

PLATFORM

2006

6

RVD-Communicatiereeks

- > Bouwsteen voor beleid
- > Van cijfers naar conclusies
- > Communicatieve rol van onderzoek

DE VINGER AAN DE PUBLIEKE POLS

Zonder samenwerking is onderzoek zinloos

De tijd dat communicatie en onderzoek twee gescheiden werelden waren ligt ver achter ons. Want hoewel het natuurlijk twee verschillende professies zijn met ieder hun eigen vakdeskundigheid, merk je dat beiden elkaar nodig hebben als we daadwerkelijk communicatie in het hart van beleid willen brengen. Omgevingsonderzoek geeft meer inzicht in belevingen en meningen van burgers en dat is essentieel om in je beleid en communicatie goed in te kunnen spelen op wat er leeft in de maatschappij. Gericht onderzoek levert gerichte communicatie op.

De rijksoverheid beschikt over een heel scala aan algemene onderzoeksinstrumenten. Deze vorm van onderzoek is signalerend van aard en haalt 'de buitenwereld binnen'. Het maakt inzichtelijk hoe het publiek beleidsonderwerpen beleeft en kan als instrument worden ingezet om veronachtzaamde thema's op te sporen en om richting te geven aan toekomstig beleid en de communicatie daarover.

Algemeen wil echter niet zeggen ongericht. De kritiek op dergelijke vormen van publieksonderzoek is dat het zo algemeen is dat er nauwelijks conclusies uit kunnen worden getrokken. Die lessen hebben we ook geleerd bij de Belevingsmonitor. Maar laten we het kind niet met het badwater weggooien. Door vooraf goed over de vraag na te denken 'wat wil ik met de onderzoeksresultaten' zou er meer focus kunnen worden aangebracht in publieksonderzoek. Binnen het kabinet kan er vervolgens op basis van de onderzoeksresultaten gesproken worden over de verworven inzichten. Soms zijn de uitkomsten een bevestiging van de ingeslagen weg en eerdere inzichten en soms

leidt het tot andere keuzes, een andere aanpak of vervolgonderzoek. En wanneer er gekozen wordt om een andere route te volgen dan de uitkomsten van onderzoek suggereren, bijvoorbeeld omdat daar bepaalde politieke keuzes aan ten grondslag liggen, dan heb je natuurlijk wat uit te leggen. Dan zal je extra communicatie-inspanningen moeten verrichten. Publieksonderzoek vormt een prima basis voor (politieke) discussie over bovengenoemde punten en geeft richting aan eventueel vervolgonderzoek.

En wat moeten de ministeries dan doen met omgevingsonderzoek? Wat mij betreft ligt daar het accent op onderzoek ten behoeve van specifieke beleidsdossiers. Onderzoek dat direct gerelateerd is aan de beleidsprioriteiten en -thema's van een ministerie (of gemeente of provincie in het geval van medeoverheden). In dit proces komen communicatie, onderzoek en beleid elkaar tegen. Sterker nog: als dat niet het geval is zal er te weinig meerwaarde uit het omgevingsonderzoek worden gehaald. Niet beleid of communicatie of onderzoek neemt het initiatief tot omgevingsonderzoek: ze zijn allemaal aan zet. Zonder echte coproductie is het weinig zinvol om omgevingsonderzoek uit te voeren. Dat leidt tot resultaten waar uiteindelijk niemand iets mee kan; het geeft antwoord op vragen die niemand heeft gesteld. Op dit punt is er nog wel eens sprake van een competentiestrijd. Van wie is omgevingsonderzoek nu eigenlijk? Wie neemt hiertoe het initiatief? Wat mij betreft mag die discussie worden beëindigd en gaat het er vooral om dat wanneer er een onderzoeksbehoefte ontstaat,

de verschillende disciplines elkaar blindelings weten te vinden.

Het meest lastige, zo blijkt ook uit diverse artikelen in deze uitgave, is het doorvertalen van onderzoeksresultaten naar concrete acties of beleidswijzigingen. Ik zie daarin een belangrijke taak voor communicatieprofessionals weggelegd. Onderzoeksresultaten gaan pas leven als er een gesprek over kan worden gevoerd. En dan niet alleen bij het uitkomen van het rapport. Het blijven agenderen van de onderzoeksresultaten en het zichtbaar maken van de concrete (communicatie-) acties die op basis daarvan genomen zijn, is ook en vooral een communicatieopgave. Sommige ministeries

zijn daar verder mee dan andere. Zo slaagt het ene ministerie er wel in om de resultaten van publieksonderzoek door te vertalen richting beleid, terwijl het andere daar nog moeite mee heeft. Het vergroten van onderzoekskennis bij communicatieprofessionals is daarbij zeer behulpzaam. Het is tijd om daar in te investeren zonder dat de eerder genoemde vakdeskundigheid geweld wordt aangedaan. Deze uitgave van Platform is wat dat betreft een waardevolle stap in de goede richting.

Henk Brons

*Plaatsvervangend directeur-generaal
Rijksvoorlichtingsdienst*

De tijd dat communicatieonderzoek zich beperkte tot het pretesten van een campagnespotje of folder is voorbij. Inmiddels wordt onderkend dat allerlei vormen van onderzoek, of het nu gaat om grootschalig opinieonderzoek of kleinschalige focusgroepen, van belang zijn om te weten hoe de samenleving aankijkt tegen beleid, welke belevingen er zijn en hoe er gepraat wordt over een onderwerp. Bovendien is dit soort informatie cruciaal om de communicatie in een beleidstraject goed vorm te geven. Kortom: de buitenwereld moet worden binnengehaald. Onderzoek levert kennis op die ingezet kan worden voor het bepalen of bijsturen van beleidsinhoud en de communicatiestrategie. Inhoud en strategie ontmoeten elkaar dus vroeg in het beleidsproces: in het hart van beleid.

Wat is 'publieksonderzoek'?

Onderzoek binnen de overheid kent vele verschijningsvormen. Wij hebben ervoor gekozen deze *Platform* toe te spitsen op 'publieksonderzoek'. Dat wil zeggen: de vele onderzoeksvormen die zich richten op het leren kennen van (delen van) het algemeen Nederlands publiek. Daarbij kunt u denken aan langlopend onderzoek (de zogenaamde 'monitors') of eenmalig onderzoek. Aan doelgroeponderzoek (van kwantitatieve enquêtes tot kwalitatieve focusgroepen), media-analyse, maar ook opinieonderzoek ('polls') of het testen van communicatiemateriaal onder specifieke doelgroepen (pretests van concepten of uitingen). Deze *Platform* gaat dus niet over beleidsonderzoek, waarin allerlei technische factoren onder de loep genomen worden.

De reden van deze keuze is dat het met name publieksonderzoek is, dat ingezet wordt in het communicatief beleid maken; het maakt inzichtelijk wat mensen drijft en bezighoudt. Dit soort onderzoek brengt de communicatieve aspecten van beleid al snel boven water.

Weerbarstige praktijk

Departementen investeren steeds meer in omgevingsonderzoek. In *Platform* vindt u een aantal mooie voorbeelden hiervan (in 'Uit de praktijk'). Een aantal ministeries heeft een eigen langlopende monitor, om de trends in hun beleidsveld over langere termijn te kunnen volgen. Andere ministeries investeren in het professionaliseren van omgevingsonderzoek, bijvoorbeeld door er een aparte unit voor in te richten. Ook media-analyse krijgt steeds meer professionele aandacht. En er zijn innovatieve voorbeelden van het terugkoppelen van de onderzoekresultaten aan de organisatie, aan de gebruikers dus. Bulletins bijvoorbeeld, waarin de resultaten uit verschillende soorten onderzoek gebundeld worden.

Het enthousiasme is er, maar de praktijk blijkt soms weerbarstig. Onderzoeksresultaten belanden meer dan eens in de spreekwoordelijke la en krijgen geen zichtbare vertaling in beleid- of communicatiekeuzes. Hoe komt dat? Allereerst wordt omgevingsonderzoek niet door alle beleidsmakers toegejuicht. Het wordt soms als dwingend ervaren: de onderzoeksresultaten bepalen blijkbaar in welke richting het beleid zich ontwikkelt? Ook kost onderzoek tijd en geld en lijkt het soms alleen maar een bevestiging op te leveren van dingen die we toch al wisten. Niet echt een stimulans om daarna

nog een keer een onderzoek uit te voeren. Ten derde is onderzoek weerbarstig. Wat doe je met onderzoeksresultaten die op dat moment even niet handig uitkomen, bijvoorbeeld om politieke of beleidsinhoudelijke redenen? Deze en andere argumenten – toegelicht in onder andere het artikel van Will Tiemeijer – kunnen beleidsmakers er van weerhouden om grootschalig of kleinschalig onderzoek uit te voeren. Tenslotte wordt er ook onderzoek uitgevoerd waarbij geen enkele betrokkenheid vanuit de communicatiedirectie is. Jammer, want juist deze directie kan helpen de omgevingsignalen aan andere signalen te koppelen en te helpen duiden.

Effectief onderzoek: hoe?

De kloof tussen ambities en de dagelijkse praktijk maakt, dat we in deze *Platform* de volgende vraag centraal stellen: hoe kan publieksonderzoek optimaal ingezet worden voor beleid én communicatie?

Het antwoord op die vraag is lastig, maar draait in ieder geval om de volgende drie aspecten:

- bruikbaarheid van onderzoek: duidelijke vraagstelling;
- samenwerking tussen de spelers: onderzoek, beleid en communicatie;
- de individuele ambtenaar: de nieuwsgierige analyticus.

We geven de inzichten in deze aspecten hieronder kort weer.

Bruikbaarheid van onderzoek: duidelijke vraagstelling

Het lijkt een open deur, maar toch: goed onderzoek geeft antwoord op een vraag. Zonder een goede vraagstelling wordt onderzoek een antwoord op zoek naar een vraag. Waarvoor wil de gebruiker van onderzoek het onderzoek gebruiken? Is het onderzoek vooral toetsend, of juist verkennend? Kijken we vooruit of achteruit?

Een juiste vraagstelling is cruciaal voor het bepalen van een passende onderzoeksopzet. Én onmisbaar voor een goede rapportage (zie het artikel van Jeanine Mies).

De vraagstelling is afhankelijk van de gebruiker van het onderzoek. De gebruikers zijn, denkend vanuit het perspectief van de communicatieve overheid, in grofweg vier domeinen te verdelen. Deze vier domeinen hebben alle een eigen dynamiek en een eigen onderzoeksbehoefte, zo betogen onder andere Birgit Dewez en Illya Soffer. In elk van deze domeinen staan dus andere methoden en technieken centraal:

- informatie voor de organisatie (deze omvat alle andere domeinen);
- informatie voor het politiek-bestuurlijke;
- informatie voor beleidsontwikkeling;
- informatie voor beleidsuitvoering.

Volgens Dewez en Soffer dragen ze allemaal bij aan het mogelijk maken van een communicatiever overheid. Beleidsmedewerkers bij de rijksoverheid werken voor een groot deel binnen het derde en deels binnen het vierde domein, dus hier is samenwerking tussen beleid en communicatie essentieel.

Samenspel: onderzoek, beleid en communicatie

Effectief onderzoek vraagt effectief samenspel tussen een aantal spelers: diegenen die het onderzoek uitvoeren (onderzoekers) en de gebruikers (communicatie- en beleidsmedewerkers). Uit deze *Platform* blijkt, dat alle drie de spelers moeten wennen aan de eisen die het effectief inzetten van publieksonderzoek stelt.

De onderzoeker – Onderzoekers, of die nu intern of extern bij een onderzoeksbureau werken, kunnen zich niet meer veroorloven het rapport af te leveren zonder zich om het gebruik te bekommeren – als dit al ooit zo geweest is. Dat begint bij het zoeken naar de juiste onderzoeksvraag en het kiezen van de goede onderzoeksopzet, maar eindigt niet bij het opleveren van het rapport. In zijn artikel daagt Paul Schnabel onderzoekers uit zich te verdie-

pen in het beleidsdomein en heldere conclusies te trekken, die soms grenzen aan adviezen. Een brug te ver? Misschien, maar onontbeerlijk voor het vertalen van onderzoekresultaten in conclusies voor de praktijk.

De beleidsmedewerker – We stipten het hierboven al even aan; bij veel beleidsmedewerkers kan publieksonderzoek nog rekenen op scepsis. Maar bij een aantal ook niet. Het doen uitvoeren van publieksonderzoek betekent niet, dat je je oren laat hangen naar de uitkomsten. Publieksonderzoek is niet meer dan, maar ook niet minder dan één bouwsteen in het fundament van kennis en inzichten, waarop je een beleidskeuze bouwt. Dit inzicht – én een betere kennis van de mogelijkheden van publieksonderzoek – kan de koudwatervrees wegnemen.

De communicatiemedewerker – Bij het effectief toepassen van omgevingsonderzoek is een belangrijke rol voor de communicatiediscipline weggelegd. Communicatieafdelingen kunnen een verbindende rol tussen de beleidsmaker en onderzoeker vervullen. Vaak zijn zij het, die beleidsdirecties attenderen op de mogelijkheden van omgevingsonderzoek en die functioneren als (gedelegeerd) opdrachtgever aan onderzoekers. Het stellen van de juiste onderzoeksvraag is dan (ook) hun rol. Andersom spelen zij een sleutelrol in het vertalen van onderzoeksresultaten in bruikbare communicatieadviezen voor de beleidsmedewerker.

Communicatiemedewerkers kunnen de onderzoeksresultaten ‘verrijken’ door ze te koppelen aan andere informatiebronnen, zoals media-analyses en burgerbrieven. Speciale aandacht moet daarbij worden besteed aan informatiebronnen die buiten de deur al beschikbaar zijn, bijvoorbeeld van grote onderzoeksinstituten zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Nationale ombudsman, het Centraal Planbureau enzovoort. Bij een goede omgevingsanalyse komen deze partijen vanzelf in beeld.

En ook het communiceren en doorvertalen van onderzoeksresultaten binnen de organisatie zou een taak voor communicatiemensen kunnen zijn. Het is inmiddels duidelijk dat daar waar er zo’n samenwerking tot stand is gekomen, er veelbelovende resultaten worden behaald, zoals een goede issue-monitor en het permanent en vindbaar ontsluiten van onderzoeksresultaten voor de hele organisatie via intranet.

Helaas staan communicatieprofessionals niet altijd vooraan als het om de inzet van onderzoek in het beleidsproces gaat. Er is een duidelijke behoefte aan meer onderzoekskennis bij communicatiemensen, zodat ze hun adviesrol in het hart van beleid kunnen versterken inclusief de inzet van onderzoek daarbij.

De nieuwsgierige analytische ambtenaar

En daar zit u dan – het praktische onderzoeksrapport voor uw neus. Rijk gevuld met feiten en cijfers, maar wat moet u ermee? Hoe kan u niet alleen het rapport bekijken, maar ook zien wat het voor uw werk betekent?

Het vertalen van gegevens naar inzichten is ongelooflijk moeilijk. Voor alle spelers in het onderzoeksspel. Hoe de duiding van onderzoek precies verloopt is lastig te zeggen. Maar één ding is zeker, zo betoogt ook Roelf Middel. Het vraagt van ambtenaren dat zij buiten de kaders durven kijken. Buiten de kaders van het eigen beleidsdomein. Opdat zij de grote lijnen en onderstromen in de publieke meningsvorming – die zich over alle beleidsonderwerpen uitstrekt – gaan opmerken. En de ogen en oren echt opzetten voor ‘wat er speelt’.

Maar ook: kijken buiten de kaders van de eigen discipline. Onderzoekers verdiepen zich in de beleidsinhoud en gaan adviseren. Communicatieprofessionals worden meer van de cijfers, in plaats van puur van het proces. En beleidsmedewerkers gaan eens op de stoel van de communicatieprofessional zitten, en wonen eens een focusgroep bij.

Het buiten de eigen kaders treden, wekt nieuwsgierigheid en creativiteit; de voor-

waarden voor het toepassen van inzichten uit onderzoek.

Leeswijzer

Platform bestaat uit drie onderdelen: CASUS, DEBAT en PRAKTIJK.

- In CASUS wordt het ‘Bericht van Buiten’ van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder de loep genomen. De ervaring leert dat het hebben van een issuemonitor nog niet betekent dat er al sprake is van issuemanagement. Maar de eerste stappen in die richting zijn gezet.
- In DEBAT wordt ingegaan op de zin en onzin van opiniepeilingen. Will Tiemeijer (auteur van het proefschrift ‘Het geheim van de burger’) laat zich kritisch uit over deze vorm van onderzoek. Wat zeggen de resultaten nu werkelijk en hoe bepalend is de manier van onderzoek doen voor de uitkomsten? Paul Schnabel (directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau) daagt onderzoekers uit zich te verdiepen in het beleidsdomein. Roelf Middel (onder andere oud-lector Overheidscommunicatie) stelt dat onderzoek waardevol is, mits de communicatieprofessional zelf aan ‘communicatievinding’ doet. Birgit Dewez en Illya Soffer (respectievelijk plaatsvervangend directeur en senior adviseur Communicatie) gaan in op de verschillende onderzoeksdomeinen en staan stil bij het nut van onderzoek in het hart van beleid. Tenslotte spreken in een rondetafelgesprek ambtenaren en deskundigen van buiten en binnen de overheid met elkaar over de vraag of onderzoek zinvol is bij beleidsontwikkeling en hoe onderzoek het beste kan worden opgezet en toegepast.
- In PRAKTIJK starten we met een artikel waarmee de onderzoekskennis snel kan

worden opgeschreefd. Marc Arnold (onderzoeksadviseur, RVD/Dienst Publiek en Communicatie) zet de verschillende vormen van onderzoek op een rijtje en laat nieuwe trends en ontwikkelingen in het onderzoeksdomein zien, met daarbij aandacht voor de rol die communicatiemensen hierbij kunnen vervullen. Jeanine Mies (marktonderzoeker en tekstschrijver) geeft handige tips om onderzoeksrapporten op hun waarde te kunnen schatten om er vervolgens actie op te ondernemen. En daarnaast nog vier verhalen ‘Uit de praktijk’ die laten zien tot welke resultaten de inzet van onderzoek hebben geleid en hoe de weg naar die resultaten is verlopen.

Verbinden

De overheid moet de vinger aan de publieke pols houden. Publieksonderzoek is daarvoor een belangrijk instrument: het is een manier om maatschappelijke spanningsvelden, overeenstemming, gewenste bijstellingen en politieke haalbaarheid in beeld te brengen. Er moet vooraf goed worden nagedacht over welk onderzoeksinstrument wordt ingezet voor welk dilemma, zodat er aan het einde van de rit onderzoeksresultaten liggen die antwoorden geven op vooraf gestelde vragen. Communicatie kan hier, als verbinder tussen de verschillende domeinen, een rol bij vervullen. Betere samenwerking tussen communicatie, onderzoek en beleid helpt hier bij. En deze uitgave wellicht ook.

De redactie

Platform komt tot stand onder redactie van de Academie voor Overheidscommunicatie, onderdeel van de Dienst Publiek en Communicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst.

Inhoud

11

CASUS

12

De voelhoorns uit

Van losse antennes naar één issuemonitor

> *Marcela Kruger*

Sinds het verschijnen van Bericht van Buiten weten beleidsmedewerkers Communicatie te vinden met een verzoek om belevingsonderzoek onder burgers

19

DEBAT

20

Naar een communicatieve overheid...

Onderzoek als voorwaarde

> *Birgit Dewez en Illya Soffer*

Communicatie in het hart van beleid gaat meer over het beleid dan over de communicatie

26

(Minder) Vragen naar de bekende weg

De zin en onzin van opinieonderzoek

> *Will Tiemeijer*

Wat uit voorlichtingsperspectief wenselijk kan zijn, kan vanuit een ander – politiek, beleidsmatig of algemeen maatschappelijk – perspectief onwenselijk zijn

33

De schone taak van de onderzoeker

Hoe is publieksonderzoek effectief in te zetten?

> *Paul Schnabel*

Onderzoek kan een sterk reinigend effect hebben op de maatschappelijke discussie

38

Tussen weten en kunnen

Publieksonderzoek en de professional

> *Roelf Middel*

Ga zelf op onderzoek uit. Daar zijn talloze vormen voor te vinden

44 **RONDETAFLGESPREEK**
Over opiniepeilers en beleidspijlers

Zonder onderzoek leert de overheid de beleving van de burger niet goed kennen < Erica Slump

Opinieonderzoek mag niet de enige pijler zijn voor beleid en communicatie < Paul Huijts

Onderzoek moet verrijkt worden door de communicatiediscipline < Jenneke de Sain

Onderzoeksrapportages hebben een bijsluiter nodig, die zegt wat je ermee kunt doen < Maarten Schermer Voest

De overheid moet minder onderzoek doen en meer onderzoekers aantrekken < Tom van Dijk

49 **PRAKTIJK**

50 **Onderzoeken met effect**
Wat iedereen over onderzoek moet weten
> Marc Arnold

59 **De spreekwoordelijke la**
Hoe krijgen onderzoeksrapporten impact?
> Jeanine Mies

65 *Issuemonitor: Het volgen van de publieke agenda vraagt een open kwalitatieve aanpak*
> Ministerie van Justitie

69 *Media-analyse: Van 'waan van de dag' naar 'waan van de maand'*
> Ministerie van VROM

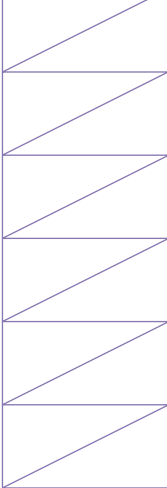
73 *Campagne-onderzoek: Inzicht in kennis, weerstanden en informatiebehoefte ten aanzien van de nieuwe zorgverzekering*
> Ministerie van VWS

77 *Doelgroepenonderzoek: Maak euro's van uw guldens. Hoeveel Nederlanders willen dat eigenlijk?*
> Ministerie van Financiën

81 *English summary*

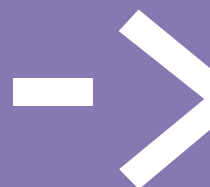
84 *Verder lezen?*

86 *Colofon*



Omgevingsgericht werken staat hoog op de agenda bij verschillende ministeries. Omgevingsonderzoek kan daar behulpzaam bij zijn; via onderzoek wordt de (beleids) omgeving in kaart gebracht. Maar wat gebeurt er vervolgens met de resultaten? Bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is inmiddels al veel ervaring opgedaan met Bericht van Buiten. Maar hoe zorg je er voor dat een Bericht van Buiten ook leidt tot veranderingen binnen?

CASUS



DE VOELHOORNS UIT

Van losse antennes naar
één issuemonitor

DOOR MARCELA KRUGER

In 2001 heeft de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie gewaarschuwd voor een dreigende kloof tussen de overheid en het publiek. Uit de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in de jaren daarna (denk bijvoorbeeld aan de verkiezingen in mei 2002) bleek dat die kloof inmiddels fors was. ‘De overheid weet niet wat er in de samenleving leeft, of trekt zich daar niets van aan’, was een veelgehoorde klacht. Politici en ambtenaren gingen met man en macht aan het werk om de kloof enigszins te overbruggen en ontwikkelden daarvoor instrumenten die het beeld en geluid van buiten naar binnen brengen. Anno 2006 komen de geluiden wel binnen bij veel ministeries, maar wat te doen met al die signalen?

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) realiseert zich al jaren dat het beleid van het departement alle mensenlevens, huishoudens en organisaties raakt. In een ver verleden, al vóór het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, zijn de eerste antennes ontwikkeld om te volgen hoe het beleid in de samenleving landt. Publieksvoorlichting maakte al wekelijks een samenvatting van vragen en reacties die bij het ministerie binnenkwamen en Persvoorlichting ging in haar wekelijkse media-analyse in op de berichtgeving over zaken die het beleidsterrein van SZW aangingen. Diverse informatiebronnen waren dus al los van elkaar beschikbaar. Maar SZW wilde nóg een stap verder: niet alleen kijken naar het beeld in de media en reacties die op het ministerie binnenkwamen, maar ook meer accent op het burgerperspectief leggen. Wat denkt en voelt de burger bij issues van het SZW-beleid? Wat gebeurt er buiten? Een eigen issuemonitor leek uitkomst te bieden.

Steun van hoger hand

De plannen van de directie Communicatie om een eigen issuemonitor te starten, sloten naadloos aan bij de plannen van de SZW-leiding. In september 2004 heeft secretaris-generaal Maarten Ruys een belangrijke ambitie van de organisatie met de medewerkers gedeeld. In zijn brief getiteld *Investeren in onze werkwijze: een kwestie van doen* heeft hij allen uitgenodigd de departementale werkwijze gezamenlijk een nieuwe impuls te geven en de omgeving nog meer dan voorheen bij het werk te betrekken. Vanuit de top van het ministerie kreeg de issuemonitor die in ontwikkeling was dan ook steun. In het najaar van 2004 ging de issuemonitor van start als een pilot. Vanaf 2005 beschikt het ministerie over een structurele issuemonitor.

“We moeten ons werk doen met een scherp oog voor wat er in de samenleving speelt en met een goede politieke antenne. (...) Toen ik hier begin jaren tachtig als beleidsmedewerker werkte, heb ik me eerlijk gezegd niet gerealiseerd dat mijn bijdrage, die bestond uit het werken aan sociale zekerheidswetgeving, niet alleen bescherming, maar ook beperking inhield voor de burger. Ik gun ons dat we (...) nadenken over het waarom van ons werk, dat we weten wat er speelt en signalen opvangen, dat we open staan voor kennis van buiten voordat we over eigen oplossingen gaan nadenken, dat we beseffen hoe anderen naar ons kijken en dat we verbinding houden met de levende werkelijkheid die we soms uit het oog dreigen te verliezen, omdat we zo druk zijn met onze actielijsten, rapportages en notities. Dat alles is voor mij ‘van buiten naar binnen werken.’”

Het ultieme doel: issuemanagement

Bij de ontwikkeling van de issue-monitor hebben we ons een aantal doelen gesteld. Een algemeen doel van de monitor was het omgevingsbewustzijn van de medewerkers versterken. Een meer concreet doel was dat het instrument op termijn moest leiden tot issuemanagement; het daadwerkelijk beheren en *managen* van de issues op basis van de monitorresultaten. De periodieke blik naar buiten moest informatie verschaffen over de manier waarop het publiek, de stakeholders en de media tegen het beleid van het departement aankijken en hoe ze elkaar beïnvloeden. Door deze antenne regelmatig naar buiten te richten zou SZW vroegtijdig kunnen anticiperen op opgevangen signalen en daar ook naar handelen. Issuemanagement is er niet van de ene op de andere dag. We zijn ons er altijd van bewust geweest dat issuemanagement geleidelijk aan moet groeien en zich moet ontwikkelen, in samenspraak met de politieke en ambtelijke top, de beleidsdirecties en communicatie.

Op basis van de issue-monitor kunnen zij bepalen of gebrekkige informatievoorziening of misvattingen draagvlak voor beleid in de weg staan

Een instrument met veel gebruikers

Vanaf het begin was het uitgangspunt dat de issue-monitor diverse doelgroepen moest bedienen. In de praktijk blijkt ook het nut voor de verschillende doelgroepen. Zo kunnen beleidsmedewerkers de informatie gebruiken om een beter en completer zicht te krijgen op de relevantie van hun werk en kunnen zij deze kennis in hun werkzaamheden toepassen. De ambtelijke top krijgt zicht op de beleving en de rol van diverse betrokken partijen en de bewindslieden zien hoe burgers en belanghebbenden het beleid beleven. En niet in de laatste plaats levert de issue-monitor bruikbare informatie op voor communicatieadviseurs, woordvoerders en persvoorlichters: ze krijgen antwoord op de vraag of communicatie kan bijdragen aan het wegnemen van problemen door meer uitleg te geven. Op basis van de issue-monitor kunnen zij bepalen of gebrekkige informatievoorziening of misvattingen draagvlak voor beleid in de weg staan. Kortom, de issue-monitor zien we als een belangrijke faciliteit voor de medewerkers in diverse functies om omgevingsbewust te werken.

Wat is het geworden?

Er is gekozen voor een monitor, omdat we niet alleen willen weten wát er leeft, maar juist ook ontwikkelingen willen volgen. Wat zijn de oorzaken van eventuele verschuivingen in de publieke opinie en welke factoren en actoren zijn hierop van invloed? Bij de keuze voor de thema's voor de monitor stonden vanzelfsprekend de beleidsprioriteiten van SZW (sociale zekerheid, werkgelegenheid, koopkracht en combineren van arbeid en zorg) centraal. Doordat die thema's in elke meting terugkomen, zijn we in staat ontwikkelingen en verschuivingen in de aandacht en waardering te volgen. Daarnaast is er bij elke meting ruimte voor enkele onderwerpen die in de desbetreffende periode in de belangstelling staan. Aan de bestaande informatiebronnen (media-analyse en rapportage van Publieksinformatie) hebben we een nieuwe toegevoegd: een periodiek opinieonderzoek. Verder betrekken we onderzoek van andere organisaties bij de issue-monitor.

Door alle bronnen samen te voegen, zijn we in staat de belangrijkste ontwikkelingen in de media en bij het publiek te volgen. Een en ander wordt samengevat in Bericht van Buiten, een intern periodiek dat alle SZW'ers vier keer per jaar in hun postvakje vinden.

Wel conclusies, geen aanbevelingen

De analyse in Bericht van Buiten wordt afgesloten met conclusies per thema. We hebben er bewust voor gekozen om in de uitgave geen aanbevelingen te formuleren. De reden daarvoor is dat de issue-monitor voor een overgroot deel een product is van de directie Communicatie. Beleidsdirecties zijn erbij betrokken door onderwerpen in te brengen en we gaan ervan uit dat de beleidsmakers de resultaten zelf bij hun werk betrekken. De bewindslieden en de ambtelijke top ontvangen met elke nieuwe editie van Bericht van Buiten een brief met hoofdpunten uit het onderzoek. Bij aandachtspunten waarvoor communicatie een oplossing kan bieden, wordt ook vermeld welke acties we ondernemen en welke effecten we daarvan verwachten.

Sinds het verschijnen van Bericht van Buiten weten beleidsmedewerkers Communicatie te vinden met een verzoek om belevingsonderzoek onder burgers

Een belangrijk neveneffect: de olievlek

Een welkom bijeffect van de monitor is zijn inspirerende werking. Sinds het verschijnen van Bericht van Buiten weten beleidsmedewerkers Communicatie te vinden met een verzoek om belevingsonderzoek onder de burgers. Steeds vaker gaat het om een vroege verkenning van hoe de doelgroepen over een bepaald beleids-onderwerp denken, voordat de beleidsontwikkeling begint. Zo vroeg de directie Algemene Sociaal Economische Aangelegenheden (ASEA) ondersteuning toen zij op zoek was naar opvattingen en voorkeuren van Nederlanders op het gebied van sociale zekerheid. De informatie was gewenst om resultaten van een brede literatuurstudie beter te kunnen duiden. Onderzoek in focusgroepen bleek het juiste instrument om de informatie te verschaffen.

WAAROM PRATEN MET MENSEN?

De verantwoordelijke beleidsmedewerker, Lennart Janssens van ASEA vat zijn ervaringen als volgt samen. “Bij de voorbereiding van de kabinetsnotitie Ontwikkelingen en keuzes in het stelsel van werk en inkomen (OKWI) hadden we onder andere behoefte aan een beeld van de opvattingen van Nederlanders over het stelsel van werk en inkomen. De notitie moest het debat over de toekomst van het stelsel in gang zetten. Daarbij moest ook de behoefte aan sociale zekerheid in kaart worden gebracht. Natuurlijk was er al veel materiaal beschikbaar. Voornamelijk van het SCP. Het nadeel hiervan, en van andere bronnen, was dat er veel eendimensionale vragen werden gesteld: ‘Wat vindt u van uitkeringen, moeten die omhoog, gelijk blijven of omlaag?’ Beantwoording daarvan geeft wel enig inzicht, maar laat niet zien wat de afweging is. Wij wilden juist weten op welke manieren mensen dachten. Op welke manier ze tot hun antwoord kwamen. Dachten mensen bijvoorbeeld na over rechten en plichten in een stelsel met uitkeringen? Dat zijn belangrijke onderwerpen bij de gedachtevorming over een stelsel dat zekerheid biedt en tegelijk probeert te activeren. Als je zulke abstracte onderwerpen wilt bespreken, zal je eerst een kader moeten hebben. Dit

zijn geen onderwerpen die je met succes in een enquête kan opnemen. Vandaar de gesprekken. De gespreksleider was in staat – soms met concrete voorbeelden, dan weer met een iets abstracter overzicht – te laten zien in welke ‘wereld’ zulke afwegingen spelen. Meestal de wereld van beleidsmakers en economen. De gesprekken kwamen vaak langzaam op gang. Maar dan zag je, vanuit de kamer ernaast via een monitor, dat mensen plotseling begrepen waar het over ging. Welke afwegingen meespeelden. Ze werden dan als het ware gegrepen en bleken vaak zeer heldere ideeën en opvattingen te hebben over het onderwerp. En daar ging het ons om.”

De acht groepsgesprekken die Communicatie en ASEA samen hebben georganiseerd, hebben waardevolle informatie opgeleverd die in het hele verhaal geïntegreerd werd. Een van de conclusies was dat Nederland behoefte heeft aan een eigen model voor sociale zekerheid dat rekening houdt met de Nederlandse omstandigheden en voorkeuren. Om het burgerperspectief te accentueren, zijn de bevindingen uit de focusgroepen in de kabinetsnotitie expliciet vermeld.

Positieve resultaten...

SZW heeft nu ruim anderhalf jaar een issuemonitor. We hebben al genoeg ervaring opgedaan om terug te kijken naar onze oorspronkelijke verwachtingen en wat ervan terecht is gekomen.

Een instrument om te meten hoe het met de waardering voor het beleid van SZW in de samenleving staat, is een feit. Dat was een van de doelen die we ons hebben gesteld. Uit reacties van de bewindslieden, beleidsambtenaren en collega's van Communicatie kunnen we ook opmaken dat de monitor bijdraagt aan het omgevingsbewustzijn op het ministerie. Dat doel hadden we ook voor ogen. De reacties op het Bericht van Buiten zijn dan ook heel positief. Zowel de medewerkers als de bewindslieden zijn het erover eens dat het nodig is ons een spiegel voor te houden of ons werk de gewenste impact heeft.

...maar wat doen we er mee?

We merken dat Bericht van Buiten breed gelezen wordt, maar het is niet bekend of en op welke manier de beleidsdirecties de resultaten bij hun werk daadwerkelijk betrekken. Soms krijgen we te horen dat de uitkomsten vooral *nice to know* zijn. Onbekend is of ze aanleiding zijn voor nader verdiepingsonderzoek door de beleidsmakers.

Hoewel we bij de keuze van onderwerpen ruimte bieden aan beleidsdirecties, maken zij daar slechts incidenteel gebruik van

Hoewel we bij de keuze van de onderwerpen ruimte bieden aan de beleidsdirecties, maken zij daar slechts incidenteel gebruik van. Wat dat betreft, is de issuemonitor in het tweede jaar van zijn bestaan nog steeds meer van Communicatie dan van (heel) SZW. Er is nog nauwelijks sprake van issuemanagement aan de kant van het beleid en in de ontwikkeling daarvan zien we dan ook onze volgende uitdaging: samen met de beleidsdirecties en de leiding van het departement een werkwijze vinden die het mogelijk maakt dat de uitkomsten van de issuemonitor tot acties leiden die ten goede komen aan het beleid voor de doelgroepen. Bij Communicatie hebben de resultaten al regelmatig tot concrete acties geleid. Er is op deze punten nog veel winst te behalen.

Pagina 65 < Meer over de issuemonitor van het ministerie van Justitie

Winst voor communicatie

De meerwaarde voor communicatie is evident: bij de directie worden de resultaten dankbaar gebruikt. Zo leiden de resultaten – wanneer het nodig blijkt – tot aanvullende voorlichtingsacties. Communicatieadviseurs gebruiken de verkregen kennis en cijfers geregeld bij de ontwikkeling van communicatiestrategie. De resultaten vormen bouwstenen bij het formuleren van kernboodschappen. Woordvoerders benutten de resultaten in hun advies aan de bewindsliden. Bovendien betrekken we de onderzoeksuitkomsten bij de ontwikkeling van de departementsbrede communicatiestrategie. De verkregen inzichten, maar ook concrete onderzoekscijfers, leveren een directe bijdrage aan een stevigere adviesrol richting beleidsdirecties en de departementale leiding.

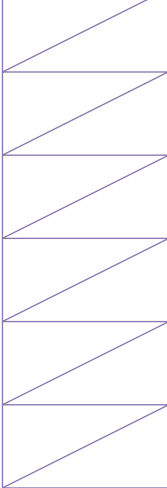
Naast de issuemonitor levert ook incidenteel onderzoek waardevolle informatie op voor communicatieadviseurs. Zo hebben de groepsgesprekken voor ASEA duidelijk gemaakt wat het publiek wel en niet weet van SZW-wet- en regelgeving en was het verhelderend om te horen vanuit welke context burgers naar het beleid en de uitvoering kijken. Al die kennis kan praktisch worden toegepast in strategische communicatie over onderwerpen die met sociale zekerheid te maken hebben.

Vervolgstappen

Om meer met de issuemonitor te bereiken, lijkt het wenselijk om de beleidsmakers er meer bij te betrekken. Op korte termijn gaan we met hen om de tafel zitten om

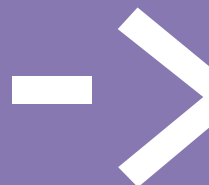
na te gaan wat ze met de resultaten van de issuemonitor doen en of zij aanvullende wensen en behoeften hebben ten aanzien van het instrument. Langzaam maar zeker moet de monitor meer voet aan de grond krijgen binnen het hele departement. De issuemonitor is zo niet alleen bedoeld om de beleving van het beleid te meten, maar kan wellicht ook een bijdrage leveren aan een betere samenwerking tussen communicatie en beleid. Op termijn kan er dan ook echt werk gemaakt worden van issuemanagement, ons ultieme doel.

Drs. M. (Marcela) Kruger-Kováčiková is senior communicatieadviseur bij de directie Communicatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



Communicatieafdelingen, onderzoeksafdelingen en beleidsafdelingen hebben allemaal een rol in het in kaart brengen van de (beleids)omgeving. Onderzoek is daarbij een belangrijk instrument. Maar wat is nu precies de rolverdeling tussen communicatie- en beleidsspecialisten? En wat gebeurt er concreet met de onderzoeksresultaten? Want met onderzoek alléén verandert de (beleids)wereld niet. Daar is meer voor nodig, zo blijkt uit de opiniërende artikelen in DEBAT.

DEBAT



NAAR EEN COMMUNICATIEVE OVERHEID...

Onderzoek als voorwaarde

DOOR BIRGIT DEWEZ EN ILLYA SOFFER

‘Communicatie in het hart van beleid’ is al bijna verworden tot toverspreuk in de speurtocht naar manieren om politiek en bestuur dichter bij de burger te brengen. Maar hoe werkt dat dan, wat wordt ermee bedoeld? En hoe zorg je als beleids- en communicatieprofessionals ervoor dat communicatie-inspanningen inderdaad bijdragen aan een communicatieve overheid, in navolging van de commissies Wallage en Wolffensperger? Inderdaad, door onderzoek beter te benutten.

Om te bevatten wat nu eigenlijk wordt bedoeld als wordt gesproken van communicatie in het hart van beleid, helpt het om eerst het begrip ‘communicatie’ strak te definiëren. De letterlijke betekenis van het woord communicatie is – vanuit het Latijn – ‘gemeenschappelijk maken’. Dus als het om beleid gaat: het van, voor en door ons allen maken hiervan. Verbinding, wederkerigheid, onderlinge afhankelijkheid en gemeenschappelijkheid zijn noodzakelijke ingrediënten voor communicatie. Informeren, reclameren, publiceren, multipliceren zijn in deze definitie dus eenzijdige (zendergedreven) inspanningen, die eventueel tot communicatie kunnen leiden, maar dit niet persé doen.

Een nieuwe verhouding tussen burger en staat

Voorheen was het in productie en uitvoering van beleid zo, dat de overheid ‘boven’ de mensen stond. De plicht om te informeren lag bij de staat en om geïnformeerd te zijn bij de burger. Maar zo werkt het al lang niet meer.

Dat de overheid meer moeite moet doen en beter moet communiceren om de relatie met de burger te creëren, behouden en/of herstellen is een besef waarvan veel ambtenaren inmiddels behoorlijk goed zijn doordrongen. Toch blijft één van de grootste misvattingen dat hiermee ook een communicatieve overheid is gegarandeerd. Veel te vaak is communicatie *in het hart* van beleid nog synoniem met communicatie *over* beleid. Er wordt ergens beleid voor gemaakt, beleidsmakers nemen een communicatieadviseur in de arm die dan vervolgens een communicatieplan maakt, in termen van doelgroepen, doelstellingen, media en middelen. Waarbij vooral dit laatste veel aandacht vraagt. Het goede nieuws is dat er in elk geval binnen de overheid steeds meer aandacht is voor de professionele inzet van communicatiemedia en -middelen rondom beleidsthema’s en projecten. Het slechte nieuws is dat het nog maar de vraag is of al dit ‘gecommuniceer’ ook daadwerkelijk leidt tot veranderingen, verbeteringen, vernieuwingen in de relatie tussen beleidsmakers

en hun -afnemers. Het beleid en de overheid communiceren dan wel, maar worden het beleid en de overheid daarmee ook communicatiever?

Communicatie in het hart van beleid gaat meer over het beleid dan over de communicatie

Communicatie in het hart van beleid

Een schoolvoorbeeld van hoe het toch nog anno 2006 kan gaan... Tijdens een interdepartementaal overleg spraken aanwezigen tevreden en enthousiast ('we zijn toch op de goede weg') over een nieuwe beleidsmaatregel. Een scala aan procedures voor de aanvraag van diverse vergunningen, was vervangen door één procedure. Iedereen die bij dit beleidsproces betrokken was geweest, was tevreden over het resultaat. Altijd goed wanneer beleid minder ingewikkeld en minder bureaucratisch gemaakt kan worden. Voor burgers veranderde door dit nieuwe beleid overigens nauwelijks iets, behalve dat vergunningsaanvragen iets langer zouden kunnen duren. "Ja", zo reageerde één van de aanwezigen, "dat moet wel even goed gecommuniceerd worden, maar daar hebben we communicatiedeskundigen voor, nietwaar". Maar vanuit onze definitie van communicatie – verbinden, vergemeenschappelijken, wederkerig maken, is hier natuurlijk volstrekt geen sprake van communicatie in het hart van het beleid. Conform Wallage en Wolffensperger gaat communicatie in het hart van beleid over het *MAKEN* van beleid *met kennis en inbegrip van wat er in de samenleving speelt*. Communicatie in het hart van beleid gaat in die zin ook meer over het beleid dan over de communicatie. Het gaat over beleid dat in overeenstemming en onderlinge afstemming en rekening houdend met de *stakeholders* tot stand is gekomen, en daardoor in zichzelf communicatief is. Het gaat dus niet om populair beleid te maken, beleid volgens de wens van de meerderheid, maar om diepgaand inzicht in de achtergronden, context en verschijningsvormen van beleidsdilemma's zodat nieuw geformuleerd of aangepast beleid ontstaat en in samenspraak hiermee kan worden ontwikkeld. In het bedrijfsleven is een product dat alleen met reclame verkocht kan blijven worden, uiteindelijk ten dode opgeschreven. Organisaties die aldoor moeten blijven reorganiseren om te kunnen blijven draaien, zijn dit feitelijk ook. Terwijl de grootste successen van deze moderne tijd vaak bewijzen dat echt goede producten zichzelf verkopen. En de meeste duurzaam succesvolle organisaties werken zodanig dat hun binnenwerelden constant met buitenwerelden in verbinding staan.

Communicatief beleid als 'zelflerend' beleid

Zoals gesteld gaat communicatief beleid dus eigenlijk niet over communicatie-beleid of sec over beleidscommunicatie. Het gaat vooral over de verbinding en samenwerking tussen beleidsmakers, *stakeholders* en andere beleidsontvangers bij het tot stand brengen en uiteindelijk ook het naar buiten brengen van beleid.

Er zijn natuurlijk mooie voorbeelden van trajecten waarin, met behulp van instrumenten uit bijvoorbeeld de interactieve beleidsvorming, wel degelijk beleid is (mede)ontwikkeld en getoetst in gemeenschappelijkheid met betrokkenen (bijvoorbeeld rondom de verbindingsscenario's voor de A6 en de A9). Toch is dit eerder de

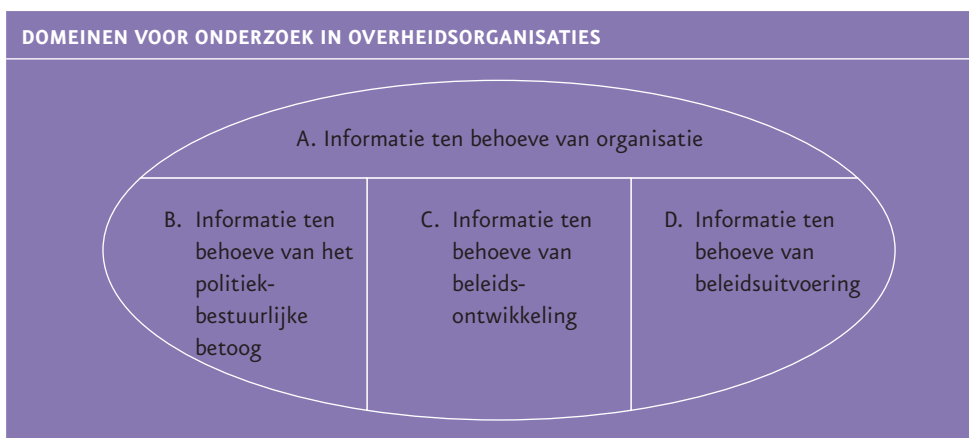
uitzondering dan de regel en moet geconstateerd worden dat het paradigma van communicatief beleid voor veel beleids- en communicatiefunctionarissen in de overheid nog zeer ver weg staat van de dominante 'zendergeoriënteerde' beleids- en informatiecultuur.

Communicatief beleid vraagt om te willen leren van de inzichten, ervaringen, beelden en signalen van stakeholders

Dit vraagt om een diepgaande (h)erkenning van het belang van gemeenschappelijkheid voor de legitimiteit en de stabiliteit van de 'staat'. Het vraagt tevens om te willen (blijven) leren van de inzichten, ervaringen, beelden, signalen van stakeholders (van experts tot gewone burgers) bij het toetsen, ontwikkelen, monitoren, evalueren van bestaand en nieuw beleid. Vormen van onderzoek naar hoe beleidsbetrokkenen denken, voelen en handelen met betrekking tot het beleidsonderwerp/probleem, zijn daarbij niet alleen bijzonder nuttig, maar vooral ook noodzakelijk.

Domeinen van onderzoek als hulpmiddel

Maar waar te beginnen? De meeste beleidsproblemen zijn zo verstrengeld met andere maatschappelijke fenomenen, dat het lastig is om tot een enigszins coherente en herkenbare afbakening van het beleidsprobleem te komen. Het onderscheiden van domeinen kan als hulpmiddel dienen. Wanneer we, denkend vanuit het paradigma van de communicatieve overheid, kijken naar het werkveld van de rijksoverheid, zijn er vier domeinen te onderscheiden waarvoor het van belang is kennis, informatie, signalen en fenomenen te identificeren en uit te wisselen. Op al deze domeinen communiceert de overheid door enerzijds hoe zij optreedt, haar performance, haar gedrag en anderzijds hoe zij dit gedrag 'verpakt' in en met communicatie. In elk van deze domeinen staan andere methoden, technieken, doelgroepen en doelstellingen van onderzoek centraal. In onze visie dragen ze allemaal bij aan het mogelijk maken van een communicatiever overheid (die uiteindelijk zelfs minder hoeft uit te leggen met behulp van communicatiemiddelen).



De organisatie

In de eerste plaats is er bij elke overheidsorganisatie sprake van informatie ten behoeve van de organisatie zelf (A). Hoe is de positie van de organisatie, wordt deze gekend, vertrouwd, als expert of autoriteit gezien of niet? De betrokken communicatieprofessional is de expert op het gebied van interne communicatie, arbeidsmarktcommunicatie en de *corporate* communicatie. Dit domein raakt aan alle andere domeinen.

Politiek-bestuurlijke betoog

De informatie die hard nodig is op korte en lange termijn is kennis en inzicht in het politiek-bestuurlijke betoog (B). Hier speelt de discussie zich vaak op het scherp van de snede af. Het inzicht om te snappen waar het hier over gaat en waarom het precies dáár over gaat is hard nodig bij beleidsambtenaren. De communicatieprofessionals die we hier tegenkomen zijn de woordvoerders en de persvoorlichters. Hun dagelijkse focus is gericht op de dynamiek tussen media, politici, Tweede Kamer en departement. Dat de politieke en de media agenda niet de publieke agenda is, weten zij meestal heel goed, maar hun advisering richt zich expliciet op de politieke en media agenda. Politiek en berichtgeving daarover beïnvloeden uiteindelijk de publieke opinie. In ieder geval komen zij meestal weinig toe aan kennis overdracht of structurele monitoring van beleidsthema's door de hectiek van hun dagelijks werk.

Beleidsontwikkeling

Beleidsontwikkeling (C) is het domein waarop de meeste beleidsambtenaren dagelijks opereren. In de overheidscommunicatie is dit vaak het minst bekende en/of erkende domein. De communicatieprofessionals zijn degenen die adviseren over strategie en in discussie gaan met beleid over de inrichting van het beleid. Maar omdat ze vaak te laat in de beleidscyclus bij het traject betrokken raken, kunnen zij daarover helaas zelden vruchtbare discussie voeren. Over de oplossing van het beleidsprobleem wordt weinig gediscussieerd, de oplossingsrichting is vaak al bekend. Veel aandacht is er voor de 'verkoop' en de concurrenten of criticasters van het beleid. Die zich overigens vaak binnen de vierkante Haagse kilometer bevinden.

Beleidsuitvoering

Het domein van de beleidsuitvoering (D) levert vaak wel veel rapporten op. Maar die weten lang niet altijd op het juiste moment de juiste beleids(ontwikkel)ambtenaar te vinden. De communicatieprofessional op dit domein is veelal de campagne- of middelenadviseur of een 'communicatieplannen maker'. Immers de start van beleidsuitvoering gaat vaak gepaard met campagnes, brochures, brieven, et cetera. In dit domein komt soms scherp naar voren dat het nieuwe beleid niet echt *selling points* heeft.

Uiteraard zijn de scheidslijnen tussen de domeinen niet star en is er contact tussen en overloop vanuit alle terreinen naar elkaar.

SOORTEN ONDERZOEK BINNEN DE DOMEINEN

Domein	Kenmerken
A. Informatie ten behoeve van organisatie	<p>Communicatie in dit domein is arbeidsmarktcommunicatie, interne communicatie en corporate communicatie.</p> <p>Het volgende onderzoek is het meest specifiek voor dit terrein:</p> <ul style="list-style-type: none">> analyse van doelgroepen en werkprocessen binnen de organisatie;> personeels- en klanttevredenheidsonderzoek;> onderzoek bij stakeholders (intern en extern).
B. Informatie ten behoeve van politiek-bestuurlijke	<p>Communicatie in dit domein is het politiek en maatschappelijk debat, met de politici, de media en belangenorganisaties als belangrijkste spelers. In dit domein worden de (beleids)issues getoetst en op de politieke agenda gezet en worden de issues aangevallen en/of verdedigd.</p> <p>Het onderzoek dat bij dit terrein hoort is:</p> <ul style="list-style-type: none">> externe doelgroepen en stakeholdersanalyse;> pressure cookers;> case beschrijving;> signaleringsfunctie publieksreacties;> media- en persanalyse (inhoudsanalyse);> (publiek) opinieonderzoek (kwantitatief en/of kwalitatief onderzoek).
C. Informatie ten behoeve van beleidsontwikkeling	<p>Communicatie in dit domein is coproductie en (interactieve) beleidsontwikkeling, waarbij bestuurders, stakeholders en intermediairen de belangrijkste spelers zijn. Hier wordt het beleid ontwikkeld, vaak samen met de collega overheden.</p> <p>Het type informatievergaring dat veelal op dit terrein plaatsvindt, is:</p> <ul style="list-style-type: none">> verkenning van het beleidsterrein (inventarisatie);> weging van de belangen, mogelijkheden en alternatieven;> toetsen van alternatieven en keuzes;> beleids-, omgevings en argumentenanalyse.
D. Informatie ten behoeve van beleidsuitvoering	<p>Communicatie in dit domein lijkt vaak op campagnematige marketingcommunicatie. Het beleid wordt in uitvoering genomen. De eventuele intermediairs en vooral de einddoelgroepen zijn daarbij de hoofdrolspelers. Het ideaaltypische onderzoek hierbij is:</p> <ul style="list-style-type: none">> effectmetingen van beleid en communicatie;> klanttevredenheidsonderzoek;> belevingsonderzoek;> doelgroepenonderzoek;> middelenonderzoek.

Onderzoek voorwaarde voor communicatieve overheid

Om als organisatie, bestuur of beleid werkelijk communicatief te zijn, is constant inzicht en uitzicht nodig op de signalen van buiten en die van binnen. De communicatieve overheid vraagt om een voortdurend iteratief proces waarbij onderzoek en ontwikkeling hand in hand gaan, waarbij beleid en betrokkenen steeds van elkaar blijven leren en in verbinding blijven. Dit vraagt feitelijk ook om een geheel andere opvatting over de plek van communicatie in de organisatie en in de beleids-cyclus. Zoals communicatie in het hart van beleid staat, zo staat onderzoek in het hart van communicatie. Want zonder verbinding met de betrokkenen immers geen communicatie, noch beleid... In het uiterste geval zou het kunnen leiden tot een decentralisatie van onderzoeks- en communicatiefunctie in beleidsdirecties of in projectgroepen. Onderzoek wordt nog veel te vaak – net als communicatie –

helemaal aan het einde, of zelden voorafgaand aan de beleidscyclus ingezet. Wij pleiten hier voor een integrale inzet van onderzoek, waarbij de gebruikswaarde maatgevend is. Onderzoek als hulpmiddel om de samenhang in de organisatie te vergroten, de verbinding tussen de organisatie en de buitenwereld te versterken en beleidscycli constant te voeden en te toetsen.

Straks zijn onderzoeksafdelingen het epicentrum van beleid

Alle verandering begint met twijfel...

Het is natuurlijk allemaal prachtig, in theorie een paradigmashift voor te stellen waarmee de overheid en het beleid communicatiever kunnen worden; dichter bij burgers en andere *stakeholders*, meer verbonden, in wederkerigheid en samenhang... Maar hoe kun je er nu voor zorgen dat ambtenaren, die verantwoordelijk zijn voor beleidsontwikkeling, voor uitvoering, voor onderzoek en communicatie, het aandurven om hun eigen dagelijkse praktijk op zijn kop te gaan zetten? Het *top-down*-denken en werken in beleid, onderzoek en communicatie, moet – wanneer we werkelijk streven naar een communicatieve overheid – op de helling. Het gaat hier niet alleen om een ingrijpende cultuur- en mentaliteitswijziging, maar ook heel praktisch om anders handelen.

Zullen veel onderzoeksafdelingen nu nog vooral bezig zijn met het monitoren van beleidseffecten óf communicatie-effecten, straks zijn onderzoeksafdelingen het epicentrum van beleid; de plek waar nieuwe onderwerpen geagendeerd kunnen worden en oude onderwerpen verdwijnen. De plek waar nieuwe fenomenen leiden tot nieuw beleid en oude fenomenen kunnen worden doorontwikkeld totdat ze weer in verbinding staan met de ‘realiteit’.

De communicatieve overheid vraagt om moed, om kracht en om lef. Maar vooral ook om kwetsbaarheid. Want als de twijfels over beleid(-smaatregelen), praktijk en de communicatie daaromheen niet worden uitgesproken en niet serieus worden genomen, blijft de communicatieve overheid een utopie!

Drs. B.M.L. (Birgit) Dewez is plaatsvervangend directeur Communicatie en Informatie en hoofd Communicatie Advies bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Drs. I. (Illya) Soffer is senior adviseur Communicatie en Organisatie bij Twynstra Gudde.

(MINDER) VRAGEN NAAR DE BEKENDE WEG

De zin en onzin van opinieonderzoek

DOOR WILL TIEMEIJER

Er zijn veel goede redenen om opinieonderzoek uit te voeren. Maar er zijn evenzoveel goede redenen om ervan af te zien. Opinieonderzoek kan een vertekend beeld geven, doordat het onderzoek niet goed is doordacht. Als er een eerlijke keuze aan de respondenten wordt voorgelegd blijken de uitkomsten vaak heel anders uit te pakken. En soms werkt opinieonderzoek zelfs ronduit contraproductief. Wat onderscheidt waardevol opinieonderzoek van waardeloos? Inderdaad: de juiste vraagstelling.

Is opinieonderzoek onder de burgers altijd wenselijk en nuttig? Nee. Om te voorkomen dat dit boekje uitmondt in één groot pleidooi toch vooral veel te peilen, vroeg de redactie mij in dit hoofdstuk aan het andere eind van het touw te gaan hangen. In juni 2006 heb ik een proefschrift gepubliceerd over de zin en onzin van opinieonderzoek voor de beleidsvorming van de overheid.¹ Daarin zijn diverse argumenten vóór te lezen, maar ook een reeks bezwaren. Enkele van die bezwaren zal ik hieronder behandelen.

Vragenlijst bepaalt het antwoord

Allereerst: hoe goed beleidsadvies levert opinieonderzoek op? Laten we een actueel voorbeeld nemen: gratis kinderopvang. Klinkt sympathiek. Uit een recente opiniepeiling blijkt dan ook dat tweederde van de ouders met kinderen in de kinderopvang hier vóór is.² Wat zouden de overige Nederlanders vinden? Mocht de overheid, Maurice de Hond of wie dan ook de vraag aan 'het volk' willen voorleggen, dan kan het geen kwaad eerst kennis te nemen van enkele 'Amerikaanse toestanden'. Zo'n tien jaar geleden deed Bill Clinton het voorstel tientallen miljarden uit te trekken voor een nieuw door de staat gesubsidieerd kinderopvang-programma. Voortaan zouden zo'n acht miljoen gezinnen kunnen profiteren van toegankelijke, betaalbare en kwalitatief goede kinderopvang. De *Los Angeles Times* deed kort daarna een peiling naar de steun van dat plan, en jawel, 82 procent van de Amerikanen steunde Clintons voorstel. Goed plan dus...? Het probleem is dat dit soort opinie-vragen vaak geïsoleerd worden voorgelegd, eventueel ingebed in enquêtes waarin ook allerlei andere zaken aan de orde komen. Temidden van vragen over onderwijs, milieu, verkeer et cetera, worden ook één of enkele vragen gesteld over het onderwerp in kwestie, in dit geval dus Clintons plan. Maar echt doorgevraagd wordt er niet. De Amerikaanse politicoloog Weissberg besloot dit wel te doen.³ Hij vroeg in een enquête of de respondenten voor of tegen Clintons voorstel waren,

maar vroeg hen tevens naar hun bereidheid hiervoor meer belasting te betalen, naar hun opvatting gegeven een aantal mogelijke bezwaren of neveneffecten, naar hun steun voor het Clinton-plan in vergelijking tot andere maatregelen... Kortom, hij probeerde een keuzesituatie te creëren die zoveel mogelijk lijkt op de ingewikkelde afweging waarvoor beleidsmakers staan. In de tabel staat welk percentage van de voorstanders van Clintons plan nog steeds positief daarover oordeelden als dat plan zou leiden tot de genoemde neveneffecten.

STEUN VOOR CLINTONS PLAN	%
Give Washington more power over the states	33
Limit religious activities in daycare	31
Make neighbourhood daycare more difficult	29
Reduce parental control over daycare	29
Plan would reduce parental daycare options	26

BRON: WEISSBERG (2002), P. 131.

Deze mogelijke neveneffecten zijn bepaald niet denkbeeldig. Het voorstel was tot op bepaalde hoogte een vorm van verstatelijking van de kinderopvang. Het is dan heel wel mogelijk dat de genoemde neveneffecten optreden (en voor sommigen ook wenselijk). Uit de cijfers blijkt dat – geconfronteerd met die mogelijke neveneffecten – de steun voor Clintons plan als sneeuw voor de zon verdwijnt. In de tweede tabel worden enkele alternatieve maatregelen genoemd om kinderopvang beter en toegankelijker te maken. De percentages geven aan hoeveel respondenten de genoemde maatregel prefereerden boven Clintons plan. Vier van de vijf genoemde mogelijkheden scoren beter, in twee gevallen zelfs met ruime voorsprong.

STEUN VOOR ANDERE MAATREGELEN IN PLAATS VAN CLINTONS PLAN		
	supporters only (%)	entire sample (%)
Cut taxes to give people more money	53	62
Give parents larger daycare tax deduction	83	81
Reduce government rules regarding daycare	52	54
Give business incentives to provide daycare	88	85
Allow parents to hire overseas daycare help	12	18

BRON: WEISSBERG (2002), P. 133.

Het leek in eerste instantie alsof bijna iedereen voor Clintons plan voor betere kinderopvang was, wanneer meer informatie en alternatieven worden ingebracht, neemt de steun drastisch af. Een soortgelijk effect vond Weissberg bij een ander voorstel dat, als het geïsoleerd wordt voorgelegd zonder mogelijke bezwaren en afwegingen, altijd goed scoort, te weten klassenverkleining.

Maar... als het zo is dat de percentages die je verkrijgt, vooral afhankelijk zijn van de vragen en keuzes die in de enquête worden voorgelegd, wat betekenen de resultaten dan nog? Die weerspiegelen niet zozeer wat burgers 'echt' vinden, maar

vooral hoe de vragenlijst is opgebouwd. Enquêtevragen naar wat de regering moet doen, leveren voor beleidsmakers dus non-informatie op. Vaak is dan ook hun enige reactie op tegenvallende resultaten dat 'Voorlichting het beleid beter moet uitleggen'. Gelukkig maar. Opiniëpeilingen zijn vaak als verlanglijstjes bij sinterklaas. Je kunt alles tegelijk vragen. Dus zowel meer loon als betere sociale voorzieningen, meer ruimte voor de auto als meer groen. Bovendien zijn burgers vaak slecht geïnformeerd over het onderwerp in kwestie, althans, vergeleken met beleidsmakers die niet zelden jarenlang op het onderwerp hebben gestudeerd. En waar moet je als politicus of ambtenaar nu op afgaan? Op datgene wat de burger nu zegt te willen? Of op datgene wat hij vermoedelijk zou kiezen als hij op de hoogte zou zijn van alle relevante informatie? In de regel het laatste. Een dokter moet niet klakkeloos doen wat zijn patiënten hem vragen, maar op basis van zijn kennis en kunde die handelwijze voorstellen die het beste is voor hun gezondheid. Zo hoort het ook te gaan bij beleidsvorming. Een beleidsmaker zou best eens gelijk kunnen hebben als hij beweert dat, indien de burgers maar zouden weten wat hij weet, zij ook wel anders zouden kiezen. Dat zij het dan eens zouden zijn met de koers van de beleidsmaker, omdat – alles afwegende – hun belangen daarmee uiteindelijk het beste zijn gediend.

Departementen lopen dan ook allerminst kritiekloos achter opinieonderzoek aan, integendeel. Voor mijn proefschrift heb ik bij de ministeries van Justitie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzocht wat de beleidsimpact is van de algemene opiniemonitoren van beide departementen⁴. De conclusie is helder. Er blijkt geen sprake van directe invloed op de beleidsontwikkeling. Hoewel men op beide departementen het 'goed vindt dat het onderzoek er is', beschouwt men de resultaten op z'n best als een heel klein stukje in de totale beleidspuzzel. Het gebruik van de enquêteresultaten beperkt zich voornamelijk tot de beleidscommunicatie. Als het zo uitkomt, haalt men gunstige cijfers in beleidsdocumenten aan om het eigen standpunt te onderbouwen.

Pagina 65 < Irene Vincken vertelt over de issue-monitor van het ministerie van Justitie

Opinieonderzoek werkt contraproductief

Goed, het beleidsmatige nut valt misschien tegen, maar opinieonderzoek doet toch ook geen kwaad? En alle kleine beetje informatie helpen, toch...? Helaas is het middel niet zo onschuldig. Wat is het effect als iedere maand weer opiniëpeilingen verschijnen waaruit blijkt dat de 'gemiddelde Nederlander' kleinere klassen wil, betere sociale voorzieningen, veiliger wijken et cetera? Voor zover de overheid al invloed kan uitoefenen op deze problemen, kan zij deze natuurlijk nooit allemaal tegelijk aanpakken, en deze ook niet zo snel oplossen als velen zouden wensen. Afgezet tegen het decor van dit soort wensenlijstjesonderzoek zullen de prestaties van de overheid al snel bleekjes afsteken. Het is ook mogelijk dat 'Den Haag' zich wel responsief betoont, maar op een andere wijze dan gewenst. Burgers zeggen in opinieonderzoek bijvoorbeeld dat ze minder files willen, en daarom de wegen breder moeten, maar wat doet vervolgens de overheid? Die besluit tot invoeren van rekeningrijden, omdat ze meent dat dit een effectievere manier is om files aan te pakken. De conclusie dat de politici weer eens 'niet luisteren' is

dan snel getrokken. Per saldo zou het communicatieve effect van dit soort opinieonderzoek wel eens kunnen zijn dat de kloof alleen maar groter wordt. Is dit te somber gedacht? Nee, zoveel wordt wel duidelijk uit de onfortuinlijke geschiedenis van de Belevingsmonitor van het kabinet Balkenende. Jan Bos, secretaris van de Voorlichtingsraad blikt terug op de eerste fase van dat instrument: “Of nu gevraagd wordt naar de staatsschuld of het reïntegratiebeleid, voor de meesten kan de overheid weinig goed doen. En zo ging het iedere maand: steeds kreeg het kabinet een rapport met een groot aantal dikke onvoldoendes.”⁵ Het is dan ook niet vreemd dat toenmalig minister De Graaf van het instrument afwilde, omdat het instrument ‘alleen maar kritiek op de overheid genereerde’.⁶

Opinieonderzoek naar het draagvlak voor afzonderlijke maatregelen is irrelevant en potentieel contraproductief

Een ander probleem is dat opiniepeilingen het pacificeren van maatschappelijke conflicten kan bemoeilijken. Het is makkelijker voor burgers zich bij een voor hen ongunstig besluit neer te leggen wanneer zij geloven dat dit besluit de wil van de meerderheid representeert zoals die resulteert uit het democratische debat in het parlement. Tocqueville constateerde reeds dat “ieder individu duldt dat men hem kent, omdat hij ziet dat het noch een mens noch een klasse, maar het volk zelf is dat het andere eind van de ketting vasthoudt.”⁷ Het is aan dit geloof dat parlementaire besluiten hun legitimiteit ontleenen. Wie dan met opinieonderzoek duidelijk maakt dat een (voorgenomen) besluit in werkelijkheid slechts de wens is van een minderheid, strooit zand in de machine. Met dergelijk opinieonderzoek neemt de kans af dat men berust in het parlementaire besluit, neemt de kans toe dat men zich ertegen verzet, het conflict de agenda blijft beheersen en mogelijk zelfs escaleert.

Dit geldt zeker voor een coalitiedemocratie als de Nederlandse. Elk regeerakkoord bevat onvermijdelijk een aantal minderheidswensen. Dat zijn de specifieke wensen waarop een politieke partij zich profileert en die haar onderscheiden van andere partijen, het bekende tafelzilver dat men in het regeerakkoord hoopt binnen te halen door uitruil met de wensen van andere partijen. Maar deze specifieke wensen hebben – welhaast per definitie – slechts de steun van een minderheid van het electoraat. Het valt dus te verwachten dat bij afzonderlijke toetsing van elk van deze wensen door middel van representatief opinieonderzoek, steeds een meerderheid der burgers zal antwoorden tegen te zijn. Dat oogt voor de betrokken partij natuurlijk niet prettig. Zulke gegevens kunnen een maatschappelijke druk creëren af te zien van de maatregel in kwestie. In een institutionele vormgeving waarin het slechts mogelijk is een coalitie te funderen op het totaalpakket van het regeerakkoord, is opinieonderzoek naar het draagvlak voor afzonderlijke maatregelen irrelevant en potentieel zelfs contraproductief.

Publiceren resultaten niet altijd handig

Overigens is het belangrijk hierbij ook het meta-niveau te betrekken, dat wil zeggen, te erkennen dat door het verrichten en publiceren van opinieonderzoek als

zodanig impliciet een bepaalde boodschap wordt gecommuniceerd. Wanneer A zegt 'Mijn brood is op' en B antwoordt met 'Verderop is een winkelcentrum', dan moet A de gevolgtrekking maken dat daar blijkbaar een bakker of supermarkt zit, en dat die momenteel open is. Dit heeft B niet letterlijk gezegd maar wel geïmpliceerd. Op dezelfde manier geldt dat door de daad van het verrichten en publiceren van opinieonderzoek impliciet een bepaalde opvatting wordt gecommuniceerd over wat democratie is en hoe die zou moeten werken. Dat zoveel geld en tijd wordt gestoken in opinieonderzoek, is immers alleen begrijpelijk als wordt verondersteld dat de resultaten een bepaalde relevantie hebben voor de beleidsdiscussie in kwestie. De impliciete boodschap van het middel opinieonderzoek is dat het voor een goed functionerende democratie noodzakelijk is ook tussen verkiezingen door te weten wat mensen vinden en willen. En impliciet is de boodschap dat democratie uiteindelijk neerkomt op 'meeste stemmen gelden', en dat al die andere kenmerken van democratie, zoals deliberatie en oog voor de wensen van minderheden, hooguit van secundair belang zijn. *The medium is the message*. Zo ontstaat een incongruentie tussen het feitelijke ontwerp van de Nederlandse democratie en het beeld hiervan dat wordt gesuggereerd in de publieke sfeer. Het is een botsing van twee verschillende democratische logica's die per saldo het draagvlak voor de politieke besluitvorming kan frustreren, en daardoor meer algemeen het vertrouwen in de democratie kan schaden.

Wat uit voorlichtingsperspectief wenselijk kan zijn, kan vanuit een ander – politiek, beleidsmatig of algemeen maatschappelijk – perspectief onwenselijk zijn

Akkoord, dat mag dan misschien zo wezen, maar opinieonderzoek doe je toch niet alleen maar voor de beeldvorming? Het gaat toch ook om ondersteuning van het communicatiebeleid? Dat klopt. Mijn punt is slechts dat wat uit voorlichtingsperspectief gezien wenselijk kan zijn, vanuit een ander – politiek, beleidsmatig of algemeen maatschappelijk – perspectief onwenselijk kan zijn. Zo had bijvoorbeeld de voorlichtingsdirectie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedegen opinieonderzoek opgezet om de voorbereiding en invoering van een nieuw kiesstelsel communicatief te begeleiden. Maar toen bij de eerste peiling begin 2005 bleek dat de meeste Nederlanders helemaal niet zaten te wachten op dat nieuwe stelsel, kwam dat buitengewoon slecht uit, want juist op dat moment moest minister De Graaf alles op alles zetten om het voorstel door een uiterst kritische Eerste Kamer te krijgen. Het departement gaf dan ook geen ruchtbaarheid aan de resultaten.⁸ Meer algemeen zouden voorlichters die zich ten doel stellen de kloof tussen overheid en burgers te overbruggen, zich ervan moeten vergewissen dat het publiceren van opinieonderzoek daarbij niet noodzakelijkerwijs behulpzaam is.

Maar toch...

Dit artikel eindigt toch in majeur. Opinieonderzoek moet, opinieonderzoek doet je goed. Alles dat ik hierboven heb geschreven heb, geldt namelijk voor een bepaald soort vragen, in casu vragen over wat 'Den Haag' moet doen. Het werkelijke nut van opinieonderzoek ligt elders. Er is één essentiële categorie van vragen die bur-

gers beter kunnen beantwoorden dan beleidsmakers, namelijk vragen over wat de problemen in hun eigen leven zijn en waarover zij zich zorgen maken. Niemand weet zo goed hoe veilig hij zich voelt in zijn buurt als de bewoners zelf. Of ouders tevreden zijn over de school van hun kind, kunnen alleen die ouders zelf zeggen. Dit zijn onderwerpen waarvan men mag veronderstellen dat burgers er redelijk uitgekristalliseerde en stabiele meningen over hebben, zodat hun antwoorden relatief ongevoelig zijn voor kenmerken van de vragenlijst of *priming* door media. Het valt toe te juichen als de overheid opinieonderzoek doet naar de vraag wat burgers bezighoudt, en zich daar in haar beleidsvorming wat van aantrekt. Zo was bijvoorbeeld al sinds begin jaren negentig uit serieus opinieonderzoek bekend dat een substantieel aantal van de Nederlanders weinig moet hebben van ‘de buitenlanders’ in hun omgeving. Misschien had de recente politieke geschiedenis in Nederland er heel anders uitgezien als politici meer aandacht hadden geschonken aan die gegevens. Opinieonderzoek dat aangrijpt op de leefomgeving van de burgers, is onmisbaar voor het collectieve zelfbewustzijn.

Dr. W.L. (Will) Tiemeijer is beleidsadviseur bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hij is in 2006 gepromoveerd met het proefschrift *Het geheim van de burger; over staat en opinieonderzoek*.

Literatuur

- Jacobs, Lawrence R. & Robert Y. Shapiro (2000): *Politicians don't pander; political manipulation and the loss of democratic responsiveness*, The University of Chicago Press.
- Morris, Dick (1997): *Behind the Oval Office; winning the presidency in the nineties*, Random House.
- Pligt, J van der & N.K. De Vries (1995): *Opinies en attitudes; meting, modellen en theorie*, Boom, Meppel.
- Tiemeijer, W.L. (2006): *Het geheim van de burger; over staat en opinieonderzoek*, Aksant, Amsterdam.
- Weissberg, Robert (2002): *Polling, policy and public opinion; the case against heeding the “voice of the people”*, Palgrave MacMillan.
- Zaller, John R. (1992): *The nature and origins of mass opinion*, Cambridge University Press.

Noten

- 1 Tiemeijer, W.L. (2006): *Het geheim van de burger; over staat en opinieonderzoek*, Aksant, Amsterdam.
- 2 Radar Kinderopvang, *Gratis kinderopvang? Ja, maar niet tot elke prijs* (http://www.radarkinderopvang.nl/files/gratis_kinderopvang.pdf, 2006). *De representativiteit van dit onderzoek kan ik niet beoordelen, maar dat maakt voor de strekking van mijn betoog geen verschil.*
- 3 Weissberg, Robert (2002): *Polling, policy and public opinion; the case against heeding the “voice of the people”*, Palgrave MacMillan.
- 4 *In casu de Justitie Issuemonitor en de Onderwijsmeter.*
- 5 “De Belevingsmonitor is niet voor bange mensen”, Jan Bos in *Jaarboek Overheidscommunicatie 2003*, p. 146.
- 6 *Voor een deel kwamen de negatieve resultaten overigens hoogstwaarschijnlijk voort uit een onhandige opzet van de vragenlijst. Zie voor een gedetailleerde analyse hiervan mijn proefschrift, hoofdstuk 12.*
- 7 Alexis de Tocqueville (1990 [1840]) : *De la démocratie en Amérique II*, Librairie philosophique, J. Vrin, p. 268 (eigen vertaling).
- 8 Zie mijn proefschrift, p. 336-344 voor een uiteenzetting over deze kwestie.

YES, PRIME MINISTER!

Door een opiniepeiling van zijn partij is Prime Minister James Hacker ervan overtuigd geraakt dat 'de man in de straat' wil dat de dienstplicht opnieuw wordt ingevoerd. Sir Humphrey Appleby vindt het geen goed plan, en wil Hacker op andere gedachten brengen. Aan secretaris Bernard Woolley legt hij uit dat je de resultaten van opinieonderzoek niet al te serieus moet nemen.

- Sir Humphrey: "You know what happens: nice young lady comes up to you. Obviously you want to create good impression, you don't want to look a fool, do you? So she starts asking you some questions: Mr. Woolley, are you worried about the number of young people without jobs?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Are you worried about the rise in crime among teenagers?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Do you think there is a lack of discipline in our Comprehensive schools?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Do you think young people welcome some authority and leadership in their lives?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Do you think they respond to a challenge?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Would you be in favour of reintroducing National Service?"
- Bernard Woolley: "Oh...well, I suppose I might be."
- Sir Humphrey: "Yes. or no?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Of course you would, Bernard. After all you told you can't say no to that. So they don't mention the first five questions and they publish the last one."
- Bernard Woolley: "Is that really what they do?"
- Sir Humphrey: "Well, not the reputable ones no, but there aren't many of those. So alternatively the young lady can get the opposite result."
- Bernard Woolley: "How?"
- Sir Humphrey: "Mr. Woolley, are you worried about the danger of war?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Are you worried about the growth of armaments?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Do you think there is a danger in giving young people guns and teaching them how to kill?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Do you think it is wrong to force people to take up arms against their will?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "Would you oppose the reintroduction of National Service?"
- Bernard Woolley: "Yes."
- Sir Humphrey: "There you are, you see Bernard. The perfect balanced sample."

BRON: LYNN EN JAY, THE COMPLETE YES PRIME MINISTER (1987).

DE SCHONE TAAK VAN DE ONDERZOEKER

Hoe is publieksonderzoek effectief in te zetten?

NAAR PAUL SCHNABEL

Al ruim dertig jaar brengt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) adviezen uit aan ministeries en andere organisaties op basis van onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. In deze lezing verzilvert directeur Paul Schnabel van het SCP die dertig jaar ervaring in zinnige opmerkingen over het effectief inzetten van publieksonderzoek in de politiek-bestuurlijke context.

Bij het SCP denken velen aan een bureau dat opinies peilt en ontwikkelingen voorspelt. Dat doen we dus niet. Continu meningen en gevoelens van het Nederlandse volk peilen, dat zou heel kostbaar worden, en bovendien richten andere bureaus zich daarop. En aan voorspellingen wagen wij ons evenmin. Vermoedelijk zet het woord 'planbureau' mensen op het verkeerde been. Wat doen we dan wel?

Drie taken: beschrijven, evalueren, adviseren

De taak van het SCP – zo is dat 35 jaar geleden vastgelegd – is allereerst het beschrijven van het sociaal en cultureel welzijn van de bevolking in Nederland. Het gaat daarbij vooral om de traditionele verzorgingsstaattaken: sociale zekerheid, gezondheidszorg, welzijn, onderwijs, cultuur. Ten tweede evalueren we. We moeten een beoordeling van het overheidsbeleid mogelijk maken, en zeker het beleid dat zich uitstrekt over de departementen heen. Beleidsevaluatie is overigens een relatief jonge discipline. En ten derde geven we gevraagd en ongevraagd advies over het beleid, de uitvoering ervan, en de alternatieven ervoor.

In onze rapporten gaat het dus vaak over vragen als: wat is er aan de hand, welke ontwikkelingen worden zichtbaar, en eventueel: wat voor lessen kunnen we daaruit trekken? Daarvoor is continuïteit in het onderzoek erg belangrijk. De beweging is namelijk interessanter dan het getal. De getallen zeggen pas iets als je verschillen kunt laten zien, als er ontwikkelingen zijn in de tijd.

Luisteren is goed, maar je hoeft natuurlijk niet te doen wat mensen zeggen

Wat kun je daar nu van leren? Moeten politiek en beleid luisteren naar opinies of niet? Natuurlijk is luisteren altijd goed. Maar dat houdt niet in dat je altijd moet doen wat mensen zeggen. Het is maar de vraag of je de kloof tussen burger en be-

stuur werkelijk dicht door wanhopig te luisteren naar de bevolking. Dat betekent niet dat je niet moet weten wat er in de samenleving speelt. Want op basis daarvan kun je bijvoorbeeld je communicatiebeleid bijstellen. Misschien moeten beleidsmakers beter over het voetlicht brengen waarom de maatregelen toch noodzakelijk zijn.

Wat is effectief?

Ik kreeg voor deze lezing een moeilijke vraag voorgelegd: hoe zet je publieksonderzoek effectief in in de politiek-bestuurlijke context? Overigens een vraag die je alleen in Den Haag kunt verzinnen! Wat is effectief? Dan zul je eerst moeten bepalen welk doel je ermee voor ogen hebt. Daar schort het bij veel onderzoeken ook aan: een definitie van wanneer het beleid effectief te noemen is. De vraag gaat er bovendien van uit dat er één manier is, een strategie, om onderzoeksresultaten effectief in te zetten. Maar zo eenvoudig ligt dat niet. Wel wil ik in deze lezing enkele aspecten van die effectiviteit verkennen.

Effectief is: de maatschappelijke discussie beïnvloeden

De resultaten van het onderzoek kunnen een rol gaan spelen in de maatschappelijke discussie. Het is effectief, want er wordt over gepraat. Ik wil hier het 21 minuten-onderzoek uit 2005 van McKinsey noemen dat overigens onlangs is herhaald. Dat onderzoek heeft enorm veel aandacht gekregen en ook veel stof doen opwaaien. Niet omdat het zo wetenschappelijk verantwoord was. Deelnemers hebben zichzelf voor het onderzoek aangemeld via www.21minuten.nl, dat is natuurlijk selectief, en dan kun je je vraagtekens zetten bij de representativiteit ervan. Toch werd het onderzoek serieus genomen. Ik denk dat dat komt doordat maar liefst 150.000 mensen, dat is één procent van de Nederlandse bevolking, eraan hebben deelgenomen. Verder is de internetpeiling door een gezaghebbend bureau, McKinsey, uitgevoerd. En ook speelt mee dat de pers er veel aandacht aan heeft besteed. Het NRC *Handelsblad* had er bijvoorbeeld een heel katern aan gewijd. Er is daardoor toen veel gediscussieerd over hoe de overheid ervoor stond, of het beleid aansloeg en waar het met Nederland naar toe moest.

Onderzoeksresultaten worden vaak slechts retorisch ingezet

En het onderzoek wordt nog steeds aangehaald in het politieke debat. Overigens – en dat is het lot van veel onderzoeken – vooral referentieel. Dus zonder precieze resultaten te citeren, maar vooral door er in algemene zin naar te verwijzen. ‘Zoals ook uit 21 minuten blijkt...’. En dan noemt men iets waarvan men denkt dat het daar te lezen was. Niemand controleert dat. Als je zou vragen ‘op welke bladzijde staat dat?’, dan ontstaat grote verlegenheid. Het onderzoek wordt vooral ingezet om de eigen argumenten te ondersteunen. Is dat de bedoeling? Nou nee. Maar zo werkt het nu eenmaal. Een verwijzing naar onderzoek geeft je betoog kracht. Het is soms puur retorisch gebruik van onderzoeksmateriaal, maar het heeft wel invloed.

Effectief is: duidelijke uitspraken doen

Beleidsmakers en politici willen zo recht mogelijke tellingen. Onderzoek is al snel te ingewikkeld. Daar moet je rekening mee houden. Onderzoekers moeten hun verhaal simpel en duidelijk houden. Geen getallen met mitsen en maren presenteren, maar samenhangende resultaten, heldere conclusies en eenvoudige adviezen. Dat is het goed recht van de opdrachtgever, maar onderzoekers hebben daar allemaal grote moeite mee. Ze willen nuances aanbrenge(n), in details treden, en een slag om de arm houden. Daar kun je bij het beleid en bij de pers niet mee aankomen. Die willen weten: wat hebben jullie gevonden? Moeten we het doen of niet? Als iemand een jaar aan een rapport heeft gewerkt, mag je een conclusie verwachten.

Je kunt niet aankomen met nuances, details en voorbehoud

Effectief is: going native

Onderzoekers moeten – zoals dat in de culturele antropologie heet – *going native* gaan. Dat wil zeggen: ze moeten het beleid dat ze onderzoeken, en de wereld waar dat beleid zich op richt, kennen. Je zou kunnen zeggen dat ze een tweede vak moeten leren. Als je je met onderwijsonderzoek bezighoudt, moet je thuis zijn in het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk. Anders lukt het je niet een goede vraag te stellen, en ook niet om contact te krijgen met de mensen die uiteindelijk iets met je onderzoek moeten doen.

Onderzoekers die dicht bij de praktijk staan, zijn interessanter voor hun *counterparts*. Iets vergelijkbaars zag je heel mooi bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport toen die ‘gezanten’ ging inzetten. Professionals uit andere sectoren werden naar de gezondheidszorg gebracht: mensen met ervaring op het gebied van logistiek, het beheren van geld en het verzorgen van hotelgasten. Er was en is argwaan vanuit de zorg, maar het blijkt toch wel goed te werken. De gezondheidszorg kan leren van de deskundigheid van anderen op het eigen gebied.

Effectief is: de discussie verlichten

Alle partijen hebben er belang bij dat er feitelijke informatie is. Zeker in een land als Nederland met coalitieregeringen. De partijen komen niet bij elkaar als het over hun ideologieën gaat, maar over de feiten moeten ze het eens kunnen worden. Daar kan onderzoek aan bijdragen. Zo ben ik vanaf het begin betrokken geweest bij de abortusdiscussie. In 1969 was er nog geen informatie over het aantal vrouwen dat abortus pleegde, noch over hun beweegredenen. Het beeld dat daardoor heerste, was: het zijn slechte vrouwen met slechte bedoelingen. Wij hebben toen laten zien om hoeveel gevallen het werkelijk ging en wat daar de achtergronden van waren. En dat heeft enorm reinigend gewerkt op de discussie. Vooroordelen werden doorbroken. De politieke standpunten bleven uiteenlopen, maar de feiten van waaruit men sprak, waren vanaf dat moment dezelfde. Ook bij de christelijke partijen. Daar ben ik wel trots op.

Onderzoek kan een sterk reinigend effect hebben op de maatschappelijke discussie

Onderzoek heeft die *enlightenment*-functie. Dat kun je vertalen als verlichten, als bijlichten, als inlichten, en soms ook wel als oplichten, maar dan wel in de betekenis van een nieuw inzicht krijgen. Ik vind het een belangrijke onderzoekstaak dat je inzicht brengt. Dat helpt het beleid verder.

Effectief is: als adviezen worden opgevolgd

Doen de beleidsmakers nu ook wat de onderzoekers adviseren? Soms gaat het beleid de richting uit van onze adviezen. Maar je weet niet zeker of ze dat doen op basis van ons onderzoek, of op andere gronden. Een advies van het SCP is meestal onderdeel van een reeks van adviezen en onderzoeken die wellicht hetzelfde adviseren, dus we kunnen het effect maar zelden precies aan ons eigen werk toeschrijven.

En vaak worden adviezen in het geheel niet opgevolgd. Een voorbeeld is: de gratis kinderopvang. Een hot issue op dit moment in de politiek. Wij hebben vorig jaar in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een groot onderzoek gedaan, getiteld 'Hoe werkt het met kinderen?'. Daaruit bleek dat de prijs van de kinderopvang geen grote rol speelt in de overweging om wel of niet gebruik te maken van de opvang. Nergens uit het onderzoek kwam naar voren dat gratis kinderopvang het doel dient waarvoor het kabinet het wil inzetten, namelijk dat meer mensen (met name vrouwen) langer aan het werk gaan. En toch is het in veel verkiezingsprogramma's terechtgekomen. Gratis kinderopvang, daar durft natuurlijk niemand zich helemaal tegen te keren, maar uit het onderzoek blijkt dat de meeste vrouwen hun kinderen maar beperkt bij anderen willen laten en dan nog het liefst bij de grootouders.

Een ander voorbeeld: gratis openbaar vervoer voor ouderen. Er is geen groep in Nederland waarbij minder armoede (volgens de strikte definitie) voorkomt dan onder ouderen. Toch buitelen de politieke partijen over elkaar heen om ze gratis openbaar vervoer aan te bieden. Waarom, vragen wij ons dan af. Ten eerste hebben ouderen een auto (die cijfers hebben wij ook); sterker nog: onder de zeventig jaar hebben velen zelfs twee auto's. Vervoer hebben is dus niet het punt, vervoerd worden is op veel latere leeftijd een probleem en dat ook weer voor een steeds kleinere groep. Natuurlijk zijn er ouderen die voordeel zouden hebben van gratis openbaar vervoer, maar het aantal jongeren dat er baat bij zou hebben, ligt veel hoger.

De schone taak van de onderzoeker

Tot slot: wiens taak is het eigenlijk om onderzoek effectief in te zetten? Is dat de taak van de onderzoeker? Dat hangt er maar vanaf. Ik vind dat de onderzoeker ervoor moet zorgen dat het onderzoek bijdraagt aan de kwaliteit van het beleid. In die zin kun je politici en bestuurders helpen effectiever te zijn. De onderzoeker

is een *go between* tussen de onderzoeksresultaten en de betekenis ervan voor de praktijk van het beleid en de politiek. Ik vind dat een leuke taak. En die taak is belangrijk in het Nederlandse politieke bestel dat uiteindelijk toch op consensus is gericht. Als men het met elkaar eens kan worden over de feiten, dan is al veel gewonnen. Ik hoop daaraan vanuit onderzoek te blijven bijdragen.

Socioloog prof. dr. P. (Paul) Schnabel is sinds 1998 directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Daarnaast is hij universiteitshoogleraar aan de Universiteit Utrecht, en onder meer columnist bij het NRC Handelsblad en het Financieele dagblad.

Noot

- Dit artikel is gebaseerd op de lezing die Paul Schnabel hield tijdens de Platformmiddag op 17 oktober 2006. Deze middag, met als thema 'de vinger aan de publieke pols', was georganiseerd door de Academie voor Overheidscommunicatie.

TUSSEN WETEN EN KUNNEN

Publieksonderzoek en de professional

DOOR ROELF MIDDEL

De rijksoverheid laat veel (grootschalig) publieksonderzoek uitvoeren, maar de toepassing van resultaten geeft vaak problemen. Aan wie ligt dat: de onderzoeker, de gebruiker of beiden? In dit artikel een pleidooi voor het selectief en gericht inzetten van onderzoek, waarbij vooraf is nagedacht over de uitkomsten. Met name in het primaire proces van de overheid valt nog veel winst te behalen. Wat kunnen ambtenaren zelf doen om onderzoek beter te benutten? Een zoektocht naar de mogelijkheden.

Het is inmiddels een platitude om te spreken over een kloof tussen overheid en burger. De overheid weet niet wat bij de burger leeft en kan daarom niet adequaat beleid voeren. Onderzoek maakt de wil van de burger zichtbaar en helpt de kloof te bestrijden. Effectief beleid en effectieve communicatie is vervolgens uit onderzoek afleidbaar. Zo valt kortweg de functie van veel publieksonderzoek te legitimeren. De werkelijkheid is natuurlijk complexer.

Communicatievinding

Laten we eens een vergelijking trekken. Een rechter heeft een heleboel regels ter beschikking om in een concreet geval een vonnis te vellen. De rechter doet echter iets anders dan mechanisch een oordeel putten uit de regel. Hij doet aan rechtsvinding. Dat is deels een analytisch en deels een creatief proces. Regels zijn niet kant en klaar voor het gebruik in individuele gevallen. En soms staan regels onderling op gespannen voet. De rechter poogt een optimale synthese te bereiken tussen twee werelden: de individuele situatie en de algemene regels.

De positie van de beleidsambtenaar met de hem ten dienste staande onderzoekgegevens is vergelijkbaar met de positie van een rechter. De beleidsambtenaar doet aan beleidsvinding. De communicatieprofessional aan communicatievinding. De communicatiekundige gaat aan het werk met een aantal vertrekpunten voor het individuele probleem dat hij dient op te lossen. Welk doel wil politiek en bestuur bereiken? Welke instrumenten zijn behalve communicatie beschikbaar? Wat zijn randvoorwaarden in termen van geld, tijd en menskracht? Deze interne gegevens worden afgezet tegenover wat er bekend is over hoe de werkelijkheid buiten de beleidsweld in elkaar steekt. Een belangrijke bron om de werkelijkheid te kennen is onderzoek. Bestaand of nieuw. Om tot een goede interpretatie van onderzoek te komen zijn al vele taxaties nodig. Over welke onderwerpen zijn vragen gesteld? In welke volgorde? Via welke formulering? Welke antwoorden waren mogelijk? Met welke methode van dataverzameling is gewerkt en was dat met of zonder toonma-

teriaal? Welke nauwkeurigheidsmarges gelden bij de uitkomsten? Aan wie zijn vragen gesteld en op welk moment? Antwoorden op al deze vragen zijn van belang om de betekenis van het onderzoek naar juiste waarde te schatten. En dan zijn er soms onderzoeken beschikbaar met tegenstrijdige antwoorden.

Veel publieksonderzoek heeft een generiek karakter en schiet daarom tekort in specifieke gevallen

Veel publieksonderzoek heeft een generiek karakter en schiet daarom tekort in specifieke gevallen. Daarmee is publieksonderzoek niet overbodig; het biedt zicht op de context waarbinnen het beleid opereert. Naarmate publieksonderzoek algemener van opzet is, zullen de resultaten moeilijker toepasbaar zijn en is specifiek onderzoek vaak een aangewezen route.

Tip 1: Denk vooraf na over de uitkomsten en gevolgen

Voorafgaand aan het onderzoek kun je nadenken en discussie voeren over de verwachte uitkomsten en de consequenties die je daaraan wilt verbinden. Als het percentage mensen dat nee zegt onder de X% komt, passen we ons beleid op manier Y aan. Een dergelijke aanpak verplicht tot het goed doordenken van de consequenties op voorhand. Zowel van het onderzoek als van het beleid. Menigmaal leidt dit ertoe dat er andere, scherpere, vragen in het onderzoek komen dan zonder deze zelf opgelegde verplichting het geval zou zijn geweest.

Marc Arnold schetst hoe je tot een scherpe vraagstelling komt > [Pagina 50](#)

Hoewel de directe bruikbaarheid van generiek publieksonderzoek zeker problematisch is, zou ik wel in het geweer willen komen tegen het gemak waarmee die bruikbaarheid in de praktijk soms wordt bekritiseerd. Een veelgehoord argument luidt dat de uitkomsten bekend waren en nauwelijks iets nieuws bevatten. In het proefschrift van Tiemeijer duikt deze opmerking meer dan eens op. Dit is een bedrieglijk argument. Alles is achteraf aannemelijk. Voor 11 september 2001 zou je voor gek verklaard zijn als je de gebeurtenissen van die dag als realistisch had aangemerkt. Nu zegt iedereen dat zo iets wel een keer moest gebeuren. Realiteit en verwachting beïnvloeden elkaar in beide richtingen. De mate van voorspelbaarheid van uitkomsten is makkelijk te ontmythologiseren. Je vult gewoon de vragenlijst met de verwachte uitkomsten van tevoren in. Na het veldwerk kan iedereen zelf constateren hoe veel oud nieuws de resultaten bevatten. De keren dat ik samen met opdrachtgevers deze exercitie heb verricht, viel ons vermogen tot voorspellen altijd tegen.

Meer over het duiden van onderzoeksresultaten in het artikel van Jeanine Mies > [Pagina 59](#)

Tip 2: Zet onderzoek selectief in

Je moet niet alles willen onderzoeken, maar je moet criteria formuleren op basis waarvan selectief over de inzet van onderzoek beslist kan worden. Onderzoek be-

hoort geen alibi te zijn voor een beleidsmaker waarachter hij zich kan verschuilen in plaats van verantwoordelijkheid te nemen voor keuzes die altijd tot op zekere hoogte arbitrair zijn. Onderzoek dient onzekerheid en onwetendheid te reduceren op die punten waar die het grootst is of op punten waar de kansen op benutting van de uitkomsten het grootst zijn. Uit die overwegingen zijn wel enkele criteria te destilleren onder welke omstandigheden de behoefte aan onderzoek het grootst is. Nieuwe onderwerpen of nieuwe doelgroepen komen dan in aanmerking. Onderwerpen die een tijdje meegaan en dus niet eenmalig zijn. Ook valt te denken aan onderwerpen van majeur gewicht of onderwerpen met een groot afbreukrisico. Deze criteria kunnen houvast bieden bij het selectief kiezen voor de inzet van onderzoek. De criteria zijn bovendien redelijk tijdloos. Dat is een kracht maar ook een zwakte. Daarnaast zou je criteria kunnen ontwikkelen die relevant zijn in de huidige tijd bij wat hier en nu opvalt aan het functioneren van de overheid. Hoe zou je daar achter kunnen komen? Wat is een geschikte bron? Ten eerste zou je een bron moeten hebben die nauwkeurig zicht heeft op het reilen en zeilen van de overheid. Ten tweede zou die bron onafhankelijk dienen te zijn en dus geen partij in het gewoel. Ten derde is die bron bij voorkeur gezaghebbend zodat we zeggingskracht kunnen ontlenen aan wat zij te berde brengt. Zo'n bron bestaat, we hebben er zelfs meerdere van.

Tip 3: Benut gezaghebbende bronnen

De Hoge Colleges van Staat voldoen aan de hiervoor genoemde drie criteria om als bron te dienen. We kennen in Nederland vier Hoge Colleges van Staat: Staten-Generaal, Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman. De Staten-Generaal blijft hier als opdrachtgever van de overheid buiten beschouwing. Voor de andere Hoge Colleges van Staat baseer ik me op hun jaarverslag over 2005. Die jaarverslagen bevatten een keurig overzicht van de activiteiten die in het afgelopen jaar zijn ondernomen. Daarnaast bevatten zij beschouwende informatie waarbij de temperatuur van het publieke water gemeten wordt. Wat zien Brenninkmeijer, Stuiveling en Tjeenk Willink met hun medewerkers als een belangrijke zorg in het functioneren van onze overheid? Onderstaand volgt mijn interpretatie van hun boodschap.

De Raad van State houdt bij monde van haar Vice-President een stevig betoog tegen het steeds verder oprukken van een bedrijfsmatige benadering in de werkwijze van de overheid. Het wezenlijke van de overheid komt zo in het gedrang. Dat uit zich in een spanning tussen managers en professionals. De inhoudelijk deskundigen komen steeds minder aan hun eigenlijke werk toe omdat zij daar steeds uitvoeriger verantwoording over moeten afleggen.

De Algemene Rekenkamer heeft twee pijlers gekozen die centraal staan in haar strategie. Naast 'verantwoording en toezicht' waar de klassieke taak van het onderzoek naar de rechtmatigheid onder valt, is de tweede pijler de aansluiting van beleid en uitvoering. Het blijkt dat beleid niet, niet goed of niet volledig wordt uitgevoerd. In 2003 publiceerde de Rekenkamer het rapport *Tussen beleid en uitvoering* dat een onthutsend beeld verschaftte. Sindsdien staat dit onderwerp, het presteren van de overheid, hoog op de agenda.

De Nationale ombudsman schetst een aanpak voor het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid op drie manieren: verbetering van het primaire proces, van het interne klachtrecht (bij de organisatie die aanleiding gaf tot de klacht) en van het externe klachtrecht. Niet ongenoemd mag hier blijven dat de oorsprong van vrijwel alle klachten ligt bij onvoldoende of verstoorde communicatie in de ogen van de ombudsman.

De visies in de drie jaarverslagen komen opvallend overeen. De prestatie van de overheid laat te wensen over. In de uitvoering van beleid gaat veel mis onder meer omdat de professionals te weinig ruimte krijgen en de communicatie gebrekkig is.

Tip 4: Gebruik alternatieve onderzoeksvormen

Terug naar de betekenis voor beleid, communicatie en de inzet van onderzoek. In veel beleid en derhalve ook in veel communicatie ligt impliciet of expliciet een rol besloten voor allerlei actoren. Daarbij gaat het niet alleen om burgers als einddoelgroep maar ook om uitvoerende ambtenaren of intermediairen. Er bestaat echter vaak een beperkt zicht op hoe die actoren hun werk doen.

Ga zelf op onderzoek uit. Daar zijn talloze vormen voor te vinden

Om succesvolle communicatie te ontwikkelen zou je op dit punt van de hoed en de rand moeten weten. Dat vraagt om onderzoek. Dit is niet bedoeld als een pleidooi om allerlei professionals, uitvoerende ambtenaren en intermediairen via enquêtes van hun werk te houden. Er zijn andere manieren om zicht te krijgen op hun wereld. Beleef hun wereld door er tijdelijk deel vanuit te maken. Ga zelf op onderzoek uit. Daar zijn talloze vormen voor te vinden. Formuleer vooraf criteria waar je naar gaat kijken en betrek anderen bij je zoektocht, om daarmee in ieder geval een bepaalde mate van intersubjectiviteit te waarborgen. Gezien de vele tekortkomingen die het primaire proces van de overheid laat zien, ondanks de inbreng van veel traditioneel onderzoek, kan het geen kwaad om alternatieve vormen van onderzoek tenminste een aanvullende rol toe te dichten.

Tip 5: Aandacht voor overdrachtsmomenten in de keten

Tot nu toe is onderzoek vooral bekeken op inhoudelijke merites. Het doen van onderzoek en het benutten van uitkomsten is uiteraard mensenwerk. Daarom is het zinvol om stil te staan bij het verloop van het proces rond onderzoek.

De laatste jaren is het bij de overheid in de mode geraakt om middels een ketenbenadering maatschappelijke problemen aan te pakken. De werkelijkheid is veelvormig en stoort zich weinig aan de wijze waarop instituties de taken hebben verdeeld. Bij een probleem zijn vaak diverse organisaties betrokken, elk met eigen taken en verantwoordelijkheden. Een ketenbenadering beoogt daar samenhang in te brengen. Een betere afstemming is in de regel geen overbodige luxe. Een korpschef van politie die ik interviewde over een ketenaanpak voor veelplegers, meldde eens dat in de oude situatie tijdens alle overdrachtsmomenten in de keten zaken vaker fout dan goed liepen. Met andere woorden: fout was de norm. Bij een schakel

in de keten treffen twee verschillende werelden elkaar, ieder met een eigen logica. Elk overdrachtsmoment is daarom een potentiële bron voor ruis.

Welke schakels zijn er in de onderzoekketen te onderkennen? Bij iemand ontstaat de behoefte aan onderzoek omdat uitkomsten van nut kunnen zijn bij de opdracht waar deze betrokkene voor staat. Die iemand is meestal een beleidsambtenaar. Als de vraag te maken heeft met de belevingswereld van burgers, bestaat er een gereede kans dat de communicatieafdeling hier een rol bij speelt. De onderzoeksvraag leidt tot de formulering van een onderzoekopdracht en een opdrachtverstrekking. Een medewerker met kennis van onderzoek kan dan aan zet komen, eventueel aangevuld met expertise van buiten. Uiteindelijk komt het onderzoek terug bij de oorspronkelijke beleidsambtenaar. Heeft hij nu antwoord gekregen op zijn oorspronkelijke vraag en kan hij de uitkomsten toepassen?

Experimenteer eens met functiewisseling tussen onderzoeker en communicatiemedewerker

Op deze route zijn de karakteristieken van de keten van toepassing. Op elk overdrachtsmoment kan er iets misgaan. Het positieve aan dit voorbeeld is dat de keten tenminste gesloten is. Personeelsverloop of de actualiteit van een volgend dossier kunnen ervoor zorgen dat de keten niet sluit en dus nooit een keten wordt. Binnen de overheid zou dit pleiten voor een sterke vervlechting van beleid met communicatie en van communicatie met onderzoeksexpertise. De visie op communicatie in het hart van beleid past uitstekend in deze denkrichting.

Pagina 20 < *Dewez en Soffer gaan in op de bijdrage van onderzoek in het hart van het beleid*

Tip 6: Wissel van functie

De vervlechting van onderzoeksexpertise met communicatie zou nog wel sterker kunnen. Communicatie vergt eigen vakkennis en onderzoek eveneens, maar beide hebben elkaar wel nodig. Het kan een interessante gedachte zijn om gedurende een bepaalde periode tussen de disciplines eens met functiewisseling te experimenteren. Een onderzoeker krijgt een bepaalde periode een communicatieportefeuille en keert daarna weer terug. En andersom. Uitgaande van willen en kunnen bij de medewerkers in kwestie, kon dit wel eens een positief effect hebben op de benutting van onderzoeksuitkomsten. Mensen ervaren aan den lijve wat de dilemma's van een ketenpartner zijn. Bovendien raken mensen meer vertrouwd met een andere wijze van redeneren.

Toegevoegde waarde

Beleid kan niet zonder communicatie en communicatie niet zonder onderzoek. Nut en noodzaak van onderzoek is onomstreden. Lopend onderzoek is informatiever te maken door van tevoren na te denken over wat de uitkomsten zullen zijn en welke consequenties daaraan verbonden dienen te worden. Desondanks is de benutting van onderzoek vaak een lastige opgave. Hoe specifiek onderzoek is, bijvoorbeeld

het pretesten van een brochure, des te makkelijker zullen de resultaten toepasbaar zijn.

De Hoge Colleges van Staat signaleren in hun jaarverslagen dat de prestaties in het primaire proces verbetering behoeven. Dat terrein zou object van onderzoek dienen te zijn. Alternatieve methodieken dan enquêtes komen hiervoor in aanmerking. Informatievergaring is iets dat niet alleen achter het bureau en aan de vergadertafel gebeurt maar bij voorkeur in werkelijkheid. Meer uitwisseling tussen onderzoekers en communicatiedeskundigen, van informatie en zelfs van baan, zou de benutting van onderzoekresultaten ten goede komen. Door langs deze lijn te werken zouden communicatiedeskundigen beleidsmakers vaker alternatieven kunnen aanreiken, omdat de vooronderstellingen die zij in hun beleidsvoornemens hebben gestopt niet stroken met het primaire proces van de uitvoering. Daarom verwacht ik dat communicatieprofessionals meer toegevoegde waarde hebben bij het richten van hun pijlen op de binnenwereld van de overheid, dan op de samenleving, wat hun opdrachtgevers zo graag willen. Dat laatste zal pas effectief kunnen zijn als eerst het primaire proces op orde is.

Mr. drs. R. (Roelf) Middel is opgeleid als jurist en socioloog. Was onder andere hoofd communicatieonderzoek bij de RVD en lector Overheidscommunicatie aan de Hogeschool Utrecht. Publiceerde als lector onder meer Sprekend de bestuurder, het eerste trendonderzoek overheidscommunicatie, en Een lucifer ontbranden, een zoektocht naar analytisch vermogen. Heeft nu een eigen adviespraktijk, zie www.middelcommunicatie.nl.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer: Verslag 2005.
- de Nationale ombudsman: De maakbare overheid. Verslag van de nationale Ombudsman over 2005.
- Raad van State: Jaarverslag 2005.
- Tiemeijer, W.L. (2006): Het geheim van de burger; over staat en opinieonderzoek, Aksant, Amsterdam.

RONDETAfelGESPReK

Over opiniepeilers en beleidspijlers

Tom van Dijk – directeur beleidsonderzoek Intomart GfK

Maarten Schermer Voest – projectleider Stroomlijning Veiligheidsmonitors ministerie van BZK

Jenneke de Sain – plv. directeur Communicatie ministerie van VenW

Paul Huijts – plv. secretaris-generaal ministerie van VWS

Erica Slump – manager frontoffice Dienst Regelingen ministerie van LNV

Onder leiding van Roelf Middel – oud-lector overheidscommunicatie en directeur van Middelcommunicatie

Waarom leggen beleidsmakers, communicatieadviseurs, politici en topambtenaren onderzoeksresultaten naast zich neer? En vooral: wat is daaraan te doen? Vijf ervaringsdeskundigen van binnen en buiten de overheid buigen zich over deze weerbarstige materie. Over opiniepeilers en beleidspijlers.

Hoe zijn onderzoeksresultaten beter te benutten in beleid en communicatie? Een prangende vraag, zo blijkt, want zeker honderd belangstellenden – beleids- en communicatiemedewerkers bij de overheid – zijn op de discussie afgekomen.

Pagina 33 < Aan het debat ging de lezing van Paul Schnabel vooraf

Zorgzwaarteregeling

Om positief te beginnen: onderzoek heeft heel vaak wél effect. Zeker als het praktische alternatieven aandraagt. Paul Huijts, plaatsvervangend SG van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) trapt af met fraaie voorbeelden. “We konden laatst nog net voorkomen dat een digitaal systeem onder de naam ‘Wfm-svs’ werd geïntroduceerd. Voor de betrokken deskundigen behoefde die term absoluut geen toelichting, maar anderen konden zich er vreemd genoeg niet direct wat bij voorstellen”, grapt Huijts. “Gelukkig is het plan toen ‘subsidieplein’ gaan heten. De omgeving kan je op die onduidelijkheden wijzen. Het barst bij VWS van de ‘diagnosebehandelcombinaties’ en de ‘zorgzwaarteregelingen’.”

VWS kent veel beleidsterreinen die dicht bij de burgers staan, en waarvoor het belangrijk is te weten wat er speelt. Denk aan het nieuwe zorgstelsel. Ook heeft VWS bijvoorbeeld onderzocht wat chronisch zieken van de administratieve lasten vinden. Huijts: “Dat was buitengewoon ontvullend. Onze manier om die lasten te verminderen, bleek vaak niet aan te sluiten bij hun wensen.”

Bange boeren

Erica Slump, manager bij de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), sluit zich bij de plaatsvervangend secretaris-generaal aan. Ze is ervan overtuigd dat de overheid onderzoek nodig heeft om de beleving van de burger te leren kennen. De dienst Regelingen waar ze werkt, is verantwoordelijk voor de uitvoering van onder meer het mestbeleid en de uitkering van EU-subsidies. Slump: “Je denkt dat je weet wat je klanten willen,

maar dat blijkt niet zo te zijn. Een internetapplicatie om agrarische gegevens door te geven leek ons zeer welkom voor de boeren, want dat leverde hun een tijdswinst op van driekwartier. Slechts vijftien procent van de ondernemers maakte er gebruik van. En wat bleek uit onderzoek? Een deel van de boeren was bang dat LNV de gegevens ergens anders voor ging gebruiken. Een belangrijke les: ga niet voor de klant denken, maar leg ze de vraag voor. Dat doen we bijvoorbeeld in ons panel van agrarisch ondernemers.”

Zonder onderzoek leert de overheid de beleving van de burger niet goed kennen < Erica Slump

Toch is volgens topambtenaar Huijts van VWS enkel opinieonderzoek niet genoeg. Zijn stelling: opiniepeilingen zijn alleen waardevol in combinatie met sociaal-wetenschappelijk onderzoek en focusgroepen. “Peilingen mogen niet de enige pijler zijn voor beleid en communicatie.” Maarten Schermer Voest, projectleider Stroomlijning Veiligheidsmonitors bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), is het daarmee eens. “Het veiligheidsbeleid illustreert dat goed. De beleving van veiligheid is maar één deel van de puzzel. Je moet die peilingen altijd aanvullen met aangiftecijfers van de politie bijvoorbeeld.” Huijts: “Sommige vragen zijn ook lastig te beantwoorden in een enquête. Hoe komt het dat u zich onveilig voelt? Daarvoor moet je de vraag achter het antwoord zoeken, doorvragen en doorpraten. Focusgroepen zijn daar veel geschikter voor.”

Opinieonderzoek mag niet de enige pijler zijn voor beleid en communicatie < Paul Huijts

Ook Jenneke de Sain erkent de waarde van focusgroepen. Als plaatsvervangend directeur Communicatie bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) heeft ze veel kernboodschappen getest in groepsdiscussies. “We legden eens een zeer technocratische tekst voor over het spoor. De boodschap was een drama, maar tot onze verbazing ging die erin als zoete koek bij de groep! We kwamen erachter dat het tonen van begrip voor de reiziger – we zeiden één keer ‘sorry’ in de tekst – aansloeg. Dat was een enorme eye-opener.”

Departementale weerstand

Onderzoek levert dus bruikbare resultaten op. Maar nu terug naar de hamvraag: waarom worden die resultaten dan toch weinig benut? Roelf Middel gaat met het panel op zoek naar de oorzaken. De schoen lijkt te wringen bij de bereidheid om echt wat met de uitkomsten te doen. Vanwaar die weerstand? VWS'er Huijts begrijpt het wel: “Onderzoek compliceert. We maken gelukkig steeds minder beleid zonder de buitenwereld erbij te betrekken, maar die verleiding is wel eens groot. We willen het probleem eenvoudig en overzichtelijk houden, en onderzoek levert juist altijd diffuse signalen. Mensen hebben tegenstrijdige wensen. Zelden denk je als het rapport er ligt: nu weten we wat ons te doen staat! De beleidsoplossing lijkt

juist verder weg in plaats van dichterbij. Je moet jezelf dus dwingen iets met de resultaten te doen.”

Ook speelt verzet mee bij departementen om blind te varen op de burger. Terwijl dat volgens het panel helemaal niet de functie is van onderzoek. Paul Schnabel van het SCP merkte in zijn lezing al op dat het altijd goed is om naar mensen te luisteren, maar dat je natuurlijk niet hoeft te doen wat ze zeggen. Uitvoerder Slump beaamt dat: “De burger krijgt niet altijd z’n zin. Maar dan weet je in ieder geval dat je geen applaus zult krijgen voor het beleid. Dan kun je je daarop voorbereiden.” Soms komt het verzet voort uit een zekere bevoogding, suggereert het panel: ambtenaren weten wat goed is voor de bevolking. Burgers snappen het niet, zo klinkt het dan bij de ministeries, ze kunnen de consequenties niet overzien, ze hebben makkelijk praten.

Pagina 26 < Will Tiemeijer schetst de weerstand tegen opinieonderzoek

Eigenwijze politici

Op dit punt laat de zaal zich ook horen. Uiteindelijk hebben ministers en parlement het laatste woord. Zitten die wel op de publieksonderzoeken te wachten? Niet altijd, denkt het panel. Schnabel liet al zien dat onderzoek vaak alleen gebruikt wordt als het de eigen standpunten kracht bijzet. En niet altijd stroken de resultaten met de politieke idealen. Gratis kinderopvang staat in veel verkiezingsprogramma’s, ook al heeft SCP-onderzoek aangetoond dat je daarmee niet meer moeders aan het werk helpt. Politici blijven die gratis opvang maar als panacee gebruiken.

Onderzoek moet verrijkt worden door de communicatiediscipline

< Jenneke de Sain

De zaal voegt er nog aan toe dat sommige politici peilingen overbodig vinden. “Wij zijn toch de vertegenwoordigers van de burgers, zeggen ze, ik doe wat ik denk dat goed is, daar word ik voor betaald.” Huijts reageert: “Soms kiezen politici er bewust voor hun overtuiging te volgen, ook al ligt dat slecht in de samenleving. Dat is verklaarbaar en ook prima. Dit kabinet heeft daar ook voorbeelden van gegeven.”

Zware onderzoekers

Hoog tijd voor oplossingen. Hoe is onderzoek beter te benutten? En hebben de panelleden nog tips voor de aanwezige beleids- en communicatiemedewerkers? Onderzoeksdirecteur Tom van Dijk van onderzoeksbureau Intomart GfK pleit voor minder onderzoek en meer onderzoekers. Van Dijk: “De overheid moet minder onderzoeken en met het vrijgekomen budget onderzoeksspecialisten aantrekken. Onderzoek is een ongelooflijk ingewikkeld vak: hoe kom je van een vraag tot een geschikt onderzoeksdesign, en hoe zet je resultaten om in relevante beslissingen?” VenW was één van de eerste departementen met een eigen onderzoeksafdeling. De Sain: “Alle directies Communicatie zouden zo’n afdeling moeten hebben, in plaats

van dat communicatieadviseurs ‘het erbij doen’. Het werkt. De onderzoekers bespreken met de communicatieadviseurs wat de inzichten voor VenW betekenen.” “De onderzoekers moeten in hogere schalen worden ingezet dan tot nu toe gebruikelijk is”, aldus onderzoeker Van Dijk. “Ze moeten kunnen doordringen tot de top. Onderzoekers moeten de SG durven zeggen waar het op staat. Niet alleen bevestigen wat de minister al dacht, maar ook bevechten wat ie niet dacht, wat contra-intuïtief is. Dan pas komt onderzoek door.”

Plv. directeur Communicatie De Sain ziet ook een remedie in het laten meekijken van ambtenaren tijdens focusgroepen. “Wij deden onderzoek voor een spoordirecteur die ervan overtuigd was dat alleen de incidentele treinreiziger ontevreden was over de NS, niet de reiziger die iedere dag met de trein gaat. Dat beeld klopte niet, maar had zich wel in de hoofden van de VenW’ers weten vast te zetten. Hij moest van mij mee naar de discussie, en hij schrok van de agressie. Het onderzoek maakte de boosheid van die frequente reizigers zichtbaar, bijna voelbaar. En dat heeft geholpen de reiziger meer centraal te stellen.”

Onderzoeksrapportages hebben een bijsluiter nodig, die zegt wat je ermee kunt doen < Maarten Schermer Voest

U-bochten en bijsluiters

Heil valt volgens de zaal ook te verwachten van de ‘u-bochtconstructie’: als jouw boodschap niet doordringt tot de beslissers, dan doet het dat misschien wel als anderen dezelfde boodschap brengen. Hang het onderzoek dus aan de grote klok, publiceer de bevindingen, vind medestanders. Dan ontstaat een gemeenschappelijk referentiekader en krijgen onderzoeksresultaten impact.

Projectleider Maarten Schermer Voest van BZK, die zich bezighoudt met het bundelen van alle veiligheidsonderzoeken bij de overheid, komt met de suggestie een bijsluiter toe te voegen aan het onderzoeksrapport. Volgens hem moet ieder rapport duidelijk maken wat je wel en niet met het onderzoek kunt. “Zonder bijsluiter ontstaat veel discussie over de methodiek in plaats van over de inhoud. Dat heb ik ervaren bij mijn eigen project. De Veiligheidsmonitor Rijk 2006 heeft wel een verantwoording in de bijlage, maar die is vooral leesbaar voor onderzoekers en niet echt interessant voor beleidsmakers. De bijsluiter moet informatie bevatten over representativiteit en betrouwbaarheid, maar dan wel in gewonemensentaal. Dat kan onderzoek veel toegankelijker maken.”

Dat gaat een deelnemer uit de zaal niet ver genoeg: “Ik zou het juist omdraaien! Je zet voorop wat je met het onderzoek kunt, en voegt het onderzoeksrapport zelf in de bijlage.” Intomart-directeur Van Dijk staat daar helemaal achter. Hij raadt iedereen aan – niet zonder gevoel voor provocatie – onderzoeksrapporten niet te lezen: “Laat de onderzoekers in vier zinnen zeggen wat eruit komt. Lukt ze dat niet, dan zijn ze nog niet klaar met hun werk. Dat vraag ik van mijn onderzoekers ook.”

De overheid moet minder onderzoek doen en meer onderzoekers aantrekken

< Tom van Dijk

Van feiten naar waarde

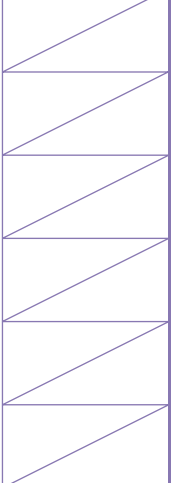
Van Dijk vervolgt: “Schnabel brak een lans voor onderzoeksfeiten, harde cijfers. Maar het gaat niet alleen om de feiten, het gaat vooral om de interpretatie ervan. De feiten spreken alleen in de spreekwoordelijke zin voor zich. In de praktijk van het beleidsonderzoek zijn feiten daarentegen vaak polyinterpretabel. Beleidsonderzoek zoekt naar het antwoord op de vraag: wat moeten we doen? Dat vergt duiding en advies.” De Sain van VenW ziet hier een schone taak weggelegd voor de communicatieadviseurs. Zij kunnen onderzoeksresultaten verder brengen door er een advies aan te koppelen. Ze refereert aan de Belevingsmonitor, een onderzoek naar de beleving van maatschappelijke issues door de bevolking. “Een onderzoek als de Belevingsmonitor heeft pas impact als je er als communicatiediscipline waarde aan kunt toekennen. Pas als we zinvolle adviezen kunnen geven aan onze ambtelijke en politieke bazen, hebben we ook echt iets te zoeken in ‘het hart van beleid’.”

Of ze het nu eens zijn met Schnabel of niet: de panelleden krijgen tot slot een bundel met columns van zijn hand als dank voor hun bijdrage. En de zaal gaat naar huis in lichte vertwijfeling, maar toch vooral met nieuwe inspiratie om onderzoeksresultaten beter in te zetten in de eigen organisatie.

GEBREKKIGE BENUTTING VAN ONDERZOEKSRESULTATEN IN BELEID EN COMMUNICATIE

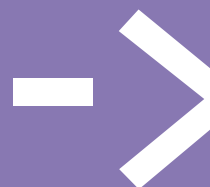
Oorzaken	Oplossingen
> onderzoek compliceert de beleidsontwikkeling, omdat resultaten zelden eenduidig zijn	> de overheid moet meer onderzoeksspecialisten aantrekken, die ook doordringen tot de top
> tegemoetkomen aan de mening van het publiek voelt als ‘oren laten hangen’	> beslissers moeten vaker meekijken met focusgroepen
> de burger wordt niet serieus genomen	> onderzoeksresultaten moeten door media en anderen worden overgenomen (u-bochtconstructie)
> peilingen ondermijnen de positie van politici als volksvertegenwoordigers	> onderzoeksrapporten moeten een bijsluitertje bevatten
> resultaten stroken niet met eigen ideeën	> onderzoekers en communicatieadviseurs moeten resultaten beter vertalen

Dit rondetafelgesprek vond plaats op 17 oktober 2006 tijdens een Platformmiddag, georganiseerd door de Academie voor Overheidscommunicatie. Het verslag werd gemaakt door drs. J. (Jeanine) Mies, oud-onderzoeker en zelfstandig tekstschrijver en trainer.



Er zijn duizend-en-één manieren om onderzoek te doen, maar welke vorm past nu bij welke vraag? In PRAKTIJK laten we verschillende onderzoeksvormen de revue passeren, inclusief de ervaringen die daar mee zijn opgedaan. Ook aandacht voor de gebruiksmogelijkheden van de onderzoeksresultaten. Want daar gaat het tenslotte om. Recepten voor onderzoek, inclusief bijbehorende ingrediënten en smaaksensatie.

PRAKTIJK



ONDERZOEKEN MET EFFECT

Wat iedereen over
onderzoek moet weten

DOOR MARC ARNOLD

Het communicatievak is sterk in ontwikkeling. De oriëntatie verschuift van traditionele uitvoering, zoals het voeren van campagnes, naar diensten in het hart van beleid. Dit stelt andere eisen van communicatieonderzoek. Hoe moet de onderzoeker te werk gaan bij deze uitdagingen? Welk proces moet worden doorlopen om bruikbare onderzoeksresultaten te vinden? Welke vorm van onderzoek past bij welke vraag en hoe benaderen we respondenten? Veel vragen, maar gelukkig ook veel antwoorden in dit artikel. Deze basiskennis over onderzoek mag bij geen enkele (communicatie)professional ontbreken.

We kennen ze allemaal wel: de traditionele vormen van communicatieonderzoek. We meten het begrip voor de boodschap, de acceptatie, de (ont)houdbaarheid, de relevantie, de volledigheid en de waardering met als doel om aandachtspunten voor de verbetering van uitingen in beeld te brengen. Of we meten de effecten van een communicatieprogramma. Voorafgaand aan, eventueel tijdens en na afloop van een communicatieactiviteit worden metingen gehouden.

Pagina 74 < *Effectonderzoek kent verschillende vormen*

Met dit type communicatieonderzoek, met een evaluerend karakter, is binnen de overheid veel ervaring opgedaan. Zo veel dat voor deze vormen van onderzoek in de loop der jaren standaard methodieken zijn ontwikkeld en de uitvoering gecentraliseerd is bij de Rijksvoorlichtingsdienst/Dienst Publiek en Communicatie. We richten ons in dit artikel op andere onderzoeksvormen; onderzoek in het hart van beleid. Dat vraagt om maatwerk, het zorgvuldig doorlopen van het onderzoeksproces en een goede inbedding binnen de organisatie. Een andere rol dan bij het traditionele communicatieonderzoek dus. En daarbij is kennis over de inzet van onderzoek een absolute must.

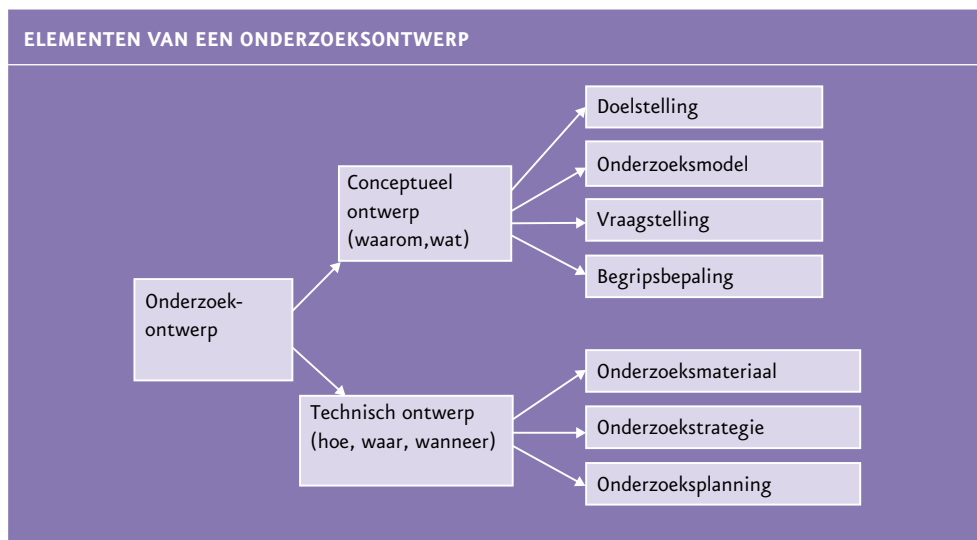
Pagina 20 < *Ook Birgit Dewez en Illya Soffer zien een andere rol voor onderzoek*

Wat is onderzoek?

Zoals aangegeven kennen traditionele communicatieonderzoeken veelal een vanzelfsprekende doel- en vraagstelling. Zo vanzelfsprekend dat vaak tot de uitvoering van onderzoek wordt overgegaan zonder deze volledig uit te schrijven.

Omdat het doel van het onderzoek impliciet helder is kwamen we met die vlotte uitvoering eigenlijk vrij gemakkelijk weg. En de verleiding om snel te starten met een globale vraag- en doelstelling lijkt bij andere, veelal nieuwe toepassingen van onderzoek, vrij groot te zijn. Het is relevant om de buitenwereld binnen te halen en de beleving van burgers te meten. Er is immers een kloof en die moet gedicht. En dus wordt er gemeten en volgen er resultaten. Maar bij de interpretatie van die resultaten kunnen problemen ontstaan. Wat moeten we met al die gegevens? Waar deden we het ook al weer voor? Waren de verwachtingen ten aanzien van het onderzoek niet te hoog gespannen? Dergelijke problemen kunnen worden voorkomen wanneer het onderzoek zorgvuldig en volgens een vaststaand proces wordt opgezet en uitgevoerd.

Onderzoek is een proces dat uit stappen bestaat. Uiteindelijk leidt onderzoek tot antwoorden op vragen die de onderzoeker zichzelf vooraf stelt. En die vragen zijn relevant in de context van de eindgebruiker. Met andere woorden, onderzoek levert door middel van nieuwe kennis een bijdrage aan de oplossing van een probleem.



BRON: VERSCHUREN, P.J.M. EN H. DOOREWAARD: HET ONTWERPEN VAN EEN ONDERZOEK, UTRECHT, LEMMA, 1995.

Een onderzoek moet ontworpen worden. Het ontwerpproces kent twee clusters van activiteiten. Het eerste cluster gaat over wat met het onderzoek bereikt moet worden. Dit is het *conceptueel ontwerp* van het onderzoek. Het beschrijft *wat* en *waarom* wordt onderzocht. Het tweede cluster van activiteiten betreft de vraag hoe dit alles door middel van het uitvoeren van onderzoek wordt gerealiseerd. Dit is het *technisch ontwerp*. Het beschrijft *hoe*, *waar* en *wanneer* wordt onderzocht. Het technisch ontwerp is een logisch voortvloeisel van het conceptueel ontwerp. Beide fases werken we uit aan de hand van een casus: een imago-onderzoek bij de politie.

CONCEPTUEEL ONTWERP: IMAGO-ONDERZOEK POLITIEORGANISATIE

Het onderzoek in onderstaande casus richt zich op de informele politieorganisatie. De relevantie van dit onderzoek is het imago van de politie, de doelstelling is een bijdrage te leveren aan de acceptatie van vrouwen.

Aanleiding: vrouwelijke agenten – hoewel berekend op hun taak – worden niet volledig geaccepteerd door hun mannelijke collega's. Dit probleem dient te worden opgelost en ook het imago van de politie dient te worden verbeterd. Het geschetste probleem stuurt aan op kennis van de informele organisatie van politiekorpsen. Hieronder wordt verstaan: het geheel van waarden en normen die spontaan in een groep ontstaan en die de onderlinge verhoudingen tussen groepsleden regelen. Vanuit deze kennis moet de vraag worden beantwoord, waaruit de klacht van onvoldoende acceptatie bestaat en ontstaat. Het onderzoek wordt uitgevoerd bij het Haagse politiekorps omdat daar relatief veel vrouwen werken en het acceptatieprobleem daar relatief sterk speelt.

Waarop richt dit onderzoek zich?

1. verbetering van het imago van de politie;
2. oplossen van het acceptatieprobleem;
3. antwoord op de vraag waaruit de klacht bestaat en ontstaat;

4. kennis van de informele organisatie van het haagse politiekorps;
5. informatie uit interviews met betrokkenen.

Eerste stap: 'waarom' (doel van het onderzoek)

Directe aanleiding is het op te lossen probleem: het acceptatieprobleem. Dit is het doel van het onderzoek. Als aanvulling hierop: wijzen op een langetermijn-streven waarbinnen het probleem een plaats heeft of waaraan het onderzoek een indirecte bijdrage kan leveren. In dit voorbeeld: het verbeteren van het imago van de politie. Relevantie is: verbetering imago politie. Doel is: oplossen acceptatieprobleem vrouwen

Tweede stap: 'wat' (doel in het onderzoek)

We zoeken kennis waarmee het gestelde doel kan worden bereikt. Hier is dat kennis van de informele organisatie van politiekorpsen, in het bijzonder van het bestaan en ontstaan van acceptatieproblemen.

Derde stap: visualisering

Door alle gemaakte keuzes uit deze fase visueel op een rijtje te zetten, ontstaat er snel inzicht in het conceptueel ontwerp van het onderzoek. Daarna kan de stap richting technisch ontwerp worden gezet. Zie het kader op pagina 54.

De voorkant van het onderzoek; het conceptueel ontwerp

Bij de start van een onderzoek is er sprake van een of andere problematiek waarbinnen onderzoek een plaats krijgt. De eerste stap die wordt gezet is het benoemen en afbakenen van het probleem. Welke problemen spelen er binnen het projectkader en hoe wordt er tegenaan gekeken, wat is de achtergrond en de samenhang met andere problemen en in welke richtingen zoekt men zoal de oplossingen? Welke relevante kennis is al voor handen? De afbakening is het geheim voor een geslaagd onderzoek. Een visualisering van een probleemanalyse en afbakening van onderzoek blijkt goed te helpen bij het bespreekbaar maken ervan. Een voorbeeld hiervan hebben we uitgewerkt aan de hand van de casus 'imago-onderzoek bij de politie'.



Het resultaat van de probleemanalyse is een welomschreven en niet te omvangrijk probleem waaraan onderzoek een daadwerkelijke bijdrage van de oplossing kan leveren. Dit vormt de doelstelling van het onderzoek. Doelstellingen worden nogal eens vaag of in het geheel niet geformuleerd. Een goed geformuleerde doelstelling heeft de volgende eigenschappen: het geeft sturing aan het onderzoek, het maakt evaluatie van het onderzoek mogelijk (op relevantie, uitvoering en resultaten), het vormt de motivatie van de onderzoeker in de richting van opdrachtgever en te betrekken respondenten en is eenduidig en in begrijpelijke taal geschreven. Begrippen die tot onduidelijkheid zouden kunnen leiden, worden toegelicht of aangescherpt. Het is bijvoorbeeld niet aan te raden om te spreken van ambtenaren, waar alleen rijksambtenaren wordt bedoeld. De mogelijkheden en middelen die de gebruiker van onderzoek ten dienste staan zijn uitgangspunten bij het onderzoek. Inventariseer die mogelijkheden en middelen dus vooraf. Dit is nog relevanter als er meerdere afnemers van een en hetzelfde onderzoek zijn en beelden over mogelijk gebruik uiteen lopen.

Als een doelstelling is opgesteld wordt deze vertaald in een centrale vraagstelling. Een vraagstelling in een onderzoek dient een spanning weer te geven die aanzet geeft tot actie. Bij 'gedragvragen' is dat de spanning tussen een bestaande en een gewenste situatie, bij 'kennisvragen' is dit de spanning tussen willen weten en nog niet weten. De volgende stap die vervolgens gezet kan worden, is het formuleren van onderzoeksvragen. Onderzoeksvragen geven veel informatie. Ze geven aan wat de onderzoeker al wél weet. Aan de onderzoeksvragen liggen namelijk veelal vooronderstellingen ten grondslag.

De uitvoering van onderzoek: het technisch ontwerp

We stappen over naar het verzamelen van gegevens die nodig zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het zogeheten technisch ontwerp (de hoe en waar vraag) is belangrijk om de juiste informatie verzameld te krijgen. In deze paragraaf wordt ook enige aandacht besteed aan de kwaliteitsborging voor onderzoek. Een onderzoek dient vanzelfsprekend van een voldoende kwalitatief niveau te zijn om door opdrachtgevers en gebruikers geaccepteerd te worden. Praat met hen over de eisen die gesteld worden. Naast mensen zijn er meer bronnen die relevante gegevens kunnen opleveren in het kader van een onderzoek, zoals de media, literatuur, documenten en observatie. We beperken ons in dit artikel tot onderzoek onder de Nederlandse bevolking.

Pagina 38 < Meer over het gebruik van gezaghebbende informatiebronnen

Voor het verzamelen van gegevens onder de bevolking staan ons twee technieken ter beschikking: het interview en de enquête. Het interview is minder voorgestructureerd en de vraagstelling opener dan bij de enquête. Met voorgestructureerdheid wordt bedoeld dat voor alle respondenten tevoren vaststaat welke vragen worden gesteld, hoe er gevraagd gaat worden, wat de volgorde is en voor een groot deel staat vast welke antwoorden kunnen worden gegeven. Gestructureerd onderzoek vraagt meer voorkennis van de onderzoeker. Een onderzoek kan bestaan uit meerdere centrale onderzoeksvragen. Voor elk van die vragen moet worden vastgesteld of kwalitatieve interviews of een kwantitatieve enquête de juiste aanpak is. Bij een goede sturende vraagstelling past slechts één van beide en heeft de onderzoeker geen keuzeruimte (zonder de vraagstelling aan te passen). Indien van toepassing dienen beide onderzoekstechnieken onderdeel uit te maken van het technisch ontwerp voor het onderzoek. Laten we eerst de enquête nader bekijken.

Kwantitatief onderzoek (enquêtes)

Kwantitatief onderzoek (enquêtes) worden afgenomen onder een steekproef van de te onderzoeken groep. Een kleine steekproef bestaat uit circa 400 respondenten, een grote steekproef uit 1.500 of een veelvoud daarvan. Een grotere steekproef maakt het mogelijk om groepen te onderscheiden en te vergelijken. Voor het trekken van steekproeven wordt steeds vaker gebruik gemaakt van (*online*) *accespanels*. Dit zijn *databases* met gegevens van personen die hebben aangegeven vaker aan onderzoek te willen meedoen. In Nederland is de populariteit van *accespanels* in vergelijking met andere landen zeer groot. Dit komt doordat de *non-response*, het percentage mensen dat niet bereikt wordt of niet mee wil doen aan onderzoek, hier relatief hoog is. De kosten van dataverzameling aan de hand van ad-hocsteekproeftrekking – bijvoorbeeld uit het telefoonboek – zijn daardoor gestegen, terwijl de kwaliteit (representativiteit) is afgenomen. Kosten en baten afwegend worden *accespanels* steeds vaker als alternatief voor ad-hocsteekproeftrekking gebruikt. De kwaliteit van *accespanels* loopt echter sterk uiteen, vooral waar het gaat om representativiteit. Zo worden sommige panels volledig *online* geworven. Dit betekent dat (zware) internetgebruikers sterk oververtegenwoordigd zijn in vergelijking met het werkelijke internetgebruik in Nederland. Voor een onderzoek naar een website

AANDACHTSPUNTEN BIJ HET GEBRUIK VAN ACCESPANELS ALS STEEKPROEFKADER

Er zijn twee belangrijke aandachtspunten die bij het briefen van onderzoeksbureaus en bij het beoordelen van offertes nadrukkelijk aandacht behoeven. Het eerste aandachtspunt is de manier waarop panelleden zijn geworven. Werving door zelfaanmelding, het aankopen van gegevensbestanden met persoonskenmerken, via *bannering* en adverteren op websites en sneeuwballen onder bestaande panelleden zijn niet gebaseerd op toeval. Deze methoden leiden gegarandeerd tot selectiviteit en vormen daardoor per definitie een bedreiging voor de externe geldigheid ofwel de representativiteit van resultaten. Sommige panels worden volledig online geworven. Dit betekent dat (zware) internetgebruikers sterk oververtegenwoordigd zijn in vergelijking met het werkelijke internetgebruik in Nederland. Voor een onderzoek naar een website hoeft dit geen groot bezwaar te zijn, maar om draagvlak voor beleid te meten is een dergelijk panel waarschijnlijk minder geschikt. De beloningsstructuur vormt een tweede aandachtspunt. Sommige bureaus werven met advertenties waarin de kans op het winnen van de nieuwste *ipod* flink wordt uitvergroot. Voor een onderzoek onder de populatie “liefhebbers van *ipods*” overigens geen enkel bezwaar. Tot die populatie zal de reikwijdte van onderzoek namelijk beperkt blijven. Voor veel communicatieonderzoek natuurlijk niet acceptabel. Het punt is dat belonen selectiviteit in de hand werkt. Maar dit fenomeen kan door bureaus ook strategisch

worden gebruikt om ondervertegenwoordigde segmenten binnen het panel aan te vullen. Dit dient tot uitdrukking te komen in de visie van het bureau op kwaliteit van onderzoek en representativiteit. Vraag bureaus altijd naar hun visie op deze punten. Los van welke visie ook is het aannemelijk dat mensen die deel willen uitmaken van een accespanel op relevante achtergrondkenmerken – naast sociaal-economische variabelen ook op psychografische kenmerken – afwijken van mensen die voor de uitnodiging bedanken. En aangezien vaak vooraf niet bekend is of dat voor een specifiek onderwerp consequenties heeft, dienen we ons te laten leiden door de gedachte dat dit wel het geval is. Herwegen van de data biedt namelijk weinig soelaas.

In praktijk wordt voor trendonderzoek (herhaaldelijk (grotendeels) dezelfde kwantitatieve metingen) uit kostenoverwegingen vaak gekozen voor het gebruik van een kwalitatief goed accespanel. Het gaat bij dergelijk onderzoek om vergelijking door de tijd waardoor het zijn eigen context voor interpretatie creëert. Scheefheid van het steekproefkader is dan minder problematisch dan wanneer in slechts één meting een beeld van de werkelijkheid dient te worden verkregen. Hoe dan ook dient bij de interpretatie van de resultaten rekening te worden gehouden met de kwaliteit van het accespanel of andersoortig steekproefkader.

hoeft dit geen groot bezwaar te zijn, maar om draagvlak voor beleid te meten is een dergelijk panel waarschijnlijk minder geschikt.

Internet

Voordelen: Goedkoop, snel, redelijke controle op *response*, geen invloed van onderzoeker en beeld en geluidsmateriaal kunnen worden afgespeeld.

Nadelen: Alleen voor internetgebruikers, weinig controle op de onderzoekssituatie en over het algemeen korte vragenlijst.

Face to face

Voordelen: Goede controle op onderzoekssituatie, interviewer kan begrip van vragen controleren en eventueel toelichting geven, iedereen kan in principe deelnemen, relatief lange vragenlijst mogelijk, beeld en geluidsmateriaal kunnen worden afgespeeld en een laptop kan gebruikt worden ter ondersteuning.

Nadelen: Zeer kostbaar, de interviewer (kan) invloed hebben op de antwoorden door de eventuele toelichtingen, sociaal wenselijkheid kan groot zijn afhankelijk van het onderwerp, zeer lange doorlooptijd en lage respons.

Telefonisch

Voordelen: Goede controle op onderzoekssituatie, bijna iedereen kan deelnemen en interviewer kan begrip van vragen controleren en eventueel toelichting geven.

Nadelen: Korte vragenlijst, de interviewer (kan) invloed hebben op de antwoorden door de eventuele toelichtingen, sociaal wenselijkheid kan relatief groot zijn afhankelijk van het onderwerp en beeld en geluidsmateriaal kunnen niet worden afgespeeld.

Schriftelijk

Voordelen: Relatief goedkoop, relatief lange vragenlijst mogelijk en geen invloed van onderzoeker.

Nadelen: Zeer lange doorlooptijd, zeer lage *response*, weinig controle op de onderzoekssituatie en beeld en geluidsmateriaal kunnen niet worden afgespeeld.

Naast de keuze om wel, geen of deels gebruik te maken van een accespel als steekproefkader dient een onderzoekstechniek te worden gekozen. Er staat de onderzoeker een viertal technieken ter beschikking die elk voor- en nadelen kennen. Het is echter mogelijk om combinaties van methoden toe te passen. Bijvoorbeeld onderzoek via een *online* accespel (lage kosten) combineren met postaal onderzoek onder niet internetgebruikers (om dat gemis in te vullen en dus representativiteit te bevorderen).

Kwalitatief onderzoek (interviews)

Verkenkend onderzoek (hoe beleeft de Nederlandse tuinbouwer in een groter wordende EU de ontwikkelingen op het gebied van arbeidsmigratie?) of verdiepend onderzoek (welke argumenten liggen ten grondslag aan de negatieve houding ten aanzien van integratie?) zijn voorbeelden van kwalitatief onderzoek ofwel interviews. Kwalitatief onderzoek kent twee verschijningsvormen: individuele- en groepsinterviews (focusgroepen). In beide gevallen wordt onderzoek verricht

onder een relatief klein aantal vertegenwoordigers van de te onderzoeken groep (12-30 personen). Om die reden worden respondenten strategisch gekozen aan de hand van relevante achtergrondgegevens. En die achtergrondgegevens worden afhankelijk van het onderwerp van onderzoek vastgesteld. De keuze voor individuele- of groepsinterviews hangt opnieuw af van de onderzoeksvraag. Indien de onderzoeker kennis wil verzamelen van motivaties en argumenten die worden gebruikt, is een groepsinterview door haar dynamische karakter de juiste keuze. In vergelijkend onderzoek naar *pretest*methoden (de Jong en Schellens, 1998) bleek dat de aandacht van respondenten in groeps gesprekken sterker wordt gericht op de acceptatie van informatie en minder op de begrijpelijkheid ervan. Ook hier weer een duidelijke link naar de vraagstelling van het onderzoek. Het is maar net wat de onderzoeker moet weten om de vooraf gestelde vraag te beantwoorden.

Typerend voor kwalitatief onderzoek (interviews) is dat de rol en de kwaliteit van de interviewer zeer bepalend zijn. De interviewer maakt geen gebruik van een volledig uitgewerkte vragenlijst. Hij of zij beschikt slechts over een *checklist* met onderwerpen die aan bod zouden moeten komen. Dit maakt het onderzoek in hoge mate flexibel. Flexibiliteit brengt het gevaar van ongerichtheid met zich mee en daar dient de onderzoeker op bedacht te zijn. Een kwalitatief onderzoeker moet heel goed luisteren, analyseren, reflecteren, parafraseren, anticiperen en doorvragen. Tijdens het gesprek dient hij of zij vaak aan de persoon of aan de groep terug te geven wat hij meent te hebben gehoord of gezien (non-verbale communicatie) en wat hij denkt dat dit betekent. Interpretatie speelt een zeer grote rol en vooringenomenheid van de onderzoeker kan het verloop van onderzoek veel geweld aan doen. Objectiviteit van de onderzoeker is van groot belang. En opdrachtgevers van onderzoek worden bijna altijd uitgenodigd en aangemoedigd om via een gesloten videocircuit het onderzoek live te volgen. Alleen bij onderzoek op locatie is dit niet altijd mogelijk. Maar als de mogelijkheid er is, maak er dan zeker gebruik van.

Is deze kennis echt nodig?

Tot zo ver verschillende onderzoekstechnieken in een notendop. Waarom is al deze kennis nu nodig? Wat heeft een communicatie- of beleidsprofessional hier aan? Het antwoord is simpel: zonder deze kennis is het beoordelen van, het sturen op en gebruik maken van onderzoek(sresultaten) een lastige zaak. Want als niet vooraan in het proces over de inzet van onderzoek wordt nagedacht, zijn de resultaten altijd teleurstellend. Door te werken met een vooraf uitgestippelde route om tot de juiste onderzoeksopzet te komen, kan teleurstelling over het resultaat vaak worden voorkomen. Visualisering helpt hierbij. De fase van het conceptueel ontwerp is van grote waarde. De stappen uit deze fase moeten in gezamenlijkheid (dus beleidsmakers, onderzoekers en communicatieadviseurs samen) worden gezet, zodat alle aspecten vanuit de verschillende invalshoeken goed afgewogen kunnen worden.

De rol van communicatieprofessionals hierbij is helder: zij behoren na te denken over de communicatieve impact van bijvoorbeeld het onderzoeksontwerp of de doelstelling. Daarnaast kunnen communicatiemensen andere bronnen toevoegen,

naast de onderzoeksuitkomsten. Denk bijvoorbeeld aan media-analyses. En tenslotte kan er al in een vroeg stadium worden nagedacht over het gebruik van de resultaten, inclusief de communicatie hier over. En dat is pure winst voor het communicatie- én beleidsproces.

Drs. M.C.M. (Marc) Arnold is senior onderzoeksadviseur bij de Dienst Publiek en Communicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst.

Literatuur

- Baarda, D.B. en M.P.M. De Goede (1990): *Basisboek methoden en technieken, Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese.
- Jong, M. de en P.J. Schellens (1998): *Focus groups or individual interviews? A comparison of tekst evaluation approaches*, *Technical communication*, 45, p. 77-88.
- Schellens, P.J., R. Klaassen en S. de Vries (red.) (2000): *Communicatiekundig ontwerpen, Methoden, Perspectieven, Toepassingen*, Assen, van Gorcum.
- Verschuren, P.J.M. (1994): *De probleemstelling voor een onderzoek*, Utrecht, Spectrum.
- Verschuren, P.J.M. en H. Doorewaard (1995): *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht, LEMMA.
- Wester, F. (1987): *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Muiderberg, Coutinho.

DE SPREEKWOORDELIJKE LA

Hoe krijgen onderzoeksrapporten impact?

DOOR JEANINE MIES

Het onderzoeksrapport is opgeleverd. En nu? Hoe gaat u als beleidsmedewerker of communicatieadviseur de stapel informatie uit het rapport te lijf? Hoe geeft u de juiste adviezen op basis van het onderzoek? En wat kunt u doen om de resultaten te laten 'doorwerken' in beleid en communicatie? Kortom: hoe krijgen onderzoeksrapporten impact? Tien tips.

Als onderzoeksrapporten in een la blijven liggen, gaat een schat aan inzichten en verbetermogelijkheden verloren. Het is aan u om een brug te slaan tussen het onderzoek en de praktijk. Dat kan in drie stappen. Allereerst zet u de stap van gegevens naar resultaten: wat voor rapport heb ik in handen? Vervolgens gaat u van resultaten naar betekenis: wat betekenen de uitkomsten voor ons? En tot slot van betekenis naar actie: hoe breng ik de organisatie in beweging?

Van gegevens naar resultaten

Als het onderzoek is uitgemond in een rapport, dan is het allereerst zaak de resultaten op waarde te schatten. Enkele aanwijzingen.

1. Ken de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek

Niet altijd bent u betrokken geweest bij de opzet van het onderzoek. In dat geval moet u eerst bepalen wat voor rapport u in handen heeft. Hoeveel mensen zijn geïnterviewd, met welk doel? Op basis van tien individuele gesprekken met burgers kunt u geen generaliserende uitspraken doen over de hele bevolking. Een media-analyse biedt geen compleet inzicht in de publieke opinie. En deelnemers aan online-onderzoek vormen nog altijd geen representatieve afspiegeling van de gemiddelde Nederlander. In goede rapporten staan de mogelijkheden en beperkingen toegelicht in de onderzoeksverantwoording.

De bruikbaarheid van het onderzoek hangt ook af van de vraag die het rapport beantwoordt. Die vraag bepaalt of je bijvoorbeeld conclusies kunt verbinden aan het onderzoek. Er zijn grofweg vier typen vragen.

TYPEN HOOFDVRAGEN VOOR ONDERZOEKSRAPPORTEN

Vier hoofdvragen voor onderzoeksrapporten	Voorbeeld	Levert op:
1. Beschrijvend	Hoeveel gevallen van zinloos geweld telde Nederland in 2005?	Resultaten
2. Verklarend/ voorspellend	Welke factoren werken zinloos geweld in de hand?	Conclusies
3. Toetsend/evaluatief	Hoe beoordelen burgers de campagne tegen zinloos geweld? Voldoet slachtofferhulp aan de eisen?	Conclusies
4. Adviserend	Hoe is de campagne tegen zinloos geweld te verbeteren? Hoe kan de politie de slachtoffers beter opvangen?	Aanbevelingen

2. Ga na hoe respondenten zijn bevraagd

Soms is het nodig te weten welke vraag precies is gesteld tijdens het onderzoek. Op de vraag ‘weet u dat de gemeente een actieplan luchtkwaliteit heeft opgesteld?’ zullen veel mensen al ‘ja’ zeggen. Die bekendheid heeft veel meer waarde als ze het actieplan uit zichzelf noemen, bijvoorbeeld op de vraag ‘wat doet de gemeente om de luchtkwaliteit te verbeteren?’.

Een ander voorbeeld: als enquêteurs aankondigen dat het onderzoek zal gaan over criminaliteit, en de eerste vraag is ‘met welke problemen kampt Nederland?’, dan zullen onderwerpen die met criminaliteit te maken hebben extra vaak genoemd worden. Je kunt dan niet concluderen dat criminaliteit het belangrijkste issue van Nederland is. Om criminaliteit in perspectief te kunnen plaatsen moet je een breder onderzoek aankondigen (over ‘de politiek’ of ‘maatschappelijke problemen’).

3. Controleer of cijfers en grafieken geen vertekend beeld geven

“Je hebt leugens, grove leugens en statistieken” is een gevleugelde uitspraak. Grafieken en cijfers kunnen gemakkelijk een vertekend beeld geven. Uit de Belevingsmonitor blijkt bijvoorbeeld dat zestig procent van de Nederlanders vindt dat de regering extra aandacht moet besteden aan de liberalisering van de energiemarkt. Dat lijkt veel, maar blijkt weinig in verhouding tot ander beleid. Hier zegt de positie in de rangorde van regeringsprioriteiten meer dan de percentages. Bovendien: in de praktijk moet meer aandacht voor het ene beleidsterrein altijd ten koste gaan van aandacht voor het andere terrein. Die afweging hoeven de burgers in dit onderzoek niet te maken.

Pagina 26 < Will Tiemeijer laat zien hoe de vraagstelling het antwoord bepaalt

Een andere valkuil bij het lezen van onderzoeksrapporten zijn verschillen in percentages. Als vijftig procent van de bevolking Balkenende weer als minister-president wil, en vorig kwartaal was dat zestig procent, dan betekent dat niet automatisch dat Balkenende minder populair is geworden. Die daling van tien procent kan op toeval berusten, of – als het verschil significant is – een werkelijke daling aanduiden. Dat hangt af van het aantal ondervraagden. Verschillen die niet significant zijn, zijn geen verschillen.

Vergeleken met 2003 is het aantal bedrijven dat sportfaciliteiten aanbiedt, bijna verdubbeld. Allemaal met het oog op het verbeteren van de gezondheid van de werknemer. Maar of het iets uithaalt, is de vraag. Het al dan niet hebben van sportfaciliteiten leidt niet tot een spectaculaire daling van het ziekteverzuim. Integendeel. Bij de 82 bedrijven met faciliteiten is het gemiddelde ziekteverzuim 4,84 procent, terwijl het percentage bij de 33 bedrijven zonder dergelijke faciliteiten 4,54 bedraagt.

In: Intermediair, 13 oktober 2005.

Intermediair concludeert op basis van haar Beste Werkgevers Onderzoek 2005 dat sportmogelijkheden bij een bedrijf geen invloed hebben op het ziekteverzuim. Dit blijken ze te doen op basis van gegevens van slechts 115 bedrijven, een omvang die tot voorzichtigheid moet manen. Bovendien zijn geen gegevens bekend over het gebruik van de voorzieningen door de medewerkers, en het gebruik lijkt me bepalender dan de aanwezigheid van de faciliteit.

Daarnaast bepaalt mogelijk een andere variabele het verschil. Het kan best zijn dat de 33 bedrijven zonder de sportfaciliteiten allemaal kleine bedrijven zijn, en dat de 82 bedrijven met sportfaciliteiten allemaal grote bedrijven zijn, en dat het ziekteverzuim bij grote bedrijven hoger ligt dan bij kleine bedrijven. Interessanter zou het zijn het ziekteverzuim te vergelijken voor en na het beschikbaar stellen van de sportfaciliteiten. Dan pas is meer te zeggen over het effect.

Van resultaten naar betekenis

Bij de volgende stappen gaat het erom de gevonden resultaten van een betekenis te voorzien. Want alleen cijfers zeggen nog niet zo veel.

4. Lees het rapport met een concrete vraag in gedachten

Veel rapporten vertrekken niet vanuit een concrete vraag, maar vermelden een vage doelstelling, zoals 'Dit onderzoek moet inzicht geven in ...' of 'Onderzocht is hoe burgers hier tegenaan kijken'. Dat maakt het lastig om het antwoord te vinden. Zonder vraag kunt u immers niet selecteren. Maak de vraag dus concreet en expliciet en zo specifiek mogelijk voor uw departement, directie, afdeling of project. Houd die vraag voortdurend in uw achterhoofd bij het lezen. Wat kunt u met deze resultaten? Ontdek de grote lijn in de resultaten. Niet alle uitsplitsingen (oordelen mannen anders dan vrouwen, jongeren anders dan ouderen et cetera) zijn interessant.

5. Sta open voor de bevindingen

Neem bij het doornemen van het rapport alle resultaten serieus. Zoek niet alleen bevestiging van wat u al vermoedde.

6. Interpreteer de resultaten

Onderzoek is geen doel op zich, het is een middel om iets te weten te komen. Het gaat in het rapport dus niet zozeer om antwoorden van respondenten op vragen, en reacties op stellingen, maar om de betekenis ervan. Vertaal de resultaten, duid ze, en kom daarbij zoveel mogelijk los van de percentages.

63% van de mensen is het eens met de stelling dat Europa er is om grensoverschrijdende problemen op te lossen; andere zaken moeten worden overgelaten aan individuele lidstaten. Vorig jaar was dit nog 75%.

Dit zijn de kale resultaten, de scores op de stelling. Maar wat betekent het nou dat het percentage daalde van 75% naar 63%? Het lijkt erop dat mensen wat meer toe willen naar Europese samenwerking. Minder dan voorheen vinden ze dat individuele lidstaten hun eigen boontjes maar moeten doppen.

Veel onderzoekers schrijven in vragenlijststijl en antwoordcategorieëntaal. Bijvoorbeeld: 'De enquête begon met de vraag... De bewoners is vervolgens voorgelegd of... Gevraagd naar... antwoorden de respondenten... Op de vraag... kan de helft geen antwoord geven. De respondenten kregen in de vragenlijst tot slot de gelegenheid om opmerkingen te maken.' Kijk door die loze tekst heen en vat de resultaten samen in eigen woorden.

'Laat duidelijk zien wat ze doen met donateursgeld' wordt in juni 2006 vaker aan Novib toegeschreven dan voorheen.	> Meer mensen dan voorheen vinden dat Novib duidelijk laat zien wat ze doen met het geld van donateurs.
Ruim vier op de tien burgers geven de duidelijkheid van de website een 6 of hoger; zes op de tien geven een 5 of lager.	> Zes op de tien burgers vinden de website onvoldoende duidelijk. De duidelijkheid laat dus te wensen over.
Het aspect 'aantal regels terugbrengen' wordt in 2006 belangrijker gevonden.	> Nederlanders vinden het in 2006 belangrijker dan eerst dat de overheid het aantal regels terugbrengt.
Reacties van burgers die de dienstverlening het oordeel 'slecht' geven: ...	> Motivatie voor een negatief oordeel over de dienstverlening: ...
Op de vraag welke taken het ministerie uitvoert, noemen mensen als eerste	> Welke taken heeft het ministerie? Het eerste dat in mensen opkomt is
Gevraagd naar het algemene telefoonnummer van de politie antwoordt 92% 'weet niet'.	> Bijna niemand weet wat het algemene telefoonnummer van de politie is.

Zoek naar verbanden. Vraag eventueel de onderzoekers om uit te zoeken hoe het precies zit.

De toegenomen media-aandacht voor verkiezingen hangt samen met de hogere opkomst bij de verkiezingen.	Het verband 'hangt samen met' is vaag. Is het een oorzakelijk verband? Heeft de extra media-aandacht geleid tot een hogere opkomst?
Internet telt talloze fora waarop Marokkaanse jongeren hun mening geven. Thema's als religie, discriminatie en de verhouding tussen jongens en meisjes spelen daarbij een belangrijke rol.	Het verband 'een rol spelen' is evenmin helder. Komen die thema's veel aan bod op die sites?

7. Combineer de resultaten met andere bronnen

Zijn de conclusies uit het rapport bruikbaar? Stroken ze met andere feiten?

Wat weten we nog meer? Zo combineert het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de resultaten van publieksonderzoek met media-analyses en ook met reacties uit burgerbrieven die bij het departement binnenkomen.

[Lees meer over het combineren van onderzoeksresultaten bij het ministerie van SZW in de casus van Marcela Kruger](#) > Pagina 12

Van betekenis naar actie

En tot slot komt het erop aan de onderzoeksresultaten daadwerkelijk te gaan gebruiken. Dat kan op verschillende manieren. Enkele voorbeelden.

8. Formuleer aanbevelingen en actiepunten

Een onderzoeksbureau kan aantonen dat een brochure door tachtig procent van de doelgroep begrepen wordt, maar zelf moet u bepalen of u dat voldoende vindt. Relateer de uitkomst aan eigen doelstellingen. U mag een stap verder gaan dan de onderzoekers.

Het nut van de Wet maatschappelijke ondersteuning blijkt in de groepsdiscussies niet zo bekend, en er klinkt kritiek op het verplichtende karakter van de mantelzorg.

Het ministerie van VWS kan op basis van dit resultaat besluiten kwantitatief (in grootschaliger enquêtes) te onderzoeken of het nut van de Wmo bekend genoeg is onder de Nederlandse bevolking. En zo niet, besluiten dat ze het nut beter gaan communiceren.

Sommige onderzoeksrapporten blijven steken in conclusies zoals ‘de duidelijkheid van de website laat te wensen over’. Maar ook als de onderzoekers wel met concrete aanbevelingen komen, is het nodig deze om te zetten in acties. Wat moet er precies gebeuren, en vooral: wie gaat dat doen?

9. Schrijf een gerichte notitie

Verspreid een goede notitie over het onderzoek onder beslissers binnen uw organisatie, of andere gebruikers. Enkele richtlijnen voor die notitie:

- geef de notitie een titel die de inhoud verraadt. Dus niet enkel ‘Veteranenmonitor 2006’, maar voeg er een ondertitel aan toe: ‘Veteranenmonitor 2006; hoe waarden Nederlanders oud-strijders?’;
- vermeld altijd kort de aanleiding, de doelstelling en hoofdvraag, en de onderzoeksoepzet;
- volg niet de lijn van de enquête of de groepsdiscussie, maar zet de kern voorop;
- gebruik informatieve kopjes zodat ook de bladerende lezer de strekking meekrijgt;
- kies de invalshoek van de lezer: wat betekenen de resultaten voor het eigen departement, de eigen afdeling, het eigen project;
- eindig met een overzicht van de voorgestelde acties.

10. Organiseer een interne bijeenkomst

Houd een bijeenkomst om de actiepunten te bespreken. Is iedereen het ermee eens? Waar kiezen we voor? En bespreek vooral de volgende stap: implementatie. Wie gaat wat wanneer doen? Maak concrete afspraken hierover.

Meerwaarde

Onderzoeksadviseurs hebben uiteraard meer mogelijkheden om de impact van het onderzoek te vergroten. Door van tevoren draagvlak voor het onderzoek te verkrijgen, door gebruikers en beslissers vroeg bij de opzet te betrekken, door een goed onderzoeksbureau te selecteren, door collega's uit te nodigen mee te kijken en te luisteren met focusgroepen en enquêtes zodat de burger een 'gezicht' krijgt. Daarmee zullen de resultaten ook beter 'landen' in de organisatie. Dit artikel richt zich vooral op mogelijkheden om de meerwaarde te vergroten wanneer het onderzoeksrapport er eenmaal ligt.

TIPS OP EEN RIJ

1. ken de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek
2. ga na hoe de respondenten zijn bevroegd
3. controleer of de cijfers en grafieken geen vertekend beeld geven
4. lees het rapport met een concrete vraag in gedachten
5. sta open voor de bevindingen
6. interpreteer de resultaten
7. combineer de resultaten met andere bronnen
8. formuleer aanbevelingen en actiepunten
9. schrijf een gerichte notitie
10. organiseer een interne bijeenkomst

Drs. J. (Jeanine) Mies werkte vijf jaar als marktonderzoeker en is sinds 1999 zelfstandig tekstschrijver en trainer in het schrijven van onderzoeksrapporten. Zij redigeerde onder meer de Belevingsmonitor van de Rijksvoorlichtingsdienst.

Issuemonitor: Het volgen van de publieke agenda vraagt een open kwalitatieve aanpak

Het ministerie van Justitie zette in 1998 als een van de eerste departementen een langlopende issuemonitor op; de Justitie Issuemonitor (JIM). Inmiddels meer dan vijftig peilingen later, is het tijd voor een nieuwe opzet. Justitie kiest voor een meer kwalitatieve aanpak met als doel breed inzicht te krijgen in de agenda van de burger. Irene Vincken, communicatieadviseur bij het ministerie, vertelt waarom.

Aanleiding: beter inspelen op de publieke opinie

“Het ministerie startte met de issuemonitor in 1998. De aanleiding was een positioneringsvraagstuk. Men wilde beter kunnen inspelen op de ontwikkelingen in de publieke opinie en had daarvoor een ‘antenne’ nodig. Destijds is gekozen voor vooral een kwantitatieve aanpak. Er waren vijf issues en elke twee maanden was er een peiling over de helft van de issues. Later zijn daar focusgroepen en beperkte nabelrondes aan toegevoegd, zodat het mogelijk werd de kwantitatieve uitkomsten meer te duiden.

Nu denk ik dat de monitor destijds te kwantitatief is vormgegeven. We willen met de monitor een breed inzicht krijgen in wat er leeft, in de agenda van de burger. Daarbij heb je vooral behoefte aan kwalitatieve gegevens.”

Aanpak: nadruk op kwalitatief

“We werken nu aan een nieuwe opzet van de monitor. In plaats van gesloten vragen die vooral voorgenomen beleid toetsen – zoals in de oude opzet het geval was – willen we opener vragen stellen. In de nieuwe opzet staan niet meningen, maar belevingen centraal. We zoeken daarin naar brede interpretatiekaders of ‘frames’. We stellen ons de vraag: zit er achter het issue ‘veiligheid’ nog een groter issue, bijvoorbeeld van een disfunctionerende overheid? De JIM-nieuwe stijl krijgt dus een meer kwalitatieve aanpak, door middel van focusgroepen over specifieke issues. Deze focusgroepen zijn geschikt om inzicht te krijgen in wat mensen bezig houdt, maar kunnen ook dienen om beleidsvoornemens te toetsen. Om de kwalitatieve uitkomsten te kunnen extrapoleren, gaan we ook nog twee maal per jaar een kwantitatieve peiling houden rond een aantal vaste issues. De monitor biedt dus nog steeds de mogelijkheid om de ontwikkelingen rond een aantal issues over lange termijn te volgen.

We denken er nog over na hoe we het publieke opinieonderzoek kunnen inbedden in de organisatie. Voorheen werden de vraagstelling en de resultaten van de monitor altijd ingebracht in monitorgroepen. Daarin zaten beleidsmedewerkers, persvoorlichters en communicatieadviseurs. Hoewel sommige monitorgroepen erg goed liepen, kostte het draaiend houden van de groepen over het algemeen veel energie. In de oude opzet zag je bovendien in de monitorgroepen een tendens naar heel concrete, voor individuele dossiers direct bruikbare informatie. Dat leidde tot afgetimmerde vragen op detailniveau en werkte de kwantitatieve aanpak in de hand. Ook willen

ISSUEMONITOR

Doel

De monitor volgt maatschappelijke issues door de tijd heen, met als doel het (tijdig) signaleren van verschuivingen in het publieke debat. Daarbij gaat het zowel om verschuivingen in de agendering van het onderwerp (wint het aan maatschappelijk belang?) als verschuivingen in beleving van een issue. Meestal worden in de issuemonitor ook vragen opgenomen over het te voeren of gevoerde beleid.

Onderzoeksvragen

Een onderzoek begint met het formuleren van het centrale doel van de monitor: wat willen we van dit thema weten op de verschillende momenten in de tijd?

Onderzoeksvragen zijn veelal:

- > Wat is het belang van het issue, staat het hoog op de maatschappelijke-, media-, of politieke agenda;
- > Welke gebeurtenissen zijn beeldbepalend voor het issue (bijvoorbeeld: welke gebeurtenissen zijn beeldbepalend voor de beleving van de veiligheid op straat);
- > Welke feitelijke ontwikkelingen doen zich voor;
- > Wat is de mening rondom een issue en verandert deze mening;
- > Wat zijn de belangrijke discussiepunten en discussiekaders en verloopt de discussie globaal;
- > Welke problemen doet zich voor ten aanzien van het issue?

Vaak worden door het departement ook vragen toegevoegd over het (te voeren) beleid ten aanzien van het issue. In dat geval wordt ook de beleidstevredenheid in het onderzoek meegenomen.

Methode van onderzoek

Tijdens de voorbereiding van het onderzoek moet het volgende worden bepaald:

- > De (communicatie-)doelstelling: wat wil ik met dit onderzoek;

- > De doelgroepen: welke groepen wil ik volgen;
- > Inventarisatie van thema's: welke onderwerpen volgen we door de tijd heen;
- > Uitwerken van thema's: welke onderwerpen of issues onderscheiden we binnen het thema;
- > Hoe gaan we rapporteren;
- > Hoe integreren we de resultaten uit de issuemonitor met resultaten uit andere bronnen, zoals andere onderzoeken over het onderwerp, vragen van burgers en andere stakeholders aan de afdeling publieksvoorlichting, statistieken en feiten en media-analyses;
- > Het toepassen van de monitor: hoe vertalen we de resultaten naar beleid en communicatie over dat beleid;
- > Hoe kan het gebruik van de resultaten worden geborgd?

Bij de uitvoering van een monitor onderscheiden we de volgende fasen:

- > Bepalen van de doelstellingen van de monitor;
- > Bepalen van de doelgroepen;
- > Bepalen van de opzet van een publieksonderzoek (het ontwerpen van de monitor (frequentie, hoeveel mensen worden ondervraagd en op welke wijze);
- > Bepalen van andere relevante bronnen voor de monitor.

Doorlooptijd

De doorlooptijd van de monitor is afhankelijk van het doel van de monitor. Vaak wordt de issuemonitor ingezet om trends en ontwikkelingen op het voor het ministerie relevante beleidsterrein te volgen. De looptijd is dan veelal afhankelijk van de beleidscyclus.

Wordt de monitor ingezet bij een crisis (op het gebied van bijvoorbeeld gezondheid of veiligheid), dan is de doorlooptijd afhankelijk van de looptijd van de crisis.

we de resultaten van de monitor in de toekomst anders presenteren. Presentaties in MT's en bestuursraad in plaats van alleen schriftelijke rapporten. We willen er actief mee de boer op gaan en beter aansluiten bij meerjarenbeleidsplannen.”

Resultaat: bouwsteen in totale beeld van de werkelijkheid

“De ervaring leert dat ‘communicatie’ en ‘beleid’ (zowel beleidsadviseurs als DG's en ministers) de resultaten van de JIM zien als een ‘nuttige bouwsteen in het totale beeld van hun werkelijkheid’. Het is een van de snippertjes informatie waarmee men gegevens en veronderstellingen die men heeft, verder inkleurt. Dit blijkt ook uit gesprekken die Will Tiemeijer heeft gevoerd bij Justitie voor zijn proefschrift ‘het geheim van de burger’. De JIM draagt zo bij aan een omgevingsgerichte houding van beleidsadviseurs.”

Goed: aanwijzingen voor beleid en communicatie

“De ervaring leert dus dat de monitor een van de bouwsteentjes is, waarop beleidsmedewerkers hun besluiten baseren. Soms zijn de uitkomsten een bevestiging van de beleidskeuze. Zo bleek bijvoorbeeld uit de monitor dat mensen vinden dat jongeren met gedragsproblemen strikt gescheiden moeten blijven van andere gedetineerden in jeugdgevangenissen. Dat was een welkome onderbouwing van het ingezette beleid. De reactie was ‘mooi, ze zitten op onze lijn’. Maar de uitkomsten kunnen ook aanwijzingen geven voor communicatie. Zo was in het Veiligheidsprogramma de samenwerking tussen alle partners in de justitiële keten een belangrijk onderwerp. Het belang daarvan werd steeds benadrukt. Uit de monitor bleek dat het belang geen betoog hoefde, maar dat mensen twijfelen of die samenwerking echt wel zo goed is. Het advies luidde daarbij: benut de positieve resultaten van integrale samenwerking in de communicatie in plaats van het belang ervan te benadrukken.”

Lastig: angst voor opinie-gedreven beleid

“Het gebruik van de resultaten van de JIM blijkt erg afhankelijk van het enthousiasme van de individuele beleidsadviseur en de interesse in onderzoek. Bij een aantal van hen merk je toch drempelvrees. Zij redeneren langs de klassieke democratische lijn: de politiek is een afspiegeling van de publieke opinie, dus waarom tussentijds dat publiek bevragen? En: wij moeten ons beleid niet baseren op wat het publiek wil.

Dat is natuurlijk ook niet de inzet: opinieonderzoek moet het beleid niet bepalen. In de nieuwe opzet presenteren we de monitor dan ook vooral als een communicatief instrument, voor en door de directie Communicatie. Het doel van de monitor is spiegelen: als dit je beleidskeuze is, weet dan hoe het valt. Dit inzicht heb je nodig voor een goede positionering van je beleid, voor een goede kernboodschap. De belangrijkste gebruikers worden dan de communicatieadviseurs, die de monitor in hun adviezen mee kunnen nemen.”

Tip: verstevig de positie van de directie Communicatie met onderzoek

“Om de monitor beter te promoten gaan we hem inbedden in andere initiatieven. In het veranderprogramma ‘Andere Justitie’ bijvoorbeeld, en in meerjarenbeleidsplannen. Daarin draait het meer en meer om het omgevingsgericht werken; daar past de JIM en publiek opinieonderzoek natuurlijk perfect in. Zo hebben we het publieke opinieonderzoek (met name focusgroepen) ingezet voor een strategische conferentie van de DG's, om ze te prikkelen hun beleidsreflecties voor de komende vier jaar te spiegelen aan de agenda van de burger. Spannend om te zien dat dit aan-

sloot bij een bredere tendens om interactiever beleid te gaan ontwikkelen, rekening houdend met ketenpartners en de samenleving.

Wij, als directie Communicatie, zien het als een belangrijke taak om de beleidsdirecties te faciliteren om het perspectief van de burger mee te nemen in hun werk. Dat is onze rol. Met de JIM-nieuwe stijl hopen we deze reflectieve rol te verstevigen.”

Dit artikel komt voort uit een interview met I.W.H. (Irene) Vincken. Het is geschreven door drs. P. (Paulijn) de Bruijne, adviseur kennisdiensten bij de Dienst Publiek en Communicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst.

Media-analyse: Van 'waan van de dag' naar 'waan van de maand'

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) besteedt sinds jaar en dag veel aandacht aan omgevingsonderzoek. De laatste jaren wordt steeds meer gewerkt met het instrument 'media-analyse'. Arend Timmermans, senior communicatieadviseur bij de afdeling concerncommunicatie, is vanaf het eerste moment bij het project betrokken. Hij schetst zijn ervaringen.

Aanleiding: door meten meer weten

“Sinds enkele jaren werkt VROM met een communicatiestrategie waarin gebruik wordt gemaakt van labels met kernboodschappen. Daarmee willen we meer gestructureerd en planmatig VROM onderwerpen over het voetlicht te krijgen. De media-analyse geeft inzicht in hoeverre dit lukt en waar we nog meer aan moeten doen.”

Aanpak: samen formuleren van kernboodschappen

“Zoals bij iedere afdeling persvoorlichting is ook bij het departement van VROM het risico van de waan van de dag groot. Daar veranderen we niets aan, maar wat we wel proberen te doen, is te sturen op goede mediastrategieën. Daarbij streven we er voortdurend naar de 'waan van de dag' te koppelen aan de 'waan van de maand'. Zo agenderen we in het wekelijkse regieoverleg met de staatssecretaris naast de hectiek van het moment altijd een stuk of vijf, zes onderwerpen die te maken hebben met de meer duurzame, vastgestelde VROM-prioriteiten. Daardoor hopen we dat vooral de duurzame, vastgestelde VROM-prioriteiten op de juiste manier belicht worden in de media.

Door de actualiteit te koppelen aan de middellange termijn betreden we het natuurlijke spanningsveld tussen de dagelijkse praktijk van de persvoorlichter en de communicatieadviseur. Een goede samenwerking tussen woordvoerders, speechschrijvers en adviseurs is dan ook cruciaal. Het gaat er daarbij om gebruik te maken van toegevoegde waarde over en weer. Bijvoorbeeld door samen te werken bij het formuleren van kernboodschappen op de actuele dossiers. De kernboodschap slaat als het ware 'de brug' tussen beide disciplines. Maar vooral ook door heel praktisch te zijn. Daarbij kan je denken aan iets basaals als het opstellen en verspreiden van de agenda van het werkoverleg met de staatssecretaris. Door dit de communicatieadviseur te laten doen, borg je de aandacht voor de langere termijn. En met het laten aanschuiven van de communicatieadviseur in de cockpit, ontstaan er meer mogelijkheden om aan de voorkant te sturen. Want juist door vooraf de communicatie te structureren, kan achteraf beter worden geanalyseerd wat er gelukt is, en wat er nog beter kan. De uitkomsten van de media-analyse helpen daarbij.”

Doel

Door middel van media-analyse wordt achterhaald met welke frequentie en op welke manier een bepaald onderwerp in de media aan de orde komt. Media-analyse kan worden ingezet voor diverse doeleindes, zoals voor omgevingsanalyse (actoren- en krachtenveldanalyse), voor organisatieanalyse (steun en kritiek op beleid, succes en falen van beleid) of voor het bepalen van de effectiviteit van de communicatie (komt de kernboodschap over?). Ook kan het worden ingezet voor issuemanagement (agendering en ontwikkelingen rondom issues) of voor argumentatieanalyses (welke argumenten en frames worden in discussies gebruikt?).

Onderzoeksvragen

Voorbeelden van onderzoeksvragen zijn:

- > Verschillen de media in de wijze waarop zij over onderwerpen berichten;
- > Welke *stakeholders* hebben steun en welke *stakeholders* hebben kritiek;
- > Hebben de steun en kritiek betrekking op de man (beleid) of de bal (bewindspersoon);
- > Zijn we in de communicatie het leidend of lijdend voorwerp;
- > Wie heeft het meeste gezag in de media, welke partijen komen er aan het woord;
- > Waar gaat de discussie over? Over de doelstelling van beleid, de keuze van de maatregelen, de uitvoering of effectiviteit van het beleid;
- > Wordt het beleid door de media als succesvol of falend neergezet?

Methode van onderzoek

Tijdens de voorbereiding van het onderzoek moet het volgende worden bepaald:

- > Wat zijn de communicatiedoelstellingen, waarop moet het onderzoek antwoord geven;
- > Wie is de doelgroep van de analyse (algemeen publiek of *stakeholders*);
- > Welke media worden in de analyse betrokken;

- > Met welke diepgang moet worden gerapporteerd: meer kwantitatief (percentages en verhoudingen) of juist ook kwalitatief (ideeën, achtergronden en motieven);
- > Hoe kan het gebruik van de resultaten worden geborgd?

Bij de uitvoering van het onderzoek gaat het om de volgende stappen:

- > Het formuleren van zoektermen;
- > Het scannen van de media op relevante berichten;
- > Het lezen van de media en invullen van het inhoudelijke stramien per artikel;
- > Het analyseren van de ingevulde stramienen;
- > Het rapporteren (en presenteren).

Doorlooptijd

De doorlooptijd hangt samen met de wijze waarop de uitkomsten worden gebruikt. Is het onderzoek ingezet voor de woordvoering of ten behoeve van strategische communicatie op langere termijn? Dit bepaalt de snelheid en frequentie waarmee moet worden gerapporteerd. Gemiddeld duurt een media-analyse ten behoeve van strategische communicatie zes à zeven weken (vanaf het selecteren van de artikelen tot en met het rapporteren).

Overige aandachtspunten

- > Bij media-analyse geldt: *garbage in-garbage out*. De geselecteerde artikelen zijn het 'bronmateriaal' voor de analyse;
- > Formuleer een lijst met zoektermen voor het selecteren van artikelen. Gebruik bestaande berichtgeving als bron (in verband met aanduidingen en terminologie);
- > Baken het onderwerp af. De afbakening moet breed genoeg zijn om een kader te kunnen schetsen, maar niet te breed omdat dan de analyse onuitvoerbaar wordt;
- > Doen we het zelf of besteden we het uit? Dit is afhankelijk van de beschikbare hoeveelheid tijd en geld en de capaciteit en kundigheid van de medewerkers.

Resultaat: geobjectiverde graadmeter

“Uit de resultaten van de media-analyse kan bijvoorbeeld blijken dat een issue als klimaat niet, of naar het oordeel van de verantwoordelijke beleidsdirectie onvoldoende of ongenueanceerd wordt opgepikt door de media. Of wellicht een tijd lang vooral negatieve berichtgeving oplevert. De journalist kiest zijn invalshoek en daar valt natuurlijk moeilijk op de sturen. Het gaat dus niet om goed of slecht. De crux zit in de voorbereiding: hoe zijn we omgegaan met communicatiedilemma's, hoe luidde de kernboodschap, welke mediastrategie is gevolgd, welke steunzenders zijn gemobiliseerd, en meer van dat soort vragen. De meerwaarde van een media-analyse is: kwantificeren van de media-aandacht zodat je een verantwoord beeld krijgt over hoe de media schrijven over VROM. Dit voorkomt discussie over feiten.

Om de resultaten uit een media-analyse achteraf goed te kunnen duiden, moet de communicatie-inspanning vooraf wel helder zijn. En als je niet weet wat je wilt meten, valt er achteraf niets te interpreteren. En slaan goedbedoelde communicatieadviezen al snel de plank snel mis. *Garbidge in, garbidge out*. Alleen door structureel en planmatig met media-analyses om te gaan, voorkom je dat je voortdurend achter de feiten aan loopt en dat de journalist de timing, de toonzetting en omvang van de berichtgeving dicteert.”

Lastig: voortdurende zoektocht naar goede communicatieoplossingen

“We laten de analyses verrichten door een extern bureau, namelijk door Publistat. Maar we zijn niet van hen alleen afhankelijk, we proberen zelf hun analyses te koppelen aan andere bronnen. Zoals de Belevingsmonitor en eigen VROM-bronnen, zoals de VROM-site, onze publieksvoorlichting en reacties tijdens bijvoorbeeld de werkbezoeken. We geven maandelijks een ‘weerbericht’ uit. Dit bericht biedt meer dan alleen inzichten en samenvattingen, het voegt ook overzichten toe van sterke en zwakke VROM-acties in de media, plus een overzicht van kansen en bedreigingen voor de komende periode. De *facts and figures* komen van het bureau, de duidingen en de conclusies met aanbevelingen worden gemaakt door de adviseurs, in overleg met de woordvoerders. Het is al met al behoorlijk arbeidsintensief.

Natuurlijk kost een goede media-analyse geld. Geld is vooral randvoorwaardelijk, als je dit goed organiseert hoeft dit niet onoverkomelijk te zijn. Natuurlijk stelt het management de terechte vraag of het deze investering waard is. Vertaald naar effectiviteit: zie je terug naar wat je zoekt? Ik zie in de praktijk hoe gemakkelijk de vraag ‘hoe komt het dat VROM weer negatief in het nieuws is’ op het bordje van de afdeling voorlichting wordt gelegd. Maar een media-analyse biedt niet zomaar het antwoord op een ‘verantwoordingsvraag’, hoe verleidelijk dit ook lijkt. Het gaat niet om verantwoording afleggen, maar om het benoemen van de bouwstenen voor een goede mediastrategie. Welk beeld bestaat er in de media, hoe is dat beeld ontstaan, hoe duiden we dat in de context van dat moment, hoe interpreteren we dat? Wat zijn de *lessons learned*? Het is een voortdurende zoektocht naar de goede communicatieoplossingen. Ik noem dat professioneel omgaan met het instrument media-analyse. Lastig daarbij is dat de methode van onderzoek en meten nog niet helemaal is uitgekristalliseerd. Publistat is gewend om de hoofdlijnen te rapporteren. Terwijl de ervaring leert dat het vaak gaat om de details en de nuancering. Gelukkig staan we daar bij VROM niet alleen in. Ik heb begrepen dat meer ministeries nog op zoek zijn naar het ultieme model.”

Goed: het benutten van de vertrouwenspositie

“Onze rapportages en de daarin gebruikte figuren zijn niet zelden een *eye-opener*. Echter het gaat niet om de rapportages zelf, maar om de duiding ervan. De registratie, analyse en rapportage kun

je goed uitbesteden. Het gaat uiteindelijk om de interpretatie van de onderzoeksresultaten, en dat moet je toch echt zelf doen. Dit is juist je taak als communicatieadviseur. Succesvolle interpretatie wordt bepaald door de mate van inzicht in de politiek-bestuurlijke context, en of je wel of niet en detail op de hoogte bent van de dagelijkse gang van zaken van de bewindspersoon. Een goede wisselwerking tussen extern bureau en de communicatieadviseur met een duidelijke briefing en regelmatige terugkoppeling van de actuele ontwikkelingen vind ik dan ook erg belangrijk. Maar het echte succes zit toch vooral in het advies zelf, de manier waarop het advies wordt verwoord en – wellicht meest belangrijk – wie het advies uiteindelijk uitspreekt. Mijn ervaring is dat veel adviezen zich er niet voor lenen om aan het papier te worden toevertrouwd. Woordvoering blijft ten slotte mensenwerk. Adviezen landen beter door ze binnen een vertrouwensrelatie aan de orde te stellen. En het is de woordvoerder die deze vertrouwenspositie bij de bewindspersoon en ambtelijke top vaak heeft, en de communicatieadviseur (nog) niet. Maar vaak wel steeds meer.”

Tip: investeer in ontwikkeling van media-analyse

“Media-analyses maken is pionieren. Er bestaat veel positieve interesse voor het instrument maar we staan nog aan het begin. Ook heb ik de indruk dat media-analyse nog te veel een instrument is dat aan eigen inzet en ambities gekoppeld is en nog niet breed is gedragen. Uit gesprekken met collega’s van andere departementen hoor ik hetzelfde geluid. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een goede reputatie opgebouwd en heeft daar zelfs vijf mensen zitten die zich met media-analyse en publieksonderzoek bezig houden. Die hebben natuurlijk een bak met ervaring waar we gebruik van zouden moeten maken.

Investeren in meer expertise in deze jonge loot aan de onderzoeksboom is absoluut gewenst en noodzakelijk om tot een volwaardig en daarmee bruikbaar instrument te komen. Daar kan de Dienst Publiek en Communicatie van de RVD zeker een rol in vervullen. En bovenal moeten we gebruik maken van de ervaringen van de voorlopers en niet te veel per ministerie het wiel willen uit vinden. Sturing van bovenaf kan daar zeker een handje bij helpen...”

Dit artikel komt voort uit een interview met drs. A. (Arend) Timmermans. Het is geschreven door drs. H. (Harold) van Biemen, senior communicatieadviseur bij de Dienst Publiek en Communicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst.

Campagne-onderzoek: Inzicht in kennis, weerstanden en informatiebehoefte ten aanzien van de nieuwe zorgverzekering

Op 1 januari 2006 is de zorgverzekeringswet ingevoerd. Alle Nederlanders van 18 jaar en ouder zijn toen overgegaan van hun ziekenfonds of particuliere verzekering naar één algemene (verplichte) zorgverzekering. Voor de communicatie was dit een gigantische klus: alle Nederlanders vanaf 18 jaar moesten bekend gemaakt worden met de nieuwe zorgverzekering. Kees Plug is als campagneleider aangesteld bij VWS om de communicatie rondom de nieuwe zorgverzekeringswet vorm te geven. Campagne-onderzoek hielp hem hierbij.

Aanleiding: met onderzoek vinger aan de pols

“In september 2004 ben ik bij VWS begonnen om de communicatie rondom de nieuwe zorgverzekering vorm te geven. Ik wist van te voren dat het een grote klus zou zijn. Alle Nederlanders hebben met de nieuwe zorgverzekering te maken en het is voor veel mensen een ingewikkeld onderwerp. Bovendien roept zo’n grote wetswijziging vaak weerstand op. Het is dus erg belangrijk dat de communicatie rondom zo’n nieuwe zorgverzekering goed verloopt. Ik wilde daarom met onderzoek de vinger aan de pols houden: wat weten mensen al over het onderwerp, aan welke informatie is behoefte en welke weerstanden zijn er?”

Aanpak: niet volgens de leerboekjes

“Toen ik begon, lag er al een beknopt plan voor de communicatie. Hier stond ook een onderzoeksparagraaf in. Het totale communicatiebudget dat in het plan stond was 16 miljoen euro, waarvan 9 miljoen voor een krant die huis-aan-huis verspreid zou worden.

Ik had mijn twijfels bij de communicatiemiddelen en vond 9 miljoen voor zo’n speciale huis-aan-huiskrant wel heel erg veel geld. Bovendien, wat zou het ideale moment zijn om zo’n krant uit te geven? Kortom, ruim de helft van je budget besteden aan één communicatiemoment, daar had ik geen goed gevoel bij. Ik had al in mijn hoofd hoe de in te zetten middelen er in hoofdlijnen uit moesten zien: een uitgebreide, maar vooral actuele website zou het hart van de campagne moeten zijn. Daarop attenderen via spots op radio en televisie (via Postbus 51) en informatie via de huis-aan-huiskranten om diegenen te bereiken die geen toegang hadden tot internet.

Op basis van gesprekken met collega’s en eigen expertise heb ik vrij snel bepaald welke bedragen hiermee gemoeid waren.

Mijn plan van aanpak was dus vooral middelengericht en zo staat het niet in de leerboekjes. Maar goed, voor uitgebreide strategische afwegingen was ook geen tijd. Op dat moment zouden we volgens de planning nog ergens in het voorjaar beginnen met de communicatie en moest meteen worden gestart met de procedure voor de Europese aanbesteding van de campagne.

Eigenlijk al meteen in september 2004 heb ik contact opgenomen met de Dienst Publiek en Communicatie van de RVD voor de begeleiding van de Europese aanbesteding en voor het maken van een onderzoeksplan. We hebben ervoor gekozen om vanaf december 2004 maandelijks

Doel

Er zijn meerdere soorten vooronderzoek mogelijk die ondersteuning kunnen bieden bij de ontwikkeling van een campagne. Welk type vooronderzoek geschikt is, hangt af van de projectfase waarin de campagne zich bevindt. In de fase van strategie-ontwikkeling kan bijvoorbeeld doelgroepenonderzoek ingezet worden. Zie pagina 78 voor meer informatie over doelgroepenonderzoek. Ook in de uitvoeringsfase van de campagne kan vooronderzoek ingezet worden. Het doel in deze fase is om het concept/de uitingen die ten behoeve van de campagne zijn ontwikkeld, te optimaliseren. In de uitvoeringsfase zijn twee soorten onderzoek mogelijk: de concepttest en de pretest.

Onderzoeksvragen en methode van onderzoek

Concepttest

Het doel van de concepttest is om het concept te verbeteren en/of een onderbouwde keuze te kunnen maken uit meerdere concepten. Indien in deze fase een test wordt uitgevoerd, is het nog mogelijk om (indien nodig) het concept in z'n geheel aan te passen. Een concepttest wordt uitgevoerd middels individuele diepte-interviews. De geïnterviewden krijgen het concept meestal voorgelegd in de vorm van een *storyboard*.

Een concepttest geeft antwoord op de volgende vragen:

- > Hoe goed is de communicatieve werking van het concept (en indien een keuze gemaakt moet worden uit meerdere concepten: van welk concept is de communicatieve werking het beste)?
 - > Hoe goed komt de boodschap over?
 - > Wat vindt de doelgroep van deze boodschap (is deze boodschap relevant, acceptabel geloofwaardig etc.)?
 - > Spreekt het idee (de manier waarop de boodschap is verpakt) aan?

Pretest

Als de uitingen van de campagne klaar zijn,

kan een pretest uitgevoerd worden met als doel om de uitingen te optimaliseren.

Een pretest geeft onder andere antwoord op de volgende vragen:

- > begrijpt men de boodschap;
- > roept de spot de juiste associaties op;
- > kijkt men naar de juiste beelden;
- > sluit de informatie/boodschap nog steeds aan bij de doelgroep?

Daarnaast geeft de pretest inzicht in de 'attentiewaarde van de uiting'. Het vooraf testen kan grofweg op twee manieren: door te 'vragen' of door te 'registreren'.

Pretesten door te 'vragen'

Via diepte-interviews (kwalitatief onderzoek) maar ook via kwantitatief onderzoek worden vragen gesteld als – "wat is u opgevallen?", "wat denkt u dat de uiting wil vertellen?", "is de uiting aantrekkelijk?". Op deze manier wordt in kaart gebracht hoe de uiting overkomt bij de doelgroep. Bij een kwalitatieve pretest wordt diep doorgevraagd en komen achterliggende verklaringen (de waarom-vraag) naar boven. Kwantitatief onderzoek biedt meer cijfermatig inzicht, waarbij de scores veelal vergeleken worden met scores van vergelijkbare uitingen (benchmarks).

Pretesten door te 'registreren'

Bij de eye-tracking techniek staat het werkelijke kijkgedrag centraal, in plaats van te vragen naar een mening. Eye-tracking registreert de oogbewegingen bij het kijken naar communicatie-uitingen. Eye-tracking meet hoeveel attentiewaarde een uiting heeft en registreert naar welke onderdelen mensen kijken. De eye-trackingmethode is kwantitatief van aard, wat de vergelijking met andere tv-spots of advertenties mogelijk maakt.

Doorlooptijd

De doorlooptijd voor ieder van de hierboven beschreven vormen van vooronderzoek bedraagt ongeveer een maand.

de kennis, houding en informatiebehoefte te meten middels de themamonitor Zorgverzekering. Ook organiseerden we focusgroepen: gesprekken met zeven tot tien personen met een homogeen profiel, waarbij we werkten met meerdere groepen (met ieder hun eigen profiel). Dankzij deze onderzoeken konden de middelen en de inhoud op tijd worden aangepast – mocht dat nodig blijken te zijn.”

Resultaat: de onderzoeksresultaten waren een eye-opener

“De onderzoekresultaten waren een bevestiging van de middelenkeuze die ik gemaakt had. Mensen verwachtten dat we ze uitgebreid op de hoogte zouden stellen over de komende veranderingen. Met name een direct-mailcampagne (huis-aan-huis) blijkt bij zo’n grootschalige verandering erg op prijs te worden gesteld. Daarnaast hebben we de resultaten gebruikt om het reclamebureau te brieven en de communicatie-inhoud van alle in te zetten middelen te bepalen. Uit de focusgroepen kwam bijvoorbeeld dat men niet alleen wilde weten wat er ging veranderen, maar ook waaróm een nieuwe zorgverzekering nodig was. Deze uitkomst hebben we gebruikt door in de huis-aan-huis mailing een brief van minister Hoogervorst toe te voegen waarin dit werd uitgelegd. Doordat we via de themamonitor iedere maand nieuwe onderzoeksresultaten kregen, konden we goed bepalen hoeveel men op een specifiek moment al wist en kregen we ook een indruk in hoeverre er sprake was van een verandering van het kennisniveau en de houding ten aanzien van het onderwerp.

Ook konden we met de resultaten van de themamonitor nader bepalen welke intermediairen we konden inzetten om burgers te informeren. De uitkomsten waren een eye-opener voor VWS. Natuurlijk konden we vooraf wel inschatten dat de zorgverzekeraars van groot belang zouden zijn. Maar strategische partners die VWS normaal gesproken van belang vindt, bleken niet altijd de meest logische informatiebron voor de burger te zijn. Zo is de Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF) een belangrijke partner voor VWS, maar dit werd als informatiepunt voor de burgers nauwelijks genoemd. Dat gold ook voor het College van Zorgverzekeringen.”

Lastig: te veel belangen

“Politieke belangen kunnen er soms toe leiden dat onderzoeksresultaten niet of niet optimaal gebruikt worden. Zo hadden we de brochure voor de huis-aan-huis mailing van te voren laten testen en deze werd goed begrepen door de doelgroep. Eigenlijk kwam de brochure met vlag en wimpel door de test. We hebben nog wat details aangescherpt en klaar! Althans dat dacht ik. Toen ontdekten deze en gene nog zinnetje die niet helemaal conform de realiteit waren. Niet iedere Nederlander moet een nieuwe zorgverzekering hebben, maar iedereen die in Nederland woonachtig is of hier loonbelasting betaalt. Dat laatste is dan misschien wel correcter, maar ook minder begrijpelijk. Door meer van deze aanpassingen was de versie die uiteindelijk op de mat kwam, veel complexer en daarmee ook minder begrijpelijk voor het algemeen publiek.

Ik denk dat ik als communicatieadviseur geen dingen anders had kunnen doen om dat proces op dat moment te voorkomen. Het is gelukkig niet altijd zo, maar in deze campagne werd voorlichting ook gezien als iets waar politiek verantwoording over moest worden afgelegd. Het heeft er uiteindelijk wel toe geleid dat we een aantal maanden verder de brochure nog eens door een expert door de molen hebben laten halen, waardoor we uiteindelijk een zo eenvoudig verhaal kregen. We mochten daar het keurmerk ‘gewone taal’ op plakken. Die versie is nu ook weer de basis voor de brochure die de campagne van dit najaar begeleidt.”

Goed: campagnestrategie goed voor ogen houden

“Het is belangrijk om voorafgaand aan een onderzoek voor ogen te hebben waarvoor je de resultaten wilt gebruiken. Ik bepaal bijvoorbeeld zelf mee op welke onderzoeksvragen het onderzoek antwoord moet geven. Ook is het belangrijk om bij het lezen van de resultaten je strategie goed voor ogen te houden. Doordat ik wist wat ik met de campagne wilde, wist ik ook wanneer het belangrijk was om zaken te laten onderzoeken. En wanneer het uitkwam om iets met de resultaten te doen en wanneer niet.

Een voorbeeld van wanneer ik besloot om niets te doen met een onderzoeksresultaat, was na het pretesten van de televisiespot. De voornaamste boodschap in de televisiespot was: ‘Er komt een nieuwe zorgverzekering voor iedereen.’ Echter, uit de resultaten van de pretest bleek dat de meeste geïnterviewden al wisten dat er per 1 januari een nieuwe zorgverzekering voor iedereen zou komen. Maar ik wist uit de themamonitor dat de bekendheid bij lager opgeleiden achterbleef en ik wilde die achterstand met deze campagne gelijk trekken. Bovendien is het belangrijk dat deze boodschap niet alleen vanuit andere bronnen wordt verteld, maar ook rechtstreeks vanuit de overheid. Soms kies je er dus bewust voor om niets met de resultaten te doen.”

Tip: gebruik de onderzoeksresultaten slim

“Doe je onderzoek op een zodanig tijdstip dat je nog wat kunt met de uitkomst ervan. Ruim voor de start van je campagne dus. Ik heb heel veel gehad aan de monitor die we een half jaar voorafgaand aan de campagne zijn gestart. Deze was richtinggevend. Gebruik vervolgens de onderzoeksresultaten om je keuzes te onderbouwen en je budget te verantwoorden. En deel de resultaten van het onderzoek zo breed mogelijk. Als je minister zijn of haar goedkeuring moet geven op een spotje, vertel ik altijd hoe het spotje door de pretest kwam. Objectieve onderzoeksresultaten hebben vaak een grote overtuigingskracht!”

Dit artikel komt voort uit een interview met drs. K. (Kees) Plug. Het is geschreven door drs. I.A. (Irma) Machielse, senior onderzoeksadviseur Media en Monitoring bij de Dienst Publiek en Communicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst.

Doelgroepenonderzoek: Maak euro's van uw guldens. Hoeveel Nederlanders willen dat eigenlijk?

Bij de invoering van de euro op 1 januari 2002 is afgesproken dat guldenmunten tot 1 januari 2007 bij de Nederlandsche Bank (DNB) kunnen worden ingewisseld voor euro's. Daarna zijn ze officieel niets meer waard. Deze boodschap moest voor het einde van het jaar naar alle Nederlanders worden gecommuniceerd. Wat betreft communicatie een minder grote uitdaging dan de introductie van de euro, maar de campagne zelf moest wel gericht zijn. Middels doelgroepenonderzoek is het ministerie van Financiën op zoek gegaan naar groepen in de samenleving die guldens bezitten en die nog willen omwisselen. Marga Stegeman, senior communicatieadviseur bij het ministerie van Financiën, was projectleider van de voorlichtingscampagne.

Aanleiding: inleveren zonder 'gedoe'

"De boodschap die we hadden te communiceren was niet heel ingewikkeld: particulieren kunnen hun guldenmunten nog inleveren tot 1 januari 2007. Maar we vonden dat we méér moesten doen. Er moest een manier worden gevonden waarop mensen hun resterende munten konden inleveren zonder al te veel 'gedoe'. Daarbij hebben we ons een tweetal vragen gesteld: wat is de waarde van de guldenmunten die nog niet zijn ingewisseld? En hoe kijken burgers tegen het inleveren aan, wil men de munten in de oude sok of keukenla nog wel inleveren? Voordat we een communicatie- en logistiek plan konden opstellen, was onderzoek nodig."

Aanpak: onderzoek wat de burger weet én wat de burger wil

"Omdat we niet wisten hoeveel mensen nog guldenmunten in huis hadden en of zij deze wilden inleveren, hebben we besloten doelgroepenonderzoek door de Dienst Publiek en Communicatie van de RVD uit te laten voeren. We wilden weten óf er een probleem was en zo ja, hoe groot het probleem was. In het onderzoek stonden vijf vragen centraal: hoeveel mensen/huishoudens bezitten nog guldenmunten en wat is de gemiddelde totale waarde van deze munten? Weten burgers dat munten na 31 december niet meer kunnen worden ingewisseld? Hoeveel huishoudens kiezen er bewust voor om de munten niet of juist wel om te wisselen en wat zijn daarvan de redenen? Wat zijn eventuele barrières om niet in te gaan wisselen en hoe kunnen deze worden weggenomen? En hoe reageert men op verschillende scenario's voor inwisseling en wat is het omwissel potentieel van elk? De campagne moest ook rekening houden met de wettelijke eisen voor het inleveren van guldenmunten en het tot nu toe gevoerde inleverbeleid van DNB. Eén belangrijke boodschap was dat alleen particulieren guldenmunten mochten inwisselen. Munten die verkregen zijn uit bedrijfsmatige activiteiten, mogen niet meer worden ingeleverd. Uit gegevens van DNB bleek ook dat het verschil in waarde tussen het aantal uitgegeven en tot dusver ingeleverde guldenmunten in februari 2006 net onder een half miljard euro lag. Wel iets om het publiek op te wijzen."

DOELGROEPENONDERZOEK

Doel

“Dé burger bestaat niet en daarom is differentiatie geboden.” (In dienst van de democratie, pagina 23).

Wil de overheid verschillende doelgroepen binnen onze samenleving kunnen bereiken, dan zal ze haar communicatie goed af moeten stemmen op deze doelgroepen.

Doelgroepenonderzoek levert de input voor een doelgroepspecifieke communicatie- en campagne-strategie. Dit type onderzoek geeft aan of er binnen de doelgroep segmenten kunnen worden onderscheiden en of we de communicatie richting deze segmenten moeten differentiëren naar boodschap, toonzetting en kanaal.

Onderzoeksvragen

Het doelgroepenonderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

- › Welke doelgroepen kunnen we onderscheiden;
- › Verschillen deze doelgroepen in opvattingen ten aanzien van het onderwerp en hoe kunnen we onze boodschap daar zo goed mogelijk bij aan laten sluiten;
- › Verschillen de doelgroepen in kennis en informatiebehoefte ten aanzien van het onderwerp en hoe sluit de inhoud van onze communicatie daar zo goed mogelijk bij aan;
- › Wat is het taalgebruik binnen de doelgroep en hoe kunnen we onze toonzetting daar het beste bij aan laten sluiten;
- › Wat is het mediagebruik van de doelgroep en hoe kunnen we onze middelenmix daar zo goed mogelijk op afstemmen;
- › Wie vinden ze een betrouwbare en logische afzender ten aanzien van dit onderwerp?

Dit alles met als einddoel de kans op effect te maximaliseren.

Methode van onderzoek

Doelgroepenonderzoek kan worden uitgevoerd door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek meet ideeën, achtergronden en motieven en kan worden uitgevoerd met behulp van:

- › Individuele diepte-interviews als het gaat om de persoonlijke verhouding van de respondent ten aanzien van het onderwerp;
- › Groepsgesprekken als het er om gaat ook ideeën te genereren of wanneer het handig is om argumentaties rond een onderwerp te achterhalen door middel van actieve gedachtewisseling.

Kwantitatief onderzoek meet percentages en verhoudingen en wordt ingezet om de uitkomsten van kwalitatief onderzoek te toetsen. Dit type onderzoek wordt ook ingezet ten behoeve van segmentatie. Hierbij wordt gekeken of we verschillende doelgroepen kunnen onderscheiden en hoe deze van elkaar verschillen.

- › Kwantitatief onderzoek wordt uitgevoerd middels een enquête (telefonisch, online en/of schriftelijk).

Doorlooptijd

De doorlooptijd voor deskresearch is één à twee maanden.

Het kwalitatieve onderzoek neemt vanaf het begin van de respondentselectie tot en met de conceptrapportage zo'n zes tot acht weken in beslag. Dit geldt eveneens voor kwantitatief onderzoek.

Lastig: balans tussen een zware en lichte campagne

“De Nederlandsche Bank (DNB) en het ministerie van Financiën wilden een soepel inleverproces. We wilden aan de ene kant voorkomen dat mensen de kans zouden laten liggen om munten in te wisselen omdat ze niet op de hoogte waren van de ‘deadline’. Aan de andere kant wilden we voorkomen dat er op het laatste moment een morrende menigte zou ontstaan bij de agentschappen van DNB waar guldenmunten ingeleverd kunnen worden. Door de noodzakelijke administratieve handelingen bij het omwisselen zou de druk bij de loketten flink kunnen toenemen. Zeker als veel mensen zich in een korte tijd melden. Ook de verhouding tussen de kosten van een campagne en de respons van het publiek moest realistisch te zijn. Dit betekende dat niet een te zware campagne moest worden voorbereid, maar zeker ook niet een te lichte. De campagneopzet zelf hebben we uiteindelijk relatief eenvoudig gehouden: we hebben gekozen voor een radiocampagne, een paginagrote advertentie in huis-aan-huisbladen en posters en flyers voor postkantoren. Een website met nadere informatie dient ter verdere ondersteuning van de campagne. Verder hebben we een aantal nieuwsberichten verstuurd waarmee we relatief veel *free publicity* konden genereren. Hiermee bereiken we tegen relatief lage kosten een groot deel van de bevolking.”

Goed: grootschalig onderzoek niet alleen via internet

“Omdat geld voor veel mensen een belangrijk onderwerp is, hebben we hoge eisen gesteld aan de uitvoering van het kwantitatieve onderzoek. Het onderzoek is deels via internet en deels postaal afgenomen, zodat het ook voor niet internetgebruikers mogelijk was om aan het onderzoek deel te nemen. Dat levert een completer beeld op van de ‘markt’. Om in de campagne communicatiemiddelen eventueel gericht in te kunnen zetten wilden we groepen kunnen onderscheiden. Dat leidde tot de keuze voor de relatief grote steekproefomvang van 1.500 respondenten. Door deze omvang is het mogelijk om uitspraken te doen over subgroepen in de steekproef, bijvoorbeeld over mensen die nog guldenmunten bezitten en deze graag nog willen inwisselen.”

Resultaten: onderzoek leidde tot heldere keuze

“Uit het onderzoek bleek dat het grootste deel van de Nederlandse bevolking (68%) nog guldenmunten heeft. De gemiddelde ingeschatte waarde van de munten bedraagt 53 gulden per huishouden. Tegelijkertijd wilde slechts elf procent van deze groep (zo’n 600.000 huishoudens) zijn of haar munten inleveren. Omdat de groep die nog graag munten wil inwisselen niet onderscheidend was naar relevante doelgroepkenmerken, hebben we de conclusie getrokken dat de campagne zich op het algemene publiek moest richten. Uit het onderzoek bleek ook dat een meerderheid niet wil inleveren. Een belangrijke reden daarbij is dat men de inspanningen niet vindt opwegen tegen de opbrengst. Door de duidelijke voorkeur van burgers voor zo min mogelijk inspanning werd de keuze gemaakt om met de Postkantoren in zee te gaan, en de euro’s niet alleen te kunnen laten inwisselen bij vier agentschappen van de DNB.

Een logistieke uitdaging van formaat, want op al deze locaties moeten inleverpakketten te halen zijn. Het onderzoek gaf echter voldoende aanleiding om die uitdaging aan te gaan. In de pakketten zit een aanvraagformulier, een informatiefolder en een plastic zak voor de munten. De gevulde zak kan aan de balie worden ingeleverd. Daarna worden de muntzakken van de postkantoren naar DNB vervoerd om te worden geteld. Uiteindelijk is het ook DNB die de tegenwaarde van de ingeleverde guldenmunten in euro’s op de bank- of girorekening overmaakt. Daarbij kwam natuurlijk nog het proces van het tijdig informeren van de medewerkers van alle betrokken partijen en de productie van de bijbehorende middelen. In een effectmeting willen we vaststellen of onze doelstelling is gehaald: minimaal 85 procent van de geïnterviewden weet dat de deadline

1 januari 2007 is en waar de munten konden worden ingeleverd. Dat onderzoek vindt kort na de campagne plaats.”

Tip: gebruik de uitkomsten van onderzoek bij het nemen van besluiten

“Om inzichtelijk te maken wanneer de mensen hun euro’s wél willen inwisselen, en wanneer niet, hebben we ze verschillende inleverscenario’s voorgelegd. De meeste bijval kreeg het scenario dat het mensen zo gemakkelijk mogelijk maakte om de euro’s in te kunnen leveren (namelijk bij het postkantoor om de hoek). Mensen kunnen nu op 800 postkantoren en agentschappen hun munten inleveren. Het draagvlak voor dit logistiek ingewikkelde proces kwam mede tot stand door de uitkomsten van het vooronderzoek.”

Dit artikel komt voort uit een interview met drs. M.M. (Marga) Stegeman. Het is geschreven door drs. M.C.M. (Marc) Arnold, senior onderzoeksadviseur bij de Dienst Publiek en Communicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst.

Lately, communication and research departments are openly ‘flirting’ with each other. Whatever happened to stimulate this reciprocal interest between communication and research? The answer is simple: communication needs to be brought into ‘the heart of policy’ and research plays a major role here.

The days that communication research went no further than pre-testing a campaign advertisement or brochure are over. It is now acknowledged that all forms of research, whether large-scale opinion polls or small-scale focus groups, are significant to fleshing out communication in the policy process. It is important to know how society views policy, what perceptions are afoot and how people are discussing a particular topic. In short, the world ‘out there’ needs to be brought ‘in here’. As emerges from the various views aired in this issue, opinions are strongly divided as to the exact importance of research. The fact is that research delivers knowledge that can be used to determine or to adjust policy content and communication strategy. Content and strategy thus encounter each other in the initial stages of the policy process: at the heart of policy.

A role for communication

Communication professionals only stand to gain if there’s a role to play in the initial stages of such research. In this way, policy content *and* communication can be adequately translated into research(-questions), and the communicative aspects of policy will be quick to surface. From within communication, the research results can be complemented with important information resources such as media analyses and citizens’ letters. Information resources already available out in the world deserve particular attention, for instance information produced by large research institutes such as the Social and Cultural Planning Office of the Netherlands, the National Ombudsman, the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, and so on. Any proper environment analysis is sure to bring these parties into focus. Communication professionals could also make themselves useful in communicating and interpreting research results within the organisation.

Research domains

Research can be deployed in many different ways, but where to start? Viewed in terms of the communicative government, roughly four research domains can be distinguished. Within these domains, the government communicates not only through the way it operates but also through the way it presents this operation in and through communication. Each domain centres on a different set of methods and techniques.

- information for the organisation (this comprises all other domains);
- information for the political-administrative domain;

- information for policy development;
- information for policy implementation.

Communication has a role to play in all of these domains. Communication departments can therefore also serve to interconnect the different domains. Policy workers working for the national government work largely in the third and partly in the fourth domain, making cooperation between policy and communication essential.

Obstinate reality

It all sounds wonderful, but the real world turns out to be somewhat more intractable. There's still a lot of research being conducted without involving communication at all. Just as much research is being conducted where the results are not put to any use, ending up in the proverbial drawer instead. Moreover, not all policy makers welcome environment research. It is sometimes perceived as too directive: research results apparently determine the direction in which policy should evolve? Conducting research moreover costs time and money, and sometimes it only seems to deliver a confirmation of what we all knew all along. Which doesn't really encourage conducting another research project afterwards. And, finally, research can prove unhelpful. What do you do with research results that aren't exactly welcome at the present moment, say for political or policy reasons? These and other arguments may discourage policy makers from conducting either large-scale or small-scale research.

Communication professionals, too, are not always on the forefront when it comes to using research in the policy process. Aside from the arguments mentioned above, a lack of knowledge about research (techniques, types, results, reports) can play a prohibitive role. There is clearly a need for more research knowledge among communication workers so that they can consolidate their role at the heart of policy, including the use of research. Yet this turns out to be quite a challenge: communication people are inclined towards the process, and disinclined to figures. It might be possible to make headway by improving collaboration with research departments, especially since researchers are often seeking better communication about and use of their research results. It has become clear by now that, wherever such collaboration does take place, the results are highly promising, for example a good issue monitor or a system to make research results permanently and easily available to the whole organisation through intranet.

Connecting

Government must always be mindful of the world around. Research represents an important instrument in this endeavour; it is a way to bring social discord and concord, desired adjustments and political viability into focus. First, thorough deliberation is required as to what research instrument should be deployed to tackle which dilemma so that, at the end of the process, there are research results that provide answers to the initial questions. As the interconnector of different domains, communication can play a role here. Improved collaboration between communication, research and policy will help this along. And so too, perhaps, will this issue.

Reading guide

Platform consists of three parts: CASE STUDY, DEBATE and PRACTICE.

- CASE STUDY examines the 'Message from Outside', issued by the Ministry of Social Affairs and Employment. Experience indicates that having an issue monitor doesn't necessarily equal issue management. But first steps in that direction have been taken.

- DEBATE discusses the sense and nonsense of opinion polls. Will Tiemeijer (author of the dissertation 'The citizen's secret') offers a critical assessment of this type of research. What do the results really tell us and to what extent are the results determined by the way the research is conducted? Roelf Middel (former lecturer Government communication) contends that research is valuable, as long as the communication professional personally engages in 'communication finding'. Birgit Dewez and Illya Soffer (acting director and senior advisor Communication, respectively) explore the various research domains and discuss the use of research at the heart of policy. Finally, a round table discussion sees civil servants and experts from inside and outside the organisation debate the question whether research is worthwhile for policy development and how research can best be set up and applied.
- In PRACTICE, first an article that is sure to quickly update the reader's research knowledge. Marc Arnold (research consultant, Government Information Service, Public Information and Communication Office) reviews the various types of research, describing new trends and developments, with a particular focus on the role that communication professionals could fulfil here. Jeanine Mies (market researcher and copywriter) offers some helpful hints to assess the value of research reports, with a view to subsequently using the results in practice. To conclude, four stories 'From the practical field', describing results accomplished by deploying research as well as the route towards achieving those results.

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.

Verschenen in 2004:

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?

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 2005:

3. **Andere media, nieuwe kanalen**

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

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?

Verschenen in 2006:

5. **De taal van de overheid**

Een toegankelijke overheid vraagt om helder taalgebruik. Waar ligt de grens van de begrijpelijkheid?

6. **De vinger aan de publieke pols**

Er wordt veel onderzoek verricht naar de houding van pers en publiek tegenover de overheid. Hoe kunnen we de onderzoeksresultaten optimaal benutten voor beleid en communicatie?

Te verschijnen in 2007 (titels onder voorbehoud):

7. **Bewindspersoon en beeldvorming**

Leuk of niet; de profilering van bewindspersonen wordt steeds belangrijker voor de presentatie van het hele departement. Hoe kunnen beleid en communicatie meewerken aan – en profiteren van – een positief imago van de politiek leider van het ministerie?

8. **Binnenstebuiten en buitenstebinnen**

Communicatie echt een plek geven in het hart van beleid, vraagt een andere manier van werken. Hoe pak je zo'n verandertraject aan? Wat betekent het voor de beleid- en communicatiediscipline in een departement?

FEITEN

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

Verschenen in 2004:

- 1. Communicatiewijzer midden- en kleinbedrijf**
- 2. Communicatiespelregels bij interactieve beleidsvorming**

Verschenen in 2005:

- 3. Vijf jaar Postbus 51-monitoringonderzoek**
- 4. Communicatiewijzer Ouderen**
- 5. Communicatiewijzer Allochtonen**

Verschenen in 2006:

- 6. Communicatiewijzer Allochtonen deel 2**

AFSPRAKEN

Richtlijnen en procedures op het gebied van overheidscommunicatie.

Verschenen in 2004:

- 1. Uitgangspunten van de overheidscommunicatie**
- 2. Aanwijzingen voor coproducties van overheid en omroep**

Verschenen in 2005:

- 3. Wet Openbaarheid van Bestuur**

Verschenen in 2006:

- 4. Vertaalbeleid rijksoverheid**

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

Voor informatie over de inhoud kunt u contact opnemen met:

Academie voor Overheidscommunicatie, Postbus 20006, 2500 EA Den Haag.

Tel: (070) 35 64 279

Colofon

De vinger aan de publieke pols is een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst van het ministerie van Algemene Zaken, binnen de RVD-Communicatiereeks.

De publicatielij *Platform* staat onder redactie van:

Rijksvoorlichtingsdienst/Dienst Publiek en Communicatie
Academie voor Overheidscommunicatie

Paulijn de Bruijne
Ingrid Brummelman
Carola de Vree
Sarah Muiderman

Redactiecommissie Platform 6:

Dymph van der Laan-ter Heerd (RVD/Dienst Publiek en Communicatie)
Guido Rijnja (RVD/Academie voor Overheidscommunicatie)
Niels-Ingvar Boer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Hans Caljé (RVD/Afdeling Communicatiebeleid)
Ava Gillissen (RVD/Afdeling Communicatiebeleid)

Voor reacties:

academie@minaz.nl
tel.: (070) 35 64 279
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, Den Haag**

Drukwerk: **Drukkerij Wilco, Amersfoort**

Zetwerk: **Holland Graphics, Amsterdam**

© Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2006

ISBN 90 12 11345 8

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