

# NET ALS DE TIEN GEBODEN

---

*ONDERZOEK NAAR DE INVULLING EN NALEVING VAN DE 'UITGANGSPUNTEN  
OVERHEIDSCOMMUNICATIE' DOOR DE RIJKSOVERHEID*

ROBERT J.A. KROON  
JUNI 2008

*MASTEROPLEIDING COMMUNICATIE, BELEID EN MANAGEMENT  
UTRECHTSE SCHOOL VOOR BESTUURS- EN ORGANISATIEWETENSCHAP  
UNIVERSITEIT UTRECHT*

# NET ALS DE TIEN GEBODEN

---

ONDERZOEK NAAR DE INVULLING EN NALEVING VAN DE 'UITGANGSPUNTEN  
OVERHEIDSCOMMUNICATIE' DOOR DE RIJKSOVERHEID

ROBERT J.A. KROON  
JADELAAN 3, 3523 CS UTRECHT  
JUNI 2008

*MASTEROPLEIDING COMMUNICATIE, BELEID EN MANAGEMENT  
UTRECHTSE SCHOOL VOOR BESTUURS- EN ORGANISATIEWETENSCHAP  
UNIVERSITEIT UTRECHT*

# Voorwoord

In dit rapport kunt u de resultaten lezen van het onderzoek naar de invulling en naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ door directeuren voorlichting van de verschillende ministeries. Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder begeleiding van dr. Eugène Loos van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO). Het onderzoek is naar aanleiding van de afronding van de Masteropleiding Communicatie, Beleid en Management aan de USBO uitgevoerd. Niet alleen vormt het onderzoek de afronding van mijn Masteropleiding. Tevens is het de afronding van een mooie periode van vijf jaar op de USBO aangezien ik ook mijn Bacheloropleiding hier heb mogen genieten.

Op deze plaats wil ik dan ook allereerst de USBO in het algemeen bedanken voor de totstandkoming van dit rapport en daarnaast wil ik graag Eugène Loos bedanken voor zijn persoonlijke begeleiding tijdens het hele proces. *Eugène, de aandacht, die je voor mij als persoon hebt gehad, kan ik erg waarderen.*

Verder wil ik graag Jan Bos van de Rijksvoorlichtingsdienst bedanken voor de tijd die hij heeft gestoken in het meedenken aan de vraagstelling en het bemiddelen met de directeuren voorlichting.

Verder wil ik Birgit Dewez van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken voor haar bijsturing tijdens het bepalen van de insteek van het onderzoek en voor haar tomeloze interesse voor het communicatievak.

Verder wil ik ook alle respondenten enorm bedanken voor het feit dat zij tijd hebben willen vrijmaken om deel te nemen aan dit onderzoek en natuurlijk voor de input voor mijn afstudeerscriptie.

Afsluitend wil ik ook Wieke Westgeest en Boudewijn Grievink bedanken voor de tijd die zij vrij hebben weten te maken om mijn scriptie van feedback te voorzien.

Ik hoop dat het lezen van dit rapport voor u net zoveel interessante en leerzame inzichten geeft als ik de afgelopen periode heb mogen opdoen.

Robert Kroon

Utrecht, 24 juli 2008

# Samenvatting

## Inleiding

Het onderwerp overheidsvoorlichting heeft door de jaren heen in Nederland altijd discussies met zich meegebracht. Met name staat de rol die de Rijksoverheid inneemt – of moet innemen – centraal binnen deze discussies. Het gaat dan in veel gevallen over wáár nu de grenzen van overheidscommunicatie liggen. In antwoord op de discussies rondom de insteek van overheidscommunicatie heeft de Voorlichtingsraad in 1985 enkele Principia opgesteld waaraan overheidsvoorlichting zou moeten voldoen. Het document gaf inzicht in het kader waarbinnen overheidsvoorlichting kon plaatsvinden. Toch bleven deze *multi-interpretabele* ‘Principia in de voorlichting van de Rijksoverheid’ continu voedingsbodem voor discussie. Als antwoord hierop zijn vervolgens, naar aanleiding van de ‘Commissie Toekomst Overheidscommunicatie’ (2001), nieuw geformuleerde uitgangspunten opgesteld: de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’. Het was een herziening van de oude Principia maar de kern van het geheel was niet veranderd: de overheidscommunicatie moet schoon en zuiver zijn.

Vandaag de dag rijst de vraag in hoeverre deze nieuw geformuleerde uitgangspunten wél werk- en naleefbaar zijn. Is het mogelijk voor voorlichters om met de opgestelde uitgangspunten te werken ondanks dat deze uitgangspunten nog steeds gevoelsmatig en subjectief te interpreteren zijn? Op basis van het voorgaande wordt de vraagstelling binnen dit onderzoek dan ook duidelijk:

*In hoeverre is er sprake van een juiste invulling en naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ waaraan de Rijksoverheid zich dient te houden met betrekking tot haar voorlichting?*

## Opzet en uitvoering van het onderzoek

Allereerst is er, middels de literatuur, gekeken waar overheidscommunicatie uit bestaat en hoe deze is ingericht. Daarnaast is er naar het ontstaan en de ontwikkeling van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ gekeken. Hierop volgend is een analyse gemaakt op basis van literatuur over deze uitgangspunten en de handelingsruimte die de uitgangspunten laten. Met behulp van de *principal-agent*-theorie van Mintzberg (1991) is er vervolgens gezocht naar sturingsmogelijkheden. Vervolgens is er gekozen om directeuren voorlichting van de verschillende ministeries te enquêteren. Zij zijn eindverantwoordelijken van de ministeries wat betreft de communicatie en hebben daarnaast zitting in de Voorlichtingsraad die de naleving van de uitgangspunten moet waarborgen. Daarnaast is gekozen om diepte interviews te houden met nauw betrokkenen. De interviews zijn gehouden met behulp van een topiclijst.<sup>1</sup> Het onderzoek naar de invulling en naleving van de uitgangspunten betreft, concluderend uit het voorgaande, een *kwalitatief onderzoek* met een sterk *beschrijvend* en *evaluerend* karakter.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage “Topiclijst interviews”

## Conclusies

Het *bestaansrecht* van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ is, concluderend uit de resultaten, duidelijk. De toegevoegde waarde van de uitgangspunten is zichtbaar. De aard van het bestaansrecht is echter minder scherp te stellen. De uitgangspunten kunnen allereerst als toetsingsmateriaal dienen, zowel vooraf als achteraf. Daarnaast kunnen de uitgangspunten dienen als verdedigingsmechanisme voor de voorlichters tegen wensen, of eisen, van een bewindspersoon. En als laatste en eigenlijk als meest belangrijke functie hebben de uitgangspunten toch wel het kaderstellende karakter.

De *handelingsvrijheid* die de uitgangspunten voor uitvoerenden laten wordt door dezelfde uitvoerenden, de directeuren voorlichting, zeer wisselend ervaren. Op de resultaten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen kan dan ook niet een eenduidige conclusie geschreven worden. Aan de beleving van deze vrijheid kan echter wel een conclusie verbonden worden. De handelingsvrijheid die de uitgangspunten voor directeuren voorlichting laten wordt in géén geval gewaardeerd als onprettig. Sterker kan zelfs geconcludeerd worden dat een duidelijke meerderheid vindt dat de handelingsvrijheid die wordt gelaten prettig is.

Wat betreft de *naleving* van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ kan geconcludeerd worden dat alle directeuren voorlichting denken dat de uitgangspunten in het algemeen gezien wel genegeerd worden. De mate waarin varieert van ‘soms’ tot ‘regelmatig’ waarbij de eerste variant breder gedragen is. De redenen voor het niet naleven van de uitgangspunten kunnen niet simpelweg door onwil of, misschien nog erger, door onwetendheid worden verklaard. Ook aspecten als tijdsplanning en financiële middelen spelen een belangrijke rol in het niet kunnen naleven van de uitgangspunten.

Samenvattend kan er, op de vraag of er een aanleiding bestaat tot wederom een *herziening* op de uitgangspunten, gesteld worden dat dit niet nodig is. Een herziening impliceert namelijk een noodzaak tot verandering die vooraf is bepaald. Dit is zeker niet nodig. Wat wel gesteld kan worden is dat de uitgangspunten geëvalueerd en besproken moeten worden.

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>6</b>
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Relevantie van het onderzoek.....	8
1.3. Probleemstelling .....	9
1.4. Leeswijzer .....	11
<b>2. Opzet en uitvoering van het onderzoek</b> .....	<b>12</b>
2.1. Methode van dataverzameling.....	12
2.2. Methode van data-analyse .....	15
<b>3. Handelingsvrijheid binnen de uitgangspunten</b> .....	<b>16</b>
3.1. Overheidsvoorlichting.....	16
3.2. Uitgangspunten overheidscommunicatie.....	20
3.3. Omgaan met uitgangspunten: de handelingsruimte.....	26
3.4. Van theorie naar praktijk.....	29
<b>4. Bevindingen</b> .....	<b>30</b>
4.1. De ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’.....	30
4.2. Invulling en naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ .....	33
<b>5. Conclusies</b> .....	<b>41</b>
5.1. Theorie: inhoud van- en handelingsvrijheid binnen de uitgangspunten.....	41
5.2. Praktijk: invulling- en naleving van de uitgangspunten .....	44
5.3. Beantwoording hoofdvraag .....	47
<b>6. Aanbevelingen en discussie</b> .....	<b>48</b>
6.1. Aanbevelingen.....	48
6.2. Discussie .....	49
<b>Slotwoord</b> .....	<b>50</b>
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>51</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>52</b>

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Het onderwerp overheidsvoorlichting heeft door de jaren heen in Nederland altijd discussies met zich meegebracht. Met name staat de rol die de Rijksoverheid inneemt – of moet innemen – centraal binnen deze discussies. Verschillende commissies en werkgroepen hebben zich door de jaren heen gebogen over de vraag hoe de rol van de overheidsvoorlichting moet worden ingevuld. Steeds resulteerde dit in afwijkende conclusies en aanbevelingen, veelal overeenkomstig met de heersende tijdsgeest.<sup>2</sup> Vanaf het eind van de jaren tachtig staat met name de mate van beïnvloeding van de samenleving vanuit de Rijksoverheid centraal. De vraag die hierbij kern van het debat vormt is of de overheidsvoorlichter een neutrale tussenpersoon tussen bestuur en burger zou moeten zijn (overheidsvoorlichting) of dat deze juist als dienaar van het beleid zou moeten optreden in al zijn verschillende, en uiteenlopende, vormen (overheidscommunicatie).<sup>3</sup> Waar het eigenlijk over gaat bij deze vraag zijn de grenzen van de communicatie. Het gaat om de insteek die het Rijk heeft in de communicatie met haar burgers. Communiceer je alleen feitelijk en zakelijk met je burgers, of neem je de stap tot het beïnvloeden en sturen van je burgers? Om antwoord te vinden op deze vragen moet gekeken worden naar hoe de overheidscommunicatie intern is georganiseerd. Hoe wordt er omgegaan met deze vragen? Het antwoord is terug te vinden in een aantal uitgangspunten die zijn opgesteld om de communicatie van de overheid in te kaderen. Het zijn regels waaraan de overheid zichzelf probeert te houden. Maar waar regels zijn is ook handelingsvrijheid, het gaat namelijk om de vraag hoe regels worden geïnterpreteerd en hoe deze worden toegepast.<sup>4</sup> Regels laten deze ruimte open. Hierdoor wordt duidelijk dat mensen die met de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ moeten werken een bepaalde vrijheid hebben waarbij verwacht wordt dat zij hier invulling aan geven. Het leven naar de letter van de wet of juist in de geest van de wet speelt hier dan een grote rol bij. De omgang met deze regels en handelingsvrijheid wordt gekenmerkt door de discussie rondom de *rekkelijken* en de *preciezen*. Het gaat in op de vraag hoe strikt er met de gemaakte afspraken omgegaan moet worden. Regelmatig gaan er geluiden op dat de discussie rondom de rekkelijken en de preciezen gesloten is. Dit door de komst van een nieuwe generatie overheidsvoorlichters in de jaren negentig.<sup>5</sup> Deze nieuwe generatie heeft in het algemeen genomen de opvatting dat overheidsvoorlichting, dan wel –communicatie, ingezet mag worden als beleidsinstrument. Enerzijds kan gezegd worden dat er inderdaad vrijer gedacht wordt over de invulling van publieks- en persvoorlichting en het gewicht meer is uitgeslagen naar de kant van de Rekkelijken. Voorlichting wordt momenteel namelijk gezien als een instrument dat, net als het verstrekken van subsidies bijvoorbeeld, ingezet kan worden om de samenleving te sturen. Daarnaast wordt er bij de inzet van het instrument ook meer en meer geoorloofd.<sup>6</sup> Anderzijds moet er toch ook gesteld worden dat de kern van de discussie – de invulling van de handelingsvrijheid– nu nog steeds een belangrijk onderwerp van discussie is. Want ondanks dat het maatschappelijk steeds meer geaccepteerd is dat de overheid sturing probeert te geven aan haar burgers blijft de vraag centraal staan: tot hoever kun je met je voorlichting gaan?

---

<sup>2</sup> Smits (2001), p15

<sup>3</sup> Ibid, p21

<sup>4</sup> Bakker e.a. (1999), p19

<sup>5</sup> Klandermans (1991), p128

<sup>6</sup> Roon, de (1991), p128

### 1.1.1. Uitgangspunten van overheidscommunicatie

In antwoord op de discussies rondom de rekkelijken en de preciezen, naar aanleiding van het rapport Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid uit 1984, heeft de Voorlichtingsraad in 1985 enkele Principia opgesteld waaraan overheidsvoorlichting zou moeten voldoen. Deze criteria zijn vervolgens onderschreven door de regering en staan sindsdien bekend als de 'Principia in de voorlichting van de Rijksoverheid'. Met name voor de persuasieve overheidsvoorlichting waren er een aantal criteria opgesteld. Zo moest er bij voorlichting altijd de fase van de informatie in het beleidsproces worden vermeld, moest de burger zelfstandig een mening kunnen vormen over een controversieel onderwerp, mocht er geen sprake zijn van een overkill aan informatie en zo verder.<sup>7</sup> Toch bleven deze Principia continue voedingsbodem voor discussie.<sup>8</sup> Ze werden veelal gezien als multi-interpretabel en daarmee zeer subjectief. De handelingsvrijheid voor uitvoerenden was blijkbaar te groot waardoor de uitgangspunten niet strikt nageleefd konden worden. 'De Principia in de voorlichting van de Rijksoverheid' vormden geen vaste grond. Niet als een kader waarbinnen de communicatie vormgegeven kan worden, niet als kader waarbinnen communicatie-uitingen getoetst kunnen worden en niet als beschermingsmechanisme dat een duidelijke grens aangeeft van het toegestane. De uitgangspunten moesten herzien worden. Als antwoord hierop zijn vervolgens, naar aanleiding van de 'Commissie Toekomst Overheidscommunicatie' (2001), nieuw geformuleerde uitgangspunten opgesteld: de 'uitgangspunten overheidscommunicatie'. Het zijn uitgangspunten geworden die meer duidelijkheid zouden moeten scheppen in de uitvoer van het voorlichtingswerk voor de voorlichters. Ondanks dat de uitgangspunten zijn herzien is de kern van het geheel niet veranderd: de overheidscommunicatie moet schoon en zuiver zijn.

Vandaag de dag rijst de vraag in hoeverre deze nieuw geformuleerde uitgangspunten wél werk- en naleefbaar zijn. Laten de vernieuwde uitgangspunten wél een juiste hoeveelheid handelingsvrijheid? Is het mogelijk voor voorlichters om met de opgestelde uitgangspunten te werken ondanks dat deze uitgangspunten nog steeds gevoelsmatig en subjectief te interpreteren zijn? Een eenduidig antwoord kan hierop, door het kijken naar een aantal voorvallen, niet direct gegeven worden. De Rijksvoorlichters zijn namelijk niet vaak benaderd om hun mening te geven over de invulling en naleving van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie'. Toch zijn er voorbeelden te vinden waaruit blijkt dat de uitgangspunten niet op de juiste wijze nageleefd worden.

Zo werden er bijvoorbeeld fullcolour advertenties geplaatst in de dagbladen om draagvlak te creëren voor rekeningrijden terwijl de Tweede Kamer nog moest instemmen over het beleid. In de uitgangspunten is opgenomen dat over nog niet aanvaard beleid, want daar gaat het in dit geval om, slechts feitelijk en zakelijk gecommuniceerd mag worden zonder persuasieve intenties. Van dit laatste was wel sprake. Daarnaast waren de coproducties dit jaar het onderwerp van gesprek. Er waren programma's gerealiseerd in samenwerking tussen het Rijk en programmamakers zonder dat het Rijk als duidelijke afzender werd genoemd. Ook hier komt weer de naleving van de uitgangspunten naar voren want wat betreft de overheid als afzender zijn er ook afspraken gemaakt. De overheid dient namelijk bij coproducties altijd aan te geven dat zij een bijdrage heeft geleverd aan de realisatie ervan en met welk doel zij heeft deelgenomen aan de productie. Hier was in dit geval geen sprake van. Daarnaast gaan er tegenwoordig ook steeds vaker stemmen op dat er sprake is van vermenging van partijbelangen en Rijksbelangen binnen de verschillende departementen. Ook hiervan staat in de 'uitgangspunten overheidscommunicatie' beschreven dat dit niet toegestaan is. Zelfs de schijn van vermenging moet vermeden worden. Het zijn drie voorbeelden waaruit

---

<sup>7</sup> Voorlichtingsraad (2001), 'Principia in de voorlichting van de Rijksoverheid'

<sup>8</sup> Klandermans (1991), p129



blijkt dat de uitgangspunten niet altijd even strikt worden nageleefd. Hiervoor kunnen meerdere verklaringen gegeven worden. Het kan liggen aan de inhoud van de uitgangspunten, misschien komt de invulling niet overeen met het gedachtegoed van de uitvoerenden. Het kan liggen aan de formulering van de uitgangspunten, misschien laten ze teveel handelingsvrijheid voor de uitvoerenden. Het kan ook liggen aan het feit dat het praktisch gezien niet haalbaar is om de uitgangspunten zo strikt na te leven. Te denken valt hierbij aan financieel- en tijdsaspecten. Welke redenering dan ook ten grondslag ligt aan het niet naleven van de uitgangspunten, er bestaat een verschil in hoe de uitgangspunten zijn bedoeld en hoe deze in sommige gevallen uitgevoerd worden. Het onderzoek dat uitgevoerd is gaat in op deze naleving.

### **1.1.2. Overheid als merk**

Naast de naleving van de uitgangspunten bestaat er momenteel nog een andere reden waarom het interessant is om onderzoek te doen naar de uitgangspunten. Het Rijk communiceert momenteel voor het grootste deel vanuit de verschillende ministeries met haar eigen communicatieafdelingen. Alle departementen hebben een eigen logo, website en bijvoorbeeld huisstijl. Dit is niet hoe het in de toekomst zal blijven. Op 21 december 2007 maakte premier Balkenende bekend dat er in de toekomst gecommuniceerd zal gaan worden met het Rijk als afzender. Een rijksbreed logo moet gaan zorgen voor een overkoepelend beeldmerk en huisstijl. Het Rijk probeert op deze wijze één identiteit te creëren om de communicatie en interactie met haar doelgroepen te verbeteren. Deze identiteit moet een bijdrage leveren aan de helderheid en toegankelijkheid van de overheid. Dit in tegenstelling tot de huidige, sterk versnipperde, communicatie vanuit de departementen. Wanneer er een link wordt gelegd met de uitgangspunten wordt de tweede aanleiding tot onderzoek dan ook duidelijk. In de toekomst gaan de uitgangspunten wellicht een steeds meer centrale positie innemen. Wanneer er een Rijksbrede identiteit ontwikkeld wordt zal de communicatie ook anders georganiseerd moeten worden. De rol van de uitgangspunten zullen dan, naar verwachting, een nog belangrijkere positie innemen. Immers moeten de departementen meer en meer richting een uniforme communicatiewijze toewerken. Op het moment dat iedereen uniform te werk moet gaan is het van groots belang dat de voorlichters van de verschillende ministeries wel allemaal achter de opgestelde uitgangspunten staan en, misschien veel belangrijker nog, dat de opgestelde uitgangspunten ook daadwerkelijk nageleefd worden. De reden om de invulling en naleving van de uitgangspunten in kaart te brengen wordt hiermee dan ook versterkt.

## **1.2. Relevantie van het onderzoek**

Over de ervaringen van Rijksvoorlichters met de invulling en naleving van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie' en de handelingsvrijheid die zij hierbij hebben bestaat dus nog weinig vastgelegde en onderbouwde informatie. Het gedane onderzoek op het gebied van overheidscommunicatie richt zich enerzijds vaak op evaluaties van specifieke campagnes en anderzijds op de politieke communicatie. Raakvlakken tussen dit rapport en deze onderzoeken zijn te vinden maar het raakt niet de kern van dit onderzoek: de naleving van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie'. Dit onderzoek kan daarom een bijdrage leveren aan de wetenschap over de naleving van de uitgangspunten. Tevens kan er met dit onderzoek een bijdrage geleverd worden aan de praktijk. Met name doordat uiteindelijk inzichtelijk is geworden in hoeverre de opgestelde uitgangspunten werkbaar zijn, in hoeverre zij nageleefd worden en in hoeverre de invulling van de uitgangspunten aansluit op de gedachten van voorlichters over overheidscommunicatie. Hier zou later, met aanbevelingen vanuit dit rapport, wellicht een verbeterplan voor kunnen worden opgezet. Het onderzoek heeft dus zowel een wetenschappelijke- als praktische (maatschappelijke) relevantie.

### 1.3. Probleemstelling

Op basis van het voorgaande wordt de probleemstelling van het onderzoek duidelijk. De doelstelling van dit onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

*Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de invulling en naleving van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie' waaraan de Rijksoverheid zich dient te houden met betrekking tot haar voorlichting. Hiermee kan vervolgens, wanneer nodig, een verbeterplan worden opgesteld om de 'uitgangspunten overheidscommunicatie' meer richting de gewenste situatie te brengen.*

#### 1.3.1. Hoofdvraag

De doelstelling die hierboven is geformuleerd leidt tot de volgende hoofdvraag:

*In hoeverre is er sprake van een juiste invulling en naleving van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie' waaraan de Rijksoverheid zich dient te houden met betrekking tot haar voorlichting?*

In de hoofdvraag is een aantal verschillende termen opgenomen die wellicht nader verkaart dienen te worden. Allereerst wordt er gesproken over de *invulling* en de *naleving* van de uitgangspunten. Het gaat hier om twee verschillende eigenschappen van de uitgangspunten. Bij de invulling van de uitgangspunten zal gekeken worden of de inhoud nog steeds actueel is en of deze aansluit op hoe de Rijksoverheid momenteel haar communicatie wil inrichten. Bij de naleving van de uitgangspunten wordt meer gekeken in hoeverre de uitgangspunten werkbaar-, en daarmee dus ook naleefbaar, zijn. Verder wordt er ook gesproken over de term *juist*. Wat hiermee bedoeld wordt is dat de invulling en naleving van de uitgangspunten in de praktijk is vormgegeven zoals het hoort of zoals het in eerste instantie bedoeld is.

### 1.3.2. Deelvragen

Aan de hand van de hoofdvraag kan een aantal deelvragen worden geformuleerd. Er is hierbij een onderscheid gemaakt tussen deelvragen die beantwoord kunnen worden door gebruik te maken van de literatuur en deelvragen die beantwoord kunnen worden door te kijken naar de praktijk. De deelvragen ondersteunen allen op verschillende wijze de hoofdvraag en om dit duidelijk te krijgen zal er ook worden ingegaan op de operationalisering van de deelvragen. Dit zodat duidelijk wordt met welk doel deze vragen beantwoord zullen worden.

#### **Het literatuuronderzoek kan antwoord geven op de volgende deelvraag:**

- I. *Wat houden de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ in en hoe zijn deze door de jaren heen tot stand gekomen?*

Het Rijk moet zich aan een aantal verschillende “afspraken” houden met betrekking tot haar voorlichting. Deze afspraken zijn gemaakt om meer duidelijkheid te krijgen in wat wenselijk en niet wenselijk is met betrekking tot overheidscommunicatie. Deze afspraken zijn opgenomen in de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’. Maar wat staat er nu precies in dit document en hoe zijn deze richtlijnen tot stand gekomen? Wanneer er antwoord wordt gevonden op deze vraag worden verschillende onderdelen duidelijk. Allereerst wordt duidelijk hoe er, na een lang proces, beslist is deze uitgangspunten te omarmen. Door de jaren heen zijn er verschillende afwegingen gemaakt om uiteindelijk tot de opgestelde uitgangspunten te komen. De keuzes die toentertijd zijn gemaakt vormen nu nog steeds het uitgangspunt. Interessant is het dus om deze gemaakte afwegingen in kaart te krijgen. Daarnaast ontstaat er een kader van waaruit gekeken kan worden op welke wijze de Rijksoverheid invulling geeft aan deze richtlijnen. Verder levert het nog een derde inzicht. De richtlijnen laten veel handelingsruimte open voor voorlichters waardoor, hierop volgend, de vraag rijst hoe het beste met deze handelingsvrijheid door het Rijk omgegaan kan worden.

- II. *Op welke wijze kan volgens de literatuur het beste invulling gegeven worden aan de handelingsvrijheid door de Rijksoverheid die de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ laten?*

Zoals hierboven aangegeven is de tweede vraag, hoe het Rijk om kan gaan met de handelingsvrijheid die aan uitvoerende wordt gelaten, erg belangrijk. Hoe zorg je er voor dat een groep mensen handelt naar hoe jij wilt dat ze handelen? Deze vraag speelt ook een belangrijke rol bij de verhouding tussen de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ en de voorlichters. Hoe zorg je er als Rijk voor dat de voorlichters werken zoals jij wilt dat ze werken? De literatuur kan hier mogelijk interessante inzichten in geven.

### **Het praktijkonderzoek kan antwoord geven op de volgende deelvragen:**

III. *Hoe wordt de invulling van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’, en de afzonderlijke uitgangspunten hierbinnen, van de Rijksoverheid gewaardeerd?*

Het doel van deze deelvraag is om de mening van betrokkenen binnen de Rijksoverheid in kaart te brengen over de uitgangspunten. Het doel is om inzichtelijk te krijgen:

- in hoeverre zij het bestaan van de uitgangspunten noodzakelijk vinden;
- in hoeverre zij zich kunnen vinden in de inhoud van de uitgangspunten;
- en in hoeverre zij handelingsvrijheid ervaren en hoe zij deze vrijheid waarderen.

Bewust is ervoor gekozen om deze deelvraag los te koppelen van de naleving van de uitgangspunten. Het is mogelijk dat de mening van de directeuren over de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ niet direct gekoppeld hoeft te zijn aan de naleving ervan. Bij de volgende deelvraag zal hier verder op ingegaan worden.

IV. *In hoeverre worden de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’, en de afzonderlijke uitgangspunten hierbinnen, door de Rijksoverheid nageleefd?*

Zoals aangegeven in de voorgaande deelvraag is het mogelijk dat er een verschil bestaat in de wijze waarop de invulling van de uitgangspunten wordt beoordeeld en hoe de uitgangspunten worden nageleefd. Praktische redenen kunnen er bijvoorbeeld bestaan om richtlijnen niet na te leven. Tijd en geld kunnen een rol spelen bij het niet naleven. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld redenen die aan de inhoud van de uitgangspunten ten grondslag liggen. Met het leggen van een scheiding tussen de inhoud en de naleving van de uitgangspunten is geprobeerd een beter beeld te verkrijgen om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

### **1.4. Leeswijzer**

Binnen dit onderzoek wordt ingegaan op de invulling en de naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’. In *hoofdstuk 2* zal ingegaan worden op de opzet en uitvoering van het onderzoek. Hier zal de methode van dataverzameling en de methode van analyse behandeld worden. In *hoofdstuk 3* zal de theorie worden behandeld die betrekking heeft op *a)* overheidscommunicatie, *b)* de uitgangspunten van overheidscommunicatie, *c)* de geschiedenis van de uitgangspunten en *d)* op de handelingsvrijheid die de uitgangspunten laten en hoe hiermee omgegaan kan worden. In *hoofdstuk 4* zal naar de praktijk gekeken worden en zullen de resultaten uit de gehouden interviews en enquêtes worden behandeld. Vervolgens zullen in *hoofdstuk 5*, volgend op de resultaten, de conclusies van het onderzoek worden gegeven naar aanleiding van de opgestelde hoofdvraag en deelvragen. Afsluitend zal in *hoofdstuk 6* ook naar aanleiding van de conclusies aanbevelingen gedaan worden en zal de discussie worden aangehaald met betrekking tot het onderzoek.

## 2. Opzet en uitvoering van het onderzoek

Voordat er ingegaan kan worden op de beantwoording van de opgestelde hoofd- en deelvragen zal allereerst de opzet en uitvoering van het onderzoek besproken worden. Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te krijgen in de keuzes die zijn gemaakt binnen het rapport. Op deze manier kan het onderzoek beter gevolgd worden en kan de betrouwbaarheid van het onderzoek beoordeeld worden. Om de opzet en uitvoering van het onderzoek te verduidelijken zullen allereerst de gemaakte keuzes worden behandeld bij de wijze waarop data is verzameld en op de manier waarop de respondenten zijn geselecteerd en benaderd. Daarop volgend zal gekeken worden naar hoe de data is verwerkt en geanalyseerd. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de invulling en naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ waaraan de Rijksoverheid zich dient te houden met betrekking tot haar voorlichting. Om deze doelstelling te beantwoorden is gekozen om gebruik te maken van verschillende bronnen.

### 2.1. Methode van dataverzameling

Allereerst is er, door bestudering van de literatuur, gekeken waar overheidscommunicatie uit bestaat en hoe deze is ingericht. Dit is met behulp van verschillende geschreven bronnen gedaan. Ook is er *bestaande informatie* gebruikt om het ontstaan en de ontwikkeling van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ in beeld te brengen. Hierop volgend is een analyse gemaakt op basis van literatuur over deze uitgangspunten en de handelingsruimte die de uitgangspunten laten. Met behulp van de *principal-agent*-theorie van Mintzberg (1991) is er vervolgens gezocht naar een mogelijkheid om vanuit de Rijksvoorlichtingsdienst sturing aan te brengen aan de omgang en invulling van deze handelingsruimte. Het doel van deze analyse is om te verklaren met welke redenen, regels in het algemeen en de opgestelde uitgangspunten in het bijzonder, niet altijd strikt nageleefd kunnen worden. Het geeft inzicht in de complexiteit van de naleving van de uitgangspunten.

Vervolgens is er gekozen, binnen het praktijkonderzoek, om mensen te benaderen die in hun werk met de uitgangspunten worden geconfronteerd. Directeuren voorlichting van de verschillende ministeries zijn in eerste instantie het meest betrokken bij de naleving van de uitgangspunten van overheidscommunicatie. Zij zijn eindverantwoordelijken van de ministeries wat betreft de communicatie en nemen daarnaast deel in de Voorlichtingsraad die de naleving van de uitgangspunten moet waarborgen. Een logische keus is het dan ook geweest om hen te benaderen. Aangezien het gaat om de *invulling* en *naleving* van de uitgangspunten is er in eerste instantie gekozen om dit middels het *afnemen van een interview* te doen. Gaandeweg is er door de korte tijdspanne van dit onderzoek en de overvolle agenda's van de directeuren voorlichting gekozen om deze groep middels een *schriftelijke enquête* te ondervragen.<sup>9</sup> Uiteindelijk hebben een tweetal afwegingen uiteindelijk een doorslaggevende rol gespeeld bij de keuze om een schriftelijke enquête te hanteren: *zouden er wel genoeg directeuren willen meewerken aan deze enquête* en *zal de kwaliteit van de resultaten wel gegarandeerd zijn?* Op de eerste vraag wat betreft de kwantiteit van de resultaten kon niet een duidelijk antwoord gekregen worden. Uiteindelijk hebben negen directeuren voorlichting de enquête ingevuld. Achteraf gezien kan toch gezegd worden dat de kwantiteit van de resultaten uit de enquêtes redelijk positief is: een percentage van bijna 70% van de totale populatie heeft meegewerkt. Wat betreft de tweede vraag over de kwaliteit van de resultaten kon vooraf een betere inschatting gemaakt worden. De verdiepingsslag zou moeilijk te maken zijn. Die inschatting kon gemaakt worden. Maar wat ook verwacht

---

<sup>9</sup> Zie bijlage “Schriftelijke enquête”

werd is dat door het versturen van de schriftelijke enquête en de vermelding daarbij dat deze anoniem verwerkt zou worden de kans op sociaal wenselijke antwoorden minder groot zou worden. Respondenten hebben namelijk de neiging om eerder *waarheidsgetrouw* te antwoorden wanneer het om een, anoniem verwerkte, schriftelijke enquête gaat dan wanneer het een interview betreft dat mondeling zou zijn afgenomen.<sup>10</sup> Met name vragen over de eigen naleving van de uitgangspunten en vragen over de naleving van collega directeuren van de uitgangspunten zouden, vooraf ingeschat, sneller sociaal wenselijk beantwoord kunnen worden. Toch heeft de enquête een aanzienlijk nadeel ten opzicht van het interview en dat is de verdieping die middels een enquête moeilijker te maken.<sup>11</sup> Dit doordat je op zoek bent naar opinies en gedachten. Er kan, door het houden van een interview, sneller doorgevraagd worden op interessante onderwerpen waardoor eenvoudiger de diepte gevonden wordt. Bij een enquête bestaat het gevaar dat nuanceringen door respondenten moeilijk te geven zijn en dat de resultaten nogal oppervlakkig blijven.

De veronderstelling dat deze verdiepingsslag niet gemaakt kon worden middels de enquête is een belangrijk punt gebleven bij het bepalen van de wijze waarop data is verzameld. De toegevoegde waarde van deze *ervaringen* aan het onderzoek is namelijk erg groot. Met dit in het achterhoofd is dan ook gekozen om toch gebruik te maken van de mondelinge interviews. Het interview is, zoals eerder aangegeven, een ideale methode in de zoektocht naar de ervaringen van respondenten. De vraag bleef echter wie er, naast de directeuren voorlichting, een interessante bijdrage konden leveren aan het onderzoek. Gekozen is om mensen te benaderen die nauw betrokken zijn bij het onderwerp 'uitgangspunten overheidscommunicatie'. Verschillende groepen mensen zijn hiervoor benaderd. Allereerst is er iemand benaderd die zich bezighoudt met communicatie binnen een programma van een ministerie. Dit om de bekendheid, invloed en naleving van de uitgangspunten ook op een ander niveau te beoordelen. Daarnaast zijn er mensen benaderd die zich bezighouden met de publieksvoorlichting vanuit de Rijksvoorlichtingsdienst en dan specifiek gericht op het campagnemanagement. Verder zijn er (oud-)secretarissen van de Voorlichtingsraad benaderd om mee te werken aan het onderzoek aangezien zij naar eigen inzicht een beter algemeen idee hebben over de naleving van de uitgangspunten aangezien zij een meer neutrale positie hebben in het geheel. Verder zijn er een aantal politiek journalisten benaderd aangezien zij vaak direct in contact staan met de communicatiewijze van de overheid wat betreft de persvoorlichting. Verder is er gekeken naar mogelijke respondenten die deel uit hebben gemaakt van de Voorlichtingsraad als directeur voorlichting. Uit alle benaderde personen hebben negen respondenten hun medewerking verleend aan het onderzoek. Onderstaand zijn de functies, in de hoedanigheid als zij zijn geïnterviewd, van de respondenten in willekeurige volgorde weergegeven:

---

<sup>10</sup> Baarda, e.a. (2001b)

<sup>11</sup> Baarda, e.a. (2001a), p225

Medewerker communicatie

- mevr. Mariska van der Steen (Ministerie van Verkeer & Waterstaat)

Hoofd unit campagnemanagement Rijksvoorlichtingsdienst

- dhr. Peter van Vendeloo

Politiek journalist

- dhr. Hans Goslinga (Trouw)
- dhr. Cees van der Laan (Trouw)

Plaatsvervangend eindredacteur parlementaire verslaggeving

- dhr. Pim van Galen (Den Haag Vandaag)

(Oud-)secretaris Voorlichtingsraad

- dhr. Peter van Dolen (Oud-secretaris)
- dhr. Jan Bos (Huidige secretaris)

Directeur voorlichting

- dhr. Robert Wester (Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap)

Plaatsvervangend directeur voorlichting

- mevr. Birgit Dewez (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

De interviews zijn gehouden met behulp van een topiclijst.<sup>12</sup> De topics zijn als volgt bepaald. Allereerst is gekeken naar het bestaansrecht van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’. In hoeverre zien de respondenten een toegevoegde waarde in het bestaan van dergelijke afspraken. Daarop volgend zijn alle uitgangspunten afzonderlijk genomen als topic die met de respondenten vervolgens zijn doorgenomen. De hoeveelheid aandacht die aan elk topic werd besteed is aan de respondent overgelaten. In het algemeen kan gezegd worden dat alle topics zijn behandeld maar dat er niet op alle topics resultaten zijn gevonden uit de interviews door onder andere te weinig inzicht in de invulling en naleving van dat specifieke uitgangspunt door de respondent. Alle interviews zijn, met toestemming van de respondent, opgenomen en daarna getranscribeerd met de toegevoegde waarde als uitgangspunt. Alleen de informatie die een bijdrage leverden aan de beantwoording van de hoofdvraag zijn meegenomen in de transcripties. De keus voor het vastleggen van het interview is allereerst om praktische redenen gemaakt aangezien de aandacht van de onderzoeker tijdens het interview volledig gericht kon worden op de respondent. Daarnaast heeft de opname ook nog een toegevoegde waarde wat betreft de betrouwbaarheid van het onderzoek.<sup>13</sup> Na afloop van het interview zijn de opnames uitgewerkt en in sommige gevallen, wanneer hier behoefte aan was, in geanalyseerde vorm teruggekoppeld aan de respondent voor een laatste controle.

Het onderzoek naar de invulling en naleving van de uitgangspunten betreft, concluderend uit het voorgaande, een *kwalitatief onderzoek* met een sterk *beschrijvend* en *evaluerend* karakter. Het beschrijvende karakter komt tot uiting in het doel van dit onderzoek: het beschrijven van de invulling en naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’. Daarnaast is het ook een evaluerend onderzoek aangezien de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ worden getoetst op invulling. Oftewel: kloppen de uitgangspunten afzonderlijk nog binnen de huidige werkwijze. De resultaten van deze toetsing kunnen, wanneer gewenst, eventueel gebruikt worden om de huidig gehanteerde uitgangspunten te verbeteren. Hier komt de praktische relevantie van het onderzoek wederom naar voren.

---

<sup>12</sup> Zie bijlage “Topiclijst interviews”

<sup>13</sup> Baarda, e.a. (2001b), p227

## 2.2. Methode van data-analyse

In het analysedeel van het onderzoek zijn allereerst de resultaten van de enquêtes naast elkaar gelegd. Er is gekeken naar de antwoorden en waarin deze overeenkomen en verschillen met elkaar. Vervolgens zijn alle resultaten uit de interviews gecodeerd op relevante onderwerpen (de topics) en hierdoor gereduceerd tot werkbare resultaten voor dit onderzoek. Dit wordt ook wel *data reduction* genoemd. Vervolgens zijn alle resultaten uit de interviews naast elkaar gelegd en wederom gescreend op overeenkomende en tegenstrijdige uitspraken. Om de hoofdvraag te beantwoorden is uiteindelijk gekozen om de resultaten uit beide analyses aan elkaar te koppelen. Opvallendheden, overeenkomsten en tegenstrijdigheden zijn vervolgens benoemd en waar mogelijk verklaard. Alle resultaten bij elkaar genomen geven uiteindelijk antwoord op de hoofdvraag en deelvragen. De conclusies van deze resultaten zijn, in hetzelfde genaamde hoofdstuk, terug te vinden.

Het proces van dataverzameling en data-analyse is methodisch naar behoren uitgevoerd waarmee geconcludeerd kan worden dat de resultaten uit het onderzoek een juiste weergave geven van wat er in de praktijksituatie onderzocht is. Daarnaast kan gezegd worden, zij het met minder zekerheid, dat gezien het feit dat *a)* de generalistische ervaringen van directeuren voorlichting en nauw betrokkenen centraal staan met betrekking tot *b)* een vaststaand document: de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ en *c)* er een vrij brede groep bevraagd is die bij overheidscommunicatie betrokken is de resultaten vergelijkbaar zullen zijn voor andere onderzoeken die zich richten op de ervaringen van directeuren voorlichting en nauw betrokkenen met de invulling en naleving van de uitgangspunten.



## 3. Handelingsvrijheid binnen de uitgangspunten

### 3.1. Overheidsvoorlichting

Het hoofddoel van de communicatie van de rijksoverheid is te voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de rijksoverheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur.<sup>14</sup> In de wet is dit vastgelegd in zowel artikel 110 van de Grondwet als in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het op een actieve wijze openbaar maken van overheidsinformatie behoort volgens de wet tot de kerntaken van de overheidsvoorlichting. Binnen de overheidsvoorlichting kan er grofweg een onderscheid gemaakt worden tussen pers- en publieksvoorlichting. De persvoorlichting heeft als primaire taken om allereerst de bewindspersonen te begeleiden in hun contacten met verslaggever en daarnaast het zelfstandig communiceren met mediavertegenwoordigers door met name het uitbrengen van persberichten en het beantwoorden van vragen van journalisten. De publieksvoorlichting van de Rijksoverheid bestaat uit verschillende activiteiten om informatie te verstrekken met de bedoeling om kennis, houding en/of gedrag van de burger te beïnvloeden. Beide vormen van voorlichting hebben door de jaren heen een verandering ondergaan. Hier zal later dieper op ingegaan worden. Eerst zullen de twee verschillende vormen van overheidsvoorlichting dieper worden uitgelicht. Afsluitend aan dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de handelingsvrijheid die directeuren voorlichting hebben binnen de richtlijnen en zal de koppeling worden gemaakt aan het praktijkonderzoek.

#### 3.1.1. Publieksvoorlichting

De publieksvoorlichting kan onderverdeeld worden in twee vormen van voorlichting.<sup>15</sup> De eerste vorm is in het kader van de voorbereiding van het beleid. Deze vorm heeft als doel om de burger actief te betrekken bij de vorming van het Rijksoverheidsbeleid. Een voorbeeld hiervan is het op verzoek toezenden van nota's en kamerstukken aan burgers en het informeren over- en houden van inspraakrondes. De tweede vorm van publieksvoorlichting is de voorlichting in het kader van uitvoering van het beleid. Het is het op de hoogte stellen van het publiek over vastgesteld beleid. Ook deze vorm van voorlichting kan weer onderverdeeld worden. Zo bestaat er *dienstverlenende*- en *paternalistische* voorlichting. Dienstverlenende voorlichting heeft als doel om mensen wegwijs te maken in het geheel van wetten en regels. Het betreft dan bijvoorbeeld de landelijke campagnes om mensen attent te maken op de mogelijkheid om huursubsidie aan te vragen. Paternalistische voorlichting heeft betrekking op landelijke campagnes vanuit de Rijksoverheid die de burger attent moeten maken op haar verantwoordelijkheden. Campagnes als "Nederland tegen terrorisme" en "Bob jij of Bob ik" zijn hier een voorbeeld van. De voorlichting wordt ingezet als beleidsinstrument en kan daarmee eerder gezien worden als communicatie. Het gaat namelijk verder dan alleen de passieve voorlichting. De voorlichting, of communicatie, kan gezien worden als een instrument waarmee, vanuit de overheid gezien, een gewenste sturing kan worden aangebracht aan de maatschappij.

Door de jaren heen is met name dit laatste onderdeel steeds belangrijker geworden. Vanaf de Tweede Wereldoorlog was er een angst voor sturing vanuit de overheid middels haar voorlichting en werd er dan ook zo min mogelijk gebruik van gemaakt. De propagandamachine van Goebbels (Nazi-Duitsland), met al zijn gevolgen, stond nog op het netvlies gebrand van zowel de bestuurders als de burgers in de

---

<sup>14</sup> Rijksvoorlichtingsdienst (2004), uitgangspunten overheidscommunicatie, p5

<sup>15</sup> Smits (2001), p23

Nederlandse samenleving. Terughoudendheid op dit gebied was dan ook in eerste instantie de trend. Door de jaren heen is dit toch veranderd naar een steeds meer paternalistische optredende overheid. Een overheid die op een vaderlijke wijze haar burgers probeert op te voeden.

### 3.1.2. Persvoorlichting

De persvoorlichting heeft zoals gezegd als primaire taken om de bewindspersonen te begeleiden in hun communicatie en de communicatie te onderhouden met mediavertegenwoordigers middels persberichten en het beantwoorden van vragen van journalisten. De persvoorlichting is steeds belangrijker geworden voor de Nederlandse Rijksoverheid. Niet alleen is het aantal media de laatste jaren sterk toegenomen en is de onderlinge concurrentie voor het verkrijgen van de politieke primeur steeds prominenter aanwezig.<sup>16</sup> Ook was het vroeger zo dat de pers pas van een wetsvoorstel op de hoogte was op het moment dat het in de ministerraad was aangenomen.<sup>17</sup> Tegenwoordig wordt de pers al in een zeer vroeg stadium op alle details geïnformeerd. Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen gehad voor de persvoorlichting. De *verouderde* werkwijze van de persvoorlichting, waarbij de media noteerden wat de persvoorlichters vertelden, is verleden tijd. De media hebben tegenwoordig een veel kritischere houding aangenomen. Tot het eind van de jaren zestig hadden politici nooit zoveel te vrezen van de media. De media was door de verzuiling vaak ook onderdeel van het politiek establishment. De fractievoorzitter van de KVP was bijvoorbeeld ook hoofdredacteur van de Volkskrant.<sup>18</sup> Toen de ontzuiling haar intrede deed in de jaren zeventig kwam de onthullingsjournalistiek steeds meer in beeld. Met de term onthullingsjournalistiek wordt de vorm van journalistiek bedoeld waarbij diep wordt gegraven naar informatie. Het doel dat hierbij is gesteld is om waarheden boven tafel te krijgen die voorheen onzichtbaar bleven. Bekende hedendaagse voorbeelden van programma's waarbij de onthullingsjournalistiek centraal staan zijn: 'Zembla', 'Argos' en bijvoorbeeld 'Tegenlicht'. Naast de opkomst van deze nieuwe vorm van journalistiek is er de laatste jaren een andere – sterke – stroming in ontwikkeling: de interpreterende journalistiek. Al vanaf de jaren tachtig staat de journalist, als brenger van het nieuws, steeds meer centraal in tegenstelling tot het voorheen ging waarbij een autoriteit of een gebeurtenis vaak het middelpunt vormde. De journalist laat autoriteiten en in toenemende mate ook *gewone* betrokkenen bij het nieuws toe in zijn analyse van nieuwsgebeurtenissen.<sup>19</sup> Hierdoor is er niet meer sprake van één waarheid. Sterker nog, doordat er keuzes worden gemaakt in welke feiten wel en niet worden meegenomen in de verslaggeving ontstaan er tal van subjectieve waarheden.

### 3.1.3. Nieuwsmanagement

De veranderingen die onder andere hebben plaatsgevonden binnen de journalistiek in Nederland – qua werkwijze en hoeveelheid media – hebben grote invloed gehad op de wijze waarop de voorlichting is ingericht. De media hebben tegenwoordig in grote mate invloed op het vormen van de publieke en politieke agenda. Dit in tegenstelling tot in de jaren zestig. De media hebben de macht om het publiek bewust of onbewust te beïnvloeden en de publieke opinie bepaalt op haar beurt weer in grote lijn de politieke agenda. Hierdoor heeft de media indirect dus een zeer grote invloed op wat er in Nederland op de politieke agenda staat. Rosenthal spreekt ook wel over de media als zevende macht, verder bouwend op de Trias Politica van Montesquieu.<sup>20</sup> Montesquieu onderscheidde binnen zijn Trias Politica de wetgevende

---

<sup>16</sup> Smits (2001), p25

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Wijfes (2006)

<sup>20</sup> Rosenthal (2001)

macht, de uitvoerende macht en de rechtssprekende macht. De aanwezigheid van de machten veroorzaakte een systeem van *checks and balances*<sup>21</sup>: een verdeling van machten die elkaar in evenwicht moeten houden. Kijkend naar de huidige samenstelling van onze samenleving kan niet volstaan worden met de driedeling die Montesquieu maakte. Volgens Rosenthal moest de Trias Politica dan ook gemoderniseerd worden. Er kwamen verschillende grootmachten bij. Naast de drie eerder genoemde machten werd het ambtenarenapparaat in de jaren zestig aangeduid als vierde macht. Kort daarna volgde de vijfde macht: de belangen- en pressiegroepen. Niet lang geleden werden de organisatie- en adviesbureaus aangemerkt als zesde macht binnen de *machtenparade*.<sup>22</sup> Volgens Rosenthal is nu het moment gekomen dat de macht van de media niet meer te negeren is en dat deze ook onderdeel is gaan uitmaken van de machtenverdeling. De media als zevende macht in het systeem van checks and balances. Niet langer is de media uitsluitend als toeschouwer te zien van de machtsarena: zij maakt er volgens Rosenthal onderdeel van uit.<sup>23</sup>

Een tegenwicht en een vorm van controle vanuit de Rijksoverheid is dus begrijpelijk. Een keuze maken in contactmomenten met-, en informatieverstrekking aan, de pers is dus te verwachten om een balans te vinden in de machtsstrijd. Het weggeven van politieke primeurs door de voorlichters aan de media geschiedt op subjectieve maatstaven en het *lekkeren* van informatie aan de pers is een geaccepteerd feit. Ware het niet dat dit alles *gedoseerd* en *afgewogen* gebeurt.<sup>24</sup> Een veranderende instelling wat betreft de publiekscommunicatie middels het campagnevoeren vanuit Postbus 51 is volgens deze redenering ook te verklaren. De opmars van de interpreterende journalistiek maakt het voor de overheid aantrekkelijk om meer waarde te hechten aan directe vormen van communicatie met de burgers.<sup>25</sup> Spotjes, folders, advertenties en websites zijn goedwerkende instrumenten om, *over de media heen*, direct te communiceren met de burger. Of het nu gaat over de rechten en plichten van de burger of het gedrag van de burger. Wanneer de media een dermate machtig instituut wordt is het in sommige gevallen dus zeer begrijpelijk om een andere insteek van communiceren te omarmen. Zowel op het gebied van pers- als publieksvoorlichting.

In grote mate worden tegenwoordig dus al keuzes gemaakt op het gebied van voorlichting. Keuzes die allen gedoseerd en afgewogen gemaakt worden ter ondersteuning van een bepaalde beleidskeuze. En ondanks dat er nog geen Angelsaksische voorlichtingspraktijken spelen in Nederland, waarbij de Rijksoverheidsvoorlichters allerlei duistere tactieken gebruiken om het publiek of de pers te bespelen, is er toch sprake van een bepaalde mate van beïnvloeding vanuit de Rijksoverheid. Over *spindoctors* binnen het ambtenarenapparaat kunnen we niet spreken, de term *ondernemende voorlichters* of *nieuwsmanagers* klinkt al een stuk beter.<sup>26</sup> Voorlichters die het als een belangrijke taak zien om, ten bate van het beleid, van de bewindspersoon of het ministerie, op een strategische wijze met informatie om te gaan. Maar kan de overheid dit zomaar doen? Het antwoord is *nee*, de overheid kan dit niet zomaar doen. Er bestaan regels met betrekking tot de invulling van de voorlichting van de overheid. Dit om een zo zuiver mogelijk communicatiebeleid te bewerkstellen en spindoctor-praktijken uiteindelijk te voorkomen.

---

<sup>21</sup> Witteveen (1990), p29

<sup>22</sup> Rosenthal (2001)

<sup>23</sup> Ibid

<sup>24</sup> Smits (2001), p110

<sup>25</sup> Praag (2001)

<sup>26</sup> Smits (2001), p109

### **3.1.4. Pers- en publieksvoorlichting omheind**

De regels komen tot uiting in de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’. Het zijn uitgangspunten waaraan de overheidscommunicatie enerzijds uitgezet- en anderzijds getoetst wordt. Uitgangspunten die schoon, eerlijk en vertrouwenswekkend zijn. Uitgangspunten die er zorg voor dragen dat juist praktijken als het verdraaien van informatie niet plaatsvinden. Voorheen stonden deze uitgangspunten bekend als de ‘Principia in de voorlichting van de Rijksoverheid’. Tegenwoordig zijn deze Principia de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ genaamd. Beide documenten zijn opgesteld door de Voorlichtingsraad (VoRa). De Voorlichtingsraad levert gevraagd en ongevraagd advies aan de minister-president en de ministerraad over het communicatiebeleid van de Rijksoverheid. In de VoRa nemen alle directeuren voorlichting plaats van de verschillende departementen en staat onder voorzitterschap van de directeur-generaal (DG) van de Rijksvoorlichtingsdienst. De ambtelijke handhaving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ ligt ook bij de Voorlichtingsraad. De uitgangspunten vormen een beperking voor de overheid, die zij zichzelf heeft opgelegd. Door, met het opstellen van de uitgangspunten, een omheining te hebben gemaakt van het toegestane binnen de overheidscommunicatie moet er geen sprake kunnen zijn van duistere tactieken die worden toegepast op de rijksvoorlichting. De uitgangspunten zorgen juist voor een betrouwbare en transparante overheid. Daarnaast dragen de uitgangspunten bij aan een goed democratisch bestuur. Dit doordat de overheid de burger zo goed mogelijk in staat probeert te stellen, door haar communicatie, hun democratische rechten, en plichten, te vervullen. De grote vraag blijft natuurlijk wat de inhoud van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ nu omvat? Wat zijn de afspraken waar nu steeds over gesproken wordt? Om antwoord te geven op deze brandende vraag zal in de volgende paragraaf dieper worden ingegaan op de uitgangspunten.

## **3.2. Uitgangspunten overheidscommunicatie**

Allereerst wordt de inhoud van de uitgangspunten weergegeven. Na de inhoud zal in een volgende paragraaf het ontstaan en de ontwikkeling van de uitgangspunten worden weergegeven. Ook zal hier worden ingegaan worden op de vraag in hoeverre maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de uitgangspunten.

### **3.2.1. Inhoud 'uitgangspunten overheidscommunicatie'**

De uitgangspunten zijn dus regels die zijn opgesteld omtrent de grenzen van overheidscommunicatie. Deze vloeien voort uit het streven naar goede democratische verhoudingen vanuit het Rijk en dragen er aan bij dat er een breed vertrouwen bestaat binnen de samenleving in de voorlichtingsuitingen van het Rijk.<sup>27</sup> De uitgangspunten hebben meerdere functies. Allereerst hebben ze als functie om een kader te stellen waarbinnen overheidscommunicatie kan plaatsvinden. De uitgangspunten geven de grenzen aan van de voorlichting: tot waar kun je gaan? Daarnaast dienen de uitgangspunten als houvast bij de toetsing door de VoRa van concrete voorlichtingsuitingen. Dit geldt voor zowel de publieksvoorlichting als de persvoorlichting. Als derde functie hebben de uitgangspunten een beschermende rol voor de directeuren voorlichting. De directeuren voorlichting hebben met de uitgangspunten een verdedigingsmiddel dat zij eventueel kunnen inzetten tegen druk van bewindslieden om opdrachten uit te voeren die tegen hun beroepsethos ingaan.

De criteria geven inzicht in de grenzen waarbinnen overheidscommunicatie mag plaatsvinden maar tegelijk laten ze ook ruimte over voor eigen interpretatie doordat ze in algemene termen zijn geformuleerd. Onderstaande tekst is in het geheel gebaseerd op de RVD communicatiereeks 'uitgangspunten overheidscommunicatie' en is daarnaast, in haar originele vorm, ook opgenomen in de bijlage van dit onderzoek.<sup>28</sup> De opgestelde uitgangspunten zijn in een tiental verschillende onderdelen ingedeeld en uitgediept. Deze verschillende categorieën zullen onderstaand behandeld worden om een indruk te geven van het document.

#### **Herkenbaarheid**

*De rijksoverheid is altijd, ongeacht het kanaal of medium, herkenbaar als deelnemer aan de communicatie, respectievelijk als (mede) afzender en/ of anderszins als belanghebbend of betrokken bij de informatie.*

De herkenbaarheid van de overheid als afzender wordt gezien als middel om vertrouwen te wekken bij de burger. De nadruk die wordt gelegd op de continue herkenbaarheid zorgt voor een transparante overheid doordat er niet op een verkapt wijze beïnvloedingspraktijken plaatsvinden.

#### **Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie**

*De communicatie van de rijksoverheid is altijd gericht op de inhoud van het beleid, en in dat verband tevens op het functioneren van de overheid als zodanig.*

Overheidscommunicatie moet gericht zijn op de openbaarmaking en verduidelijking van beleid. Het moet gericht zijn op het functioneren van de overheid. De communicatie mag niet gericht zijn op imagebuilding van bewindspersonen. Terughoudendheid van ministers en staatssecretarissen in het optreden in eigen media wordt dan ook nagestreefd.

---

<sup>27</sup> Rijksvoorlichtingsdienst (2004), uitgangspunten overheidscommunicatie, p4

<sup>28</sup> Rijksvoorlichtingsdienst (2004), uitgangspunten overheidscommunicatie

## **Actieve voorlichting**

*De regering brengt haar beleid, alsmede de motieven en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, op actieve wijze onder de aandacht van een zo breed mogelijk publiek.*

Dit uitgangspunt heeft als doel de burger zo goed mogelijk voor te lichten over zijn rechten en plichten. Niet alleen communiceert de overheid met de burger over zijn plichten als het betalen van belasting en het periodiek laten keuren van een auto. Ook communiceert de overheid actief over de rechten die een burger heeft. Bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidies.

## **In relatie tot beleidsfase**

*De rijksoverheid maakt in haar communicatie en voorlichting altijd melding van de beleidsfase waarop de informatie betrekking heeft.*

De overheid communiceert in eerste instantie alleen over, door het parlement, aanvaard beleid. Bij deze communicatie wordt altijd melding gemaakt van de beleidsfase, bijvoorbeeld of er sprake is van een eerste oriëntatie of een voornemen of een besluit. Wanneer het een onderwerp betreft dat nog niet door het parlement aanvaard is wordt er uitsluitend gecommuniceerd met feitelijke en zakelijke informatie.

## **Interactieve beleidsvoorbereiding**

*De regering geeft in een vroegtijdig stadium aan of, en zo ja in welke vorm, zij burgers bij de voorbereiding van plannen of maatregelen wil betrekken.*

Dit uitgangspunt heeft betrekking op de mogelijkheid voor burgers om mee te besturen. Burgers moeten de mogelijkheid hebben om bij elk beleidsdossier hun standpunt te kunnen geven. De burger dient in een vroegtijdig stadium op de hoogte gesteld te worden van de mogelijkheid tot deelname en moet weten binnen welke beslissingsruimte de discussie zal plaatsvinden.

## **Recht op communicatie**

*De rijksoverheid zorgt voor een goede bereikbaarheid voor burgers die met haar in contact willen komen.*

De overheid moet niet alleen bereikbaar zijn voor haar burgers, de overheid moet ook snel en adequaat reageren op verzoeken of klachten van de burger. Tevens moet de overheid via alle verschillende kanalen bereikbaar zijn.

## **Voldoende en juiste informatie**

*De communicatie van de rijksoverheid is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om belangstellenden en belanghebbenden tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid.*

Dit uitgangspunt heeft betrekking op het betrouwbare karakter dat de overheid nastreeft. In het belang van de goede democratie moet de informatie vanuit de overheid begrijpelijk, tijdig, nuttig en zo gericht mogelijk zijn. Hierbij hoort niet het onjuist vermelden, weglaten of overaccentueren van feiten en argumenten.

## **Toegankelijk, begrijpelijk en passend**

*Communicatie van de rijksoverheid is technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk.*

Door de grote diversiteit aan burgers binnen onze samenleving bestaat er niet één wijze van communiceren. Iedere doelgroep wordt op een andere wijze bereikt. Het gaat dus om de optimale mediamix en toonzetting die moet aansluiten op de leefwereld burger. De overheid streeft deze optimale inrichting van communicatie na.

## **Proportionaliteit**

*De rijksoverheid voldoet in haar communicatie aan het principe van proportionaliteit in geval van onderwerpen die controversieel zijn en/of onderhevig zijn aan maatschappelijke discussie en in het geval van nog niet door het parlement aanvaard beleid.*

Een overvloed aan informatie wordt in alle beleidsfasen vermeden. Er moet een juiste verhouding blijven bestaan tussen informatieverstrekking vanuit de overheid en vanuit andere, soms tegengestelde, partijen. Er mogen geen wanverhouding ontstaan.

## **Geen vermenging**

*De communicatie van de rijksoverheid wordt niet vervlochten met partijpolitieke belangen.*

Het is soms moeilijk te onderscheiden of een politicus als bewindspersoon of partijlid optreedt. De keus voor het wel of niet begeleiden van de politicus als bewindspersoon is daarom soms lastig te maken. Het uitgangspunt is echter dat de belangenverstrengeling ten koste van alles moet worden vermeden. Ook moet de schijn van vermenging worden vermeden

### 3.2.2. Het ontstaan en de ontwikkeling van de uitgangspunten

Om het ontstaan van de uitgangspunten in kaart te brengen zal er gekeken worden naar onze Nederlandse geschiedenis. Niet alleen zullen de ontwikkelingen die de uitgangspunten hebben ondergaan in kaart gebracht worden maar er zal ook gekeken worden naar de ontwikkelingen die overheidscommunicatie heeft ondergaan met als uiteindelijk doel het ontstaan en de ontwikkeling van de uitgangspunten inzichtelijk te krijgen. Er zal voornamelijk gekeken worden naar de naoorlogse overheidsvoorlichting. De geschiedenis van de Nederlandse overheidscommunicatie kan parallel gelegd worden aan het instellen van verschillende commissies en werkgroepen die adviezen hebben moeten uitbrengen aan de regering met betrekking tot de voorlichting. Deze commissies en werkgroepen stonden voornamelijk onder leiding van prominente politici en werden ingezet als gevolg van de steeds veranderende opvattingen binnen de maatschappij over hoe de voorlichting vanuit het Rijk vormgegeven moest worden. Veelal hadden de commissies en werkgroepen betrekking op de rol die de overheidsvoorlichter heeft.

#### Naoorlogse jaren: angst voor propaganda

Hoewel de eerste voorlichtingsdiensten vanuit het Rijk al voor de Tweede Wereldoorlog ontstonden, deden de meest belangrijke ontwikkelingen zich in de overheidsvoorlichting pas na de Tweede Wereldoorlog voor.<sup>29</sup> De nieuw aangestelde premier Schermerhorn vond dat de taak van de voorlichtingsdienst met betrekking tot persvoorlichting moest worden vergroot. Daarnaast vond hij dat de voorlichtingsdienst de ogen en oren van de regering in het land moesten zijn en vond hij dat er een overheidsblad opgericht moest worden. Het parlement uitte hier echter haar kritiek op. De overheid zou zich op deze wijze niet beperken tot voorlichting maar zou zich op deze wijze bezighouden met het voeren propaganda. De angst hiervoor was, door de ervaringen met nazi-Duitsland, erg groot. Conclusie van het debat en de ingestelde commissie-Van Heuven-Goedhart was dat de overheid zich verre van propaganda diende te houden. Overheidsvoorlichters moesten zich concentreren op het verduidelijken en toelichten van beleid en dan voornamelijk alleen op verzoek van journalisten of burgers. Een sterk passief karakter van de overheidsvoorlichting werd dus aangehangen in deze tijd. De in 1947 ingestelde commissie-Hermans neemt in grote lijnen het advies van de commissie-Van Heuven-Goedhart over, op de organisatorische adviezen na.<sup>30</sup> Wat betreft de organisatie van de voorlichtingsactiviteiten werd gekozen voor een decentrale aanpak. De commissie adviseerde om de persvoorlichting over te laten aan de verschillende ministeries. Alleen de publieksvoorlichting moest bij de centrale voorlichtingsdienst gebeuren. Wel moest er volgens de commissie een overleg komen van departementale voorlichtingschefs (directeuren voorlichting).<sup>31</sup> Deze raad zou het voorlichtingswerk moeten coördineren en de regering adviseren over de grote voorlichtingsuitgaven.<sup>32</sup> Het ontstaan van de Voorlichtingsraad was op 17 oktober 1947 een feit. De coördinatie van de voorlichting blijft in de naoorlogse jaren een onderwerp van zorg waar wederom een nieuwe commissie zich in 1949 over zou buigen: de commissie-Fock. De commissie adviseerde aan de regering om de naam van de Regeeringsvoorlichtingsdienst, zoals deze voorheen genoemd werd, te veranderen. De voorlichtingsdienst moest zich met het hele Rijk bezighouden. De afkorting 'RVD' kon blijven bestaan maar moest worden omgedoopt tot Rijksvoorlichtingsdienst. In 1953 werd deze naamsverandering een feit.

---

<sup>29</sup> Smits (2001), p16

<sup>30</sup> Ibid, p18

<sup>31</sup> Wagenaar (1996), p34

<sup>32</sup> Rijksvoorlichtingsdienst (2007), p146



## Jaren '60 tot midden jaren '80: meer openheid meer burgerparticipatie

Vanaf de jaren zestig ontstond er meer behoefte aan openheid in de samenleving. Niet alleen de rol tussen overheid en burger moest herzien worden maar ook de rol tussen overheid en pers.<sup>33</sup> Het waren de jaren waarin de politieke partij D'66 werd opgericht die dit als belangrijke onderwerpen zag. In 1970 werd opnieuw een staatscommissie in het leven geroepen. Dit onder leiding van de latere premier Biesheuvel. De opdracht was dat de commissie zich moest gaan *heroriënteren* op de overheidsvoorlichting. Naast de begrippen *verklaring en toelichting* (die Thorbecke al in 1848 noemde) en *verduidelijking* (Commissie-Van Heuven-Goedhart) noemt de commissie *openbaarmaking* als derde voorlichtingsfunctie.<sup>34</sup> De commissie introduceerde een ontwerp voor een openbaarheidwet: het verstrekken van informatie moet een plicht van de overheid worden. In 1980 trad, na jarenlang ambtelijk en bestuurlijk verzet, de Wet openbaarheid van bestuur in werking (Wob). Het passieve karakter dat de overheidscommunicatie hiervoor had zou met de intreding van de nieuwe wet verdwijnen. Verder werd de rol van het voorlichtingsapparaat ook met een antennefunctie uitgebreid. Niet alleen stond het zenden van informatie centraal, maar ook het ontvangen van informatie. De voorlichter werd een soort intermediair tussen het Rijk en de buitenwereld.<sup>35</sup>

Begin van de jaren tachtig was er sprake van een economische neergang in Nederland. Het Rijk moest bezuinigen en dus werd er ook op de Rijksvoorlichting beknipt. Het budget ging omlaag en er moest onderzoek gedaan worden naar een meer efficiënte manier van werken. Commissie-Van der Voet werd in 1984 in het leven geroepen. Het was een ambtelijke werkgroep onder leiding van, toenmalig hoofd-directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst, van der Voet. De commissie moest adviseren over de bezuinigingen die plaats zouden vinden. Achteraf gezien is de belangrijkste bijdrage geweest van de commissie het inzicht verschaffen dat voorlichting kan worden ingezet als *openbaarmaking*, als *dienstverlening* en als *public relations*.<sup>36</sup> Het idee dat de overheid alleen op neutrale wijze mag communiceren door het openbaar maken, verklaren en toelichten werd hierdoor aangevuld met voorlichting als instrument en voorlichting als public relations. Het zou de dagelijkse werkpraktijk niet op slag veranderen. Voorlichting als instrument van beleid werd meer als een bevestiging gezien van een steeds verder groeiende praktijk.<sup>37</sup>

## Eind jaren '80 en jaren '90: rekkelijken versus preciezen

Halverwege de jaren tachtig ontstond er, naar aanleiding van het rapport Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid van de commissie-Van der Voet, wederom een debat over de rol van de overheid als voorlichter. De discussie beperkte zich ditmaal tot de beroepsopvatting van overheidsvoorlichters. De vraag die centraal stond in de debatten was óf, en in hoeverre, de overheidsvoorlichting beïnvloedend mocht zijn. Vrijwel alle directeurs voorlichting van diverse overheidsorganen mengden zich in het debat en bevonden zich in één van de twee kampen.<sup>38</sup> Of het kamp van de *rekkelijken*, óf het kamp van de *preciezen*. Tot de groep van de preciezen werden degenen gerekend die overheidsvoorlichting wensten te beschouwen als openbaarmaking, verklaring en toelichting van beleid. Overheidsvoorlichting mocht dus slecht een heel enkel maal overredend zijn en dan nóg alleen indien het over aanvaard beleid ging en er een zeer brede consensus in het parlement én samenleving bestond.<sup>39</sup> De rekkelijken daarentegen vonden dat je als voorlichtingsapparaat veel verder kon gaan. Zij vonden dat overheidsvoorlichting in geval van

---

<sup>33</sup> Smits (2001), p19

<sup>34</sup> Rijksvoorlichtingsdienst (2007), p147

<sup>35</sup> Smits (2001), p20

<sup>36</sup> Rijksvoorlichtingsdienst (2007), p147

<sup>37</sup> Ibid

<sup>38</sup> Schinkelshoek (1996)

<sup>39</sup> Klandermans (1991), p128

aanvaard beleid zéker gedragsbeïnvloedend mocht zijn om dat beleid te helpen slagen. Bovendien zagen de rekkelijken er geen enkel bezwaar in om daarbij moderne methoden en technieken te gebruiken als public relations en reclame.<sup>40</sup>

Naar aanleiding van de discussies omtrent het rapport ‘Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid’ binnen de samenleving en het parlement, besloot de Voorlichtingsraad in december 1984 een bezinningsdag te houden over enige Principia die in de voorlichting van de overheid gelden. Deze Principia waren in het recente verleden onderwerp van discussie en betroffen zowel de pers- als publieksvoorlichting.<sup>41</sup> De geformuleerde Principia werden op schrift opgesteld en door de Voorlichtingsraad unaniem aanvaard. De ‘Principia in de voorlichting van de Rijksoverheid’ vormt de voorloper van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ zoals deze nu geldend is.

### **Heden: van overheidsvoorlichting naar overheidscommunicatie**

Vanaf eind van de jaren negentig ontstond er de wens om overheidsinformatie toegankelijker te maken voor de burger. Door nieuwe technologieën als bijvoorbeeld internet moest er onderzoek gedaan worden naar de organisatie en de inzet van middelen en nieuwe instrumenten. Dit zou moeten leiden tot een vergroting van de effectiviteit van de overheidsvoorlichting en tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie.<sup>42</sup> De commissie-Wallage werd in 2001 ingesteld. In het rapport ‘In dienst van de democratie’ pleitte de commissie ervoor de communicatiefunctie op te nemen in het hart van de beleidsvorming. Bij de communicatie vanuit de overheid moest het burgerperspectief voorop komen te staan. Actieve openbaarmaking, transparantie en interactiviteit moesten het recht op communicatie mogelijk maken. Daarnaast moest de overheid ook continu bereikbaar zijn voor de media. Voorlichting over niet aanvaard beleid zou onder voorwaarden mogelijk moeten zijn en de overheid zou proactief moeten communiceren met burgers en voorkomen dat ze dezelfde informatie onnodig vaak zouden moeten verstrekken. Wat ooit begon als een postbus, ‘Postbus 51’, moest uitgroeien tot een dienst waar burgers voor alle overheidsinformatie terecht konden.<sup>43</sup> Ook de eerder geformuleerde Principia werden onder de loep genomen naar aanleiding van het rapport van de commissie-Wallage. Nieuwe uitgangspunten werden opgesteld en wederom geaccepteerd. Het was een meer praktische vertaling van wat de Principia in eerste instantie eigenlijk omvatte. De nieuwe uitgangspunten werden praktisch genoemd: ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’.

Na decennialange worstelingen over de reikwijdte van overheidscommunicatie lijken de uitgangspunten nu eindelijk een goed werk- en naleefbaar kader te hebben geschapen. Toch is de overheidscommunicatie niet gevrijwaard van discussie. Zoals in de aanleiding al werd aangegeven wordt er, zij het soms onder de oppervlakte, momenteel nog steeds het debat gevoerd over de naleving van de uitgangspunten. Vaak komt dan toch weer de discussie rondom de rekkelijken en de preciezen naar boven. Hoe interpreteer je de uitgangspunten? Kun je ze überhaupt oprekken? In het volgende hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op dit onderwerp. Hoe kun je omgaan met de ruimte die regels en afspraken laten? Het antwoord kan gevonden worden in twee verschillende opvattingen: het leven naar de *letter* van de wet of naar de *geest* van de wet.

---

<sup>40</sup> Klandermans (1991), p128

<sup>41</sup> Voet (2001)

<sup>42</sup> Regeerakkoord 1998–2002, p124

<sup>43</sup> Rijksvoorlichtingsdienst (2007), p148

### 3.3. Omgaan met uitgangspunten: de handelingsruimte

Regels zijn regels. Regelmatig worden discussies afgesloten met dit argument. Maar in hoeverre is het wel een goed argument? Regels en afspraken laten ook altijd ruimte liggen. De vraag is alleen óf, en eventueel hóé, een uitvoerende gebruik wil maken van deze ruimte. Datzelfde geldt ook voor de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’. De uitgangspunten zijn op een bepaalde wijze beschreven in de hoop dat de naleving van deze regels geen moeilijkheden met zich zou meebrengen. Toch blijkt in de praktijk vaak, hoe oprecht een uitvoerende ook is in het naleven van de regels, dat de uitvoering of naleving van regels zoals deze bedoeld zijn, vaak niet eenvoudig is. Bakker en van Waarden opperen, niet geheel ongeloofwaardig, in hun boek *Ruimte rond regels* (1999) dat het kan komen door luiheid of gebrek aan motivatie dat regels niet worden nageleefd. Daarnaast denken zij, veel serieuzer, dat het ook kan komen doordat afspraken en regels iedere keer weer op een specifieke situatie moeten worden toegepast. En geen situatie is hetzelfde. Begrippen, voorwaarden en intenties worden op een bepaalde manier geïnterpreteerd door de uitvoerders. Rechters doen dit, politieagenten doen dit, maar ook directeuren voorlichting doen dit. Iedereen die met regels te maken heeft kan niet om deze interpretatie heen. En iedereen moet uiteindelijk toch keuzes maken. Om de kloof te verkleinen tussen regels en specifieke situaties moeten uitvoerenden een zekere handelingsvrijheid krijgen. Een vrijheid om de risico’s op keuzecomplexiteit en overbelasting te verminderen.<sup>44</sup> Des te meer wet- en regelgeving gelden, des te moeilijker wordt het om keuzes te maken voor uitvoerenden omdat ze volgens alle regels moeten werken en hun eigen gezond verstand niet meer kunnen/mogen gebruiken. Daarnaast leiden meer wet- en regelgeving ook tot meer bureaucratie wat weer tot meer overbelasting leidt. Het maken van regels en afspraken voor iedere specifieke situatie zou de efficiëntie en effectiviteit van het beleid uiteindelijk dus niet ten goede komen. Bewust wordt er daarom gewerkt met het idee dat uitvoerenden, door ondermeer hun ervaring, zelf invulling kunnen geven aan deze ruimte. En hoe aan deze ruimte invulling gegeven wordt is persoonsafhankelijk en zal dus *in de regel* nooit exact overeenkomstig zijn.

De kunst is, met dit gegeven in het achterhoofd, dan ook om ervoor te zorgen dat de handelingsvrijheid die de directeuren voorlichting hebben zo goed mogelijk op elkaar afgestemd wordt. Hoe zorg je ervoor dat de directeuren voorlichting handelen naar de verwachtingen die je als maker van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ (RVD) hebt? Een oplossing is te vinden in de *principal-agent* theorie van Mintzberg. Deze theorie bestaat uit het zoeken naar systemen waardoor de *agent* (directeur voorlichting) wordt gemotiveerd om te handelen naar de verwachtingen van-, en in lijn met, de belangen van de *principal* (RVD).<sup>45</sup> Hier bestaan verschillende mechanismen voor. Mintzberg onderscheidt er vijf, allen afhankelijk van onder andere de aard van de organisatie en de complexiteit van het onderwerp.<sup>46</sup> Toch hebben ze allen wel hetzelfde doel, namelijk het coördineren van de werkprocessen. Mintzberg zet de volgende coördinatiemechanismen uiteen die te gebruiken zijn in een dergelijke situatie: onderlinge aanpassing, direct toezicht, standaardisatie van werkprocessen, standaardisatie van resultaten en standaardisatie van kennis en vaardigheden. Voordat ingegaan wordt op het coördinatiemechanisme dat van toepassing is op de situatie zoals deze zich voordoet tussen de RVD en de directeuren voorlichting zullen alle mechanismen kort worden behandeld.

---

<sup>44</sup> Bakker, e.a. (1999), p19

<sup>45</sup> Ibid, p22

<sup>46</sup> Mintzberg (1991)

### **Onderlinge aanpassing**

Het eerste coördinatiemechanisme is dat van onderlinge aanpassing. Onderlinge aanpassing vindt in de meest extreme vorm uitsluitend plaats door middel van informele communicatie. Door deze informele communicatie wordt het uitvoeren van taken gecoördineerd en gecontroleerd. Onderlinge aanpassing gaat in op de correctie die onder de mensen zelf zal plaatsvinden. De handelingsvrijheid voor de uitvoerenden binnen dit mechanisme is per definitie erg groot. Daarnaast is de beoordeling en controle op de handelingen erg klein doordat vaak niet duidelijk is wat de resultaten zijn van het handelen van uitvoerenden.<sup>47</sup> Deze vorm van coördinatie komt *in de theorie* zowel voor in de allerkleinste organisaties als de meest complexe organisaties. Toch komt het *in de praktijk* eigenlijk alleen voor bij de meer complexe organisatievormen, door Mintzberg omschreven als adhocratieën. Bij de kleine organisaties komt dit coördinatiemechanisme minder voor omdat zelfs de allerkleinste uitvoeringsorganisatie nog vaak controlerende superieuren kent.<sup>48</sup>

### **Direct toezicht**

Het tweede coördinatiemechanisme, direct toezicht, laat weinig handelingsvrijheid. Van alle mechanismen laat deze, in de theorie, zelfs de minste handelingsvrijheid voor de uitvoerenden. Er is veelal sprake van één verantwoordelijke voor de controle op de werkzaamheden van een kleine groep mensen.<sup>49</sup> Met name komt deze manier van coördineren voor in kleine organisaties met een eenvoudige structuur. Ook komt het voor binnen grotere bureaucratieën veelal in de vorm van onderafdelingen.

### **Standaardisatie van werkprocessen**

Als derde manier om binnen een organisatie te coördineren bestaat de standaardisatie van werkprocessen. Bij de standaardisatie van werkprocessen wordt er gekozen om regels op te stellen zodat gedrag en werkwijze geformaliseerd worden. De uitvoerenden moeten handelen naar de regels die van bovenaf zijn opgesteld. Het uitgangspunt is dat iedere uitvoerende op deze wijze hetzelfde zal handelen. Logischerwijs laat dit coördinatiemechanisme weinig handelingsvrijheid. Daarnaast is er is vaak sprake van een hoge mate van arbeidsdeling en taakspecialisatie.<sup>50</sup> Met name is standaardisatie van werkprocessen terug te vinden in, zoals Mintzberg deze omschrijft, de machinebureaucratie.

### **Standaardisatie van resultaten**

Het vierde coördinatiemechanisme, en de tweede vorm van standaardisatie, kan gevonden worden in het aansturen op resultaten (of output). De handelingsvrijheid bij dit mechanisme is aanzienlijk groter dan bij de standaardisatie van werkprocessen. Het uitgangspunt bij dit mechanisme is dat het doel dat behaald moet worden (resultaat) voor een uitvoerende vooraf aangegeven is. De weg om tot dat doel te komen wordt, in beperkte mate, opengelaten voor de uitvoerende. De meest bekende organisatievorm die hier, volgens Mintzberg, op gebaseerd is wordt door hem omschreven als de divisiestructuur.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Bakker, e.a. (1999), p24

<sup>48</sup> Ibid, p23

<sup>49</sup> Ibid, p24

<sup>50</sup> Ibid, p25

<sup>51</sup> Ibid, p26

### Standaardisatie van kennis en vaardigheden

De vijfde, en tevens laatste, vorm van aansturing betreft de standaardisatie van kennis en vaardigheden. Bij dit coördinatiemechanisme wordt veel handelingsvrijheid gelaten aan de uitvoerende. Het eindresultaat ligt hier niet centraal maar juist de kennis en vaardigheden om tot dat eindresultaat te komen. De kennis en vaardigheden die onder andere door opleiding zijn verkregen moeten een vorm van zekerheid bieden dat uitvoerenden op min of meer gelijke en redelijk voorspelbare wijze werkzaamheden zullen uitvoeren.<sup>52</sup> Dit coördinatiemechanisme is terug te vinden in de professionele bureaucratie.

Kijkend naar de geschetste coördinatiemechanismen kan er volgens Mintzberg slechts één enkel mechanisme toegepast worden op onze situatie. Doordat er voor de directeuren voorlichting *a)* niet uitsluitend onderlinge aanpassing nodig is doordat er duidelijkheid bestaat over wat de resultaten van het handelen zijn en hoe deze getoetst kunnen worden, *b)* geen sprake is van direct toezicht doordat niet één iemand verantwoordelijk is voor de controle op de werkzaamheden, *c)* geen standaardisatie mogelijk is van werk door de complexe en sterk van elkaar verschillende situaties en *d)* geen aansturing plaats kan vinden op basis van de resultaten omdat de resultaten vooraf niet bekend zijn, lijkt het meest voor de hand liggende coördinatiemechanisme *standaardisatie van kennis en vaardigheden*.

Bij deze vorm van standaardisatie is het uitgangspunt dat er gespecialiseerde kennis en vaardigheden nodig zijn bij de toepassing van de opgestelde regels, dan wel afspraken. De kennis en vaardigheden van de directeuren voorlichting bieden een bepaalde garantie dat het werk op min of meer dezelfde wijze wordt uitgevoerd. Op deze vorming van kennis en vaardigheden moet volgens Mintzberg dan ook ingespeeld worden wil je de standaardisatie van kennis en vaardigheden als coördinatiemechanisme gebruiken. De ruimte die de uitgangspunten omtrent de overheidscommunicatie laten, en hoe directeuren voorlichting hier invulling aan geven, kunnen slechts gestuurd worden door de kennis en vaardigheden van de directeuren voorlichting op één lijn te brengen met de wensen vanuit het Rijk. Hier komt de noodzaak van het bestaan van de Voorlichtingsraad dan ook om de hoek kijken waar alle directeuren voorlichting aan deelnemen. Alleen door het faciliteren van een gespreksplatform, het voeren van discussies en bijvoorbeeld het uitwisselen van ervaringen kunnen de kennis en vaardigheden van de uitvoerenden op één lijn worden gebracht met de intentie van de uitgangspunten van overheidscommunicatie.

Duidelijk is dus dat regels ruimte laten en of er nou sprake is van het wel of niet oprekken van regels: iedere directeur voorlichting maakt afwegingen. De ruimte die de regels laten verlangen ook dat er keuzes worden gemaakt. De vraag blijft alleen staan tot hoever een directeur voorlichting wenst te gaan met zijn/haar afweging en wat het standpunt van de RVD op dit gebied is. De RVD blijft immers de *bewaker* van de gehele overheidscommunicatie. Wat mag wel en wat mag niet? Hoe gaat een directeur in de praktijk om met de vrijheid die de afspraken laten?

---

<sup>52</sup> Ibid, p27

### 3.4. Van theorie naar praktijk

In dit hoofdstuk is uiteengezet wat overheidscommunicatie inhoudt en hoe de onderverdeling is gemaakt in de pers- en publieksvoorlichting. Er is gekeken naar de veranderende journalistiek en de media als zevende macht binnen de oorspronkelijke Trias Politica. Vervolgens is gekeken naar de, wellicht te begrijpen reactie vanuit de overheid om een evenwicht op te zoeken met de veranderende media door het gebruik van ‘nieuwsmanagement’: de soms duistere praktijken van spindoctors. Vervolgens is gekeken hoe de rol van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ hierin is terug te vinden. De uitgangspunten die zijn opgesteld om de overheidscommunicatie zo *schoon* mogelijk te houden. Er is gekeken naar de inhoud én het ontstaan van de uitgangspunten waarbij de geschiedenis van de Nederlandse overheidsvoorlichting als uitgangspunt is genomen. De geschiedenis van de voorlichting geeft inzicht in hoe er in de loop der tijd gedacht is over overheidscommunicatie en aan welke veranderingen zij is onderworpen. Dit om de huidige uitgangspunten in een context te kunnen plaatsen. Vervolgens is geconcludeerd dat waar regels zijn ook beleidsvrijheid of handelingsvrijheid bestaat. Wat betreft de uitgangspunten van overheidscommunicatie is dit ook het geval. Regels laten immers altijd ruimte liggen voor eigen invulling, met name wanneer het een specialistisch thema betreft als de rijksvoorlichting. Hoe omgegaan kan worden met deze handelingsvrijheid is middels de coördinatiemechanismen van Mintzberg uiteengezet. Concluderend kan gezegd worden dat met het instellen van een Voorlichtingsraad, waar alle directeuren voorlichting in plaatsnemen, een begrijpelijke, en volgens Mintzberg ook juiste, keus is gemaakt om sturing aan te brengen. Met het vergaren van deze kennis als eindpunt van het theoretische deel kan de overstap gemaakt worden naar de praktijk. Want ondanks dat de Voorlichtingsraad volgens Mintzberg zeker bestaansrecht heeft blijft de vraag centraal staan of de handelingsvrijheid die directeuren voorlichting hebben ook daadwerkelijk zoals gewenst, door de Voorlichtingsraad en de RVD, wordt ingevuld. In het volgende hoofdstuk waarin ingegaan zal worden op de praktijk zal hier dan ook voornamelijk op geconcentreerd worden. Gezocht zal worden naar de antwoorden op de deelvragen waarmee de hoofdvraag naar de naleving van de uitgangspunten uiteindelijk gevonden zal worden. De topics die behandeld zullen worden betreffen allereerst het bestaansrecht en de toegevoegde waarde van de uitgangspunten overheidscommunicatie. Vervolgens zullen alle afzonderlijke uitgangspunten worden behandeld zoals deze ook in dit hoofdstuk zijn uiteengezet.

## 4. Bevindingen

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen worden besproken uit de enquêtes die zijn verspreid onder de directeuren voorlichting in combinatie met de resultaten die de interviews hebben opgeleverd met nauw betrokkenen bij overheidscommunicatie. In totaal zijn er negen enquêtes verwerkt in de resultaten en hebben negen mensen hun medewerking aan dit onderzoek verleend middels een interview. Bij de behandeling van de resultaten zal allereerst ingegaan worden op de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’. Hier zal het bestaansrecht en de toegevoegde waarde besproken worden van de uitgangspunten. Ook zal er bij dit onderdeel dieper worden ingegaan op de invulling van de uitgangspunten en de naleving van deze uitgangspunten in het algemeen. Vervolgens zal dieper ingegaan worden op de afzonderlijke uitgangspunten. Allereerst zullen steeds de resultaten van de directeuren voorlichting worden behandeld gevolgd door de resultaten uit de interviews met nauw betrokkenen. Vervolgens zullen deze tegen elkaar afgezet worden om overeenkomsten en verschillen aan te duiden en waar mogelijk te verklaren.

### 4.1. De ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’

*“De uitgangspunten zijn eigenlijk de fatsoensregels voor overheidscommunicatie.”*

- Peter van Vendeloo (Hoofd unit campagnemanagement Rijksvoorlichtingsdienst)

Ondanks de verschillende bestaansrechten die de respondenten in de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ zien worden de uitgangspunten over het algemeen door iedereen als zeer nuttig en belangrijk ervaren. Van alle respondenten is er niet één geweest die vond dat de richtlijnen overbodig of onbelangrijk waren. Onder zowel de directeuren voorlichting als de nauw betrokkenen niet. De uitgangspunten sluiten aan op de visie op overheidscommunicatie van vijf directeuren voorlichting. Een viertal directeuren geeft aan dat de uitgangspunten redelijk overeenkomen.

<b>Wat vindt u van het bestaan van de uitgangspunten overheidscommunicatie?</b> N=9	<i>Belangrijk</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Onbelangrijk</i>
	8	1	0

<b>In hoeverre zijn de uitgangspunten een weerspiegeling van uw visie op hoe overheidscommunicatie zou moeten zijn ingericht?</b> N=9	<i>Volledig</i>	<i>Redelijk</i>	<i>Niet</i>
	5	4	0

Verder wordt de vrijheid die de uitgangspunten laten door de directeuren voorlichting wel wisselend ingeschaald. Het loopt uiteen van veel tot weinig vrijheid. De ervaring met deze vrijheid wordt door de meeste respondenten juist weer wel vrij positief beoordeeld. Geen van de respondenten heeft aangegeven de vrijheid als niet prettig te ervaren. De meeste respondenten ervaren de vrijheid juist wél als prettig.

<b>In hoeverre laten de uitgangspunten ruimte over voor directeuren voorlichting om hun werk uit te kunnen voeren?</b> N=9	<i>Veel</i>	<i>Genoeg</i>	<i>Niet veel</i>	<i>Geen</i>
	4	2	3	0

<b>Hoe ervaart u de ruimte die de uitgangspunten laten?</b> N=9	<i>Prettig</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Onprettig</i>
	6	3	0

De toegevoegde waarde van de uitgangspunten is terug te vinden in alle functies die beschreven zijn in het voorgaande hoofdstuk. De uitgangspunten hebben een toetsende functie maar ook een beschermende

(defensieve) functie. Volgens één directeur zijn de uitgangspunten met name vaak terug te vinden in de functie als kadersteller. Ze vormen in geenszins een *keurslijf*. Dit wordt ook door veel andere respondenten uit de interviews aangegeven. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden in onderstaand citaat:

*“De Principia (red. uitgangspunten) brengen een soort van kader aan waarlangs discussies over de wijze van communicatie gevoerd kunnen worden. De Principia worden hierbinnen als normerend of toetsend beschouwd.”*

- Peter van Dolen (Oud-secretaris Voorlichtingsraad)

Toch worden de uitgangspunten niet altijd even strikt nageleefd in de dagelijkse praktijk. Uit de enquête blijkt dan ook dat vier directeuren voorlichting één of meerdere uitgangspunten wel eens negeert of genegeerd heeft. Daarnaast hebben zes directeuren voorlichting ooit de neiging gehad om de uitgangspunten niet na te leven.

<b>Bij welke uitgangspunten heeft u ooit de neiging gehad om deze te negeren? N=9</b>									
Directeur Voorlichting (DV)	DV1	DV2	DV3	DV4	DV5	DV6	DV7	DV8	DV9
Herkenbaarheid		x	x	x					
Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie		x							
Actieve voorlichting			x						
In relatie tot beleidsfase					x				
Interactieve beleidsvoorbereiding		x							
Recht op communicatie	x								
Voldoende en juiste informatie									
Toegankelijk, begrijpelijk en passend									
Proportionaliteit			x						
Geen vermenging	x								x

<b>Welke uitgangspunten heeft u ook ooit daadwerkelijk genegeerd? N=9</b>									
Directeur Voorlichting (DV)	DV1	DV2	DV3	DV4	DV5	DV6	DV7	DV8	DV9
Herkenbaarheid		x	x						
Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie		x							
Actieve voorlichting			x						
In relatie tot beleidsfase					x				
Interactieve beleidsvoorbereiding		x							
Recht op communicatie									
Voldoende en juiste informatie									
Toegankelijk, begrijpelijk en passend									
Proportionaliteit									
Geen vermenging	x				x				

<b>Bij welke uitgangspunten heeft u het vermoeden dat deze in uw omgeving worden genegeerd? N=9</b>									
Directeur Voorlichting (DV)	DV1	DV2	DV3	DV4	DV5	DV6	DV7	DV8	DV9
Herkenbaarheid		x	x	x			x	x	
Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie		x	x						
Actieve voorlichting			x						
In relatie tot beleidsfase									
Interactieve beleidsvoorbereiding		x							
Recht op communicatie			x						
Voldoende en juiste informatie	x		x						
Toegankelijk, begrijpelijk en passend	x								x
Proportionaliteit		x	x	x			x	x	
Geen vermenging	x		x			x	x	x	x

Slechts één directeur voorlichting geeft aan, niet te denken dat er een specifiek uitgangspunten wordt genegeerd. Hier is echter eerder sprake van het niet kunnen duiden welk uitgangspunt genegeerd wordt. Dit is ook af te leiden uit de volgende resultaten. Waaruit blijkt dat als zij een inschatting moeten maken,



zij samengevat denken dat de uitgangspunten door collega directeuren ‘soms’ tot ‘regelmatig’ worden genegeerd. Hieruit volgt dus dat alle directeuren denken dat de uitgangspunten, in welke mate dan ook, wel eens genegeerd worden.

<b>Als u een inschatting moet maken, hoe vaak worden de uitgangspunten dan volgens u genegeerd?</b>	<i>Nooit</i>	<i>Soms</i>	<i>Regelmatig</i>	<i>Vaak</i>
<b>N=9</b>	0	6	3	0

Toch is er voor het niet strikt naleven van de uitgangspunten *a)* begrip- en *b)* soms ook een verklaring voor. Zoals een respondent uit het interview, in mijn ogen treffend, metaforisch opmerkte als verklaring voor de soms genegeerde opgestelde uitgangspunten:

*“We leven al duizenden jaren met de tien geboden. Niet iedereen leeft er volledig naar, en sommige geboden zijn misschien achterhaald, maar het geeft wel een bouwvast. Op de langere termijn geeft het structuur.”*  
- Hans Goslinga (Politiek journalist)

De richtlijnen zijn volgens deze respondent een leidraad. En kijkend naar de andere respondenten kan ik zeggen dat dit een gedragen opvatting is. De term ‘uitgangspunten’ is niet voor niets gekozen. Maar naast het feit dat er begrip is voor het soms niet strikt naleven van de richtlijnen geven een aantal respondenten ook verklaringen waarom de uitgangspunten niet nageleefd worden. Volgens een directeur voorlichting is er niet sprake van simpelweg *negeren*. Het gaat soms meer om een tekort aan aandacht voor de naleving of een aanwezige tijdsdruk waardoor de uitgangspunten niet nageleefd worden. De term ‘negeren’ impliceert een vorm van bewustzijn terwijl er soms ook onbewust aan de uitgangspunten voorbij wordt gegaan door bovenstaande argumenten. Het doet niets af aan de naleving van de uitgangspunten, maar het zegt wel iets over de *intentie* waarmee de richtlijnen niet worden nageleefd. Daarnaast is er ook gesproken over het beschikbare budget waarmee overheidsvoorlichting vorm moet worden gegeven. Het is niet altijd mogelijk om de uitgangspunten strikt na te leven doordat er eenvoudigweg niet genoeg geld is.

Alles bij elkaar genomen kan er gesteld worden dat de uitgangspunten niet altijd even strikt worden nageleefd maar dat het bestaan ervan buiten kijf staat. Alle respondenten geven aan dat ze het bestaan van de uitgangspunten, in verschillende gradaties, toch belangrijk vinden. Zelfs op de vraag of de uitgangspunten aan herziening toe zijn antwoordt niemand dat zij sterk van mening zijn dat dit moet gebeuren. Vijf directeuren geven zelfs aan dat ze sterk van mening zijn dat de uitgangspunten niet moeten worden herzien. Een directeur gaf de volgende toelichting op de vraag of de uitgangspunten herzien moeten worden.

*“De uitgangspunten moeten blijven zoals ze zijn en beter nageleefd worden. Bij aanpassing aan de huidige praktijk is het bek van de dam.”*  
- Directeur Voorlichting

Veel genuanceerder geven vier directeuren voorlichting aan dat ze wel vinden dat de uitgangspunten enigszins aan herziening toe zijn. Sommigen geven aan dat een aantal uitgangspunten praktisch gezien niet altijd optimaal kunnen worden nageleefd door tijd- en/of geldgebrek. Één directeur voorlichting geeft aan te denken dat de uitgangspunten inderdaad aan reflectie toe zijn.

*“Ik vind niet dat ze niet meer van deze tijd zijn, ik denk wel dat ze aan reflectie toe zijn. En soms aan verdere uitwerking.”*  
- Directeur Voorlichting

In hoeverre bent u van mening dat de uitgangspunten niet meer van deze tijd en dringend aan herziening toe zijn? N=9	Niet	Enigszins	Sterk
	5	4	0

De resultaten met betrekking tot de algemene opvattingen over de uitgangspunten zijn hiermee behandeld. De afzonderlijke uitgangspunten daarentegen laten nog gespreksstof over. Om wellicht tot meer inzicht in de naleving- en eventueel inhoudelijke verbeterlagen te komen zal er nu inhoudelijk meer worden ingegaan op de uitgangspunten.

## 4.2. Invulling en naleving van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie'

### 4.2.1. Herkenbaarheid

Uit de gehouden enquête komt het volgende resultaat wat betreft de herkenbaarheid van de overheid als afzender. Drie directeuren voorlichting geven aan dat ze bij dit uitgangspunt ooit de neiging hebben gehad deze te negeren. Twee van deze drie directeuren voorlichting geven aan dat ze deze uitgangspunten ook daadwerkelijk wel eens genegeerd hebben. De herkenbaarheid van de overheid als afzender wordt door een directeur voorlichting soms als *dwangmatig* ervaren en soms zelfs als *verzwakkend voor het uiteindelijke potentiële resultaat*. Vijf van de directeuren voorlichting geven aan dat zij denken dat hun collega's dit uitgangspunt niet naleven. Er bestaat wat dat betreft dus wel een verschil in het aantal directeuren voorlichting dat aangeeft ooit dit uitgangspunt te hebben genegeerd (twee) en het aantal directeuren voorlichting dat denkt dat collega directeuren dit uitgangspunt negeren (vijf).

De interviews leveren toch een ietwat ander beeld op. Dat het een belangrijk, en ook gecompliceerd, uitgangspunt is komt inderdaad vaak naar voren. De controle op het uitgangspunt is daarentegen wel vrij lastig. Dit komt met name door de regels die de overheid zichzelf heeft opgelegd. De overheid mag slechts een klein deel bijdragen aan coproducties. Het gevolg hiervan is dat er op een, zij het onbedoeld, verkapt manier overheidsgeld wordt geïnvesteerd in coproducties waarvan op het eerste oog niet te achterhalen is dat de overheid ook afzender is. Toch is zij dit wel. Een voorbeeld ter illustratie.

*“Wat er gebeurt is het volgende. Er wordt geld gegeven, middels een subsidie, aan een stichting die een bepaald doel nastreeft. Zeg stichting Aids. En vervolgens vraagt die stichting zich af hoe hun eigen doelstelling en boodschap het beste overgebracht kan worden op de maatschappij. Die stichting gaat dan een groot deel van het geld investeren in campagnes. Vervolgens kun je dan niet meer zien dat de overheidssubsidie die is verstrekt aan die stichting uiteindelijk heeft bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen.”*

- Birgit Dewez (Plaatsvervangend directeur voorlichting)

Het naleven van dit uitgangspunt is dus wellicht complexer dan het in eerste instantie lijkt. Toch zijn bijna alle respondenten wel van mening dat de overheid zich duidelijk als afzender moet profileren wanneer zij een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van een programma. In het algemeen zijn de respondenten wel van mening dat dit ook gebeurt. Dit blijkt ook uit het volgende citaat waar gesproken wordt over een incident in tegenstelling tot de normale gang van zaken.

*“Het is geen staande praktijk geworden dat de overheid beïnvloedend probeert te zijn zonder duidelijk aan te geven dat zij afzender of coproducent is. Incidenteel is het fout gegaan ja. Maar dit is geen trend.”*

- Hans Goslinga (Politiek journalist)

#### 4.2.2. Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie

Uit de enquête blijkt dat slechts één directeur voorlichting wel eens de neiging heeft gehad dit uitgangspunt te negeren. Één directeur voorlichting geeft aan het uiteindelijk ook genegeerd te hebben. Daarnaast denken twee directeurs voorlichting dat hun collega directeurs dit uitgangspunt soms ook negeren. Als er gekeken wordt naar hoe directeurs voorlichting denken hoe hun collega's dit uitgangspunt naleven en in hoeverre de uitgangspunten ook daadwerkelijk genegeerd zijn kan gezegd worden dat de antwoorden erg weinig van elkaar afwijken. Één directeur voorlichting geeft aan dat bewindslieden tegenwoordig best wat meer aanwezig mogen zijn in hun eigen media: *“Het beeld is steeds belangrijker voor de ontvanger.”*

De respondenten zijn in de interviews op dit gebied minder uitgesproken in hun mening. Veel van hen kunnen moeilijk een inschatting maken van de naleving van dit uitgangspunt. Wel is vrijwel iedereen van mening dat het uitgangspunt een belangrijke is en dat het de basis vormt voor een continue discussie. Vrijwel iedereen geeft aan het eens te zijn met de stelling dat overheidscommunicatie over beleid en organisatie moet gaan. Echter is er toch een verschil in opvatting over de rol die een minister of staatssecretaris hierbinnen kan spelen.

Wanneer er gecommuniceerd wordt over beleid en/of organisatie waarmee, of waardoor, een minister of staatssecretaris in een goed daglicht gesteld wordt is dit volgens een aantal respondenten geen probleem. Het is immers onmogelijk om het beleid en een bewindspersoon volledig te scheiden. Wanneer een minister of staatssecretaris echter als *uitgangspunt* wordt genomen in de voorlichting is er sprake van ‘imagebuilding’. En dit is niet toegestaan volgens de uitgangspunten.

*“Sommige directeurs communicatie zijn van mening dat een minister de personificatie van het beleid is. Het gaat dan niet om persoonlijk gewin wanneer een minister in de spotlights wordt gezet maar om het uitdragen van het beleid. Dit is een verdere oprekking van de uitgangspunten dan ik het zou willen oprekken.”*  
- Peter van Dolen (Oud-secretaris Voorlichtingsraad)

Toch kan volgens sommige respondenten imagebuilding wel helpen om de communicatie over beleid en organisatie beter te organiseren. Imagebuilding in dienst van de communicatie over beleid en organisatie.

*“Wat nu meer speelt is dat overheidsvoorlichters ook een goed imago van hun ministers en staatssecretarissen moeten waarborgen. De minister of staatssecretaris is en blijft het voornaamste vehikel van het beleid en het imago van het ministerie. Het beleid staat en valt dus bij het imago van de bewindspersoon.”*  
- Hans Goslinga (Politiek journalist)

Wat duidelijk uit de interviews naar voren komt is dat er op dit gebied niet een scherpe scheidslijn te maken is. Vrijwel iedereen geeft in de interviews aan het eens te zijn met dit uitgangspunt en dat pure imagebuilding niet toegestaan is. Toch is het moeilijk te bepalen wanneer iets pure imagebuilding is en wanneer iets ten gunste aan het communiceren over beleid en organisatie komt. En de afwezigheid van een dergelijke scheidslijn bemoeilijkt het naleven van de richtlijnen door de directeurs voorlichting. Tevens bemoeilijkt het ook de perceptie op de naleving van dit uitgangspunt door collega directeurs en nauw betrokkenen. Niet iedereen legt de lijn namelijk hetzelfde. En natuurlijk geldt dit alles voor meerdere uitgangspunten. Maar toch blijkt uit de interviews dat de scheidslijn hier een meer belangrijke rol speelt dan bij de andere uitgangspunten.

### 4.2.3. Actieve voorlichting

De enquête geeft het volgende resultaat. Één directeur voorlichting geeft aan ooit de neiging gehad te hebben dit uitgangspunt te negeren. En ook één directeur geeft aan het uiteindelijk daadwerkelijk genegeerd te hebben. Daarnaast denkt ook slechts één directeur voorlichting dat zijn collega's dit uitgangspunt wel eens heeft genegeerd. Gesteld kan worden dat dit uitgangspunt niet echt ter discussie staat wat betreft de naleving.

Ook als er gekeken wordt naar de interviews komt dit beeld terug, hoewel één respondent aangeeft dat er wel problemen ontstaan door met name de te algemene formulering van het uitgangspunt. Zoals het nu wordt verwoord lijkt het alsof *overal* over gecommuniceerd dient te worden.

*“Hier staat; we moeten al het beleid dat we maken, heel actief, bij een zo groot mogelijk publiek onder de aandacht brengen: geef mij dus maar een miljard!”*

- Peter van Vendeloo (Hoofd unit campagnemanagement Rijksvoorlichtingsdienst)

Toch lijkt er verder wel consensus te bestaan onder zowel de directeuren voorlichting als de nauw betrokkenen: het is een belangrijk uitgangspunt. Wat verder wel naar voren komt bij dit uitgangspunt is de manier waarop communicatie ingezet moet worden. Communicatie is volgens een aantal respondenten een beleidsinstrument. En er wordt nogal eens te weinig aandacht besteed aan de wijze waarop het beleid gecommuniceerd gaat worden naar de verschillende doelgroepen. Volgens een respondent wordt er over de inzet van de communicatie teveel gedacht vanuit één hoek. Er zou meer vanuit scenario's gewerkt moeten worden. Het “*als-dan*” denken. Alleen op deze wijze kun je de communicatie op een zo effectief mogelijke manier benutten.

Verder is er ook kritiek op de inhoud van de communicatieboodschap. Allereerst is er vaak geen kernboodschap wanneer bewindspersonen contact zoeken met de media. Het uitleggen van beleid naar de samenleving toe laat aan kwaliteit vaak zeer te wensen over. De bewindspersonen stellen zich vaak te afhankelijk op van de media en journalisten. Ze moeten juist meer assertief zijn in het brengen van hun boodschap en hun optreden in het algemeen. Daar wordt volgens enkele respondenten niet goed genoeg over nagedacht.

*“De boodschap vanuit de overheid wordt vaak op een zeer amateuristische wijze gepresenteerd. Dat was twintig jaar geleden ook al maar toen bestond er niet de pretentie om met het publiek te communiceren dus was het niet heel erg. Maar nu juist wel. Er zijn spindoctors, hele communicatieafdelingen worden opgetuigd, dan mag je er van uitgaan dat de kwaliteit ook toeneemt. Toch vind ik deze kwaliteit momenteel nogal mager. Dit betreft overigens niet de publiekscommunicatie maar de communicatie met de media.”*

- Pim van Galen (Plaatsvervangend eindredacteur parlementaire verslaggeving)

Al met al kan gesteld worden dat het uitgangspunt niet ter discussie staat. Het uitgangspunt staat niet ter discussie bij de directeuren en ook niet bij de nauw betrokkenen. De uitvoering van de actieve voorlichting kan volgens sommigen echter wel een verbeteringslag ondergaan.

#### **4.2.4. In relatie tot beleidsfase**

Wat betreft dit uitgangspunt, en de naleving ervan, is er volgens de enquête eigenlijk weinig discussie. Van alle directeuren voorlichting heeft niemand aangegeven dat zij denken dat collega directeuren dit uitgangspunt overtreden. Toch is er één directeur voorlichting die aangeeft ooit de neiging te hebben gehad het uitgangspunt niet na te leven en dit uiteindelijk ook niet gedaan heeft. Ook hier kan weer gezegd worden dat de perceptie van de naleving van collega directeuren erg dicht bij de daadwerkelijk aangegeven naleving ligt.

Uit de interviews blijkt verder dat het ook een richtlijn is waar eigenlijk niemand echt meer discussie over wil voeren. Het uitgangspunt is verder ook niet uitvoerig ter sprake gekomen tijdens de interviews. Veelal werd er snel aan voorbij gegaan. Onderstaand citaat geeft eigenlijk aan in welke context dit uitgangspunt bekeken moet worden.

*“Communiceren over beleidsfasen gebeurt nauwelijks meer. Eigenlijk gaat het altijd over aanvaard beleid tegenwoordig en wanneer het praktisch gezien noodzakelijk is om eerder te communiceren is dit ook aanvaard.”*

- Peter van Dolen (Oud-secretaris Voorlichtingsraad)

#### **4.2.5. Interactieve beleidsvoorbereiding**

Één directeur voorlichting geeft in de enquête aan ooit de neiging te hebben gehad dit uitgangspunt te negeren. Ook geeft één directeur aan het daadwerkelijk wel eens genegeerd te hebben en zegt één directeur te denken dat dit uitgangspunt niet altijd nageleefd wordt door collega directeuren. Veel dichter bij de perceptie van de naleving en de daadwerkelijke naleving kun je niet komen. Ook bij dit uitgangspunt bestaat weinig discussie onder de directeuren voorlichting wat betreft invulling en naleving.

Van alle respondenten heeft niemand een uitgesproken mening over dit uitgangspunt. Niet over de invulling van het uitgangspunt en niet over de naleving ervan. Dit zegt, net als bij de resultaten uit de enquête, veel over de onomstredenheid van het uitgangspunt.

#### **4.2.6. Recht op communicatie**

Ook dit uitgangspunt is wederom zeer onomstreden. Geen van de directeuren voorlichting zegt dit uitgangspunt ooit genegeerd te hebben. Als burger heb je volgens hen simpelweg recht op communicatie. En als overheid zijnde doe je er ook verstandig aan om je burgers hierin zo goed mogelijk te faciliteren. Een directeur geeft echter toch aan ooit getwijfeld te hebben om het uitgangspunt na te leven. Verder vermoedt ook één directeur voorlichting dat collega directeuren dit uitgangspunt toch niet altijd naleven. Ook hier kan weer gesteld worden dat de perceptie van de naleving goed overeenkomt met de daadwerkelijke naleving.

Alle nauw betrokkenen geven aan dat dit een uitgangspunt is dat voor zichzelf spreekt en waar verder niet echt op ingegaan hoeft te worden. Ook hier kan dus weer gesproken worden van een onomstreden uitgangspunt van overheidscommunicatie.

#### 4.2.7. Voldoende en juiste informatie

Geen van de directeuren voorlichting geeft aan dit uitgangspunt genegeerd te hebben of ooit de neiging hebben gehad tot het negeren. Toch denken twee directeuren voorlichting dat collega directeuren dit uitgangspunt wél eens negeren. Hier zit dan wel een verschil. De directeuren geven aan zelfs ook nooit getwijfeld te hebben en toch denken twee directeuren dat dit uitgangspunt niet altijd nageleefd wordt.

Bij het bespreken van de uitgangspunten tijdens de interviews kwamen verschillende reacties naar boven die veel eenzelfde strekking hadden. Het ging om de subjectiviteit die in de uitgangspunten is opgenomen. Wanneer er bijvoorbeeld gesproken wordt over waarheidsgetrouwe- en feitelijke informatie wordt het lastig om deze termen in de praktijk te toetsen.

*“Feitelijke communicatie is een utopie. Wie de boodschap brengt en op welke wijze beïnvloedt de ‘feitelijke’ informatie al dusdanig dat er sowieso niet van feitelijk gesproken kan worden. Probeer maar eens feitelijk goedemiddag te zeggen.”*

- Peter van Vendeloo (Hoofd unit campagnemanagement Rijksvoorlichtingsdienst)

Ook Birgit Dewez geeft in het interview aan dat er geen sprake kan zijn van een waarheid of feitelijke informatie. Wat volgens haar veel belangrijker is, dan feitelijke- en waarheidsgetrouwe informatie, is aangeven wat je als overheid tot doel hebt gesteld te willen bereiken met communicatie. Wanneer de overheid kan aangeven waarom ze voor bepaald beleid kiezen (standpunt) en wat daar de voordelen van zijn (belang), dan is er sprake van het geven van de juiste informatie.

Daarnaast werd uit de verschillende interviews wel duidelijk dat voldoende en juiste informatie natuurlijk altijd wel hoog in het vaandel moet staan. Maar dat spreekt, volgens verschillende geïnterviewden, voor zich. Alleen op deze wijze kun je, volgens een respondent, het vertrouwen van de burger krijgen en behouden.

*“Overheid moet betrouwbaar zijn. Dat vraagt erom dat je een open en transparante relatie aan gaat met de afnemer. De afnemer is de burger maar ook de journalist. En bij een transparante relatie, daar past geen liegen en bedriegen bij en voor mijn idee ook geen verfraaiing van beleid.”*

- Peter van Dolen (Oud-secretaris Voorlichtingsraad)

Wat eigenlijk de kern vormde van de resultaten uit de interviews was de multi-interpretabele formulering van het uitgangspunt. De strekking is eigenlijk bij iedereen duidelijk alleen is volgens sommigen de formulering ongelukkig gekozen. Daar moet echter bijgezegd worden dat er ook weinig verbeteringen zijn aangereikt door de respondenten. Hoe dan ook, kan ook hier eigenlijk weer gesteld worden dat het een uitgangspunt is waar niet veel discussie over bestaat.

#### **4.2.8. Toegankelijk, begrijpelijk en passend**

Uit de enquête blijkt dat niemand ooit de neiging heeft gehad dit uitgangspunt te negeren. Verder geven alle directeuren ook aan dit uitgangspunt nooit genegeerd te hebben. Slechts één directeur voorlichting geeft aan te denken dat het uitgangspunt wel eens wordt overtreden. Ook hier ligt de perceptie dus weer vrij dicht tegen de daadwerkelijke naleving aan. Een directeur geeft aan dat dit uitgangspunt wel steeds moeilijker te realiseren is door het steeds kleiner wordende budget. Hieruit concluderend kan gesteld worden dat in de toekomst, waar bezuinigingen in het vooruitzicht staan, dit uitgangspunt wellicht moeilijk na te leven is. Momenteel geeft dezelfde directeur aan dit uitgangspunt nog niet te negeren.

*“Door beperkte middelen zal doelgroepdifferentiatie en technologie onafhankelijk steeds minder realistisch zijn.”*

- Directeur voorlichting

Wat betreft de interviews kan gezegd worden dat dit uitgangspunt tot weinig gespreksstof leidde laat staan tot uitgesproken meningen. Resultaten uit de interviews kunnen dan ook niet gegeven worden.

#### **4.2.9. Proportionaliteit**

Uit de enquête blijkt dat wat betreft het principe van proportionaliteit gezegd kan worden dat van alle directeuren voorlichting slechts één directeur aangeeft ooit wel eens de neiging te hebben gehad om het uitgangspunt te negeren. Hier is echter geen gevolg aan gegeven want geen van de directeuren heeft ooit daadwerkelijk dit uitgangspunt overtreden. Toch denk tweederde van alle geënquêteerde directeuren voorlichting dat collega directeuren dit uitgangspunt wel af en toe negeren. De perceptie van de naleving en de daadwerkelijke naleving komen dus niet overeen. Sterker nog, het verschil is enorm groot.

Wat betreft de respondenten kan gezegd worden dat zij allen van mening zijn dat er niet buitensporig veel eenzijdige communicatie plaats mag vinden vanuit het Rijk. De respondenten die kort bij dit uitgangspunt stil hebben gestaan geven tegelijkertijd aan dat zij niet denken dat de overheid dit overigens doet. In Nederland bestaat een goed evenwicht en is er geen sprake van een overkill aan informatie.

*“Dat is in Nederland allemaal wel goed georganiseerd. We zijn geen Cuba en zullen dat ook niet worden.”*

- Pim van Galen (Plaatsvervangend eindredacteur parlementaire verslaggeving)

Wat betreft de nauw betrokkenen kan dus gezegd worden dat hun perceptie op de naleving van dit uitgangspunt beter overeenkomt dan de perceptie van de directeuren voorlichting. Een verklaring hiervoor kan niet direct gevonden worden aangezien er veelal geen toelichting is gegeven op de keus die zij hierin hebben gemaakt.

#### 4.2.10. Geen vermenging

*Geen vervlechting tussen partijpolitieke belangen en overheidsbeleid? Dat klinkt wel heel romantisch..*  
- Pim van Galen (Plaatsvervangend eindredacteur parlementaire verslaggeving)

Van alle uitgangspunten is deze toch verreweg het meest besproken en omstreden. Van alle directeuren voorlichting geeft iedereen aan tegen de belangenverstrengeling te zijn. Wellicht logisch. Toch wordt er ook aangegeven dat de ontwikkeling zeer *omwenselijk* is maar tevens ook *onvermijdelijk*. Van alle directeuren zeggen slechts twee wel eens de neiging gehad te hebben om het uitgangspunt niet na te leven en zeggen ook twee deze richtlijn daadwerkelijk wel eens te hebben genegeerd. Maar tegelijkertijd zegt ook hier weer tweederde van de geënquêteerden, dat zij denken dat andere directeuren voorlichting dit uitgangspunt wél negeren. En ondanks dat dit het meest besproken onderdeel is, bestaat er op dit onderdeel tegelijk ook de meeste overeenstemming onder alle directeuren voorlichting: het is geen goede ontwikkeling. Zoals een directeur het omschrijft: *“Het tast de integriteit van het vak aan.”*

Ook uit de interviews komt duidelijk naar voren dat deze richtlijn erg omstreden is. Vrijwel elk interview bestond voor een groot deel uit dit onderwerp. Verschillende punten zijn naar voren gekomen wat betreft de vermenging van partijpolitieke belangen met overheidscommunicatie. Er wordt door veel respondenten gesproken over de *politieke benoemingen*. Niet altijd wordt hierbij de naleving van de richtlijnen als discussiepunt centraal gesteld, maar wel de beeldvorming over deze ontwikkeling. Ongeacht of er sprake is van vermenging van partijpolitieke belangen en overheidscommunicatie, is de ontwikkeling van politieke benoemingen volgens vrijwel alle respondenten geen goede.

*“Wat je wel merkt is dat er bij bewindspersonen ook de neiging bestaat om toch partijmensen te benoemen op een bepaald soort typen van functies. Een directeur communicatie is ook typisch zo’n gevoelige functie. Een vertrouwenspositie als ware. Veel bewindslieden hebben daar ook géén last van, maar sommige bewindslieden zoeken echt naar partijgenoten. En dat is toch een gevaarlijke ontwikkeling want uiteindelijk zou je toch eigenlijk moeten kiezen voor de beste vakman.”*  
- Robert Wester (Directeur voorlichting)

De volgende respondent heeft naast de constatering dat het een slechte ontwikkeling is voor de beeldvorming, zonder daar consequenties aan te verbinden wat betreft de vermenging tussen partijbelang en overheidscommunicatie, ook een duidelijke mening over de belangenverstrengeling.

*“Woordvoerders zijn vaak van dezelfde partij als de bewindspersoon. Iedereen zal het ontkennen, maar het is te opvallend. Het kan eigenlijk niet waar zijn dat er totaal geen sprake is van belangenverstrengeling.”*

En later gaat hij verder:

*“De relatie tussen journalisten en directeuren voorlichting is ook veranderd. Je kunt elkaar, door deze “politieke benoemingen”, ook niet meer vertrouwen. Vroeger kon je vrijwel blindelings varen op wat voorlichters zeiden. Tegenwoordig moet je continu jezelf de vraag stellen of ze het partijbelang dienen of het belang van het departement. Journalisten en voorlichters zijn wantrouwend ten opzichte van elkaar.”*  
- Cees van der Laan (Politiek journalist)

Maar niet alleen was dit geluid te horen. Veel respondenten geven ook aan dat het een onderwerp is dat veel besproken wordt, maar dat het tevens ook overtrokken wordt. Ondanks dat er misschien de schijn is



dat zich Amerikaanse praktijken voordoen in Nederland waarbij een ambtelijke top politiek benoemd wordt, reageren veel respondenten ook met een tegengeluid. Een verwarring die vaak gemaakt wordt is die tussen een voorlichter en een politiek adviseur. Een adviseur die iedere minister aan zijn zijde heeft.

*“In Nederland doen wij niet aan politieke benoemingen van ambtenaren. Het aanstellen van politiekadviseurs is iets heel anders. Deze worden voor de duur van een kabinetsperiode benoemd als politieke ondersteuner.”*

- Peter van Dolen (Oud-secretaris Voorlichtingsraad)

Een politiek adviseur behoort wel tot de *gevoelige functies*, waar ook de directeur voorlichting onder valt, waar met name Robert Wester over spreekt maar behoort niet tot een afdeling communicatie van een departement. Bewust om deze reden vaak niet. Hoe dan ook is de naleving van het verbod op vermenging van belangen niet een onderwerp dat vaak openlijk ter discussie wordt gesteld. Volgens een tweetal respondenten zou het onderwerp dan ook vaker besproken moeten worden. Niet alleen op ambtelijk niveau, maar ook juist op politiek niveau. Nu blijft het daar nog vaak onder de oppervlakte en heeft de discussie niet echt kans van slagen. Dit terwijl het juist wel een toegevoegde waarde kan hebben.

*“Er hangt vaak een sfeer van: ‘we weten toch allemaal wel hoe het gaat’. Er wordt geen probleem van gemaakt.”*

- Birgit Dewez (Plaatsvervangend directeur voorlichting)

Al met al is het een onderwerp wat tijdens de interviews veel stof heeft doen opwaaien. Ook de directeuren voorlichting geven blijk van weinig vertrouwen in de naleving van collega directeuren wat betreft dit uitgangspunt.

## 5. Conclusies

In dit hoofdstuk zal met behulp van de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag door het opstellen van deelconclusies. Vervolgens zal er binnen dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen gedaan worden met betrekking tot de invulling en naleving van de uitgangspunten. De hoofdvraag binnen dit onderzoek luidde:

*In hoeverre is er sprake van een juiste invulling en naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ waaraan de Rijksoverheid zich dient te houden met betrekking tot haar voorlichting?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn vier verschillende deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zullen in de volgende twee paragrafen behandeld worden zodat de hoofdvraag beantwoord kan worden. Afsluitend hierop zullen een aantal aanbevelingen gemaakt worden.

### 5.1. Theorie: inhoud van- en handelingsvrijheid binnen de uitgangspunten

- I. *Wat houden de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ in en hoe zijn deze door de jaren heen tot stand gekomen?*
- II. *Op welke wijze kan volgens de literatuur het beste invulling gegeven worden aan de handelingsvrijheid door de rijksoverheid die de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ laten?*

Bovenstaande deelvragen zijn noodzakelijk geweest om uit de praktijk de juist informatie te kunnen krijgen. De resultaten van deze deelvragen zijn dan ook, met behulp van de literatuur beantwoord. De conclusies op deze twee vragen kunnen zullen onderstaand behandeld worden. Allereerst zullen conclusies getrokken worden met betrekking tot het ontstaan, de ontwikkeling en de inhoud van de uitgangspunten. Vervolgens zal er ingegaan worden op hoe er middels de literatuur het beste omgegaan kan worden met de handelingsvrijheid die regels laten. In dit specifieke geval de regels die zijn vastgelegd in de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’.

#### 5.1.1. Ontstaan, ontwikkeling en inhoud van de uitgangspunten

Concluderend kan gesteld worden dat de naoorlogse jaren met name de afkeer van propaganda een grote rol speelde. Door de ervaringen met nazi-Duitsland was de angst hiervoor erg groot. De overheid wenste zich dan ook verre te houden van propaganda in navolging van het advies van de toen ingestelde commissie-Van Heuven-Goedhart. De in 1947 ingestelde commissie-Hermans neemt in grote lijnen het advies van de commissie-Van Heuven-Goedhart over, op een aantal organisatorische adviezen na. De coördinatie van de voorlichting blijft in de naoorlogse jaren een onderwerp van zorg waar wederom een nieuwe commissie zich in 1949 over zou buigen: de commissie-Fock. De commissie adviseerde onder andere aan de regering om de naam van de Regeeringsvoorlichtingsdienst, zoals deze voorheen genoemd werd, te veranderen. De afkorting ‘RVD’ kon blijven bestaan maar moest worden omgedoopt tot Rijksvoorlichtingsdienst.

Vanaf de jaren zestig ontstond er meer behoefte aan openheid in de samenleving. In 1970 werd opnieuw een staatscommissie in het leven geroepen. Dit onder leiding van de latere premier Biesheuvel. De opdracht was dat de commissie zich moest gaan heroriënteren op de overheidsvoorlichting. Naast de begrippen *verklaring en toelichting* en *verduidelijking* (Commissie-Van Heuven-Goedhart) noemt de commissie *openbaarmaking* als derde voorlichtingsfunctie. De voorlichter werd een soort intermediair tussen het Rijk en de buitenwereld. Begin van de jaren tachtig was er sprake van een economische neergang. Het budget

ging omlaag en de Commissie-Van der Voet werd in 1984 in het leven geroepen. Het was een ambtelijke werkgroep onder leiding van, toenmalig hoofd-directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst, van der Voet. De commissie moest adviseren over de bezuinigingen die plaats zouden vinden. Uitkomsten van het rapport was dat het idee dat de overheid alleen op neutrale wijze mag communiceren door het: openbaar maken, verklaren en toelichten aangevuld moest worden met voorlichting als *instrument* en voorlichting als *public relations*. Halverwege de jaren tachtig ontstond er, naar aanleiding van het rapport 'Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid' van de commissie-Van der Voet, wederom een debat over de rol van de overheid. Nu stond met name de rol van de overheidsvoorlichter centraal: hoe om te gaan met overheidsvoorlichting. Deze debat werd gekenmerkt door de discussie rondom de rekkelijken en de preciezen. Naar aanleiding van de discussies omtrent het rapport 'Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid' binnen de samenleving en het parlement, besloot de Voorlichtingsraad in december 1984 een bezinningsdag te houden over enige Principia die in de voorlichting van de overheid gelden. De 'Principia in de voorlichting van de Rijksoverheid' vormt de voorloper van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie' zoals deze nu geldend is

Vanaf eind van de jaren negentig ontstond er de wens om overheidsinformatie toegankelijker te maken voor de burger. Dit zou moeten leiden tot een vergroting van de effectiviteit van de overheidsvoorlichting en tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie. De commissie-Wallage werd in 2001 ingesteld. In het rapport 'In dienst van de democratie' pleitte de commissie ervoor de communicatiefunctie op te nemen in het hart van de beleidsvorming. Ook de eerder geformuleerde Principia werden onder de loep genomen naar aanleiding van het rapport en er werden nieuwe uitgangspunten. Het was een meer praktische vertaling van wat de Principia in eerste instantie eigenlijk omvatte en werd 'uitgangspunten overheidscommunicatie' genaamd.

Concluderend kan gesteld worden dat de 'uitgangspunten overheidscommunicatie' regels zijn die zijn opgesteld omtrent de grenzen van overheidscommunicatie. Uit deze uitgangspunten kan de insteek van de overheid worden gezien. Zo heeft de burger recht op communicatie en moet de overheid in al haar uitingen herkenbaar zijn als afzender. Tevens moet er actief voorgelicht worden. Bij de voorlichting moet de inhoud voldoende en juiste informatie bevatten, moet het toegankelijk, begrijpelijk en passend zijn en moet de beleidsfase worden vermeld zodat de burger hiervan op de hoogte is. Ook moet de burger attent worden gemaakt op de mogelijkheden tot interactieve beleidsvoorbereiding. Daarnaast moet er geen onbalans bestaan in de informatieverstrekking tussen de overheid en andere partijen en mag er absoluut geen vermenging bestaan tussen partijbelangen en rijksbelangen.

### 5.1.2. De omgang met handelingsvrijheid

Regels zijn regels. Maar regels en afspraken laten ook altijd ruimte liggen. De kunst is, met dit gegeven in het achterhoofd, dan ook om ervoor te zorgen dat de handelingsvrijheid die de directeuren voorlichting hebben zo goed mogelijk op elkaar afgestemd wordt. Een oplossing hiervoor is in de literatuur door Mintzberg aangedragen. Het betreft de *principal-agent* theorie. Deze theorie bestaat uit het zoeken naar systemen waardoor de *agent* (directeur voorlichting) wordt gemotiveerd om te handelen naar de verwachtingen van-, en in lijn met, de belangen van de *principal* (RVD). Hier bestaan een vijftal mechanismen voor, allen afhankelijk van onder andere de aard van de organisatie en de complexiteit van het onderwerp. Wanneer de coördinatiemechanismen naast elkaar gelegd worden kan geconcludeerd worden dat slechts één enkel mechanisme toegepast kan worden op de huidige situatie. De *standaardisatie van kennis en vaardigheden* is het meest voor de hand liggende mechanisme. Bij deze vorm van standaardisatie is het uitgangspunt dat er gespecialiseerde kennis en vaardigheden nodig zijn bij de toepassing van de opgestelde regels, dan wel afspraken. De kennis en vaardigheden van de directeuren voorlichting bieden een bepaalde garantie dat het werk op min of meer dezelfde wijze wordt uitgevoerd. De ruimte die de uitgangspunten omtrent de overheidscommunicatie laten, en hoe directeuren voorlichting hier invulling aan geven, kunnen slechts gestuurd worden door de kennis en vaardigheden van de directeuren voorlichting op één lijn te brengen met de wensen vanuit het Rijk. Hier komt de noodzaak van het bestaan van de Voorlichtingsraad dan ook om de hoek kijken waar alle directeuren voorlichting aan deelnemen. Alleen door het faciliteren van een gespreksplatform, het voeren van discussies en bijvoorbeeld het uitwisselen van ervaringen kunnen de kennis en vaardigheden van de uitvoerenden op één lijn worden gebracht met de intentie van de uitgangspunten van overheidscommunicatie.

## 5.2. Praktijk: invulling- en naleving van de uitgangspunten

III. *Hoe wordt de invulling van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’, en de afzonderlijke uitgangspunten hierbinnen, van de Rijksoverheid gewaardeerd?*

IV. *In hoeverre worden de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’, en de afzonderlijke uitgangspunten hierbinnen, door de Rijksoverheid nageleefd?*

Als er gekeken wordt naar de invulling en naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ als statisch document zijnde kunnen er, op basis van bovenstaande deelvragen, uit de resultaten vier conclusies worden getrokken. Deze conclusies betreffen het bestaansrecht van de uitgangspunten, de handelingsvrijheid binnen de uitgangspunten, de naleving van de uitgangspunten in het algemeen en de noodzaak tot herziening. Vervolgens zal er dieper worden ingegaan op de invulling en naleving van de afzonderlijke uitgangspunten. In deze volgorde zullen de conclusies ook worden weergegeven.

### 5.2.1. Het bestaansrecht

De ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ hebben, concluderend uit de resultaten, een duidelijk bestaansrecht. De toegevoegde waarde van de uitgangspunten is duidelijk zichtbaar. De aard van het bestaansrecht is echter minder scherp te stellen. De uitgangspunten kunnen allereerst als toetsingsmateriaal dienen, zowel vooraf als achteraf. Met toetsing vooraf wordt bedoeld dat de uitgangspunten een houvast kunnen bieden bij het insteken van een publieks- of persvoorlichtinguiting. Met toetsing achteraf wordt de controle bedoeld op de naleving van de uitgangspunten door bijvoorbeeld de Voorlichtingsraad. Daarnaast kunnen de uitgangspunten dienen als verdedigingsmechanisme voor de voorlichters tegen wensen, of eisen, van een bewindspersoon. Doordat de uitgangspunten aangeven wat toegestaan en verboden is kan het document gebruikt worden door voorlichters om zich te weren tegen het uitvoeren van principieel ongewenste opdrachten. Als laatste, en als meest belangrijke, functie hebben de uitgangspunten toch wel het kaderstellende karakter. De uitgangspunten geven weer wat de insteek is van de overheid in haar wijze van communicatie en geven met behulp van de afzonderlijke uitgangspunten de omlijning weer. Alle redenen die er bestaan om in de uitgangspunten een toegevoegde waarde te zien maken het dat de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ in haar totaliteit een belangrijk bestaansrecht heeft.

### 5.2.2. De handelingsvrijheid

De handelingsvrijheid die de uitgangspunten voor uitvoerenden laten wordt door dezelfde uitvoerenden, de directeuren voorlichting, zeer wisselend ervaren. Op de resultaten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen kan dan ook niet een duidelijke conclusie geschreven worden. Wat echter veel belangrijker, dan in welke de directeuren voorlichting handelingsvrijheid ervaren, is hoe zij deze handelingsvrijheid waarderen. Aan de resultaten op deze vraag kan namelijk wel een conclusie verbonden worden. De handelingsvrijheid die de uitgangspunten voor uitvoerenden laten wordt in géén geval gewaardeerd als onprettig. Sterker kan zelfs geconcludeerd worden dat een duidelijke meerderheid vindt dat de handelingsvrijheid die wordt gelaten prettig is. De resultaten die zijn verkregen op de vraag in welke mate er handelingsvrijheid bestaat doet er dan ook niet heel erg toe. Het gaat meer om de combinatie van de twee antwoorden waarbij de nadruk toch ligt op de ervaringen van directeuren voorlichting met de handelingsvrijheid die deze uitgangspunten laten.

<b><i>In hoeverre laten de uitgangspunten ruimte over voor directeuren voorlichting om hun werk uit te kunnen voeren?</i></b>	<b><i>Veel</i></b>	<b><i>Genoeg</i></b>	<b><i>Niet veel</i></b>	<b><i>Geen</i></b>
	4	2	3	0

<b>N=9</b>			
<b>Hoe ervaart u de ruimte die de uitgangspunten laten?</b> <b>N=9</b>	<i>Prettig</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Onprettig</i>
	6	3	0

### 5.2.3. De naleving

Wat betreft de naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ kan geconcludeerd worden dat alle directeuren voorlichting denken dat de uitgangspunten in het algemeen gezien genegeerd worden. De mate waarin varieert van ‘soms’ tot ‘regelmatig’ waarbij de eerste variant breder gedragen is. De redenen voor het niet naleven van de uitgangspunten kan niet simpelweg door onwil of, misschien nog erger, door onwetendheid worden verklaard. Ze spelen een rol, en wellicht ook een belangrijke, maar het zijn niet de enige aspecten die een verklaring geven voor het negeren van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’. Ook aspecten als tijdspanne en financiële middelen spelen een belangrijke rol in het negeren van de uitgangspunten. Het zijn praktische redenen waar een uitvoerende in eerste instantie niet verantwoordelijk voor kan worden gehouden. In tegenstelling tot de eerste redenen tot het niet naleven van de uitgangspunten waarbij de uitvoerende wel verantwoordelijk kan worden gehouden. Het betreft op dat moment immers een afweging die als persoon wordt gemaakt en niet een afweging die door de organisatie is gemaakt.

<b>Als u een inschatting moet maken, hoe vaak worden de uitgangspunten dan volgens u genegeerd?</b> <b>N=9</b>	<i>Nooit</i>	<i>Soms</i>	<i>Regelmatig</i>	<i>Vaak</i>
	0	6	3	0

### 5.2.4. De herziening

Concluderend op de vraag of er een noodzaak bestaat tot wederom een herziening op de uitgangspunten kan gesteld worden dat dit niet nodig is. Een herziening impliceert namelijk een noodzaak tot verandering die vooraf is bepaald. Dit is zeker niet nodig. Wat wel gesteld kan worden is dat de uitgangspunten geëvalueerd moeten worden. De invulling en naleving van de uitgangspunten moet bespreekbaar worden gemaakt waarmee achteraf eventueel aanpassingen aangebracht kunnen worden. De invulling en de naleving van de uitgangspunten geven, concluderend uit de resultaten, dus wel reden tot evaluatie. De onderwerpen die bij deze evaluatie besproken kunnen worden zullen als aanbevelingen binnen dit rapport meegegeven worden in een volgende paragraaf.

<b>In hoeverre bent u van mening dat de uitgangspunten niet meer van deze tijd en dringend aan herziening toe zijn?</b> <b>N=9</b>	<i>Niet</i>	<i>Enigszins</i>	<i>Sterk</i>
	5	4	0

### 5.2.5. Invulling en naleving van de afzonderlijke uitgangspunten

De resultaten geven, naast het document ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ ook op de verschillende onderdelen van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ antwoord. Deze onderdelen zijn afzonderlijk benoemd en uitgewerkt in de resultaten. De conclusies zullen algemener geformuleerd worden waarbij de resultaten tezamen zullen leiden tot uitspraken met betrekking tot de invulling en naleving van de uitgangspunten.

## Invulling

De invulling van de afzonderlijke uitgangspunten wordt logischerwijs verschillend beoordeeld. Er wordt gevraagd naar de mening van de respondenten en een mening is van nature subjectief. Een eenzijdige conclusie kan daarom niet worden getrokken. Toch zijn kunnen er wel tendensen worden genoemd die uit de resultaten kunnen worden onttrokken. Zo is de invulling van de uitgangspunten *'herkenbaarheid'*, *'actieve voorlichting'*, *'recht op communicatie'*, *'proportionaliteit'* en *'geen vermenging'* volgens de respondenten erg goed. In alle gevallen bestaat er óf geen discussie over de inhoud óf er wordt duidelijk aangegeven dat het een uitgangspunt is waarvan het belangrijk is dat deze is opgenomen. Ook bij het uitgangspunt *'voldoende en juiste informatie'* wordt aangegeven dat dit uitgangspunt erg belangrijk is. Wat betreft de uiteindelijke uitwerking van dit uitgangspunt bestaat wat meer discussie. Het uitgangspunt is inhoudelijk wel goed qua kern, alleen de wijze van formulering laat te wensen over. De formulering laten veel handelingsruimte over voor de directeuren voorlichting waardoor de uitvoering van het uitgangspunt niet altijd conform de maatstaven van anderen is. Een aanbeveling hierbij is dan ook om dit uitgangspunt scherper te formuleren waar dit mogelijk is. Daarnaast is de inhoud van het uitgangspunt *'overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie'* ook erg belangrijk, alleen bestaat er wel een verschil in opvatting over de rol die een bewindspersoon hierin kan hebben. Doordat beeldvorming steeds belangrijker wordt kan er gedacht worden om de rol van een bewindspersoon te vergroten in eigen media. Een minister bepaalt bijvoorbeeld voor een groot deel het imago van een ministerie en de kans van slagen van beleid. Wat betreft de invulling van het uitgangspunt *'toegankelijkheid, begrijpelijk en passend'* zijn meer op- en aanmerkingen gemaakt. Het uitgangspunt is in de basis niet omstreden. Sterker nog, het is een zeer belangrijk uitgangspunt. Toch is er wel veel over de invulling gesproken. En het gaat dan wederom met name over de formulering van het uitgangspunt. Een sterk beperkende factor in het naleven van dit uitgangspunt zijn financiële middelen en hier wordt binnen dit uitgangspunt te weinig aandacht aan besteed. Een aanbeveling met betrekking tot het uitgangspunt *'toegankelijkheid, begrijpelijk en passend'* is dan ook dat het een meer realistische formulering moet krijgen waarin het *streven-naar* sterker wordt benadrukt.

## Naleving

Als er gekeken wordt naar het totaal aantal keer dat er aangegeven is dat een bepaald uitgangspunt genegeerd is kan geconcludeerd worden dat de afzonderlijke uitgangspunten niet vaak genegeerd worden. Dit is dus in overeenstemming met de getrokken conclusie met betrekking tot de 'uitgangspunten overheidscommunicatie' in het algemeen. Toch zijn er een aantal opmerkelijke conclusies te trekken als er naar de afzonderlijke uitgangspunten gekeken wordt. Bij het uitgangspunt *'herkenbaarheid'* lijkt de meeste problemen te bestaan met betrekking tot de naleving als onderstaande tabel wordt bekeken. Nauw betrokkenen bij overheidscommunicatie concluderen dat er inderdaad incidenteel wel eens wat overtreden is qua uitgangspunten. Toch wordt hier verder niet veel gewicht aan gehangen. De naleving wat betreft *'overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie'* daarentegen geeft, ondanks de vrij strikte naleving aldus de directeuren voorlichting, iets meer stof tot discussie. De bewindspersoon is steeds moeilijker los te koppelen van beleid. Zowel voor de overheid als zender, als voor de burger als ontvanger. Oordelen of het uitgangspunt goed nageleefd wordt is moeilijk te bepalen. Het verschil tussen pure imagebuilding en een bewindspersoon inzetten ten bate van het beleid is moeilijk te bepalen. De juiste naleving van de uitgangspunten *'actieve voorlichting'*, *'in relatie tot beleidsfase'*, *'interactieve beleidsvoorbereiding'*, *'recht op communicatie'*, *'toegankelijkheid, begrijpelijk en passend'* staan verder niet ter discussie. Verder is het uitgangspunt *'Voldoende en juiste informatie'* nog altijd nooit overtreden. En ondanks dat er wel een licht vermoeden bestaat dat in sommige gevallen dit uitgangspunt toch genegeerd wordt kan gezegd worden dat er door de overheid in het algemeen genomen voldoende en juiste informatie gecommuniceerd wordt. Uitkomend bij het één na laatste uitgangspunt *'proportionaliteit'* kan gezegd worden dat ook deze nog nooit overtreden is. Toch

bestaat er bij de collega directeuren onderling weinig vertrouwen in de naleving van dit uitgangspunt. Een verklaring hiervoor kan niet gegeven worden. Een aanbeveling om over dit uitgangspunt een gesprek te voeren met de directeuren onderling moet dan ook gegeven worden. Het laatste uitgangspunt ‘*geen vermenging*’ geeft net als het voorgaande uitgangspunt stof tot discussie. Wederom bestaat er bij de directeuren onderling weinig vertrouwen in de naleving van dit uitgangspunt. Ook de nauw betrokkenen onderstrepen dit. Het uitgangspunt is qua inhoud juist. Dat is gebleken uit de voorgaande paragraaf. Toch blijkt de naleving nogal negatief beoordeeld te worden. Wederom kan als aanbeveling meegegeven worden dat er over dit uitgangspunt discussie gevoerd wordt. De noodzaak van de discussie rondom dit uitgangspunt ligt meer bij de beeldvorming die de buitenwacht heeft op de werkwijze van de voorlichters. Dit in tegenstelling tot de discussie die over het uitgangspunt ‘proportionaliteit’ gevoerd moet worden waar het meer gaat om de belevingsverschillen van de directeuren onderling.

<b>Weergave van de totale aantal met betrekking tot de naleving van de uitgangspunten. N=9</b>			
	<b>Neiging gehad tot negeren</b>	<b>Daadwerkelijk genegeerd</b>	<b>Genegeerd door omgeving</b>
<b>Herkenbaarheid</b>	3	2	5
<b>Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie</b>	1	1	2
<b>Actieve voorlichting</b>	1	1	1
<b>In relatie tot beleidsfase</b>	1	1	0
<b>Interactieve beleidsvoorbereiding</b>	1	1	1
<b>Recht op communicatie</b>	1	0	1
<b>Voldoende en juiste informatie</b>	0	0	2
<b>Toegankelijk, begrijpelijk en passend</b>	0	0	1
<b>Proportionaliteit</b>	1	0	6
<b>Geen vermenging</b>	2	2	6

### **5.3. Beantwoording hoofdvraag**

Terugkijkend op alle getrokken conclusies kan de hoofdvraag beantwoord worden.

*In hoeverre is er sprake van een juiste invulling en naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ waaraan de Rijksoverheid zich dient te houden met betrekking tot haar voorlichting?*

In het algemeen bekeken kan gezegd worden dat de invulling en naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ op orde is. De uitgangspunten waaraan de overheid zich wenst te houden met betrekking tot haar communicatie worden onderschreven door de directeuren voorlichting. Allen geven aan dat de uitgangspunten een belangrijke toegevoegde waarde hebben en dat zij, op de grote lijn, de uitgangspunten naleven. Een herziening van de uitgangspunten wordt dan ook niet aanbevolen. Echter kan er wel aanbevolen worden dat er een evaluatie plaatsvindt op de invulling van de uitgangspunten. Dit allereerst naar aanleiding van de wens vanuit een aantal de directeuren voorlichting zelf en daarnaast naar aanleiding van het gebrek aan volledig vertrouwen in de naleving van de uitgangspunt door de directeuren. Wat betreft de aanbevelingen zal in het volgende hoofdstuk meer diepgang gezocht worden.



## 6. Aanbevelingen en discussie

### 6.1. Aanbevelingen

Uit de voorgaande conclusies volgen verschillende aanbevelingen. Het zijn aanbevelingen waarmee óf de inhoud-, of de uitvoering- of de naleving van de ‘uitgangspunten overheidscommunicatie’ verbeterd kan worden. Daarnaast zijn er aanbevelingen die betrekking hebben op het uitvoeren van nader onderzoek. Dit omdat de resultaten uit dit onderzoek niet toereikend zijn om conclusies te trekken of verklaringen te geven op een betreffend onderwerp.

- De uitgangspunten ‘*overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie*’ en ‘*voldoende en juiste informatie*’ laten in hun formuleringen veel handelingsruimte over voor de directeuren voorlichting. Hierdoor is de uitvoering van het uitgangspunt niet altijd conform de maatstaven van anderen (zowel intern als extern). Een scherpere formulering over wat wel en niet toegestaan is kan daarom gewenst zijn.
- Wat betreft het uitgangspunt ‘*toegankelijkheid, begrijpelijk en passend*’ is aangegeven dat er weinig rekening gehouden is met de praktische haalbaarheid. Met name kijkend naar het financiële aspect, waarmee dit uitgangspunt nauw samenhangt, kan er beter naar een formulering gezocht worden waar het *streven-naar* meer wordt benadrukt.
- De overheid zou bij de uitvoering van de uitgangspunten meer rekening kunnen houden met verschillende scenario’s. De overheid zou in dit geval meer moeten gaan denken in termen van *als-dan*. Momenteel wordt er al veel aandacht besteed aan het vinden van een goed op de doelgroep aansluitende communicatiewijze maar er wordt veelal niet ingespeeld op veranderende omstandigheden. Het werken met scenario’s kan hier een goede bijdrage aan leveren.
- De discussie voeren over het optreden van bewindspersonen in eigen media is ook een aanbeveling. Dit omdat het optreden van bewindspersonen in eigen media ten bate van beleid en organisatie, met het oog op de steeds belangrijker wordende beeldvorming, een toegevoegde waarde kan hebben voor de invulling van het uitgangspunt ‘*overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie*’.
- Ook kan aanbevolen worden om de discussie te voeren met betrekking tot het uitgangspunt ‘*proportionaliteit*’. Dit vooral omdat onder de directeuren voorlichting weinig vertrouwen bestaat in de naleving van dit uitgangspunt. Dit in tegenstelling tot de werkelijke naleving en de beleving van de buitenwereld.
- Daarnaast kan het voeren van de discussie rondom het uitgangspunt ‘*geen vermenging*’ ook aanbevolen worden. Dit met name omdat de beeldvorming van de buitenwereld hierover niet overeenkomt met de bevindingen uit dit rapport, namelijk dat het geen staande praktijk is dat dit uitgangspunt genegeerd wordt.
- Afsluitend aan dit eerste deel kan, met behulp van de literatuur, de toegevoegde waarde van het bestaan van de Voorlichtingsraad voor de naleving van de uitgangspunten benoemd worden. Alleen door het faciliteren van een gespreksplatform, het voeren van discussies en bijvoorbeeld het uitwisselen van ervaringen kunnen de werkwijze en ideeën van de directeuren voorlichting op één

lijnen worden gebracht met de intenties van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie'. Aanbevolen wordt dan ook om de toegevoegde waarde van de raad, aan de naleving van de uitgangspunten, optimaal te benutten.

### **Aanbevelingen voor nader onderzoek**

Na het schrijven van de conclusie en de gedane aanbevelingen kan er gekeken worden naar eventueel vervolgonderzoek. Dit kan om redenen zijn dat het onderzoek nog aangescherpt moet worden of omdat conclusies niet alleen antwoorden geven maar ook weer vragen oproepen. In het geval van dit rapport heeft de aanbeveling voor nader onderzoek betrekking op de toetsing van de resultaten.

- De resultaten uit de enquêtes van de directeuren voorlichting zijn naast de resultaten uit de diepte interviews gelegd met de nauw betrokkenen. Het is raadzaam om de resultaten uit dit onderzoek, en de conclusies die daaraan verbonden zijn, ook middels diepte interviews te toetsen bij directeuren voorlichting. De diepgang en nuancering ontbreekt nu op een aantal uitgangspunten waar deze wel een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben. De nuancering kan door directeuren voorlichting gegeven worden.

### **6.2. Discussie**

Het resultaat van dit onderzoek en het geschreven rapport is opgebouwd uit een optelsom van verschillende keuzes. De insteek van het onderzoek, de keus van de respondenten, de keus van de methode van dataverzameling, de manier waarop de interviews zijn gehouden, de wijze waarop de analyse is gemaakt en waarop deze is verwerkt tot conclusies en aanbevelingen. Het zijn allemaal keuzes geweest die uiteindelijk hebben geleid tot het rapport dat voor u ligt. Onrealistisch is het te denken dat dit rapport de enige waarheid weerspiegelt. Het is een weergave van de waarheid zoals deze binnen het onderzoek is vormgegeven. De vraag die speelt bij de discussie rondom dit onderzoek is of de resultaten en conclusies op een dermate verantwoorde manier zijn verkregen dat gezegd kan worden dat het onderzoek betrouwbaar is. Met enige zekerheid durf ik te stellen dat het onderzoek inderdaad betrouwbaar is. Toch zijn er wel momenten geweest dat er keuzes zijn gemaakt die achteraf misschien anders beoordeeld zouden zijn.

De keus voor de respondenten is bijvoorbeeld een onderwerp waar achteraf gezien misschien een andere beoordeling op had moeten plaatsvinden. Veel resultaten die uit de enquête volgen missen de diepgang. Vandaar ook dat als aanbeveling is meegegeven om dit in een nader onderzoek te analyseren.

Verder is er, door de afwezigheid van een koppeling tussen de resultaten uit de enquêtes en de insteek en opbouw van de interviews, aan sommige onderdelen voorbij gegaan. Interessante resultaten uit de enquêtes zijn niet voorgelegd aan de nauw betrokkenen waardoor er soms informatie ontbreekt. De nuancering kan dan niet aangebracht worden die in sommige gevallen wel een toegevoegde waarde hebben.

Afsluitend kan gesteld worden dat de resultaten en conclusies die gevonden zijn een toegevoegde waarde hebben aan het inzicht in de invulling en naleving van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie'. Het doel is bereikt, alleen de manier waarop had, achteraf gezien, beter ingevuld kunnen worden.

## Slotwoord

Terugkijkend op deze periode waarin ik, in een tijdspanne van zes maanden, onderzoek heb mogen doen kan ik zeggen dat ik deze als erg wisselend heb ervaren. Enerzijds heb ik erg interessante en boeiende gesprekken gehad over de uitgangspunten in het bijzonder maar met name ook over het vak 'overheidscommunicatie' in het algemeen. Ik heb veel geleerd. Anderzijds heb ik de periode ook als erg lang en soms ook moeilijk ervaren. Het maken van bepaalde keuzes die gevolgen hebben voor het verdere verloop van het onderzoek, het omgaan met tegenslagen die je niet ingecalculeerd hebt en ook het omgaan van werken onder tijdsdruk maakte het opzetten, uitvoeren en afronden van het onderzoek niet altijd even eenvoudig. Toch heb ik mij er, achteraf gezien, goed doorheen geslagen en kan ik zeggen dat ik ook hier veel van geleerd heb.

Het onderzoek duurde soms lang waarbij de hoop mij af en toe in de schoenen zakte, maar kijkende naar het uiteindelijke resultaat durf ik te zeggen dat dit meer dan bevredigend is.

## Literatuurlijst

- Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de (2001b), *Basisboek Methoden en Technieken*, Wolters-Noordhoff Groningen/Houten
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de & Teunissen, J. (2001a), *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*, Wolters-Noordhoff Groningen/Houten
- Bakker, W., Waarden, F. van, (1999), *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Boom: Amsterdam
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van & Rosenthal, U. (2001), *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Kluwer: Alphen aan den Rijn
- Dienst Publiek en Communicatie, (2007), *Jaarevaluatie Postbus 51- campagnes 2006*, Den Haag
- Klaassen, R. (2004), *Voorlichtingskundig Ontwerpen: De totstandkoming van Postbus 51-campagnes*, Koninklijke Van Gorcum BV: Assen
- Kramer, N.P.G.W.M. (et al.) (1994), *Politieke communicatie in Nederland. Over campagnes, kandidaten en media*, SDU:Den Haag
- Mintzberg, H. (1991), *Structures in five*, in Bakker, W., Waarden, F. van, (1999), *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Boom: Amsterdam
- Praag, Ph. van, (2001), *Media en openbaar bestuur: de uitdaging van de interpreterende journalistiek*, in Bestuurskunde, jaargang 10, nr 7
- Rijksvoorlichtingsdienst (2004), *Uitgangspunten overheidscommunicatie*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Rijksvoorlichtingsdienst (2007), *Uit oogpunt van eenheid... 60 jaar voorlichtingsraad*, Den Haag
- Roon, A. de, in Klandermans, B. & Seydel, M. (1991), *Overtuigen en activeren; publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*, Van Gorcum: Assen/Maastricht
- Rosenthal, U. (2001), *De media: machtsuitoefening en de controle op macht*, in Bestuurskunde, jaargang 10, nr 7
- Schinkelshoek, J. (1996), *Het paard en de kameel*, in: Smits, J. (2001), *Meer dan 'bevestigen noch ontkennen'; over rolopvattingen van overheidsvoorlichters*, Lemma: Utrecht
- Voet, M.J.D. van der, (2001), *Principia in de voorlichting van de Rijksoverheid*, Den Haag
- Voorlichtingsraad (2001), *Principia in de voorlichting van de Rijksoverheid*, Den Haag
- Wagenaar, M. (1996), *De geschiedenis van de Rijksvoorlichtingsdienst*, in: Smits, J. (2001), *Meer dan 'bevestigen noch ontkennen'; over rolopvattingen van overheidsvoorlichters*, Lemma: Utrecht
- Wijfjes, H. (2006), *Het Journaal bestaat niet bij nieuws alleen. De moderne nieuwsconsument wil meer dan kille feiten*, in NRC Handelsblad 5 januari 2006
- Witteveen, W., *Zeer vrij naar Montesquieu*, in: Rosenthal, U. (2001), *De media: machtsuitoefening en de controle op macht*, in Bestuurskunde, jaargang 10, nr 7.

## **Bijlagen**

## **Bijlage 1: 'uitgangspunten overheidscommunicatie'**

### **Hoofddoel**

Het hoofddoel van de communicatie van de rijksoverheid is te voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de rijksoverheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur. Het recht op communicatie is bedoeld als politiek-bestuurlijk uitgangspunt voor de overheidscommunicatie, niet als een formeel in de wet te verankeren recht. Het recht op informatie ligt vast in zowel artikel 110 van de Grondwet als de Wet openbaarheid van bestuur en vormt het uitgangspunt voor het handelen van de overheidsvoorlichting. Het actief openbaar maken van overheidsinformatie behoort tot de kerntaken van de overheidscommunicatie. De functie van de overheidscommunicatie voor de burgers is, dat zij in staat worden gesteld om hun rol als staatsburgers en hun rol als onderdanen en klanten optimaal te vervullen. De functie van de communicatie voor de overheid is naast bovengenoemde punten ook het leveren van een bijdrage aan het beleidsproces, zowel in de voorbereiding als in de implementatie, de uitvoering en de evaluatie.

### **Herkenbaarheid**

De rijksoverheid is altijd, ongeacht het kanaal of medium, herkenbaar als deelnemer aan de communicatie, respectievelijk als (mede) afzender en/of anderszins als belanghebbend of betrokken bij de informatie. Bij coproducties geeft de overheid altijd aan welk doel met deelname gediend wordt. Om verkapte beïnvloeding te voorkomen dient de communicatie te allen tijde herkenbaar te zijn als afkomstig van de overheid. Transparantie, vertrouwen wekken vindt plaats als de afzender bekend is. De burger heeft derhalve recht op deze informatie. Dat geldt met name voor coproducties met omroepen, uitgevers e.d. Voor coproducties (door overheid meegefinancierd televisie/ radioprogramma) bestaat een afzonderlijke richtlijn, die aan de Kamer is toegezonden. Deze richtlijn heeft onder andere als uitgangspunt de (eind)-redactionele onafhankelijkheid van de betrokken omroep bij de totstandkoming van het voorgenomen programma.

### **Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie.**

De communicatie van de rijksoverheid is altijd gericht op de inhoud van het beleid, en in dat verband tevens op het functioneren van de overheid als zodanig. Bewindspersonen zullen zelf terughoudendheid betrachten, wanneer sprake is van het gebruik van eigen media en producties van derden waaraan door de overheid wordt meebetaald. Zij treden nimmer op in coproducties en Postbus 51 spots voor radio en televisie.

Overheidscommunicatie dient over beleid en organisatie te gaan en wordt niet gericht op persoonlijke 'imagebuilding' van bewindspersonen en andere overheidsfunctionarissen. Het accent ligt op de openbaarmaking en verduidelijking. Het is mede daarom niet toegestaan dat in Postbus 51 spots en coproducties en eventueel aan Postbus 51 campagnes gerelateerde commerciële zendtijd de bewindspersoon figureert. In brochures en advertenties en departementale websites e.d. wordt op dit punt terughoudendheid betracht. Afwijkingen op deze regel worden vooraf door de Voorlichtingsraad getoetst. Ook bij het eigen mediagebruik van de overheidsvoorlichting - inclusief het uitgeven van eigen periodieken - is het noodzakelijk, dat de gekozen vorm geen lading krijgt die niet in overeenstemming is met de uitgangspunten van de overheidscommunicatie, wat niet wegneemt dat de bewindspersonen wel herkenbaar moeten zijn voor de eigen organisatie.

### **Actieve voorlichting**

De regering brengt haar beleid, alsmede de motieven en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, op actieve wijze onder de aandacht van een zo breed mogelijk publiek. Zij kan daarbij in beginsel van alle beschikbare communicatiemiddelen gebruik maken. Om burgers in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van hun rechten en zich te houden aan de plichten die het beleid stelt, moet de overheid er actief voor zorgen dat deze informatie de burger - die het aangaat - ook bereikt. Dit geldt ook voor moeilijk bereikbare doelgroepen. Een gedifferentieerde inzet van media-instrumenten is hiervoor in de regel noodzakelijk. Communicatie is een instrument van beleid (net als subsidies en wet- en regelgeving). Reeds bij de presentatie van beleidsvoornemens moet aandacht worden gegeven aan de wijze, waarop het beleid zal worden gecommuniceerd.

### **In relatie tot beleidsfase**

De rijksoverheid maakt in haar communicatie en voorlichting altijd melding van de beleidsfase waarop de informatie betrekking heeft. Die communicatie is daar qua aard, inhoud, toonzetting en omvang mee in overeenstemming. Zonodig geeft de rijksoverheid hierbij aan in welke rol zij optreedt en op welke rol zij de burger aanspreekt. De communicatie in de fase van parlementair nog niet aanvaard beleid is feitelijk van aard en zakelijk van toonzetting. Dit geldt voor zowel de concrete maatregelen die worden voorgesteld, als voor de achtergronden en motieven daarvan.

In het belang van goede en democratische bestuursvoering dient de informatieverstrekking door de overheid in alle beleidsfasen begrijpelijk, tijdig, zo gericht mogelijk en niet overbodig te zijn. In de communicatie moet altijd gewezen worden op de status van de informatie in het beleidsproces, bijvoorbeeld of er sprake is van een eerste oriëntatie, een voornemen of een besluit. Aan de door de overheid gefinancierde communicatie rond nog niet door het Parlement aanvaard beleid worden stringente eisen gesteld. De communicatie moet feitelijk en zakelijk zijn, niet focussen op de bewindspersoon, de fase van het beleidsproces moet worden aangegeven en de communicatie moet proportioneel zijn, d.w.z. ze mag niet grootschaliger zijn, dan die van andere partijen die zich betrokken voelen bij de besluitvorming over het voorgestelde regeringsbeleid (flexibele respons). Bij het openbaar maken van beleidsvoornemens is het veelal noodzakelijk de inhoud niet alleen in formele vorm te publiceren, maar ook in voor burgers meer toegankelijke vorm (bijvoorbeeld populaire versies van beleidsnota's), echter zonder daaraan een wervend karakter te geven. Dit laatste is weer wel geoorloofd voor het stimuleren van deelname aan inspraakmogelijkheden en interactief beleid.

### **Interactieve beleidsvoorbereiding**

De regering geeft in een vroegtijdig stadium aan of, en zo ja in welke vorm, zij burgers bij de voorbereiding van plannen of maatregelen wil betrekken. Ook wordt vooraf duidelijkheid verschaft over de vraag wat er met de uitkomsten van dergelijke interactieve beleidsvormingsprocessen zal gebeuren. In principe moeten burgers bij elk beleidsdossier de mogelijkheid hebben om in een vroeg stadium hun mening te laten horen. In alle gevallen moet duidelijk zijn binnen welke beslissingsruimte de discussie plaatsvindt en wat er met de uitkomsten gebeurt. Zeker bij omvangrijke thema's dient de burger in een vroegtijdig stadium te weten op welke wijze zijn/haar inbreng wordt gegarandeerd.

### **Recht op communicatie**

De rijksoverheid zorgt voor een goede bereikbaarheid voor burgers die met haar in contact willen komen. Op verzoeken om informatie, klachten e.d. wordt snel en adequaat gereageerd. Burgers kunnen zelf een keuze maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren. Het recht op communicatie impliceert dat de overheid bereikbaar en responsief is. Onder responsiviteit wordt verstaan, dat de overheid snel en adequaat reageert op een verzoek, een klacht e.d. van de burger. Door monitoring, vergelijking van prestaties met andere organisaties en publicatie van de resultaten op het gebied van bereikbaarheid en responsiviteit wordt het streven naar een betere bereikbaarheid en responsiviteit gestimuleerd. Het recht op communicatie is bovendien technisch onafhankelijk: burgers dienen zelf de keuze te kunnen maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren.

### **Voldoende en juiste informatie**

De communicatie van de rijksoverheid is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om belangstellenden en belanghebbenden tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid. In het belang van een goede en democratische bestuursvoering dient de informatieverstrekking door de overheid begrijpelijk, tijdig, zo gericht mogelijk en niet overbodig te zijn. Het onjuist vermelden, weglaten of overaccentueren van feiten en argumenten om daarmee degenen op wie de communicatie is gericht tot een andere keuze te brengen dan zij wellicht anders zouden hebben gedaan, is nimmer toegestaan.

### **Toegankelijk, begrijpelijk en passend**

Communicatie van de rijksoverheid is technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk. Doel en middelen zijn steeds met elkaar in overeenstemming. Vanwege de verschillen tussen burgers dienen waar mogelijk en noodzakelijk eenduidige boodschappen te worden gedifferentieerd naar

doelgroepen. Een zelfde boodschap kan op verschillende manieren en via verschillende kanalen onder de aandacht worden gebracht. Het gaat om een optimale mediamix, maar ook om een optimale toonzetting die aansluit bij de belevingswereld van burgers. Door het koppelen van inhoud en kanaal aan specifieke doelgroepen kan de individuele burger veel beter worden bereikt.

### **Proportionaliteit**

De rijksoverheid voldoet in haar communicatie aan het principe van proportionaliteit in geval van onderwerpen die controversieel zijn en/of onderhevig zijn aan maatschappelijke discussie en in het geval van nog niet door het parlement aanvaard beleid. De communicatie staat in die gevallen in redelijke verhouding tot de mogelijkheden van andere spelers in het maatschappelijk krachtenveld en mag niet de werking van onafhankelijke media bemoeilijken. In alle fasen van het beleidsproces wordt 'overkill' aan communicatie vermeden. De overheid moet in beginsel niet zoveel informatiemiddelen inzetten dat een wanverhouding ontstaat ten opzichte van de mogelijkheden - ook in financieel opzicht - van andere partijen. Dit geldt vanouds als een belangrijke voorwaarde voor goede democratische verhoudingen in ons land. Indien het gaat om door het parlement aanvaard beleid heeft men de vrijheid om binnen de kaders van rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van overheidsmiddelen het maximaal noodzakelijke aan communicatie in te zetten.

### **Geen vermenging**

De communicatie van de Rijksoverheid wordt niet vervlochten met partijpolitieke belangen. Ook de schijn van vermenging wordt vermeden. Binnen dat uitgangspunt zijn er situaties denkbaar waarbij bewindslieden ook bij partijpolitieke optredens door overheidsvoorlichting worden begeleid.

Publiek en media kunnen vaak moeilijk onderscheid maken tussen een politicus als bewindspersoon of partijlid. Op het podium van zijn politieke partij krijgt een politicus veelvuldig te maken met zaken waar hij als bewindspersoon voor verantwoordelijk is. Daarom kan het wenselijk zijn dat een bewindspersoon ook op dat partijpodium begeleiding krijgt van een overheidsvoorlichter. Daarbij moet steeds een strikte taakverdeling worden gemaakt met de voorlichting van de partij, waarbij als uitgangspunt geldt dat de onderscheiden verantwoordelijkheden volstrekt helder blijven.



## Bijlage 2: enquête directeuren voorlichting

Anonieme enquête over de 'Uitgangspunten van Overheidscommunicatie'

\* Uw antwoord op de meerkeuzevragen kan omcirkeld worden of eventueel, wanneer digitaal ingevuld, worden gemarkeerd door het gebruik van bijvoorbeeld kleur en/of vetgedrukte tekenstijl.

- 1) Wat vindt u van het bestaan van de uitgangspunten?
- a. Belangrijk
  - b. Neutraal
  - c. Onbelangrijk
- 2) In hoeverre zijn de uitgangspunten een weerspiegeling van uw visie op hoe overheidscommunicatie zou moeten zijn ingericht? (Toelichting mogelijk)
- a. Komen volledig overeen
  - b. Komen redelijk overeen
  - c. Komen niet overeen

- 3) In hoeverre laten de uitgangspunten ruimte over voor directeuren voorlichting om hun werk uit te kunnen voeren?
- a. Veel vrijheid
  - b. Niet veel vrijheid
  - c. Geen vrijheid
- 4) Hoe ervaart u de ruimte die de uitgangspunten laten? (Toelichting mogelijk)
- a. Prettig
  - b. Neutraal
  - c. Onprettig

De volgende richtlijnen maken deel uit van de uitgangspunten van overheidscom-municatie en kunnen bij vraag 5 t/m 7 gebruikt worden.

- a. Herkenbaarheid van overheid als afzender
- b. Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie
- c. Actieve voorlichting
- d. In relatie tot beleidsfase
- e. Interactieve beleidsvoorbereiding
- f. Recht op communicatie
- g. Voldoende en juiste informatie
- h. Toegankelijk, begrijpelijk en passend
- i. Proportionaliteit
- j. Geen vermenging met partijpolitieke belangen

- 5) Bij welke uitgangspunten heeft u ooit de neiging gehad om deze te negeren?

- 6) Welke uitgangspunten heeft u ook ooit daadwerkelijk genegeerd?

- 7) Bij welke uitgangspunten heeft u het vermoeden dat deze in uw omgeving worden genegeerd?

- 8) Als u een inschatting moet maken, hoe vaak worden de uitgangspunten dan volgens u genegeerd?
- a. Nooit
  - b. Soms
  - c. Regelmatig
  - d. Vaak

- 9) Is er volgens u, in sommige gevallen, sprake van 'vervlechting' van communicatie tussen het Rijk en partijpolitieke belangen, en wat vindt u hier van?
- a. Goed
  - b. Slecht

- 10) Hoe ervaart u uw rol binnen uw ministerie? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- a. Ambtenaar zonder politieke raakvlakken
  - b. Ambtenaar met politieke raakvlakken
  - c. Intermediair tussen politiek en ambtenarij
  - d. Politiek-gedreven ambtenaar
  - e. Politiek-gestuurde ambtenaar
  - f. Anders (zelf in te vullen): .....

- 11) In hoeverre bent u van mening dat de uitgangspunten niet meer van deze tijd en dringend aan herziening toe zijn? (uitleg mogelijk)
- a. Niet van mening
  - b. Enigszins van mening
  - c. Sterk van mening

### **Bijlage 3: topiclijst**

**Wat is de toegevoegde waarde van de 'uitgangspunten overheidscommunicatie' als document?**

**Wat is uw mening over de invulling en naleving van de volgende uitgangspunten:**

- Herkenbaarheid van overheid als afzender
- Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie
- Actieve voorlichting
- In relatie tot beleidsfase
- Interactieve beleidsvoorbereiding
- Recht op communicatie
- Voldoende en juiste informatie
- Toegankelijk, begrijpelijk en passend
- Proportionaliteit
- Geen vermenging met partijpolitieke belangen