nederland is in het afgelopen decennium echt een flink stuk veiliger geworden. Een artikel met die boodschap hebben wij aangeboden aan twee kranten. Beide hebben het niet geplaatst. Want de boodschap staat op gespannen voet met één van de onderdelen van het heersende frame rond veiligheid. En *dus* kan er geen plaats zijn voor contraire geluiden. Dominante frames vermorzelen contraire boodschappen, ook als ze aantoonbaar juist zijn.

Een stappenplan voor framing

Om de kern van beleid te formuleren met behulp van framing, zijn vier stappen nodig:

Stap 1: onderzoeken van frames van stakeholders

De eerste stap op weg naar een boodschap is de detectie van frames. Niet alleen bij de samenleving, maar ook bij specifieke doelgroepen, *stakeholders*, mogelijk zelfs bij andere overheidsorganisaties en de media. Aan al die actoren moet gedacht worden, maar selectiviteit is nodig. 'Alles willen weten' is merkwaardigerwijs een neiging die nogal eens opsteekt in reflectieve trajecten, terwijl 'van heel weinig weten' in het professionele leven buiten een beschouwend traject, vaak absoluut niet als een blokkade wordt ervaren.

Kennis hebben van relevante frames is van een niet te onderschatten belang. Eigenlijk is er maar één weg die daartoe leidt: onderzoek, om te beginnen van kwalitatieve snit. Om de wording van nieuwe frames te ontdekken is de focusgroep een uitermate geschikt instrument. Met zo'n acht respondenten wordt dan aan de hand van een vrije onderwerpenlijst één à twee uur gesproken. Ik ga hier niet in op de technieken die de kwalitatieve onderzoeker kan gebruiken. De belangrijkste 'techniek' is gewoon heel goed luisteren én kijken.
Ongeveer een jaar voor de verkiezingen van mei 2002 kregen wij door simpelweg gebruik te maken van onze ogen en oren zicht op het disfunctioneringsframe. In een focusgroep vertelde een keurige Gooise mijnheer over zijn schoonmoeder die een half jaar in afwachting was van een heupoperatie. Deze mijnheer sprak daar heel rustig over, maar de gespreksleider zag iets in zijn ogen flikkeren en vroeg hem te zeggen wat hij daar nou van vond. Toen zei hij: "ze maken er een klerezooi van" – *avant la lettre* de titel van het geruchtmakende boek van Fortuyn van een jaar later. Dat ene zinnetje bracht onmiddellijk rumoer in de groep. Want iedereen wist wie 'ze' waren en allen waren daar emotioneel over.

Stap 2: onderzoek van eigen frames
De tweede stap richt zich naar binnen en is gericht op de detectie van de frames die besloten liggen binnen het beleid waarover moet worden gecommuniceerd. Dat lijkt eenvoudig. Feitelijk blijkt het in de praktijk nogal een sjouw te zijn om de essentie van beleid kort en in abstracte termen te formuleren. Want van die eigenschappen – kort en abstract – moet sprake zijn. Idealiter gaat het om een enkele regel. De vraag die keer op keer beantwoord moet worden is: wat is de kern van de oplossing die het betreffende beleid wil bieden? Is een antwoord geformuleerd, dan moet een poging worden gedaan dat antwoord op een hoger abstractieniveau te krijgen. Als dat keer op keer is gedaan en het gevoel bestaat dat er helemaal niets meer hoeft te worden gezegd omdat iedereen het met dat frame eens lijkt te zijn, moet *intensief* worden nagegaan of anderen daar toch anders over kunnen *denken* of *doen*. Mijn ervaring is, dat te abstract een kleiner risico is, dan te concreet – als het om frames gaat.
De donder en bliksem-frames van mei 2002 – openheid en de disfunctionerende overheid – voldeden aan precies die eisen. Dat gaat met succesvolle frames eigenlijk altijd zo. Zie bijvoorbeeld het communicatieve slagzwaard van het (eerste) kabinet Den Uyl: 'spreiding van kennis, macht en inkomen'. Zonder dit frame zouden de vier beleidsplannen – de Wet op ondernemingsraden, de grondpolitiek, de vermogensaanwasdeling en de Wet investeringsrekening – véél minder kracht hebben gehad.
Mét het frame werd alles en iedereen eraan herinnerd dat het met deze voorstellen om veel meer ging dan het aanbrengen van luttele modificaties op enkele

pagina 56 < *Hoe departementen omgevingsonderzoek inrichten*

onderdelen. Het frame metacommuniceerde dat de voorstellen deel uitmaakten van een groots en meeslepend plan, dat de *gehele* samenleving zou veranderen.

Het waren niet zomaar vier beleidsvoorstellen, maar hervormingsvoorstellen – beleid met vleugels.

Stap 3: 'matchen' van interne en externe frames
Als de frames van de samenleving en die van het beleid in kaart zijn gebracht, moet de vraag worden beantwoord – de derde stap – in welke mate het frame van het beleid correspondeert met de frames van 'de samenleving'. Met betrekking tot welke groepen in de samenleving is er sprake van congruerende frames, bij welke groepen is sprake van discongruentie? Wat is de kracht van de respectievelijke frames? Welke frames zijn latent maar kunnen geëxpliciteerd worden?
Deze derde stap komt, in één zin gezegd, neer op een sterkte-zwakteanalyse van de manifeste en sluimerende frames. Er is geen algemeen recept voor te geven hoe die analyse moet worden uitgevoerd. Duidelijk is wel dat het van een niet te onderschatten belang is de frames van het beleid te wegen en te beproeven in het licht van de frames van de samenleving.
Het succes van het hervormingsframe van het kabinet Den Uyl bestond voor een groot deel uit de hoge mate van correspondentie met de frames van de toenmalige samenleving. Nivellering was toentertijd de panacee voor vele kwalen: minder ongelijkheid, meer geluk.

Stap 4: formuleren van de kernboodschap
Na de derde stap kan – ten vierde – de boodschap worden geformuleerd. Onder een boodschap versta ik: de highlights van 'het waarom' en 'het hoe' van het beleid. De derde stap levert daarvoor het inhoudelijke communicatieve kader. Het gaat dan om inzichten als: welke argumentatieve schakels moeten een sterk accent krijgen, welke een zwak of kunnen zelfs beter niet genoemd worden, omdat ze geframed kunnen worden in een onbedoeld perspectief? Welke argumenten zullen – gezien de krachtsverhouding tussen de verschillende frames – op weerstand of ongeloof stuiten?

Stappenplan voor het formuleren van kernboodschappen	
Stap 1:	*onderzoek van externe frames* Welke interpretatiekaders zijn dominant in de samenleving en bij stakeholders?
Stap 2:	*onderzoek van de eigen frames* Wat zijn de eigen achterliggende overtuigingen bij het beleidsvoorstel?
Stap 3:	*afstemmen van externe en interne frames* Is er sprake van overeenstemming of conflict tussen de externe en eigen frames?
Stap 4:	*formulering van de boodschap* Hoe sluit de boodschap aan op de interpretatiekaders van relevante doelgroepen?

Eisen aan een kernboodschap
Lettend op de vorm van boodschappen, gaat het om enkele simpele, maar moeilijk te implementeren regels.

Eerlijkheid is één van de belangrijkste. Schaduwzijden, risico's en kosten moeten onverbloemd genoemd worden als ze politiek gevoelig zijn. Naarmate beleid een

hoog herstellend karakter heeft en moet repareren wat eerder fout is gedaan en gegaan, moet de verantwoordelijkheid openlijk worden genomen. Burgers kunnen daar tegen en accepteren dat ook overheden fouten maken. Het verbloemen van eigen fouten daarentegen, leidt tot hoge irritatie. Wat geldt voor het vermogen van burgers om complexe dossiers op de hoofdlijnen te doorgronden, geldt ook hier: burgers zijn uitermate begaafd in het doorprikken van mooipraat.

In de tweede plaats dienen boodschappen *kernachtig* te zijn. Een boodschap moet geen samenvatting geven van het voorgenomen beleid, maar zich focussen op de missie van het waarom en de hoofdlijn van het hoe. Altijd geldt: hoe korter, hoe beter.

In de derde plaats: *straattaal* heeft de sterke voorkeur. Jargon, patsertaal, verkooptaal, bureautaal, het woord 'transparant' en alle andere woorden die alleen maar 'feel good' betekenis hebben zijn verboden.

Ten slotte: boodschappen moeten worden *getest*. Een collega die ook alles weet van het betreffende dossier is zo ongeveer de slechtst denkbare respondent. Een collega die niets weet van het beleidsterrein is al veel beter. Ideaal zijn focusgroepen met respondenten uit de doelgroep. Ook ervaren communicatoren kunnen de ontvangst van boodschappen volkomen verkeerd inschatten. Testen helpt wezenlijk.

Een goede kernboodschap:

- bevat het hoe en het waarom van beleid;
- is eerlijk;
- is kernachtig;
- is geformuleerd in straattaal;
- wordt getest.

De weerstand en de uitdaging

Tegen deze aanvliegroute naar goede boodschappen worden nogal eens drie bezwaren genoemd: het is te duur; het kost te veel tijd; en het mag helemaal niet op die manier, want daardoor krijgen we Amerikaanse toestanden. Zelf denk ik dat deze bezwaren te overzien zijn.

Het zou te duur zijn. Goede communicatie kan het verschil maken tussen aanvaard beleid en onaanvaard beleid, tussen begrepen beleid en onbegrepen beleid, tussen geslaagd beleid en mislukt beleid. Boodschapbouw op de hier voorgestane wijze kost niet meer dan een minuscule fractie van willekeurig welk beleidsdossier. Het zit echt niet in het geld.

Het zou te veel tijd kosten. Dat is vaak een terechte tegenwerping. Jammer en onnodig, want de reden voor agendakrapte is vaak niet de tijd die reflectie op communicatie kost, maar het moment waarop wordt nagedacht over boodschap-

ontwikkeling en het moment waarop het beleid moet worden gelanceerd. Eerder nadenken over communicatie haalt de tijdsdruk weg; dat is beter voor de kwaliteit van de communicatie én van het beleid.

Het zou leiden tot veramerikanisering. Met dit argument wordt vooral emotie uit de kast gehaald: de waarheid wordt opgeofferd aan effectbejag. Voor een deel zal dat inderdaad te maken hebben met terecht verzet tegen een vorm van politiek waarin het bestuur niet meer is dan de echo van de stem des volks en waarbij spindoctoring van een hogere orde wordt geacht dan principes. Maar daar zijn we in Nederland nog echt heel ver van verwijderd. Ook als wel fundamenteel wordt nagedacht over effectieve communicatie kost het veelal nog grote moeite om die inzichten te laten landen, vooral als die inzichten nog niet zijn neergedaald in het collectieve onderbuikgevoel.

De weerstand heeft – meen ik – andere gronden. In de oratie die Betteke van Ruler uitsprak bij het aanvaarden van haar leerstoel bij de UT in Twente (Strategisch Management van Organisationele Communicatie) heeft zij vier communicatiemodellen gepresenteerd.
In de eerste twee modellen staat communicatie aan de achterkant van het beleidsproces. Zowel in het informatiemodel als het overredingsmodel is communicatie bovendien een koud instrument. Van interactie is nog geen sprake.
In het derde model komt interactie wel op gang, maar alleen nog met stakeholders. In het reflectieve model is sprake van echte dialoog met de samenleving. Sterker nog dan bij het intermediaire model is communicatie onderdeel van de gehele beleidscyclus. En vooral: bij het reflectieve model staat de samenleving centraal.

Dat is fundamenteel complex, nieuw en dus ook een beetje eng – want beheersing en controle lijken veiliger. Daarbij komt dat bestuurders (van publieke of private snit, het maakt niet uit) niet alleen uit vrije wil kiezen voor controle in plaats van openheid. Ze worden er door hun omgeving ook toe gedwongen. Een deel van de samenleving, een deel van de ambtelijke bureaucratie en een fors deel van de media kiezen zelf voor een nogal schoolmeesterachtige benadering van bestuurders. Want bestuurders zijn de bovenmeesters en die moeten heersen en beheersen: altijd en overal op alles een antwoord klaar hebben. Als je telkens weer wordt uitgenodigd om te Jip en Janneken, dan is het moeilijk om anders te reageren.

Communicatiemodellen van Van Ruler

	INFORMATIEMODEL	OVERREDINGSMODEL	INTERMEDIAIR MODEL	REFLECTIEF MODEL
Focus	Adequate verspreiding van informatie	Adequate profilering van de plannen / besluiten	Adequate ondersteuning van de besluitvorming	Interne reflectie op frames in de organisationele openbaarheid
Interventiestrategie	Bekend maken van beslissingen	Overreden van doelgroepen	Interactie tussen stakeholders en management	Monitoring en analyse van vigerende frames
Kenmerkende tactiek	Middelen produceren	Regie over alle uitingen	Regie van de dialoog in de strategische besluitvorming	Strategisch advies voor adequate respons op gevonden frames
Indicator van succes	Herinnering / media-aandacht	Imago van doelgroepen	Vertrouwen van stakeholders	Publieke legitimatie

Zie ik het goed, dan gaat het hier om een belangrijke kern van de schurende verhouding tussen de overheid en de samenleving. De overheid wil een andere overheid. De samenleving wil een andere overheid. De samenleving wil een andere samenleving. En dat wil de overheid ook. Alles en iedereen wil veranderen. Wat nog ontbreekt is een goed gesprek. Dat is dus gewoon communicatie. Het zoeken naar frames in de samenleving en in het beleid, is de zoektocht naar wat ons – overheid en samenleving – echt beweegt. Als dat gesprek op gang komt, dan gaat de samenleving bewegen en meedoen. Veel meer nog dan nu. En de overheid ook. Veel meer nog dan nu.

Drs. T. (Tom) van Dijk is directeur Beleidsonderzoek bij Intomart Gfk.