

# Vage plannen, goede resultaten en politiek momentum

*Een casusonderzoek naar een  
implementatieproces in de Europese  
context*

*Joël de Vries  
Utrecht, 2009*

# Vage plannen, goede resultaten en politiek momentum

*Een casusonderzoek naar een  
implementatieproces in de Europese  
context*

*Utrecht, december 2009*

*Masterthesis*

*Naam: Joël de Vries*

*Studentnummer: 0347795*

*Adres: Harnaslaan 26, Utrecht*

*Opleiding: Master Bestuur en Beleid, Universiteit Utrecht*

*1<sup>ste</sup> begeleider: Gijs Jan Brandsma*

*2<sup>de</sup> begeleider: Wieger Bakker*

## Voorwoord

“Ik ga naar Brussel, interviews houden enzo!”

Met deze zin wist ik van menig persoon die naar mijn scriptie vroeg, een enthousiaste reactie te ontlokken. Ik zei het eigenlijk vooral daarom: omdat het interessant klonk. En dat vond ik voor mezelf ook leuk. Maar ondertussen was dit toch een hele uitdaging voor mij. Eentje, waarbij ik aan het begin van het scriptieproces, nog helemaal niet stil had gestaan, totdat het besef opeens doordrong: “Als ik dit wil doen, moet ik naar Brussel!”

Dit is één van de uitdagingen geweest waar ik tijdens dit scriptieproces mee heb moeten omgaan, en ik ben blij dat het nu eindelijk tot een afronding is gekomen.

Er zijn meerdere uitdagingen geweest. Het scriptieproces is voor mij zeker niet gemakkelijk geweest. Elke keer moest ik weer nieuwe grenzen over, mezelf er met de haren bijlslepen, hulp invoeren en ‘maar wat uitproberen’. Maar, ik heb tijdens dit proces wel erg veel van en over mezelf geleerd, en dat is ook wat waard.

Ik had dit hele proces niet door kunnen komen zonder de aanhoudende en telkens weer motiverende hulp van mijn begeleider, Gijs Jan Brandsma. Dank ook aan Wieger Bakker voor zijn begeleiding als tweede lezer. Daarnaast heb ik veel steun gekregen van een aantal goede vrienden (Peter, Pieter, Peter en nog vele anderen) en mijn familie. Hen wil ik daarvoor uit de grond van mijn hart bedanken.

Joël de Vries,  
Utrecht, december 2009

# Inhoudsopgave

<b>1. De werkelijkheid van beleidsimplementatie: een introductie</b>	5
<b>2. Twee visies op het implementatieproces</b>	8
<i>Beleid en implementatie</i>	8
Definities	8
<i>De analytische en de politieke visie</i>	12
Analytische visie	13
Politieke visie	13
Hoe nu verder?	15
<b>3. Van theorie naar de praktijk: een casusonderzoek</b>	16
Keuze voor en achtergrond van de casus: het belang van communicatie binnen de Europese context	16
Keuze voor en achtergrond van de casus: het nieuwe communicatiebeleid	19
De casus: het Actie Plan ter verbetering van de communicatie van Europa door de Commissie	20
<b>4. De onderzoeksaanpak</b>	23
De begrippen meetbaar maken	23
Aanpak	24
<b>5. Reconstructie</b>	26
Algemeen	26
Doel en ontwikkeling van het Actie Plan	26
Implementatie	28
Casus Woordvoerdersdienst: doelen en acties	30
Casus Woordvoerdersdienst: stand van zaken nu	34
<b>6. Theorie en praktijk bijeengebracht: een analyse</b>	38
De onderzoeksvraag	44
<b>7. Conclusies en discussie</b>	46
Beperkingen van het onderzoek	48
<b>Bronverwijzing</b>	50
<b>Bijlage 1 – Organigram DG COMM</b>	51
<b>Bijlage 2 – Lijst interviewrespondenten</b>	52
<b>Bijlage 3 – Interviewvragenlijst</b>	53

# 1. De werkelijkheid van beleidsimplementatie: een introductie

## **Kloof tussen beleid en uitvoering**

**DEN HAAG - De overheid heeft te veel aandacht voor het maken van beleid en weinig voor de uitvoering. Het gevolg is dat problemen vooral op papier worden opgelost. (...)**

*Trouw.nl, 28 maart 2003*

## **Scholieren: studiehuis goed, uitvoering niet**

**NIJMEGEN - Het eerste jaar studiehuis is achter de rug. Morgen verschijnt het eerste onderzoek naar wat de scholieren ervan vonden. (...)**

*NRC.nl, 24 juni 2000.*

De twee bovenstaande krantenkoppen geven een bekend verschijnsel weer: het plan is gemaakt, de bedoeling is helder, maar de uitvoering niet. In de praktijk blijkt toch dat de uitvoering van plannen lastiger is dan gedacht en daarmee rijst de vraag: wat gebeurt er 'tussen plan en praktijk'?

Het lijkt allemaal zo simpel: er is een duidelijk te herkennen en helder te omschrijven beleidsprobleem, je inventariseert de mogelijke beleidsinstrumenten, selecteert daaruit de meest doelmatige en stelt daaruit een beleidsplan op. Vervolgens voer je deze maatregelen stapsgewijs uit en evalueer je eventueel nog het behaalde effect aan de hand van vooraf vastgestelde criteria. Zo zou het ideale beleidsproces er uit moeten zien en dit geldt praktisch voor elk beleidsproces, of het nu om een interne reorganisatie gaat of om de aanpak van het veiligheidsprobleem in een achterstandswijk.

Maar helaas is de werkelijkheid anders. Keer op keer wordt duidelijk dat hoe goed de gemaakte beleidsplannen ook zijn, er altijd iets mis kan gaan waardoor de uitvoering van dat beleid, de implementatie, mis gaat, zodat het gewenste effect niet bereikt wordt. Keer op keer worden we er aan herinnerd dat er meer is dan een vast omljnd stappenplan dat alleen maar strikt opgevolgd moet worden om het optimale resultaat te behalen. Overheidsbeleid kan op veel terreinen ineffectief genoemd worden en dit kan veroorzaakt worden door problemen die tijdens de implementatie van dat beleid voordoen.<sup>1</sup> Implementatie is hierdoor een ongrijpbaar, moeilijk te bevatten fenomeen. En het lastige is dat het niet werken van implementatie van beleid aan een veelvoud van zaken kan liggen. De 'kink in de kabel' kan overal zitten.

Het kan bijvoorbeeld blijken dat sommige partijen waar de implementatie van afhankelijk is toch niet zo achter het centrale doel staan als verwacht, of er toch een

---

<sup>1</sup> Hoogerwerf, 1978, p. 122

tweede agenda op na houden. In het voorbeeld van het studiehuis hierboven is het nog grilliger: van zelfstandigheid en zelfsturing komt weinig terecht omdat elke docent zijn of haar lessen weer op een andere manier aanpakt. De ene staat volledig achter het nieuwe leersysteem en wil zoveel mogelijk aan de leerlingen overlaten, de ander houdt zich nog overtuigd vast aan de oude, beproefde didactische methoden. Een derde wil op zich wel, maar kan helemaal niet, hetzij omdat ze het niet 'in de vingers krijgen', dan wel omdat de agenda zo vol is dat er simpelweg niet genoeg tijd is en er te veel andere eisen zijn. En dan hebben we het nog niet eens over het krijgen van onvoldoende budget, de helderheid van de doelen, het lerarentekort, calamiteiten en de 1001 andere dingen die roet in het eten kunnen gooien.

Sommige beleidsinitiatieven verlopen wel naar grote tevredenheid. In dit stuk zal een casus onderzocht worden waarin 49 van de 50 uit te voeren actiepunten op dit moment geïmplementeerd zijn. Het gaat hier om een onderdeel van het communicatiebeleid van de Europese Commissie. Hoe kan het dat er voorbeelden zijn waarin beleidsinitiatieven toch het gewenste effect behalen of in ieder geval tot grote tevredenheid lijken te verlopen?

Of ligt het beleidsproces toch anders dan hiervoor gesteld, met minder duidelijk aanwezige stappenplannen en keuzes op basis van tevoren gemaakte analyses? Het is een bekend gegeven dat in het proces van beleidsvorming niet alleen rationele afwegingen een rol spelen, maar dat ook politieke verhoudingen belangrijk zijn bij de ontwikkeling van plannen. Maar wat heeft dit te betekenen voor de implementatie van die plannen?

Het is interessant om voorbeelden van factoren die implementatie zouden kunnen belemmeren naast de werkelijkheid te leggen en te zien welke doorslaggevende redenen er zijn voor het slagen van implementatie.

## **EU wil vaker op tv om bekendheid te vergroten**

**Instellingen van de Europese Unie (EU) moeten vaker op televisie komen, om zo hun bekendheid te vergroten. Ook in het onderwijs moet meer aandacht worden gegeven aan de EU.** Dat vindt Europees Commissaris Margot Wallström van Communicatie, zo blijkt uit een uitgelekte mededeling. (...)

*Elsevier.nl, 2 oktober 2007*

Daarom zal deze thesis gewijd zijn aan het onderzoeken van dit vraagstuk aan de hand van een casus waarin het doel in eerste instantie vaag en moeilijk te bereiken leek, maar waarin toch een grote mate van succes behaald is. Dit is de casus rond de implementatie van het communicatiebeleid van de Europese Commissie, specifiek een beleidsstuk genaamd: 'Actie Plan ter verbetering van de communicatie van Europa door de Commissie'. In het derde artikel in het kader hierboven werd al gerefereerd aan het feit dat de EU door middel van communicatie via de media de kloof tussen de EU en de burgers probeert te dichten. In deze ongrijpbare context zijn 'communicatie' en 'openheid' sleutelwoorden om de EU dichterbij de Europese burger te brengen. Dit is het verhaal van een stukje beleid dat door de uitvoerders als geslaagd wordt beschouwd, maar waarin toch veel kansen voor falen aanwezig waren. Door het onderzoeken van

deze casus proberen we een antwoord te vinden op de algemene vraag waarmee we meer inzicht hopen te verkrijgen op de realiteit van beleidsimplementatie:

*Hoofdvraag:*

Welke factoren kunnen het succes van implementatie van beleid verklaren?

Allereerst zal in het volgende hoofdstuk nader ingegaan worden op het begrip implementatie en de verschillende factoren die in de bestaande literatuur als belangrijk gezien worden voor het slagen of falen van de implementatie van een beleidsplan. Vervolgens zullen in datzelfde hoofdstuk vanuit de literatuur de twee theorieën tegenover elkaar gezet worden die corresponderen met de twee visies waarmee we tegen implementatie van beleid aan kunnen kijken zoals die hierboven ook al ter sprake zijn gekomen. De eerste visie gaat uit van een rationeel model van beleidsvorming. In dit denkkader wordt een stappenplan gevolgd waarin het beleidsprobleem nauwkeurig wordt onderzocht, er daarbij een serie beleidsalternatieven worden geïnventariseerd, daar een keuze uit wordt gemaakt en deze maatregelen vervolgens op de tevoren beschreven wijze uitgevoerd worden.

De andere visie past bij een veel meer politiek geladen proces waarin op basis van behoeftes en voorafgaande ontwikkelingen keuzes worden gemaakt voor bepaalde beleidsmaatregelen en waarin op ad hoc basis aanpassingen worden verricht als deze maatregelen anders blijken te lopen, niet het gewenste effect teweeg brengen of als het doel verandert. Met andere woorden: een minder rationeel, maar een meer politiek te verklaren proces.

Na deze theoretische beschrijving is het goed om de praktijk in te duiken. In de volgende hoofdstukken wordt de casus besproken die onderzocht is, de context waaruit deze voortkomt en wordt beargumenteerd waarom juist deze casus geselecteerd is. Ook wordt weergegeven hoe deze casus onderzocht is. Vervolgens wordt aan de hand van de onderzoeksgegevens een reconstructie gegeven van de belangrijke feiten en gebeurtenissen rond het beleidsproces en wordt aan de hand van de eerder genoemde factoren geanalyseerd in hoeverre deze in dit proces een rol hebben gespeeld. Uiteindelijk wordt in de conclusie uitgezoomd om vast te stellen welke visie het beste past bij de gang van zaken van de onderzochte casus om zo een uitspraak te kunnen doen over de vraag welke visie het best bij de werkelijkheid past en wat dit te betekenen zou kunnen hebben voor het succes of falen van de beleidsimplementatie.

## 2. Twee visies op het implementatieproces

In dit gedeelte zal vanuit de wetenschappelijke literatuur een kader geschetst worden over implementatie van beleid. De theorieën die voor het beantwoorden van de hoofdvraag relevant zijn zullen bondig worden weergegeven. Allereerst zal er ingegaan worden op het begrip 'implementatie' en de plaats hiervan binnen het beleidsproces. Vanuit de literatuur zullen enkele belangrijke factoren besproken worden die van invloed kunnen zijn op het succes of falen van implementatie. Vervolgens zullen de twee belangrijkste visies op het beleidsproces – de analytische en de politieke visie – uitgewerkt worden, zodat dit later bij de beantwoording van de hoofdvraag als kader kan gelden.

### Beleid en implementatie

#### Definities

Als het gaat over implementatie van beleid wordt de uitvoering van het beleid bedoeld. Het betekent iets uitvoeren, of invoeren, iets voor elkaar krijgen<sup>2</sup>. Implementatie wordt in deze context altijd voorafgegaan door 'beleid' (dat is namelijk het lijdend voorwerp: hetgene dat geïmplementeerd moet worden) en wordt gezien vaak gezien als één van de fases van het hele beleidsproces (, tenminste, als er in 'fases' wordt gedacht – dit komt later bij de analytische visie ter sprake). 'Eerst heb je of maak je beleid, dan komt de uitvoering'. Hoogerwerf definieert 'beleid' in dezelfde soort redenering als *“een streven om bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken”*<sup>3</sup>. Het gaat bij beleid 'beleid' dus om het 'streven', het 'plan'. 'Uitvoering van beleid', met andere woorden: 'implementatie', definieert hij als *“het toepassen van de gekozen middelen ter bereiking van de gekozen doeleinden”*<sup>4</sup>. Pressman en Wildavsky voegen hieraan toe dat het maken van beleid dus een beleidstheorie impliceert (dit komt later nog ter sprake), waarin er een 'chain of causation' gelegd wordt tussen initiële condities (de gekozen middelen) en toekomstige consequenties (de doeleinden). Zij definiëren implementatie hiermee nóg scherper: *“Implementation, then, is the ability to forge subsequent links in the causal chain so as to obtain the desired results”*<sup>5</sup>. Deze definitie is beter, omdat deze de complexiteit van implementatie aangeeft: het is niet alleen het simpelweg 'toepassen van middelen', maar een vermogen om de ene benodigde schakel na de andere te leggen, zodat het uiteindelijke doel bereikt kan worden.

Over implementatie is in recente jaren veel nagedacht en geschreven. Tot een aantal decennia terug werd de implementatiekant van het beleidsproces echter wel veel besproken, maar bijna nooit bestudeerd.<sup>6</sup> Eén van de eerste serieuze initiatieven hiertoe kwam van Pressman en Wildavsky die het, inmiddels, standaardwerk 'Implementation' schreven. Hierin deden zij onderzoek aan de hand van de casusonderzoek naar het 'Oakland Project' dat eind jaren zestig door de EDA (Economic Development Administration) uitgevoerd werd in Oakland in de Verenigde Staten. Kort gezegd was dit

<sup>2</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. xxi

<sup>3</sup> Hoogerwerf, 1978, p. 124

<sup>4</sup> Hoogerwerf, 1978, p. 124

<sup>5</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. xxiii

<sup>6</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. xv



project bedoeld om in de stad veel werkgelegenheid te creëren onder minderheidsgroepen (die anders moeilijk aan een baan kwamen) door enorme hoeveelheden overheidsgeld in verschillende bouwprojecten in de stad te pompen. Door goed en gedetailleerd te bestuderen wat daar gebeurd is, hebben Pressman en Wildavsky, naast dat ze veel processen die bij implementatie een rol spelen hebben blootgelegd, een groot aantal factoren geïdentificeerd die van belang kunnen zijn voor het welslagen van een beleidsprogramma. In dit stuk kiezen we een aantal van deze factoren uit om nader te bespreken en later te gebruiken voor de analyse van de eigen casus.

### *Politiek draagvlak*

Het spreekt vanzelf dat draagvlak een belangrijke voorwaarde is voor een goede uitvoering van beleid<sup>7</sup>. Het gaat hierbij om draagvlak onder de eigen organisatie, het veld waarop het beleid effect heeft en de daaraan verwante 'stakeholders'. Zonder voldoende draagvlak onder al deze groepen zal er veel weerstand komen op het beleidsproces en kunnen er ernstige vertragingen of verdraaiingen ontstaan. Denk hier bijvoorbeeld aan de soms jarenlang durende bezwaarprocedures door allerlei belangengroepen bij het aanleggen van een spoorweg.

Hoogerwerf benoemt deze zelfde factor met het begrip 'steun'. Hij geeft aan dat als de uitvoerders van beleid hieraan niet voldoende steun geven, dit de uitvoering erg in de weg kan staan. Hij noemt hierbij een aantal zaken die hierbij een rol kunnen spelen: de eigen belangen en doeleinden, de verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit, de ernst van het probleem, historische achtergronden, tradities en routinepraktijken en opvattingen over organisatie van de uitvoering. Maar naast de steun van de uitvoerders is er ook steun nodig vanuit andere belanghebbenden, zoals degenen op wie het beleid gericht is (de beleidsobjecten).<sup>8</sup>

Het gaat hierbij overigens niet alleen om draagvlak onder belanghebbenden als het gaat om het uiteindelijk te halen doel, maar ook om steun (consensus) voor de middelen waarmee deze doelen behaald moeten worden. Interessant is dat Pressman en Wildavsky een aantal redenen noemen waardoor belanghebbenden wel overeenstemmen met de inhoudelijke doelen van een beleidsvoorstel, maar nog steeds de middelen hiertoe niet (kunnen) ondersteunen of faciliteren<sup>9</sup>. Hierdoor blijkt dat dit alles veel ingewikkelder is dan het op eerste gezicht soms lijkt. Een aantal voorbeelden hiervan:

1. Directe onverenigbaarheid met andere verplichtingen  
Een belanghebbende kan andere taken of verantwoordelijkheden hebben die indruisen tegen de gekozen beleidsmiddelen.
2. Geen directe onverenigbaarheid, maar een voorkeur voor andere programma's of middelen  
Het kan ook mogelijk zijn dat een belanghebbende niet direct tegengestelde taken of belangen heeft, maar een andere voorkeur, bijvoorbeeld omdat hij van mening is dat een bepaald middel niet tot zijn taken behoort.
3. Gelijktijdige verplichtingen aan andere projecten  
Zelfs als de andere taken en verantwoordelijkheden niet tegengesteld zijn aan de gekozen beleidsmiddelen kan het zijn dat er grote vertragingen worden opgelopen,

---

<sup>7</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. xx

<sup>8</sup> Hoogerwerf, 1978, p. 134

<sup>9</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. 99

omdat andere taken wel meer prioriteit kunnen krijgen of dat er onvoldoende capaciteit overblijft om alles sneller aan te kunnen.

Al deze zaken gezamenlijk geven aan dat het vinden van overeenstemming niet hetzelfde is als het hebben van genoeg draagvlak en dat dit proces nog niet zo eenvoudig is. Verschillende partijen kunnen het met elkaar op (soms kleine) punten oneens zijn, er kunnen andere prioriteiten zijn of er kan openlijk tegenstand zijn. In al deze gevallen wordt een goede implementatie bemoeilijkt.

### *Budgettaire omstandigheden*

Een andere belangrijke factor voor het welslagen van beleid is de budgettaire factor<sup>10</sup>. Vaak wordt er geklaagd dat er niet voldoende geld beschikbaar is om het beleid naar behoren uit te voeren. Dit kan volgens Pressman en Wildavsky een belangrijke reden zijn voor het mislukken van beleid. Maar ook kan het zijn dat de budgettaire procedures zo in elkaar zitten dat er te weinig speelruimte is, te weinig flexibiliteit, om de financiën in te zetten waar zij naar een bepaald beleidsprogramma het meest effectief kunnen zijn. Regels rond aanbesteding en controle kunnen, hoewel noodzakelijk en voor de juiste redenen opgesteld, hierin belemmerend werken.

### *Duidelijkheid van de afspraken*

Een factor die in de casus van Pressman en Wildavsky een grote rol speelt, is dat de afspraken niet duidelijk genoeg zijn<sup>11</sup>. Het kan zijn dat er te vage afspraken worden gemaakt of verantwoordelijkheden worden aangegaan, waardoor de 'opdrachtgever' een bepaald iets in gedachten heeft, maar de 'opdrachtnemer' het gevoel heeft de ruimte te hebben dit op een hele andere manier in te vullen. Dit is ook een kwestie van onderhandeling. Als niet goed 'uitonderhandeld' is wat precies de taken en afspraken zijn, kan dit tot grote verwarring achteraf en een heel chaotisch proces leiden. Hoogerwerf heeft het in dit verband over 'informatie'<sup>12</sup>. Hij betoogt dat door storingen in de communicatiestructuren vaak bij de uitvoerders de informatie ontbreekt die nodig is om hun rol goed uit te kunnen oefenen. Dit is het geval als uitvoerders niet goed genoeg weten wat van hen verlangd wordt of als leidinggevenden niet weten met welke problemen de uitvoerders in hun taak te maken hebben.

### *Eenvoudige 'causale ketens'*

Beleid impliceert een beleidstheorie, of die nu expliciet gemaakt wordt of niet. Het gaat hierbij om een theorie, een serie van hypothesen die bepaalde initiële condities verbinden aan daaruit voorvloeiende consequenties. Als er aan de voorwaarde X wordt voldaan, dan kan Y het resultaat zijn. Dit resulteert in een (door Pressman en Wildavsky genoemde) 'chain of causation', causale keten van condities (oorzaken) en verwachte effecten (gevolgen) die vaak op elkaar volgen om uiteindelijk uit te komen bij het gewenste resultaat<sup>13</sup>. In de casus die Pressman en Wildavsky zelf onderzocht hebben gaat het grofweg om het volgende schema:

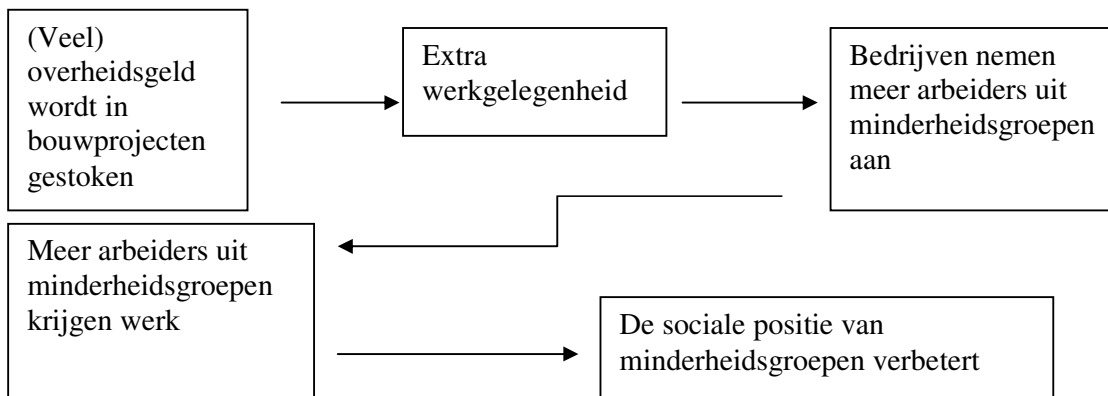
---

<sup>10</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. xx

<sup>11</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. xx

<sup>12</sup> Hoogerwerf, 1978, p. 133

<sup>13</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. xxiii



Maar elke stap uit deze causale keten bestaat uit complexe verbindingen waarin afhankelijkheid is van meerdere betrokken partijen. Daarom moeten daar goede afspraken mee worden gemaakt. Met het verloop van de tijd en door verandering van de omstandigheden kunnen deze verbindingen onder druk komen te staan. Gestelde doelen en prioriteiten kunnen veranderen en de initiële condities kunnen hun kracht verliezen. Erosie van de causale keten is hierdoor een groot gevaar. Pressman en Wildavsky stellen dat hoe langer de causale keten is en hoe meer wederzijds afhankelijke verbindingen er ontstaan, hoe moeilijker de implementatie wordt<sup>14</sup>. Daarom pleiten zij voor een zo simpel mogelijke keten waarin besluiten moeten worden gemaakt en afhankelijkheid is, als een belangrijke factor voor het succes of falen van de implementatie.

Naast deze bovenstaande factoren zijn er ook een aantal factoren die een verklaring lijken te zijn voor het succes of falen van implementatie. Het gaat hierbij niet zozeer om redenen dat implementatie (achteraf) geslaagd of gefaald genoemd kan worden, maar juist om voorwaarden vooraf, die een basis legden voor de rest van het beleid. Toch zijn ook deze zaken vaak pas achteraf te herkennen. Pressman en Wildavsky benadrukken hierin vooral de volgende zaken:

#### *Realistische doelen/targets*

Het kan zijn dat de afspraken over wat te doen in principe wel helder zijn, maar dat achteraf geconstateerd moet worden dat de verwachtingen over het effect hiervan te hooggespannen waren, of dat de doelen te hoog gesteld waren. Een ander gevaar hierin is dat de doelen helemaal niet gepaard gaan met meetbare targets, waardoor voor niemand duidelijk is wat het einddoel van een bepaalde beleidsmaatregel is<sup>15</sup>.

#### *Kloppende beleidstheorie*

Al eerder is naar voren gekomen dat implementatie van beleid gestoeld wordt op een serie van aannames die we gezamenlijk de beleidstheorie noemen. Op basis van deze theorie worden een aantal verwachte effecten aan bepaalde gekozen

<sup>14</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. xxiv

<sup>15</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. 126

beleidsmaatregelen gekoppeld. Maar het kan ook zijn dat achteraf blijkt dat de beleidstheorie waarvan is uitgegaan niet adequaat was<sup>16</sup>. Dan kan het zo zijn dat de implementatie op zichzelf wel goed is verlopen, maar dat het verwachte effect toch achterwege is gebleven omdat de basis van het hele beleidsproces niet kloppend was.<sup>17</sup> In het voorbeeld van het schema hierboven: als het geld dat gestoken wordt in de nieuwe bouwprojecten helemaal niet zoveel extra werkgelegenheid oplevert als verwacht omdat bedrijven dit op een andere manier weten op te lossen (bijvoorbeeld door automatisering), valt de hele basis van het beleid in duigen. Bij het onderzoek naar implementatie in een bepaalde casus is het daarom van belang om terug te gaan naar de achterliggende beleidstheorie.

## De analytische en de politieke visie

In het volgende gedeelte zullen twee verschillende visies op beleidsprocessen besproken worden, zoals in de inleiding naar voren is gekomen. Deze twee theorieën geven allebei een verklaring voor de manier waarop beleid wordt gemaakt, uitgevoerd en geëvalueerd, maar gaan hierbij uit van een heel ander denkkader: een analytische en een politieke.

In de tabel hieronder worden de belangrijkste verschillen tussen deze twee visies schematisch weergegeven. De bedoeling is dat het tegenover elkaar zetten van deze denkkaders een beter begrip zal opleveren van de onderzochte casus.

### *De twee visies tegenover elkaar*

<i>Thema's</i>	<i>Analytische visie</i>	<i>Politieke visie</i>
<b>A. Essentie van het beleid</b>	Rationele sociale probleemoplossing: doelen en middelen	Object en resultaat van politieke strijd
<b>B. Verloop van beleidsprocessen</b>	Opeenvolgende fasen	Permanente strijd
<b>C. Typering van de beleidsvorming</b>	Programmering: keuze en toepassing instrumenten	Incrementeel proces van onderhandeling en coalitievorming
<b>D. Typering van de beleidsuitvoering</b>	Programmering: keuze en toepassing instrumenten	Voortzetting van de politieke strijd
<b>E. Typering van de beleidsevaluatie</b>	Toegepast onderzoek: doelbereiking	(De)politisering beleidsresultaten
<b>F. Belangrijke theoretici</b>	A. Hoogerwerf	A. Wildavsky, J.W. Kingdon

Bron: Bovens, 2001, p. 85

<sup>16</sup> Pressman en Wildavsky, 1973, p. xxiv

<sup>17</sup> Hoogerwerf, 1978, 131

## Analytische visie

De analytische visie is gebaseerd op een rationeel denkkader waarin informatie zorgvuldig afgewogen wordt en vandaar uit doelbewuste keuzes worden gemaakt. Het gaat hierbij om het oplossen van problemen, doelgerichtheid en weloverwogen handelen<sup>18</sup>. Dit analytisch beleidsdenken beleefde in de jaren zestig en zeventig zijn hoogtepunt, toen de uitbreiding van de overheid om verwetenschappelijking vroeg, om zo de effectiviteit en efficiëntie te verhogen. Deze visie gaat er van uit dat de maatschappij te sturen is als op basis van een rationele afweging van voor- en nadelen van alternatieve beleidsmaatregelen een zo optimaal mogelijke keuze wordt gemaakt. Alle actoren en factoren worden zo zorgvuldig mogelijk afgewogen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het beleidsproces vrij strak in te delen is in een aantal opeenvolgende en gescheiden fasen: de agendavorming, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering (implementatie), de beleidsevaluatie en de terugkoppeling en heroverweging.

Hoogerwerf kwam vanuit deze visie tot een stappenplan voor het ontwerpen van beleid<sup>19</sup>:

1. Analyse van de opdracht
2. Analyse van het beleidsprobleem
3. Analyse van de oorzaken en gevolgen van het probleem (aan de hand van een causaal veldmodel)
4. Formulering van einddoel en bijbehorende evaluatiecriteria
5. Overwegen van beleidsinstrumenten met hun effecten
6. Ontwerpen van de uitvoeringsorganisatie en het uitvoeringsproces
7. Afweging van de kosten en baten
8. Formulering van het definitieve beleidsontwerp

Bij de beleidsuitvoering staat vooral de gedragsbeïnvloeding van doelgroepen van het beleid centraal<sup>20</sup>. Hiertoe bestaan een aantal alternatieve instrumenten en het gaat erom deze instrumenten zo doelmatig en doeltreffend mogelijk uit te voeren.

Wel beseft Hoogerwerf zich dat tijdens de uitvoering van een beleid er grote problemen kunnen voorkomen die de effectiviteit beperken. Heel belangrijk tijdens de uitvoering is volgens hem de manier waarop de doelgroepen van het beleid (de beleidsobjecten) en andere actoren deelnemen aan de uitvoering. Hoogerwerf noemt ook, net als Pressman en Wildavsky, een aantal factoren die een verklaring kunnen zijn voor een falende beleidsuitvoering. Hij verdeelt deze als factoren die te maken hebben met beleidsinhoud, informatie, steun of de verdeling van bestuurlijke goederen (bestuurlijke organisatie)<sup>21</sup>. Kenmerkend, echter, voor de analytische visie waar Hoogerwerf een vertegenwoordiger van is, is om deze factoren te zien als zaken die zoveel mogelijk van tevoren geïdentificeerd en vervolgens ingecalculeerd dienen te worden. Het is hierbij belangrijk dat beleidsmakers hier van tevoren rekening mee houden en dat beleidsuitvoerders deze beperkende factoren zoveel mogelijk minimaliseren volgens het vooropgezette plan. De visie hierachter is dat hoe meer men weet, hoe meer men het beleidsproces

---

<sup>18</sup> Bovens, 2001, p. 85

<sup>19</sup> Bovens, 2001, p. 91

<sup>20</sup> Bovens, 2001, p. 93

<sup>21</sup> Hoogerwerf, 1973, p. 132

naar zijn hand kan zetten: *“Door middel van zowel theorievorming als empirisch onderzoek wordt getracht meer systematisch inzicht te verwerven in het complexe geheel van factoren dat op een of andere manier van invloed is op de uitvoering van beleid. Aldus hoopt men meer effectief bij te kunnen dragen tot de oplossing van uitvoeringsproblemen of beter nog, het voorkomen ervan.”*<sup>22</sup>

## **Politieke visie**

De politieke visie is erg anders dan de analytische in dat zij uitgaat van een politiek geladen krachtenveld waarin tegenstellingen tussen verschillende groepen tot uitdrukking komen en beleid meer een gevolg is van onderhandeling en politieke strijd dan van rationele afwegingen<sup>23</sup>. In de politieke visie is er daarom ook geen scherpe scheiding tussen de verschillende beleidsfasen, maar gaat de strijd door de verschillende fasen heen en komt de feitelijke loop van het beleidsproces vaak niet overeen met de logische volgorde van een stapsgewijze beleidsontwikkeling. Ook tijdens de beleidsuitvoering loopt de strijd in deze visie gewoon door en zullen beleidsuitvoerders en andere actoren proberen om hun eigen draai aan het beleidsproces te geven.<sup>24</sup> Daarom kan beleid ook zomaar ineens worden stopgezet of veranderd. Keuzes worden gemaakt op basis van draagvlak en de analyse van het politieke krachtenveld rond een bepaald onderwerp. Hierbij is het niet eens zo dat uitgegaan wordt van het beleidsprobleem (en helemaal geen rationele analyse daarvan), maar soms worden bij de gewenste ‘oplossingen’ een beleidsprobleem gezocht. Dit gegeven is natuurlijk het meest duidelijk tijdens de vorming van beleid, maar heeft natuurlijk ook zijn doorwerking tijdens de implementatiefase. Zoals gezegd, de strijd gaat gewoon en verwacht kan worden dat elke nieuwe stap in de implementatie het gevolg is van politieke strijd en van oplossingen en problemen die samenkomen.

Dit proces wordt op een goede manier weergegeven door het stromenmodel van Kingdon.<sup>25</sup> Deze Amerikaanse bestuurskundige heeft op basis van het ‘garbage can’-model van Cohen, March en Olsen eind jaren zeventig een alternatief model voor beleidsvorming ontwikkeld. Hierin worden organisaties gezien als ‘een verzameling van keuzemomenten op zoek naar problemen, strijdpunten en gevoelens op zoek naar beslissingen en situaties waarin zij tot uitdrukking kunnen worden gebracht’. Mensen functioneren binnen een complex politiek systeem waarin elke keer nieuwe zaken de aandacht krijgen en er een continue onderhandeling tussen partijen plaats vindt. Hij gebruikt hier de term ‘georganiseerde anarchie’ voor. Binnen deze omgeving is sprake van drie min of meer gescheiden stromen (zie de figuur). Ten eerste is er de problemenstroom, beleidsproblemen binnen de maatschappij die de aandacht vragen en die ook naar voren worden gebracht door ‘entrepreneurs’, pleitbezorgers die tussen de verschillende stromen door bewegen. Ten tweede brengen deze pleitbezorgers ook beleidsalternatieven naar voren: de oplossingenstroom. Deze stroom kan totaal losgekoppeld zijn van de beleidsproblemen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat bepaalde pleitbezorgers een bepaald beleidsmaatregel verdedigen en op zoek gaan naar een probleem waar de maatregel een oplossing voor kan zijn. Ten slotte is er ook

---

<sup>22</sup> Hoogerwerf, 1973, p. 137

<sup>23</sup> Bovens, 2001, p. 86

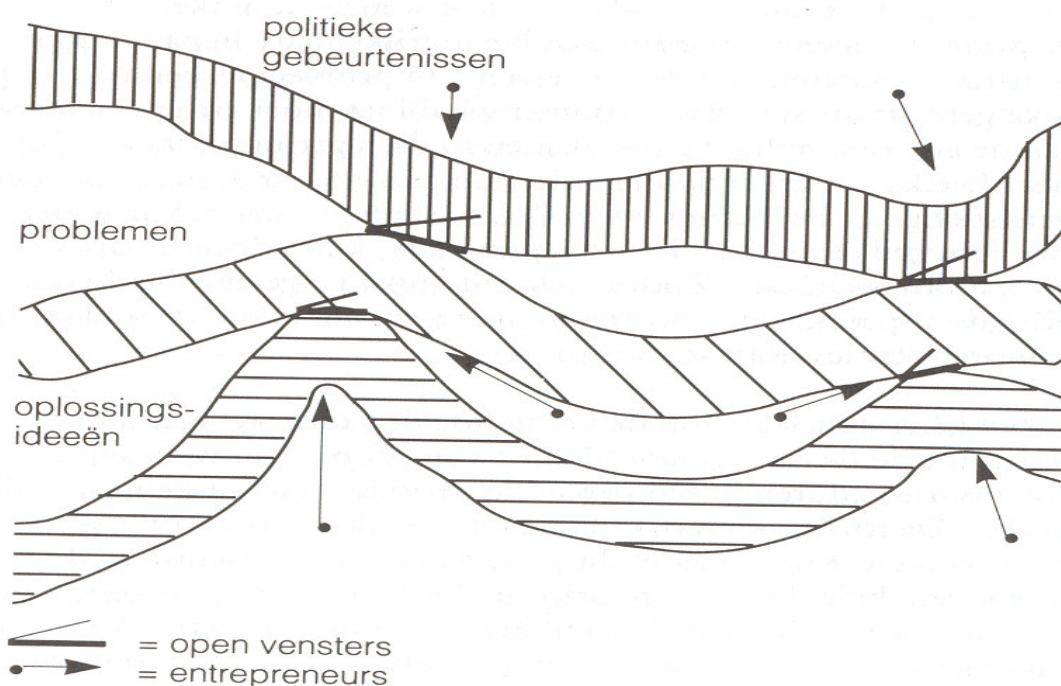
<sup>24</sup> Bovens, 2001, p. 94

<sup>25</sup> Bovens, 2001, p. 144

de politiek-bestuurlijke stroom van politieke beslissers en gebeurtenissen die los van de problemen en de oplossingen bewegen.

Beleid ontstaat volgens Kingdon op het moment dat deze drie stromen bij elkaar komen. Hij spreekt dan van een 'window of opportunity'<sup>26</sup>. Dit is het moment dat entrepreneurs erin slagen op het juiste politieke moment, als de tijd rijp is (politiek-bestuurlijke stroom), beleidsproblemen (problemenstroom) te koppelen aan beleidsalternatieven (oplossingenstroom).

*Onderstaand figuur geeft een beeld van het stromenmodel*



### Hoe nu verder?

Het is bekend dat er verschillende visies bestaan op het beleidsproces en dat ook voor de fase waarin beleid geïmplementeerd dient te worden rekening gehouden moet worden met meer dan van tevoren in te plannen factoren. Maar meestal worden deze modellen vooral gebruikt voor de beleidsontwerpfase en wordt de implementatie voor lief aangenomen. Maar als onderzocht wordt welke factoren het succes van implementatie kunnen verklaren, heeft dit alles te maken met de bril die hierbij opgezet wordt, welke visie men hanteert. De 'doorslaggevende' succesfactoren zeggen iets over welke van de twee visies meer aansluit bij de werkelijkheid. Met andere woorden: de vraag rijst nu welke van de bovenstaande theorieën het meest bruikbaar is als model voor de implementatie van beleid. Wat kunnen we daarvan leren over 'het geheim' van implementatie?

<sup>26</sup> Bovens, 2001, p. 147

### **3. Van theorie naar de praktijk: een casusonderzoek**

Om goed te kunnen onderzoeken welke van de bovenstaande theorieën het meest bruikbaar is als model voor de implementatie van beleid is het belangrijk een specifieke casus te onderzoeken waarin dit tot uitdrukking komt. Omdat overal beleid wordt geïmplementeerd, zijn de mogelijke casussen legio, maar voor dit onderzoek is gekozen voor de complexe beleidscontext van de Europese Unie, en met name het communicatiebeleid van de Europese Commissie.

De geselecteerde casus gaat, zoals in het inleidende hoofdstuk naar voren kwam, over de implementatie van het 'Actie Plan ter verbetering van de communicatie van Europa door de Commissie' (voortaan: Actie Plan) en er is voor gekozen om in te zoomen op het gedeelte van dat beleidsplan dat betrekking heeft op de Woordvoerdersdienst van de Europese Commissie. Deze casus is er één waarbij de voorwaarden tot mislukken ruimschoots aanwezig waren, maar waarbij toch grote tevredenheid is over de uitvoering van het plan. Dat gegeven is wat deze casus interessant maakt.

In dit hoofdstuk zal deze keuze gemotiveerd worden en zal gekomen worden tot een specifieke onderzoeksvraag die betrekking heeft op deze casus. Allereerst zal beredeneerd worden dat het communicatiebeleid voor de Europese Unie een belangrijk vraagstuk is. Ook zal beargumenteerd worden dat de media hierin een belangrijke rol spelen en dat het daardoor een logische keus is om de aandacht te richten op de Woordvoerdersdienst. Vervolgens zal kort de context van het nieuwe communicatiebeleid van de Commissie geschetst worden, waar het Actie Plan een onderdeel van is, zodat de achtergrond hiervan beter te begrijpen is. Ten slotte zal de casus zelf, namelijk het Actie Plan, aan bod komen.

#### **Keuze voor en achtergrond van de casus: het belang van communicatie binnen de Europese context**

Steeds meer lijkt er een afstand te bestaan tussen de Europese politiek, de Europese Unie, en de bevolking die zij dient te vertegenwoordigen. Veel mensen in Europa hebben nog nauwelijks kennis van wat er in Brussel gebeurt en zien dit niet als van belang zijnde voor hun dagelijks leven. Tientallen jaren is gebouwd aan de Europese instituties, maar in al die jaren lijkt het alsof de EU steeds verder van de burger af is komen te staan. Dit werd het pijnlijkst duidelijk in het Franse 'Non' en het Nederlandse 'Nee' tijdens de referenda over de Europese Grondwet in 2005. Deze uitslagen waren voor de Europese instituties reden tot een tijd van reflectie. Tegelijkertijd werd communicatie ingezet als antwoord op deze kloof met de burger. Er werd besloten dat, om dichterbij de burgers te kunnen komen, er niet alleen informatie over de EU gegeven moest worden, maar dat de EU ook meer met die burger in dialoog moest proberen te treden.

Maar waarom de keuze om de Woordvoerdersdienst te onderzoeken? Omdat deze dienst bij uitstek de dienst is die binnen de Commissie invloed heeft op de berichtgeving over de EU via de grote media en daarom als een zeer belangrijk onderdeel beschouwd kan worden, waarop gelet moet worden bij de implementatie van beleid. Dit belang van de media wordt geïllustreerd door middel van het onderstaande voorbeeld.



### *Crisis door een slechte omgang met de media*

*Op 15 maart 1999 trad de Europese Commissie onder leiding van Jacques Santer af wegens beschuldigingen van fraude, mismanagement en nepotisme. De publicatie van een onafhankelijk rapport, waarin meerdere personen werden bekritiseerd, was directe aanleiding voor deze stap, maar de zaak had zich al sinds lange tijd opgestapeld. De eerste beschuldigingen gingen terug tot 1994 toen er hulpfondsen aan Afrika en het voormalige Joegoslavië verdwenen. Sinds die tijd ontstond er onder journalisten steeds meer interesse naar het verhaal en begonnen ook steeds meer beschuldigingen van corruptie de kop op te steken waardoor de druk op de Commissie steeds hoger werd, wat uiteindelijk tot haar val leidde.*

*Hoe kon dit alles zo lang doorgaan en zich zo opeenstapelen? Dit had vooral te maken met de slechte manier waarop de Commissie in haar communicatie omging met de beschuldigingen en geruchten. In plaats van voor eens en altijd korte metten te maken met alle vragen, probeerde de Commissie deze juist te ontwijken of te negeren. Ook probeerde ze de geruchten de kop in te drukken door enkele journalisten te bedreigen met juridische stappen. Maar deze aanpak werkte averechts. De aandacht vanuit de media werd alleen maar groter.*

*Volgens velen was de grootste fout van de Commissie tijdens de corruptiezaak de aanpak van de media. Reijo Kempinnen, woordvoerder onder de Commissie-Prodi, zei erover: "During the fall of the Santer Commission, in my view, people, including those in the press service, were very much in denial. When the crisis came they thought they would survive it by simply denying everything and disclosing as little information as possible" (interview, 18 maart 2004)<sup>27</sup>*

Wat deze zaak onder andere aan het licht bracht, was dat de organisatie van de Europese Commissie niet in staat was om te gaan met de steeds machtiger wordende en ook steeds kritischer wordende media. Er was sprake van slechte coördinatie, interne verdeeldheid en onduidelijke verantwoordingsrelaties waardoor personen uit verschillende delen van de organisatie elkaar tegenspraken. Ook was er niet voldoende geïnvesteerd in goed, gespecialiseerd personeel en er heerste een cultuur in de organisatie die zich niet heel veel aantrok van het gedrag van de media. De volgende EC, de Commissie-Prodi, stelde dit ook vast en nam zich voor radicale wijzigingen aan te brengen in de manier waarop zij de media benaderden: geen reactieve houding, maar een positieve, pro-actieve opstelling om daarmee het 'initiatief terug te nemen'.

Uit bovenstaand voorbeeld<sup>27</sup> blijkt hoe belangrijk het is dat publieke organisaties op een goede manier omgaan met de media. Dit geldt niet alleen voor (publieke) organisaties in Nederland, maar ook voor Europese organisaties. Met de toenemende informatisering en mediatisering van de samenleving hebben de media steeds meer macht gekregen en kunnen zij de publieke opinie, veel meer dan enkele tientallen jaren geleden, bepalen. Dit geldt niet alleen in het geval van 'incidentele kwesties' zoals in de casus hierboven, maar ook, en nog veel belangrijker, als het gaat om het imago van de Europese Unie. Met het Nederlandse en Franse 'nee' tegen de Europese Grondwet en de discussie die daaruit is ontstaan, is het eens te meer duidelijk geworden hoe groot de kloof is tussen burgers

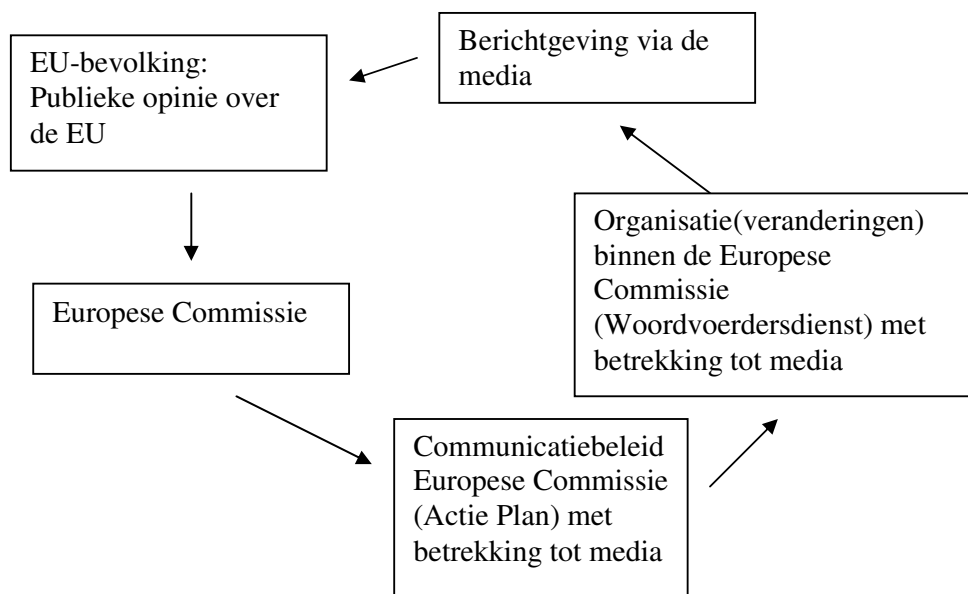
<sup>27</sup> Anderson en Price, 2008, p. 36

en het Europese overheidsniveau en hoe belangrijk het daarom is dat de Europese instituties op een goede manier communiceren wat de EU is en wat deze kan betekenen voor de lidstaten en haar bevolking.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat Europese burgers bij uitstek kiezen voor de massamedia als het gaat om het verkrijgen van informatie rondom de EU en Europese kwesties.<sup>28</sup> Slechts een klein gedeelte van de input die mensen normaal krijgen komt vanuit de informatie die direct door EU-organisaties wordt verstrekt. Ook is duidelijk dat de manier waarop deze media de informatie overbrengen erg bepalend is voor de beeldvorming die rond Europese kwesties ontstaat<sup>29</sup>. Er is dus een causaal verband te noemen tussen het gedrag van de media en de beeldvorming van de Europese burger en daarmee het imago van de Europese Unie.

Omgekeerd zou gesteld kunnen worden dat als de (massa)media zoveel invloed hebben op de beeldvorming rond Europa, het te verwachten is dat EU-organisaties zoals de Europese Commissie zich actief hierop aanpassen. Dat wil zeggen: dat ze actief zullen proberen zich zo te organiseren dat zij op de meest effectieve manier een heldere boodschap kunnen communiceren richting de media. Daarom valt te verwachten dat binnen de Woordvoerdersdienst er naar aanleiding van het Actie Plan zaken zijn veranderd om het contact met de media te versterken.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De burgers van de EU hebben een bepaalde opinie als het gaat om Europese aangelegenheden. De Europese Commissie (EC / Commissie) pikt deze opinie op en vindt deze belangrijk. Ook gaat zij ervan uit dat de media een belangrijke invloed op deze opinie hebben. Daarom stelt zij een communicatiebeleid in werking waarin beschreven wordt hoe zij als organisatie zal communiceren via de media naar de burger

<sup>28</sup> Maier en Rittberger, 2008, p. 259

<sup>29</sup> Vliegthart, 2008, p. 433

toe (in dit geval in het Actie Plan). Dit heeft een aantal organisatieveranderingen tot gevolg binnen de EC zelf die betrekking hebben op het contact met de media. Ten slotte is de redenering dat die organisatorische veranderingen invloed hebben op de manier waarop er gecommuniceerd wordt met de media en zodoende de berichtgeving die de media weer doorspeelt naar de bevolking van de EU.

### **Keuze voor en achtergrond van de casus: het nieuwe communicatiebeleid**

Momenteel is de Zweedse Margot Wallström Vice-President voor de Europese Commissie en Commissaris voor Institutionele Betrekkingen en Communicatiestrategie en als zodanig is zij verantwoordelijk voor het verwoorden van de boodschap van de EC naar buiten toe. Vanuit de Commissie is zij politiek verantwoordelijk voor het Directoraat-Generaal Communicatie (DG COMM). De belangrijkste taken van het DG COMM zijn:

1. De media en de burgers informeren over de activiteiten van de Commissie en het communiceren van de doelen van haar beleid en acties.
2. Het informeren van de Commissie over de ontwikkeling van de publieke opinie binnen de lidstaten.

Zij en het Directoraat-Generaal Communicatie zijn ook verantwoordelijk voor de beeldvorming rond de EC. Zij realiseren zich dat een goed ontworpen en goed gefinancierd communicatiebeleid essentieel is voor veel EU-beleidsterreinen: 'Een dergelijk beleid dient dicht bij de burgers te staan en tegelijkertijd een reikwijdte te hebben die over de huidige grenzen van de Unie heen ook de landen die lid willen worden en de rest van de wereld bestrijkt'.<sup>30</sup>

Daarom heeft de Commissie een nieuwe benadering van communicatie gekozen die gebaseerd is op drie belangrijke principes:

- luisteren naar burgers: communicatie moet geen éénrichtingsverkeer zijn, maar een dialoog. Geen informatie, maar communicatie. In een democratisch Europa is het belangrijk dat de opinie van de Europese bevolking gehoord wordt en dat daarop met Europees beleid gereageerd wordt. Er moeten daarom mogelijkheden zijn voor de bevolking om haar mening te uiten zodat de Commissie deze kan begrijpen en meenemen.
- Communiceren wat de effecten zijn van beleid op het dagelijks leven: EU beleid moet niet alleen medegedeeld worden, er moet ook duidelijk gemaakt worden wat de visie daarachter is en wat de impact daarvan zal zijn op het dagelijks leven, zodat burgers in staat zijn om het beleid te begrijpen en zich eigen te maken.
- 'Going local', dus plaatselijk burgers opzoeken: het doel hiervan is om daadwerkelijk aansluiting te vinden met het lokale publiek. De communicatie vanuit de Europese Commissie moet zo georganiseerd zijn dat het aansluit bij de demografische, culturele en nationale situaties en op de manieren gebracht wordt die burgers het liefst hebben. Ook taal is hierbij van essentieel belang.<sup>31</sup>

In deze nieuwe benadering (dus vanuit de gedachte van luisteren naar de burger, communiceren en aan het lokale niveau aangepaste actie) heeft de huidige Commissie drie belangrijke initiatieven goedgekeurd. De belangrijkste daarvan is het Actie Plan

<sup>30</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2007, p. 3

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/wallstrom/communicating/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/communicating/policy/index_en.htm)

(‘Action Plan to improve communicating Europe by the Commission’), wat met vijftig concrete actiepunten de aanzet was tot ingrijpende hervormingen van het gebruik van de voor communicatie beschikbare middelen van de Commissie. Op dit Actie Plan zal later nog uitgebreider worden ingegaan.

Het tweede grote initiatief was het Plan D, voor Dialoog, Debat en Democratie, dat een kader voor de lange termijn creëert waardoor de dialoog met de burgers verder voortgezet kan worden. Het derde initiatief betreft het ‘Witboek over een Europees Communicatiebeleid’, waarin de Commissie actief luistert en pleit voor communicatie in beide richtingen: met actieve burgerdeelname en een verschuiving van het zwaartepunt van Brussel naar de lokale benadering.<sup>32</sup>

In het licht van deze informatie is de specifieke keuze voor een onderzoek naar de implementatie van het Actie Plan ook beter te begrijpen. Ten eerste is dit document het eerste waarin de nieuwe uitgangspunten voor het communicatiebeleid naar voren komen. Hierdoor stond dit stuk, hoewel gebruikmakend van al eerder ontstane ideeën, aan het begin van het nieuwe beleid en heeft het in praktische zin de fundamenten gelegd voor alle verdere uitwerkingen daarvan. Ten tweede was dit document intern gericht, dus gericht op de organisatieveranderingen die eerder ter sprake zijn gekomen. Praktisch gezien was dit ook een goede keuze omdat de actiepunten van het Actie Plan zelf concreet zijn (en daarom duidelijk zichtbaar, hoewel ze bij nadere bestudering om een vager probleem gaan) en omdat de implementatie hiervan zich op één plek, namelijk binnen de Commissie zelf, afspeelt. Dit is gemakkelijker te onderzoeken.

### **De casus: het Actie Plan ter verbetering van de communicatie van Europa door de Commissie**

Nadat Margot Wallström Commissaris werd, ontstond er discussie over wat haar taak zou zijn en waar zij het beste zou kunnen beginnen. Besloten werd om niet direct, zoals gebruikelijk, een ‘Witboek’ uit te brengen om het nieuwe beleid te onderzoeken en te ontwikkelen (dit is later wel gebeurd), maar om snel te beginnen met grote stappen om ‘het eigen huis op orde te brengen’. Dit, zodat er in afwachting van het nieuwe beleid belangrijke acties konden worden genomen om de organisatie van DG COMM en de rest van de Commissie toe te rusten voor een betere communicatiepositie en zodat de organisatiecultuur meer gericht op communicatie zou zijn.

Op 20 juli 2005 is door de Commissie het Actie Plan gelanceerd met een gedetailleerde lijst van specifieke maatregelen die de Commissie wil nemen om haar communicatie naar de burger toe te verbeteren. Het gaat hierbij om zo’n vijftig acties op verschillende niveaus van de hele organisatie, waarbij sommige al op korte termijn zijn ingezet en andere over een langere termijn verspreid worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het creëren van meer toegangspunten voor de burger, betere interne coördinatie en planning en het werken aan taal en presentatie.<sup>33</sup> Dit stuk werd het eerste officiële document waarin het vernieuwde communicatiebeleid werd neergezet en die de toon moest zetten voor een cultuur van communicatie binnen de Commissie. Hoewel, zoals later duidelijk zal worden, de genoemde punten in het Actie Plan ieder al een lange

---

<sup>32</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2007, p. 4

<sup>33</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2006, p. 2

voorgeschiedenis hadden, was dit wel het eerste document waarin deze bij elkaar gezet werden en in het nieuwe communicatiebeleid werden gestructureerd.

In dit stuk worden op zeven hoofdterreinen belangrijke veranderingen voorgesteld. Het gaat hierbij om:

1. Politieke commitment en ownership
2. De DG's en diensten van de Commissie
3. Een nieuwe rol voor het DG Communicatie
4. De Woordvoerdersdienst
5. Going local: de Vertegenwoordigingen
6. Een beter gebruik van beschikbare 'tools'
7. Het aanpassen van de middelen aan de doelstellingen<sup>34</sup>

In een voorafgaand gedeelte is de keuze voor de Woordvoerdersdienst al beredeneerd. In het Actie Plan is hoofdstuk 4 redelijk beknopt en de opstellers van het document gaven hieraan niet de nadruk. Toch is het hoofdstuk over de Woordvoerdersdienst van groot belang, omdat de woordvoerders van de Commissie direct contact hebben met de media en verantwoordelijk zijn voor een goede communicatie naar hen toe. Daarnaast hebben zij een belangrijke rol in het vormen van de politieke boodschap van de Commissie.

Deze Woordvoerdersdienst staat onder politieke verantwoordelijkheid van de Voorzitter van de EC en is een sleutelonderdeel van de DG COMM.<sup>35</sup>

De Woordvoerdersdienst is verantwoordelijk voor het communiceren van de politieke prioriteiten van de Commissie naar de media toe en voor het zetten van de nieuwsagenda voor de EU-correspondenten in Brussel en verder. Zij beantwoorden vragen vanuit de media en rapporteren over de het beleid van de Commissie. Ook geven zij een weerwoord op valse beweringen die vanuit de media gedaan worden<sup>36</sup>.

In het Actie Plan zijn voor de Woordvoerdersdienst met name de volgende acties belangrijk (Acties 18 tot en met 20):

- Een uitgebreide revisie van persberichten, waarbij de kwaliteitscontrole verscherpt wordt om de kwaliteit van de persberichten te verbeteren en de kwantiteit te verlagen.
- De Woordvoerdersdienst presenteert het nieuws van de Commissie aan de hand van een korte- en middellange termijn 'nieuwsagenda' om audiovisuele media de kans te geven om op nieuwswaardige verhalen vanuit de Commissie te anticiperen.
- Een nauwere samenwerking met de Woordvoerdersdienst en andere diensten om de nieuwsagenda van de Commissie te plannen, zodat media-aspecten meegenomen kunnen worden als de timing van politieke initiatieven wordt besloten.
- Individuele woordvoerders zullen bijdragen aan de definitie van de politieke boodschap en mediastrategie van alle communicatieplannen (vanuit diverse diensten).

---

<sup>34</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005, p. 1

<sup>35</sup> Zie de bijlage voor een organigram, waarin duidelijk wordt hoe deze twee diensten zich tot elkaar verhouden.

<sup>36</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005, p. 9

- Een efficiëntere en beter gecoördineerde functie om weerwoord te geven aan valse geruchten wordt gecreëerd. Deze moet actief worden gecoördineerd tussen woordvoerders, vertegenwoordigingen en verschillende DG's om zorg te dragen voor een vroegtijdige en consistente reactie.

We hebben gespecificeerd dat het van belang is te onderzoeken hoe het communicatiebeleid van de Europese Commissie (dat een antwoord diende te zijn op een ogenschijnlijk onmogelijk en zeer vaag probleemstuk, namelijk de kloof met de Europese bevolking) geïmplementeerd is. Ook is aangetoond dat het Actie Plan een essentieel basisstuk was in dit communicatiebeleid. Verder is gespecificeerd dat de Woordvoerdersdienst een belangrijke rol speelt in de communicatie met de burger en dat daarom het gedeelte uit het Actie Plan dat hier op betrekking heeft van belang kan worden geacht. Zo kunnen we komen tot een vernauwde onderzoeksvraag:

*Welke factoren kunnen het succes verklaren van de implementatie van het Actie Plan ter verbetering van de communicatie van Europa door de Commissie, specifiek de punten die betrekking hebben op de Woordvoerdersdienst?*

In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de gekozen aanpak van het onderzoek. Vervolgens komen de resultaten door middel van een reconstructie naar voren en worden deze geanalyseerd en worden de twee visies op het beleidsproces uit het vorige hoofdstuk hier overheen gelegd.

## 4. De onderzoeksanpak

In het onderstaande gedeelte zal ingegaan op de gekozen methoden van onderzoek. Allereerst zal besproken worden hoe de belangrijkste elementen waar onderzoek naar is gedaan meetbaar gemaakt kunnen worden. Daarna zal beschreven worden hoe vervolgens het onderzoek is uitgevoerd en op welke manier met de resultaten zijn omgegaan.

### De begrippen meetbaar maken

Om een antwoord te formuleren op de (bredere) hoofdvraag, is gekozen voor een (specifieker) onderzoeksvraag:

*Welke factoren kunnen het succes verklaren van de implementatie van het Actie Plan ter verbetering van de communicatie van Europa door de Commissie, specifiek de punten die betrekking hebben op de Woordvoerdersdienst?*

In het theoretische hoofdstuk worden een aantal definities voor implementatie gegeven, die aangeven dat met implementatie de uitvoering of toepassing van middelen bedoeld wordt om een bepaald doel te bereiken. Voor dit onderzoek wordt dus onder implementatie de uitvoering van de concrete actiepunten uit het Actie Plan verstaan. Per actie staat aangegeven wat er moet gebeuren en met welk doel. Het gaat hierbij dus om concrete actie die er geweest is binnen DG COMM of specifieker binnen de Woordvoerdersdienst, waardoor deze actie is uitgevoerd. We beseffen ons hierbij wel dat het vaak gaat om een proces, waarin niet een heel duidelijk eindpunt aan te wijzen is (soms lijkt dit wel het geval te zijn, bijvoorbeeld bij het bouwen van een website. Aan de andere kant, wordt deze elke keer weer bijgebouwd: in hoeverre is de site dan 'af?'). Het gaat dus niet alleen om een 'ja/nee-vraag': is 'het' gebeurd? Indicatoren voor een succesvolle implementatie kunnen daarom in het onderzoek zijn dat uitvoerders van het beleid (beleidsmedewerkers en woordvoerders) aangeven welke acties er zijn geweest (er zijn vergaderingen belegd, documenten opgesteld, discussies geweest, websites gebouwd, mensen overgeplaatst, afdelingen gereorganiseerd, onderzoeken gedaan enzovoort) en dat ze aangeven tevreden te zijn over de stand van zaken vergeleken met een aantal jaren terug. Er wordt dus een breed perspectief gehanteerd op 'succes', één die meer gebaseerd is op de daadwerkelijke verandering, het effect dat is teweeggebracht, dan op de vraag of het gekozen middel wel of niet is toegepast. Als, dus, er voor gekozen is de uit te voeren actie te veranderen (aan te passen aan een veranderde situatie), zou dit nog steeds als succesvolle implementatie gezien kunnen worden, omdat adaptatie onderdeel is van het implementatieproces. Ook als er aangegeven wordt dat er weinig weerstand is geweest, of dat mogelijke belemmeringen voor de uitvoering gemakkelijk zijn overkomen, is dit een indicator voor een succesvolle implementatie. Ten slotte is het natuurlijk interessant of de Commissie zelf de punten uit het Actie Plan als 'afgevinkt' beschouwt.

Naast de begrippen 'implementatie' en 'succes' uit de onderzoeksvraag die hierboven beschreven zijn, moet het begrip 'factoren' meetbaar gemaakt worden. Het is natuurlijk niet haalbaar om alle mogelijke factoren in het onderzoek mee te nemen. Om inzichtelijk te kunnen maken welke factoren invloed hebben op het implementatiebeleid is ervoor

gekozen de analyse te beperken tot de zes factoren die in het theoretisch kader besproken zijn en die we hier nog even kort doornemen:

1. Politiek draagvlak  
Interessant hierbij is wat de politieke situatie was rond de ontwikkeling van het Actie Plan, hoe er op verschillende niveaus binnen de organisatie op gereageerd is, en of er voldoende steun aan gegeven is. Was er een sfeer van tevredenheid? Was er duidelijk verzet op bepaalde punten, hoe hevig was dit en hoe is daarmee omgegaan?
2. Budget  
Was er voldoende geld beschikbaar voor het uitvoeren van de actiepunten? Heeft dit nog tot conflicten geleid?
3. Duidelijkheid van de afspraken  
Was duidelijk wat er diende te gebeuren? Zijn er bepaalde acties geweest die door onduidelijkheid niet (juist) zijn uitgevoerd? Werd er veel vrijheid aan de uitvoerders gegeven om concrete keuzes te maken over hoe de acties uit te voeren?
4. Eenvoudige causale ketens  
Was de besluitvorming rond het Actie Plan afhankelijk van veel verschillende partijen? Waren veel verschillende partijen betrokken bij de uitvoering? (of was er maar één partij die alles uiteindelijk moest uitvoeren?)
5. Realistische doelen/targets  
Zijn er van tevoren expliciet targets gesteld? Hoe concreet waren die? Zijn er actiepunten niet (voldoende) uitgevoerd omdat de doelen te hoog gesteld waren? Hoe groot was het verschil tussen de verwachtingen rond de punten van het Actie Plan en de werkelijkheid achteraf?
6. Kloppende beleidstheorie  
Aanwijzingen voor problemen door een niet-kloppende beleidstheorie kunnen zijn als actiepunten onuitvoerbaar blijken te zijn, als actiepunten wel uitgevoerd worden, maar er een totaal onverwacht effect van uit gaat, of als uitvoerders al heel snel een actiepunt loslaten en overgaan op iets anders om het betreffende probleem op te lossen.

## **Aanpak**

Om de casus van de implementatie van het Actie Plan te kunnen onderzoeken, is er voor gekozen een kwalitatief onderzoek uit te voeren door middel van half-open interviews met de belangrijkste personen binnen de Europese Commissie die in het verleden of het heden te maken hebben (gehad) met de ontwikkeling of uitvoering van het Actie Plan. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek omdat:

- a) De groep van medewerkers die te maken hebben (gehad) met het Actie Plan en hier dus iets over kunnen vertellen erg klein is. Hier waren maar een aantal (beleids)medewerkers van.
- b) Een dergelijk onderzoek de ruimte biedt om door te vragen en zo achter bepaalde details van het hoe en wat rond het Actie Plan te komen die wellicht erg belangrijk kunnen zijn.
- c) Er met een dergelijk onderzoek ruimte is voor de respondenten om bepaalde nadrukken en prioriteiten te leggen in het verhaal wat zij vertellen, zodat



nuances in de gegevens duidelijker worden en er een verhaal ontstaat wat zo veel mogelijk met de werkelijkheid overeen komt.

Er is gekozen voor half-open interviews, dit wil grofweg zeggen dat er van tevoren geen vaste vragenlijst was, maar wel een aantal onderwerpen en vragen waren die aan bod zouden moeten komen tijdens de gesprekken. Dit gaf tijdens de gesprekken ruimte voor de respondent om eigen specificeringen aan te geven en zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid te blijven (en niet een van tevoren door de onderzoeker opgesteld idee) en gaf ruimte om door te vragen op de punten die belangrijk waren. Hierbij is geprobeerd om niet te veel expliciet naar de hierboven besproken mogelijke 'factoren' te vragen, dit zou te sturend zijn, maar hier op door te vragen als dit passend was binnen het gesprek en de functie van de respondent. Zo is door een open houding geprobeerd zo veel mogelijk van het werkelijke verhaal naar boven te laten komen, zonder daar direct een 'model' overheen te willen leggen.

Wel is gewerkt met een lijst van 'mogelijke interviewvragen' (zie de bijlage) die erg globaal doorlopen zijn. Deze vragen waren, om nog enige structuur in het gesprek te behouden, gerangschikt naar zaken die te maken hadden met:

- a) De ontwikkeling en het doel van het Actie Plan
- b) Het implementatieproces
- c) De resultaten/de huidige situatie

Uiteraard zijn ter voorbereiding op deze gesprekken de belangrijkste beleidsdocumenten van de Europese Commissie bestudeerd op het gebied van het communicatiebeleid, waaronder het 'Action Plan to improve communicating Europe by the Commission'<sup>37</sup> zelf, het vrij recente 'Communicating in Partnership'<sup>38</sup> en het 'White Paper on European communication policy'<sup>39</sup>.

Uiteindelijk is in Brussel face-to-face gesproken met 9 medewerkers van de Europese Commissie, waarvan 3 woordvoerders, 2 leden en 1 ex-lid van het kabinet van Margot Wallström en 3 andere (beleids)medewerkers van DG COMM die verantwoordelijkheden hadden (gehad) die grensden aan het Actie Plan. Zo is gesproken met een groot deel van de belangrijkste mensen die te maken hadden (gehad) met het gebeuren rond het Actie Plan. Een overzicht van de respondenten is in de bijlage te vinden.

De gevoerde gesprekken zijn opgenomen en daarvan zijn letterlijke transcripties gemaakt. Vervolgens zijn deze transcripties gecodeerd waarbij gelet is op steeds terugkerende thema's binnen de interviews. Ook is er gebruik gemaakt van het schrijven van een groot aantal verschillende scenario's (korte verhaalschetsen van het gebeurde) om overzicht te krijgen over de data en een keuze te maken uit de belangrijkste gegevens. Zo is uit deze informatie een reconstructie gebouwd, waarin samengebracht is welke dingen zich hebben afgespeeld rond de ontwikkeling en implementatie van het Actie Plan. De reconstructie is ten slotte geanalyseerd aan de hand van de hiervoor beschreven 'factoren'.

Deze reconstructie en de analyse zijn in de volgende hoofdstukken te vinden.

---

<sup>37</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005

<sup>38</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2007

<sup>39</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2006

## 5. Reconstructie

In dit gedeelte wordt gereconstrueerd met welk doel en op welke wijze het Actie Plan is ontwikkeld en hoe in de praktijk met de implementatie hiervan is omgegaan. Om dit nader te illustreren is specifiek ingegaan op de casus van de Woordvoerdersdienst. Er zal uitgebreid uiteengezet worden welke acties op de Woordvoerdersdienst van toepassing waren en hoe de implementatie van deze acties geweest is.

### Algemeen

Er is grote tevredenheid over de stand van het communicatiebeleid op het moment van interviewen. De implementatie van het Actie Plan wordt hierin gezien als slechts een klein onderdeel ervan, zij het een belangrijk onderdeel omdat dit aan het begin van het proces stond<sup>40</sup>. Dit wordt niet gescheiden gezien van de algemene veranderingen op het gebied van communicatiebeleid de afgelopen jaren en zodoende wordt er niet zo over de implementatie als apart proces gesproken<sup>41</sup>. Veelal wordt benadrukt dat de punten van het Actie Plan gewoon gedaan moesten worden, dat het een eerste 'snelle' manier was om de nieuwe communicatieaanpak in te zetten en dat het vooral op basis van 'wat is handig?' gebeurde<sup>42</sup>. Een pragmatische houding wordt hierbij veel genoemd. Ook waren veel van de acties, specifiek die van de Woordvoerdersdienst, zaken die al langer 'op de plank' lagen: een voortzetting van al lopende processen.

### Doel en ontwikkeling van het Actie Plan

Toen de nieuwe Europese Commissie in 2004 aantrad, werd communicatie gezien als een belangrijke prioriteit. Er was, ook van de kant van voorzitter Barroso, een duidelijke inzet met als doel dat de Europese Commissie effectiever zou communiceren en dat alle onderdelen van de Commissie een moderne, professionele aanpak van communicatie zouden ontwikkelen.<sup>43</sup> Dit had onder meer te maken met de politieke situatie (een nieuwe commissie, fouten die in het verleden waren gemaakt op het gebied van communicatie, de politieke wil van Barroso en de Europese Raad) en met de maatschappelijke situatie (een groeiende kloof tussen de Europese burgerbevolking en de Europese Unie). In dit kader werd voor het eerst de post van Vice-voorzitter voor Institutionele Betrekkingen en Communicatie gecreëerd en werd de Zweedse Margot Wallström op die post aangesteld, een vrouw die algemeen bekend staat als een uitstekende communicator.<sup>44</sup> Zij kreeg vanuit de Commissie en de voorzitter het mandaat mee om een nieuwe communicatiestrategie, die voor die tijd niet als dusdanig bestond, en een hervorming van de toenmalige communicatie- en informatiestructuren door te voeren.

Het kabinet (haar directe medewerkers) van Wallström heeft zich aan de hand van een inventarisatie van de situatie de vraag gesteld wat er mis was met de manier waarop de EU communiceerde en wat daaraan zou kunnen gebeuren.<sup>45</sup> Dit is in november 2004

---

<sup>40</sup> Interview 7

<sup>41</sup> Interview 4, 5,6

<sup>42</sup> Interview 4, 5

<sup>43</sup> Interview 2

<sup>44</sup> Interview 3, 7

<sup>45</sup> Interview 5, 7

met een werkgroep begonnen. Zo'n vijf à zes maanden lang is er door deze groep (wisselend van bezetting met als kerngroep twee kabinetsleden, DG COMM-vertegenwoordiger en 1 externe adviseur) gebrainstormd en een inventarisatie gedaan van de bestaande mogelijkheden aan de hand van de nieuwe communicatielijnen die Wallström voorstond. Het plan ontstond om snel te komen met een Actie Plan om de eigen organisatie intern te verbeteren ('getting the house in order'), om zo snel een begin te kunnen maken, in plaats van te beginnen met het opstellen van een 'White Paper' waarmee lange tijd voorbij zou gaan door vele consultaties.<sup>46</sup> Volgens leden van deze kerngroep was dit een erg actief proces waarin gebrainstormd werd over het concept van het document, ideeën voor de concrete actiepunten werden aangedragen vanuit alle hoeken en het document geschreven en herschreven is. Het startpunt hierin was een uitgebreide analyse van de communicatietools –strategieën en instrumenten die op dat moment al aanwezig waren, met als belangrijke vraag: Wat staat er al en waar zitten de zwakke punten waar op verbeterd moet worden?<sup>47</sup>

Zo is deze groep gekomen tot vijftig punten van activiteiten die binnen de Commissie zelf moesten gebeuren om deze beter te laten aansluiten met de nieuwe communicatieaanpak.

In dit proces is ook uitgebreide consultatie geweest met veel verschillende onderdelen van de organisatie om zo te komen tot gedetailleerde, concrete ideeën van zaken die gebeuren moesten. De Chef van de vertegenwoordigingen adviseerde op een aantal terreinen. Daarnaast was er een externe consultant lid van de kerngroep, werden vanuit verschillende delen van DG COMM steeds wisselende beleidsmedewerkers, afhankelijk van het specifieke beleidsterrein, gevraagd om een bijdrage te leveren en adviseerden ook mensen die in eerdere tijden woordvoerder waren geweest. Ook andere DG's werden geconsulteerd maar in veel mindere mate en zij hielden vooral contact met medewerkers van DG COMM. Daarnaast kreeg Margot Wallström aan het begin van haar mandaat honderden brieven en papers vanuit verschillende hoeken van de samenleving: van NGO's tot ondernemingen, van promotiebedrijven tot gewone burgers. En alle ideeën werden door de kerngroep geïnventariseerd en doorgenomen.<sup>48</sup>

Het doel van dit Actie Plan was niet alleen het veranderen van de organisatie van de Commissie in haar structuur, maar veel meer het inzetten van een nieuwe organisatiecultuur die gericht is op communicatie en dit als een belangrijke prioriteit beschouwt. Het moest de 'mindset' van de Commissie veranderen. Wallström hoopte te bereiken dat mensen een groter besef zouden hebben van het belang van communicatie en dat zij zouden leren dit al aan het begin van elk beleidsproces als prioriteit te zien.<sup>49</sup>

*"So it was really to build communication into the way we work and to try to modernize the way people see communication."*<sup>50</sup>

Daarnaast heeft deze werkgroep de grote lijnen van het nieuwe beleid uiteengezet, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in de slogan: 'listening better, communicating better, going local.'

---

<sup>46</sup> Overigens is dit in de tussentijd wel gebeurd.

<sup>47</sup> Interview 2, 7

<sup>48</sup> Interview 7

<sup>49</sup> Interview 2, 5, 6

<sup>50</sup> Interview 2

## Implementatie

Nadat het Actie Plan was geschreven, alle afdelingen waren geconsulteerd en het voorstel officieel door het College (de 27 Commissarissen zelf) was goedgekeurd, kon er begonnen worden met de daadwerkelijke uitvoering. Dit werd gedaan door elke unit (afdeling) afzonderlijk die verantwoordelijk was voor de desbetreffende maatregel. Voorbeelden hiervan zullen worden besproken aan de hand van de casus van de Woordvoerdersdienst. Het kabinet van Margot Wallström hield toezicht op de algehele implementatie, waarin op regelmatige basis via interne updates gecontroleerd werd welke acties wel en niet in gang gezet waren en hoe de algehele tevredenheid daarover was (uitgedrukt in termen als: achieved, not achieved, in progress, slow). Officieel zijn momenteel 49 van de 50 acties afgevinkt als zijnde ‘achieved’.<sup>51</sup>

Wat opvallend was voor de manier van implementeren binnen de Europese Commissie was dat hiervoor geen duidelijke van tevoren opgezette targets waren vastgesteld, meetpunten waaraan de acties moesten voldoen zodat afgemeten kon worden wanneer deze als ‘geïmplementeerd’ beschouwd kon worden. Dit werd veel meer ad hoc, op pragmatische basis gedaan.<sup>52</sup> Er werd voor elke actie ongeveer aangegeven wanneer hiermee begonnen moest worden, maar erg veel verder dan dat ging het in de meeste gevallen niet. Binnen de kerngroep zijn in de voorbereidingsmaanden wel meerdere discussies gevoerd over de vraag of het zinvol was om benchmarks in te bouwen, maar uiteindelijk werd besloten dit niet te doen. Hiervoor waren twee redenen.<sup>53</sup> De eerste, een praktische, was een gebrek aan tijd. De voorbereidingstijd van een aantal maanden was vrij weinig en er moest veel binnen korte tijd gebeuren.<sup>54</sup> Dit werd nog eens versterkt door het feit dat de hervormers, om het ‘momentum’ niet te verliezen, zo snel mogelijk wilden starten en zoveel mogelijk binnen zo kort mogelijke tijd voor elkaar wilden krijgen. De tweede reden was dat het vrij moeilijk was, zo niet onmogelijk, om goede benchmarks te creëren die meten wat het daadwerkelijke effect van verschillende acties zijn, zonder ook andere externe factoren mee te nemen. Dit gaat in tegen de manier van implementeren die men voorstond: ‘doen wat werkt en aanpassen wat niet werkt’. Er werd wel geloofd dat benchmarks behulpzaam konden zijn, maar niet als dat een verlies van flexibiliteit zou betekenen.

*‘It’s a good point of the Commission in general: we are not doing a lot by evaluations and we are doing a lot by political drive, by momentum. It’s also a part of a political organization.’<sup>55</sup>*

Zodoende kwam de focus niet op benchmarking te liggen, maar op de daadwerkelijke praktische uitvoer van elke actie op zich. De snelheid van het proces en de grote veranderingen die door een te kleine groep mensen uitgevoerd diende te worden,

---

<sup>51</sup> Interview 4, 7

<sup>52</sup> Interview 5

<sup>53</sup> Interview 7

<sup>54</sup> Hierin moet ook de tijd van het vertalen van de voorstellen meegerekend worden, voordat deze naar het College kon

<sup>55</sup> Interview 7

hadden tot gevolg dat de benchmarking werd laten liggen en dat niet alle acties tot volledige successen werden voltooid.

Binnen de organisatie van de Europese Commissie werd het Actie Plan, en daarmee gepaard gaande het nieuwe beleid, 'verrassend goed ontvangen'.<sup>56</sup> Dit had te maken met het feit dat er hooggespannen verwachtingen waren van wat de nieuwe aanpak voor de EU zou gaan brengen en er werd veel krediet aan Margot Wallström, alom bekend staand als een zeer goede communicator, gegeven. De verwachtingen gingen misschien zelfs wat verder dan praktisch haalbaar zou zijn en de algehele tendens was in ieder geval dat men grote veranderingen tegemoet zag. Het Actie Plan werd hierin over het algemeen gezien als een populaire eerste stap naar hervormingen op het communicatievlak en om mensen beter met elkaar samen te laten werken. Voordat het voorstel aangenomen zou worden door de Commissie zelf, moest deze eerst goedgekeurd worden door de gezamenlijke afgevaardigden van alle 27 Eurocommissarissen. Dit ging vrij gemakkelijk. Ook binnen DG COMM waren veel mensen enthousiast over de komst van Margot Wallström en er was over het geheel veel goodwill en bereidheid om hard te werken en mee te helpen de hervorming tot een succes te maken<sup>57</sup>.

Wat in verschillende interviews naar voren komt, is dat er wel weerstand ontstond op het punt van het 'versterken' van de vertegenwoordigingen in de lidstaten<sup>58</sup>. Het Actie Plan voorzag in een plan waarin deze vertegenwoordigingen met meer communicatiepersoneel versterkt zou worden, 24 'officials' en 25 'contract employees', zodat er binnen de lidstaten zelf een grotere presentie gecreëerd zou worden om efficiënter op plaatselijk niveau met de bevolking in dialoog te kunnen treden. Deze 49 ambtenaren waren in dit plan een belangrijke stap maar zouden ook een grote verschuiving van bronnen betekenen. Wat hierin vooral moeilijk was, was dat binnen de verschillende communicatie-units op de verschillende DG's er grote weerstand was tegen het verschuiven van personen en het laten verhuizen van mensen naar de lidstaten toe, wat wel moest gebeuren om het geheel soepel te laten verlopen. Hier is vanuit het kabinet mee omgegaan door mensen te overtuigen en te onderhandelen op alle niveaus. Het kabinet van Wallström wist dat het met name ging om de meewerking van een aantal sleutelfiguren binnen de organisatie: de Secretaris-Generaal, de Directeur-Generaal van het Directoraat-Generaal Budget en de centrale administrateur in het kabinet van voorzitter Barroso. Zo is er op verschillende niveaus gelobbyd (op kabinetsniveau en op het niveau van de Commissarissen en de voorzitter zelf) en uiteindelijk werd het plan goedgekeurd nadat de top van de organisatie er achter stond. Maar wat volgens verschillende respondenten uiteindelijk van doorslaggevend belang op dit punt is geweest, is dat er een sfeer van vernieuwing in de (nog maar net gewisselde) Commissie heerste (door één respondent 'Aufbruchstimmung', een 'stemming voor een nieuw begin', genoemd).<sup>59</sup> De hervormers hadden als het ware het 'politieke momentum' met zich mee. Dit werd nog eens versterkt door de negatieve referenda binnen Nederland en Frankrijk. Zo is uiteindelijk ook voor de personele verschuivingen het akkoord gegeven, wat voor de hervormingsgroep weer een

---

<sup>56</sup> Interview 6, 7

<sup>57</sup> Interview 7

<sup>58</sup> Interview 2, 4, 5, 7

<sup>59</sup> Interview 7

belangrijke signaal voor succes betekende, omdat dit inhield dat zij snel aan de slag konden gaan met verdere plannen.

Het andere punt dat gezien kan worden als struikelblok is het punt van de financiële bronnen. Naast dat, zoals besproken, verschillende afdelingen moeite hadden met het delen van het personeel en het budget dat hiermee gepaard ging, was het lastige dat het Europees Parlement over het budget voor communicatie gaat en dat zij elk jaar het budget willen korten. Een woordvoerder heeft het over deze paradoxale situatie:

*“And it’s a paradox, but every year the Parliament has been trying to cut our budget. So you have the Council who wants us to communicate more, but at the same time they are trying to cut our budget, so that’s another battle.”<sup>60</sup>*

Het totale operationele budget is zo’n 100 miljoen euro. Dit is voor 27 landen, 23 officiële talen en komt neer op zo’n 20 cent per hoofd van de bevolking per jaar, wat als vrij weinig wordt ervaren.<sup>61</sup>

Maar nog belangrijker zijn de budgettaire regels die het proces bemoeilijken. DG COMM had in de hervormingen (net als binnen de Europese Commissie gebruikelijk is) te maken met de aanbestedingsregels, wat hen beperkte in de flexibiliteit. Hierdoor kan niet zomaar voor een initiatief, zoals een grote advertentiecampagne, worden besloten, maar moeten hiervoor aanbestedingsprocedures worden opgestart. Dit is een reden dat veel van de initiatieven en ideeën die aan begin van het proces door externen zijn aangedragen geen doorgang konden vinden.<sup>62</sup>

Daarnaast is het zo dat elke communicatie-unit in elke DG een eigen budget heeft en dit niet zomaar voor alles kan gebruiken. Zo was er in totaal redelijk wat budget aanwezig, maar zat dit voornamelijk binnen de communicatie-units van andere DG’s en de vertegenwoordigingen en niet binnen het hoofdkwartier van DG COMM zelf, waardoor de uitdaging werd om deze budgetten zo nuttig mogelijk te coördineren.<sup>63</sup>

### **Casus Woordvoerdersdienst: doelen en acties**

Om de implementatie van het Actie Plan nader te kunnen bestuderen en omdat vijftig acties te veel zijn om stuk voor stuk langs te gaan, is er voor gekozen om als specifieke casus de acties te nemen die betrekking hebben op de organisatie van de Woordvoerdersdienst. In dit gedeelte zal eerst worden ingegaan op de positie en werkzaamheden van deze dienst en vervolgens op de specifieke acties uit het Actie Plan die hierop betrekking hebben. Er zal worden uiteengezet wat deze acties betekenen en welke achterliggende doelen zij hebben.

De Woordvoerdersdienst heeft een bijzondere positie binnen de organisatie van de Europese Commissie. Aan de ene kant is zij onderdeel van, en hoort zij bij, DG COMM, maar aan de andere kant valt zij onder de politieke verantwoordelijkheid van de voorzitter van de Commissie (en niet van vice-voorzitter Wallström).<sup>64</sup> Ook werkt de dienst met een zeer korte tijd spanne in vergelijking met de andere communicatieactiviteiten waar DG COMM voor verantwoordelijk is. Dit komt omdat zij

---

<sup>60</sup> Interview 2

<sup>61</sup> Interview 2

<sup>62</sup> Interview 7

<sup>63</sup> Interview 7

<sup>64</sup> Interview 2, 8

als eerste contact met de pers het meest direct te maken heeft met de vluchtigheid van het nieuws van alledag en daarom werkt zij ook veel op ad hoc basis. Dit gegeven is belangrijk voor het besef dat de acties uit het Actie Plan die over de Woordvoerdersdienst gaan niet zozeer uit een lineair proces van beleidsontwikkeling zijn voortgekomen, maar dat ze meer zijn ontstaan vanuit verschillende al bestaande beleidstrajecten.<sup>65</sup> De plannen waren als het ware al eerder 'voorgekookt' en toen uiteindelijk in het Actie Plan samen geïntegreerd. Ook zijn de intenties van de voorzitter om op een andere manier met communicatie om te gaan voor een belangrijk deel de drijfveer hierin geweest. Dit betekent dat alle maatregelen die in het Actie Plan genoemd werden al een lange voorgeschiedenis en vele voorafgaande discussies kenden.<sup>66</sup>

Binnen de Woordvoerdersdienst leefde aan het begin van de termijn van de nieuwe Commissie het besef dat er een aantal zaken verbeterd dienden te worden. Hiervoor waren twee zaken vooral belangrijk.<sup>67</sup> Allereerst moest beleid en communicatie beter met elkaar geïntegreerd worden. Communicatie moest iets worden dat het hele beleidsproces zou doordringen en communicatie moest zelf ook gezien worden als een opzichzelfstaand prioriteitsterrein. Daarnaast was het duidelijk dat binnen de Woordvoerdersdienst de coördinatie verbeterd moest worden. De noodzaak van deze zaken werd gedreven door de zorg dat er een te grote kloof was tussen de burger en Europa, dat er niet genoeg goede communicatie was, en dat de Woordvoerdersdienst als eerste contact met de media hier een belangrijke rol in zou kunnen spelen. Er werd bijvoorbeeld gevoeld dat door een betere planning en coördinatie er op basaal niveau voorkomen zou worden dat verschillende nieuwsitems te veel met elkaar zouden botsen.

Er werd een Planning & Coördinatie Unit binnen de Woordvoerdersdienst opgericht die verantwoordelijk werd voor de verbeteringen van de coördinatie van de communicatie met de media. Deze staat onder leiding van de plaatsvervangend woordvoerder van de voorzitter en bestaat uit een aantal woordvoerders die (in tegenstelling tot de andere woordvoerders) niet voor een specifieke Commissaris werken.<sup>68</sup> Onder leiding van deze unit werden een aantal actiepunten naar voren geschoven die in het Actie Plan terecht zijn gekomen:

#### *Actie 18: beoordeling van persberichten*

Het streven zoals dat ook in het Actie Plan verwoord staat, was om een beoordeling te initiëren van persberichten die uitgegeven worden door (medewerkers van) woordvoerders, DG's en vertegenwoordigingen met als doel minder persberichten uit te geven (lagere kwantiteit), maar deze qua inhoud wel te verbeteren (hogere kwaliteit).<sup>69</sup> De kwaliteitscontrole zou hiertoe strenger moeten worden en er zouden duidelijkere richtlijnen en criteria voor een verhoogde kwaliteit van persberichten moeten komen.<sup>70</sup> Dit werd gezien als een belangrijk punt omdat het uitzenden van persberichten over

---

<sup>65</sup> Interview 8

<sup>66</sup> Interview 3, 8

<sup>67</sup> Interview 8

<sup>68</sup> Interview 2, 4, 8

<sup>69</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005, p. 24

<sup>70</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005, p. 9

het algemeen één van de belangrijkste manieren is om informatie naar de pers over te brengen.

Een belangrijk probleem in de vroegere situatie was dat de uitgave van persberichten veelal op basis van aanbod plaats vond, in plaats van op basis van vraag. Met andere woorden: er werden veelal persberichten uitgegeven 'gewoon omdat de Commissaris iets had gedaan', zonder stil te staan bij de vraag of er wel iemand daadwerkelijk geïnteresseerd was in datgene wat gedaan was, wat ten koste ging van de nieuwswaardigheid.<sup>71</sup>

Belangrijke criteria voor een verhoogde kwaliteit waren daarom dat persberichten nieuwswaardiger behoorden te zijn ('newsy'), beknopter en toegankelijker met links naar websites en minder jargon, omdat de ontvangende journalisten niet altijd specialisten op specifieke beleidsterreinen zijn.

Ook de quote van de Commissaris diende interessanter en relevanter te zijn:

*"What often used to happen was, you'd have a press release saying: 'today the commission has proposed new rules for widgets'. And then the quote from the commissioner would say: 'We have just proposed new rules for widgets'<sup>72</sup>."*

Een laatste criterium van dit punt was dat persberichten gericht verspreid dienden te worden. Er moest duidelijker gekeken worden naar welke doelgroep geïnteresseerd zou zijn in de betreffende informatie zodat de pers niet overspoeld zou worden met informatie waar zij niets aan hadden.<sup>73</sup>

#### *Actie 18: externe narratieve nieuwsagenda*

Om ervoor te zorgen dat de pers, en in het bijzonder de audiovisuele media, beter zouden kunnen anticiperen op toekomstige nieuwswaardige gebeurtenissen, stelt het Actie Plan voor om een 'story-led news agenda' op te zetten en deze extern te publiceren. Deze moest opgezet worden op basis van de 'short- to medium-term news agenda', die voor intern gebruik is (zie Actie 19 in het volgende gedeelte).<sup>74</sup> De bedoeling achter dit instrument was om ervoor te zorgen dat media een aantal weken van tevoren weten welke nieuwswaardige gebeurtenissen op de agenda staan zodat er een soepelere berichtgeving is over deze gebeurtenissen en de media weten wie de belangrijkste personen zijn om contact mee op te nemen.<sup>75</sup>

Met 'narratieve' ('story-led') wordt bedoeld dat er geprobeerd wordt om op een laagdrempelige, toegankelijke manier aan te geven waarom een bepaalde gebeurtenis of een bepaald Commissievoorstel van belang is voor het leven van de Europese burger. Het gaat er hierbij om niet alleen de juridische details te geven van (bijvoorbeeld) een voorstel, maar ook een praktisch voorbeeld van hoe het voorstel uit gaat maken voor een fictieve meneer X, als hij ziek wordt of op vakantie gaat. Op die manier was het de bedoeling de verhalen meer 'levend' te maken, een meer persoonlijke connectie te creëren, waardoor het nieuws interessanter zou worden.<sup>76</sup> Hierbij is wel aan te merken dat het besef leefde dat journalisten niet zomaar woorden in de mond gelegd kunnen

---

<sup>71</sup> Interview 3

<sup>72</sup> Interview 3

<sup>73</sup> Interview 8

<sup>74</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005, p. 24

<sup>75</sup> Interview 2, 8

<sup>76</sup> Interview 2



worden. Uiteindelijk was het doel dat journalisten dit instrument zouden kunnen gebruiken voor het beter plannen van hun journalistieke verhalen en dat zo de berichtgeving beter zou verlopen.<sup>77</sup>

#### *Actie 19: korte- tot middellange-termijn nieuwsagenda en de rol van de woordvoerders*

Deze actie is misschien wel de belangrijkste van de acties uit het Actie Plan die betrekking hebben op de Woordvoerdersdienst, omdat dit er één is die de voornaamste aandacht krijgt van de Planning en Coördinatie Unit en ook het meeste invloed lijkt te hebben gehad op het functioneren van de Woordvoerdersdienst. Door het ontwikkelen van een interne korte- tot middellange-termijn nieuwsagenda werd beoogd een flinke stap te zetten in de coördinatie van de communicatie van zowel de Woordvoerdersdienst als van de gehele Europese Commissie.<sup>78</sup> Terwijl Actie 18 een externe nieuwsagenda noemt, gaat het hier om de interne nieuwsagenda waar de externe op gebaseerd wordt.

De bedoeling was om via een overzichtelijke nieuwsagenda en regelmatige planningsvergaderingen te kunnen anticiperen op vanuit communicatief oogpunt belangrijke initiatieven en zo te kunnen voorkomen dat 'belangrijke verhalen' niet in de media met elkaar 'botsen', maar dat het nieuws uit Europa evenwichtig wordt verspreid. Op die manier moest worden geprobeerd om de berichtgeving over Europa in de media zo strategisch en effectief mogelijk te laten zijn.<sup>79</sup>

Een belangrijk probleem waar deze behoefte uit voortkwam, was dat het veel voorkwam dat de pers op één dag heel veel nieuwswaardige verhalen te verslaan kreeg, en er de rest van de week geen nieuws was, omdat het College zelf op woensdag vergadert en er geen duidelijke afstemming was over wanneer initiatieven werden gelanceerd.<sup>80</sup>

Het doel van dit instrument was dan ook om beleidsvoering vanuit communicatief oogpunt te benaderen, te anticiperen wat het 'nieuws' zou zijn en te coördineren wanneer initiatieven het beste aangekondigd konden worden. Hierbij was het in de strategische planning nadrukkelijk van belang te letten op twee dimensies: het politieke verhaal van de dag en de lange termijnboodschap die de Commissie wil uitdragen.<sup>81</sup> Hierbij speelt het aanwijzen en in de gaten houden van communicatieve prioriteiten een belangrijke rol.

Hiernaast wordt in dit actiepunt gesteld dat woordvoerders een bijdrage dienen te leveren aan de definitie van de politieke boodschap en mediastrategie van alle communicatieplannen.<sup>82</sup>

#### *Actie 20: weerleggingsfunctie*

Omdat er in de pers veel verhalen en berichten verschijnen die feitelijk niet kloppen of zelfs schadelijk kunnen zijn voor de Europese Commissie, werd in het Actie Plan besloten om een efficiëntere, beter gecoördineerde en snellere 'weerleggingsfunctie' ('rebuttal function') te ontwikkelen.<sup>83</sup> De bedoeling hiervan was om zowel op internet

---

<sup>77</sup> Interview 3

<sup>78</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005, p. 24

<sup>79</sup> Interview 2, 3

<sup>80</sup> Interview 2

<sup>81</sup> Interview 8

<sup>82</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005, p. 24

<sup>83</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005, p. 24

als in kranten en andere media sneller onfeitelijke of schadelijke berichtgeving op te sporen en te weerleggen met de juiste feiten.<sup>84</sup> Binnen de Woordvoerdersdienst wordt dit 'setting the record straight' genoemd.<sup>85</sup>

Het weerleggen van onjuiste feiten is een onderwerp dat door de jaren heen (en nog steeds) regelmatig terugkomt in discussies binnen de Woordvoerdersdienst en waar (schijnbaar) een groot belang aan wordt gehecht, omdat er elke week in de media veel berichten verschijnen die ongefundeerd, feitelijk onjuist en schadelijk zijn voor het imago van de Europese Unie. Dit verschilt wel veel per land. Vooral in landen zoals Groot-Brittannië is dit een bekend verschijnsel.<sup>86</sup>

Het is niet geheel duidelijk wat de opzet van deze 'weerleggingsfunctie' was. Wellicht is het de bedoeling geweest om een team van mensen te organiseren die specifiek verantwoordelijk zou zijn voor het opsporen en weerleggen van onjuiste berichtgeving in de media. Het was in ieder geval de bedoeling dat het meer zou moeten gebeuren en dat het op een betere, effectievere manier zou moeten gebeuren.<sup>87</sup>

### **Casus Woordvoerdersdienst: stand van zaken nu**

In dit gedeelte zal per actie worden nagegaan wat er sinds de invoering van het Actie Plan op elk punt is gebeurd en hoe de stand van zaken op dit moment is met betrekking tot die maatregel.

Er kan gezegd worden dat al deze acties in belangrijke mate naar tevredenheid zijn uitgevoerd.

#### *Actie 18: persberichten en 'externe narratieve nieuwsagenda*

Als het gaat om de persberichten is er overeenstemming dat deze nu in ieder geval van betere kwaliteit zijn, hoewel dit niet goed in meetbare termen samen te vatten is.<sup>88</sup>

Naast het feit dat dit punt meerdere malen in de gezamenlijke vergadering van woordvoerders besproken is en dat elke woordvoerder zijn of haar eigen verantwoordelijkheid moet nemen, is er in 2008 een mini-werkgroep geweest van ongeveer tien mensen die een evaluatie heeft uitgevoerd van de persberichten. Hierin werden best practice en worst practice scenario's naar voren gehaald. Hieruit is in mei 2009 een document voortgekomen met de belangrijkste aanbevelingen voor hoe persberichten geschreven moeten worden, waar rekening mee gehouden dient te worden en welke criteria hiervoor gelden. Dit is gedaan door een aantal woordvoerders gezamenlijk onder verantwoordelijkheid van de Planning & Coördinatie Unit. Er is een vast template gemaakt waarin persberichten gegoten moeten worden. Belangrijk onderdeel hiervan is een alinea waarin het hele bericht wordt samengevat. Deze alinea's worden gebundeld in de 'Midday-Express', een publicatie dat elke dag extern verspreid wordt, zodat de pers een duidelijk overzicht heeft van de belangrijkste persberichten.<sup>89</sup> Het hele proces van verbeteren is niet pas begonnen met deze werkgroep maar kan gezien worden als een voortgaand proces waarin ook op individuele basis

---

<sup>84</sup> Commissie van Europese gemeenschappen, 2005, p. 9

<sup>85</sup> Interview 8

<sup>86</sup> Interview 2, 3

<sup>87</sup> Interview 3

<sup>88</sup> Interview 2, 3, 8

<sup>89</sup> Interview 3

woordvoerders elkaar stimuleren om steeds meer de kwaliteit van hun publicaties te verbeteren. Dit heeft ertoe geleid dat persberichten over het algemeen korter, helderder geformuleerd en ook meer op de doelgroep gericht zijn dan voorheen.<sup>90</sup>

Ter uitvoering van het tweede onderdeel, de externe 'story-led news agenda' is de publicatie van 'Top News' ingevoerd. Deze publicatie wordt elke donderdag of vrijdag verspreid en het geeft een overzicht van de belangrijkste te verwachten nieuwswaardige activiteiten in de daaropvolgende paar weken. Het heeft als doel om journalisten te laten weten welke belangrijke dingen staan te gebeuren zodat zij in hun berichtgeving hierop kunnen anticiperen. Deze publicatie geeft per gebeurtenis informatie over waar de gebeurtenis over gaat, wat de achtergrond hiervan is en met wie journalisten daarover contact kunnen opnemen. Ook dit heeft duidelijk toegevoegde waarde gehad en het is een populair product bij de pers. Het blijkt dat zij vaak al veel meer details willen weten dan dat de woordvoerders hen op dat moment kunnen geven, vaak omdat voorstellen nog niet afgerond of goedgekeurd zijn.<sup>91</sup>

#### *Actie 19: korte- tot middellange-termijn nieuwsagenda en de rol van de woordvoerders*

Daarnaast is er door de Planning & Coördinatie Unit een interne korte- tot middellange termijn nieuwsagenda opgezet, die de naam News Ahead draagt. Hierover is grote tevredenheid, omdat deze weken 'de toekomst in gaat' en probeert te voorkomen dat al het nieuws op dezelfde dag 'gebeurt'.<sup>92</sup> In plaats daarvan zorgt dit instrument voor een evenwichtige verspreiding van het nieuws over de hele week. Ook is het een manier om overzicht te creëren over het nieuws dat naar de media gecommuniceerd wordt en te kijken hoe dit past in het bredere kader van de boodschap die de Commissie wil uitdragen over de langere termijn. Hiervoor gaat de plaatsvervangend woordvoerder van de Commissie (en hoofd van de Planning & Coördinatie Unit) naar de wekelijkse vergadering waarin alle hoofden van de 27 kabinetten de daaropvolgende Collegevergadering voorbereiden. Daar vertelt zij over de media-agenda van die week en doet zij aanbevelingen als er vanuit communicatieoogpunt zaken gewijzigd dienen te worden.<sup>93</sup> Dit houdt in dat bijvoorbeeld als twee of meer nieuwswaardige zaken met elkaar dreigen te botsen er via een andere procedure (dit wordt de 'finalization procedure' genoemd) besloten kan worden een voorstel een dag eerder of later goed te keuren.<sup>94</sup>

Desalniettemin levert dit volgens een woordvoerder soms nog wat problemen op. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de laatste vergadering van juli en de laatste vergadering van december, wanneer alle kabinetten nog snel hun voorstellen door de procedure willen krijgen. Hierbij wordt volgens de woordvoerder niet altijd in voldoende mate gedacht aan het communicatieperspectief en wordt er niet altijd genoeg flexibiliteit door sommige kabinetten getoond. Hierdoor kan dit instrument in de praktijk nog wat beter gaan werken als alle partijen beter met elkaar samenwerken. Toch werkt door dit instrument de communicatieplanning effectiever dan voorheen.<sup>95</sup>

---

<sup>90</sup> Interview 3, 8

<sup>91</sup> Interview 2, 3

<sup>92</sup> Interview 2, 3, 8

<sup>93</sup> Interview 8

<sup>94</sup> Interview 3

<sup>95</sup> Interview 3

De plannen hiervoor waren al vanaf 2004 in gang gezet als prioriteit, maar kwamen toch ook in het Actie Plan terecht. Het hele proces werd opgestart vanuit het besef dat er een instrument nodig was die de Woordvoerdersdienst in staat stelde vooruit te kijken. Hierin werden ze geïnspireerd door voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk, waar gebruik gemaakt werd van 'news grids' om vooruit te plannen en wat daar al lange tijd bestond. Zo werd als 'basic tool' begonnen met een inventarisatie: wat is elke Commissaris van plan op het gebied van institutionele communicatie? Met welke andere zaken moet rekening gehouden worden, zodat ze niet met elkaar 'botsen'? Langzamerhand werd deze basisinventarisatie ontwikkeld tot een uitgebreider planningsinstrument, News Ahead, en regelmatige strategische planningsvergaderingen tussen communicatie-units van DG's en de verschillende kabinetten onderling.<sup>96</sup>

Vanzelfsprekend behoort het tot de taak van de woordvoerder om de politieke boodschap en de mediastrategie van zijn of haar kabinet te definiëren. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat de woordvoerders verantwoordelijk zijn voor de persberichten en al het pers- en promotiemateriaal van de Commissaris en dat zij een belangrijke invloed hebben op de boodschap van de eigen DG. Natuurlijk gebeurt dit in uitgebreid overleg met de Commissaris en de DG. Het feit dat dit punt in het Actie Plan terecht kwam, betekent niet dat dit daarvoor niet al gebeurde maar was waarschijnlijk bedoeld om deze politieke rol van de woordvoerder te benadrukken en de ruimte voor deze rol ook te versterken.<sup>97</sup>

#### *Actie 20: weerleggingsfunctie*

Met betrekking tot de 'Rebuttal function', de 'weerleggingsfunctie', liggen de zaken nog wat anders. Het was de bedoeling dat er een 'rebuttal function' (ook wel 'setting the record straight' genoemd) zou worden opgezet om verkeerde verklaringen in de pers te weerleggen. Dit is niet gebeurd op de geplande manier omdat er niet duidelijk was hoe dit dan zou moeten gebeuren en dit niet pragmatisch gevonden werd.<sup>98</sup> Dit idee is toen losgelaten en aangepast. Het is een zaak die regelmatig terugkeert in besprekingen tussen de woordvoerders en die onderwerp van discussie blijft, maar in plaats van een team te hebben dat specifiek verantwoordelijk is voor het weerleggen van foutieve feiten in de media, wordt dit op individuele basis door alle woordvoerders zelf gedaan. Dit gebeurt dan vaak in overleg met de vertegenwoordigingen.<sup>99</sup>

Een belangrijke reden hiervoor is dat het als efficiënter ervaren wordt als de woordvoerder hier zelf op zijn eigen terrein voor verantwoordelijk is, omdat hij of zij degene is die de details van het beleidsterrein het beste kent en dus ook het beste in staat is hierover te communiceren.

*"I read something a while ago that was translated from Swedish and it was nonsense and I was able to rebut it in 10 minutes because I know the back ground. I wrote a very quick story, I sent it off to Stockholm, they translated it and put in the paper. Unless you have a rebuttal person for every subject area – and you'd have a massive team, we don't have the resources for that – before you've got the raw material for the rebuttals, someone's written*

---

<sup>96</sup> Interview 8

<sup>97</sup> Interview 3

<sup>98</sup> Interview 2

<sup>99</sup> Interview 3

*it and someone's checked it – you'd might as well have done it yourself. Because you just know it.*"<sup>100</sup>

Een andere reden hiervoor is, dat de personele bronnen niet voldoende toereikend zijn om hier op een uitgebreidere en meer gerichte manier mee om te gaan. Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat als men zou willen, ze met een heel team de hele dag bezig zouden kunnen zijn met het weerleggen van foutieve verhalen, maar dat er een punt komt waarop dit niet meer efficiënt is. Als een weerleggingsfunctie echt goed zou moeten gebeuren, zou er een gigantisch team van experts klaar moeten staan die zich in zouden zetten voor 'setting the record straight', maar de middelen voor zo'n team zijn gewoonweg niet aanwezig.

Vooralsnog gebeurt dit vooral op ad hoc basis en zonder<sup>101</sup> duidelijk achterliggend plan of overzicht over welke weerleggingen allemaal gedaan worden. Hoewel de noodzaak van het effectief en snel weerleggen van verkeerde en vaak schadelijke verhalen in de media wel beaamd wordt, wordt deze ad hoc manier van werken niet betreurd.

---

<sup>100</sup> Interview 3

<sup>101</sup> Interview 2, 3

## 6. Theorie en praktijk bijeengebracht: een analyse

Om de hierboven beschreven reconstructie goed te kunnen duiden, zullen de gegevens hieruit in het licht gezet worden van de factoren die al eerder in de theorie en bij de onderzoeks aanpak naar voren zijn gekomen. Dit zijn factoren die mogelijk een verklaring kunnen geven voor het falen of succesvol zijn van implementatie.

### *Politiek draagvlak*

Wat het meest opvallend is uit de bovenstaande reconstructie is dat het politieke draagvlak, hoe breed dit ook geformuleerd kan worden, een belangrijke positieve rol heeft gespeeld in de implementatie van het Actie Plan. Dit wordt aangegeven met woorden als politieke 'boost', politiek 'momentum' en 'Aufbruchstimmung'. Keer op keer komt dit in interviews naar voren als de belangrijkste reden voor de grote tevredenheid over de implementatie van het Actie Plan en van het nieuwe communicatiebeleid als geheel.

Uit de reconstructie blijkt dat er grote bereidwilligheid was binnen de organisatie om veranderingen door te voeren omdat algemeen duidelijk was, zo kan gesteld worden, dat er iets aan de wijze van communiceren moest gebeuren. Jarenlang was de politiek van de EU steeds verder af komen te staan van de Europese burger en de EU was erg in populariteit gedaald. Het debat over deze democratische kloof werd steeds uitvoeriger ontvoerd. In 2005 werd dit helemaal duidelijk door de negatieve uitslagen van de Franse en Nederlandse referenda, maar dit was meer een bevestiging voor wat er eigenlijk al grotendeels leefde onder de medewerkers van de Europese Commissie.

Ook de interne omstandigheden versterkten het enthousiasme en de gespannen verwachtingen over het nieuwe communicatiebeleid. Zoals in de reconstructie naar voren kwam kreeg Margot Wallström persoonlijk veel krediet, zowel van voorzitter Barroso als van het personeel, en heeft zij een goede reputatie. Ook komt in de reconstructie meerdere keren naar voren dat vanuit de top (lees: Barroso en zijn belangrijkste medewerkers) een duidelijke politieke 'boost' werd gegeven.

Maar als minstens zo belangrijk kan het zorgvuldige overleg in de voorbereiding van het Actie Plan gezien worden. Maandenlang werd er geconsulteerd met verschillende onderdelen van DG COMM, maar ook met andere DG's. Er werd aan de afdelingen zelf gevraagd welke maatregelen belangrijk zouden zijn om beter te gaan communiceren, bijvoorbeeld om beter afgestemd te zijn op de audiovisuele media (bijvoorbeeld door gebruik van internet). Zo was als het ware het hele beleidsplan alvast 'voorgekookt' voordat ertoe besloten werd.

Bij het voorbeeld van de Woordvoerdersdienst blijkt bij elke actie dat dit ontstaan is uit lange interne discussies die al jaren speelden, ook lang voordat ze in het Actie Plan terecht kwamen. Het idee van een News Ahead kwam vanuit een jarenlange discussie en zoektocht naar hoe de Woordvoerdersdienst de communicatie beter zou kunnen plannen en coördineren. Zelfs in de casus van de val van de Commissie-Santer uit een eerder hoofdstuk, vormt dit een belangrijk probleem. Er was te weinig zicht op de communicatieboodschap in zijn geheel en er werd niet goed genoeg omgegaan met het nieuws van alledag. Uiteindelijk is er op basis van een Brits model een korte- en middellange termijn nieuwsagenda ontwikkeld en die is in het Actie Plan terecht gekomen, als iets wat al bestond, maar wat verder ontwikkeld kon worden. Voor de

acties met betrekking de persberichten en de weerleggingsfunctie gold hetzelfde: zij waren een product van jarenlange en voortdurende discussies tussen medewerkers van de Woordvoerdersdienst.

Belangrijk hierin is geweest dat de 'hervormers', het kabinet van Wallström, het politieke momentum hebben herkend en hier handig gebruik van hebben gemaakt. Een belangrijk signaal hierin is dat überhaupt begonnen is met het snel doorvoeren van een intern Actie Plan, voordat het hele externe beleid was uitgewerkt (dit is later met het 'White Paper' gebeurd). Aan de snelheid waarmee dit is gebeurd, is te herkennen dat zij gebruik wilden maken van de goodwill van de organisatiemedewerkers.

Als we hier overheen de theorie leggen, zien we enkele verbanden. In dit alles is duidelijk een 'window of opportunity' zoals Kingdon deze heeft beschreven te herkennen. De problemenstroom, hoe vaag ook, (de kloof tussen EU en burger), de oplossingenstroom (de concrete interne acties, aangedragen door de afdelingen zelf) en de politieke gebeurtenissen (de komst van een nieuwe commissie met hart voor communicatie, de negatieve referenda en de daaropvolgende 'periode van reflectie'), kwamen samen tot een groot 'window of opportunity' waardoor de kans op slagen van de implementatie optimaal was, zolang goed van die 'window of opportunity' gebruik werd gemaakt.

Verder zien we terug dat er, zoals in de theorie van Pressman en Wildavsky beschreven, niet alleen over het uiteindelijke doel veel overeenstemming was, maar ook over de gekozen middelen. Doordat de kerngroep met elke unit aparte afspraken maakte, kozen zij zelf hun eigen middelen uit die pasten bij de situatie en het proces dat daaraan vooraf was gegaan. Door de uitvoering grotendeels te laten gebeuren door medewerkers van DG COMM en door communicatiemedewerkers op andere DG's en door de vertegenwoordigingen te versterken met meer communicatiemedewerkers, werd ervoor gezorgd dat de uitvoerders van het beleid geen grote andere prioriteiten hadden waar zij zich op dienden te richten. Verder werd veel vrijheid aan de uitvoerders gegeven over hoe de aangegeven acties precies vorm te geven of zelfs compleet te veranderen als zij dat nodig achtten (zoals bij de politieke visie past).

Ten slotte zien we dat deze steun niet alleen bij de uitvoerders van het beleid leefde, de communicatiemedewerkers, maar ook bij andere belanghebbenden, zoals de politieke en bestuurlijke top van de Commissie. Dit was belangrijk in het geval van de versterkingen van de vertegenwoordigingen, waar weerstand tegen was. Door de grote politieke steun kon ook deze weerstand overwonnen worden. In deze casus is het lastig te spreken over 'beleidsobjecten', omdat degenen waarop het beleid betrekking had, in ieder geval bij de Woordvoerdersdienst, vaak de woordvoerders zelf, en daarmee ook de uitvoerders, waren.

### *Budgettaire omstandigheden*

Budgettair gezien lagen de zaken lastiger. Zoals beschreven in de reconstructie wordt er elk jaar door het Europees Parlement druk gelegd om op het budget te korten, terwijl het Parlement en de Raad wel steeds betere communicatie willen. Hiermee is met de komst van het Actie Plan omgegaan door creatief om te gaan met de financiële middelen die binnen de communicatie-units van andere DG's en vooral de vertegenwoordigingen in de lidstaten verspreid zijn. Dit past binnen het 'going local'-principe, wat in het Actie Plan een belangrijke plaats inneemt: de rol van de vertegenwoordigingen in het

communicatieproces werd versterkt. Ook door de ingewikkelde aanbestedingsprocedures die binnen de Europese Commissie gelden werden de zaken bemoeilijkt, maar dit is iets waar de hervormers mee hebben moeten leven. Er is niet echt geprobeerd om hier een weg omheen te vinden.

Zo valt al met al te zeggen dat de budgettaire omstandigheden de implementatie bemoeilijkt hebben, maar dat dit zo veel mogelijk bij de implementatie van het Actie Plan is opgevangen door pragmatische en creatieve keuzes te maken.

### *Duidelijkheid van de afspraken*

Bij het opstellen van het Actie Plan was, zoals eerder besproken, duidelijk overlegd met elk relevant onderdeel van de organisatie (met name DG COMM, maar ook de andere DG's) om zo te komen tot uit te voeren acties. Zo werden de acties gepercipieerd als 'acties die toch al gebeuren moesten'. Ook werd op pragmatische wijze de ruimte overgelaten aan de uitvoerders om het op de manier te doen die het meest 'werkte'.

Aan de andere kant kan gezegd worden dat de duidelijkheid die in de theorie gevraagd wordt in het Actie Plan niet aanwezig is. In het geval van de Woordvoerdersdienst worden bij alle acties vooral doelen gesteld, maar wordt niet precies gesteld wanneer en op welke manier deze doelen gehaald moeten worden. Bijvoorbeeld: er wordt gesteld dat er 'minder' persberichten moesten uitgaan, maar zij 'beter' van kwaliteit moesten zijn. Voor de woordvoerders was niet duidelijk wat hierin 'minder' en 'beter' betekenden. Hoe moest dat gemeten worden. De hoeveelheid persberichten was namelijk voor een groot deel afhankelijk van het nieuws dat er te melden was. Dan kun je moeilijk een criterium voor 'minder' stellen. En wat is 'beter'? Wanneer is het goed genoeg? Deze zaken waren nog erg onduidelijk. Uiteindelijk is door de woordvoerders zelf een aantal criteria voor een 'betere' kwaliteit opgesteld en is besloten om niet zozeer te letten op de hoeveelheid persberichten, maar meer dat zij vooral relevant moesten zijn. Daarom is nu niet duidelijk of er veel minder persberichten zijn, maar is wel tevredenheid over de toenemende kwaliteit daarvan.

Hetzelfde probleem is opgetreden bij de actie van de weerleggingsfunctie. Er was onduidelijkheid over wat er nu precies van verwacht werd en hoe het vormgegeven zou moeten worden. Deze actie is om die reden zelfs niet eens uitgevoerd zoals in het Actie Plan gepland stond.

Ook het grote, uiteindelijke doel van het Actie Plan is voor meerdere interpretaties vatbaar: een cultuuromslag en daarmee het verkleinen van de kloof met de Europese burger. Dit was natuurlijk niet in de eerste plaats op die manier gecommuniceerd. Het doel dat gecommuniceerd was 'het aanpassen van de organisatiestructuur aan de nieuwe communicatieaanpak'. Dat men hoopte dat tegelijk de cultuur zou veranderen, was niet zozeer aangegeven.

Toch heeft dit blijkbaar niet zo'n rol gespeeld. Deze onduidelijkheid heeft, nogmaals, alles te maken met de pragmatische manier van denken die binnen de Commissie heerst. Een respondent geeft aan dat veel van de manier waarop de Commissie te werk gaat te maken heeft met 'niet benoemen, maar dóen'.<sup>102</sup> Door te dóen hopen zij veranderingen te brengen, niet door te veel discussies aan te gaan. In dit geval: niet prátén over de cultuur, maar actie ondernemen.

---

<sup>102</sup> Interview 1



*“The EU project has never been ‘first define what you want to do and then do it’, it’s been ‘do it and then see what comes out’. And this is historical. The EU would not have been created otherwise. Because of the war and so on and too much division. And it’s fine that way, this is how it should be done probably, but it is a problem for those trying to define a communication policy.*

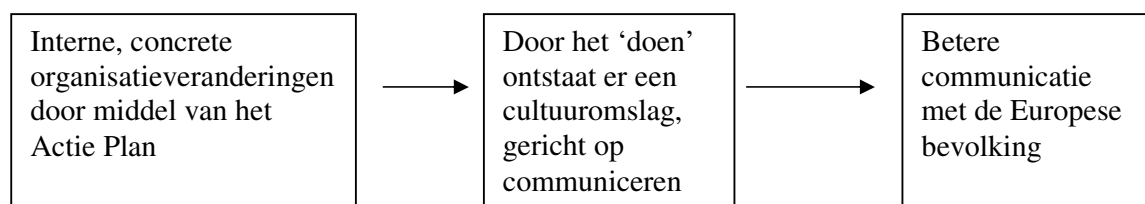
(...)

*I think to do a White Paper it was going to take time anyway and it was going to take time anyway, and they wanted to have that time, and yet they felt that they had to offer something quite quickly, so they did things the other way around. And indeed it does illustrate what I’m saying that it is easier to start with some very pragmatic proposals that everybody agrees on, inside the commission even.”<sup>103</sup>*

Zo kan blijkbaar geconcludeerd worden dat duidelijkheid niet ten koste moet gaan van flexibiliteit en het pragmatisch en handelen op basis van individuele behoeftes, als er genoeg ‘politieke drive’ is om de uiteindelijke doelen te bereiken.

### *Eenvoudige ‘causale ketens’*

Voor elke actie van het beleidsplan is een, op het oog vaak redelijk eenvoudige, ‘chain of causation’ op te tekenen, maar ook voor het Actie Plan zelf is deze redelijk eenvoudig te houden:



Door de concreetheit van de acties is eenvoud, in ieder geval op het eerste gezicht, voldoende aanwezig. Maar als er gekeken wordt naar de structuur van besluitvorming binnen de Commissie, blijkt dat deze nog aardig complex is en dat er vooral bij de uitvoering van het Actie Plan veel afhankelijkheid is van veel verschillende partijen. Bij de ontwikkeling van het Actie Plan is deze afhankelijkheid nog enigszins beperkt gehouden. Het plan is opgesteld door een kleine kerngroep, in nauw overleg met veel verschillende takken binnen de organisatie. De concrete besluiten over de acties werden samen met de hoofden van de afdelingen zelf genomen. Nadat het goedgekeurd was door de hoofden van de kabinetten is deze ook goedgekeurd door het College zelf. Maar dit proces betekende dat er voor de uitvoering ook veel afhankelijk was van de medewerking van elk onderdeel van DG COMM (elke unit), maar ook van de communicatie-units van andere DG's en van de communicatie-units van de vertegenwoordigingen in de lidstaten (die toch al een grote afstand hebben tot het hoofdkwartier). Zo waren uiteindelijk erg veel verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van het Actie Plan. Volgens de theorie van Pressman en Wildavsky is dit niet bevorderlijk voor een goede implementatie. Zij noemen ‘erosie van de causale ketens’ als mogelijk gevaar.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Interview 1

<sup>104</sup> Zie het hoofdstuk over deze theorie

Dat deze erosie enigszins heeft opgetreden is te zien aan het voorbeeld van de korte- tot middellange termijn nieuwsagenda, News Ahead. Een woordvoerder legt uit dat deze in principe goed werkt, maar dat deze nóg beter zou kunnen werken als er minder wederzijdse afhankelijkheidsrelaties waren:

*“However, I don’t think it works as well as I think it could, because we’re forever being told and asked by the chief spokesman and the deputy chief spokeswoman to tell our cabinets to move things to a different date because there is going to be a big clash. What tends to happen is for example the last meeting in July and the last meeting in December there’s hundreds of things on the agenda, so people try to get them adopted and to be honest it’s not our job to tell – I mean the problem with this is that the cabinets don’t think about the media. Don’t think about communication, they just want their proposals to be adopted. So often we can make as much noise as we like in the Spokesperson’s Service, but if the cabinets and the SG are not prepared to show flexibility in adopting the proposals, you end up with a clash of several news items on the same day. So it works well in theory, but in practice it doesn’t always work because of stubbornness by the cabinets.*

*(...)*

*And there has to be a greater understanding on the highest level of why we’re asking for this to be done”<sup>105</sup>*

Uit dit voorbeeld blijkt dat het plan, dat in principe goed is, om beter de timing van de voorstellen af te stemmen, minder goed werkt dan het zou kunnen, omdat in de praktijk anderen (in dit geval de kabinetten) daar te weinig flexibiliteit in tonen. Er wordt wel tegen de woordvoerders gezegd dat er betere planning moet zijn en dat bepaalde voorstellen anders getimed moeten worden, maar de woordvoerders hebben hier uiteindelijk zelf geen zeggenschap over. Daarom zegt de woordvoerder uiteindelijk dat er op het hoogste niveau meer beslist moet worden en meer begrip moet zijn voor waarom coördinatie belangrijk is.

### *Realistische doelen/targets*

Wat opvallend is bij de bestudering van de ontwikkeling van het Actie Plan is dat er besloten is geen hele duidelijke targets op te stellen waaraan afgemeten kon worden in hoeverre de acties succesvol zijn geweest. De redenen hiervoor zijn in de reconstructie besproken. In plaats daarvan werd op pragmatische wijze gekeken naar wat handig en efficiënt was. Op een gegeven moment zijn zo 48/49 van de 50 acties ‘afgevinkt’ als óf de beschreven actie uitgevoerd was, óf er voldoende vooruitgang was geboekt.<sup>106</sup> Daarnaast is het zo dat de tijdslijnen, die wel in het Actie Plan gesteld zijn (Actie X moet in 2005 afgerond zijn), vaak niet gehaald werden en onrealistisch genoemd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is dat pas vorig jaar begonnen is met een mini-werkgroep criteria voor persberichten op te stellen, terwijl deze actie voor 2005 ‘gepland’ stond.<sup>107</sup> Dit wordt echter niet als problematisch ervaren. Ook wordt, zoals al eerder naar voren is gekomen, uit het Actie Plan niet duidelijk wanneer het doel van ‘betere’ persberichten precies gehaald is.

---

<sup>105</sup> Interview 3

<sup>106</sup> Interview 4

<sup>107</sup> Interview 3

Echter, deze 'vaagheid' past juist bij de pragmatische manier van werken binnen de Commissie.<sup>108</sup> Omdat er geen hele concrete, vastgestelde einddoelen zijn, worden de acties (en ook de hervormingen als geheel) als een doorlopend proces gezien, dat steeds meer verbeterd kan worden. Tegelijkertijd laat deze vrijheid ook ruimte voor tevredenheid: als er geen vaste target is, kan die dus ook niet gemist worden en kan er tevredenheid zijn over de bereikte vooruitgang. Dit wordt duidelijk door een quote van een medewerker die verantwoordelijk is voor het monitoren van het Actie Plan:

*"But for me the Action Plan is over. In the sense that we were implementing a new procedure. Some actions have been achieved, some not, simply because it's a process. It's not a result, an end product. It's why it's an Action Plan. It's more of an action than a plan. So you are in then you can't say 'now we stop, it's done'. It's never done, by definition, because you want to reach a new process.*

(...)

*But for me it's not an objective, it's a means. The objective is to have a better communication, a better impact, a better awareness of people of what you are doing. And then by definition it's endless, because you can always improve."*<sup>109</sup>

Uit dit verhaal wordt duidelijk dat het Actie Plan geen concrete targets stelt, omdat het gaat om de uiteindelijke effecten, en niet de middelen. Anders gezegd, het gaat de uitvoerders niet zozeer om de output, maar om de outcome. Er wordt op een pragmatische manier gekeken of de energie die in het uitvoeren van een actie wordt gestopt, opweegt tegen de verbetering die ermee gepaard gaat. Uit die afweging volgt een moment waarop de actie als 'behaald' wordt beschouwd.

Verder blijkt uit het onderzoek dat de verwachtingen van het nieuwe communicatiebeleid, en van Margot Wallström in het bijzonder, hooggespannen waren, misschien zelfs wel onrealistisch hooggespannen en dat ze haar veel krediet gaven. Dit lijkt echter niet tot negatieve effecten te hebben geleid, maar juist veel meer tot een positief effect, omdat dit veel medewerking en goodwill met zich mee bracht. Ook gaven ze haar veel krediet en dit liet dus ruimte om dingen voor elkaar te krijgen.

*"I think there were a lot of people in DG COMM and the commission who were very excited about Margot's arrival and who had a lot of goodwill and support and who did work very hard to help and to make this happen."*<sup>110</sup>

Geconcludeerd kan dus worden dat in deze casus het stellen van realistische doelen en targets niet echt een belangrijke voorwaarde is geweest voor het succesvol zijn van de implementatie, omdat de denkwijze van de organisatie daar niet zo op gericht is. Deze is zo pragmatisch dat vage doelen geen probleem lijken te zijn voor datgene 'wat nú moet gebeuren'.

---

<sup>108</sup> Interview 1, 5

<sup>109</sup> Interview 5

<sup>110</sup> Interview 7

## *Kloppende beleidstheorie*

Een belangrijk voorbeeld waarin de beleidstheorie niet bleek te kloppen was het voorbeeld van de 'weerleggingsfunctie'. Deze actie is niet uitgevoerd door een concrete 'functie' of 'afdeling' op te richten omdat bij nader inzien dit toch niet scheen te gaan werken. De actie bleek al snel onuitvoerbaar te zijn. Er waren vragen over hoe dit dan concreet vormgegeven moest worden en of het niet veel pragmatischer en efficiënter was om hiermee door te gaan op de manier zoals altijd gebeurde: door de individuele woordvoerders zelf. Er wordt toegegeven dat het hele idee van een apart team dat gespecialiseerd is in het weerleggen van foute berichtgeving eigenlijk niet adequaat is. Dit lijkt echter door de flexibele manier van denken niet een probleem te zijn geweest. Het blijkt niet uit het onderzoek bij hoeveel van de acties ditzelfde geldt, maar in het algemeen geldt dat er veel nadruk gelegd wordt op de mogelijkheid tot aanpassing van de plannen als deze niet lijken te werken. Zo is adaptatie hier het sleutelwoord en de oplossing.<sup>111</sup>

### **De onderzoeksvraag**

Op basis van deze analyse en de reconstructie van de casus kan een conclusie getrokken worden voor de gestelde specifieke onderzoeksvraag:

*Welke factoren kunnen het succes verklaren van de implementatie van het Actie Plan ter bevordering van de Communicatie van de Europese Commissie, specifiek de punten die betrekking hebben op de Woordvoerdersdienst?*

Wat opvalt als de bovenstaande analyse doorgenomen wordt, is dat hoewel over het geheel door alle respondenten over een succesvolle implementatie gesproken wordt, zowel bij de Woordvoerdersdienst als bij het gehele Actie Plan, vijf van de zes beschreven factoren en negatief beeld laten zien. Vijf van de zes factoren zijn als het ware op een manier, dat deze volgens de gangbare theorie belemmerend zouden moeten zijn voor de implementatie. Alleen de factor 'Politiek draagvlak' is erg positief aanwezig. De afspraken en de acties waren niet altijd even duidelijk, er was weerstand op het punt van budget, er waren geen duidelijke en realistische targets vastgesteld, soms klopte de beleidstheorie waarvan was uitgegaan niet helemaal en het uiteindelijke doel was groots en vaag. Ook was er weerstand op bepaalde personele beleidspunten. Toch kan gesteld worden dat door het politieke momentum deze tegenwerkende factoren een minder belangrijke rol hebben gespeeld. Dit lag ook aan het uitgangspunt: 'doen wat werkt en aanpassen wat niet werkt'. Keer op keer komt bij de bespreking van een negatieve factor naar voren dat, hoewel de factor negatief was, dit weinig belemmerend effect had, omdat de wil om de uiteindelijke doelen te bereiken, de goodwill om flexibiliteit te tonen en het besef dat de manier van communiceren belangrijk was (met andere woorden: het politieke draagvlak), zo groot was.<sup>112</sup>

Er kan geconcludeerd worden dat van de onderzochte factoren die van het politieke draagvlak, het politieke momentum, de belangrijkste stempel op het implementatieproces van het Actie Plan heeft gedrukt. Dit betekent niet dat alle acties precies zijn uitgevoerd zoals het plan was, maar doordat de uitvoerders het succes

---

<sup>111</sup> Interview 4

<sup>112</sup> Interview 2, 5, 6, 7

afmaten aan de outcome en niet de output, werd dit proces toch als een succes gezien. Keer op keer komt terug dat de implementatie een succes is geweest omdat er genoeg draagvlak voor is geweest en dat er continu op de stemming van verandering en de wil om te veranderen is ingespeeld. Een essentiële constatering is dat dit mogelijk werd gemaakt door de pragmatische flexibiliteit die de werkwijze waarmee de Commissie doordrenkt is, kenmerkt. Terugkomend op de theorie, laat dit zien dat de context waarin het Actie Plan geïmplementeerd is, er één is die vooral past bij de politieke visie op beleid en implementatie. Hieruit blijkt ook dat het belang van politieke draagvlak in zo'n politieke omgeving niet stopt na de beleidsvorming, maar hierna zelfs van wezenlijk belang is.

Hoewel er wel formeel op basis van een 'rationeel' doordacht plan gewerkt is, was dit plan al bij de ontwikkeling onderhevig aan de politieke keuzes en overlegmomenten waardoor er volop ruimte werd geboden om de politieke goodwill die er was haar werk te laten doen. Tijdens het uitvoeringsproces werd er ruimte gegeven voor adaptatie aan 'wat werkte', zodat ook hierin naar het uiteindelijke 'grotere' doel, waar overeenstemming over was, toegewerkt kon worden.

## 7. Conclusies en discussie

Na op uitgebreide wijze de casus van implementatie binnen de Europese context onderzocht en geanalyseerd te hebben, is het tijd ons blikveld weer te verbreden en terug te komen op het originele vraagstuk. Deze zullen we bespreken en bediscussiëren in het licht van de onderzochte casus en deze koppelen aan de daarvoor besproken theorieën. Ten slotte zullen nog enkele beperkingen bij het gedane onderzoek aangegeven worden en wordt aangegeven waar nog kansen voor verder onderzoek zouden kunnen liggen.

De hoofdvraag luidde:

*Hoofdvraag:*

Welke factoren kunnen het succes van implementatie van beleid verklaren?

Uit de theorie en uit de praktijk blijkt dat er verschillende factoren genoemd kunnen worden die een belemmerende, dan wel een bevorderende uitwerking op de uitvoering, de implementatie van beleid kunnen hebben en zo het succes of het falen daarvan zouden kunnen verklaren. Een aantal van de belangrijkste van die factoren hebben wij benoemd en ook in het gedane onderzoek meegenomen. Dit waren de factoren politiek draagvlak, budgettaire omstandigheden, duidelijkheid van de afspraken, eenvoudige 'causale ketens', realistische doelen/targets en een kloppende beleidstheorie. Naast deze factoren hebben we een tweetal verschillende visies op beleidsvorming tegenover elkaar gezet: een analytische visie en een politieke visie. Dit was van belang, omdat je de invloed van een bepaalde factor vanuit een bepaald gezichtspunt op implementatie moet bekijken.

### *Opvallende conclusies*

De meest opvallende conclusie die kan worden getrokken uit het onderzoek, is dat de factor 'politiek draagvlak' een doorslaggevende factor kan zijn voor het succes van niet alleen agendavorming en beleidsvorming, maar juist ook van de implementatie van beleid. Dit, terwijl de focus bij het begrip 'politiek draagvlak' doorgaans niet gelegd wordt op de implementatiefase, maar veel meer op de fases in het beleidsproces die daaraan vooraf gaan. Het belang van 'politiek draagvlak' reikt echter veel verder. Uit de onderzochte casus blijkt, dat zelfs als er veel andere factoren zijn (in dit geval vijf van de zes onderzochte factoren) die theoretisch een belemmerend effect zouden hebben op de implementatie, de implementatie door het positieve effect van veel politiek draagvlak toch succesvol kan zijn.

Een *essentiële* constatering is echter dat bovenstaande uitspraak geldt voor een omgeving en een implementatieproces waarin de uitvoerders een politieke visie op beleidsvorming hebben en zij zich bewust zijn van de politieke manier waarop het implementatieproces in hun omgeving werkt. Het gaat ze dan niet zozeer om het tot in de puntjes uitvoeren van het tevoren beschreven plan, maar om het behalen van het juiste effect. Dat is voor hun succesvolle implementatie: de 'outcome', het beleidseffect, staat centraal. Juist als de context zwaar politiek beladen is, er veel flexibiliteit is om middelen en doelstellingen aan te passen en er op een ad hoc, pragmatische wijze

beslissingen worden genomen, kan het wel of niet aanwezig zijn van politiek draagvlak van doorslaggevende betekenis zijn.

Deze conclusie is wel te rationaliseren. Een verklaring hiervoor kan zijn dat als een beleidsproces politiek geladen is, wat betekent dat beslissingen gemaakt worden op grond van machtsverhoudingen en politieke keuzes, het een extra effect heeft als bij de uitvoering van beleid erin geslaagd wordt die politieke keuzes dezelfde kant op te keren en de machtsverhoudingen zo 'ongelijk' te maken. En: in een situatie waarin er veel flexibiliteit is, zijn juist de andere 'negatieve' factoren (zoals onduidelijkheid, veel afhankelijkheidsrelaties door complexe causale ketens, weinig budget) van minder grote betekenis, omdat de beleidsuitvoerders naar creatieve manieren zullen zoeken om deze belemmeringen op te lossen of te omzeilen, zoals we in de analyse van de onderzochte casus gezien hebben.

Twee andere opvallende zaken kunnen bij deze conclusie geconstateerd worden. Ten eerste kan met het trekken van deze conclusie gesteld worden dat de verschillende genoemde succes- en faalfactoren blijkbaar niet allemaal even zwaar wegen. Als er voldoende politiek draagvlak is voor het uiteindelijke doel, is het afwezig zijn van duidelijke en concrete doelstellingen minder belangrijk. Dit is in grote mate afhankelijk van de situatie. Zoals gesteld: in een politieke situatie weegt het hebben van politiek draagvlak zwaar. Maar ook voor andere factoren geldt dat zij niet altijd even belangrijk zijn: als er creatieve manieren zijn om hiermee om te gaan of als de uitvoering van beleid hier niet van afhangt, hoeft het hebben van een laag budget niet onoverkomelijk te zijn. Het gaat dus uiteindelijk om de koppeling tussen de juiste factor en de juiste context.

Het tweede dat hierbij opgemerkt moet worden, is dat het begrip 'politek draagvlak' in dit stuk wel heel breed geformuleerd is. Hieronder wordt de wil verstaan onder de uitvoerders om het implementatieproces tot een goed einde te brengen (goodwill), de wil van de andere belanghebbenden in het beleidsproces (beleidsobjecten, beleidsmakers); maar ook zaken als overeenstemming met de doelen en de gekozen middelen, een besef van urgentie over het op te lossen probleem, en een gevoel van politiek 'momentum' door (externe) omstandigheden vallen onder dit begrip.

#### *Het stromenmodel doorgetrokken naar de implementatiefase*

Iets anders dat opvalt, is dat deze conclusie de lijn van het stromenmodel van Kingdon goed volgt. Er wordt in de onderzochte casus nauwelijks verschil gemaakt tussen verschillende beleidsfasen en keuzes worden gemaakt omdat oplossingen, problemen en 'het juiste moment' samen komen. Dit wordt op ad hoc basis gedaan en niet op basis van een voorafgesteld stappenplan. Pragmatisme is hierbij het sleutelwoord. Opvallend hieraan is, dat blijkbaar dit model van Kingdon ook zijn weerslag heeft bij de implementatiefase van het beleidsproces, niet alleen bij de agendavorming en de beleidsvorming en -voorbereiding. Hetzelfde hebben we al eerder geconstateerd voor wat betreft de invloed van politiek draagvlak. Wellicht kunnen we hieruit de conclusie trekken dat waar er een politiek beladen beleidsproces is en er veel sprake is van politiek draagvlak voor het beleid, keuzes óók tijdens het implementatieproces gemaakt worden door het laten samenkomen van problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen die elk hun eigen pleitbezorgers hebben. Het is dus mogelijk om dit model verder door te trekken dan doorgaans gebruikelijk is. Het is als het ware zo dat

tijdens het implementatieproces telkens weer de andere fases van het beleidsproces (agendavorming, beleidsvoorbereiding) door het stromenmodel in 'miniatuurvorm' terugkomen: tijdens het implementatieproces speelt de agendavorming, de beleidsvoorbereiding en het kiezen van de middelen zich elke keer weer opnieuw af, als een zich steeds herhalend proces.

### **Beperkingen van het onderzoek**

Er moeten bij al deze conclusies wel een aantal mogelijke beperkingen in ogenschouw genomen worden. Het is ten eerste de vraag in hoeverre deze conclusies te generaliseren zijn. Dit onderzoek is gedaan op basis van slechts één casus, waarbij de politiek geladen sfeer en het politieke momentum duidelijk aanwezig waren.

Verder is het zo dat de empirische waarnemingen voor het grootste gedeelte gebaseerd zijn op (vaak subjectieve) waarnemingen van personen die te maken hebben (gehad) met de implementatie van het beleid en er daarom wellicht nog te veel 'in' zitten om een objectieve visie te geven. Hierdoor bestaat de kans dat zij ook belangrijke ontwikkelingen over het hoofd hebben gezien. 'Tevredenheid' is hierdoor een dubieuze indicator om volledig op te vertrouwen. Ook bestaat de kans dat zij, door hun eigen positie, een aantal zaken rooskleuriger hebben voorgesteld dan zij ze in werkelijkheid zien. Hier is mee omgegaan door conclusies niet te baseren op de uitspraken van één persoon, maar er op te letten dat de getrokken conclusies de grote lijn volgen van alle gevoerde gesprekken en dat ze niet te gedetailleerd zijn. Ook zijn door de verschillende interviews heen verschillende malen de uitspraken die gedaan zijn bij één respondent, geverifieerd bij een andere.

Daarnaast zit er nog een inhoudelijke beperking aan het onderzoek. De acties, en in het bijzonder die van de Woordvoerdersdienst, ontstonden in en kwamen voort uit een natuurlijk proces van professionalisering van de Woordvoerdersdienst en DG COMM. Zeker over de Woordvoerdersdienst kan gesteld worden dat dit een organisatie was die al goed liep en dat hierin weinig verandering nodig was de afgelopen jaren. Dit gegeven kan ook een belangrijke rol hebben gespeeld in de succesvolle implementatie. Bij een organisatie die al goed loopt, is het namelijk makkelijker om wat (toch al geplande) verbeteringen aan te brengen.

In het licht van deze beperkingen zou het interessant zijn verder onderzoek te doen naar dit onderwerp, zodat verschillende (politieke) situaties met elkaar vergeleken kunnen worden. Het zou interessant zijn diepgaander te onderzoeken naar de vraag in hoeverre er een koppeling te maken is tussen de context, de politieke beladenheid van de situatie, en de doorslaggevende factoren voor succesvolle implementatie. Als we namelijk de 'implementatieformule' (de combinatie tussen de factor 'politiek draagvlak' en de 'politieke context') zouden extrapoleren, zou dit tot de theorie leiden dat succesvolle implementatie het gevolg kan zijn van de juiste koppeling tussen de dominante 'succesfactor' en de aard van de context waarin de implementatie moet plaatsvinden. Het zou interessant zijn deze hypothese te onderzoeken.

Ten slotte zou het interessant zijn om het begrip 'politiek draagvlak' verder te onderzoeken. Zoals eerder naar voren kwam is dit in dit stuk als een soort 'containerbegrip' gebruikt, waar allerlei mogelijke preciezere definiëringen onder vielen. Interessant zou zijn om te zien welke mogelijke elementen misschien van grotere



doorslaggevende betekenis zijn dan andere (bijvoorbeeld: 'overeenstemming over de uiteindelijke doelen bij de beleidsuitvoerders ten opzichte van de beleidsobjecten').

Implementatie kán blijkbaar op een succes uitlopen, ook al zijn er veel factoren aanwezig die dit kunnen belemmeren. Het gaat er om de juiste positieve factor hier tegenover te zetten door politiek draagvlak en een pragmatische houding te stimuleren en te wachten op het juiste moment.

## Bronverwijzing

Anderson, Peter J. en Price, John, 'An evaluation of the press and communication reforms of the Prodi Commission of 1999-2004', *European Journal of Communication*, SAGE Publications Vol 23(1): 29-46., 2008

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal, 'Openbaar Bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek'. Kluwer: Alphen aan den Rijn, 2001, zesde druk

Commissie van Europese gemeenschappen, 'Action Plan to improve communicating Europe by the Commission', Brussel, 2005, SEC (2005) 985 final

Commissie van Europese gemeenschappen, 'White paper on a European communication policy', Brussel, 2006, COM (2006) 35 final

Commissie van Europese gemeenschappen, 'Communiceren over Europa in partnerschap', Brussel, 2007, COM (2007) 568 definitief

Hoogerwerf, A. 'Overheidsbeleid', Samsom Uitgeverij: Alphen aan den Rijn, 1978, eerste druk.

Koelewijn, R. 'Scholieren: studiehuis goed, uitvoering niet.', *NRC Handelsblad*, <http://www.nrc.nl/W2/Nieuws/2000/06/24/Vp/04.html>, 24 juni 2000 (geraadpleegd november 2009)

Maier, Jürgen en Rittberger, Berthold, 'Shifting Europe's boundaries: mass media, public opinion and the enlargement of the EU', *European Union Politics*; vol. 9., 2008

Pressman, J.L. en Wildavsky, A.B. 'Implementation, How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland', Berkeley: University of California Press, 1973, third edition, expanded.

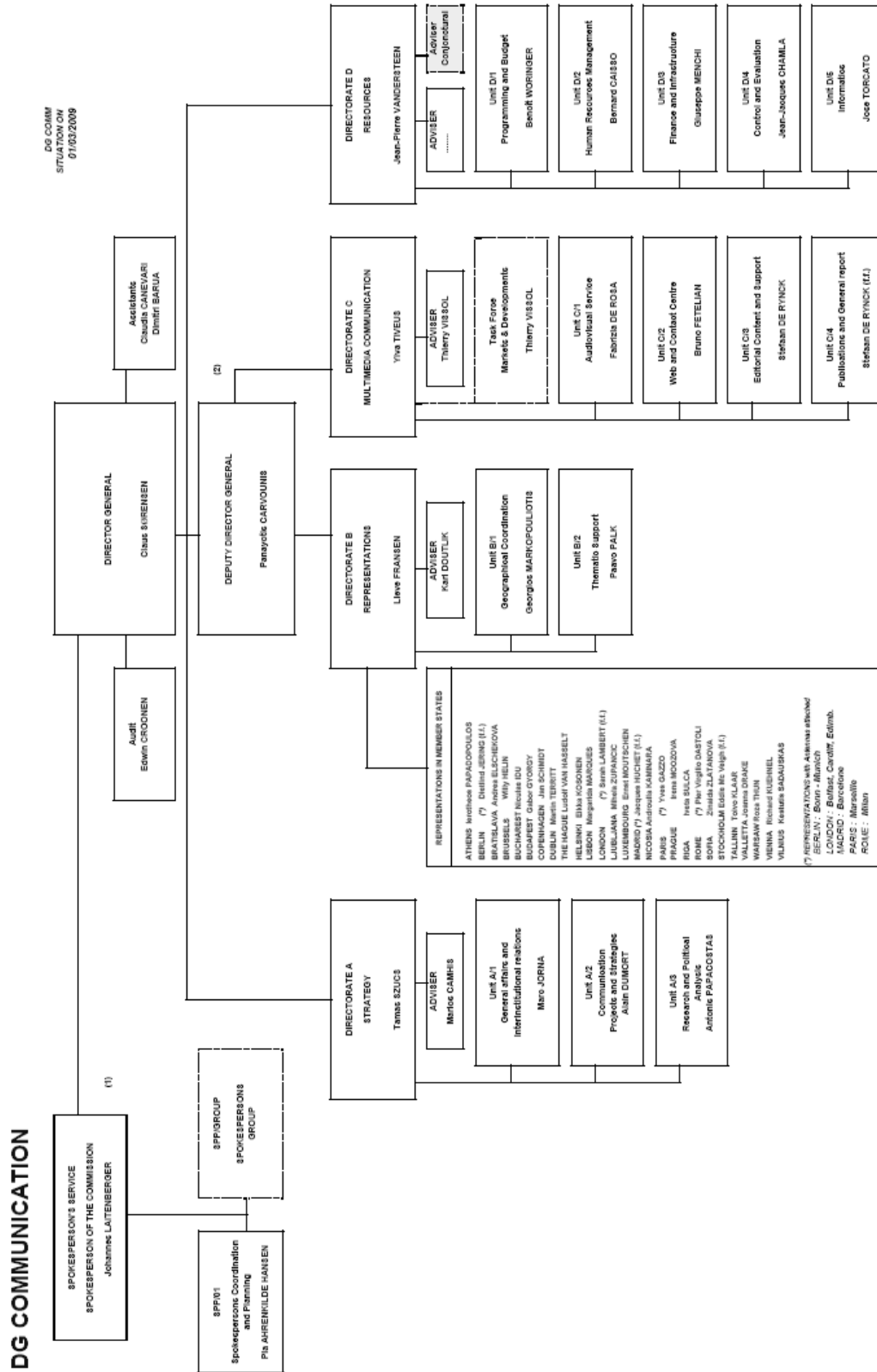
Trouw, Redactie politiek, 'Kloof tussen beleid en uitvoering', 28 maart 2003, Trouw, <http://www.trouw.nl/krantenarchief/> (geraadpleegd november 2009)

Vliegthart et al., 'News coverage and support for European integration', 1990-2006, *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 20 No. 4, 2008

Wallström, M., 'Europe - getting the message across', *Communicating Europe*, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/wallstrom/communicating/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/communicating/policy/index_en.htm) (geraadpleegd maart 2009)

Van Zanten, C., 'Europese Unie wil vaker op tv om bekendheid te vergroten', Elsevier, <http://www.elsevier.nl/web/10141031/Nieuws/Europese-Unie/>, 2 oktober 2007 (geraadpleegd december 2009)

# Bijlage 1 – Organigram DG COMM



(1) The Commission spokesperson aids under the authority of the President and is in charge of the spokesperson service. The spokesperson service is attached to DG COMM, pursuant to a memorandum of understanding to be established between the President and the member of the Commission in charge of DG COMM.

(2) The DDO will replace the "Audit Plan to Improve Communicating Europe" by the Representations in the Member States, ensure Dir B and C support to project teams, and act as sub-delegated authorising officer for the budget lines under their responsibility.

## Bijlage 2 – Lijst interviewrespondenten

De volgorde van de respondenten op deze lijst correspondeert niet met de nummeringen van de interviews in de bronverwijzingen.

Woordvoerders:

- Joe Hennon, 20 juli 2009
  - o Spokesman for Institutional relations and communication strategy
- Pia Ahrenkilde-Hansen, 13 oktober 2009
  - o Deputy Spokeswoman and Head of the Planning and Coordination Unit
- Michael Mann, 19 augustus 2009
  - o Spokesman for Agriculture and rural development

Medewerkers DG COMM

- Alain Dumort, 21 augustus 2009
  - o Head of unit; Communication: Projects and strategies
- Urska Grahek, 21 augustus 2009
  - o Policy analyst; General affairs and interinstitutional relations
- Francis Whyte, 20 juli 2009
  - o Communication manager; Communication: Projects and strategies

(Ex-)leden van het kabinet van Margot Wallström

- Beate Gminder, 16 september 2009
  - o Former member of Cabinet Margot Wallström
- Michael Hager, 19 augustus 2009
  - o Policy officer; member of Cabinet Margot Wallström
- Marcin Grabiec, 19 augustus 2009
  - o Cabinet staff; member of Cabinet Margot Wallström

## **Bijlage 3 – Interviewvragenlijst**

Deze lijst geeft een (zij het onvolledig) beeld van het soort vragen dat tijdens de interviews gesteld is.

### PERSONAL

Could you tell me something about your job and how it is related to the Action Plan?  
How is the department in which you work organized?

How did you influence the implementation process of the Action Plan?

### GOALS and PLANS

Could you tell me something about the goals of the Action Plan and the goals concerning the Spokesperson's Service in particular?

What were the most important goals?

What was supposed to change in the Spokesperson's Service? How exactly?

What were the circumstances in which the Action Plan was made?

What were the plans on the level of the Spokesperson's Service for the implementation of the Action Plan?

Were there any targets set that had to be reached on the level of the Spokesperson's Service?

What was the theory behind the plans of the Action Plan?

### IMPLEMENTATION

How did the implementation process go?

Who monitored it?

Were there any bumps along the road, failures or difficulties? Were there any plans that were changed? Specific complexities?

Were there enough finances?

Was there enough support from the people working on the Spokesperson's Service for the plans to push through? Was it clear what needed to happen?

### RESULTS

Which of the goals/targets were reached? Why?

How far was the implementation process successful as far as you can see?

Were there any failures or things that weren't accomplished? For which reasons?