

Verbeteren overheidscommunicatie met jongeren in de gemeente Rotterdam bij de diensten Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR) en het Jongerenloket



**Jeugd, Onderwijs
en Samenleving**
Gemeente Rotterdam



OBR
Gemeente Rotterdam

Naam: Bart Evers
Studentnummer: 288275
Scriptiebegeleider: Dr. Sandra van Thiel
2^{de} lezer: Dr. Arthur Edward
Studie: Bestuurskunde
Master: Beleid en Politiek
Erasmus Universiteit Rotterdam

Voorwoord

Dit onderzoek is opgezet in het kader van mijn scriptie/afstudeerproject voor het afronden van het masterprogramma Beleid en Politiek van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tijdens mijn stage bij de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving van de gemeente Rotterdam heb ik me bezig gehouden met Rotterdam European Youth Capital 2009. Rotterdam is in 2009 namelijk de eerste Jongerenhoofdstad van Europa. Het moet een jaar worden dat helemaal in het teken staat van de Rotterdamse jongeren. Er worden het hele jaar activiteiten georganiseerd voor, door en met jongeren. Daarnaast is het doel dat Rotterdam duurzaam aantrekkelijk wordt voor jongeren. Dit betekent dat ook na 2009 er structureel meer aandacht moet komen voor jongeren in Rotterdam.

Tijdens mijn werkzaamheden voor het Jongerenjaar viel mij op, en dat is trouwens nog steeds zo, dat heel veel jongeren en ook al de andere inwoners van Rotterdam helemaal niet weten dat Rotterdam volgend jaar de eerste Europese Jongerenhoofdstad is. Het leeft (nog) totaal niet onder de bevolking. Ik vroeg me af hoe dit toch zou komen en ben nagegaan wat de gemeente Rotterdam allemaal specifiek voor jongeren doet en welke organisaties en diensten binnen de gemeente Rotterdam zich bezighouden met jongeren en het bereiken van jongeren. Daarbij heb ik me specifiek gericht op de diensten, die grotendeels jongeren als doelgroep hebben, namelijk de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR) en het Jongerenloket Rotterdam.

Bij elke dienst ben ik nagegaan wat zij doen aan communicatie met jongeren, welke vormen van communicatie en welke aanpak zij daarbij hanteren. Daarnaast ben ik nagegaan welke knelpunten er optreden op het gebied van communicatie met jongeren door de dienst, en de gemeente Rotterdam in het algemeen, en wat er verbeterd zou kunnen worden aan de communicatie met jongeren. Ik heb na het lezen van veel documenten, het voeren van veel gesprekken met mensen zowel binnen als buiten de gemeente Rotterdam die voor hun werk of in het verleden veel met jongeren hebben gewerkt en met jongeren tijdens twee jongerenpanels over de communicatie met jongeren door de gemeente Rotterdam tot een aantal bevindingen gekomen. Deze bevindingen hebben geleid tot een aantal aanbevelingen aan de gemeente Rotterdam op het gebied van communicatie met jongeren en voor u ligt het resultaat.

Er zijn een aantal personen, die ik wil bedanken voor de medewerking die zij hebben verleend gedurende dit onderzoek. Deze personen zijn Frans Nesselaar van JOS, Frank Vermeulen van het OBR en Paul de Keyzer van het Jongerenloket. Ook heb ik gesproken met Ria van der Linde, bestuursvoorlichter van de bestuursdienst en de digitale expert van de gemeente Rotterdam, Ronald Leer, die verantwoordelijk is voor de renovatie van de websites van de gemeente Rotterdam. Daarnaast heb ik met mensen gesproken die specifieke kennis bezitten over communicatie met jongeren zoals Serge van Marion van Rotterdam Festivals en Wilbert Seuren van Partners+Pröpper. Al deze mensen wil ik hartelijk bedanken voor hun tijd en voor de informatie die ze mij over het onderwerp hebben kunnen verstrekken. Deze gesprekken verliepen goed en waren zeer nuttig voor mijn onderzoek

Via deze weg wil ik ook nog de jongeren bedanken die ik in de twee jongerenpanels die ik heb bijgewoond, heb kunnen ondervragen over hoe zij aankijken tegen de communicatie met jongeren door de gemeente Rotterdam. Daarvoor wil ik vooral ook Cheryl Denijn hartelijk

bedanken. Zij is pannelleider van deze jongerenpanels en ik wil haar bedanken voor het feit dat er tijd en de mogelijkheid was om via de jongerenpanels met jongeren te kunnen praten over mijn afstudeeronderzoek. Ook heeft zij mij zeer goed geholpen bij het bedenken van de vragen voor de jongerenpanels en het voeren van de gesprekken met deze jongeren.

Ook wil ik Liese Vonk bedanken. Zij was mijn begeleider op mijn stage en zij heeft mij de kans en mogelijkheid geboden om een aantal maanden binnen een gemeentelijke organisatie ervaring op te doen met de praktijk. Ook waren de gesprekken na de stage over de verdere afronding van de scriptie zeer nuttig.

Daarnaast wil ik uiteraard ook mijn scriptiebegeleider, Sandra van Thiel, bedanken. Het was erg fijn dat zij mij wilde begeleiden. De samenwerking tussen ons verliep goed. Ze heeft mij altijd zeer goed geholpen tijdens de afspraken die we regelmatig gehad hebben over mijn scriptie. Zij heeft met haar commentaar en opbouwende en ondersteunende kritiek op de aangeleverde stukken een hele belangrijke rol gespeeld in het voltooien van dit afstudeeronderzoek.

Ook wil ik via deze weg mijn ouders bedanken, met wie ik regelmatig over mijn scriptie heb gesproken, en vanwege het feit dat zij mij de mogelijkheid hebben geboden om deze studie te kunnen volgen.

Rest mij niets anders dan u veel leesplezier toe te wensen.

Bart Evers

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	6
1. Inleiding.....	12
1.1 Aanleiding.....	12
1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen	12
1.3 Doelstelling onderzoek	13
1.4 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie	13
1.5 Leeswijzer.....	13
2 Theoretisch kader	14
2.1 Overheidscommunicatie	14
2.2 Vormen van overheidscommunicatie	19
2.3 Knelpunten van overheidscommunicatie	21
2.4 Oplossingen en condities voor goede werking overheidscommunicatie	24
2.5 Analytisch kader	29
3 Methodologische verantwoording	31
3.1 Dataverzameling.....	31
3.2 Operationalisering	32
4 Resultaten	36
4.1 Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS).....	36
4.1.1 Missie en werkwijze	36
4.1.2 Communicatie.....	37
4.1.3 Overheidscommunicatie met jongeren	39
4.1.4 Knelpunten.....	40
4.1.5 Verbeterpunten	41
4.2 OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR)	43
4.2.1 Missie en werkwijze	43
4.2.2 Communicatie.....	45
4.2.3 Overheidscommunicatie met jongeren	47
4.2.4 Knelpunten.....	47
4.2.5 Verbeterpunten	48
4.3 Jongerenloket Rotterdam	50
4.3.1 Missie en werkwijze	50
4.3.2 Communicatie.....	53
4.3.3 Overheidscommunicatie met jongeren	54
4.3.4 Knelpunten.....	55
4.3.5 Verbeterpunten	55
4.4 Vergelijking diensten	57
4.4.1 Overeenkomsten	60
4.4.2 Verschillen	61

5	Conclusies en aanbevelingen	63
5.1	Beantwoording deelvragen en hoofdvraag.....	63
5.2	Reflectie op de theorie en onderzoek.....	66
5.3	Aanbevelingen voor de praktijk	67
6	Literatuurlijst.....	69
	Literatuur.....	69
	Websites	72
	Tv-programma.....	73
	Bijlage I: Lijst met geïnterviewden.....	74
	Bijlage II: Lijst met vragen voor interviews	75
	Bijlage III: Vragen tijdens jongerenpanels	76
	Bijlage IV: Voorbeelden communicatie met jongeren.....	77

Samenvatting

Dit onderzoek geeft een beschrijving weer van wat de diensten Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR) en het Jongerenloket van de gemeente Rotterdam doen aan overheidscommunicatie met jongeren. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan aan de gemeente Rotterdam hoe de overheidscommunicatie met jongeren in Rotterdam verbeterd zou kunnen worden.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Op welke punten zou de overheidscommunicatie met jongeren bij de diensten Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR) en het Jongerenloket van de gemeente Rotterdam verbeterd kunnen worden?

Theorie

In de theorie worden meerdere definities van overheidscommunicatie weergegeven die over het algemeen redelijk overeenkomen. Voor dit onderzoek is er voor gekozen om de definitie te hanteren van overheidscommunicatie als communicatie van overheden (in dit geval diensten van de gemeente Rotterdam) met de buitenwereld en dan speciaal gericht op jongeren.

Om goed te kunnen communiceren zijn er communicatiekanalen aanwezig tussen zender en ontvanger. Bij overheidscommunicatie verloopt de communicatie tussen overheid en publiek en andersom hoofdzakelijk via verschillende communicatielijnen. Dit kan rechtstreeks van overheid naar publiek en onrechtstreeks van overheid naar publiek met pers als intermediair of andere instellingen als intermediair (Goubin, 2004). Ook kan er communicatie plaatsvinden van publiek naar de overheid en dan ontstaat er een zogenaamd tweerichtingsverkeer tussen overheid en politiek.

Overheidscommunicatie heeft een aantal verschillende functies. Deze functies zijn corporate communicatie, beleidscommunicatie en organisatiegebonden communicatie (Jumelet & Wassenaar, 2003: 137). Voor het onderzoek is het van belang dat er gekeken wordt naar wat de drie diensten doen aan beleidscommunicatie. Hierbij wordt er gekeken in hoeverre het beleid van de drie diensten openbaar gemaakt en wordt toegelicht en in hoeverre het beleid wordt ontwikkeld via interactieve beleidsvorming met jongeren.

Vroeger richtte overheidscommunicatie zich vooral op de massa. In de loop van de jaren ontwikkelde men meer aandacht voor gerichte en aangepaste communicatie naar specifieke doelgroepen, waarbij de communicatieboodschap en ingezette communicatiekanalen bepaald worden in functie van de doelgroep. Er ontstonden verschillende aanpakken op het gebied van communicatie (Goubin, 2004). Eén daarvan is narrowcasting. Narrowcasting is het bereiken van een specifieke doelgroep, jongeren in dit geval, met een specifiek kanaal, waar jongeren van gebruik maken. Per dienst is dan ook gekeken naar welke aanpak zij hanteert in haar overheidscommunicatie met jongeren en of dat de goede aanpak is en hoe de dienst dat zou kunnen verbeteren.

Voor overheidscommunicatie worden er verschillende vormen van communicatie gekozen om mee te communiceren. De verschillende vormen die te onderscheiden zijn en van toepassing zijn op communicatie met jongeren zijn (overheids)voorlichting, sociale marketing (in

hoeverre is het gedrag te beïnvloeden) en public relations (de contacten die de overheid onderhoudt met haar burgers).

Er zijn een aantal knelpunten die kunnen ontstaan bij overheidscommunicatie. Zo kan er complexiteit aanwezig zijn in het communicatieproces op het gebied van de complexe organisatie van de overheid, de interne organisatie en de differentiatie van burgers. Ook kunnen er bij de overheid en haar diensten dilemma's optreden over hoe er gecommuniceerd dient te worden (Jumelet & Wassenaar, 2004: 162).

Naast knelpunten zijn er ook oplossingen en condities voor een goede werking van overheidscommunicatie van toepassing. Zo zijn er een aantal voorwaarden waaraan een communicatieve overheid moet voldoen zoals het realiseren van een verdere integratie tussen communicatie, organisatie en beleid en het monitoren van issues en trends in de samenleving (Gomis, 1999). Waar overheidscommunicatie nog meer aan moet voldoen komt verder in deze samenvatting aan de orde in het onderdeel 'conclusies'.

Opzet onderzoek

Met behulp van documenten is informatie ingewonnen over de werkwijze van de communicatie bij de gemeente Rotterdam en de diensten van deze gemeente. Er zijn onder andere wetenschappelijke artikelen, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten bestudeerd.

Daarnaast hebben er interviews plaatsgevonden met communicatiemedewerkers zowel binnen als buiten de gemeente Rotterdam. Er is gekozen voor een gestratificeerde selectie van respondenten uit allerlei lagen van een organisatie, in het geval van het onderzoek van de te onderzoeken diensten in de gemeente Rotterdam. Zo zijn er communicatiemedewerkers van elke te onderzoeken dienst geïnterviewd en mensen die gaan over concernbrede communicatie in de gemeente Rotterdam. Ook zijn er interviews gehouden met respondenten die vooraanstaande personen zijn binnen de onderzoekssituatie en zijn er interviews gehouden met mensen die specifieke kennis hebben over (overheids)communicatie met jongeren.

Naast het uitvoeren van een inhoudsanalyse en het houden van interviews zijn er jongerenpanels voor Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009 bijgewoond waarin achterhaald kon worden wat jongeren vinden van de overheidscommunicatie van de gemeente Rotterdam met jongeren, hoe dat nu gaat volgens hen, wat er beter kan en hoe dat beter zou kunnen. Daarnaast is er ingegaan op wat zij, de jongeren, verwachten van de gemeente Rotterdam op het gebied van communicatie.

Conclusies

Vormen van overheidscommunicatie en optimale werkwijze

Er zijn verschillende vormen van en opvattingen over overheidscommunicatie (zie hoofdstuk 2). De verschillende vormen die Goubin (2004) onderscheidt en die van belang zijn voor het onderzoek, namelijk de verbetering van overheidscommunicatie met jongeren, zijn overheidsvoorlichting, (sociale) marketing, public relations en reclame.

Er zijn een aantal voorwaarden voor een communicatieve overheid (Gomis, 1999: 40-42), namelijk het bewerkstelligen van een verdere integratie tussen communicatie, organisatie en beleid en het realiseren van een open, transparante en interactieve organisatiecultuur.

Daarnaast wordt als voorwaarde genoemd, het ontwikkelen van een visie op de dubbele betekenis van de ‘toegankelijke overheid’ en een samenhangende visie op thema’s en issues (Gomis, 1999). Ook noemt Gomis als voorwaarde dat het belangrijk is dat er een monitoring van issues en trends plaatsvindt, dat netwerken in kaart worden gebracht en dat er aan relatiebeheer wordt gedaan.

Volgens Slangen & Mateusen (2004: 157-166) zijn er nog een aantal punten voor verbetering vatbaar ten aanzien van de overheidscommunicatie. Zo moet volgens hen van communicatie een vanzelfsprekendheid worden gemaakt, is informatie een plicht van de overheid en een recht van de burgers, moet duidelijk worden gemaakt wie communiceert, moet de communicatie gedecentraliseerd worden, is een volledige dekking van de informatiebehoefte noodzakelijk, en moet goed worden gekeken naar een nieuwe benadering van middelen voor overheidscommunicatie.

Daarnaast moet de betrokkenheid van burgers worden vergroot, het vertrouwen in de overheid moet toenemen, de transparantie van overheidsbeleid en overheidsactiviteiten dient verbeterd te worden en er zijn communicatie-experts nodig met kennis over doelgroepen en de politieke omgeving (Vos, 2006). Daarnaast zijn er een aantal uitdagingen op het gebied van overheidscommunicatie voor de gemeente. Er dient gewerkt te worden aan burgerparticipatie, er moet meer aandacht komen voor digitale communicatie en de communicatie moet duidelijker zijn (Vos, 2008).

Daarnaast noemt Pröpper (1999) de vijftien gulden regels voor de communicatie van de overheid en stelt Hendrickx (2003) dat het belangrijk is dat er aandacht wordt besteed aan het begrijpelijk maken van overheidsteksten voor de burgers.

Overheidscommunicatie bij JOS, het OBR en het Jongerenloket

Alle drie de diensten hebben een duidelijke link met jongeren. Het beleid dat er tot stand komt is bedoeld voor jongeren of dat de organisatie doet is activiteiten organiseren en hulp bieden aan jongeren.

JOS is eigenlijk als dienst degene die het minst doet aan overheidscommunicatie met jongeren. Het wordt door veel medewerkers van JOS ook niet als taak gezien om te communiceren met jongeren. Dit wordt aan intermediairs overgelaten. JOS heeft een aantal specifieke projecten gericht op jongeren zoals de Dag van de Leerplicht en Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009. Voor veel jongeren is het echter niet duidelijk dat JOS hier een grote rol in speelt. JOS heeft een website en allerlei folders en brochures die voor iedereen toegankelijk en beschikbaar zijn, maar verder zijn er geen specifieke kanalen opgezet om contact met jongeren te onderhouden. Er zijn echter wel jongerenpanels opgezet door medewerkers van JOS voor Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009. Dit is echter niet specifiek een activiteit die door JOS is geïnitieerd en waarbij echt duidelijk JOS de stuwende kracht is.

Het OBR doet, net zoals JOS, niet veel aan overheidscommunicatie met jongeren. Alleen via het project Rotterdam Student City, waarin het OBR één van de vele partijen is die aan dit project meewerken, doet het OBR wat op dit gebied. Dit doet men aan de hand van een speciale website gericht op jongeren/studenten, een z-card en het inzetten van studentenambassadeurs. Daarnaast zijn er wat communicatiemiddelen zoals de algemene website van het OBR en een aantal overheids campagnes waaraan het OBR ook deel van

uitmaakt, maar waarbij het voor de ontvanger vaak niet duidelijk is dat het OBR de afzender is.

Het Jongerenloket is wel een organisatie die direct contact heeft met, en zelfs als doelgroep heeft, jongeren. Jongeren kunnen er langsgaan en hebben dan direct contact met medewerkers van het Jongerenloket. Het Jongerenloket communiceert met jongeren via de website, door middel van brochures, folders en kaarten, posters, goodies/gadgets en het Jongerenloket neemt deel aan informatiemarkten. Daarnaast is het Jongerenloket betrokken bij veel initiatieven in de stad voor jongeren, zonder dat men weet dat het Jongerenloket achter deze initiatieven zit.

Ervaringen diensten en jongeren

Na gesprekken met medewerkers van de verschillende diensten en andere mensen binnen en buiten de gemeente is duidelijk gebleken dat het niet goed gesteld is met de overheidscommunicatie met jongeren. De medewerkers vragen zich vaak af of het überhaupt wel een taak is van de overheid om te communiceren met jongeren. Zij denken vaak dat dit beter aan anderen kan worden overgelaten.

Net zoals bij de communicatiemedewerkers blijkt, uit de discussies tijdens de jongerenpanels die zijn bijgewoond, dat de communicatie met jongeren niet goed is. Jongeren hebben sterk het idee dat overheidscampagnes bedacht zijn door mensen die niet jong zijn en weinig verstand van jongeren hebben. Dit is terug te zien in de posters e.d. (bron: jongerenpanel) die in het jongerenpanel aan bod zijn gekomen. Zo zijn er voorbeelden van communicatie met jongeren aangedragen in de jongerenpanels (zie bijlage 4) en daaruit bleek dat de posters onder andere niet duidelijk waren, niet aansprekend waren en niet de juiste en goede informatie weergaven. Respondenten in de jongerenpanels vinden daarnaast dat jongeren te weinig betrokken worden in de totstandkoming van beleid en de uitvoering, is de communicatie niet effectief en zou het allemaal groter aangepakt moeten worden.

Knelpunten

Er vindt te weinig overleg plaats tussen (communicatie)medewerkers onderling binnen de gemeente Rotterdam over communicatie met jongeren. Een ander knelpunt is, dat jongeren niet worden betrokken bij de totstandkoming van (begrijpelijk) beleid en overheidscampagnes die bedacht worden door de gemeente Rotterdam. Er wordt niet goed nagedacht over de websites van de gemeente Rotterdam. Een probleem daaropvolgend is, dat het imago van de overheid slecht is onder jongeren.

Veel communicatiemedewerkers zijn erg zoekende in hoe te communiceren met jongeren. Zij vragen zich af of het überhaupt wel een taak van de overheid is om te communiceren met jongeren. Er zijn veel dilemma's die er dan ook optreden in de communicatie bij de medewerkers in Rotterdam. Men weet niet goed welke media moeten worden ingezet, wie de afzender moet zijn van de boodschap die er wordt uitgedragen door een dienst, welke benadering de doelgroep nodig heeft enzovoorts (Jumelet & Wassenaar, 2004: 163). De onderzochte diensten zien het dan ook niet als hun taak om direct te communiceren met jongeren en laten dit liever aan anderen over.

Daarnaast wordt er veel op projectbasis gewerkt in de gemeente Rotterdam. Het is misschien goed om op projectbasis te werken, maar het komt de communicatie niet ten goede. Dit zorgt voor eilandvorming (bron: interview).

O oplossingen

Er moeten meer overleggen en samenwerking plaatsvinden tussen communicatiemedewerkers onderling bij de gemeente Rotterdam op het gebied van communicatie met jongeren. Er moet sowieso meer aandacht komen voor communicatie binnen de gemeente Rotterdam. Daarbij is het belangrijk dat men van elkaar leert en dat er ook bij bijvoorbeeld andere gemeenten gekeken wordt naar hun aanpak in de communicatie met jongeren.

Een andere oplossing om de overheidscommunicatie met jongeren te verbeteren, is het inzetten van ambassadeurs en rolmodellen. Bij vragen aan jongeren wie deze ambassadeurs moeten zijn is het voor hen ook lastig om deze te benoemen.

Het is zeer belangrijk om scholen beter te betrekken bij overheidscampagnes. Dit gebeurt nu amper. Bijvoorbeeld aan de hand van het creëren van stageplekken op communicatieafdelingen en andere afdelingen in de gemeente die zich met overheidscampagnes bezighouden zouden studenten communicatie of studenten die een creatieve opleiding volgen ingezet kunnen worden binnen de gemeente. Zo wordt gelijk ook het probleem dat er te weinig stageplekken zijn (deels) aangepakt.

Jongeren moeten daarnaast structureel betrokken worden bij de totstandkoming van beleid en overheidscampagnes. Scholen kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Ook zouden de jongerenpanels die nu opgezet zijn door de gemeente Rotterdam speciaal voor Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009, waarin jongeren om hun mening wordt gevraagd en waarin zij ook meebeslissen over het wel of niet doorgaan van projecten, zeker doorgang moeten vinden. Het is essentieel dat dit ook na 2009 blijft plaatsvinden om zo beter te weten wat er onder jongeren leeft en ze te raadplegen over wat zij van bepaalde onderwerpen vinden en hoe het volgens hen beter zou moeten kunnen op het gebied van zowel het beleid over als de communicatie met jongeren.

Aanbevelingen

Na gesprekken met communicatiemedewerkers binnen en buiten de gemeente Rotterdam, met personen met expertise over communicatie met jongeren, discussies tijdens de jongerenpanels en het bestuderen van documenten blijkt dat het niet goed gesteld is met de communicatie van de drie diensten gericht op jongeren. Daar zijn alle respondenten het unaniem over eens. Zoals het nu gaat, gaat het niet goed. Er zijn daarom een aantal aanbevelingen te geven over de communicatie met jongeren door de gemeente Rotterdam.

Er is nauwelijks samenwerking tussen communicatieafdelingen binnen en buiten de gemeente Rotterdam. Het zou daarom een idee kunnen zijn om maandelijks met alle communicatiemedewerkers die te maken hebben met jongeren om de tafel te zitten en regelmatig intergemeentelijke overleggen te laten plaatsvinden tussen de communicatieafdelingen van andere (grote) gemeenten die zich specifiek bezighouden met de communicatie met jongeren. Op deze manier kan men met elkaar van gedachten wisselen over elkaars aanpak en kan men van elkaar leren op dit gebied.

Een initiatief als jongerenpanels werkt goed. Hier moet vooral mee door worden gegaan. Er moet een structurele plek komen binnen de gemeente om zowel de mening te vragen van jongeren over bepaald beleid en overheids campagnes en het testen van de begrijpelijkheid van overheidsteksten voor jongeren.

De gemeente zou daarnaast meer de zogenaamde Two Step Flow-methode moeten toepassen (bron: interview). Dit houdt in dat men in gesprek zou moeten gaan met een hele geïnteresseerde groep over een bepaald onderwerp. Deze geïnteresseerden kunnen dan deze boodschap weer verder brengen naar andere mensen waardoor het bereik van het beleid waarover de geïnteresseerden zijn geïnformeerd groter wordt.

Communicatie verloopt beter als netwerken beter in kaart worden gebracht en dat er aan relatiebeheer wordt gedaan. Er moet worden samengewerkt en contact onderhouden worden met jongeren en organisaties die zich richten op jongeren. Dit gebeurt momenteel in Rotterdam niet en zou wel moeten plaatsvinden in de toekomst. Hierdoor kan de gemeente snel inhaken op ontwikkelingen die er spelen, zonder dat daar al te veel kosten aan verbonden zijn. De gemeente kan daardoor aanhaken op bestaande initiatieven wat ook zeer handig is.

Het is niet erg om veel manieren van communiceren uit te proberen. Het is namelijk belangrijk om een band op te bouwen met jongeren. Als iets dan niet werkt kan het veranderd worden of kan er helemaal mee gestopt worden. Hierbij is het uiteraard wel belangrijk dat de kosten die hiermee gepaard gaan in ogenschouw worden genomen.

Het zou daarnaast niet verkeerd zijn als er meer budget beschikbaar wordt gesteld voor marketing en communicatie met jongeren. Er gaat nu teveel geld naar adviezen en overleggen waar uiteindelijk niks of niet veel mee gedaan wordt. Dit geld moet en kan beter besteed worden.

Het is verder erg moeilijk om te definiëren wat een jongere is. Er is namelijk heel veel diversiteit bij jongeren onderling. De gemeente moet daarom flexibiliteit in de communicatie aanbrengen, omdat er veel verschillende soorten jongeren zijn en omdat jongeren heel trendgevoelig zijn.

Ten slotte is het ook belangrijk dat jongeren de mogelijkheden krijgen om bepaalde zaken zelf te organiseren door ze te faciliteren en dan aan de gang te laten gaan. Het is vooral belangrijk hierin dat jongeren ook weten dat deze mogelijkheden er zijn. Hier moet dan ook richtbaarheid en bekendheid aan worden gegeven.

Zoals al meerdere malen is benadrukt gaat er veel (nog) niet goed in de communicatie met jongeren bij de gemeente Rotterdam. De gemeente is nog erg zoekende in haar aanpak. Het is erg lastig om als gemeente jongeren goed te bereiken met het beleid en de campagnes die men voor haar bedenkt. Wel zijn nu een aantal concrete aanbevelingen gedaan waar de gemeente Rotterdam zeker iets aan kan hebben en hopelijk kan gaan toepassen in de toekomst.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2009 is Rotterdam de eerste Europese Jongerenhoofdstad. Daarmee wil de gemeente Rotterdam een nieuwe Europese traditie van Jongerenhoofdsteden introduceren. Uitgangspunt is dat het een jaar voor, door en met jongeren moet worden. Het is belangrijk dat jongeren dus meedoen. Het artikel *'Angstig stil' rond Jongerenjaar* uit het NRC Handelsblad van 11 juli 2008 geeft aan dat er nog niet veel bekend is bij de Rotterdamse bevolking en de jongeren over het Jongerenjaar. De jongeren worden dus niet bereikt. Daarnaast bleek uit gesprekken, met onder andere Lisette Eijgelsheim van Sport en Recreatie en Frans Nesselaar van Jeugd, Onderwijs en Samenleving, dat de communicatie met jongeren in de gemeente Rotterdam 'slecht' zou zijn. Onder andere is er bij de gemeente een *slechte digitale informatievoorziening* voor jongeren.

Daarom leek het mij nuttig om te onderzoeken wat drie diensten (Jeugd, Onderwijs en Samenleving, het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam en het Jongerenloket) van de gemeente Rotterdam, die als doelgroep jongeren hebben, doen op het gebied van overheidscommunicatie met jongeren.

De reden voor juist deze drie diensten is als volgt:

- Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS): deze dienst richt zich op onder andere op jeugd en onderwijs en dit zijn onderdelen die van groot belang zijn voor jongeren. Daarnaast is deze dienst ook nauw betrokken bij Rotterdam European Youth Capital 2009 (Jongerenhoofdstad);
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR): deze dienst initieert, investeert en werkt samen met de markt voor een sterke economische en ruimtelijke ontwikkeling van Rotterdam. Daarbij richt het OBR zich op ondernemers, maar ook op studenten en net afgestudeerden; en
- Jongerenloket Rotterdam: hier kunnen jongeren tussen de 17 en 23 jaar terecht met hun vragen op het gebied van opleidingen, werk en huisvesting.

De jongeren die in dit onderzoek centraal staan, zijn jongeren van 15 tot en met 27 jaar.

1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Centraal in deze afstudeerscriptie staat de vraag:

<p>Op welke punten zou de overheidscommunicatie met jongeren bij de diensten Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR) en het Jongerenloket van de gemeente Rotterdam verbeterd kunnen worden?</p>

Deze onderzoeksvraag wordt opgedeeld in de volgende deelvragen:

- Welke vormen van overheidscommunicatie zijn er en op welke wijze verloopt overheidscommunicatie zo optimaal mogelijk?
- Wat doen de diensten JOS, het OBR en het Jongerenloket aan overheidscommunicatie met jongeren?

- Hoe wordt deze overheidscommunicatie ervaren door de diensten en de jongeren in Rotterdam?
- Waar zitten er problemen en knelpunten ten aanzien van de overheidscommunicatie met jongeren bij de gemeente Rotterdam?
- Welke oplossingen worden er genoemd door de diensten JOS, OBR, het jongerenloket en jongeren in Rotterdam om de overheidscommunicatie met jongeren te verbeteren?

1.3 Doelstelling onderzoek

Doelstelling van dit onderzoek is een beschrijving geven van wat de drie eerdergenoemde diensten (JOS, OBR en het Jongerenloket) van de gemeente Rotterdam doen aan overheidscommunicatie met jongeren. Dit wordt in kaart gebracht.

Daarnaast wordt met dit onderzoek getracht aanbevelingen te doen aan de gemeente Rotterdam hoe de overheidscommunicatie met jongeren in Rotterdam verbeterd kan worden. Het onderzoek heeft dus een prescriptieve doelstelling.

1.4 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie

Het onderwerp van dit onderzoek is overheidscommunicatie. Aan de ene kant wordt er nadrukkelijk ingegaan op communicatie en dat is eigenlijk gericht op communicatiewetenschappen, maar doordat het gaat over overheidscommunicatie is het bestuurskundig zeker wel relevant. Beide disciplines, bestuurskunde en overheidscommunicatie, houden zich bezig met overheidshandelen en dit doen zij allebei op hun eigen manier (Eberg, 2004: 8). Daarnaast is bestuurskunde de enige wetenschap die zich geheel toelegt op de studie van het openbaar bestuur in al zijn verschijningsvormen (Bovens et. al., 2001: 48). Daarbij speelt communicatie ook een belangrijke rol, want communicatie is een steeds belangrijkere rol gaan spelen in beleid (Eberg, 2004: 10). Daarnaast heeft de bestuurskunde zich in de loop der tijd van allerlei verschillende inspiratiebronnen bediend om kennis over het openbaar bestuur te vergaren (Bovens et. al., 2001:49).

Dit onderwerp, overheidscommunicatie met jongeren, is zeker ook maatschappelijk relevant. Er wordt al jarenlang gesproken over een toenemende kloof en een slechte verhouding tussen de burger en de overheid. Er bestaat namelijk een afstand tussen burgers en overheid (Daemen & Thomassen, 1998). Er is weinig contact tussen burgers en overheid en de invloed van burgers op de totstandkoming van overheidsbeleid vindt plaats op een indirecte wijze, namelijk via representatie (Daemen & Thomassen, 1998). Ook geldt dit voor jongeren. Daarom is het relevant om te onderzoeken hoe de overheid, en in dit geval drie diensten van de gemeente Rotterdam, dit kunnen verbeteren als het gaat om hun communicatie met jongeren.

1.5 Leeswijzer

Om tot goede antwoorden op de hoofd- en deelvragen te komen wordt dit onderzoek systematisch opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt er ingegaan op de theorieën die er zijn over overheidscommunicatie. In hoofdstuk 3 komt de methodologische verantwoording aan bod, in hoofdstuk 4 worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek en in hoofdstuk 5, en tevens het laatste hoofdstuk, worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd en worden er ook nog aanbevelingen gedaan.

2 Theoretisch kader

Om goed te kunnen onderzoeken hoe de overheidscommunicatie met jongeren voor de diensten JOS, het OBR en het Jongerenloket verbeterd kan worden is het belangrijk om een aantal zaken op een rij te zetten. Wetenschappelijk onderzoek is gebaseerd op theorieën en deze worden dan ook gebruikt om antwoord te geven op alle vragen.

Om overheidscommunicatie te verbeteren is het eerst belangrijk om goed duidelijk te krijgen wat overheidscommunicatie precies is en welke vormen van overheidscommunicatie er zijn. Daarnaast is het belangrijk om te weten hoe overheidscommunicatie verloopt en waar er knelpunten zitten. Om aanbevelingen te kunnen doen is het belangrijk om op een rij te zetten welke oplossingen en condities er in de theorie worden aangedragen om de overheidscommunicatie beter te laten functioneren.

2.1 Overheidscommunicatie

Om te beschrijven en om aanbevelingen te kunnen doen over overheidscommunicatie met jongeren is het belangrijk om eerst helder te krijgen wat overheidscommunicatie precies is, de historie omtrent overheidscommunicatie en de ontwikkelingen die overheidscommunicatie in de loop der jaren heeft doorgemaakt.

Wat is overheidscommunicatie?

In de theorie worden meerdere definities van overheidscommunicatie gegeven die over het algemeen redelijk overeenkomen. Het woord ‘overheidscommunicatie’ zegt eigenlijk genoeg, want als men het letterlijk bekijkt staat het voor communicatie door de overheid. Echter, er kan verder worden gekeken dan alleen deze benadering.

Zo stelt Goubin (2002) dat overheidscommunicatie als begrip gewoon staat voor ‘communicatie door overheden’. Hij zegt dat die communicatiewerking echter een samengaan is van verschillende communicatievormen. Deze verschillende vormen van overheidscommunicatie worden in de volgende paragraaf beschreven.

Middel (2004) beschrijft wat overheidscommunicatie is of zou moeten zijn. Volgens hem wordt de overheid in het geval van overheidscommunicatie geconfronteerd met het perspectief van de buitenwereld (van buiten naar binnen) en moet het betekenis verlenen aan informatie van de overheid (van binnen naar buiten) (Wassenaar et al., 2004: 45). Eburg (2004: 8) gaat ook in op in de buitenwereld. Hij stelt namelijk dat overheidscommunicatie zich concentreert op de afstemming tussen de overheidsorganisatie en haar omgeving.

Veenman (2003: 47) benadrukt dat het de taak is van de communicatieprofessional om beleid in alle fasen van het beleidsproces te toetsen aan de verwachtingen en meningen van burgers en om dit beleid begrijpelijk te maken voor burgers. Volgens Veenman moet de overheid zich constant afvragen: wat leeft er bij de burger en wat betekent dat voor het overheidsbeleid?

Voor dit onderzoek wordt de definitie gehanteerd van overheidscommunicatie als communicatie van overheden (in dit geval diensten van de gemeente Rotterdam) met de buitenwereld en dan speciaal gericht op jongeren.

Na de verschillende definities die hierboven vermeld zijn wordt nu wat dieper ingegaan op het begrip overheidscommunicatie. In het vervolg van deze paragraaf wordt kort een

communicatiemodel besproken en de verschillende communicatielijnen die er zijn met betrekking tot overheidscommunicatie, de functies van overheidscommunicatie en de ontwikkelingen die de overheidscommunicatie in de loop der jaren heeft meegemaakt.

Communicatiemodel

Coninckx (2004: 13) stelt dat overheidscommunicatie zoals elke vorm van communicatie een complex verschijnsel is. Toch is het zeker nuttig om te vertrekken vanuit een relatief eenvoudig communicatie‘model’. Dit typeert hij als volgt:

Zender → Boodschap / Uiting → Kanaal / Medium → Ontvanger

Een zender (de overheid) stuurt via een kanaal/medium een boodschap/uiting naar een ontvanger (een burger of een specifieke doelgroep). Hiermee probeert de zender de ontvanger een boodschap bij te brengen waardoor hij of zij bijvoorbeeld iets leert of zijn of haar gedrag aanpast.

Om goed te kunnen communiceren zijn er communicatiekanalen aanwezig tussen zender en ontvanger. In het geval van overheidscommunicatie kenmerkt de overheid zich steeds meer door een zekere drang om te informeren. Aan de andere kant is er echter weer de bevolking met een grote verscheidenheid aan doelgroepen met verschillende informatiebehoeften. Bij overheidscommunicatie verloopt de communicatie tussen overheid en publiek en andersom hoofdzakelijk via de volgende communicatielijnen (Goubin, 2004):

- van overheid naar publiek:

- rechtstreeks van overheid naar publiek: hier gaat het om communicatie waarbij de overheid zelf communicatiekanalen opzet om het publiek te bereiken. Een voorbeeld hiervan is het uitgeven van een magazine door een gemeente of het uitzenden van een televisie- of reclamespot.
- onrechtstreeks van overheid naar publiek met de pers als intermediair: decennialang functioneerde de pers als de belangrijkste verschaffer van overheidsinformatie. De verstandhouding tussen overheid en pers is er één van onderlinge afhankelijkheid. De pers is namelijk afhankelijk van de overheid voor het verzamelen van voor het publiek interessante informatie. Journalisten zijn daarnaast zowel boodschapper als criticus van wat er in diverse bestuurskringen gebeurt en tevens vertolker van wat zij zelf menen dat er onder de mensen leeft, de publieke opinie.
- onrechtstreeks van overheid naar publiek, met andere instellingen als intermediair: om bepaalde doelgroepen te bereiken blijkt het uit verschillende binnen- en buitenlandse onderzoeken dat het inschakelen van intermediaire instellingen en tussenpersonen een goede tot uitstekende manier is om dit te bewerkstelligen. Hierbij valt te denken aan sportverenigingen die communiceren met en geïnformeerd worden door de overheid en dit weer communiceren aan haar leden. Die leden kennen ook weer veel andere mensen en op die manier worden andere mensen ook geïnformeerd en daardoor wordt de communicatie beter en het bereik van de informatie alleen maar groter.

- van publiek naar overheid:

- interactief tweerichtingsverkeer tussen overheid en politiek: er zijn een aantal manieren voor de burger om zicht tot de overheid te wenden. In de loop der jaren is dat sterk veranderd. Klassieke kanalen zijn het telefoneren, het fysiek aanmelden bij een overheidsdienst of het schrijven van een brief. Nieuwe benaderingen zijn e-mailen en het gebruiken van een (gratis) infolijn.

In dit onderzoek wordt per dienst beschreven welke communicatielijnen zij hanteert en er wordt beschreven hoe dat verloopt en hoe dat verbeterd zou kunnen worden.

Functies overheidscommunicatie

Overheidscommunicatie heeft een aantal verschillende functies. Jumelet & Wassenaar verdelen deze functies in een zogenaamd functiemodel (2004: 137). Ze maken het volgende onderscheid:

Corporate communicatie

- Overkoepelende communicatie over de inhoud van het beleid: hierin staat de positionering van de overheidsorganisatie centraal waardoor de hoofdlijn van het beleid tot uitdrukking gebracht kan worden in een slogan of missie. Een voorbeeld hiervan is de website www.regering.nl waar alle informatie is te vinden over de departementen; en
- Over het bestaansrecht van de overheidsorganisatie: in dat geval wordt uitgelegd waarom de overheidsorganisatie op aarde is en hoe zij opereert. De totale organisatie wordt hier benadrukt en niet de afzonderlijke onderdelen.

Beleidscommunicatie

- Over beleid: openbaar maken en toelichten van beleid met daarbij in alle fasen van beleid de nadruk op beleidsvaststelling, gericht op de burger als kiezer;
- Als beleid: een hoofdinstrument of ondersteunend instrument in de beleidsmix gericht op het realiseren van beleidsdoelen, gericht op de burgers als onderdaan. Een voorbeeld hiervan is een publiekscampagne zoals de Bewust Onbeschonken Bestuurder (BOB);
- Voor beleid: ontwikkeling van beleid samen met burgers en instellingen via interactieve beleidsvorming in de fase van beleidsvoorbereiding, gericht op de burger als coproductent; en
- In beleid: hier zijn alle beleidsproducten een aangrijpingspunt ten behoeve van de dienstverlenende en administratieve communicatie, in alle fasen van de beleidsvoering en met name de beleidsuitvoering gericht op de burger als afnemer. Dit betekent dat men niet moet proberen om beleid begrijpelijk te maken, maar direct begrijpelijk beleid moet maken.

Organisatiegebonden communicatie

- Het gaat hier om specialistische communicatie-inspanningen die noodzakelijk zijn om de continuïteit van de organisatie te waarborgen. Voorbeelden hiervan zijn: interne communicatie, arbeidsmarktcommunicatie en crisiscommunicatie.

Voor dit onderzoek ligt vooral de focus op beleidscommunicatie. Hierbij wordt per onderdeel van beleidscommunicatie bekeken hoe groot het bereik is bij de jongeren door de gemeente bij de drie te onderzoeken diensten van de gemeente Rotterdam.

Ontwikkelingen

Overheidscommunicatie in Nederland is eigenlijk voortgekomen uit wat voorheen overheidsvoorlichting werd genoemd. Communicatie werd in de loop van de jaren steeds meer als beleidsinstrument gebruikt in combinatie met andere middelen (Katus, 2000). Communicatie wordt daarom dus ook steeds meer als een belangrijke functie van overheidsorganisaties gezien. Het is namelijk zo, dat om de wederzijdse interactie met burgers te bewerkstelligen overheidsorganisaties transparant, toegankelijk en responsief moeten zijn (Vos, 2004). Ook is overheidscommunicatie in de loop der jaren steeds belangrijker geworden door het feit dat men te maken heeft gekregen met een nieuwe generatie politici en

overheidsmedewerkers bij wie openheid, klantvriendelijkheid en interactief bestuur een stuk meer aanwezig zijn in hun beleidsdenken van deze nieuwe generatie (Gomis, 1999).

Om echt goed te weten hoe de overheidscommunicatie in de loop der jaren is ontwikkeld is het belangrijk om terug te gaan naar de Tweede Wereldoorlog. Na deze oorlog moest Nederland weer worden opgebouwd en de vraag was hoe daar over gecommuniceerd zou gaan worden. De toenmalige minister-president, Schermerhorn, vond dat er een moderne voorlichting moest komen (Wassenaar, 2004: 16). Hij benadrukte dat er niet alleen via de verzuilde pers gecommuniceerd moest worden maar ook rechtstreeks met het volk. Vlak na zijn toespraak werd dan ook de Regeerings (tegenwoordig Rijks) Voorlichtingsdienst (RVD) opgericht. Er was in die tijd echter veel kritiek op de manier van voorlichting (te propagandistisch) geven en daardoor werd de commissie Van Heuven Goedhart (1946) geïnstalleerd die de voorlichting onder de loep nam. De commissie maakte in haar rapport een onderscheid tussen verduidelijking en propaganda. Propaganda kan absoluut niet door de beugel, maar verduidelijking wel (Jumelet & Wassenaar, 2004: 19). Verduidelijking van beleid was dus iets waar extra aandacht aan besteed moest worden. De commissie Van Heuven Goedhart was de eerste commissie die de regering heeft geadviseerd over haar voorlichtingsbeleid (Jumelet & Wassenaar, 2004: 16). Daarna volgde nog de commissie Biesheuvel (in 1970) en de commissie Wallage in 2001.

De commissie Biesheuvel moest zich vooral heroriënteren op de overheidsvoorlichting en rapporteerde daarover in 1970. De belangrijkste conclusies uit dat rapport waren dat naast verklaring en toelichting ook openbaarmaking (de derde) een voorlichtingsfunctie is (Jumelet & Wassenaar, 2004: 22). De laatste en meest recente staatscommissie die in gesteld is, was de commissie Wallage. In 2001 bood de commissie Wallage haar rapport *In dienst van de democratie* aan, aan de toenmalige minister-president Wim Kok. In dat rapport werd benadrukt dat de overheid geen bedrijf is, maar een organisatie die wordt aangestuurd vanuit de democratie en daarom behoren de wensen en verwachtingen van de burger centraal te staan. Verder benadrukte de commissie dat het belangrijk is om verantwoording af te leggen aan en het vertrouwen te winnen van de burger en zij benadrukte het recht van burgers op overheidsinformatie en op communicatie daarover.

Verder worden er door veel auteurs meerdere ontwikkelingen op het gebied van overheidscommunicatie beschreven. Eén daarvan is Gomis (2004: 9). Zij benoemt de volgende ontwikkelingen op het gebied van overheidscommunicatie:

- Van zendergerichte voorlichting naar meer tweezijdige communicatie: Dit houdt in dat niet alleen de overheid informeert (eezijdigheid), maar dat de overheid communiceert en dat de burgers zelf wat hebben mee te delen;
- Communicatie opgeschoven van betrokkenheid aan het einde van het beleidsproces naar het begin daarvan: Goede communicatie is vanaf het begin tot het eind belangrijk; en
- Inzet van communicatie bij interactieve beleidsprocessen: Communicatie was vroeger vooral ad hoc of aan het eind van een beleidsproces. Nu raken bestuurders en beleidsmedewerkers er steeds meer van overtuigd dat communicatie een essentieel en integraal onderdeel moet zijn van beleid.

Vlak na de Tweede Wereldoorlog richtte overheidscommunicatie zich vooral tot de massa. Overheidscommunicatie beperkte zich namelijk hoofdzakelijk tot persvoorlichting. Later ontwikkelde men meer aandacht voor gerichte en aangepaste communicatie naar specifieke doelgroepen, waarbij de communicatieboodschap en ingezette communicatiekanalen bepaald

worden in functie van de doelgroep. Hierdoor ontstonden de volgende aanpakken op het gebied van communicatie (Goubin, 2004):

- Broadcasting: dezelfde boodschap via dezelfde kanalen, maar dan iedereen tegelijk;
- Narrowcasting: bereiken van specifieke doelgroepen via specifieke kanalen; en
- Pointcasting: op basis van omvattende persoonsgegevens kan elk individu net die informatie bezorgd krijgen die hem/haar interesseert en op de wijze waarop deze persoon ook het meest openstaat voor het ontvangen, begrijpen en volgen van de boodschap.

De overheid kan zoals hierboven al is vermeld verschillende aanpakken op het gebied van communicatie hanteren. Voor overheidscommunicatie specifiek gericht op jongeren zou de overheid het beste narrowcasting kunnen toepassen. Dit is namelijk het bereiken van een specifieke doelgroep, jongeren in dit geval, met een specifiek kanaal, waar jongeren van gebruik maken. Per dienst wordt bekeken welke aanpak (broadcasting, narrowcasting of pointcasting) zij hanteert in haar overheidscommunicatie met jongeren en of dat de goede aanpak is en hoe de dienst dat zou kunnen verbeteren.

Ontwikkelingen in de discipline overheidscommunicatie per bestuurslaag

Vos (2008) stelt dat er verschillende trends gaande zijn wat betreft de communicatie bij overheden in Nederland. De Nederlandse overheid bestaat uit meer dan 1600 organisaties waaronder 13 ministeries, 12 provincies, 27 waterschappen en 443 gemeentelijke autoriteiten (Vos, 2008: 19). Nederland heeft drie overheidslagen: het Rijk (de centrale overheid), de Provincie (de provinciale overheid) en de Gemeente (de gemeentelijke overheid). Vos heeft veel onderzoek gedaan naar communicatie bij de overheid. Zo heeft zij in 2004 een survey gehouden onder mensen die werkzaam zijn bij de overheid en waarbij in hun functie overheidscommunicatie een belangrijke rol speelt (o.a. secretarissen-generaal, directeuren communicatie van ministeries, provinciesecretarissen, gemeentesecretarissen, secretarissen van waterschappen, hoofden van afdelingen communicatie bij provincies, gemeenten en waterschappen). Onder andere is nagegaan hoeveel geld er is uitgegeven aan communicatie bij de verschillende overheden, hoeveel mensen er werkzaam zijn op het gebied van communicatie en wat volgens de respondenten de doelen zijn van overheidscommunicatie. Een ander belangrijk punt waar de respondenten naar gevraagd werd waren de ontwikkelingen die er volgens hen hebben plaatsgevonden bij de ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen op het gebied van overheidscommunicatie. De meest voorkomende antwoorden worden hieronder benoemd (Vos, 2008: 25-26):

Ministeries:

- Op de ministeries is gebleken dat er meer eenheid en coördinatie is op het gebied van communicatie, zowel interdepartementaal (tussen de departementen) als met uitvoerende organisaties; en
- Er is sprake van meer professionalisering. Dit houdt in dat men meer aandacht wordt gegeven aan communicatie en ook veel doet aan de ontwikkeling en opleiding van de communicatieprofessionals op de ministeries.

Provincies:

- Er is sprake van een verschuiving van een reactieve naar een pro-actieve benadering. Dit houdt in dat men bij de provincie niet alleen maar informatie geeft als de burger daar om verzoekt, maar dat de overheid zelf het initiatief neemt om de burger te informeren; en

- Meer toegankelijkheid van digitale communicatie. Er zijn meer mogelijkheden gekomen om bijvoorbeeld via internet te communiceren met (medewerkers van) de provincies.

Gemeenten:

- **Meer aandacht en mogelijkheden voor digitale communicatie en e-services;**
- **Grotere interactiviteit en meer mogelijkheden tot burgerparticipatie; en**
- **Gemeenteraadsleden zijn de afgelopen jaren beter gaan communiceren met burgers. Zij zijn beter bereikbaar en steeds vaker wordt bijvoorbeeld een weblog bijgehouden waarop alle bezigheden van het desbetreffende gemeenteraadslid te volgen zijn.**

Waterschappen:

- Er is geprobeerd om de waterschappen dichter bij de mensen te brengen door er meer aandacht voor te vragen en mensen er over te informeren;
- Ook zijn er bij deze overheidslaag diverse digitale diensten die geraadpleegd kunnen worden door burgers om in contact te komen met de waterschappen; en
- Er is de afgelopen jaren meer ingezet op transparantie van de waterschappen. Mensen hebben de mogelijkheid om meer informatie in te winnen over wat er bij de waterschappen allemaal gaande is.

Zoals hierboven blijkt zijn er duidelijk aanwijsbare verschillen met betrekking tot de ontwikkelingen op het gebied overheidscommunicatie. De verschillende lagen van de overheid hebben allen hun eigen focus en kunnen elkaar wat betreft de communicatie met de burgers aanvullen (Vos, 2008: 28).

Voor het onderzoek is het vooral relevant om de ontwikkelingen op gemeentelijk niveau te bekijken, omdat in het onderzoek drie diensten van de gemeente Rotterdam centraal staan. Daarom zijn deze ontwikkelingen in het hierboven weergegeven overzicht vetgedrukt.

2.2 Vormen van overheidscommunicatie

Overheidscommunicatie, ook wel communicatie door overheden genoemd, wordt gerealiseerd door het samengaan van verschillende vormen van communicatie. Er zijn vele vormen van overheidscommunicatie. Diverse auteurs hebben hierover geschreven en noemen verschillende vormen van overheidscommunicatie.

Goubin (2004) maakt onderscheid in de volgende vormen van overheidscommunicatie. Elke vorm wordt daarna nader toegelicht:

- **Interne communicatie:** dit is communicatie binnen een overheid. In het geval van overheidscommunicatie kan dit worden verruimd tot communicatie tussen de verschillende overheden. Deze vorm van communicatie is voor het onderzoek niet relevant, omdat er onderzocht wordt hoe de communicatie van een overheid is en verbeterd kan worden met een bepaalde groep burgers, in dit geval jongeren;
- **Voorlichting** (door middel van bijvoorbeeld een folder of een reclamespotje op de radio of de televisie met de overheid als afzender.):
 - o **Informatieve voorlichting:** het ter beschikking houden van informatie evenals het zelf actief aanreiken van informatie met betrekking tot beleidsvoornemens, beleidsbeslissingen, informatie over procedures, rechten en plichten, dienstverlening enzovoorts;
 - o **Educatieve voorlichting:** heeft tot doel het probleemoplossend en kennisvermeerderend vermogen van personen en groepen te vergroten; en

- “Persuasieve” voorlichting: probeert groepen mensen in de eerste plaats te overtuigen en hun houding en hun gedrag te beïnvloeden in de richting van een collectief aanvaard nut.
- Sociale marketing: een verzamelnaam van alle activiteiten die producten en diensten die waardevol zijn voor het welzijn van het publiek, op een gerichte manier bij het publiek brengen. Een andere definitie van dit begrip wordt gegeven door Lagasse (2004) en hij zegt dat sociale marketing een instrument is voor duurzame gedragsveranderingen bij grote groepen;
 - Volgens Rothschild (2001: 206) wordt het individu op drie manieren beïnvloed in zijn gewoontegedrag. Deze drie aangrijpingspunten, zoals hij ze noemt, zijn (Coninkx, 2004: 98):
 - Educatie: een individu krijgt door zijn opvoeding heel wat voorbeeldgedragingen, waarden, normen enzovoorts mee om zich op een bepaalde manier te gedragen;
 - Wetgeving: hiermee worden individuen, maar ook organisaties, verplicht om zich binnen bepaalde grenzen te gedragen; en
 - Sociale veranderingscampagnes: eenvoudige sociale-veranderingsprocessen bij relatief grote groepen mensen realiseren.
 - Om de hierboven genoemde aangrijpingspunten te bewerkstelligen zijn de volgende drie factoren van groot belang (Coninkx, 2004: 99):
 - de motivatie: de mate waarin iemand is gemotiveerd om de voordelen van een gedragsverandering na te streven;
 - de deskundigheid: de mate waarin de doelgroep beschikt over de vereiste deskundigheid om het nieuwe gedrag aan te nemen; en
 - de context: de mate waarin de context, zoals deze door de doelgroep wordt waargenomen, gunstig is om het nieuwe gedrag voor het oude gedrag in te ruilen.
- Public relations: het geheel van activiteiten om de contacten met doelgroepen te verstevigen en daarmee de naam en de faam van de organisatie te bestendigen of te verbeteren;
- Public affairs: het geheel van activiteiten om de contacten met de overheden te verbeteren, met het oog op de eigen belangenbehartiging;
- Politieke communicatie: dit is niet zozeer de communicatie vanwege de overheid verstevigen, maar wel door de communicatie zo in te vullen dat het de politicus in kwestie duidelijk ten goede komt. Aangezien politici ook als lid van een overheidsinstelling functioneren, spreekt het voor zich dat politieke communicatie en overheidscommunicatie elkaar regelmatig doorkruisen; en
- Propaganda: communicatieactiviteiten die rechtstreeks een politiek of levensbeschouwelijk ideeëngoed promoten, evenals van burger naar overheid.

De vormen van overheidscommunicatie (en communicatie met non-profit instellingen) die Galjaard (1989) noemt zijn:

- Reclame: dat is het aanprijzen van goederen of diensten, met de bedoeling dat mensen die goederen zullen kopen en gebruiken en van die diensten gebruik zullen maken.
- Propaganda: het bewust en opzettelijk beïnvloeden van de opinie, de houding, het gedrag van personen of van groepen personen.
- Public relations: stelselmatig bevorderen van wederzijds begrip tussen een organisatie en haar publieksgroepen. De organisatie moet in dat geval begrijpen wat er in de maatschappij aan de hand is en hoe de mensen waar ze mee te maken heeft over haar denken, opdat zij daar in haar handelen rekening mee kan houden.

- Voorlichting: het geven van informatie, die men daarbij ook tot bevordering van duidelijkheid en begrip kan samenvatten en toelichten. Een andere definitie van voorlichting is het door middel van het geven van informatie en communicatie, hulp bieden bij besluitvorming.
- Overheidsvoorlichting: voorlichting die door een overheidsinstituut wordt gegeven.
- Marketing: het goed op de markt brengen en houden van een product

Daarnaast is er nog een verschil in hoe de overheid in contact komt en informatie uitwisselt met burgers en andersom. Er zijn twee varianten:

- passieve openbaarheid van bestuur: de overheid geeft pas informatie aan de burger als deze erom verzoekt
- actieve openbaarheid van bestuur: de overheid neemt zelf het initiatief om de burger te informeren

In deze paragraaf zijn een heleboel verschillende vormen van overheidscommunicatie aan bod gekomen.

Voor het onderzoek is relevant om te weten te komen welke vormen van overheidscommunicatie er per dienst gebruikt worden en hoe dit uitpakt in de praktijk.

Voor het onderzoek, overheidscommunicatie met jongeren, zijn de volgende vormen van overheidscommunicatie relevant. De verschillende vormen worden hieronder weergegeven en daarnaast wordt verklaard waarom voor deze vormen van overheidscommunicatie is gekozen.

- Voorlichting: dit is relevant voor jongeren, omdat bij de diensten kan worden onderzocht wat zij doen aan voorlichting voor jongeren en in hoeverre dat effect heeft;
- (Sociale) marketing: hier is het vooral belangrijk in hoeverre het optreden van de verschillende diensten van invloed is op het (sociale) gedrag van jongeren in de gemeente Rotterdam; en
- Public relations: hier gaat het om hoe de diensten hun contacten met hun doelgroepen verstevigen. In het geval van het onderzoek zijn dit jongeren.

Vormen van overheidscommunicatie als interne communicatie (in de organisatie zelf), public affairs (gaat om contacten met andere overheden), propaganda (ideeëngoed promoten) zijn voor communicatie van de diensten met jongeren minder van belang en worden in dit onderzoek dan ook niet verder besproken.

2.3 Knelpunten van overheidscommunicatie

Zoals Coninx (2004) al eerder benadrukte is communicatie een complex verschijnsel en overheidscommunicatie dus ook. Het is niet eenvoudig en daarom ontstaan er soms knelpunten/problemen als het gaat om overheidscommunicatie. Voorkomende knelpunten worden dan ook in deze paragraaf behandeld. Zo wordt in deze paragraaf de complexiteit in het communicatieproces, het spanningsveld tussen overheidscommunicatie en politieke communicatie, de verschillen tussen het Rijk en de gemeente en strategische dilemma's van overheidscommunicatie beschreven.

Complexiteit in het communicatieproces

De Rynck (1999) stelt dat er drie niveaus van complexiteit aanwezig zijn in het communicatieproces:

- complexe organisatie van de overheid: een zo nu en dan voorkomend verschijnsel bij de overheid is 'bureaupolitiek' (Coninckx, 2004: 42-43). Dit is de strijd tussen ambtelijke diensten en overheden voor erkenning, meer middelen, overleving en een betere positie in de organisatieveranderingen (De Rynck, 1999: 41). Dit komt de overheidscommunicatie niet ten goede, omdat ook communicatiemedewerkers vaak de neiging hebben om vooral de eigen dienst en de eigen behoeften aan het verstrekken van informatie centraal stellen;
- de interne organisatie: de kwaliteit van de interne communicatie laat bij de overheid vaak te wensen over (De Rynck, 1999: 43). Er is sprake van permanente golven van hervormingen en veranderingen die door of over de organisatie heen trekken. Er treedt in veel openbare besturen nog steeds sterke verkokering op (Coninckx, 2004: 43). Verkokering staat voor een scheiding binnen bijvoorbeeld een ministerie in verschillende culturen, waarbij men weinig belangstelling heeft voor de ander en er is geen samenwerking en coördinatie tussen de verschillende kokers (Kickert, 2002: 97-99). In openbaar besturen worden er weinig middelen vrijgemaakt voor een systematische en volgehouden interne coördinatie en communicatie; en
- differentiatie van burgers: vaak wordt er bij overheidscommunicatie nog uitgegaan van een homogeen beeld van 'de burger'. Dit is alleen niet de juiste gedachte. De commissie-Wallage (de Staatscommissie Toekomst Overheidscommunicatie) onderscheidt in haar rapport dan ook vier types burgers:
 - o inactieven: deze groep mensen hebben geen affiniteit met overheid en zijn niet maatschappelijk betrokken;
 - o afhankelijkken: dit zijn plichtsgetrouwe burgers en vooral op lokaal niveau maatschappelijk betrokken;
 - o conformisten: niet zozeer betrokken bij de overheid, maar wel goed geïnformeerd; en
 - o verantwoordelijken: zij hebben een directe, kritische en wederkerige relatie met de overheid

Spanningsveld tussen overheidscommunicatie en politieke communicatie

Een ander knelpunt dat op kan treden op het gebied van overheidscommunicatie is het spanningsveld dat kan ontstaan tussen overheidscommunicatie en politieke communicatie. Zo maakt Ruler (in Jumelet en Wassenaar, 2004: 57-59) een duidelijk onderscheid tussen politieke communicatie en overheidscommunicatie. Om dat onderscheid te verduidelijken gebruikt Ruler de begrippen wilsbeïnvloeding en beleidsvoorlichting. Zaken als profilering horen thuis bij politieke communicatie, omdat een politicus per definitie pogingen onderneemt om de 'wil' van de kiezer te beïnvloeden. Het onderscheid tussen deze twee soorten communicatie blijkt echter steeds meer te vervagen. In principe mag namelijk volgens Ruler overheidscommunicatie nooit als doel hebben een politieke partij of een individuele politicus te promoten. De commissie-Wallage gaat hier ook op in, in haar rapport *In dienst van de democratie* (2001) waarin gesproken wordt over gekleurde overheidscommunicatie. De commissie onderkent het gevaar hiervan en stelt dat de geloofwaardigheid van de overheid en de betrouwbaarheid van de overheidscommunicatie in het geding kunnen zijn. Wallage doet een beroep in het rapport op de integriteit van overheidscommunicatoren om dit gevaar in bedwang te houden. Daarnaast stelt Ruler dat een overheidscommunicator zijn minister of wethouder alleen maar mag promoten als dit ten dienste is van het beleid. Als algemene regel wordt daarom gesteld dat overheidscommunicatie nooit een beïnvloedende werking mag hebben. Thevissen en Willems (2004: 167) zien ook in dat het moeilijk is om politieke communicatie en overheidscommunicatie goed van elkaar te scheiden. Zij spreken dan ook over het troebele en delicate onderscheid tussen politieke communicatie en

overheidscommunicatie. Zij stellen dat in de theorie overheidscommunicatie en politieke marketing ver uit elkaar liggen. Ideale overheidsvoorlichting is volgens hen dan ook objectief, neutraal, eenduidig, volledig, begrijpelijk en betrouwbaar. Daarnaast stellen zij dat overheidsvoorlichting nooit tot doel mag hebben om een politieke partij of politicus te promoten en plaatst in principe het belang van de ontvanger voorop. Dat gebeurt in de praktijk echter niet altijd.

Zoals hierboven al wordt vermeld is het moeilijk om een duidelijk en goed onderscheid aan te brengen tussen enerzijds overheidscommunicatie en anderzijds politieke communicatie. In alle gevallen wordt echter een beroep gedaan op de objectiviteit en eenduidigheid van de communicatie bij de overheid en de integriteit van de overheidscommunicatoren. Echter, toch gebeurt het regelmatig dat er politieke communicatie wordt bedreven. Dit moet echter zoveel mogelijk voorkomen worden.

Verschillen tussen gemeente en Rijk

Vaak wordt gezegd dat de gemeente het bestuur is dat het dichtst bij de burger staat (Derksen, 2004: 9). Toch heeft de burger vaak meer interesse in nationale politiek dan in lokale politiek, omdat daar vaak beslissingen worden genomen die lokaal zichtbaar zijn, maar waar de nationale overheid verantwoordelijk voor is (Derksen, 2004: 9). Veel rijksbeleid wordt daarnaast vaak door gemeenten uitgevoerd en hier ligt de gedachte aan ten grondslag dat het gemeentelijk bestuur efficiënter en effectiever is om rijksbeleid uit te voeren, want dan kan er namelijk rekening worden gehouden met de lokale omstandigheden (Derksen, 2004: 9-10). En door deze werkwijze wordt de kans groter dat met het beleid de doelen worden bereikt die de centrale overheid zich heeft gesteld (Derksen, 2004: 10). De gemeente is dus een organisatie met meerdere gezichten, want aan de ene kant voert de gemeente eigen autonome taken uit en aan de andere kant voert het ook beleid van de rijksoverheid uit, onder medebewind (Derksen, 2004: 11). Echter, voor beide taken is het gemeentelijk bestuur verantwoordelijk. Dit alles betekent echter niet dat de gemeenten altijd maar doen wat de centrale overheid van hen vraagt. Gemeentebesturen komen op bij het Rijk voor de belangen van hun burgers en dat zorgt regelmatig voor spanningen tussen gemeenten en Rijk (Derksen, 2004: 12).

Op het gebied van overheidscommunicatie is er een verschil qua aanpak tussen de gemeente en het Rijk. Zo is de gemeente vanuit haar positie meer burgergeoriënteerd en is de bestuurlijke context van een gemeente anders dan bijvoorbeeld op een departement, met een minister als eindverantwoordelijke (Jumelet & Wassenaar, 2004: 82). Daarnaast stellen Jumelet en Wassenaar dat de complexiteit van het gemeentebestuur, met coalities met meerdere partijen en de dualisering, vele malen groter is, en minder beheersbaar. Tenslotte stellen zij dat er sprake is van een verschil als het gaat om de professionaliteit. Deze is op landelijk niveau hoger (Jumelet & Wassenaar, 2004: 82)..

Strategische dilemma's

Bij communicatie is het belangrijk om de juiste strategie toe te passen. Zoals al eerder is genoemd zijn de elementen van het communicatiemodel, de afzender, de boodschap en de doelgroep/ontvanger daarbij van groot belang. Bij een goede communicatie moeten alle drie de elementen correct gebruikt worden. Echter het is niet altijd even eenvoudig om de juiste middelen toe te passen. Er zijn namelijk vele mogelijkheden en daardoor kan het zo zijn dat er per overheidsorganisatie zo nu en dan dilemma's optreden ten aanzien van de communicatie. Een aantal terugkerende strategische dilemma's zijn (Jumelet & Wassenaar, 2004: 162-163):

- Het afzenderschap: de organisatie maakt hierbij een afweging in hoeverre zij het wenselijk acht om zelf als afzender op te treden. Het is soms de vraag namens wie er

gecommuniceerd wordt. Als de organisatie niet zelf de afzender wil zijn kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden dat er via reeds bestaande organisaties (ook wel intermediairen genoemd) wordt gecommuniceerd.

- De richting van de communicatie: de stroom kan bovenaan beginnen (top-down). Dit houdt in dat er alleen maar gecommuniceerd door een instantie en dat deze instantie een boodschap wil uitdragen. Ook kan er van onderop gecommuniceerd worden (bottom-up). Dit houdt in dat er meer geluisterd wordt en een grote betrokkenheid ontstaat vanuit de omgeving over wat zij van bepaalde onderwerpen vindt en daar wordt dan het beleid op aangepast;
- De inzet van massamedia: hier is het belangrijk dat de juiste mix van massamedia wordt gehanteerd om zo goed mogelijk met de doelgroep te communiceren. Het is vaak ingewikkeld om te bepalen welke soorten communicatiemiddelen er moeten worden ingezet om ergens over te communiceren. Hierbij speelt vooral de doelgroep een hele belangrijke rol. Bij ouderen wordt bijvoorbeeld vaak een ander middel gekozen om te communiceren dan bij jongeren.
- Samenhang met andere instrumenten in de beleidsmix: het is ook strategisch om na te denken over de inzet van communicatie voorafgaand, tijdens of na de invoering van beleid.
- Fasering van de communicatie: bij de wijze van communiceren kan er voor worden gekozen om direct veel aandacht te trekken waarover gecommuniceerd wordt of er wordt gekozen voor een geleidelijke benadering. Dit is afhankelijk van bijvoorbeeld de gevoeligheid van het beleidsvraagstuk.
- Variatie in de boodschap: vaak is het zo dat men bij het communiceren een boodschap wil uitdragen. Gaat het hier echter om één centrale boodschap of om meerdere boodschappen? Dit is afhankelijk van wat men met het beleid wil bereiken.
- Benadering van de doelgroep: er zijn meerdere mogelijkheden om een doelgroep te benaderen. Dit kan via een emotionele benadering (perifere route) of via de rationele benadering (centrale route). Dit is afhankelijk van de betrokkenheid van de doelgroep. Ook kan het zo zijn dat er bepaalde aanwijzingen zijn dat een bepaalde doelgroep ontvankelijk is voor informatie die afkomstig is van mensen uit de eigen gemeenschap (de zogenaamde voor-en-doormethode). Dit geldt bijvoorbeeld voor het communiceren met allochtonen.
- Directe of indirecte benadering: de effectiviteit van communicatie kan soms effectiever worden doordat er bijvoorbeeld via een omweg wordt gecommuniceerd. Zo kan de boodschap bijvoorbeeld duidelijker worden overgebracht.

In deze paragraaf zijn een aantal knelpunten beschreven die kunnen ontstaan ten aanzien van overheidscommunicatie. In alle gevallen blijkt dat overheidscommunicatie niet een eenvoudig iets is, maar dat er veel moeilijke beslissingen moeten worden genomen en dat er zo nu en dan met lastige omstandigheden rekening gehouden dient te worden.

2.4 Oplossingen en condities voor goede werking overheidscommunicatie

Er is veel geschreven en gepubliceerd over waar overheidscommunicatie allemaal aan moet voldoen om succesvol te zijn. In deze paragraaf wordt daar op ingegaan.

Gomis (1999: 12) schetst een aantal voorwaarden voor een communicatieve overheid en stelt dat alleen onder bepaalde condities de nieuwe ontwikkelingen kans van slagen hebben.

Voorwaarden voor een communicatieve overheid zijn (Gomis, 1999: 40-42):

- het bewerkstelligen van een verdere integratie tussen communicatie, organisatie en beleid en het realiseren van een open, transparante en interactieve organisatiecultuur: met de introductie van interactieve beleidsprocessen schuift communicatie langzamerhand op naar de kern en daarmee wordt het een integraal onderdeel van het proces. Daarnaast is het moment aangebroken om interactief beleid als experiment over te brengen naar een meer structurele aanpak;
- het ontwikkelen van een visie op de dubbele betekenis van de ‘toegankelijke overheid’ en een samenhangende visie op thema’s en issues: nu wordt vaak gedacht dat als de informatie maar op een toegankelijke wijze en met behulp van allerlei nieuwe communicatietechnieken beschikbaar wordt gesteld dat overheid ‘toegankelijk’ is. Echter, de overheid moet interactieve media voor brede publieksgroepen toegankelijk maken en niet alleen maar voor een beperkte en specifieke doelgroep. Om te bewerkstelligen dat doelgroepen de samenhang in het beleid blijven zien is het noodzakelijk om een samenhangende visie te ontwikkelen, willen doelgroepen niet afhaken en vertrouwen verliezen in de overheid; en
- monitor issues en trends, breng netwerken in kaart en doe aan relatiebeheer: Het is uitermate belangrijk voor de overheid om te weten wat er speelt bij en hoe dat ervaren wordt door burgers en bedrijven door middel van structurele monitoring met behulp van communicatie-onderzoek. Dit is een goede methode om te luisteren naar en gevoel te houden met de issues en trends die actueel worden gevonden. Zo kunnen communicatieadviseurs ook beter hun communicatie afstemmen op de belevingswereld van de omgeving. Naast het monitoren van issues en trends is het belangrijk om netwerken in kaart te brengen en om aan relatiebeheer te doen. Bij allerlei interactieve beleidsprojecten wordt namelijk per project de doelgroep en de actoren in kaart gebracht en betrokken bij het beleidsproces. Vaak wordt nadat het project is afgerond de betrokkene bedankt voor haar inbreng en valt het opgebouwde netwerk uit elkaar. Daarom is het nuttig dat er structureel databestanden en relatienetwerken worden opgebouwd zodat er bij een volgend project het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden.

Hierboven zijn net door Gomis de voorwaarden beschreven waaraan een communicatieve overheid moet voldoen. Dat draagt bij aan Gomis (1999: 12):

- het bevorderen en instandhouden van legitimiteit en geloofwaardigheid;
- openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie;
- transparant en effectief ontwikkelen en uitvoeren van beleid;
- beïnvloeden van kennis, begrip, inzicht, houding en gedrag;
- een eenduidige en inzichtelijke presentatie van beleid; en
- inzicht in de maatschappelijke ontwikkelingen en relaties met publieksgroepen.

Verbeteringen ten aanzien van overheidscommunicatie

Slangen & Mateusen (2004: 157-166) noemen een aantal belangrijke punten die er verbeterd zouden kunnen worden op het gebied van overheidscommunicatie.

- maak van communicatie een vanzelfsprekendheid: hiermee wordt bedoeld dat communicatie vaak niet serieus genomen terwijl dit juist erg belangrijk is. Zo nu en dan wordt nog wel een geopperd dat wie aandacht heeft voor communicatie, het niet zo nauw neemt met de inhoud. Dit is echter niet waar. Inhoud heeft namelijk communicatie nodig.
- informatie is een plicht van de overheid en een recht van de burger: dit ligt in lijn met wat in het vorige punt is behandeld. Naast dat communicatie een vanzelfsprekendheid moet worden is het zeer belangrijk dat er een fundamentele (mentaliteits)wijziging

komt in de houding van de overheid. De overheid mag zich niet meer verschuilen achter de fictie dat de burger zelf wel zal zorgen dat hij op de hoogte is van wat hij moet weten

- waar goede overheidscommunicatie aan moet voldoen is het volgende:
 - o Laat reclamebureaus hun werk voor de overheid signeren;
 - o Vermijd lijncampagnes, campagnes met een vaste, steeds terugkerend format, tenzij daar een goede reden voor is;
 - o Pas de gebruikte middelen aan in functie van de doelgroep en de doelstelling; en
 - o Bied de juiste hoeveelheid informatie aan.
- maak duidelijk wie communiceert: het gaat om communicatie van de overheid. Dat is niet hetzelfde als politieke communicatie. Dat is een uitermate belangrijk onderscheid waar ook duidelijk en goed rekening mee dient worden gehouden. In paragraaf 2.3 is hier al op ingegaan.
- decentraliseer de communicatie: communiceren is niet de taak van slechts één dienst. Het is een illusie te denken dat de overheid kan spreken door een mond, een gecentraliseerd staatsapparaat dat volledig de taak van de zender op zich neemt. Communicatie is een integraal deel van het overheidsproces. Gevoeligheid voor communicatie moet aanwezig zijn in alle departementen. Communicatie speelt zich af in alle verschillende geledingen van de overheid en daardoor zal de communicatie zich noodzakelijkerwijs gedecentraliseerd organiseren.
- volledige dekking van de informatiebehoefte: nu is het nog zo dat de informatienoden van de burger nog niet voldoende wordt bevredigd. De burger heeft informatie nodig om zich een weg te banen door het immense overheidsapparaat. Ook heeft de burger op het vlak van informatie enkele verwachtingen ten opzichte van de overheid. Deze verwachtingen zijn opgebouwd rond twee variabelen:
 - o inhoudstype:
 - algemene informatie
 - specifieke informatie
 - o tijdsperspectief
 - permanent
 - occasioneel

Er heerst een idee dat burgers enkel vragen hebben over zeer specifieke informatie, terwijl blijkt dat er vaak onduidelijkheid en onzekerheid heerst over eenvoudige basisprincipes. Daarom moet de overheid middelen voorzien om op aanvraag te antwoorden op de informatiebehoefte van de burger en op specifieke vragen vanuit de maatschappij als geheel.

- nieuwe benadering van middelen: het gebruik van campagnemiddelen en middelen voor overheidscommunicatie in het algemeen moet grondig herdacht worden. Daarbij is het niet altijd zo dat een boodschap in gedrukte vorm waardevoller en efficiënter is. Extra aandacht verdienen de mogelijkheden van nieuwe media. Dit moet weer leiden tot een ander principe, de maximalisatie van het aantal ingangen tot informatie. Daarbij moeten informatiekanalen worden gerealiseerd die de eentonigheid, desinteresse en vooral communicatiedrempels doen verdwijnen.

Daarnaast is ook belangrijk bij overheidscommunicatie dat (Vos, 2006):

- de betrokkenheid van burgers wordt vergroot. Dit gebeurt nu al grotendeels door initiatieven als interactieve beleidsvorming. Echter, dit moet een structurele plek krijgen in elke overheidsorganisatie;

- het vertrouwen in de overheid toeneemt: veel mensen hebben dat vertrouwen nu niet en dat is niet goed voor de overheidscommunicatie, omdat het zo moeilijker is om te communiceren met burgers. Hierin kunnen politieke intermediären een rol spelen. Een politieke intermediair wordt gezien als een actor die een bemiddelende rol speelt in collectieve besluitvormingsprocessen (Edwards, 2005: 481). Als deze bemiddeling goed verloopt neemt het vertrouwen in de overheid meer toe;
- transparantie van overheidsbeleid en overheidsactiviteiten verbeterd wordt zodat meer mensen toegang hebben tot en gebruik kunnen maken van overheidsinformatie; en
- communicatie-experts kennis nodig hebben over de doelgroepen en de politieke omgeving. Er moeten methodes ontwikkeld worden waarbij trends worden gemonitord waardoor goed ingegaan kan worden op de behoeften van de doelgroep.

Regels voor een communicatieve overheid volgens Pröpper

Pröpper zet de voorwaarden voor blijvende interactie tussen overheid en burgers op een rij en concludeert dat een communicatieve overheid effectief en gezaghebbend spreekt, luistert, maar ook zwijgt als dat nodig is. Pröpper (1999) formuleert de vijftien gulden regels voor de communicatiefunctie van de overheid.

Spreek effectief en gezaghebbend	1. Spreek met een heldere visie, mening of boodschap.
	2. Spreek namens de samenleving.
	3. Spreek dezelfde taal als de toehoorders
	4. Spreek met een mond
	5. Spreek niet met dubbele tong
	6. Spreek je uit, zeg wat je vindt
	7. Spreek niet over hoofden van de toehoorders heen
	8. Sta in voor wat je zegt
Luister effectief en gezaghebbend	9. Luister als de spreker aan het woord is
	10. Luister naar wat de spreker bedoelt en niet naar wat je wilt horen.
	11. Luister met interesse en laat merken dat de spreker iets teweegbrengt
Zwijg effectief en gezaghebbend	12. Zwijg als ieder zijn eigen werk moet doen
	13. Communiceer niet om het communiceren (als daarvoor geen tijd is)
	14. Zwijg als je commentaar als betutteling wordt afgedaan
	15. Zwijg als je wordt ondervraagd

Deze 15 regels klinken degelijk en logisch, echter toch wordt er benadrukt dat bij het naleven van deze regels de nodige belemmeringen kunnen ontstaan (Gomis, 1999: 47-50). Bijvoorbeeld regel 1 luidt: Spreek met een heldere visie, mening of boodschap. Dit is niet altijd eenvoudig, omdat de overheid vaak moet bemiddelen tussen verschillende partijen en belangen en hierbij zijn compromissen onvermijdelijk, waarbij het af en toe nodig blijkt niet altijd even helder en duidelijk te informeren om alle partijen binnenboord te houden (Gomis, 1999: 47). Zo kan bij elke regel wel een belemmering genoemd worden.

Overheidscommunicatie en taalbeheersing

Hendrickx (2003) stelt dat het belangrijk is dat er aandacht wordt besteed aan het begrijpelijk maken van overheidsteksten voor de burgers. Er is in het verleden veel aandacht uitgegaan naar teksten van de overheid, met de nadruk op juridische teksten. De reden hiervoor is dat teksten van de overheid een groot maatschappelijk belang en een ruime verspreiding hebben. Daarnaast is taal ook nog eens het belangrijkste werkinstrument waarvan de overheid zich kan

bedienen. Daarom gebeurt het ook bij de overheid dat belangrijke teksten eerst door proefgebruikers worden getest voordat ze daadwerkelijk gebruikt worden.

Uitdagingen overheidscommunicatie voor de gemeente

In paragraaf 2.1 werden al ontwikkelingen beschreven op het gebied van overheidscommunicatie bij de verschillende overheidslagen (Vos, 2008). Voor de gemeente zijn in het bijzonder van belang:

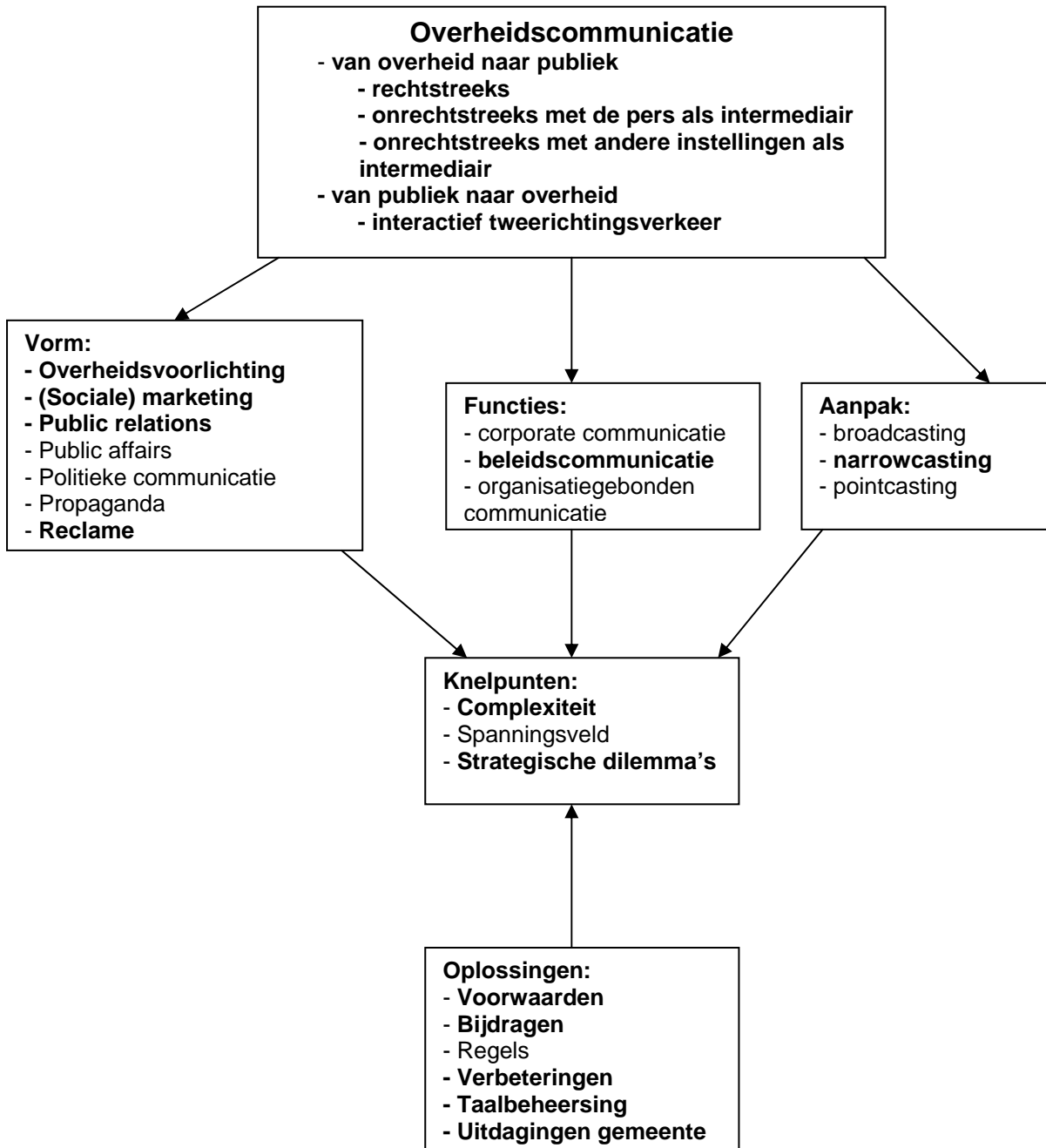
- Werken aan burgerparticipatie. Hier wordt nu al veel aan gedaan. Belangrijk is echter dat hier nog meer aandacht aan wordt geschonken. Dit komt ook terug in het artikel van Vos uit 2006;
- Meer aandacht voor digitale communicatie. Ook hier liggen kansen om de informatievoorziening en behoeften van burgers te bevredigen door deze vorm van communicatie te verbeteren. ; en
- Duidelijkere communicatie. Zoals al door meerdere auteurs is geopperd moet overheidscommunicatie van een gemeente onder andere duidelijk, begrijpelijk, eenduidig, objectief enzovoorts zijn.

In deze paragraaf zijn condities genoemd waaraan goede overheidscommunicatie moet voldoen. Vaak werd daarbij in dezelfde soort termen gesproken namelijk dat de overheidscommunicatie transparanter, duidelijker, toegankelijker, eenduidig en inzichtelijk moet zijn. Daarbij wordt ook specifiek de taalbeheersing en het belang hiervan genoemd. Voor het onderzoek geldt dat er gekeken wordt naar hoe de diensten voldoen aan de voorwaarden voor een goede communicatieve overheid en of de verbeteringen die in de theorie genoemd worden bij de diensten van de gemeente Rotterdam ook van toepassing zouden kunnen zijn.

2.5 Analytisch kader

Om een goed, duidelijk en overzichtelijk beeld te krijgen van het onderzoek wordt in deze paragraaf een analytisch kader gepresenteerd waarin de belangrijkste punten van het onderzoek worden belicht.

Tabel 1: analytisch kader



Aan de hand van het analytisch kader is het overzichtelijk welke vormen van overheidscommunicatie er zijn, wat de knelpunten er zijn en welke oplossingen er worden aangedragen om de overheidscommunicatie te verbeteren. Aan de hand van deze punten kan onderzocht worden in hoeverre de drie te onderzoeken diensten hier aan voldoen. Zoals te zien is in het analytisch kader zijn een aantal woorden vetgedrukt, omdat deze vooral belangrijk zijn voor het onderzoek en goed te onderzoeken zijn.

Per dienst wordt dus bekeken:

- welke communicatielijnen voor de dienst van toepassing zijn;
- welke vormen van overheidscommunicatie zij hanteren;
- de functies van overheidscommunicatie binnen de dienst;
- welke aanpak zij hanteert;
- welke knelpunten er in de dienst optreden; en
- wat er verbeterd zou moeten worden om die knelpunten op te lossen en de communicatie in het algemeen te verbeteren.

Hoe ik dat ga doen, wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

3 Methodologische verantwoording

Om tot een goede beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen te komen is het belangrijk om de juiste wijze te ontdekken waarmee tot deze antwoorden gekomen gaat worden. Daarom wordt in deze paragraaf beschreven welke onderzoeksmethoden gebruikt worden en daarnaast wordt ook nog toegelicht waarom deze onderzoeksmethoden het meest geschikt zijn.

3.1 Dataverzameling

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is een goede keuze voor een onderzoeksstrategie, -methode en techniek (Van Thiel, 2007: 66). Een strategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek. Binnen deze strategie kunnen meerdere methoden worden ingezet; dit zijn manieren om gegevens te verzamelen en/of te analyseren. De meeste methoden kennen weer een aantal specifieke varianten; die worden aangeduid als technieken.

De keuze voor een bepaalde strategie, methode en techniek wordt beïnvloed door verschillende zaken. Dit onderzoek heeft zowel een beschrijvende als een prescriptieve doelstelling. Het is een kwalitatief onderzoek met een combinatie van inhoudsanalyse, interviews en het bijwonen van jongerenpanels.

Inhoudsanalyse

Vanwege de deels beschrijvende probleemstelling is het mogelijk om uit documenten informatie in te winnen over de werkwijze van de communicatie bij de gemeente Rotterdam en de diensten van deze gemeente. Echter, alleen hiermee is de probleemstelling niet te beantwoorden. Daarvoor is aanvullende informatie nodig. Deze informatie wordt verkregen met behulp van interviews en discussies die gevoerd worden tijdens de jongerenpanels die worden bijgewoond. Daar wordt verder in deze paragraaf op ingegaan.

De voordelen van de keuze voor het analyseren van bestaand materiaal is dat het in ruime mate beschikbaar is en dat het een efficiënte en een goedkope manier van onderzoeken is. Er zijn echter ook nadelen verbonden aan deze onderzoeksmethode. Het gevonden materiaal kan namelijk voor een ander doel ontwikkeld zijn en daarbij kunnen operationalisatie problemen ontstaan (Robson, 2002; 349). Het is uiteraard belangrijk dat bij een onderzoek ook daadwerkelijk informatie wordt gezocht die van toepassing is op het onderzoek en dat daarmee daadwerkelijk wordt uitgezocht wat men wil weten.

De soorten bestaand materiaal die geanalyseerd worden zijn onder andere wetenschappelijke artikelen, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten.

Interview

Een andere manier om informatie te verwerven voor het onderzoek vindt plaats aan de hand van interviews. Een interview is een gesprek waarin een onderzoeker informatie verzamelt over het onderzoeksobject door vragen te stellen aan een of meer personen (Van Thiel, 2007: 106). Er is gekozen om interviews te houden, omdat het houden van interviews een flexibele manier is om informatie te verzamelen. Tijdens het gesprek kunnen namelijk aanvullende vragen gesteld worden om een gegeven antwoord beter te begrijpen zodat er onder andere meer verduidelijking, verdieping en achtergrondinformatie kan worden

achterhaald (Van Thiel, 2007: 106). Die flexibiliteit kan echter ook gevaren opleveren voor de betrouwbaarheid van het onderzoek, omdat elk gesprek anders verloopt (Robson, 2002: 273). Daarnaast vraagt het afnemen van interviews bijzondere vaardigheden, kost het veel tijd en dit geldt ook voor het analyseren van de antwoorden (Van Thiel, 2007: 106).

Er zijn verschillende technieken om iemand te interviewen. Dit zijn een gestructureerd interview, semigestructureerd interview of een ongestructureerd interview (Robson, 2002: 270). Voor dit onderzoek is gekozen voor het houden van semigestructureerde interviews met een bepaald aantal vooraf bedachte vragen en daarnaast kan er verder worden ingegaan op bepaalde zaken afhankelijk van de persoon die geïnterviewd wordt.

Selectie van respondenten

Nadat besloten is om interviews af te nemen is het belangrijk om goed te bepalen met hoeveel en wat voor respondenten de interviews gehouden worden.

Voor dit onderzoek is gekozen voor een gestratificeerde selectie van respondenten uit allerlei lagen van een organisatie, in het geval van het onderzoek van de te onderzoeken diensten in de gemeente Rotterdam. Zo worden communicatiemedewerkers van elke te onderzoeken dienst geïnterviewd en mensen die gaan over concernbrede communicatie in de gemeente Rotterdam.

Daarnaast worden er interviews gehouden met respondenten die vooraanstaande personen zijn binnen de onderzoekssituatie. Deze mensen hebben op grond van hun positie veel kennis, maar zijn vaak drukbezet en dus niet altijd bereikbaar of beschikbaar om een interview te geven.

Ook worden er interviews gehouden met respondenten die specifieke kennis hebben over (overheids)communicatie met jongeren.

Jongerenpanels

Naast het uitvoeren van een inhoudsanalyse en het houden van interviews worden er jongerenpanels voor Rotterdam Europese Jongerenhoofdstad 2009 bijgewoond, waarin achterhaald kan worden wat jongeren vinden van de overheidscommunicatie van de gemeente Rotterdam met jongeren, hoe dat nu gaat volgens hen, wat er beter kan en hoe dat beter zou kunnen. Daarnaast wordt ingegaan op wat zij, de jongeren, verwachten van de gemeente Rotterdam op het gebied van communicatie.

De jongerenpanels bestaan uit ongeveer vijftien personen die bij elkaar gezocht zijn door de gemeente waarbij onder andere goed gelet is op leeftijd, opleidingsniveau, etniciteit enzovoorts om zo een zo representatief mogelijke groep bij elkaar te krijgen.

Een overzicht van de gestelde vragen in de jongerenpanels is te vinden in bijlage 3.

3.2 Operationalisering

De overgang van theorie naar empirisch onderzoek wordt aangeduid als de fase van het operationaliseren, ofwel het waarneembaar of meetbaar maken van theoretisch begrippen (Swanborn, 1981: 92).

In het analytisch kader zijn de elementen genoemd die van belang zijn om goede antwoorden op de hoofdvraag en deelvragen te krijgen. Per element wordt nu overzichtelijk weergegeven hoe elk element goed te onderzoeken is en welke onderzoekstechniek daarbij van toepassing is.

Tabel 2: Operationalisatie

Elementen	Hoe te onderzoeken?	Onderzoekstechniek
Communicatielijnen	Heeft de dienst communicatiekanalen opgezet voor jongeren zoals een speciale site, flyer enzovoorts?	Interview
	Pers als intermediair. Verzendt de dienst veel persberichten?	Interview + website
	Contacten met andere instellingen/intermediaren	Interview + website
	Zijn er klassieke kanalen aanwezig? Is er een interactief tweerichtingsverkeer aanwezig tussen overheid en publiek?	Interview + bezoek dienst
Functie	<i>Beleidscommunicatie</i>	
	*Openbaar maken en toelichten beleid op website dienst	Website
	*Publiekscampagnes	Interview + bezoek dienst
	*Mate van totstandkoming van beleid samen met burgers	Interview + Jongerenpanel
	*Direct begrijpelijk beleid?	Interview + Jongerenpanel
Vorm	<i>Overheidsvoorlichting</i>	
	*Mate van folders, boekjes van dienst/gemeente aanwezig	Bezoek dienst + website
	<i>Sociale marketing</i>	
	In hoeverre streeft dienst gedragsverandering van jongeren na?	Documenten + interviews
	<i>Public relations</i>	
	*Aantal activiteiten om contact met doelgroep te verbeteren	Interview
	<i>Reclame</i>	
	*Aanprijzen beleid van dienst	Documenten + website
Aanpak	<i>Narrowcasting</i>	
	*Is dienst nadrukkelijk bezig met bereiken van specifieke groepen via specifieke kanalen?	Interview
Knelpunten	<i>Complexiteit</i>	
	*Bureaupolitiek: is er een gebrek aan samenwerking binnen de gemeente? *Verkokering: wordt er te veel langs elkaar heengewerkt binnen de organisatie?	Interview

	*Differentiatie burgers: wordt er rekening gehouden met het feit dat er verschillende soorten jongeren zijn?	
	<i>Strategische dilemma's</i>	
	*Afzenderschap: is de afzender in de communicatie duidelijk? Vanuit gemeente/deelgemeente/dienst?	Interview + jongerenpanel
	*Richting communicatie Is het wenselijk dat communicatie verloopt vanuit dienst of meer vanuit de betrokkenheid van de omgeving?	Interview + jongerenpanel
	* Inzet massamedia Worden er genoeg en de juiste communicatiemiddelen ingezet om de doelgroep te bereiken?	Interview + jongerenpanel
	*Samenhang Inzet communicatie voorafgaand, tijdens of na uitvoering beleid?	Interview + jongerenpanel
	*Fasering van de communicatie Is het wenselijk dat er direct veel aandacht is voor een onderwerp of is het geleidelijk laten plaatsvinden beter(volgens jongeren)?	Jongerenpanel
	*Benadering van de doelgroep? Emotionele benadering of rationele benadering? Mate van ontvankelijkheid bepaalde doelgroep door iemand uit eigen gemeenschap (rolmodel)	Jongerenpanel
	*Directe of indirecte benadering? In hoeverre is het voor jongeren wenselijk dat er bijvoorbeeld via een omweg wordt gecommuniceerd zodat de boodschap duidelijker wordt overgebracht?	Jongerenpanel
Oplossingen	<i>Voorwaarden</i>	
	*Voldoende overleggen tussen communicatiemedewerkers van diensten onderling	Interview
	* Vindt het monitoren van issues en trends (onder jongeren) voldoende plaats door de dienst?	Interview + documenten
	*Is de informatie voldoende openbaar en toegankelijk?	Interview + website
	*Goede presentatie van beleid	Website + documenten
	<i>Verbeteringen</i>	
	*Is communicatie een vanzelfsprekendheid bij de medewerkers?	Interview
	*Duidelijkheid over wie communiceert?	Jongerenpanel
	*In hoeverre wordt de informatiebehoefte gedekt?	Jongerenpanel

	*Is decentraliseren van de communicatie wenselijk?	Jongerenpanel
	*Zijn er kansen op het gebied van de nieuwe benadering van middelen	Jongerenpanel
	*Wat doet de dienst om betrokkenheid van burgers te vergroten?	Interview
	*Worden er experts ingeschakeld?	Interview
	<i>Taalbeheersing</i>	
	*In hoeverre is er sprake van taalbeheersing bij de diensten volgens jongeren?	Jongerenpanel
	*Worden belangrijke teksten getest door proefgebruikers?	Interview
	<i>Uitdagingen gemeente</i>	
	*In hoeverre wordt er ingezet op meer burgerparticipatie?	Interview
	*Is er aandacht in dienst voor digitale communicatie?	Interview + website
	*Wordt er door de dienst duidelijk gecommuniceerd in ogen van jongeren?	Jongerenpanel

Bij elk hierboven beschreven element wordt nagegaan in hoeverre de genoemde punten in de volgende kolom van toepassing zijn. Dit wordt onderzocht aan de hand van onderzoekstechnieken die daarvoor van toepassing zijn, te vinden in de derde en laatste kolom. Er wordt nagegaan in hoeverre de desbetreffende diensten en de gemeente Rotterdam voldoen aan deze punten. Deze worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

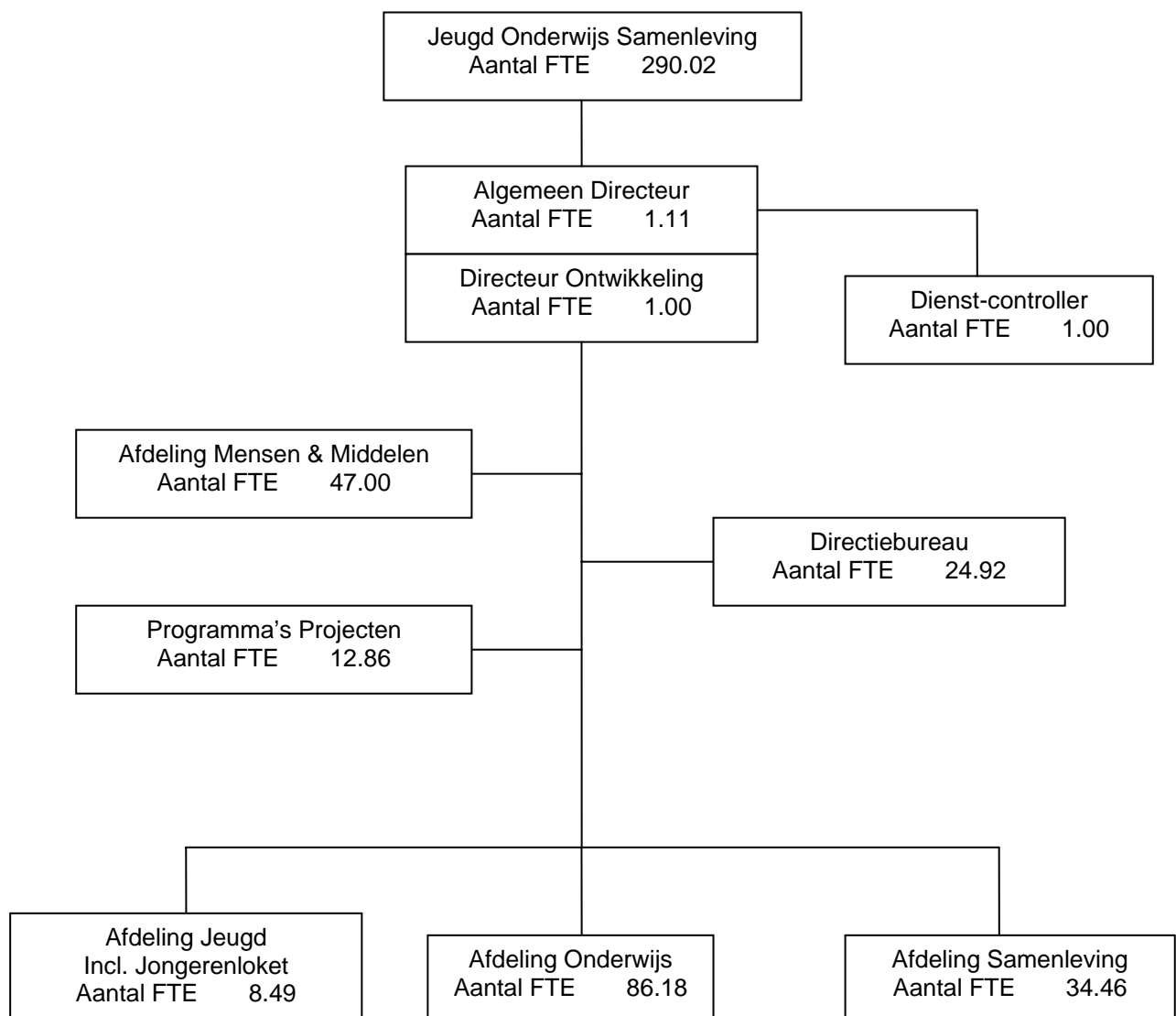
4 Resultaten

4.1 Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS)

4.1.1 Missie en werkwijze

De dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving van de gemeente Rotterdam zet zich onder meer in voor het integraal jeugdbeleid, het onderwijsbeleid, integratie, educatie en sociale kwaliteit. Deze verschillende thema's binnen JOS zijn onderverdeeld in verschillende afdelingen. Welke afdelingen dat zijn, en hoe de organisatie is vormgegeven, is in onderstaand figuur te zien.

Figuur 1: Organogram van de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving



De dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving wil het volgende bereiken (JOS, 2008):

- het aanspreken en ontwikkelen van de talenten van alle kinderen, jongeren en volwassenen in Rotterdam;
- bijdragen aan het bevorderen van de sociale cohesie en de economische ontwikkeling;
- en

- werken aan sterke scholen met een aantrekkelijk leer- en werkklimaat in een betrokken omgeving.

JOS is verantwoordelijk voor de uitvoering van bepaalde (wettelijke) taken, zoals handhaving van de Leerplichtwet. JOS is echter niet verantwoordelijk voor het onderwijs zelf; dat zijn de schoolbesturen in samenwerking met de onderwijsinspectie.

Bij JOS zijn ongeveer 350 mensen in dienst en het aantal fte (fulltime-equivalent) bij de dienst is 290,02. Ook wordt nog regelmatig extern personeel ingehuurd (onduidelijk hoeveel precies). De dienst werkt in opdracht van het gemeentebestuur. Het beleid en de activiteiten van JOS worden verder beïnvloed door (wettelijk ingestelde) overlegplatformen en schoolbesturen. Maar ook andere instanties hebben invloed op het stedelijk beleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verschillende deelgemeenten, de vier grote steden, de Vereniging van Nederlandse gemeenten en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (JOS, 2008).

4.1.2 Communicatie

JOS communiceert niet vaak als afzender naar de Rotterdamse burgers. Wel beschikt JOS over een website (www.jos.rotterdam.nl), geeft het tal van brochures en folders uit en is JOS vaak een belangrijke actor in de totstandkoming van beleid en bepaalde projecten. Een aantal specifieke projecten waar JOS zich mee bezighoudt en die voor een groot deel op jongeren gericht zijn, worden hieronder kort besproken.

Rotterdam European Youth Capital (REYC)

Rotterdam is in 2009 de eerste Jongerenhoofdstad van Europa. Het hele jaar staat in het teken van jongeren. Er worden evenementen, activiteiten, projecten en congressen georganiseerd die vele groepen jongeren zullen aantrekken. Belangrijk is ook dat Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009 een jaar door jongeren wordt. Jongeren leveren de ideeën, denken en beslissen mee en voeren activiteiten zelf uit (Plan Rotterdam Jongerenhoofdstad van Europa).

De dienst JOS is, namens het College van B&W, gedelegeerd opdrachtgever van het project en beleidsmatig adviseur van het College. Daarnaast onderhoudt JOS dagelijkse contacten met de Stichting Jongerenhoofdstad die is opgericht¹. Ook rapporteert JOS aan het college en zorgt het voor de afstemming met andere diensten.

De centrale doelstelling van Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009 is:

Rotterdam Jongerenhoofdstad versterkt de positie van Rotterdam als stad die duurzaam aantrekkelijk is voor jongeren op vele terreinen en die ruimte biedt voor de ontplooiing van talenten.

Het hele jaar is onderverdeeld in een aantal hoofdthema's die centraal staan in het jaar. Rondom deze thema's worden tal van activiteiten georganiseerd. De thema's zijn:

- Kunst, cultuur & lifestyle;
- Sport;
- Leren & stage;
- Werken & ondernemen;
- Wonen & leefomgeving; en



¹ Deze stichting is het verantwoordelijk orgaan voor de uitvoering van het project Jongerenhoofdstad. De stichting heeft een bestuur, een directeur en een aantal medewerkers.

- Levensbeschouwing & ontmoeting.

Participatie (meedenken, meepraten en meedoen) is bij elk thema een zeer belangrijk onderdeel. Dit gebeurt onder andere door de jongerenpanels die opgezet zijn op zowel gemeentelijk als deelgemeentelijk niveau. Tijdens deze panels wordt jongeren naar hun mening gevraagd over bepaalde onderwerpen en projecten. Daarnaast worden gemeentelijke diensten, deelgemeenten, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven uitgenodigd om mee te denken en zich te bezinnen op de wijze waarop zij jongeren betrekken bij hun organisatie en activiteiten. Hen is ook gevraagd om ideeën en/of projecten aan te leveren die uitgevoerd kunnen worden tijdens het Jongerenjaar.

Voor de communicatie voor Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009 worden verschillende instrumenten ingezet zoals een promofilm, flyers, reclamespots voor radio en tv, gebruik van Internet, etc. Daarnaast zal voor de promotie en de communicatie gebruik worden gemaakt van specifieke communicatiekanalen voor jongeren. Enkele voorbeelden van communicatiekanalen die benut moeten worden zijn (Plan Jongerenhoofdstad van Europa 2009: 25):

- media voor jongeren (tv-zenders, omroepen, tijdschriften);
- populaire websites als Hyves;
- scholen en onderwijsinstellingen;
- promozones bij jongerenhangouts, zoals clubs, populaire horeca, gamecenters en populaire shops; en
- het aanwijzen van een Epicentrum van Jongerenhoofdstad (centrale plek in de stad).

Daarnaast is er gekozen om via vijf verschillende stadia de communicatie te laten verlopen (Marketingcommunicatieplan REYC 2009: 21-22):

- Informeren: Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009 laat zich informeren door jongeren en anderzijds informeren ze jongeren over wat het doel is, wat ze willen en wat ze doen en hoe jongeren daar aan deel kunnen nemen;
- Inspireren: Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009 laat zich inspireren door individuen, ambassadeurs, groepen en organisaties die nu al contacten hebben met diverse Jongerengroeperingen. Er wordt samengewerkt met lokale en bekende Rotterdamse ambassadeurs en er worden communicatieacties op touw gezet die jongeren inspireren;
- Activeren: Door jongeren te inspireren en door ze het vertrouwen te geven dat ze ertoe doen, wil Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009 jongeren motiveren om deel te nemen;
- Participeren: Het is de bedoeling dat jongeren participeren en dat wordt gebruikt in de communicatie. Jongeren wordt de mogelijkheid geboden om gezamenlijk tot ideeën te komen wat tot vernieuwing en innovatie leidt; en
- Continueren: Doordat participatie tot daadwerkelijke resultaten leidt, wordt er vertrouwen gecreëerd en een fundament gelegd voor een duurzame dialoog tussen jongeren onderling en jongeren met de stad.

Voor dit project geldt dat de gemeente Rotterdam afzender is van Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009 en dat diensten, en ook JOS die vooral nauw betrokken is bij dit project, meewerken om van dit jaar een succes te maken en waardoor, zoals de doelstelling van het jaar al zegt, Rotterdam duurzaam aantrekkelijker wordt voor jongeren.

Dag van de Leerplicht

Dit is een initiatief van JOS en deze dag is bedoeld om de Rotterdammers te laten zien wat Leerplicht doet aan schoolverzuim. Inmiddels is de succesformule overgenomen door het ministerie van OC&W en landelijk uitgerold. Onderdelen van deze dag zijn onder andere een straatactie, waarbij politie en leerplicht samen controleren of op jongeren op straat vrij of aan het spijbelen zijn. Spijbelende jongeren worden zonder pardon onder politiebegeleiding bij school afgeleverd. Ook is er tijdens deze dag een te-laatkomactie. Tijdens deze actie worden kinderen en ouders aangesproken op het te laat op school komen. Zij krijgen een 'rode kaart', waarop uitgelegd staat waarom op tijd komen belangrijk is (JOS, 2008).

Met deze actie wordt getracht te communiceren met ouders, kinderen en de scholen. De communicatie verloopt vooral via de scholen. JOS is in dit geval niet bekend als afzender bij dit project.

RotterdamIdee

RotterdamIdee is een plek waar ideeën samenkomen voor een socialere stad. Doel hiervan is om ideeën te realiseren die bijdragen aan onder andere meer binding tussen Rotterdammers.

Het concept van RotterdamIdee is heel eenvoudig en interactief. Iemand zet een idee op een website en de overige Rotterdammers kunnen vertellen wat ze van het idee vinden en de bedenker eventueel voorzien van nuttige tips of met het aanbod om mee te helpen (JOS, 2008). Hierdoor ontstaan ideeën die de stad Rotterdam ten goede komen.



Als het idee volledig is uitgewerkt worden er andere Rotterdammers, maar ook bedrijven, fondsen en instelling gezocht die het idee willen 'adopteren'. Samen met de idee-indiener wordt geprobeerd het idee ook daadwerkelijk te realiseren (JOS, 2008).

RotterdamIdee is een initiatief van Gemeente Rotterdam. JOS is een van de uitvoerende diensten die betrokken is bij dit project. Bij dit project is de gemeente Rotterdam de afzender, en niet JOS.

4.1.3 Overheidscommunicatie met jongeren

In het analytisch kader worden verschillende soorten communicatielijnen besproken tussen overheid en publiek en andersom. De dienst JOS communiceert vooral met jongeren onrechtstreeks van overheid naar publiek, met andere instellingen als intermediair. De intermediairs die voor JOS van toepassing zijn, zijn vooral scholen, sportverenigingen enzovoorts.

JOS gebruikt bijna nooit de pers als intermediair, want er worden amper persberichten verzonden met JOS als afzender. Wel staan er op de site publicaties van JOS. Hierop staan subsidieverordeningen, een religieuze feestdagenkalender enzovoorts. Dit zijn allemaal publicaties die niet interessant zijn voor burgers, laat staan voor jongeren. Deze dienst heeft dan ook weinig directe communicatie met jongeren en heeft dan ook geen specifieke communicatiekanalen opgezet om jongeren te bereiken. Het is namelijk vooral een beleidsorganisatie, subsidieorganisatie en een beperkte uitvoeringsorganisatie (bron:

interview). JOS is dan ook niet goed bereikbaar voor jongeren om mee te communiceren. De dienst JOS communiceert vooral met onderwijsinstellingen en welzijnsorganisaties. Deze organisaties communiceren dan weer direct met jongeren. JOS heeft namelijk als doelgroep het maatschappelijk middenveld en het intermediaire kader.

Op de website van JOS staat vermeld wat JOS allemaal doet. Het beleid van de dienst is daar te vinden en wordt daar ook toegelicht, onderverdeeld in de drie beleidsvelden Jeugd, Onderwijs en Samenleving. Voor een aantal publiekscampagnes is JOS wel medeverantwoordelijk, maar niet de duidelijke afzender. Voorbeelden hiervan zijn al in paragraaf 4.1.2 genoemd, zoals Rotterdam Idee en de Dag van de Leerplicht. Er wordt door JOS daarnaast amper getracht om de totstandkoming van haar beleid te plaatsvinden in samenspraak met burgers en folders en beleidsdocumenten worden niet bekeken op begrijpelijkheid voor burgers en ook niet voor jongeren. Volgens de respondent onderneemt JOS ook geen activiteiten om dit wel te realiseren.

JOS heeft in het verleden wel getracht te communiceren met jongeren. Echter, dit is niet goed gelukt. Oorzaak hiervan is dat het helemaal niet de taak van JOS is om te communiceren met jongeren en dat er vaak websites werden gemaakt speciaal voor jongeren waar niet goed over nagedacht is (bron: interview).

4.1.4 Knelpunten

Een belangrijk knelpunt in de organisatie bij JOS is, dat er op gemeentelijk niveau weinig samenwerking is tussen de diensten. Bij het opzetten van projecten waarbij jongeren bereikt moeten worden wordt er niet gekeken naar of er al binnen de dienst of de gemeente kennis aanwezig is over deze materie. Dit is onder andere ook te merken ten aanzien van de werkwijze voor Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009. Volgens de respondent zijn de meeste mensen binnen de gemeente Rotterdam die verstand hebben van communicatie of specifiek van communicatie met jongeren niet geraadpleegd door verantwoordelijken voor de communicatie van de Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009. Daarnaast blijkt volgens respondenten dat het moeilijk is om jongeren te bereiken, omdat 'de jongere' niet bestaat. Er is sprake van een differentiatie aan jongeren, want ze zijn niet allemaal hetzelfde en hebben verschillende achtergronden, nationaliteiten, culturen, opleidingsniveaus enzovoorts. Dit maakt het extra lastig om jongeren goed te bereiken in de communicatie.

JOS heeft niet als doel om met burgers direct te communiceren. Zij zijn vaak niet de afzender van de boodschap of het is niet duidelijk dat zij de afzender zijn. Zij laten het meestal aan andere over en de gemeente Rotterdam, scholen of welzijnsinstellingen zijn dan meestal de afzender. Respondenten vragen zich echter ook af of jongeren wel behoefte hebben aan communicatie vanuit de overheid. De richting van de communicatie verloopt nu vooral vanuit de omgeving rondom de dienst JOS naar jongeren toe, aldus de respondent.

Bij de benadering van de doelgroep jongeren worden er door de gemeente, en ook door JOS, allerlei activiteiten georganiseerd om jongeren te bereiken. Deze activiteiten blijken vaak niet effectief (bron: interview). Het zijn vaak splinteractiviteiten waar vaak slechts een hele kleine groep mensen mee wordt bereikt (bron: interview). Volgens respondenten lijkt het vaak of er niet goed over wordt nagedacht.

Daarnaast wordt door respondenten geklaagd over de inzet van massamedia. JOS en de gemeente in het algemeen zijn dan ook heel erg zoekende welke massamedia er moeten worden ingezet en op welk moment. Over de manieren van communiceren wordt vaak niet

goed nagedacht. Het gebeurt te vaak dat voor een project gelijk een website moet worden gemaakt, omdat dat wel zal werken. Echter, deze websites zijn vaak niet aansprekend en worden nauwelijks bezocht door jongeren (bron: interview).

Een ander belangrijk knelpunt in de communicatie van JOS is de bekendheid van de dienst. Jongeren weten amper dat JOS bestaat en dat er zoveel diensten zijn in de gemeente Rotterdam, aldus de respondent.

Ook wordt vaak gedacht dat als er iets moet goed gebeuren om jongeren te bereiken er een website wordt gemaakt. Echter deze website heeft vaak geen goede content (inhoud). Veel ambtenaren bij JOS en communicatiemedewerkers in het algemeen, weten vaak niet goed wat er onder jongeren speelt en dan werkt het vaak ook niet goed en worden jongeren niet bereikt (bron: interview). Een voorbeeld hiervan is het opzetten van een website voor een project gericht op jongeren zonder dat er is getest bij jongeren of de website aansprekend is en uitnodigend genoeg is om te bezoeken.

4.1.5 Verbeterpunten

Er zouden wel meer overleggen tussen communicatiemedewerkers van de diensten in de gemeente Rotterdam moeten plaatsvinden. Er zou daarbij gekeken moeten worden naar in hoeverre ze wat van elkaar kunnen leren en elkaar kunnen helpen. Dit gebeurt nu te weinig (bron: interview). JOS huurt regelmatig externe bureaus in bij bepaalde campagnes en totstandkoming van beleid, echter bij het bereiken van jongeren gebeurt het nog te weinig. Dit zou wel moeten gebeuren als de kennis binnen de gemeente zelf niet aanwezig is.

Bij de dienst JOS wordt er uiteraard veel beleid gerealiseerd voor jongeren, echter zonder dat daar met jongeren over is gesproken. Het monitoren van issues en trends onder jongeren vindt dan ook te weinig plaats, want bij JOS weet men niet goed wat er speelt onder jongeren, aldus een respondent. In de toekomst zou dit wel moeten gaan gebeuren. Voor het Jongerenjaar zijn nu jongerenpanels opgezet die meepraten over het beleid van de gemeente en beslissen over de projecten voor Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009. Dit zou ook na 2009 moeten blijven plaatsvinden. Zo blijven jongeren betrokken bij de dienst en de totstandkoming van het beleid van de gemeente Rotterdam. Overheidscampagnes en de bijbehorende folders, brochures en websites die er gemaakt worden door de gemeente Rotterdam zijn nu vaak niet voorgelegd aan jongeren. Er is niet naar hun mening gevraagd en gevraagd of de folders en flyers duidelijk en begrijpelijk zijn.

JOS is waarschijnlijk ook niet de aangewezen persoon om te communiceren met de burgers en ook niet met jongeren (bron: interview). Dit laat men meestal aan intermediairen over zoals welzijnsorganisaties, sportverenigingen en scholen. Als de dienst communiceert gebeurt dit meestal met de gemeente Rotterdam als afzender van de boodschap, en dus niet namens de dienst zelf. Respondenten zien dan ook graag dat de gemeente Rotterdam als één merk communiceert.

Nu is het ook vaak dat het voor jongeren onduidelijk is wie er communiceert als er een overheidscampagne wordt gestart of een poster ergens hangt. Vaak wordt via deze communicatiemiddelen geen duidelijke en goede informatie gegeven. De informatiebehoefte wordt nu niet goed gedekt en dat moet dan ook verbeterd worden.

Naast de hierboven reeds genoemde verbeterpunten zou de informatie over JOS beter beschikbaar en bereikbaar moeten zijn en ook beter moeten worden gepresenteerd door

bijvoorbeeld de website te verbeteren en ook meer voor jongeren toegankelijk te maken. Er zou dan ook meer aandacht moeten komen voor en de verbetering van digitale communicatie. Hier liggen dan ook zeker kansen.

Ook wordt er door zowel jongeren als door communicatiemedewerkers geopperd voor het gebruik van ambassadeurs/rolmodellen. Het zou verstandig zijn om vooraanstaande personen die jongeren aanspreken in te zetten voor bepaalde campagnes. Tegen deze mensen wordt opgekeken en jongeren zijn daardoor eerder bereid iets te doen (bron: interview). Hier ligt zeker een kans voor de gemeente. Het is alleen wel lastig wie dan als rolmodel gekozen moet worden, omdat dit voor veel jongeren verschillend is.



4.2 OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR)

4.2.1 Missie en werkwijze

Het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam geeft de (economische) toekomst van Rotterdam vorm. Deze dienst werkt in opdracht van het stadsbestuur en in nauwe samenwerking met andere gemeentelijke diensten, overheden, marktpartijen, ondernemers, onderwijsinstellingen, kennisinstituten, non-profitorganisaties en bewoners. Dat zij hun werk samen met al die partners willen doen, komt ook in hun missie tot uiting: Het OBR initieert, investeert en werkt namelijk samen met de markt voor een sterke economische en ruimtelijke ontwikkeling van Rotterdam (OBR, 2008).

De dienst OBR is onderverdeeld in drie sectoren (OBR, 2008):

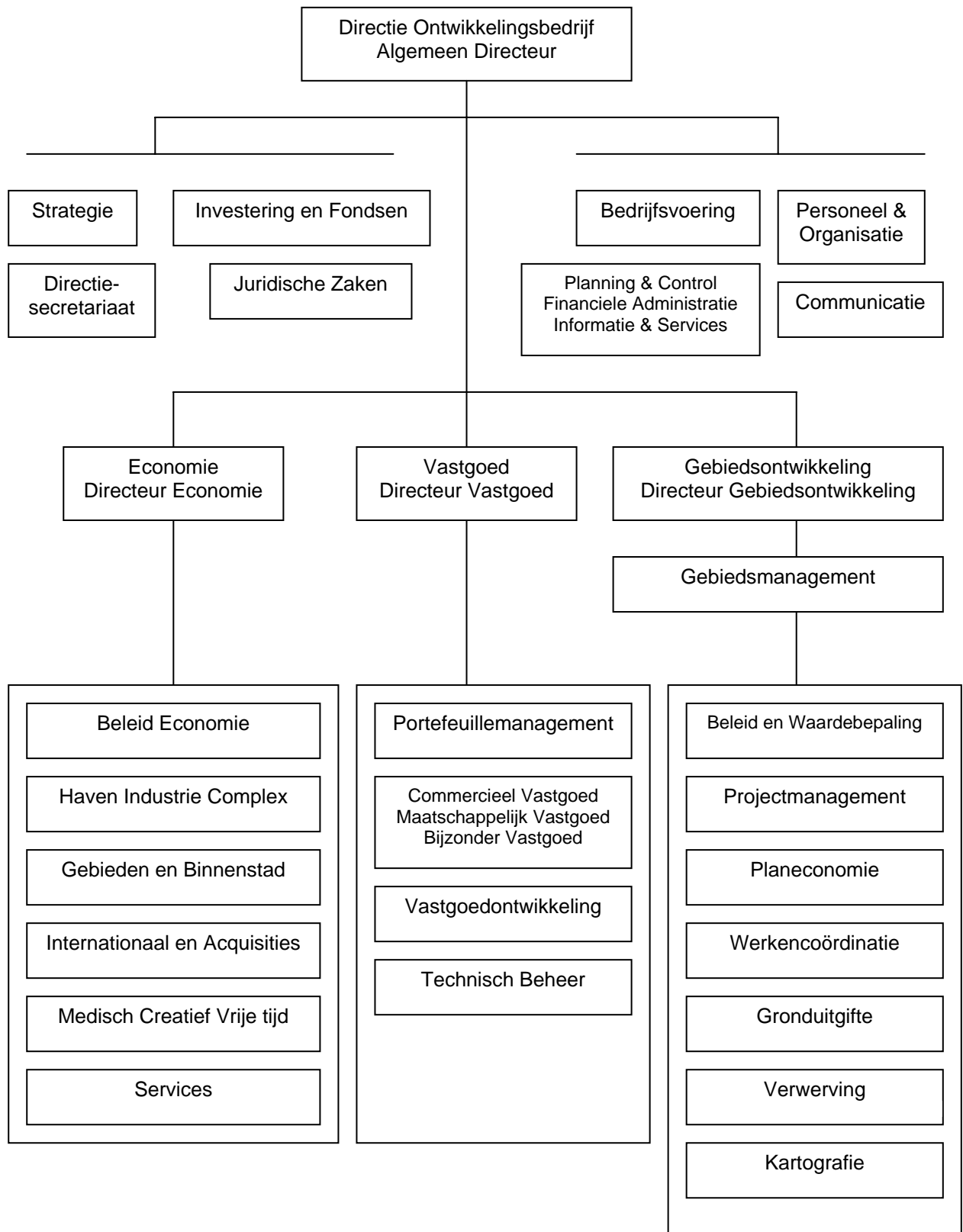
- **Economie:** Deze sector wil voorrang voor ondernemerschap en innovatie realiseren, om Rotterdam economisch concurrerend te houden en de lokale economie te versterken. Om dit te bereiken, werkt deze sector aan visies, plannen en talrijke stimuleringsmaatregelen. Daarnaast wordt er nauw samengewerkt met mensen uit de praktijk, onder meer met prominente Rotterdamse ondernemers en vertegenwoordigers van (kennis)instellingen. Zij zijn verenigd in de Economic Development Board Rotterdam (EDBR);
- **Vastgoed:** Deze sector houdt zich bezig met het beheren, ontwikkelen en herontwikkelen van vastgoed in Rotterdam; en
- **Gebiedsontwikkeling:** Deze sector werkt aan het stimuleren van ruimtelijke ontwikkelingen en investeringen in de stad. Dit wordt samen gedaan met andere overheden en marktpartijen.

Binnen deze drie sectoren zijn er weer allerlei afdelingen en medewerkers die zich binnen een bepaalde sector over een bepaald onderwerp ontfermen.

Bij het OBR zijn ongeveer 450 mensen werkzaam en het aantal fte bij deze dienst in 2008 is 416 (Begroting 2008). Net zoals bij JOS worden ook bij het OBR regelmatig externe bureaus ingehuurd. Hiervan zijn geen exacte cijfers te vinden. Een volledig overzicht van de organisatie is te zien in figuur 2 op de volgende pagina.



Figuur 2: Organogram van de dienst het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam



Bron: <http://www.obr.rotterdam.nl/Rotterdam/Internet/Diensten/OBR/documents/Organogram%20OBR%201-9-2008.doc>

4.2.2 Communicatie

Het OBR is betrokken bij veel projecten die van belang zijn voor de economie. Een aantal van die projecten zijn het Pact op Zuid, Kansenzones, Creatieve economie, Rotterdam Climate Initiative, Rotterdam Student City enzovoorts.

Een project waar het OBR een belangrijke rol in speelt en dat gericht is op jongeren, is Rotterdam Student City.

Met bijna 60.000 HBO en universitaire studenten is Rotterdam de derde studentenstad van Nederland. Niet al deze studenten blijven ook na hun studie in Rotterdam wonen en werken. Het programma Student City wil meer hoogopgeleiden voor de stad behouden. Dit kan door studenten aan Rotterdam te binden op het gebied van wonen, werken, recreëren en leren (OBR, 2008).



Student City is in 2006 als taskforce opgericht door de Economic Development Board Rotterdam (EDBR). Samen met de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Hogeschool Rotterdam, Hogeschool INHOLLAND, Stadswonen, Rotterdam Marketing en de gemeente Rotterdam (OBR en dS+V). Toen tekende al deze partijen een intentieverklaring en committeerde zich zo aan het project. Tot eind 2009 coördineert het Ontwikkelingsbedrijf, namens de gemeente, het project.

Het project Rotterdam Student City heeft als doel studenten tijdens en na hun studie aan Rotterdam te binden. Daarbij wordt ingezet op een sterk netwerk van betrokken opleidingsinstellingen en organisaties in Rotterdam, productontwikkeling en marketingcommunicatie. Om dit zo effectief mogelijk te kunnen doen zijn in 2006 de volgende doelstellingen geformuleerd (OBR, 2008):

Versterken imago Rotterdam als stad voor studenten

- Meer scholieren laten kiezen voor Rotterdam om te studeren; en
- Meer studenten verleiden om tijdens hun studie in Rotterdam te komen wonen.

Versterken imago Rotterdam als woon- en werkstad na het afstuderen

- Meer afgestudeerden verleiden om na hun studie in Rotterdam te blijven of te gaan wonen; en
- Meer afgestudeerden verleiden in Rotterdam een baan te aanvaarden of een eigen bedrijf te starten.

In de tweede fase van het project Student City ligt het accent vooral op het binden en vasthouden van studenten. Hierbij wordt geïnvesteerd in werkgelegenheid en woonaanbod (OBR, 2008):

- Meer studenten kiezen voor Rotterdam om er na hun studie te werken. Dit wordt gestimuleerd door stages, bijbanen op niveau en ondernemerschap te stimuleren; en
- Meer studenten kiezen om tijdens en na hun studie te wonen in Rotterdam. Dit wordt gestimuleerd door het woonaanbod, communicatie over het woonaanbod en bevordering van het studentenklimaat.

De inzet en activiteiten van Student City laten zich het beste opdelen in de volgende drie pijlers economie, woon- en studentenmilieu en marketingcommunicatie (OBR, 2008).

Economie

Het is van groot belang, voor de economische ontwikkeling van de stad, dat HBO en WO studenten zoveel mogelijk toetreden tot de Rotterdamse arbeidsmarkt of een eigen onderneming beginnen. Student City draagt hieraan bij door het leggen van verbindingen tussen onderwijsinstellingen, studenten en het bedrijfsleven. Dit doet Student City aan de hand van het Erasmus Business Center en Erasmus Business Network, die met behulp van budget van Student City zijn opgericht. Deze organisaties brengen studenten, bedrijfsleven en ondernemers bij elkaar voor scripties, stages en startersbanen (OBR, 2008). Ook probeert Student City bijbanen op niveau te creëren.

Op het gebied van de werkgelegenheid, wordt er aangesloten bij sectoren die kansrijk zijn voor hoogopgeleiden en passen bij het onderwijsaanbod. Daarbij ligt de focus vooral op de Rotterdamse multinationals, zakelijke dienstverlening, MKB, creatieve sector, havenbedrijven en de medische sector. Er wordt met onderwijsinstellingen, incubators en studieverenigingen aan een actieprogramma gewerkt om het ondernemerschap van Rotterdamse studenten te stimuleren (OBR, 2008).

Woon –en studentenmilieu

Rotterdam kent geen ernstige kamernood en heeft ook kwalitatief goede woonruimte te bieden voor studenten. Belangrijk is dan ook dat deze goede mogelijkheden behouden blijven en indien het verminderd wordt, nieuwe worden gecreëerd. Om onder studenten bekendheid te geven over de goede woonmogelijkheden zet Student City ook sterk in op wooncommunicatie. Studenten worden hierbij gewezen op de vele woonmogelijkheden in Rotterdam op het gebied van huren, kopen en financieel voordelige regelingen voor starters. Één van de manieren waarop Student City dit uitdraagt zijn de topappartementen voor topstudenten. Door een gezamenlijke investering van de gemeente, verhuurders en ontwikkelaars worden jaarlijks zo'n vijftien topappartementen voor een 'studentenhuurprijs' ter beschikking gesteld aan de beste afstudeerders van het lopende collegejaar. Naast het creëren van een goed woonmilieu probeert Student City ook goede mogelijkheden voor vrijetijdsbestedingen aan te bieden door bijvoorbeeld veel grote evenementen (speciaal voor studenten/jongeren) te organiseren.



Communicatievormen

De voornaamste middelen en activiteiten die bij het project ingezet worden zijn (OBR, 2008):

- Website www.rotterdamstudentcity.com: dit is een virtueel startpunt voor student of starter die in Rotterdam een studie, werk of woonruimte zoekt. Er wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe en aangepaste website;
- Studentambassadeurs: voor de persoonlijke en meer directe benadering van studenten zijn er een twintigtal studentambassadeurs. Dit zijn studenten die mede vanuit hun eigen ervaring en kennis anderen informeren over studeren, wonen, werken en recreëren in Rotterdam. De ambassadeurs worden ingezet op evenementen, open dagen en andere plaatsen waar veel studenten samen komen; en

- Z-Card: deze compacte informatiedrager biedt studenten basisinformatie over Rotterdam op het gebied van studie, wonen, werken en vrije tijd. Deze mini-brochure wordt verspreid aan alle nieuwe Rotterdamse studenten en op evenementen en open dagen van onderwijsinstellingen.

Rotterdam is op zich goed in het trekken van studenten. Er zijn namelijk zeer veel mensen die in Rotterdam studeren. Alleen trekken vaak veel studenten weg uit Rotterdam na hun studie. Daarom ligt bij Student City nu vooral dus de focus op het behouden van studenten.

4.2.3 Overheidscommunicatie met jongeren

Zoals al in de voorgaande paragraaf is beschreven, communiceert het OBR vooral met jongeren via het project Rotterdam Student City. Hierbij is het OBR niet direct de afzender en is vaak voor veel studenten ook niet duidelijk dat het OBR achter sommige projecten zit. Er zijn dan ook bij het OBR geen specifieke communicatiekanalen opgezet speciaal voor jongeren. Uiteraard kunnen jongeren wel contact opnemen met het OBR en informatie verzamelen over de dienst via de website (www.obr.rotterdam.nl) en kunnen ze altijd telefonisch bij het OBR terecht of langsgaan. Het OBR stuurt daarnaast regelmatig een persbericht uit over haar beleid en deze persberichten zijn dan ook te vinden op de website van het OBR.

Het OBR communiceert niet direct met jongeren, maar vooral via bepaalde projecten waar het OBR een van de vele partners is die onderdeel en samenwerkingspartner zijn van het project. Het OBR gebruikt daarbij vooral andere intermediairen die de boodschap overbrengen, en in het geval bij Student City zijn dat vooral onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties enzovoorts.

De totstandkoming van het beleid omtrent Rotterdam Student City heeft voor een groot deel plaatsgevonden in samenwerking met studenten (bron: interview). Zo is er een bijeenkomst belegd met studenten over de toekomst van Rotterdam als studentenstad en hebben er een aantal focusbijeenkomsten plaatsgevonden met studenten en is er met hen vooral gesproken over hoe Rotterdam zich als stad voor studenten moet positioneren. Hier zal in de paragraaf 4.2.5 over de verbeterpunten verder op worden ingegaan. Voor dit project blijkt dus dat er veel beleid tot stand is gekomen in samenspraak met jongeren/studenten. Bij andere projecten van het OBR is dat vele malen minder. Dit project vormt hierin een uitzondering, aldus de respondent.

Het contact met de doelgroep verbeteren gebeurt vooral via de genoemde communicatievormen in de vorige paragraaf (website www.rotterdamstudentcity.nl, via studentenambassadeurs en met behulp van de Z-card). Volgens de respondent is men in de dienst verder niet nadrukkelijk bezig met het bereiken van specifieke groepen (zoals jongeren) via specifieke kanalen.

4.2.4 Knelpunten

Ook hier geldt net zoals bij JOS dat er op gemeentelijk niveau volgens medewerkers van het OBR nauwelijks wordt samengewerkt op het gebied van communicatie met jongeren. Er vinden weinig overleggen plaats binnen de gemeente en binnen de dienst zelf. Wel heeft het OBR duidelijk als een van de doelgroepen studenten en net afgestudeerden die eventueel bijvoorbeeld een onderneming zullen opstarten. Het OBR heeft dus geen knelpunten met betrekking tot de differentiatie met jongeren. De doelgroep jongeren waar zij zich namelijk op richt, is duidelijk.

Het OBR fungeert in veel projecten niet als afzender van de boodschap. Dit laat men meestal aan anderen over (bron: interview). Daarbij worden vooral onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties e.d. bij betrokken en van daaruit wordt ook getracht te communiceren richting de jongeren.

dat het imago van de overheid momenteel slecht is. Wel wil het OBR graag jongeren aanspreken. Het OBR is onder veel jongeren vrij onbekend en ze weten vaak niet wat ze doen. Het OBR is dan ook nog heel erg zoekende hoe dit moet worden aangepakt (bron: interview). Het OBR is er dan ook nog niet goed uit welke communicatiemiddelen er moeten worden ingezet om jongeren te bereiken, hoe dit moet plaatsvinden en welke benadering daarvoor gekozen dient te worden. Er worden daarom nu externe bureaus ingeschakeld die gespecialiseerd zijn in campagnes en communicatie met jongeren.

Het blijkt dat het erg lastig is om de doelgroep te bereiken en ook is er onduidelijkheid over de fasering van de communicatie naar deze doelgroep toe. Jongeren moeten eigenlijk ontvankelijk zijn voor de informatie en het is dan ook vaak lastig om mensen enthousiast te krijgen voor bepaalde onderwerpen die voor hen onbekend zijn (bron: interview).

4.2.5 Verbeterpunten

Het is zeer belangrijk en zelfs essentieel bij goede communicatie dat de doelgroep goed in beeld is gebracht en bekend is (bron:interview). Dit kan verbeterd worden door beter samen te werken met andere organisaties in Rotterdam en meer te overleggen met andere diensten in Rotterdam. Op zo een manier kan het OBR er ook beter achter komen wat er leeft onder jongeren en kan worden achterhaald wat de issues en trends zijn die er leven onder de jongeren in Rotterdam.

Rotterdam Student City richt zich, zoals al eerder is gezegd, vooral op het behouden van studenten voor de stad Rotterdam. Er zou op het gebied van dit project beter moeten worden ingezet op samenwerking met scholen en onderwijsinstellingen (dit gebeurt nu grotendeels al). Zo zou er bijvoorbeeld op de website van de Erasmus Universiteit een link kunnen komen naar de website van Rotterdam Student City. Daardoor wordt de toegankelijkheid van de informatie alleen maar vergroot, omdat zo meer jongeren op de site terecht zullen komen. Het OBR zou hier dan ook meer aandacht aan moeten besteden en daardoor wordt het voor jongeren ook duidelijker wie er communiceert, in dit geval het OBR.

Er hebben focusbijeenkomsten plaatsgevonden en daarin zijn aan jongeren diverse voorbeelden voorgelegd over hoe Rotterdam zich als studentenstad moet positioneren. Hierdoor is de betrokkenheid van de jongeren vergroot. Dit is positief verlopen, volgens de respondent en met het betrekken van jongeren bij de totstandkoming van (begrijpelijk) beleid voor jongeren moet het OBR dan ook absoluut doorgaan. Teksten die bij de totstandkoming van dat beleid worden gerealiseerd kunnen dan ook gelijk getest worden op begrijpelijkheid bij de jongeren

In de focusbijeenkomsten die hebben plaatsgevonden is er voor gekozen om Rotterdam neer te zetten via de zogenaamde ‘uncola’ benadering. Deze benadering gaat voornamelijk over het feit dat Rotterdam geen traditionele studentenstad is, maar wel een leuke stad voor studenten. Als dit op een positieve manier benaderd wordt, betekent dit dat zaken als voorzieningen, het internationale bedrijfsleven en werkgelegenheid voornamelijk belicht worden. Er wordt vooral ingezet op wat Rotterdam te bieden heeft en er wordt ingespeeld op het feit dat men in

Rotterdam als volwassene wordt aangesproken en waar hard wordt gewerkt aan competenties en doelmatigheid. Hier wordt de aankomende jaren dus vooral op ingezet. Zo wordt onder andere de naam van het project Rotterdam Student City veranderd in waarschijnlijk 'studeren in Rotterdam' en wordt de website van het project en de website van het OBR aangepast en verbeterd. De informatievoorziening is nu namelijk onvoldoende (bron: jongerenpanel).

Daarnaast zou er volgens de respondent beter ingezet moeten worden als het om het imago van Rotterdam gaat op de tweede indruk die mensen van Rotterdam hebben. De meeste mensen zijn namelijk op het eerste gezicht niet positief over Rotterdam. Hoe vaker ze er komen, hoe leuker ze het gaan vinden. Daar moet de focus op liggen.

Zoals al is genoemd in de vorige paragraaf zet het OBR en het project Rotterdam Student City externe bureaus in die gespecialiseerd zijn in communicatie met jongeren. Bij het OBR en Student City zijn ze zelf dan ook erg zoekende naar hoe jongeren benaderd moeten worden en hoe met ze gecommuniceerd dient te worden. Vaak worden dan dus externe bureaus ingeschakeld. Echter, er zou eerst ook beter binnen de gemeente, organisatie of andere instellingen in Rotterdam kunnen worden gekeken wat voor expertise er reeds aanwezig is, volgens de respondent.

4.3 Jongerenloket Rotterdam



4.3.1 Missie en werkwijze

Binnen het Jongerenloket zijn er drie afdelingen: Onderwijs, Werk en Sociaal. Je kunt daarom als jongere bij het Jongerenloket met al je vragen op het gebied van onderwijs en werk terecht. Binnen het Jongerenloket wordt samengewerkt tussen de gemeente Rotterdam (dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en het Centrum voor Werk en Inkomen.

Bij het Jongerenloket staat de loopbaan van de jongere centraal. Het Jongerenloket coacht jongeren tussen de 17 en 23 jaar om zo duurzame economische zelfstandigheid en zelfredzaamheid te realiseren. Een startkwalificatie is hiervoor een vereiste. De jongeren krijgen een aanbod op maat. Dit aanbod kan zijn:

- Opleiding: indien geen startkwalificatie gaat de jongere terug naar school;
- Werk: bij startkwalificatie;
- Leerwerkplek: indien geen startkwalificatie, een combinatie van leren en werken; en
- Re-integratietraject of stage: altijd de kortste weg naar economische zelfstandigheid.

Het Jongerenloket vervult een centrale rol in de jongerenketen.

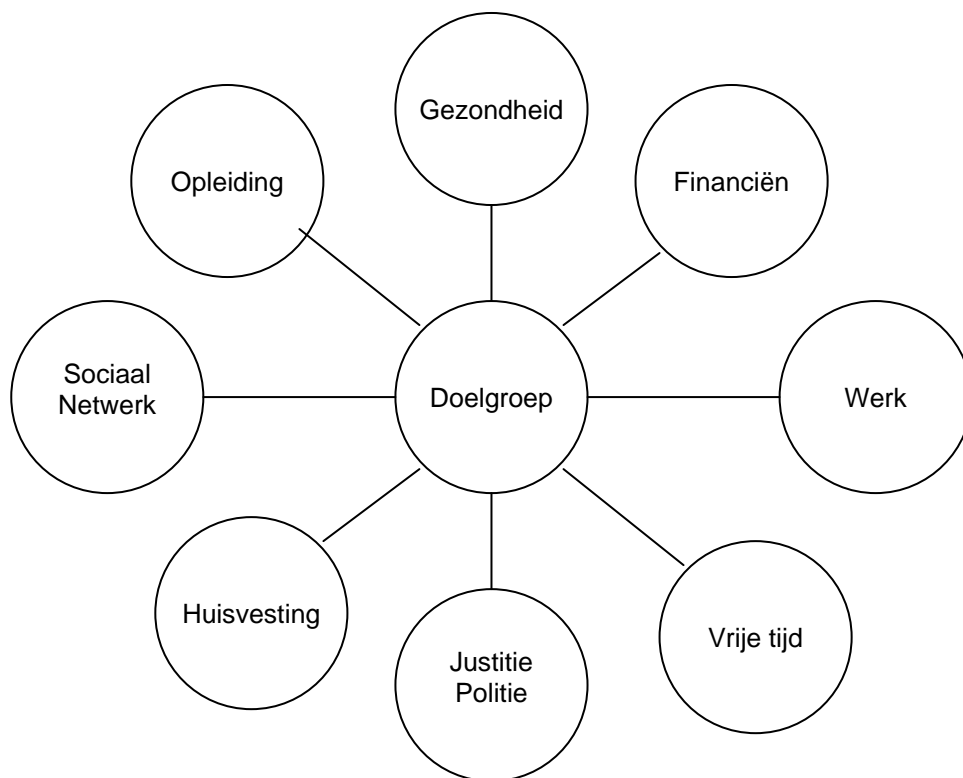
Zoals al eerder gezegd staat de loopbaan van de Rotterdamse jongere centraal. Dit probeert het Jongerenloket te bewerkstelligen door (Jongerenloket Rotterdam, 2009):

- de jongere te coachen en de weg te wijzen op het gebied van scholing, werk en re-integratie;
- vanuit de talenten en mogelijkheden van de jongere werken;
- de jongere alle kansen te geven waar hij niet kan, hulp te bieden, grenzen te stellen en maatregelen te treffen;
- de dienstverlening zo in te richten dat de jongeren vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid zijn toekomst leert op te bouwen;
- de keuzes van jongeren sturen als die geen toekomstperspectief bieden, samen met de jongere een alternatief formuleren, zo nodig met de inzet van een parallelle dienstverlening, zoals schuldsanering, kinderopvang enzovoorts; en
- de jongere gebruik te laten maken van zijn eerder verworven competenties.

Volgens de respondent hanteert men bij het Jongerenloket een outreachende aanpak. Dit houdt in het opsporen en onderzoeken van risicojongeren. Daarnaast probeert men een sluitend aanbod te realiseren. Dit houdt in dat het gaat om bij het Jongerenloket bekende jongeren. Het Jongerenloket kan dit niet alleen en werkt samen met veel andere partners, zoals scholen, andere overheidsdiensten, welzijnsinstellingen enzovoorts. Het Jongerenloket is in dit alles dan ook de samenwerkingspartner.

De situatie van de jongere met betrekking tot wonen, werken en welzijn wordt bekeken aan de hand van de acht leefgebieden van jongeren. Een overzicht hiervan is weergegeven in het figuur hieronder.

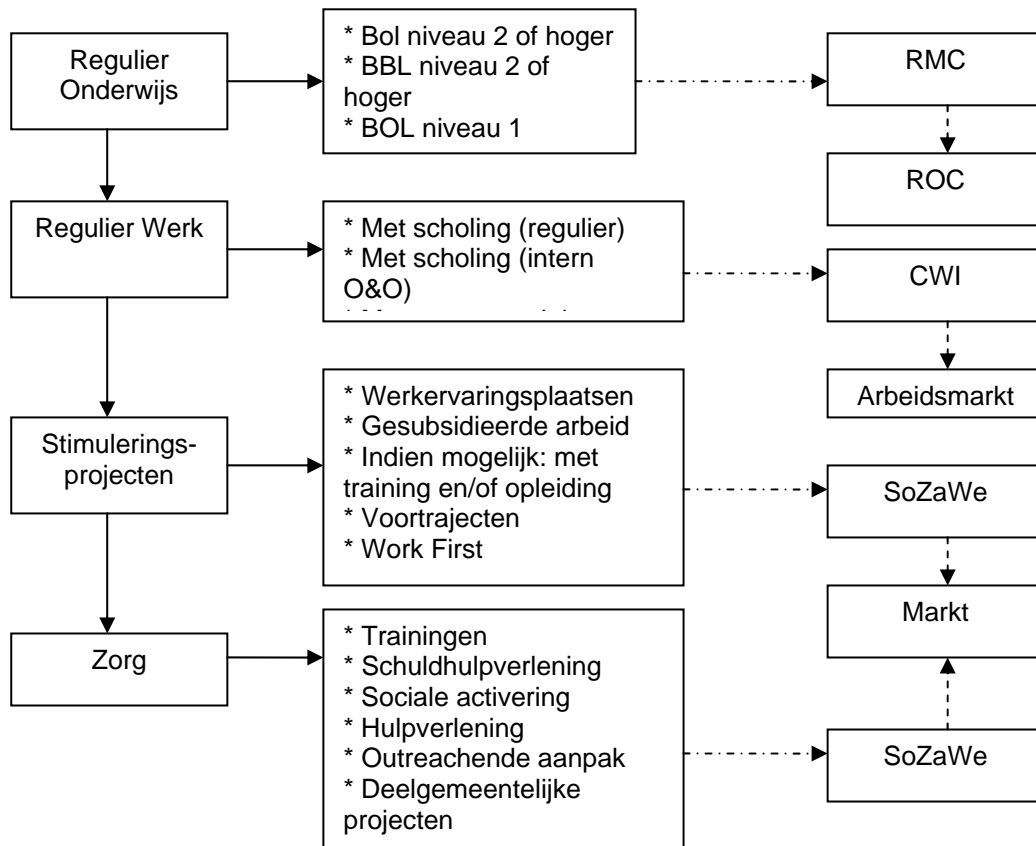
Figuur 3: Acht leefgebieden van jongeren



Belangrijk is dat aan alle acht de leefgebieden, aandacht wordt besteed (bron: interview).

Bij problemen van jongeren gaat het door de jongerenladder heen. Dit houdt in dat bij elk probleem wordt gekeken naar wat voor probleem het is (werk of onderwijs bijvoorbeeld) daarvoor wordt een bepaalde inhoud gekozen om dit op te lossen (meestal een opleiding) en dit wordt uitgevoerd door een bepaalde organisatie (ROC, CWI, SoZaWe enzovoorts). De jongerenladder is in onderstaand figuur weergegeven.

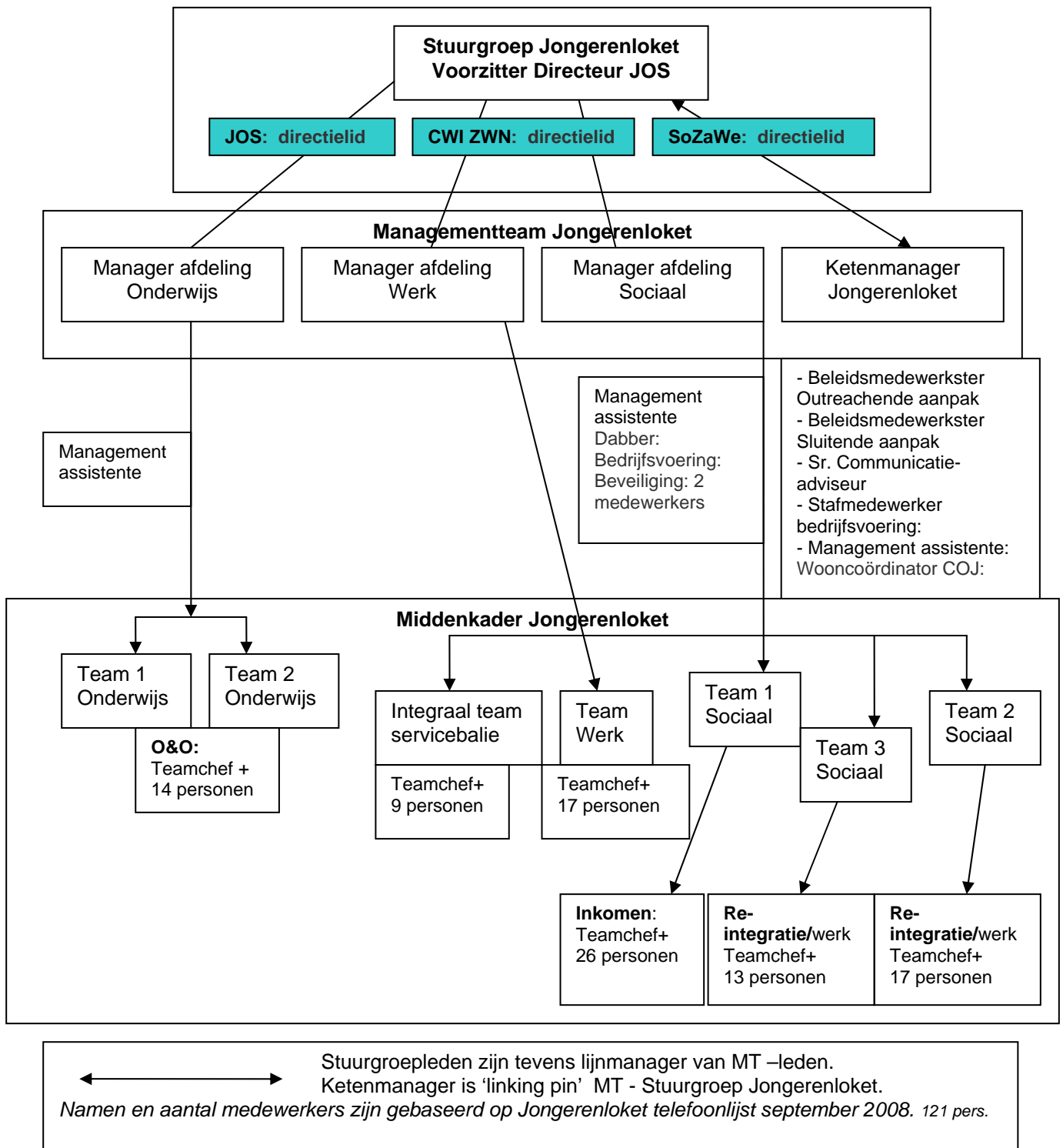
Figuur 4: De Jongerenladder



Bron: Jongerenloket Rotterdam

Het Jongerenloket is een organisatie waarin 121 mensen werkzaam zijn. Een overzicht van de volledige organisatie is te vinden in het figuur op de volgende pagina.

Figuur 5: Organogram van het Jongerenloket



4.3.2 Communicatie

Het Jongerenloket communiceert vooral met jongeren. Er zijn echter geen specifieke projecten waar het Jongerenloket zich mee bezighoudt. Deze organisatie zet zich vooral in om jongeren tussen de 17 en 23 aan een baan of een opleiding te helpen. Jongeren weten vaak niet dat het Jongerenloket bestaat en worden dan ook meestal via iemand anders op het bestaan gewezen (bron: interview). Het Jongerenloket heeft een aantal communicatievormen

die zij gebruiken om mensen, en natuurlijk vooral jongeren, want dat is de doelgroep, te informeren over wat zij doen. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- Website: www.jongerenloketrotterdam.nl;
- What About?: een boekje met informatie over allerlei zaken die jongeren bezig houden;
- WatsGebeurt: een interne uitgave voor alle medewerkers van het Jongerenloket en is ook te vinden in de rekken in de wachtkamer bij het Jongerenloket;
- Folders;
- (Post) kaarten;
- Posters;
- Gadgets/goodies; en
- Deelname aan informatiemarkten.

Daarnaast zet het Jongerenloket zich in voor mond-tot-mond-reclame. Dit houdt in dat andere mensen doorvertellen over wat het Jongerenloket allemaal doet. Daarnaast probeert het Jongerenloket wat aan PR te doen door af en toe de krant proberen te halen. Dit gebeurt echter niet structureel door bijvoorbeeld persberichten versturen. Deze zijn ook niet te vinden op de website.

Het Jongerenloket is een samenwerkingsverband met JOS, het CWI en SoZaWe. Vooral via deze organisaties wordt getracht te communiceren. Bij het Jongerenloket is, in tegenstelling tot de andere twee eerder besproken diensten, zoals de naam zegt, echt een loket/balie aanwezig waar jongeren met hun vragen terecht kunnen. Aan deze balie worden vragen van jongeren beantwoord en wordt een vervolgspraak gemaakt (indien nodig) om de jongere in kwestie verder te helpen. Hier is dus wel sprake van echt direct contact tussen het Jongerenloket en de jongeren.

Bij het Jongerenloket is lang geen communicatieafdeling geweest. Sinds kort is er een communicatiemedewerker in dienst die alles op gaat zetten op communicatiegebied voor het Jongerenloket. Het communicatieaspect van de organisatie is een tijd lang verwaarloosd (bron: interview).

4.3.3 Overheidscommunicatie met jongeren

Er is onder jongeren veel onbekendheid ten aanzien van het Jongerenloket en als men er bekend mee is, heeft het een negatief imago, omdat mensen denken dat men bij het Jongerenloket alleen maar terecht kan met haar problemen, aldus de respondent. Wat ze doen is duidelijk en logisch weergegeven op de website en folders, maar het bekend maken hiervan is wel voor verbetering vatbaar (bron: interview). Op de website is verder weinig informatie te vinden.

Het jongerenloket gaat vaak over onderwerpen die het nieuws niet halen. Volgens de respondent wordt bij het Jongerenloket het vooral belangrijk gevonden dat het lukt om de situatie voor jongeren te verbeteren. Het maakt dan ook niet zoveel uit als het dan niet het nieuws haalt (bron: interview). Als iedereen bij de gemeente maar weet dat het Jongerenloket ontzettend goed werk doet (jongeren helpen met problemen, ze aan een baan helpen, onderdak bieden enzovoorts). Om dit over te brengen worden er echter geen speciale



overheidscampagnes opgestart en wordt vooraf niet besproken met jongeren wat zij van de communicatiemiddelen van het Jongerenloket vinden. Er worden dan ook geen specifieke kanalen gebruikt om jongeren te bereiken.

Het Jongerenloket doet heel veel (zonder dat mensen weten dat het van hen vandaan komt). Bij veel projecten in de stad, de respondent wilde niet zeggen welke, is het Jongerenloket betrokken. Zij regisseren en begeleiden projecten in de stad.

4.3.4 Knelpunten

Ook hier geldt, net zoals bij de twee andere diensten, dat op het gebied van communicatie weinig tot geen overleg plaatsvindt, net zoals bij de andere diensten, over communicatie met jongeren. Dit is ook lastig voor het Jongerenloket, omdat in de organisatie een tijd lang helemaal geen communicatiemedewerker(s) in dienst is (zijn) geweest. Sinds kort is daar wel verandering in gekomen. De doelgroep van het Jongerenloket is duidelijk, namelijk jongeren tussen de 17 en 23 jaar, en daarom is de differentiatie aan jongeren bij deze organisatie niet aan de orde en dus geen knelpunt.

Een groot probleem van het Jongerenloket is, dat het een slecht imago heeft. Vaak is het nu zo dat mensen denken dat men bij het Jongerenloket alleen komt met problemen. Het imago zou in dat opzicht verbeterd moeten worden, want het Jongerenloket heeft ook een adviserende taak/rol. Jongeren worden nu dan ook vaak niet goed bereikt, omdat de gekozen benadering van het Jongerenloket niet aanslaat bij jongeren.

Volgens jongeren communiceert het Jongerenloket niet goed, omdat vaak niet duidelijk is dat het Jongerenloket de afzender is van bepaalde boodschappen, dat het Jongerenloket de verkeerde massamedia inzetten, en de boodschap die wordt overgebracht is vaak erg onduidelijk.

Daarnaast is het af te vragen of communiceren wel een taak van het loket is. Het is vooral een combinatie van overheid en intermediairen (bron: interview). Belangrijk is dat er, volgens de respondent, wordt ingezet op direct contact (indien gewenst).

4.3.5 Verbeterpunten

Er zou meer overleg over overheidscommunicatie met jongeren moeten plaatsvinden met andere communicatiemedewerkers binnen de gemeente Rotterdam, zodat men kan leren van elkaar en waardoor men van elkaars expertise gebruik kan maken. Eventueel zouden er ook externe bureaus kunnen worden ingeschakeld om jongeren te bereiken. Dit gebeurt nu namelijk niet en zou het proberen waard kunnen zijn voor het Jongerenloket.

Het zou wenselijk zijn als er meerdere mensen zich binnen het Jongerenloket over de communicatie zouden ontfermen en dit ook doen in samenspraak met de jongeren zelf waardoor de issues en trends die er onder jongeren leven zichtbaar wordt en er zo dus ook meer duidelijkheid ontstaat over wat er onder jongeren leeft.

Het imago van het Jongerenloket is nu niet goed en dit zou verbeterd moeten worden. Zo is er al eerder opgemerkt dat er lang geen



communicatiemedewerkers in dienst zijn geweest. Communicatie moet weer een vanzelfsprekendheid worden bij de medewerkers van het Jongerenloket.

Daarnaast zou de website van het Jongerenloket grondig gerenoveerd moeten worden en moet er meer aandacht komen voor digitale communicatie. Hier liggen dan ook zeker kansen. De toegankelijkheid en openbaarheid van de informatie zou verbeterd moeten worden en het beleid zou beter gepresenteerd moeten worden. Dit zou ook in samenspraak met jongeren plaats moeten vinden (bron: interview). Hierdoor wordt de betrokkenheid onder jongeren vergroot en kan ook gelijk gekeken worden of het beleid dat tot stand komt ook begrijpelijk is voor jongeren. Dit gebeurt nu namelijk niet, en is absoluut wenselijk.

Bij het jongerenwerk en ook het werk van het Jongerenloket valt en staat alles met samenwerking. Dit is zeer belangrijk. Hierdoor kunnen bepaalde zaken goed georganiseerd en gerealiseerd worden. Het jongerenloket heeft namelijk een gigantisch netwerk en daar willen veel mensen en organisaties, zoals welzijnsorganisaties en maatschappelijke organisaties, bij aansluiten. Het is echter lastig om dit te communiceren (bron: interview).

4.4 Vergelijking diensten

De drie verschillende diensten zijn in de vorige paragrafen uitgebreid aan bod gekomen. Deze worden in onderstaande tabel(len) kort weergegeven om zo een overzichtelijker beeld te krijgen over de onderlinge verschillen in de communicatie met jongeren door de verschillende diensten. Daarna wordt beschreven wat de belangrijkste overeenkomsten verschillen zijn tussen de drie vergeleken diensten.

Tabel 3: vergelijking diensten

JOS

Communicatielijnen	Functie	Vorm	Aanpak	Knelpunten	Verbeterpunten
intermediairen zoals:	- toelichten en openbaar maken beleid	- overheidsvoorlichting	- geen specifieke kanalen	- weinig onderlinge samenwerking	- meer overleggen tussen (communicatie)medewerkers onderling
- scholen	- campagnes	- website		- “de jongere” bestaat niet (differentiatie)	- externe bureaus gebruiken (indien kennis niet aanwezig is)
- welzijnsorganisaties	- samen met jongeren totstandkoming beleid	- brochures		- onduidelijkheid over wie er communiceert	- jongeren in toekomst betrekken bij totstandkoming beleid en monitoren issues en trends onder jongeren
- pers		- folders		- is er wel behoefte aan (richting)?	- niet de illusie hebben om met iedereen te kunnen communiceren en als gemeente communiceren als één merk
		- jongerenpanels		- onduidelijkheid over fasering communicatie	- website aantrekkelijker maken voor jongeren / meer aandacht voor digitale communicatie
				- te veel splinter-activiteiten	- meer en duidelijkere informatie verstrekken en beter presenteren
				- inzet massamedia niet goed georganiseerd	- kansen op het gebied van digitale communicatie
				- dienst is erg zoekende	- ambassadeurs en rolmodellen inzetten bij campagnes
				- weinig bekendheid dienst	
				- niet goed nagedacht over websites	

OBR

Communicatielijnen	Functie	Vorm	Aanpak	Knelpunten	Verbeterpunten
<p>intermediairs zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hogescholen/uni-versiteit - woningbouwcorporaties - pers 	<ul style="list-style-type: none"> - toelichten en openbaar maken beleid - campagnes - in samenwerking met studenten totstandkoming beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - overheidsvoorlichting - website - studenten-ambassadeurs - z-card 	<ul style="list-style-type: none"> - geen specifieke kanalen 	<ul style="list-style-type: none"> - weinig onderlinge samenwerking - geen knelpunten met betrekking tot differentiatie jongeren - dienst is (vaak) niet de afzender rechtstreeks naar jongeren toe - imago overheid slecht - dienst is erg zoekende in keuze communicatiemiddelen en benadering doelgroep - doelgroep bereiken erg lastig - onduidelijkheid over fasering van de communicatie 	<ul style="list-style-type: none"> - meer overleggen tussen (communicatie)medewerkers onderling - doelgroep goed in beeld brengen door goed monitoren van trends en issues - meer met scholen/universiteiten samenwerken waardoor toegankelijkheid informatie wordt vergroot en meer duidelijkheid ontstaat over wie er communiceert - doorgaan met jongeren betrekken in totstandkoming beleid en testen op begrijpelijkheid - 'uncola benadering - informatievoorzieningen verbeteren - bij imagoverbetering inzetten op de tweede indruk van Rotterdam - externe bureaus gebruiken (indien kennis niet aanwezig is)

Jongerenloket Rotterdam

Communicatielijnen	Functie	Vorm	Aanpak	Knelpunten	Verbeterpunten
<ul style="list-style-type: none"> - via intermediairs - direct contact aan de balie - pers wordt zelden gebruikt 	<ul style="list-style-type: none"> - toelichten en openbaar maken beleid - campagnes 	<ul style="list-style-type: none"> - gedragsverandering nastreven - overheidsvoorlichting - website - folders/brochures/kaarten - posters - goodies/gadgets - deelname aan informatiemarkten 	<ul style="list-style-type: none"> - geen specifieke kanalen 	<ul style="list-style-type: none"> - weinig onderling overleg - lang geen communicatie-afdeling aanwezig geweest - geen knelpunten met betrekking tot differentiatie jongeren - slecht imago - jongeren worden niet goed bereikt, want de benadering is niet goed - communicatie met jongeren vanuit dienst verloopt niet goed: <ul style="list-style-type: none"> * onduidelijke afzender * verkeerde inzet massamedia * onduidelijke boodschap * benadering niet goed - is het wel een taak van de overheid om te communiceren met jongeren? Dilemma over afzenderschap 	<ul style="list-style-type: none"> - meer overleg tussen communicatiemedewerkers onderling binnen de gemeente + eventuele inzet van externe bureaus - in samenspraak met jongeren campagnes voor jongeren tot stand laten komen en testen op begrijpelijkheid + monitoren trends en issues onder jongeren - imago proberen te verbeteren en verduidelijken wie er communiceert - meer aandacht voor communicatie in de organisatie en communicatie moet weer een vanzelfsprekendheid worden in de organisatie - website grondig renoveren en aantrekkelijker maken voor jongeren zodat informatiebehoefte beter wordt gedekt - kansen en mogelijkheden op het gebied van digitale communicatie - goede samenwerking realiseren + netwerk gebruiken

Uit de op de vorige pagina's weergegeven tabellen blijkt dat er een aantal overeenkomsten en verschillen zijn tussen de drie diensten. Deze worden in de volgende twee paragrafen beschreven.

4.4.1 Overeenkomsten

De communicatielijnen verlopen bij zowel JOS als bij het OBR op dezelfde wijze. In beide gevallen wordt er vaak via (verschillende instellingen als) intermediairs gecommuniceerd. Dit geldt ook voor het Jongerenloket. Daarnaast gebruiken JOS en het OBR ook regelmatig de pers als intermediair om te communiceren.

Bij alle drie de diensten is de functie van de overheidscommunicatie het toelichten en openbaar maken van beleid. Dit gebeurt met behulp van campagnes. Daarnaast doet het OBR (met het project Rotterdam Student City) en ook JOS (via Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009) aan de totstandkoming van beleid in samenspraak met jongeren.

Alle drie de diensten gebruiken vormen van communicatie om te communiceren met jongeren. Alle diensten doen aan overheidsvoorlichting, beschikken over een website en hebben talloze brochures, folders en folders. Een vorm van communicatie als public relations, waarbij wordt ingezet op het stelselmatig bevorderen van wederzijds begrip tussen een organisatie en haar publieksgroepen (Galjaar, 1989) wordt zelden gebruikt.

Wat betreft de aanpak wordt er door alle drie de diensten geen specifieke aanpak (narrowcasting) gehanteerd waarbij specifieke doelgroepen (in dit geval jongeren) via specifieke kanalen worden bereikt (Goubin, 2004).

Als er gekeken wordt naar de knelpunten in de overheidscommunicatie van de drie diensten zijn er duidelijk een aantal overeenkomsten op te merken. Op het gebied van de complexiteit in de organisatie blijkt dat bij alle drie de diensten wordt er gewezen op het feit dat er weinig onderlinge samenwerking is tussen de diensten binnen de gemeente Rotterdam. De kwaliteit van de interne communicatie laat binnen deze dienst te wensen over (De Rynck, 1999). Ook vragen de respondenten zich af of er überhaupt behoefte is en een taak is van de dienst om te communiceren met jongeren. Alle diensten hebben daarnaast moeite om de doelgroep te bereiken, want er is sprake van een grote differentiatie aan jongeren. Voor de ene dienst is de doelgroep wel duidelijker dan bij de andere dienst. Bij alle diensten wordt er door de respondenten aangegeven dat weinig mensen bekend zijn met de dienst en dat de dienst in alle gevallen een slecht imago heeft. Er wordt volgens respondenten niet goed nagedacht over de totstandkoming van de websites van de diensten. Er zijn dan ook een aantal dilemma's die optreden bij alle diensten. Zo treedt er een dilemma op waarin men zich afvraagt wie de afzender moet zijn van de boodschap die er door de overheid wordt uitgedragen. De organisatie maakt een afweging in hoeverre zij het wenselijk acht om zelf als afzender op te treden (Jumelet & Wassenaar, 2004: 162). Daarnaast is het bij de diensten lastig om te bepalen welke benadering en inzet van communicatiemiddelen er gekozen dienen te worden om met jongeren te communiceren. Ook is de fasering van de communicatie moeilijk in te schatten.

Er zijn een aantal problemen en knelpunten die optreden in de communicatie met jongeren door de diensten. Er zijn dan ook een aantal verbeterpunten te noemen die er voor zouden kunnen zorgen dat de knelpunten in de toekomst verholpen zouden kunnen worden. Het is van groot belang dat er meer overleggen plaatsvinden tussen (communicatie)medewerkers binnen de gehele gemeente Rotterdam.

Het is voor alle diensten belangrijk dat de doelgroep goed in beeld wordt gebracht en dat men niet de illusie moet hebben om met iedereen te kunnen communiceren. Hierbij speelt van belang dat alle organisaties zich meer bezig dienen te houden met het monitoren van issues en trends onder jongeren zodat ze weten wat er onder deze doelgroep leeft. Ook is het bij alle diensten essentieel dat jongeren beter betrokken worden bij de totstandkoming van beleid en het testen van overheids campagnes. De betrokkenheid dient vergroot te worden (Vos, 2006). Daarnaast moeten bij alle diensten de informatievoorzieningen (zoals de website) verbeterd worden zodat er een volledige dekking van de informatiebehoefte ontstaat (Slangen & Mateusen, 2004: 163-164). Op het gebied van digitale communicatie liggen hier zeker kansen en mogelijkheden. Er zouden daarnaast externe bureaus moeten worden ingeschakeld, indien de expertise binnen de gemeente Rotterdam en de dienst niet aanwezig is. Een belangrijk ander verbeterpunt voor alle drie de diensten zijn dat er meer aandacht besteed dient te worden aan de taalbeheersing van het beleid en campagnes gericht op jongeren. Hendrickx (2003) benadrukt dit ook en stelt dat het belangrijk is dat er aandacht wordt besteed aan het begrijpelijk maken van overheidsteksten voor de burgers.

4.4.2 *Verschillen*

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven zijn er veel overeenkomsten tussen de diensten. Er zijn echter ook een aantal belangrijke verschillen. Deze verschillen worden in deze paragraaf beschreven.

In tegenstelling tot de diensten JOS en het OBR verlopen de communicatielijnen bij het Jongerenloket vooral via direct contact met jongeren aan het loket. Daarnaast wordt bij het Jongerenloket de pers zelden als intermediair gehanteerd. Het Jongerenloket heeft als de enige dienst de beschikking over klassieke kanalen zoals het bezoek aan het loket en direct contact met jongeren. Hier is sprake van een interactief tweerichtingsverkeer tussen overheid en politiek (Goubin, 2004).

Bij het Jongerenloket doet men niet aan de totstandkoming van beleid en overheids campagnes in samenwerking met jongeren. Dit gebeurt wel bij JOS (via de jongerenpanels voor Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009) en het OBR (door middel van de bijeenkomsten met studenten die hebben plaatsgevonden).

Het gebruik van communicatievormen is bij de diensten overeenkomstig, maar ook zeker verschillend. Zo onderscheidt JOS zich door het gebruik van jongerenpanels waarbij jongeren om hun mening wordt gevraagd en waar ook daadwerkelijk wat mee gedaan wordt. Daarnaast onderscheidt het OBR zich door het inzetten van studentenambassadeurs en de Z-card en wordt er door het Jongerenloket deelgenomen aan informatiemarkten en zijn er speciale gadgets geproduceerd om het Jongerenloket te promoten. Ook probeert het Jongerenloket in tegenstelling tot de andere twee diensten echt een gedragsverandering bij jongeren te bewerkstelligen.

De knelpunten bij de drie diensten zijn veel voorkomende en vaak genoemde knelpunten bij de overheidscommunicatie met jongeren. Echter, bij JOS worden er veel splinteractiviteiten georganiseerd waarbij een kleine groep wordt bereikt. Daarnaast wordt er niet goed nagedacht over de totstandkoming van de websites en is de inzet van de massamedia niet goed georganiseerd, aldus de respondent. Ook wordt bij JOS benadrukt dat volgens hen “de jongere” niet bestaat, omdat jongeren onderling heel erg van elkaar verschillen en daarom moeilijk te bereiken zijn. Het OBR is daarnaast heel erg zoekende op het gebied van hoe jongeren bereikt moeten worden. Daarbij vragen zij zich af hoe er gecommuniceerd dient te

worden, welke benadering er gekozen dient te worden, en welke media daarbij gebruikt dienen te worden. Als belangrijk knelpunt bij het Jongerenloket wordt het feit genoemd dat er lang helemaal geen communicatieafdeling is geweest bij deze dienst. Ook blijkt dat campagnes vanuit het Jongerenloket voor jongeren niet duidelijk zijn en dat de inzet van de massamedia verkeerd is.

Qua verbeterpunten zijn er ook een aantal verschillen te benoemen ten aanzien van de drie diensten. Zo is het bij zowel JOS als het Jongerenloket noodzakelijk dat websites grondig gerenoveerd worden. Bij JOS wordt daarnaast gewezen op het gebruik van ambassadeurs en rolmodellen die ingezet kunnen worden bij campagnes. Bij het OBR wordt er heel duidelijk voor een bepaalde benadering gekozen bij het project Rotterdam Student City waarbij gekozen wordt voor de zogenaamde 'uncola' benadering. Ook zou het OBR de samenwerking met scholen en universiteiten moeten verbeteren. Voor het Jongerenloket is het belangrijk dat er een goede samenwerking wordt gerealiseerd tussen de betrokken diensten en organisaties binnen de gemeente Rotterdam en dat het netwerk van het Jongerenloket meer gebruikt wordt. Daarnaast is het essentieel dat in tegenstelling tot het verleden er meer aandacht komt voor de communicatie binnen de organisatie. Slangen & Mateusen (2004: 158-159) benadrukken dit ook en zeggen dat van communicatie een vanzelfsprekendheid gemaakt dient te worden binnen de organisatie.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Beantwoording deelvragen en hoofdvraag

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Op welke punten zou de overheidscommunicatie met jongeren bij de diensten Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR) en het Jongerenloket van de gemeente Rotterdam verbeterd kunnen worden?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden worden eerst de deelvragen afzonderlijk beantwoord.

Welke vormen van overheidscommunicatie zijn er en op welke wijze verloopt overheidscommunicatie zo optimaal mogelijk?

Er zijn verschillende vormen van en opvattingen over overheidscommunicatie (zie hoofdstuk 2). De verschillende vormen die Goubin (2004) onderscheidt en die van belang zijn voor het onderzoek, namelijk de verbetering van overheidscommunicatie met jongeren, zijn overheidsvoorlichting, (sociale) marketing, public relations en reclame.

Om de hierboven genoemde verschillende vormen zoveel mogelijk tot haar recht te zien komen zijn er enkele auteurs die hebben gepubliceerd over hoe overheidscommunicatie zo optimaal mogelijk verloopt. Zo zijn er een aantal voorwaarden voor een communicatieve overheid (Gomis, 1999: 40-42) namelijk het bewerkstelligen van een verdere integratie tussen communicatie, organisatie en beleid en het realiseren van een open, transparante en interactieve organisatiecultuur. Daarnaast wordt als voorwaarde genoemd het ontwikkelen van een visie op de dubbele betekenis van de 'toegankelijke overheid' en een samenhangende visie op thema's en issues (Gomis, 1999). Ook noemt Gomis als voorwaarde dat het belangrijk is dat er een monitoring van issues en trends plaatsvindt, dat netwerken in kaart worden gebracht en dat er aan relatiebeheer wordt gedaan.

Naast de hierboven genoemde punten noemen Slangen & Mateusen (2004: 157-166) nog een aantal punten ter verbetering voor de overheidscommunicatie. Zo moet volgens hen van communicatie een vanzelfsprekendheid worden gemaakt, is informatie een plicht van de overheid en een recht van de burgers, moet duidelijk worden gemaakt wie communiceert, moet de communicatie gedecentraliseerd worden, is een volledige dekking van de informatiebehoefte noodzakelijk en moet goed worden gekeken naar een nieuwe benadering van middelen voor overheidscommunicatie.

Daarnaast noemt Vos (2006) dat het belangrijk is dat de betrokkenheid van burgers wordt vergroot, het vertrouwen in de overheid toeneemt, dat de transparantie van overheidsbeleid en overheidsactiviteiten wordt verbeterd en hebben communicatie-experts kennis nodig over doelgroepen en de politieke omgeving. Ook noemt Vos (2008) een aantal uitdagingen op het gebied van overheidscommunicatie voor de gemeente namelijk dat er gewerkt moet worden aan burgerparticipatie, er meer aandacht moet komen voor digitale communicatie en dat de communicatie duidelijker moet zijn.

Daarnaast noemt Pröpper (1999) de vijftien gulden regels voor de communicatie van de overheid en stelt Hendrickx (2003) dat het belangrijk is dat er aandacht wordt besteed aan het begrijpelijk maken van overheidsteksten voor de burgers.

Wat doen de diensten JOS, het OBR en het Jongerenloket aan overheidscommunicatie met jongeren?

Alle drie de diensten hebben een duidelijke link met jongeren. Het beleid dat er tot stand komt is bedoeld voor jongeren of dat de organisatie doet is activiteiten organiseren en hulp bieden aan jongeren.

JOS is eigenlijk als dienst degene die het minst doet aan overheidscommunicatie met jongeren (als de jongerenpanels buiten beschouwing worden gelaten). Het wordt door veel medewerkers van JOS ook niet als taak gezien om als JOS met jongeren direct te communiceren. Dit wordt aan intermediairs overgelaten. Wel heeft JOS een aantal specifieke projecten gericht op jongeren zoals de Dag van de Leerplicht en Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009. Echter, voor veel jongeren is het niet duidelijk dat JOS hier een grote rol in speelt. JOS heeft uiteraard wel een website en allerlei folders en brochures die voor iedereen toegankelijk en beschikbaar zijn, maar verder zijn er geen specifieke kanalen opgezet om contact met jongeren te onderhouden. Er zijn echter wel jongerenpanels opgezet door medewerkers van JOS voor het Jongerenjaar. Dit is echter niet specifiek een activiteit die door JOS is geïnitieerd en waarbij echt duidelijk JOS de stuwende kracht is.

Het OBR doet, net zoals JOS, niet veel aan overheidscommunicatie met jongeren. Alleen via het project Rotterdam Student City, waarin het OBR een van de vele partijen is die aan dit project meewerken, doet het OBR wat op dit gebied. Dit doet men aan de hand van een speciale website gericht op jongeren/studenten, een z-card en het inzetten van studentenambassadeurs. Daarnaast zijn er wat communicatiemiddelen zoals de algemene website van het OBR en een aantal overheidscampagnes waaraan het OBR ook deel van uitmaakt, maar waarbij het voor de ontvanger vaak niet duidelijk is dat het OBR de afzender is.

Het Jongerenloket is wel een organisatie die direct contact heeft met, en zelfs als doelgroep heeft, jongeren. Jongeren kunnen er langsgaan en hebben dan direct contact met medewerkers van het Jongerenloket. Het Jongerenloket communiceert met jongeren via de website, door middel van brochures, folders en kaarten, posters, goodies/gadgets en het Jongerenloket neemt deel aan informatiemarkten. Daarnaast is het Jongerenloket betrokken bij veel initiatieven in de stad voor jongeren, zonder dat men weet dat het Jongerenloket achter deze initiatieven zit.

Hoe wordt deze overheidscommunicatie ervaren door de diensten en de jongeren in Rotterdam?

Na gesprekken met medewerkers van de verschillende diensten en andere mensen binnen en buiten de gemeente is duidelijk gebleken dat het niet goed gesteld is met de overheidscommunicatie met jongeren. De medewerkers vragen zich vaak af of het überhaupt wel een taak is van de overheid om te communiceren met jongeren. Zij denken vaak dat dit beter aan anderen kan worden overgelaten. Daarnaast hebben veel medewerkers en geïnterviewden het idee dat er weinig expertise is over de communicatie met jongeren binnen de gemeente. Daarom worden er vaak externe bureaus ingehuurd, maar vaak wordt daar niet altijd goed mee omgegaan, aldus de respondenten.

Net zoals bij de communicatiemedewerkers blijkt, uit de discussies tijdens de jongerenpanels die zijn bijgewoond, dat de communicatie met jongeren niet goed is. Toch wordt er door de

panels op het eerste gezicht positief gereageerd op de communicatie met jongeren door de gemeente Rotterdam, omdat ze namelijk in het panel zitten. Volgens een respondent is de communicatie goed, want dat zie je maar weer aan het panel. Echter, bij doorvragen over wat de gemeente nog meer doet blijken de meeste jongeren toch niet al te positief te zijn over de overheidscommunicatie met jongeren in Rotterdam. De jongeren hebben namelijk sterk het idee dat overheidscampagnes bedacht zijn door mensen die niet jong zijn en weinig verstand van jongeren hebben. Dit is terug te zien in de posters e.d. (bron: jongerenpanel) die in het jongerenpanel aan bod zijn gekomen. Zo zijn er voorbeelden van communicatie met jongeren aangedragen in de jongerenpanels (zie bijlage 4) en daaruit bleek dat de posters onder andere niet duidelijk waren, niet aansprekend waren en niet de juiste en goede informatie weergaven. Zo vonden ze bijvoorbeeld de flyer over de Slingermanifestatie in Rotterdam niet aansprekend, beztt het teveel onnodige informatie en is het op het eerste gezicht niet duidelijk wat er mee bedoeld wordt. Respondenten in de jongerenpanels vinden daarnaast dat jongeren te weinig betrokken worden in de totstandkoming van beleid en de uitvoering, is de communicatie niet effectief en zou het allemaal groter aangepakt moeten worden.

Waar zitten er problemen en knelpunten ten aanzien van de overheidscommunicatie met jongeren bij de gemeente Rotterdam?

Zoals al eerder is benadrukt vindt er te weinig overleg plaats tussen (communicatie)medewerkers onderling binnen de gemeente Rotterdam over communicatie met jongeren. Zowel binnen de gemeente Rotterdam is dat het geval als met andere (grote) gemeenten in Nederland (bron: interview). Daarnaast is bij de diensten gebleken dat het erg lastig is om jongeren te bereiken, omdat er binnen de doelgroep jongeren onderling heel erg veel verschillen zijn.

Een ander knelpunt is, dat jongeren niet worden betrokken bij de totstandkoming van beleid en overheidscampagnes die bedacht worden door de gemeente Rotterdam. Ook worden overheidsteksten voor jongeren niet getest op begrijpelijkheid door jongeren terwijl dat zeer wenselijk is (Hendrickx, 2003). Er wordt daarnaast niet goed nagedacht over de websites van de gemeente Rotterdam. Deze zijn niet bepaald uitnodigend voor jongeren om eens te bezoeken. Er is veel kritiek op de websites van de gemeente Rotterdam. Een probleem daaropvolgend is, dat het imago van de overheid slecht is onder jongeren.

Er is daarnaast gebleken dat veel communicatiemedewerkers erg zoekende zijn in hoe te communiceren met jongeren. Daarbij vragen zij zich af of het überhaupt wel een taak van de overheid is om te communiceren met jongeren. Er zijn veel dilemma's die er dan ook optreden in de communicatie bij de medewerkers in Rotterdam. Men weet niet goed welke media moeten worden ingezet, wie de afzender moet zijn van de boodschap die er wordt uitgedragen door een dienst, welke benadering de doelgroep nodig heeft enzovoorts (Jumelet & Wassenaar, 2004: 162-163). De onderzochte diensten zien het dan ook niet als hun taak om direct te communiceren met jongeren en laten dit liever aan anderen over.

Daarnaast wordt er veel op projectbasis gewerkt in de gemeente Rotterdam. Het is misschien goed om op projectbasis te werken, maar het komt de communicatie niet ten goede. Dit zorgt voor eilandvorming (bron: interview). Er worden daarnaast vaak externe bureaus ingeschakeld voor allerlei opdrachten en projecten in Rotterdam, zonder dat daarbij eerst goed wordt gekeken of de expertise binnen de gemeente zelf al aanwezig is, aldus de respondent.

Welke oplossingen worden er genoemd door de diensten JOS, OBR, het jongerenloket en jongeren in Rotterdam om de overheidscommunicatie met jongeren te verbeteren?

Er zouden meer overleggen en samenwerking moeten komen tussen communicatiemedewerkers onderling bij de gemeente Rotterdam op het gebied van communicatie met jongeren. Er moet sowieso meer aandacht komen voor communicatie binnen de gemeente Rotterdam. Daarbij is het belangrijk dat men van elkaar leert en dat er ook bij bijvoorbeeld andere gemeenten gekeken wordt naar hun aanpak in de communicatie met jongeren.

Een andere oplossing om de overheidscommunicatie met jongeren te verbeteren, is het inzetten van ambassadeurs en rolmodellen. Bij vragen aan jongeren wie deze ambassadeurs moeten zijn is het voor hen ook lastig om deze te benoemen.

Het is daarnaast zeer belangrijk om scholen betere te betrekken bij overheidscampagnes. Dit gebeurt nu amper. Bijvoorbeeld aan de hand van het creëren van stageplekken op communicatieafdelingen en andere afdelingen in de gemeente die zich met overheidscampagnes bezighouden zouden studenten communicatie of studenten die een creatieve opleiding volgen ingezet kunnen worden binnen de gemeente. Zo wordt gelijk ook het probleem dat er te weinig stageplekken zijn (deels) aangepakt.

Jongeren moeten daarnaast structureel betrokken worden bij de totstandkoming van beleid en overheidscampagnes. Dit ligt in de lijn met het hierboven reeds genoemde. Scholen kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Ook zouden de jongerenpanels die nu opgezet zijn door de gemeente Rotterdam speciaal voor Rotterdam Jongerenhoofdstad 2009, waarin jongeren om hun mening wordt gevraagd en waarin zij ook meebeslissen over het wel of niet doorgaan van projecten, zeker doorgang moeten vinden. Het is essentieel dat dit ook na 2009 blijft plaatsvinden om zo beter te weten wat er onder jongeren leeft en ze te raadplegen over wat zij van bepaalde onderwerpen vinden en hoe het volgens hen beter zou moeten kunnen op het gebied van zowel het beleid over als de communicatie met jongeren. Dan kan ook meer aandacht besteedt worden aan de begrijpelijkheid van overheidsteksten en overheidscampagnes. Voorbeelden hiervan kunnen worden voorgelegd aan jongeren zodat zij kunnen aangeven in hoeverre zij het begrijpen en wat er aan verbeterd zou moeten worden om het voortaan beter te begrijpen.

Zoals al eerder is benadrukt is de hoofdvraag in dit onderzoek: **Op welke punten zou de overheidscommunicatie met jongeren bij de diensten Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam (OBR) en het Jongerenloket van de gemeente Rotterdam verbeterd kunnen worden?**

Hier is al in de beantwoording van de deelvragen op ingegaan. Wat er daadwerkelijk verbeterd kan worden en waarmee ook gelijk de hoofdvraag wordt beantwoord is te vinden in paragraaf 5.3 waarin aanbevelingen gegeven worden voor in de praktijk.

5.2 Reflectie op de theorie en onderzoek

Uit de theorie is gebleken dat er enorm veel gepubliceerd en geschreven is over overheidscommunicatie. Echter, dit is overheidscommunicatie in het algemeen en niet specifiek op jongeren. Over communicatie met jongeren is in de literatuur erg weinig bekend. In de theorie worden dan ook veel 'open deuren' ingetrapt over hoe de communicatie binnen

de overheid verbeterd zou kunnen worden (Gomis, 1999; Vos, 2006; Pröpper, 1999). Er wordt daarbij weinig aandacht besteed aan de uitvoering, om die verbeteringen ook daadwerkelijk te realiseren. Zo wordt vaak benadrukt in de literatuur dat burgers meer betrokken moeten worden bij het beleid (Vos, 2006). Echter, hoe dit precies georganiseerd moet worden is niet echt duidelijk weergegeven. Verder worden er bepaalde zaken benadrukt zoals dat de overheid haar legitimiteit en geloofwaardigheid moet waarborgen, de openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie bevorderd dient te worden, maar er wordt niet goed ingegaan op hoe dit georganiseerd dient te worden, laat staan gericht op jongeren (Gomis, 1999). Daarnaast worden er in de theorie verbeteringen genoemd ten aanzien van overheidscommunicatie. Hierbij worden vaak punten genoemd als dat van communicatie een vanzelfsprekendheid moet worden gemaakt, dat duidelijk moet worden gemaakt wie er communiceert, dat de informatiebehoefte volledig gedekt moet worden en dat er een nieuwe benadering van communicatiemiddelen op zijn plaats is (Slangen & Mateusen, 2004: 165-166). Echter, hoe dit gerealiseerd moet worden, wordt in de theorie (vaak) niet (goed) beschreven. Het is lastig om daar een goed antwoord op te geven.

In de theorie wordt ook uitgebreid ingegaan op de verschillende vormen van overheidscommunicatie (Goubin, 2004; Galjaard, 1989). Echter veel van deze vormen worden in de praktijk niet toegepast en dit geldt ook bij de communicatie met jongeren. Daarbij wordt alleen (overheids)voorlichting en public relations ingezet.

Daarnaast wordt in de theorie onder andere benadrukt dat de communicatie zoveel mogelijk gedecentraliseerd moet worden (Slangen & Mateusen, 2004: 162-163). Echter, na onderzoek blijkt dat de diensten JOS en het OBR amper direct communiceren met burgers en met jongeren. Communicatiemedewerkers binnen en buiten gemeenten opperen daarom juist dat de gemeente als één merk moet communiceren. Dit is in strijd met de aanbevelingen in de theorie.

5.3 Aanbevelingen voor de praktijk

Na gesprekken met communicatiemedewerkers binnen en buiten de gemeente Rotterdam, met personen met expertise over communicatie met jongeren, discussies tijdens de jongerenpanels en het bestuderen van documenten blijkt dat het niet goed gesteld is met de communicatie van de drie diensten gericht op jongeren. Daar zijn alle respondenten het unaniem over eens. Zoals het nu gaat, gaat het niet goed. Er zijn daarom een aantal aanbevelingen te geven over de communicatie met jongeren door de gemeente Rotterdam.

Zoals al meerdere malen is geconstateerd is er nauwelijks samenwerking tussen communicatieafdelingen binnen en buiten de gemeente Rotterdam. Het zou daarom een idee kunnen zijn om maandelijks met alle communicatiemedewerkers die te maken hebben met jongeren om de tafel te zitten en regelmatig intergemeentelijke overleggen te laten plaatsvinden tussen de communicatieafdelingen van andere (grote) gemeenten die zich specifiek bezighouden met de communicatie met jongeren. Op deze manier kan men met elkaar van gedachten wisselen over elkaars aanpak en kan men van elkaar leren op dit gebied.

Een initiatief als jongerenpanels werkt goed. Hier moet vooral mee door worden gegaan. Er moet een structurele plek komen binnen de gemeente om zowel de mening te vragen van jongeren over bepaald beleid en overheids campagnes en het testen van de begrijpelijkheid van overheidsteksten voor jongeren. Belangrijk is verder dat als er om een mening of oordeel van een bepaalde groep mensen wordt gevraagd, er ook daadwerkelijk wat mee gedaan wordt.

Anders heeft het geen zin. Interactiviteit met burgers moet daarom dus alleen gecreëerd worden als het ook echt een functie en nut heeft.

De gemeente zou daarnaast meer de zogenaamde Two Step Flow-methode moeten toepassen (bron: interview). Dit houdt in dat men in gesprek zou moeten gaan met een hele geïnteresseerde groep over een bepaald onderwerp. Deze geïnteresseerden kunnen dan deze boodschap weer verder brengen naar andere mensen waardoor het bereik van het beleid waarover de geïnteresseerden zijn geïnformeerd groter wordt.

In de theorie wordt gesproken over het feit dat communicatie beter zou kunnen verlopen als netwerken beter in kaart worden gebracht en dat er aan relatiebeheer wordt gedaan (Gomis, 2004: 40-42). Er moet worden samengewerkt en contact onderhouden worden met jongeren en organisaties die zich richten op jongeren. Dit gebeurt momenteel in Rotterdam niet en zou wel moeten plaatsvinden in de toekomst. Hierdoor kan de gemeente snel inhaken op ontwikkelingen die er spelen, zonder dat daar al te veel kosten aan verbonden zijn. De gemeente kan daardoor aanhaken op bestaande initiatieven wat ook zeer handig is.

Daarnaast is het wat het bereiken van, en communiceren met, jongeren betreft niet erg om veel manieren van communiceren uit te proberen. Het is namelijk belangrijk om een band op te bouwen met jongeren. Als iets dan niet werkt kan het veranderd worden of kan er helemaal mee gestopt worden. Hierbij is het uiteraard wel belangrijk dat de kosten die hiermee gepaard gaan in ogenschouw worden genomen.

Het zou daarnaast niet verkeerd zijn als er meer budget beschikbaar wordt gesteld voor marketing en communicatie met jongeren. Er gaat nu teveel geld naar adviezen en overleggen waar uiteindelijk niks of niet veel mee gedaan wordt. Dit geld moet en kan beter besteed worden.

Verder is het heel erg moeilijk om te definiëren wat een jongere is. Er is namelijk heel veel diversiteit bij jongeren onderling. De gemeente moet daarom flexibiliteit in de communicatie aanbrenge, omdat er veel verschillende soorten jongeren zijn en omdat jongeren heel trendgevoelig zijn.

Ten slotte is het ook belangrijk dat jongeren de mogelijkheden krijgen om bepaalde zaken zelf te organiseren door ze te faciliteren en dan aan de gang te laten gaan. Het is vooral belangrijk hierin dat jongeren ook weten dat deze mogelijkheden er zijn. Hier moet dan ook ruchtbaarheid en bekendheid aan worden gegeven.

Zoals al meerdere malen is benadrukt gaat er veel (nog) niet goed in de communicatie met jongeren bij de gemeente Rotterdam. De gemeente is nog erg zoekende in haar aanpak. Het is erg lastig om als gemeente jongeren goed te bereiken met het beleid en de campagnes die men voor haar bedenkt. Wel zijn nu een aantal concrete aanbevelingen gedaan waar de gemeente Rotterdam zeker iets aan kan hebben en hopelijk kan gaan toepassen in de toekomst.

6 Literatuurlijst

Literatuur

- Actieprogramma Overheidscommunicatie 2002-2006. Nr. 02. 430248. RVD/Voorlichtingsraad. 08-05-2002.
- Arnold, D.S. (1993). *Government communication: Who's responsible?* Public Administration Review. Jul/Aug; 53, 4; ABI/INFORM Global.
- Boschma, J & I. Groen (2006). *Generatie Einstein: slimmer, snelle en socialer: communiceren met jongeren van de 21^e eeuw*. Tweede druk. Pearson Education Benelux. ISBN-13 9789043010948.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal. (2001). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Commissie-Wallage – *Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*. In dienst van de democratie. Groningen, 27-08-2001.
- COMM Collection – Nr. 8. Gids voor de federale communicatoren. Visie en opdrachten externe communicatie.
- COMM Collection – Nr. 12. Gids voor federale communicatoren. Het communicatieplan van een project opstellen.
- Coninckx, D. (red.) (2004) - *Overheidscommunicatie in België – Een overzicht*. Antwerpen – Apeldoorn, Garant.
- Daemen, H.H.F.M. & J.J.A. Thomassen. (1998, 6^e druk). Afstand tussen burgers en overheid. In: A. Hoogerwerf & M. Herweijer. (red.). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn.
- Deelplan Jongeren (2008). *Marketingcommunicatieplan Rotterdam European Youth Capital 2009*.
- Derksen, W. & L. Schaap. (2004). *Lokaal Bestuur*. Vierde druk. Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage.
- Eberg, J. (2004) – Van verwantschap naar verbondenheid: overheidscommunicatie en bestuurskunde. Cahier 36, Faculteit Communicatie en Journalistiek, Hogeschool van Utrecht
- Economic Development Board Rotterdam (EDBR), dS+V Gemeente Rotterdam en OBR Gemeente Rotterdam (2006). *Student City. Visie 2006-2009*. CONCEPT 31 januari 2006.
- Edwards, A. (2005). De democratische potentie van internet: democratische intermediairen online. In: M. Lips, V. Bekkers & A. Zuurmond. (red.). ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen van de overheid. Lemma. Utrecht. [pp. 479-507].
- Gemeente Rotterdam (2008). Begroting 2008.
- Gomis, A. (1999) – *Interactief beleid: Nieuwe impulsen voor communicatie. Een debat. Deelnemers aan het debat: Ruud Koole, Willem Lageweg, Igno Pröpper, Bart Singeling*. Alphen aan den Rijn, Samson.
- Galjaard, J.M. (1989) – *Methodisch communiceren voor overheids- en non-profitinstellingen*. 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B,V.
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, oktober 2005.
- Goubin, E. (2004). Overheidscommunicatie en (massa)media: de juiste mediamix als succesfactor voor effectieve communicatie. In: D. Coninckx (Red.). *Overheidscommunicatie in België – Een overzicht*. Antwerpen – Apeldoorn, Garant. [pp. 61-74].

- Hoogstad, M. 'Angstig stil' rond Jongerenjaar. NRC Handelsblad, 11 juli 2008.
- Jumelet, L. & I. Wassenaar (2003). *Overheidscommunicatie: de theorie in de praktijk*. Utrecht/Zutphen, Thieme Meulenhoff.
- Katus, J. (2000). Overheidscommunicatie in Nederland. In: D. Coninckx (Red.). *Overheidscommunicatie in België – Een overzicht*. Antwerpen – Apeldoorn, Garant. [pp. 229-240].
- Kickert, W.J.M. (2002). Verhalen van verandering. Sociale reconstructie van reorganisaties op de Ministeries van Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Onderwijs en Wetenschappen en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's- Gravenhage.
- Lagasse, L. (2004). Sociale marketing: instrument voor duurzame gedragsveranderingen bij grote groepen. In: D. Coninckx (Red.). *Overheidscommunicatie in België – Een overzicht*. Antwerpen – Apeldoorn, Garant. [pp. 95-105].
- Poel, M.M. van de & C.M.J. van Woerkum (1994). De positionering van communicatie in beleid. Deelrapport 1. Literatuuronderzoek. Vakgroep Voorlichtingskunde. Landbouwniversiteit Wageningen. Februari 1994.
- Poel, M.M. van de & C.M.J. van Woerkum (1994). De positionering van communicatie in beleid. Deelrapport 2. Weergave van werkbijeenkomsten. Conclusies van het onderzoek. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Vakgroep Voorlichtingskunde. Landbouwniversiteit Wageningen. Februari 1994.
- Pröpper, I. (1999). Interactief beleid: naar een vernieuwing van communicatie, organisatie en politiek bestuur. In: Gomis, A. (1999) – *Interactief beleid: Nieuwe impulsen voor communicatie*. Alphen aan den Rijn, Samson. [pp. 45-52].
- Robson, C. (2003). Real world research. Oxford, Blackwell Publishing.
- 'Rotterdam Doet – Rotterdam Jongerenhoofdstad 2008-2009'
- Rijksvoorlichtingsdienst/DTC (2000). De overheidscommunicatie in vogelvlucht. *Ontwikkelingen sinds de Commissie Biesheuvel*. 27 september 2000.
- Riezebos, R & J. Schreurs (2008). *Positionering Rotterdam Student City*. Positioneringrichtingen Rotterdam voor studenten.
- Rynck, F. de (1999). Een bestuurskundige agenda van de overheidscommunicatie. In: D. Coninckx (Red.). *Overheidscommunicatie in België – Een overzicht*. Antwerpen – Apeldoorn, Garant. [pp. 39-48].
- Slangen, N. & J. Mateusen (2004). Een masterplan voor de Federale Communicatie. In: D. Coninckx (Red.). *Overheidscommunicatie in België – Een overzicht*. Antwerpen – Apeldoorn, Garant. [pp. 157-166].
- Schram, F. (2003). Het reguleren van overheidscommunicatie. In: D. Coninckx (Red.). *Overheidscommunicatie in België – Een overzicht*. Antwerpen – Apeldoorn, Garant. [pp. 119-132].
- Sandberg, C.E. (1998) – *Overbrengen en overbruggen. Communicatiemanagement bij de overheid*. Utrecht, Uitgeverij Lemma.
- Thevissen, F. & Willems, V. (???). Ons land stond er weer even of: het troebele en delicate onderscheid tussen politieke communicatie en overheidscommunicatie. In: D. Coninckx (Red.). *Overheidscommunicatie in België – Een overzicht*. Antwerpen – Apeldoorn, Garant. [pp. 167-182].
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.
- Veenman, J. (2003). Communicatie in het hart van beleid, een interview met Jan Veenman. In: Jumelet, L. & I. Wassenaar (2003). *Overheidscommunicatie: de theorie in de praktijk*. Utrecht/Zutphen, Thieme Meulenhoff. [pp. 47-51].

- Vos, M & Westerhoudt, E. (2008). *Trends in government communication in The Netherlands*. Journal of Communication Management. Vol. 12 No.1, pp. 18-29
- Vos, M. (2006). *Setting the research agenda for governmental communication*. Journal of Communication Management. Vol. 10 No. 3, pp. 250-258.

Websites

- Bureau voor overheidscommunicatie: <http://www.bvoverheidscommunicatie.nl/>
- Dag van de leerplicht: <http://www.jos.rotterdam.nl/smartsite1144.dws?MainMenu=506937&Menu=506937&goto=515256&channel=2809&substyle={sStyle}>
- Gemeente Rotterdam: <http://www.rotterdam.nl/smartsite.dws?id=250002>
- Jeugd, Onderwijs en Samenleving van de gemeente Rotterdam: <http://www.jos.rotterdam.nl>
- Jongerenloket Rotterdam: <http://www.jongerenloketrotterdam.nl>
- Marketing online: <http://www.marketing-online.nl/nieuws/moduleitem39593.html>
- MarketingMax: <http://www.marketingmax.nl/admin/pdfcreator/generateSourcePage.asp?artid=8697>
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam van de gemeente Rotterdam: <http://www.obr.rotterdam.nl>
<http://www.obr.rotterdam.nl/smartsite229.dws?Menu=745774&goto=745770&style=6318&substyle=746127>
- OBR – sector economie <http://www.obr.rotterdam.nl/smartsite229.dws?Menu=745781&goto=745778&style=6302>
- OBR – sector gebiedsontwikkeling: <http://www.obr.rotterdam.nl/smartsite229.dws?Menu=745783&goto=745779&style=6302>
- OBR – sector vastgoed: <http://www.obr.rotterdam.nl/smartsite229.dws?Menu=745782&goto=745777&style=6302>
- OBR – Student City: <http://www.obr.rotterdam.nl/smartsite2131880.dws?Menu=746100&MainMenu=746100>
- Organogram OntwikkelingsBedrijf Rotterdam: <http://www.obr.rotterdam.nl/Rotterdam/Internet/Diensten/OBR/documents/Organogram%20OBR%201-9-2008.doc>
- Persberichten OBR: <http://www.obr.rotterdam.nl/smartsite229.dws?Menu=746123&MainMenu=746123&goto=746113&style=6302>
- Rotterdam European Youth Capital: <http://www.reyc.nl>
- Rotterdam Festivals: <http://www.rotterdamfestivals.nl>
- Rotterdam Idee: <http://www.rotterdamidee.nl/>
- Rotterdam Student City: <http://www.rotterdamstudentcity.com/> en <http://www.obr.rotterdam.nl/smartsite2131880.dws?Menu=746100&MainMenu=746100>
- Succesvol communiceren met jongeren: http://images.google.nl/imgres?imgurl=http://www.succesvolcommunicerenmetjongeren.nl/images/schrijf_je_in.gif&imgrefurl=http://www.succesvolcommunicerenmetjongeren.nl/&h=178&w=244&sz=14&hl=nl&start=71&um=1&usg=__gJOfqp6pkBf0JVy1piARMxyuxds=&tbnid=A60ycntMwOOLcM:&tbnh=80&tbnw=110&prev=/image%20s%203Fq%20communicatie%20Bmet%20Bjongeren%20start%203D54%20ndsp%203D18%20um%203D1%206hl%203Dnl%206sa%203DN
- Young EDBR (Economic Development Board Rotterdam: <http://www.youngedbr.nl/>

- Young Marketing: http://youngmarketing weblog.nl/youngmarketing/2006/11/de_vuistregels_.html

Tv-programma

- Tegenlicht (25-09-2006): Je werk of je leven: een aflevering over het Jongerenloket Rotterdam

Bijlage I: Lijst met geïnterviewden

- Frans Nesselaar (JOS)
- Lisette Eijgelsheijm (Sport en Recreatie)
- Serge van Marion (Rotterdam Festivals)
- Paul de Keyzer (Jongerenloket)
- Ria van der Linde (Bestuursdienst)
- Wilbert Seuren (Partners+ Pröpper)
- Ronald Leer (Bestuursdienst)
- Frank Vermeulen (OBR – Student City)

Bijlage II: Lijst met vragen voor interviews

- Functie geïnterviewde? Rol binnen de organisatie?
- Wat doet betreffende dienst/organisatie aan overheidscommunicatie? Hoe is dat georganiseerd?
- Hoe is overheidscommunicatie met jongeren bij de dienst georganiseerd (welke aanpak)?
- Hoe verschilt het met overheidscommunicatie met andere doelgroepen?
- Via welke wegen wordt er gecommuniceerd (communicatielijnen)?
- Welke vormen van communicatie hanteert de dienst? En waarom is voor die vormen gekozen?
- Welke functie vervult communicatie voor de dienst?
- Waar moet goede overheidscommunicatie volgens geïnterviewde aan voldoen? En specifiek met jongeren?
- Wat gaat er nu niet goed (waar zitten knelpunten) met de communicatie met jongeren?
- In hoeverre wordt er overlegd met andere diensten/organisaties/bedrijven in Rotterdam over de aanpak van overheidscommunicatie met jongeren?
- Hoe zou de communicatie met jongeren verbeterd kunnen worden?

Bijlage III: Vragen tijdens jongerenpanels

Algemeen

- Wat is voor jou het doel van een jongerenpanel?
- Wat voor meerwaarde lever jij als panellid aan het jongerenpanel?
- Hoe is er met jullie gecommuniceerd om deel te nemen aan dit jongerenpanel?
- Praat je over de jongerenpanels met mensen in je omgeving (vrienden, familie, kennissen)?

Communicatie

- Hoe vinden jullie dat de gemeente Rotterdam communiceert met jongeren?
- Heb je voorbeelden van overheids campagnes? En wat vind je hiervan?
- Wat kan er volgens jou veranderd/aangepast worden wat betreft de communicatie met jongeren? Wat gaat er nu niet goed?

Posters/Folders

- Wat vind je van deze poster/folder?
- Wie is volgens jou de afzender van deze poster/folder?
- Begrijp je wat de gemeente/dienst hiermee bedoeld?
- Wat is volgens jou de achterliggende gedachte van de boodschap?
- Waar zou je deze folder moeten kunnen vinden?

Stel: Wat zou jij doen als je op de communicatieafdeling van de gemeente Rotterdam zou komen te zitten en je specifiek bezig moet houden met de communicatie met jongeren?.

- Hoe zou jij het aanpakken als je het voor het zeggen zou hebben?
- Welke mensen zou je daarbij betrekken?
- Welke communicatiemiddelen zou je gebruiken?

Bijlage IV: Voorbeelden communicatie met jongeren

