

# Strategische communicatie in netwerkprogramma's



Het werken in netwerken verandert het werk van de ambtenaar. Maar betekent dit dan dat er een complete systeemverandering nodig is om van de netwerkaanpak een succes te maken? *Roelof Benthem*, organisatie- en communicatieadviseur bij Twynstra Gudde betoogt van niet. Volgens hem leent het instrumentarium van de programma-aanpak zich uitstekend ook voor de netwerkaanpak. Wel is het zaak de proceskant speciaal aandacht te geven, met name in het totstandkomen van het programma. In dit artikel laat Benthem zien waar in de programma-aanpak lessen zitten voor netwerkpersoneel en communicatieprofessionals.

De rijksoverheid is inmiddels doordrongen van het feit dat maatschappelijke vraagstukken niet meer door een (overheids)organisatie alleen aangepakt kunnen worden. Er zijn in de regel meerdere eigenaren van het probleem en er zijn vaak meerdere stakeholders, burgers en organisaties die een grote impact hebben op mogelijke oplossingen van het probleem. De netwerkaanpak lijkt ook voor de (rijks)overheid de oplossing voor steeds complexer worden vraagstukken en beperkte middelen bij de overheid zelf. De vraag is wat dit in de praktijk betekent voor de werkwijze van de (rijks)overheid. Voldoet het bestaande project- en programma-instrumentarium nog?

Projecten- en programma's zijn per definitie gericht op de integratie van meerdere disciplines, samenwerking met betrokkenen, en op een eenmalige opgave, die niet aan een specifieke organisatie gebonden is. Als we kijken naar de cases die in de bundel "Rijksoverheid zkt Partner" worden beschreven, zien we deze elementen ook in de netwerkaanpak terugkomen.

Cruciaal bij de netwerkaanpak is ook een goed proces voor het gezamenlijk vormgeven van een

project of programma. Daarbij is het belangrijk oog te hebben voor de verschillende rollen van de partijen, waarbij de rijksoverheid niet per definitie de rol van opdrachtgever of programmamanager hoeft in te vullen, en voor de communicatie in en rond het netwerk.

**De Rijksoverheid hoeft niet per definitie de rol van opdrachtgever of programmamanager in te vullen.**

In deze bijdrage schetsen we achtereenvolgens kort de essentie van de programma-aanpak, het samenwerkingsproces om daar te komen en de verschillende rollen. We besluiten het artikel met een beschouwing over de rol van communicatie.

### Programmanagement, een korte schets

Programmamanagement wordt op een steeds grotere schaal gebruikt door organisaties om tijdelijk extra energie te steken in lastige opgaven en daarbij te sturen op strategische doelen en een betere verbinding te leggen met lopende projecten en of andere activiteiten.

#### Opbouwstadium

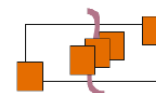
#### Oriënteren:

- bepalen of er een programma is
- globaal afbakenen programma
- Plan vormen voor opbouw**
- formuleren DIN / DIM
- opstellen programma startplan



#### Effectueringsstadium

- Uitvoeren inspanningen
- (Her-) formuleren DIN / DIM
- Overdragen/verzilveren uitkomsten



#### Afbouwstadium

#### Plan vormen voor afbouw:

- afronden inspanningen
- opstellen programma stopplan
- Overdragen:**
- Overdragen / verzilveren uitkomsten
- Overdragen inspanningen



Figuur 1.

### Definitie

Programmamanagement (PGM) is een manier van managen of besturen van een complex van onderling samenhangende projecten en andere inspanningen dat van eminent belang is, maar niet past binnen de normale werkwijze van de permanente organisatie. PGM is daarmee een uitstekend handvat voor de permanente organisatie om extra aandacht tijdelijk doelgericht te organiseren.<sup>1</sup>

Succesvolle programma's kenmerken zich door een heldere structuur, duidelijke doelen, en een directe link tussen de verschillende inspanningen en de gestelde doelen.

In deze bijdrage gaan we niet in op de technische details van doelen stellen en het ordenen en structureren van een programma. Evenmin gaan we hier in op het besturen en monitoren van een programma. Zie hiervoor de beschikbare literatuur, bijvoorbeeld T. van der Tak, Programmamanagement, en de vele presentaties die onlangs zijn gehouden tijdens het congres PGM open, waar de recente ontwikkelingen op dit vakgebied zijn gepresenteerd (<http://www.pgmopen.nl>)

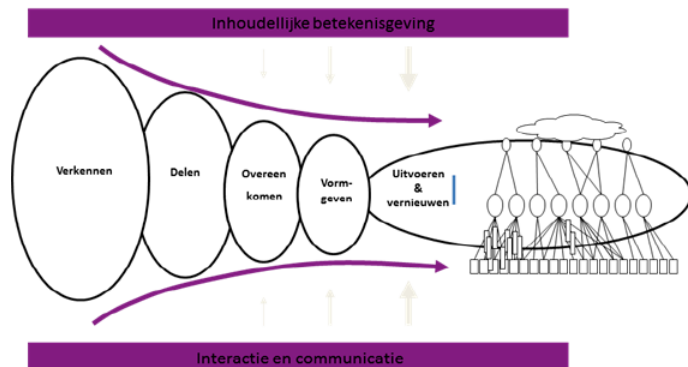
Wel wil ik speciaal aandacht geven aan de samenwerkingskant bij de **opbouw** van het programma, omdat juist daar het netwerken zich bijzonder toont, en het zogenaamde **effectueringsstadium**, wanneer de afspraken mogelijk heronderhandeld moeten worden. Het laatste stadium in een programma, de **afbouw**, zal ik hier achterwege laten (zie ook Figuur 1).

• **Voor de proceskant**  
• **vraagt veel aandacht in**  
• **de opbouw van een**  
• **gezamenlijk programma.**

#### Het opbouwstadium: samen vormgeven aan een programma

Het ontwikkelen van een gezamenlijk programma in een netwerk is een vak apart. De deelnemers moeten eenzelfde beeld hebben van de opgave en gestelde doelen en vervolgens met elkaar afspraken maken wie welke bijdrage levert aan die gestelde doelen. Dit vraagt veel procescommunicatie, leiderschap, en verbindend vermogen van betrokkenen. We onderscheiden een vijftal stappen om te komen tot een duurzaam samenwerkingsverband (Figuur 2).<sup>2</sup> Deze stappen zullen ook doorlopen moeten worden bij de opbouw van een programma,

## Kompas voor samenwerkingsvraagstukken



Figuur 2.

waarbij de laatste stap de feitelijke uitvoering van het programma is.

#### 1. Verkennen

In de verkenningsfase maken partijen inzichtelijk waarom ze met elkaar willen samenwerken. Doel is inzicht verkrijgen in de doelstellingen, issues, belangen en context.

#### 2. Delen

In deze fase wordt gewerkt aan gezamenlijke belangen en gedeelde beelden bij het vraagstuk, de oplossing, kans en de vorm van de samenwerking. Het oprechte en geïnteresseerde gesprek verdiept zich en wordt ook scherper.

#### 3. Overeenkomen

De partijen gaan in deze fase van het proces gezamenlijke opvattingen over koers en richting formuleren en verzilveren deze in de vorm van afspraken op hoofdlijnen over inhoud en vorm.

#### 4. Vormgeven

In de vormgevingsfase wordt uiteindelijk het projectplan of het programmaplan opgesteld, waar de concrete acties, budgetten, rollen en taakverdeling in staan benoemd. Vanzelfsprekend doen zich meningsverschillen voor en moet er heronderhandeld worden.

#### 5. Uitvoeren en vernieuwen

In de vijfde fase zullen de afspraken echt geëffectueerd zijn in tastbare resultaten, en moet dit resultaat van de samenwerking overgedragen en gemanaged worden. Bij een programma start hier dus de uitvoering. Maar ook tijdens de uitvoering (effectuering) is er voortdurend aandacht nodig voor vernieuwing en verbetering.

Denkend vanuit dit kompas, is een programma-aanpak een manier om met elkaar uitvoering te geven aan de gezamenlijke intentie. In dit proces is de techniek (het instrumentele) belangrijk, maar

vooral de proceskant vraagt aandacht: zowel de inhoudelijke betekenisgeving aan het proces als de interactie en communicatie.

In alle stadia van de opbouwfase is het zaak te blijven zoeken naar de onderliggende belangen en het gesprek op dat niveau te voeren. Het proces stagneert op het moment dat de partijen in de "standpunten" discussie schieten en er ontstaat weer ruimte op het moment dat het gesprek gevoerd wordt op "belangen" niveau (zie Figuur 3). Dit vraagt een voortdurende interactie en dialoog met de verschillende partners en ook de benodigde creativiteit om uiteindelijk te komen tot oplossingen die kunnen werken. Pas als hier zicht op is, durven partijen zich te binden aan gezamenlijke doelen en het gezamenlijk programma, waar ieder een bijdrage levert.<sup>3</sup> Dit hoeft niet te betekenen dat alle organisaties dezelfde belangen hebben, maar de programmadoelen zullen wel perspectief moeten bieden voor de belangen van de verschillende programmapartners. Zo zal bij het programma Beter Benutten van ministerie I&M voor Milieudefensie het belang van CO<sub>2</sub>-reductie zwaarwegend zijn en zal het belang van MKB Nederland zwaarder liggen bij een goede bereikbaarheid. Maar beiden kunnen zich uitstekend vinden in het doel "beter en slimmer gebruik van bestaande vervoersmogelijkheden" om congestie op het hoofdwegennet te voorkomen. Ervaring leert bovendien dat een dialoog op belangenniveau meer en betere oplossingen creëert. In het artikel van Wielinga wordt dit uitgebreid toegelicht en geïllustreerd.

• **Op het moment dat het**  
• **gesprek gevoerd wordt op**  
• **"belangen" niveau ontstaat**  
• **de ruimte.**

**Effectueringstadium: oog hebben voor verschillende rollen**

Bij de uitvoering van het programma is het van belang om de rollen helder te krijgen en te houden. Relevant zijn dan een helder opdrachtgeverschap en een duidelijk mandaat voor de programmamanager. Welke ruimte heeft de programmamanager om te sturen op de lopende projecten in het programma? Deze zaken zijn evengoed van belang bij een netwerkaanpak. Echter, deze vraag zal opkomen in een context waarin eerst nog moet worden bepaald wie de eigenaren van het programma zijn en hoe de partijen zich met elkaar verhouden binnen het netwerk. Vervolgens zullen zij gezamenlijk moeten bepalen welk mandaat zij aan de programmamanager geven, en hoe zij gezamenlijk het opdrachtgeverschap organiseren. Belangrijk is het daarbij te realiseren, dat de (rijks)overheid niet altijd de rol van opdrachtgever en/of programmamanager hoeft te vervullen. De Jong maakt bij haar uiteenzetting over 'coalition planning' een bruikbaar onderscheid tussen drie soorten coalities (zie Figuur 4).<sup>4</sup>

**Van standpunten naar belangen**  
*Zoek naar de win-win!*



Figuur 3.

**Gezamenlijk bepalen de partners welk mandaat zij aan de programmamanager geven.**

**1. Ambitie vormt samenwerkingsprogramma**

Dit is eigenlijk de klassieke participatieaanpak, waarbij de rijksoverheid als initiatiefnemer een programma ontwikkelt, en daarbij op zoek gaat naar partners die willen en mogen meedoen in het programma.

**2. Coalitie vormt ambitie**

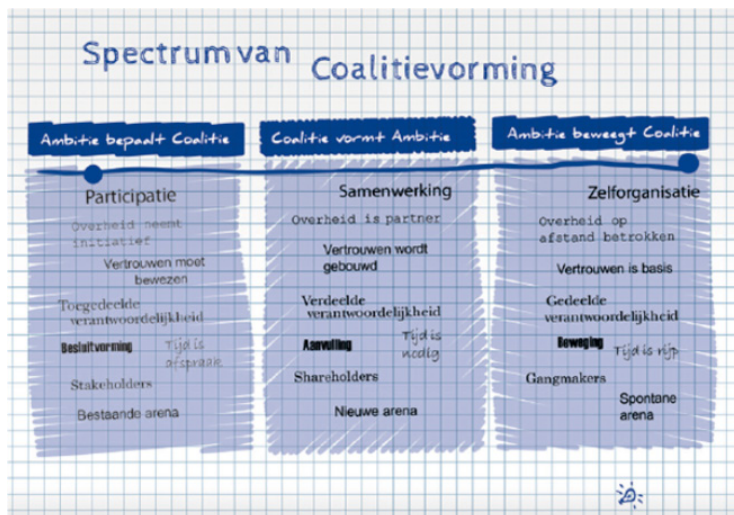
In deze situatie zoeken organisaties, partijen naar samenwerking, vanuit een besef dat zij met elkaar meer kunnen bereiken, en kijken in tweede instantie pas naar de vraagstukken en ambities die zij gezamenlijk willen aanpakken. En daaruit kan weer een gezamenlijk programma komen, om uitvoering te geven aan die gezamenlijke ambitie.

**3. Ambitie beweegt coalitie**

In deze derde variant ligt het initiatief en de

samenwerking buiten de rijksoverheid, en sluit de rijksoverheid aan.

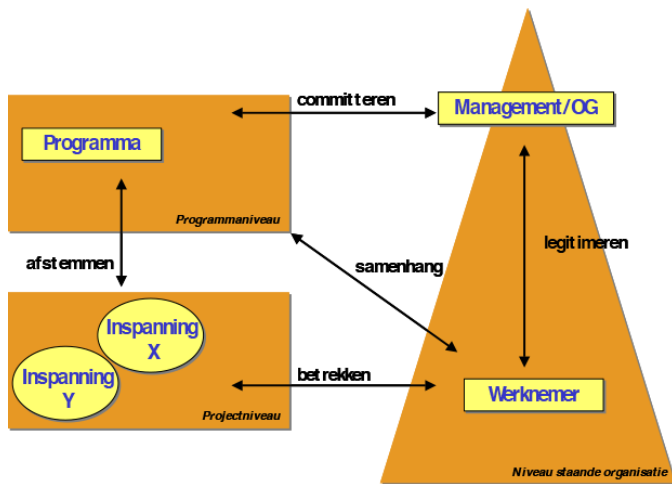
Bij een netwerkaanpak zal de rijksoverheid bij iedere opgave moeten nadenken over haar rol. Is zij binnen het netwerk degene die eigenaar van het programma is, dan zal zij eerder de opdrachtgever zijn. Is zij onderdeel van een coalitie die zoekend is naar de gezamenlijke relevante ambitie, of participeert zij in een netwerk waar derden heel goed zelf een programma kunnen bouwen en managen, dan zou de rol van de rijksoverheid met name in het faciliteren kunnen zitten.



Figuur 4.

**Regie op de communicatie**

Los van de vraag of de rijksoverheid een participant of een initiatiefnemer is van het programma, is er bij een programma altijd een zekere mate van regie in de communicatie nodig. Uit gesprekken met programmamanagers komen drie opgaven naar voren waarbij communicatie essentieel is. Deze drie communicatieopgaven kunnen de bijdrage van communicatieprofessional zijn, maar worden vaak ook gezien als een opgave van de programmamanager zelf. Een goede programmamanager heeft hier in de eerste plaats zelf oog voor, en ziet dit wellicht als belangrijkste onderdeel van zijn werk. In die zin stelt de functie van programmamanager hogere eisen aan het bindende en regisserende karakter dan die van een klassieke projectleider, die vooral stuurt op tijd, geld en kwaliteit en op te leveren eindproduct. Per programma zal de



Figuur 5.

communicatieprofessional moeten bekijken op welke manier hij samen met de programmamanager deze communicatieopgaven invult.

**Opgave 1: Binden van relevante stakeholders aan je programma**

Het binden van de strategische partners aan het programma en de andere relevante doelgroepen is cruciaal voor het succes van een programma. De basis hiervoor wordt gelegd in het proces in de opbouwfase, zoals hiervoor beschreven. Het besturen van positie spel en aansturen op gesprekken die gaan over wederzijdse belangen behoort een vaardigheid te zijn van iedere programmamanager.

**Opgave 2: Aanbrengen van samenhang en gewenste positionering**

Een beetje programma bestaat al gauw uit een vijftigtal onderliggende projecten en andere activiteiten. Niemand zit te wachten op een brief aan losse informatie over de verschillende onderliggende projecten. Het is dus belangrijk dat de communicatie van de betrokken partijen afgestemd wordt. En als het even kan ligt er aan de communicatie een onderliggend verbindend concept aan ten grondslag, zodat de uitingen in het netwerk elkaar versterken. Mede daarom hechten veel programmamanagers aan een herkenbaar programma, een strakke afstemming in de communicatie middels een communicatiekalender en een goede kernboodschap, opdat er niet te veel herhaling of dubbeling ontstaat en er geen tegenstrijdige boodschappen worden verkondigd. De mate waarin deze communicatie strak geregisseerd moet worden, verschilt per programma. Zo kan het programma 'Beter Benutten' de communicatie op hoofdlijnen regisseren. Er wordt wel strak gestuurd op de communicatie over de gezamenlijke

opgave, maar vervolgens wordt vanuit het programma vooral gefaciliteerd, opdat partners hun eigen marketing en communicatie kunnen vormgeven.

**Opgave 3: Werken aan nieuw of ander gedrag van de doelgroep(en)**

De meeste netwerkprogramma's mikken op een gedragsverandering bij een specifieke groep. Soms geldt de gedragsverandering de deelnemers aan het netwerk. Dan kunnen programmadoelen pas gehaald worden als zij bereid zijn met de nieuwe tools te gaan werken. Vaak gaat het om een gedragsverandering bij een doelgroep. Dit impliceert dat de communicatie over en binnen deze programma's gericht is op het faciliteren, legitimeren dan wel aanzetten tot een verandering in gedrag. Dit is in de praktijk een hele weerbarstige, maar er zijn twee lijnen die hier kunnen helpen. Ten eerste helpt het om principes van verandercommunicatie toe te passen. Dat wil zeggen:

- communiceer intern zoveel mogelijk via de lijn;
- werk aan tweerichtingsverkeer;

- zorg voor een geloofwaardige zender;
- zorg voor persoonlijk contact en peer to peer communicatie.<sup>5</sup>

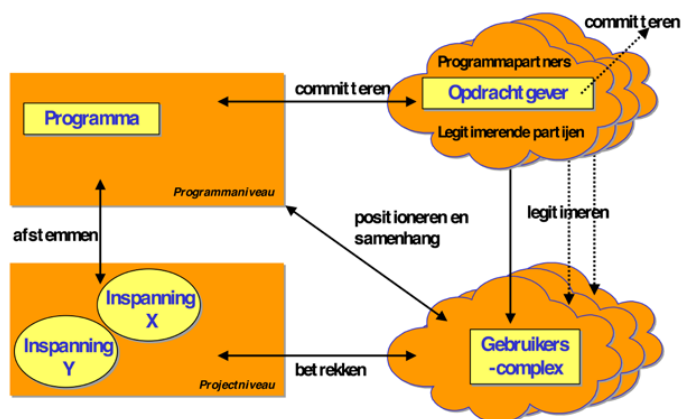
Belangrijk is daarbij ook om te realiseren via welke weg de programmamanager denkt dat de verandering bij betreffende doelgroep kan plaatsvinden. Dit is de tweede lijn van denken. Gaat de klassieke informatiebenadering kennis-houding-gedrag hier werken? Of vindt de verandering plaats via andere hefboomen of mechanismen? Het is in ieder geval verstandig om zicht te krijgen op de gedragspatronen en de mechanismen die daarbij een rol spelen, om te kunnen bepalen welke aanpak kan gaan werken en hoe communicatie daarin een rol speelt.<sup>6</sup>

**Principes van de verandercommunicatie werken ook bij aanzetten tot gedragsverandering.**

**Regie op de communicatie**

Als we nu weten welke vragen de programmamanager voor zich heeft, kunnen we onderzoeken wat strategische communicatie inhoudt. In het verleden hebben we hiervoor een model voor programma-communicatie ontwikkeld dat zich richtte op een programma dat vanuit één organisatie werd gestuurd.<sup>7</sup> In het model in Figuur 5, zijn de verschillende functies van de programmacommunicatie weergegeven, waarbij de kern van het model is dat de communicatie in samenhang geregisseerd moet worden en dat verschillende actoren binnen het programma ieder een eigen rol/functie vervullen:

- De lijnmanager (die ook de rol van opdrachtgever (OG) vervult, heeft een belangrijke rol in het legitimeren van het programma, ofwel het



Figuur 6.

uitleggen van de achterliggende doelen van het programma en aangeven waarom dit zo belangrijk is voor de organisatie (en dus ook voor de medewerkers)

- De **programmamanager** zelf richt zich vooral op het committeren van de programmapartners, het afstemmen van de projectcommunicatie en in de laatste plaats op het bewaken van de samenhang en de positionering van het programma
- Veel communicatie over de concrete resultaten en inspanningen loopt via de projectleiders. Het bewaken of faciliteren dat de gebruikers hierbij voldoende betrokken worden is weer een belangrijk aandachtspunt voor de **programmamanager**.

We kijken nu opnieuw met een kritische blik naar dit model met de kennis en ervaring van samenwerken met meerdere organisaties.

We constateren dan dat voor netwerkprogramma's dezelfde principes gelden. Hier hebben we in de regel met meerdere programmapartners/opdrachtgevers te maken en vaak ook nog eens met meerdere gebruikers (doelgroepen of gebruikerscomplex). Dit betekent, ten slotte, dat vanuit een dergelijk netwerkprogramma:

1. ruimte moet worden gegeven aan de netwerkpartners (opdrachtgevers van de onderliggende projecten) om vanuit hun eigen organisatie richting eigen achterban te communiceren over nut en noodzaak van het programma en de bijbehorende projecten. Vaak zullen deze organisaties actief ondersteund en uitgedaagd moeten worden, om deze communicatie vorm te geven.
2. er extra gewerkt moet worden aan de gezamenlijke betekenisgeving van het programma, opdat iedereen in het netwerk het onderliggende verhaal kan vertellen en uitdragen.
3. er een vorm van afstemming nodig is over de timing, intensiteit en gebruik communicatiemiddelen, als er veel verschillende programmapartners met dezelfde doelgroep gaan communiceren.
4. in de monitoring van het programma extra aandacht nodig is voor de beeldvorming.

#### Literatuur

- <sup>1</sup> Zie ook 'Programmamanagement, Sturen op samenhang', Theo van der Tak, Gert Wijnen (Kluwer, 2006).
- <sup>2</sup> 'Leren samenwerken tussen organisaties', Edwin Kaats en Wilfried Opheij (Kluwer, 2012).
- <sup>3</sup> Aanbevolen literatuur hierover is 'Excellent Onderhandelen' van Roger Fisher, William Ury en Bruce Patton (Business Contact, 2007). Deze theorie ligt ook ten grondslag aan het programma Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) van Twynstra Gudde. Zie hiervoor: 'Handboek Strategisch Omgevingsmanagement', Marc Wesselink en Ronald Paul (Kluwer, 2010).
- <sup>4</sup> 'Collegereferaat Coalition Planning', Martine de Jong (Universiteit Groningen 2013).
- <sup>5</sup> 'Interne communicatie bij verandering, van middelen naar interventiedenken', Huib Koeleman, e.a. (Kluwer, 2002); 'Interne communicatie voor de professional, naar een interactie-visie', Erik Reijnders (Van Gorcum, 2006).
- <sup>6</sup> 'Plezier beleven aan taai vraagstukken', Hans Vermaak (Kluwer, 2009); 'Communicatie en implementatie', vijftig tips van theorie naar praktijk, Lambert Pater en Mariëlle Schuurman, (Boom, 2010).
- <sup>7</sup> 'Bruggen Bouwen', Janjelle van Hasselt, Roelof Benthem en Lixel Huijts, (Kluwer, 2006).

#### De netwerkende overheid

Iedereen doet het, netwerken. Ook de Rijksoverheid. Omdat de opgaven te groot en te complex zijn om als overheid alleen op te pakken, en omdat instrumenten als regelgeving en subsidies hun beperkingen hebben. De Rijksoverheid minder als spelleider en meer als één van de spelers om veranderingen tot stand te brengen - dat is de kern van de 'netwerkende overheid'

Dit artikel maakt deel uit van een reeks artikelen die werden geschreven naar aanleiding van het congres RIJKSOVERHEID zkt. PARTNER over de netwerkende overheid. Het congres vond plaats op 29 november 2012 en werd georganiseerd door de Academie voor Overheidscommunicatie. Tien artikelen beschrijven projecten van binnen de Rijksoverheid die zich kenmerken door de 'netwerkaanpak': netwerkexperts Ton Baetens, Eelke Wielinga, Martine de Jong en Roelof Benthem werpen in vier andere artikelen een theoretisch licht op het fenomeen en bieden bovendien de ambtenaar die al netwerkend zijn werk doet praktische handvatten. Je vindt alle artikelen op [Rijksoverheid.nl](http://Rijksoverheid.nl) in het dossier Overheidscommunicatie.

Roelof Benthem ([rbh@tg.nl](mailto:rbh@tg.nl)) is partner bij Twynstra Gudde. Van oorsprong communicatieadviseur is hij nu gespecialiseerd in project- en programmamanagement. Hij werkt vooral aan maatschappelijke vraagstukken waarin een belangrijke component de strategische communicatie is.