

Vergaderjaar 2001–2002

26 387

Actieprogramma Elektronische Overheid

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN EN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 november 2001

Op 27 augustus jl. heeft de tijdelijke Adviescommissie Toekomst Overheidscommunicatie aan het kabinet advies uitgebracht over de verdere ontwikkeling van de overheidscommunicatie in de komende jaren.

De kabinetsreactie op dit advies, dat als titel meekreeg «In dienst van de democratie», doe ik u hierbij toekomen. Deze reactie is gecombineerd met een reactie op onderdelen van het rapport «Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele innovatie» van de Commissie ICT en Overheid, dat 6 september jl. aan het kabinet werd uitgebracht.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

1. ALGEMEEN

Opdracht Commissie

In het regeerakkoord van kabinet Kok II en in de memorie van toelichting bij de begroting van Algemene Zaken voor 1999 staat: «Onderzoek naar de organisatie en inzet van middelen en nieuwe instrumenten, moet leiden tot een vergroting van de effectiviteit van de overheidsvoorlichting en tot betere toegankelijkheid van overheidsinformatie». Mede op basis daarvan heeft de Voorlichtingsraad (VoRa) in 1999 advies uitgebracht over de opzet en uitvoering van een dergelijk onderzoek en de instelling van een onderzoekscommissie. De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie is in april 2000 ingesteld door de Minister-president Minister van Algemene Zaken en door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Commissie had tot taak te komen tot een rapport waarin zij de regering met het oog op de huidige en toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de beleidsontwikkeling, de informatie- en communicatietechnologie, het medialandschap en de journalistiek adviseert over:

- de toekomstige doelen, functies, coördinatie en organisatie van de overheidscommunicatie en de daarvoor benodigde financiële middelen;
 - de inzet van nieuwe middelen en instrumenten op het gebied van media en informatie;
 - de consequenties van het advies voor de werkwijze van de ministeries.
- De Commissie heeft haar rapport «In dienst van de democratie» eind augustus 2001 aan de minister-president aangeboden.

Reactie Voorlichtingsraad

In oktober 2001 heeft de Voorlichtingsraad (VoRa) zijn advies inzake het rapport van de Commissie Wallage ten behoeve van het kabinet afgerond. Het advies van de VoRa heeft mede ten grondslag gelegen aan dit kabinetsstandpunt.

Rapport Commissie ICT en Overheid

De Commissie «ICT en Overheid» (vrz. A. Docters van Leeuwen) is januari 2001 ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid om te adviseren over de invloed van ICT-ontwikkelingen, in combinatie met internationalisering, op de positie, rol en institutionele structuur van de Nederlandse overheidsorganisatie. De commissie heeft haar rapport «Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele innovatie», september 2001 uitgebracht. Het rapport heeft onder andere betrekking op de communicatie en openbaarmaking van overheidsinformatie en vertoont derhalve op onderdelen een overlap met het advies van de Commissie Wallage. Het kabinet heeft afgesproken de standpunten over beide rapporten waar nodig met elkaar te combineren. Daarbij is een verdeling gemaakt tussen de primair op de overheidscommunicatie gerichte aanbevelingen (te behandelen in de kabinetsreactie Wallage) en de overige, primair interbestuurlijke, aanbevelingen (te behandelen in de kabinetsreactie Docters van Leeuwen). Zo wordt het onderwerp «openbaarheid van overheidsinformatie» geheel in dit kabinetsstandpunt behandeld. Het onderwerp «zelfbeschikking en privacy» zal in het nog dit jaar aan de Tweede Kamer toe te zenden

kabinetstandpunt over het rapport van de Commissie Docters van Leeuwen worden behandeld.

Betekenis rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie

Het kabinet onderstreept dat overheidscommunicatie en een ruime mate van openbaarheid van informatie, zowel voor de burger als voor de overheid, van groot belang zijn. Na twee eerdere staatscommissies, de Commissie Van Heuven Goedhart in 1946 (in dit advies lag het accent op het voorkomen van ongewenste propaganda) en de Commissie Biesheuvel in 1970 (in dit advies lag het accent op openheid en openbaarheid), legt de Commissie Wallage in haar advies het accent op het recht van de burger op communicatie met zijn overheid. Maximale transparantie en actieve openbaarmaking van informatie moeten dat recht op communicatie ondersteunen.

Het rapport van de Commissie Wallage biedt een interessante doorkijk naar de toekomst en sluit goed aan bij eerder door het kabinet geformaliseerde opvattingen, zoals in de nota «Contract met de toekomst»¹, de nota «Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie»² en het kabinetstandpunt «Grondrechten in het digitale tijdperk» (alle BZK) en bij de studies in het kader van het programma Infodrome (OCW).

Opbouw kabinetstandpunt

Het kabinet gaat in hoofdstuk 2 in op de verkenningen die de Commissie Wallage heeft uitgevoerd en die voor een belangrijk deel betrekking hebben op de context van overheidscommunicatie. Hoofdstuk 3 gaat verder met een nadere plaatsbepaling en afbakening van overheidscommunicatie. In hoofdstuk 4 geeft het kabinet zijn reactie op de aanbevelingen, van de Commissie Wallage en de Commissie Docters van Leeuwen voor zover deze betrekking hebben op de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. In hoofdstuk 5 gaat het kabinet in op de overige aanbevelingen van de Commissie Wallage en op de aanbevelingen van de Commissie Docters van Leeuwen over interactieve beleidsvoorbereiding. De aanbevelingen hebben achtereenvolgens betrekking op de concrete activiteiten op het terrein van communicatie en openbaarheid van informatie («de frontoffice» van de rijksoverheid), op de aanpassingen in de organisatie en de interne informatiestructuur van de rijksoverheid die daarvoor nodig zijn (de «backoffice» van de rijksoverheid) en op de «uitgangspunten voor overheidscommunicatie» (de «spelregels»). In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de nieuw geformuleerde uitgangspunten voor de overheidscommunicatie. Tenslotte geeft het kabinet in hoofdstuk 7 aan, hoe het de gewenste vernieuwingen in het communicatiebeleid wil invoeren.

2. BESCHOUWING KABINET

Veranderingen

In de rapporten van de Commissies Wallage en Docters van Leeuwen wordt een beeld geschetst van de mondiger en zelfstandiger geworden burger en de gevolgen hiervan voor diens houding tot de overheid. Het kabinet herkent deze veranderingen en de invloed daarvan op de overheidscommunicatie. Daarnaast zijn andere ontwikkelingen relevant, zoals de vergrijzing van de bevolking en het feit dat de omgang tussen mensen informeler is geworden. De overheid dient daar bij het ontwikkelen van communicatiebeleid, de keuze voor communicatiemiddelen en de toon van haar communicatie rekening mee te houden. Ook de toene-

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr. 8.

² Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr. 7.

mende belangstelling van de burger in onderwerpen als veiligheid en gezondheid en het leven in een maatschappij met risico's en de internationalisering zijn naar de mening van het kabinet relevante ontwikkelingen, die de communicatie van de rijksoverheid niet ongemoeid (zullen) laten.

Informatie- en communicatietechnologie

De Commissies Wallage en Docters van Leeuwen geven aan, dat de positie van de burger aanzienlijk is veranderd als gevolg van de «stormachtige» ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie. De komst van internet, met eigenschappen als personalisering, interactie en flexibiliteit en grotere mogelijkheden om meer persoonlijk toegesneden informatie aan te bieden, veranderen de mogelijkheden van de overheid als het gaat om de communicatie en interactie met de burger. Enerzijds kan informatie meer gericht en meer op maat worden aangeboden, anderzijds is de overheid meer dan ooit één van de vele aanbieders van informatie en bepaalt de burger zelf welke informatie hij toch zich neemt en op welk moment. De ontwikkelingen in de ICT hebben aan de overheidscommunicatie een nieuwe dimensie gegeven. De traditionele (actieve) voorlichting en beleidscommunicatie is uitgebreid met de in beginsel onbegrensde mogelijkheid van «passieve» communicatie, in de vorm van elektronische openbaarmaking van de binnen de overheid aanwezige informatie. De overheid dient bij dit alles te beseffen dat de toegenomen mogelijkheden van ICT snel tot het verwachtingspatroon van burgers gaan behoren; dit schept een zekere verplichting. Tevens dient de overheid zich te realiseren dat de bestaande informatiekloof door de ICT-ontwikkelingen niet zonder meer wordt opgeheven. Het kabinet benadrukt dat de overheid zo goed mogelijk moet proberen aan te sluiten op de vaardigheden van mensen om informatie te verkrijgen.

Medialandschap en journalistiek

De Commissie Wallage gaat in zijn rapport uitvoerig in op de huidige ontwikkelingen in het medialandschap en stelt vast, dat media momenteel in grote getale aanwezig, actief en alert zijn. Het aanbod van informatie is groot en divers en richt zich op een algemeen publiek of juist op specifieke informatiebehoeften van specifieke publieksgroepen. De inhoud van de boodschap moet het, aldus de Commissie Wallage, vaak afleggen tegen commercieel bepaalde of beïnvloede doelstellingen. Deze en andere door de commissie geschetste ontwikkelingen hebben mede geleid tot ingrijpende veranderingen in de journalistiek en het ontstaan van een 24-uurs nieuwseconomie, hetgeen gevolgen heeft voor de overheidscommunicatie en het reeds in gang gezette beleid op het gebied van de actieve woordvoering. Het kabinet houdt met deze geschetste ontwikkelingen rekening. Dit mede vanuit het perspectief, dat de onafhankelijke pers een belangrijke rol vervult bij het vormen van de publieke opinie.

Positie van de overheid

De Commissies Wallage en Docters van Leeuwen geven aan, dat de wisselwerking tussen overheid en burger zich in een fundamenteel andere context en een wezenlijk ander mediaklimaat voltrekt dan vroeger. De visie op de rol en de positie van de overheid is sterk veranderd. Technologische ontwikkelingen hebben zowel tot een verandering in de positie van de burger, als tot een verandering in de taken en beleidsvelden van de overheid geleid. Verwijzend naar onder meer de kabinetsnota «Contract met de toekomst» en de kabinetsreactie op het rapport van Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» gaan de Commissies Wallage en Docters van Leeuwen in op de ontwikkelingen in de richting van een zgn. netwerksamenleving. Daarnaast beïnvloeden ook decentralisatie, deregu-

lering, internationalisering en de Europese integratie de context. In menig opzicht is de overheid minder spelbepaler en meer medespeler geworden. Die gewijzigde politieke en bestuurlijke context is van grote invloed op de (functies van) overheidscommunicatie en derhalve is bezinning op overheidscommunicatie opnieuw noodzakelijk.

In de wisselwerking tussen overheid en burger onderscheidt de Commissie Wallage drie verschillende relaties waarin burgers met de overheid te maken kunnen hebben: die van *staatsburger* (als kiezer en co-product van beleid zijn burgers opdrachtgever van de overheid), die van *klant* (als afnemer van diensten en producten moet de overheid zoveel mogelijk in hun wensen tegemoet komen) en die van *onderdaan* (waarbij burgers zijn «onderworpen» aan het beleid en daar individueel of als groep op worden aangesproken).

Transparantie

Transparantie en interactiviteit zijn de grondthema's van het rapport en de aanbevelingen van de Commissies Wallage en Docters van Leeuwen. In beide rapporten wordt gepleit voor optimale transparantie, die met name is gediend bij actieve openbaarmaking, ook (zij het onder nadrukkelijke voorwaarden) van niet-aanvaard beleid. De Commissie Wallage voegt daaraan toe, dat «beleidsintimiteit», die een openhartige uitwisseling van meningen en gedachten tussen ambtenaren en bewindspersonen en ambtenaren en bewindslieden onderling mogelijk maakt, hierdoor niet mag worden aangetast. Optimale transparantie en actieve openbaarheid vragen naar het oordeel van de Commissie ook om inzicht in de samenhang van het regeringsbeleid (corporate communicatie) en om goede berichtgeving via de onafhankelijke media en rechtstreeks naar de burger.

Het kabinet is van oordeel, dat transparantie niet alleen relevant is als het gaat om de ontwikkeling van nieuw beleid, maar evenzeer betrekking heeft op de andere fasen van de beleidscyclus: uitvoering, handhaving en evaluatie. Een actieve participerende en controlerende rol van de burger veronderstelt zoveel mogelijk toegang tot overheidsinformatie, variërend van beleidsnota's tot bijvoorbeeld archieven, gegevensbestanden en uitvoeringsrapportages. Het kabinet onderschrijft de noodzaak te komen tot een optimale transparantie en ziet de informatie- en de communicatietechnologie als een krachtig instrument daarvoor. Dit vanzelfsprekend onder de conditie dat de onderlinge samenhang in de communicatie zoveel mogelijk gewaarborgd kan blijven. De concrete uitwerking van het beleid dat het kabinet voor ogen staat wordt verderop in deze reactie beschreven.

De in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) aangegeven kaders vormen het uitgangspunt voor het kabinet. Het kabinet en de commissies denken daarin gelijk. Wat betreft het vergroten van de actieve openbaarheid, stelt het kabinet vast dat – in aanvulling op het vele dat reeds geschiedt – verdere verbeteringen mogelijk zijn. Via de verschillende websites van de ministeries en andere overheidsorganen wordt steeds meer overheidsinformatie toegankelijk gemaakt. Het kabinet merkt nadrukkelijk op dat het hoogste doel niet bestaat uit het op internet plaatsen van alle informatie. De informatie zal (voor uiteenlopende doelgroepen) steeds goed vindbaar, toegankelijk en begrijpelijk moeten zijn. Voorts mag de transparantie niet uitsluitend aan internet gekoppeld zijn, al is dat in toenemende mate een belangrijk medium en kan iedereen daar in principe gebruik van maken (o.a. in openbare bibliotheken). Er zijn en blijven echter (grote) groepen burgers die op dit moment van internet nog geen gebruik maken. Traditionele media blijven daarom ook van groot belang voor de communicatie van de rijksoverheid. Ook dit wordt door de

Commissie Wallage aangegeven. Teneinde de vereiste openbaarheid te kunnen leveren, moet de overheid wel de (interne) organisatie van de informatievoorziening verder aanpassen. Dat kost (veel) tijd, geld en inspanning.

Interactiviteit

Bij interactiviteit gaat het volgens de Commissie Wallage om twee aspecten: het actief betrekken van burgers bij de voorbereiding van beleid en het verbeteren van de bereikbaarheid en responsiviteit van de overheid (de invulling van het recht op communicatie). Dit laatste aspect is zeer bepalend voor het imago van en het vertrouwen in de overheid. Dit aspect wordt nog wel eens onderschat. Daarom is het een goede zaak om de bestaande uitgangspunten en spelregels op het gebied van overheidscommunicatie op dit punt te actualiseren en waar nodig aan te vullen. Verder dienen voor interactieve beleidsvoorbereiding heldere spelregels vastgesteld te worden; rekening houdend met ervaringen die in de praktijk zijn en worden opgedaan. Het kabinet realiseert zich daarbij, dat – zoals uit onderzoek blijkt – niet alle burgers zich tot de rol van «coproductant van beleid» voelen aangetrokken.

Coproductie of interactieve beleidsvoorbereiding bestuur is naar de mening van het kabinet onontkoombaar en behoeft actieve stimulering, zowel om de rol van de burger in het democratische proces te versterken als om optimaal gebruik te maken van de enorme kennis en ervaring in de maatschappij die met behulp van internet kan worden aangeboord. Daar waar op dit moment beleid voorbereid en vastgesteld wordt binnen het model van de representatieve democratie, zal er in de nabije toekomst steeds vaker een combinatie van participatieve en representatieve democratie gezocht worden. Er is derhalve geen sprake van een vervanging maar van een uitbreiding van de bestaande democratische structuren. Hoe dan ook zal de interactieve voorbereiding van het beleid ingebed moeten zijn in en moeten voldoen aan essentiële beginselen van democratische beleidsvoering. Daartoe zullen de ministers van BZK en voor GSI een (beleids)kader ontwikkelen.

Moeilijk bereikbare doelgroepen

Volgens de Commissie Wallage moet de overheid meer burgers proberen te bereiken. Met name geldt dit voor ouderen, laag opgeleiden en allochtonen. Ook de zogenaamde «buitenstaanders» en «inactieven» (degenen die zich door hun burgerschapsstijl niet of minder toegankelijk opstellen voor overheidsinformatie) worden door de Commissie tot de moeilijk bereikbare doelgroepen gerekend. Met de Commissie is het kabinet van mening dat op dit punt aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn. De Voorlichtingsraad onderzoekt dit reeds. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek zal het kabinet in kaart brengen welke (andere) kanalen en methoden kunnen worden ingezet. Het kabinet wil hier overigens benadrukken dat de kwalitatieve benadering (*beter* bereik) in zijn ogen moet prevaleren boven de louter kwantitatieve benadering (*meer* bereik).

Medeoverheden en intermediairen

Medeoverheden en intermediaire organisaties kunnen een belangrijke rol vervullen in de communicatie tussen (rijks)overheid en burger. Vanuit het perspectief van de burger wordt van de kant van «de overheid» gerekend op afgestemde communicatie. Daarom vindt het kabinet – in lijn met het advies van de Commissie Wallage – verdergaande samenwerking op communicatiegebied met de medeoverheden van groot belang. Bij de

samenwerking met intermediaire organisaties moet de effectiviteit daarvan aanwezig zijn. Naarmate de intermediaire organisaties meer betrokkenheid tonen bij de publieke zaak, kunnen zij een belangrijker rol spelen in de overheidscommunicatie.

Belang van «corporate communicatie»

De Commissie Wallage schetst de noodzaak van een goede «corporate communicatie» van de rijksoverheid. Daarbij gaat het om richtinggevende communicatie van en over de rijksoverheid als geheel. In het bedrijfsleven wordt «corporate communicatie» als onmisbare randvoorwaarde beschouwd voor succesvol opereren. Voor het rijk geldt dat een samenhangende presentatie en passende beeldvorming in termen van bestuurlijk gezag en publiek vertrouwen, kunnen worden gezien als randvoorwaarden voor transparantie, interactiviteit en voor meer en beter bereik. Het kabinet onderscheidt drie aspecten bij het vormgeven van de corporate communicatie van de rijksoverheid: a) de «missie» van het kabinet, zoals vastgelegd in de hoofdlijnen van het regeerakkoord en de regeringsverklaring, b) de aard, werkwijze, positie van de overheid als zodanig, en c) de uitgangspunten en spelregels voor de communicatiepraktijk van de rijksoverheid. Deze aspecten zullen in het vervolg van dit standpunt en in het nog aan te kondigen «plan van aanpak overheidscommunicatie» nader worden uitgewerkt.

Communicatie in het hart van het beleidsproces

Om het vertrouwen van de burger te winnen en te behouden zijn openheid en communicatie van groot belang. Volgens de Commissie Wallage moeten daarom voorlichting en communicatie, naast het juridische- en financiële beleidsinstrumentarium, een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces uitmaken. Met andere woorden: voorlichting en communicatie behoren een plaats in het hart van het beleidsproces te hebben. Het kabinet onderschrijft deze visie. De organisatorische vertaling hiervan is uiteraard maatwerk en kan per ministerie uiteenlopen. Het kabinet beschrijft in dit standpunt de daarvoor geldende kaders.

Een ander punt van uitwerking is de belangrijke opgave om ook het beleid zelf «communicatiever» te maken: het beleid moet aan duidelijkheid en begrijpelijkheid winnen. Onduidelijkheden dienen niet pas bij de uitvoering aan het licht te komen. Daarom acht het kabinet het van belang een hanteerbare communicatietoets te ontwikkelen die bij de besluitvorming over beleidsvoorstellen kan worden betrokken. Het kabinet zal de Voorlichtingsraad daarover advies vragen.

3. NADERE PLAATSBEPALING

Aanvullend op de bovenstaande kanttekeningen bij de verkenningen van de Commissie Wallage, heeft het kabinet behoefte aan een nadere plaatsbepaling.

Plaats en functies overheidscommunicatie

Binnen het brede terrein van de overheidscommunicatie kan volgens het kabinet een hoofdordening worden aangebracht, door een onderscheid te maken in:

- a. «corporate communicatie» (over taak en positie van de (rijks)overheid als geheel, missie kabinet);
- b. beleidscommunicatie (over specifieke beleidsthema's, dossiers, -onderwerpen, inclusief dienstverlenende communicatie);

- c. organisatiegebonden communicatie (zoals interne communicatie, arbeidsmarktcommunicatie).

De Commissie Wallage bepaalt zich in haar advies voornamelijk tot de corporate communicatie van de rijksoverheid en een aantal aspecten van beleidscommunicatie. Naar de mening van het kabinet zijn daarnaast ook de organisatiegebonden communicatie en de dienstverlenende communicatie (uitleg, toelichting, verwijzing en hulp) inzake de uitvoering en handhaving van beleid, van belang.

Binnen de beleidscommunicatie kunnen vier communicatiefuncties worden onderscheiden.¹

1. Beleid wordt door middel van communicatie openbaar gemaakt en toegelicht. Met name in de beleidsvoorbereidende fase en bij de beleidsvaststelling vindt deze «communicatie *over* beleid» plaats. Hier kan men de «klassieke» voorlichting plaatsen.
2. Communicatie kan ook worden ingezet om, in interactie met belanghebbenden en geïnteresseerden, beleid te ontwikkelen. Dergelijke «communicatie *voor* beleid» gebeurt vooral in de beleidsvoorbereidende fase.
3. In de fase van beleidsinvoering en beleidsuitvoering fase wordt veelvuldig «communicatie *als* beleid» ingezet. In dat geval is communicatie een hoofd-, of ondersteunend instrument binnen de beleidsmix en wordt het als beleidsinstrument gebruikt om beleidsdoelen te helpen realiseren.
4. Communicatie kan ook deel uitmaken van een integrale benadering om zodoende wet- en regelgeving doelmatiger en doelgerichter uit te kunnen voeren. De functie van «communicatie *in* beleid» heeft dan zijn wortels in alle beleidsfasen, maar komt met name in de beleidsuitvoerende fase tot uitdrukking. Tot deze functie behoort ook de hierboven genoemde dienstverlenende communicatie.

Praktijk overheidscommunicatie anno 2001

De overheidscommunicatie is sinds de publicatie van het rapport van de Commissie Biesheuvel (1970) sterk geëvolueerd. Communicatie is anno 2001 een niet meer weg te denken onderdeel van het openbaar bestuur. Het afgelopen decennium is op het terrein van de overheidscommunicatie reeds een stevige professionaliseringsslag gemaakt. De rechtstreekse voorlichting over actueel beleid en over wet- en regelgeving aan burgers, organisaties en bedrijven heeft een hoge vlucht genomen. Naast de spots van Postbus 51 op radio en televisie, advertenties in dag- en weekbladen en attenderende boodschappen via billboards, abri's en andere vormen van buitenreclame, verspreiden ministeries en uitvoerende diensten op brede schaal folders en brochures. Zij stellen deze ook in ruime mate op aanvraag beschikbaar (o.a. via informatietelefoons en internet). Voor lokale overheden, maatschappelijke instellingen en belangenorganisaties die in de communicatie tussen overheid en burger vaak een intermediaire rol vervullen, wordt informatiemateriaal ontwikkeld en worden onder andere voorlichtings-bijeenkomsten georganiseerd. Bij het communiceren van complexe boodschappen en waar het gaat om gedragsverandering, worden voor de onderscheiden doelgroepen speciale voorlichtingsprojecten georganiseerd. Voorts wordt intensief gebruik gemaakt van nieuwe technologieën (zoals internet). De departementale websites en de Postbus 51-site bieden actuele informatie voor publiek en pers. Een aantal ministeries biedt inmiddels belangstellenden de mogelijkheid een profiel achter te laten, waarna men elektronisch over de opgegeven onderwerpen regelmatig actuele informatie krijgt toegezonden. Persberichten worden elektronisch toegezonden aan de belangrijkste media in Nederland. De buitenlandse correspondenten in Den Haag en Brussel ontvangen per

¹ Zie bijlage 1.

e-mail een Engelstalige selectie van recente persberichten. Met telefonische informatielijnen en callcenters is de bereikbaarheid van de overheid voor vragen van burgers toegenomen. Regelmatig vindt onderzoek plaats en worden de effecten van overheidscommunicatie gemonitord. Waar het gaat om het wijzen van de weg op internet fungeert www.overheid.nl als centrale ingang («portal site») voor de burger tot de openbare sector.

Risico- en crisiscommunicatie

De toegenomen complexiteit in onze dichtbevolkte samenleving leidt tot een toename van risico's. In geval van een crisis of een ramp of ten behoeve van het voorkomen daarvan is het optreden van en het vertrouwen in de overheid in beeld. Crises en grootschalige, ingrijpende incidenten, maar ook de voorbereiding op grote evenementen of veranderingen in de maatschappij, vragen van de overheid dan ook een adequaat optreden. Communicatie speelt daarbij een belangrijke en soms doorslaggevende rol. De afgelopen jaren is ervaring opgedaan met beleid gericht op, wat genoemd wordt, het managen van het publiek vertrouwen. Voorbeelden zijn de aanpak van het Millennium-probleem, de EK 2000 en (op dit moment) de introductie van de euro. Ook de communicatie bij rampen als die in Enschede en Volendam hebben het belang daarvan aangetoond. Datzelfde geldt meer actueel over alle aspecten die samenhangen met het bestrijden van terrorisme en het bevorderen van de veiligheid.

Het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC), waarin woordvoerders, communicatieadviseurs en publieksvoorlichters van de ministeries samenwerken, kan daarin op belangrijke momenten een rol spelen. Aan het NVC kan indien nodig een publieksinformatiecentrum worden gekoppeld, waarvan de uitvoering in handen is van de Postbus 51 Informatiedienst.

Inmiddels worden – als uitvloeisel van het Kabinetsstandpunt Vuurwerk-ramp – door de staatssecretaris van BZK gerichte plannen ontwikkeld voor de voorlichting aan de burger over fysieke veiligheidsrisico's.¹

Internationalisering en Europese dimensie

De internationale – en met name de Europese – dimensie van beleid wordt steeds belangrijker, hetgeen zijn doorwerking heeft in de communicatie daarover. Er liggen bijvoorbeeld grote uitdagingen in de communicatie naar de burgers op het gebied van de Europese integratie en de uitbreiding van de EU. Onderzoek wijst uit, dat het publiek behoefte heeft aan meer concrete informatie. Het kabinet heeft afgelopen jaar besloten het bewustwordingsproces te faciliteren door een publieke dialoog over de uitbreiding op gang te brengen. Hoofddoel hierbij is het verhogen van het kennisniveau over en het wekken van vertrouwen in de uitbreiding van de Europese Unie. Onder coördinatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben de ministeries het afgelopen jaar hun communicatie-activiteiten over de verdere integratie van de Europese Unie en de toetreding van nieuwe lidstaten geïntensiveerd. De komende jaren zullen hier verdere inspanningen nodig zijn.

De Commissie Wallage constateert dit en vraagt daarnaast ook aandacht voor de «Europese Wob». De onderhandelingen over de toegang tot de documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben in mei van dit jaar geleid tot een akkoord.² Hoewel niet op alle punten geheel aan de Nederlandse wensen tegemoet is gekomen, is het kabinet over het algemeen tevreden met het bereikte resultaat.³ Het kabinet zal de wijze waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan

¹ Tweede Kamer, 2000–2001, 27 157, nr. 20.

² Verordening EG 1049/2001.

³ Kamerstukken II, 21 501–02, nr. 381.

de verordening nauwgezet volgen, mede gelet op de evaluatie die voorzien is vóór de volgende verkiezingen van het Europees Parlement in 2004.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken en de betrokken vakministeries hebben hun voorlichtingsactiviteiten onder andere gericht op opinie-leiders en doelgroepen in het buitenland. Deze voorlichting probeert de beeldvorming van en over Nederland op de verschillende niveaus te ontwikkelen en te beïnvloeden. Daarnaast richt de voorlichting zich op de meningsvorming in actuele (politieke) kwesties. Ook de Nederlandse ambassades in het buitenland hebben een belangrijk aandeel in het uitdragen van het beleid van Nederland. Het verwerven, versterken en onderhouden van een realistisch beeld van Nederland in het buitenland behoort tot de kerntaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Er vindt afstemming plaats tussen de overheid en de particuliere organisaties die werkzaam zijn op het terrein van de economische, toeristische en culturele voorlichting en promotie in het buitenland. In de werkgroep Holland Imago zijn vanuit de overheid de betrokken ministeries en de gemeente Amsterdam en vanuit het bedrijfsleven de organisaties Toerisme Recreatie Nederland (TRN), Nederland Distributieland, MKB Nederland en VNO-NCW verenigd.

4. ACTIEVE OPENBAARMAKING VAN OVERHEIDSINFORMATIE

De aanbeveling alle overheidsinformatie actief via internet openbaar te maken neemt zowel in het advies van de Commissie Wallage als van de Commissie Docters van Leeuwen een centrale plaats in.

Aanbeveling 1 van de Commissie Wallage; aanbevelingen 14 en 16 van de Commissie Docters van Leeuwen

De Commissie Wallage is van oordeel dat optimale transparantie gewenst is voor het goed functioneren van de democratie en voor het behouden of winnen van het vertrouwen van de burger en dat optimale transparantie is gediend met een zo groot mogelijke actieve openbaarheid, ook – onder voorwaarden – van niet-aanvaard beleid. Daarbij dient wel de noodzakelijke «beleidsintimiteit» te worden gerespecteerd.

De Commissie Wallage is van mening dat meer systematisch gewerkt zou moeten worden aan de actieve openbaarheid van in principe alle overheidsinformatie, om te beginnen waar het de vroege fasen van de beleidscyclus betreft. Meer concreet beveelt zij aan bestuursorganen te verplichten een zogenaamde activiteitenindex bij te houden, die burgers een gestructureerd inzicht biedt in de politieke en bestuurlijke beleid-sagenda's. De commissie komt daarom met aanbeveling 1:

Maak overheidsinformatie actief openbaar

- Alle beschikbare informatie is te vinden op Internet
- Bestuursorganen worden verplicht een activiteitenindex bij te houden
- Ministeries krijgen hiervoor genoeg mensen en geld.

De Commissie Docters van Leeuwen komt tot eenzelfde conclusie, maar plaatst deze aanbeveling nadrukkelijk (ook) in het perspectief van de noodzaak de toezichthoudende rol van de burger te versterken waar het gaat om de uitvoering en handhaving van beleid. Ze is van mening dat de elektronische informatierelatie tussen burgers en overheden alleen kan worden versterkt als alle overheidsinformatie op het internet beschikbaar is, waaronder bijvoorbeeld verleende vergunningen en gesloten

contracten. De betreffende aanbevelingen, 14 en 16, van de Commissie Docters van Leeuwen luiden:

- Alle overheidsinformatie dient te worden gepubliceerd op het internet, ondersteund door een veelheid aan publieke zoekmachines en helpdesks met dezelfde functionaliteit.
- Met betrekking tot wetgeving en beleidsnota's moet via het internet worden vermeld, welke afspraken worden of reeds zijn gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden en over de verlangde prestaties.

Het kabinet constateert dat beide Commissies – elk vanuit hun eigen opdracht en perspectief – tot eenzelfde conclusie komen, namelijk dat een ruimere invulling moet worden gegeven aan de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Het kabinet onderschrijft in beginsel deze conclusie. Aan integrale openbaarmaking van de overheidsinformatie zijn evenwel nog nadrukkelijk beperkingen verbonden. Het kabinet constateert met de Commissie Wallage dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) geen aanpassing behoeft om actieve openbaarmaking van overheidsinformatie uit te breiden¹. In artikel 8 van de Wob wordt bepaald dat een bestuursorgaan informatie verstrekt over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering «zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering». Tevens draagt op grond van artikel 8 het bestuursorgaan er zorg voor, dat de informatie «wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen». Het kabinet ziet in dit laatste een verplichting om de veelheid aan overheidsinformatie niet alleen passief beschikbaar te maken, maar ook actief beschikbaar en toegankelijk te maken door deze te structureren, te bewegwijzeren en in zijn context te plaatsen. De plannen, waartoe dit kabinet de aanzet wil geven en die gericht zijn op het inrichten van een regeringswebsite, het daarin opnemen van activiteitenindexen en het installeren van adequate zoeksystemen kunnen hieraan bijdragen.

Actieve openbaarmaking van informatie die nu in het kader van de Wob passief openbaar is, zou impliceren het op internet plaatsen van een enorme veelheid aan soorten (gestructureerde) documenten en (ongestructureerde) gegevens (project- en werkplannen, convenanten, gegevensregisters, statistische bestanden, beschikkingen, vergunningen, rechterlijke uitspraken, circulaire, inspectierapporten, evaluatieonderzoeken, inkomende en uitgaande post, archieven, e-mail, facturen, etc.).

Elektronische openbaarmaking van al deze documenten is pas mogelijk, zodra de documentenstroom en het archiefbeheer van de overheid volledig zijn ingericht op een digitale gegevenshuishouding. Dit betekent een ingrijpende «re-design» van de verschillende organisaties (aanpassing registratiesystemen, archiverings- en documentatiesystemen, routing van stukken en andere interne procedures), die weliswaar al in gang is gezet, maar waarvan de voltooiing nog zeer forse inspanningen zal vergen. De voor dit digitaliseringsproces benodigde technologieën, standaarden en procedures moeten bovendien grotendeels nog ontwikkeld worden. Zolang de digitale «backoffice» van de overheid niet gereed is, zijn de mogelijkheden voor openbaarmaking via internet beperkt (de spreekwoordelijke omgevallen archiefkast) en de bijbehorende inspanningen relatief zeer hoog, zonder dat het materiaal werkelijk toegankelijk wordt.

¹ In het kader van het kabinetsstandpunt op het advies «Wob en ICT» zullen nog wel enkele technisch-juridisch aanpassingen van de Wob worden voorgesteld.

Aan de stroomlijning, digitalisering en ontsluiting van de interne informatiehuishouding van de overheid wordt overigens hard gewerkt in een aantal samenhangende ICT-programma's en projecten¹, w.o.:

- Digitale Duurzaamheid, gericht op het ontwikkelen van technologieën, standaarden en procedures voor elektronische archivering;
- Handelingenbank, gericht op het creëren van een overheidsbrede ordeningsstructuur voor de elektronische documentenstroom en archivering;
- Stroomlijning Basisgegevens, gericht op het stroomlijnen en ontsluiten van de elektronische basisgegevensbestanden van de overheid (gebouwenregister, bedrijvenregister, geografische basiskaarten, e.d.).²

De verwachting is dat – ondanks het feit dat in deze projecten de nodige vooruitgang is geboekt – een goed functionerende elektronische back-office van de overheid nog vele jaren vergt en grote, ook financiële, inspanningen vraagt. Hierbij mogen geen onnodige risico's worden gelopen, aangezien het hier gaat om ons cultureel erfgoed, de verantwoordingsinformatie en de informatie voor de bedrijfsvoering.

Een specifiek aspect hierbij betreft de bekostigingsstructuur, met name voor de gestructureerde gegevensbestanden van de overheid. Deze gegevens zijn doorgaans wel in digitale vorm binnen de overheid beschikbaar, maar de toegankelijkheid is veelal bepaald door een bekostigingsregime – mede als gevolg van het ingevoerde profijtbeginsel en het beginsel van kostendekkendheid – dat uitgaat van bekostiging (mede) in de vorm van leges, contracten e.d. Het kabinet beseft dat actieve openbaarmaking tevens zou betekenen het overheidsbreed toepassen van de beleidslijn zoals vastgesteld in de nota «Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie».³ Dit zou een kostenloze publicatie van de betreffende bestanden via internet (en derhalve een herziening van de bestaande bekostigingsstructuur) betekenen. Dit heeft vergaande consequenties.

Het kabinet neemt het pleidooi van de Commissie Wallage en van de Commissie Docters van Leeuwen om een ruimere invulling te geven aan de actieve openbaarmaking overigens serieus. Zoals hierboven geschetst is het echter nog te vroeg om nu al een besluit te nemen *alle* overheidsinformatie actief openbaar te maken. Het kabinet zal eerst een nader onderzoek laten doen naar de technische en financiële haalbaarheid, de consequenties, alsmede de noodzakelijke voorwaarden ten aanzien van de interne organisatie en de informatie-infrastructuur van de overheid naar de mogelijkheid dit proces te versnellen. Daarbij zullen ook de consequenties voor de prijsstelling en het bekostigingsregime van de gegevensbestanden van de overheid worden betrokken. Hiertoe zullen de ministers van BZK en voor GSI, gehoord de VoRa, een plan van aanpak opstellen.

Vooruitlopend hierop zal het kabinet op korte termijn een aantal (deel) initiatieven in gang zetten. Dit in aansluiting op suggesties van de Commissie Wallage.

- Het kabinet zal nagaan of, en zo ja hoe, met het oog op de gewenste actieve openbaarmaking een versnelling kan worden bewerkstelligd in de lopende programma's en projecten gericht op de stroomlijning en digitalisering van de interne informatiehuishouding (Digitale Duurzaamheid, Stroomlijning Basisgegevens en Handelingenbank) en dit te voorzien van een voorstel voor financiële dekking (voortouw minister voor GSI).
- Het kabinet zal de aanbeveling van de Commissie Wallage, om voortaan de antwoorden op Wob-verzoeken op internet te zetten in die zin overnemen, dat het betrokken ministerie op de website vermeldt welk verzoek is gehonoreerd. Indien en voorzover uitvoerbaar, kan de

¹ Actieprogramma Elektronische Overheid; kamerstukken II, 1998–1999, 26 387, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 26 387, nr. 11.

³ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr. 7.

volledige tekst van het document worden toegevoegd. Vanzelfsprekend zal bij het openbaar maken van Wob-verzoeken, c.q. van de betreffende overheidsinformatie, de privacy van de betrokkene(n) burger(s) in acht worden genomen; dit in lijn met de Wob.

- Het kabinet stemt in met het voornemen dat alle ministeries een activiteitenindex (aan het regeerakkoord en de begroting gekoppeld overzicht van de beleidsonderwerpen die een bestuursorgaan onderhanden heeft) publiceren, die gaandeweg wordt voorzien van alle relevante documenten en gegevens. Alle ministeries zullen daarvoor de nodige voorbereidingen treffen. Aan het volgende kabinet wordt overgelaten hierover een definitief besluit te nemen.

De lijn die het kabinet met het publiceren van activiteiten-indexen voor ogen staat is de volgende:

- De zgn. activiteitenindex (de beleidsagenda) wordt gekoppeld aan regeerakkoord en begroting. Bij elke activiteit worden, naast een publieksgerichte beschrijving, de belangrijkste basisdocumenten die actief openbaar gemaakt kunnen worden (beleidsnota, plan van aanpak, e.d.) gepubliceerd.
- Deze basisdocumenten kunnen gaandeweg worden uitgebreid met de overige documenten die nu reeds op papier actief openbaar worden gemaakt (Commissie Wallage, aanbeveling 13), met uitzondering van publicaties met ongebruikelijke afmetingen, beelden of lay-out (zoals sommige cartografische gegevens).
- Verder kunnen hieraan worden toegevoegd alle andere documenten die potentieel relevant zijn, reeds in digitale vorm beschikbaar zijn en bovendien geen persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren bevatten.

Het ligt voor de hand, dat bij deze uitbreiding van de actieve openbaarmaking wordt uitgegaan van informatie uit alle fasen van de beleidscyclus, waarbij onder meer kan worden gedacht aan:

- *agendavorming, beleidsvoorbereiding*: empirisch onderzoek (eventueel met uitzondering van aanbevelingen), adviezen adviescolleges, belangengroepen en anderen;
- *besluitvorming*: documenten van vertegenwoordigende organen, wet- en regelgeving;
- *uitvoering*: beleidsregels, circulaires, publieksfolders en ander communicatiemateriaal, beschikkingen, vergunningen, (statistische) gegevensverzamelingen;
- *toezicht, beleidsevaluatie, terugkoppeling*: inspectierapporten, evaluatieonderzoeken, uitspraken van rechterlijke instanties;
- *algemeen*: persberichten, speeches.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» (commissie Franken) aangekondigd, dat het wenselijk is om aan de «grondrechtencatalogus» toe te voegen een subjectief recht voor iedere burger op toegang tot bij de overheid berustende informatie en om een zorgverplichting voor de overheid in het leven te roepen voor de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie. Een voorstel tot wijziging van de Grondwet van deze strekking ligt inmiddels voor advies bij de Raad van State. Het kabinet wacht op het advies van de Raad van State en zal daarna de Kamer over zijn standpunt informeren.

De commissie Docters van Leeuwen beveelt aan nog een stap verder te gaan en in de Grondwet tevens te regelen de openbaarheid van *niet-overheidsinformatie* (aanbeveling 3):

- de individuele burger moet een grondrecht hebben op weten, zoals inzage in proces- en productinformatie.

De commissie Franken wijst een dergelijke uitbreiding van de Grondwet af, omdat het geen aanbeveling verdient rechten in de Grondwet op te nemen die niet op een breed in de maatschappij gedragen overtuiging berusten. Bovendien is de functie van grondrechten in eerste instantie het beschermen van de burger tegen de overheid. Het opnemen van een recht dat tussen burgers onderling geldt, zou een wezensvreemd element in de Grondwet vormen. Het kabinet is het daarmee eens.

Initiatieven ten aanzien van de medeoverheden

De Commissie Wallage geeft aan, dat haar adviezen weliswaar betrekking hebben op de rijksoverheid, maar evenzeer van toepassing zijn op andere overheden. Met name de gemeenten communiceren immers minstens zo intensief met de burger als de rijksoverheid, terwijl de openheid en toegankelijkheid in de regel nog achterblijven bij die van het rijk. Zo zijn parlementaire stukken al enkele jaren volledig op internet te vinden en is recent een wettenbank beschikbaar gekomen, terwijl vergelijkbare informatie van gemeenten slechts in een minderheid van de gevallen via het internet te vinden is. Het kabinet beseft dat een versterking van de communicatie primair de verantwoordelijkheid van deze overheden zelf is. Anderzijds beseft het dat gerichte stimulering, onder meer door bundeling van kennis en ervaring, tot een versnelling van de gewenste ontwikkelingen kan bijdragen. Zo is in de projecten Overheidsloket 2000 en Overheid.nl door stimulering en facilitering de afgelopen jaren met succes de aanwezigheid van gemeenten op het internet bevorderd. Daarom zal de minister voor GSI onderzoeken of en hoe (in het verlengde van de reeds lopende initiatieven) stimulering op het terrein van communicatie en actieve openbaarmaking kan bijdragen aan versnelling van de gewenste ontwikkelingen bij de medeoverheden. Specifiek zal daarbij ook worden onderzocht hoe kan worden bevorderd dat (naar voorbeeld van de inmiddels operationele wettenbank van de rijksoverheid) ook de wet- en regelgeving van de medeoverheden via internet voor de burger toegankelijk kan worden gemaakt.

Aanbeveling 2 van de Commissie Wallage: open een regeringswebsite

De Commissie Wallage is van mening dat inzicht in de hoofdlijnen en de samenhang van het regeringsbeleid van essentieel belang is voor de burger om zich een oordeel te kunnen vormen over dat beleid. Het inzicht moet verkregen kunnen worden op het moment dat het de burger uitkomt. Op grond van deze redenering komt de Commissie tot aanbeveling 2:

Open een regeringswebsite

- Breng hoofdlijnen en achtergronden van het regeringsbeleid actief en begrijpelijk onder de aandacht.

Het kabinet neemt deze aanbeveling over en zal alle noodzakelijke voorbereidingen treffen voor de inrichting van een nieuwe door de RVD te onderhouden en te redigeren website, omvattend een rubriek met actueel nieuws en een rubriek voortgang regeringsbeleid (na de formatie is het regeerakkoord en de regeringsverklaring het inhoudelijke startpunt), zodanig dat deze volgend jaar direct bij het aantreden van het nieuwe kabinet kan worden gestart. Naast de regelmatig te actualiseren hoofdlijnen van het regeringsbeleid zal op deze site het belangrijkste nieuws van de rijksoverheid bijeengebracht worden, zoals dat thans reeds deels op en verspreid over de verschillende websites van de ministeries (in diverse stadia van ontwikkeling) aanwezig is. De activiteiten-indexen van de ministeries zullen aan deze site worden gekoppeld. Ook de website van

Postbus 51, als vraagbaak voor de burger, zal aan de nieuwe site gekoppeld worden.

Het kabinet zal deze nieuwe internetvoorziening onderbrengen in de reeds bestaande portal-site Overheid.nl. Daarmee wordt Overheid.nl de eerste en belangrijkste ingang voor de burger die via het internet informatie van de overheid zoekt of met de overheid in contact wil komen. Op de voorpagina zullen de onderliggende sites evenwichtig en helder worden gepresenteerd. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de regeringsinformatie wordt gelegd bij de RVD/Voorlichtingsraad; de verantwoordelijkheid voor de informatieontsluiting van andere overheden, alle infrastructuur, zoekfuncties e.d., zal – evenals nu het geval is – onder verantwoordelijkheid van de minister voor GSI worden belegd bij de ICTU. Een en ander in nauwe samenwerking met AZ/RVD.

Als aanvulling op de informatievoorziening via de sites denkt het kabinet voorts aan de mogelijkheid van dagelijkse e-zines (elektronische magazines per e-mail) waarop belangstellenden zich (gratis) kunnen abonneren. Als de ontwikkeling van de daarvoor benodigde techniek voldoende ver gevorderd is, wordt de geschreven informatie aangevuld met video en audio. Dan kunnen ook persconferenties van bewindspersonen (w.o. de wekelijkse persconferentie van de minister-president, zoals door de Commissie Wallage bepleit) aan het geheel worden toegevoegd. Het kabinet benadrukt dat naast deze internetvoorzieningen zal blijven worden geïnvesteerd in voorlichtingsactiviteiten in de richting van de pers en het publiek.

Noodzakelijk onderdeel van deze benadering is de introductie van een goed zoekstelsel dat gebruikers van internet in staat stelt snel en op eenvoudige wijze bij de gewenste informatie te komen. Het kabinet bereidt de introductie voor van één (type) zoekfunctie waarmee kan worden gezocht in alle activiteitenindexen en documenten van de rijksdienst en waarbij deze zich voor de gebruiker presenteren alsof deze afkomstig zijn uit één database. Het zal nog één of twee jaar duren voordat de daarvoor geschikte zoekmachines zijn geïnstalleerd.

5. REACTIE OP DE OVERIGE AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE WALLAGE

Onderstaand wordt per aanbeveling gereageerd. Op basis van de aangekondigde voornemens zal het kabinet een «Plan van Aanpak Overheidscommunicatie» opstellen. Daarin zal onder andere worden aangegeven welke zaken op korte termijn, welke zaken op middellange termijn en op langere termijn tot stand gebracht kunnen worden.

Aanbeveling 3: Voer een pro-actief mediabeleid

Zeer veel berichtgeving bereikt de burger via de onafhankelijke media. De Commissie Wallage redeneert dat een continue en actuele nieuwsvoorziening vanuit de overheid bijdraagt aan een juiste berichtgeving via de onafhankelijke media. Daarbij hoort, waar nodig ook, een actief correctiebeleid. Op grond van deze redenering, komt de Commissie met aanbeveling 3:

Voer een pro-actief mediabeleid

- Speel 7 dagen per week, 24 uur per dag in op de informatiebehoefte van de pers
- Corrigeer feitelijk onjuiste informatie direct
- Benut de audiovisuele mogelijkheden van breedband

Eigen media en internet hebben de mogelijkheden vergroot om informatie zonder omwegen bij de doelgroep te brengen. De onafhankelijke publiciteitsmedia vervullen een belangrijke rol bij het informeren van burgers en bij de vorming van de publieke opinie. Goede en tijdige informatievoorziening aan de publiciteitsmedia is geboden. Dat geldt evenzeer bij het reageren op de berichtgeving. Als dat gewenst is, moet de overheid naast de berichtgeving in de media snel de eigen informatie kunnen zetten. Bij deze benadering gelden uiteraard de bandbreedtes zoals die in de uitgangspunten voor overheidscommunicatie zijn gemarkeerd.

Hieruit vloeien de volgende operationele consequenties voort:

- al het nieuws van de rijksoverheid (inclusief de achtergronden) direct bij het naar buiten brengen (ook) op de eigen website(s) plaatsen.
- realiseren van een goed 24-uurs-bereikbaarheid van de woordvoering bij de ministeries (inclusief een voorziening om snel adequate feitelijke antwoorden te geven) en het zo mogelijk – verkorten van de reactietijd op publicaties in de media;
- in geval van feitelijk onjuiste berichtgeving als kabinet, resp. ministerie daar de eigen informatie naast zetten (aanbieden bij de media en plaatsen op internet);
- het uitbreiden van de taken van de RVD op het gebied van monitoring en analyse van de actuele media, ten behoeve van de (gezamenlijke) centrale directies communicatie van de ministeries en de daarbij behorende inhoudelijke actuele coördinatie. Hierover moeten de organisatorische consequenties nader in kaart worden gebracht.

Aanbeveling 4: Voorlichting over niet-aanvaard beleid mag, mits...

De Commissie Wallage spreekt van «de slag om het publieke vertrouwen», waarin de overheid zich volgens de Commissie direct moet kunnen uiten, ook als het om beleid gaat dat nog niet door het parlement is aanvaard. De overheid moet daarbij wel aan strikte voorwaarden voldoen. Op grond van deze redenering, komt de Commissie met aanbeveling 4:

Voorlichting over niet-aanvaard beleid mag, mits...

- Informatie feitelijk van aard en zakelijk van toon is;
- De overheid herkenbaar is als afzender;
- Inhoud van het beleid centraal staat, en niet de bestuurder;
- Gecommunicéerd wordt in redelijke verhouding tot anderen (proportionaliteit)
- Duidelijk wordt aangegeven in welke fase het beleid zich bevindt en hoe het verder gaat.

Met het verschijnen van het rapport van de Commissie, maar ook daarvoor al, wordt discussie gevoerd over de vraag of communicatie over nog niet aanvaard beleid al dan niet geoorloofd is. Voorstanders vinden bijvoorbeeld dat burgers recht hebben op zowel de inhoud als de motieven van afwegingen omtrent eventueel voorgenomen beleid en wijzen er op dat maatschappelijke groeperingen zich ook van professionele (communicatie) middelen bedienen. Tegenstanders zien hierin echter het gevaar van politieke voorlichting en overheidspropaganda en wijzen op de machtspositie die de overheid heeft. Tevens vragen zij zich af wat de rol van het parlement bij voorlichting over niet aanvaard beleid zal zijn.

De Commissie spreekt in haar rapport over de «slag om het publieke vertrouwen» die in de publieke ruimte plaatsvindt. Ook het kabinet constateert, zoals ook uit deze notitie blijkt, dat de omgeving van bestuurders verandert en dat de onafhankelijke nieuwsmedia daarin mede een rol spelen. Het kabinet beschouwt zich echter niet als gewikkeld in een

permanente slag om het publieke vertrouwen. De regering regeert en legt verantwoording af aan het Parlement, dat controleert. Uiteraard erkent en herkent zij ook de rol van de media bij de publieke meningsvorming en de politieke besluitvorming. Deze is principieel als positief te waarderen. In een gezonde democratie is het een taak van de media om niet alleen gebeurtenissen en standpunten weer te geven, maar deze ook te duiden en te becommentariëren. Ook al is daarvan het overheidsbeleid wel eens het «slachtoffer».

Het kabinet is het met de Commissie eens dat het wenselijk is nadere gedachten te bepalen omtrent de voorlichting over beleidsvoornemens. Het kabinet is van mening dat de grenzen van voorlichting over niet aanvaard beleid opnieuw bepaald moeten worden en dat daarbij als lijn moet worden aangehouden, dat de overheid, bij de communicatie over nog niet door het parlement aanvaard beleid, in beginsel dezelfde communicatiemiddelen moet kunnen inzetten als andere partijen in de discussie die gebruiken voor het uitdragen van hun standpunten over het betreffende beleidsvoornemen.

Uiteraard moet de communicatie over niet-aanvaard beleid naar aard en inzet in overeenstemming zijn met de desbetreffende beleidsfase (het beginsel van de proportionaliteit).

De voorwaarden die de Commissie noemt zijn naar het oordeel van het kabinet passend en bruikbaar. De informatie dient feitelijk en zakelijk te zijn en moet zich richten op het onderwerp in kwestie. Tevens dient de fase waarin het beleidsproces zich bevindt telkens duidelijk te worden gecommuniceerd. Of in een gegeven geval de grenzen van voorlichting over niet aanvaard beleid worden overschreden, is een oordeel dat uiteindelijk wordt uitgesproken in het Parlement bij uitoefening van zijn controlerende taak. Daarbij kan worden vastgesteld, dat de onafhankelijke media een eigen bijdrage leveren bij de publieke opinievorming over dergelijke vragen. Het kabinet stelt vast, dat deze en andere voorwaarden door de Voorlichtingsraad zijn opgenomen in de gemoderniseerde «principia» (uitgangspunten voor overheidscommunicatie). Het kabinet zal onderzoeken of de voorlichting over beleid, dat nog niet door het Parlement is vastgesteld, in de vormgeving kan worden onderscheiden van de voorlichting over aanvaard beleid.

Aanbeveling 5: Voor elke doelgroep de juiste mix

De Commissie benadrukt het belang van meer en beter bereik van burgers met overheidsinformatie. Burgers hebben verschillende interesses en burgerschapstijlen en maken gebruik van verschillende media. Op deze verschillen moet de communicatie van de overheid inspelen. Effectieve communicatie vraagt volgens de Commissie om een grotere differentiatie in te gebruiken middelen, in woord en in beeld dan nu het geval is. Differentiatie naar inhoud hoort daar volgens de Commissie bij. Op grond van deze redenering, komt de Commissie met aanbeveling 5:

Voor elke doelgroep de juiste mix

- De communicatiemix is specifiek afgestemd op de doelgroep, in toon en middelen;
- Schuw traditionele communicatiemiddelen net zo min als moderne.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. In beginsel dient deze aanbeveling reeds als professionele leidraad voor de directies communicatie van de ministeries. Het voorstel om op grote schaal ook naar inhoud te differentiëren (afzonderlijke boodschappen voor specifieke doelgroepen) vergt echter wel nadere studie. Ten eerste is differentiatie naar inhoud bijzonder kostbaar. Ten tweede kan bij het brengen van gedifferentieerde

boodschappen de kans op verwarring groter worden. Bij gebruik van massamedia zullen immers ook veel burgers een (specifiek gedifferentieerde) boodschap ontvangen die in eerste instantie niet voor hen bedoeld is. De massamedia lijken meer geschikt voor algemene boodschappen. Internet, met mogelijkheden als personalisering en flexibiliteit, maakt het wel eenvoudiger om gericht informatie en specifieke boodschappen aan te bieden of specifieke doelgroepen te raadplegen. Ministeries zijn er in een aantal gevallen inmiddels toe overgegaan om op hun websites informatie gericht aan specifieke doelgroepen aan te bieden. Een verdere uitbreiding daarvan lijkt zinvol.

In dit verband wordt voorts overwogen Postbus 51 geleidelijk uit te bouwen tot een actief contactcentrum, waar burgers via het voor hen meest geschikte kanaal (brief, e-mail, telefoon, e-zine, internet) een antwoord op hun vragen kunnen krijgen.

De Commissie Wallage stelt voor om – als coproducties met omroepen – amusementsprogramma's in te zetten voor het overbrengen van overheidsboodschappen.¹ Met het oog op het probleem van de herkenbaarheid van de afzender en het probleem van vermenging van fictie en werkelijkheid, ontraadt de VoRa, in haar advies aan het kabinet, dergelijke coproducties vooralsnog. Het kabinet onderschrijft dit advies, maar sluit niet uit, dat er sprake kan zijn van uitzonderlijke situaties, waarin het inzetten van een amusementsprogramma uiteindelijk het enige overgebleven middel blijkt om een bijzondere doelgroep te kunnen bereiken. De VoRa wordt gevraagd die uitzonderlijke situaties in kaart te brengen.

Aanbeveling 6: Lastig bereikbare doelgroepen bereik je samen!

Volgens de Commissie Wallage komt samenwerking de effectiviteit van de informatieoverdracht ten goede. De lokale overheid en intermediaire kaders staan immers vaak dicht bij de doelgroepen dan de rijksoverheid. Op grond van deze redenering, komt de Commissie met aanbeveling 6:

Lastig bereikbare doelgroepen bereik je samen!

- Werk samen met lokale overheid en intermediaire kaders om moeilijke bereikbare doelgroepen te bereiken.

Het kabinet is het in algemene zin met de aanbeveling eens. Voor de concretisering is een nader plan en is nader overleg met onder andere lokale overheden nodig. De samenwerking met medeoverheden kan wellicht systematischer worden vormgegeven. De lokale overheid is voor de burger in veel gevallen een voor de hand liggend eerste aanspreekpunt. Belangrijke voorwaarde voor samenwerking is betrokkenheid van intermediaire kaders bij de publieke zaak. Afgesproken is, dat de ministers van BZK en voor GSI met VNG en IPO zullen overleggen over intensievere en systematischer samenwerking in de communicatie met moeilijk bereikbare doelgroepen.

Eén van de lastig via internet te bereiken groepen wordt gevormd door de visueel gehandicapten. In het kader van de actie «Drempels weg» heeft de rijksoverheid de intentie uitgesproken om de websites van het Rijk vanaf 1 januari 2002 te laten voldoen aan de richtlijnen van het World Wide Web Consortium (W3C) voor de toegankelijkheid voor gehandicapten. Deze eis is tevens opgenomen als voorwaarde in de subsidieregeling voor gemeentelijke websites.

¹ Van een coproductie is sprake, wanneer meerdere partijen, waaronder een ministerie, onder redactionele eindverantwoordelijkheid van de betrokken omroep(en), inhoudelijk (redactioneel) en financieel een substantiële (d.w.z. meer dan symbolische) bijdrage leveren aan de totstandkoming van een programma. Voor het aangaan van coproducties gelden richtlijnen die in 2000 nader zijn aangescherpt en die o.a. voorschrijven dat de financiële of materiële bijdrage van de overheid en het doel daarvan duidelijk in de aankondiging en aftiteling worden vermeld. Toetsing vindt plaats in het kader van de Voorlichtingsraad. De minister-president meldt jaarlijks alle aangemelde coproductie aan de Tweede Kamer. Zie ook de uitgangspunten voor overheidscommunicatie in bijlage 2.

In VoRa-verband is afgesproken, dat de afzonderlijke ministeries een meerjarenplan zullen opstellen voor een gedifferentieerde benadering van verschillende moeilijk bereikbare doelgroepen.

Aanbeveling 7: Betrek burgers eerder bij beleid

De basisveronderstelling van de Commissie Wallage is dat door interactieve beleidsvoorbereiding de kwaliteit van – en het draagvlak voor – beleid zal toenemen. Wel moet daarbij aan de nodige randvoorwaarden worden voldaan. Interactieve beleidsvoorbereiding kan tot tijdverlies leiden, maar dat wordt vaak bij de implementatie weer goedgemaakt door tijdwinst. Interactiviteit is niet in strijd met politiek initiatief en leiderschap. Op grond van deze redenering, komt de Commissie met aanbeveling 7:

Betrek burgers eerder bij beleid

- Investeer in interactieve beleidsontwikkeling;
- Wees bereid het beleid aan te passen op basis van goede argumenten;
- Schep geen valse verwachtingen, koppel resultaten terug;
- Toon interactief democratisch leiderschap.

Het kabinet kan zich in de kern van deze aanbeveling vinden. Het vroegtijdig betrekken van burgers bij de voorbereiding van beleid is al langer praktijk op een aantal terreinen, met name ook bij de provincies en de gemeenten. Interactieve beleidsvoorbereiding is een methode, die reeds vele jaren en op verschillende bestuurlijke schaalniveaus is beproefd en valt niet meer weg te denken in de bestuurlijke gereedschapskist. Met de ruime ervaring en voorzieningen die voorhanden zijn, kan de overheid komen tot een verdere professionalisering van interactieve beleidsvoorbereiding.

Het kabinet plaatst het vraagstuk van de interactieve beleidsvoorbereiding mede in het licht van de analyse zoals die is uiteengezet in het advies van de Commissie Docters van Leeuwen en eerder ook in de kabinetsnota «Contract met de Toekomst». In die analyse wordt geconstateerd, dat de relatie tussen overheid en burger steeds een horizontaal, gelijkwaardig karakter krijgt.

Het kabinet erkent dat het moderne staatsburgerschap meer inhoudt dan het periodiek kiezen van volksvertegenwoordigers. Burgers en maatschappelijke instellingen wensen (soms) ook coproducteur van beleid te zijn.

Het kabinet is voornemens de mogelijkheden van interactieve beleidsvoorbereiding in voorkomende gevallen actief te benutten. Het onlangs opgerichte Expertisebureau Innovatieve Beleidsvorming (Xpin) bij het ministerie van BZK/GSI zal de toepassing van interactieve beleidsvoorbereiding actief stimuleren, onder andere door het verzamelen van «best practices». De Voorlichtingsraad zal worden verzocht nader advies uit te brengen over spelregels voor de communicatie in interactieve beleidsprocessen. De ministers van BZK en voor GSI nemen het voortouw bij het ontwikkelen van een (beleids)kader, dat bij het toepassen van interactieve beleidsvoorbereiding moet worden gehanteerd, daarbij o.a. rekening houdend met de rol en positie van het parlement in deze fase.

Het is aan het volgende kabinet om te bepalen of bijvoorbeeld in een regeringsprogramma een aantal onderwerpen concreet wordt aangegeven, waarbij (in combinatie met actieve openbaarheid) interactieve beleidsvoorbereiding wordt toegepast. Daarbij zal dan vanzelfsprekend duidelijk moeten worden aangegeven wat met deze interactiviteit wordt beoogd en wat met de resultaten zal gebeuren. In die trajecten kunnen de door de Commissie Wallage genoemde «virtual communities» een rol spelen.

Aanbeveling 8: Zet een extra stap voor de democratie!

De overheid moet volgens de Commissie Wallage een extra inspanning leveren om ook met die mensen te communiceren, die uit zichzelf niet de communicatie met de overheid zoeken. Alleen zo wordt voor alle groepen inhoud gegeven aan het recht op communicatie. De Commissie Wallage spreekt hier van een democratische uitdaging en komt op grond daarvan met aanbeveling 8:

Zet een extra stap voor de democratie!

- Breng beleid van A tot Z actief bij groepen die (nog) niet communiceren met de overheid.

Het kabinet kan zich in deze aanbeveling vinden. De overheid moet goed om zich heen kijken en zich voortdurend afvragen hoe moeilijk bereikbare doelgroepen bereikt kunnen worden. Er wordt op dit punt al veel gedaan, maar nog meer is nodig. Eerder in deze notitie gaf het kabinet al aan dat het accent wat het kabinet betreft daarbij eerder ligt op *beter* bereik (kwalitatieve benadering) dan op *meer* bereik (kwantitatieve benadering). In dit licht wil het kabinet eens te meer het belang benadrukken van een samenhangende presentatie van de overheid en van de hoofdlijnen van het regeringsbeleid («corporate communicatie»). Het is immers niet ondenkbaar dat hierdoor de belangstelling voor communiceren met de overheid in positieve zin wordt beïnvloed. Voor wat betreft de effectuering van deze aanbeveling, verwijst het kabinet naar zijn reactie op aanbeveling 6 en 7.

Aanbeveling 9: Blijf bereikbaar!

Het door de Commissie Wallage bepleite recht op communicatie impliceert, dat de overheid bereikbaar en responsief is. De overheid moet snel en adequaat reageren op een verzoek of klacht van een burger. Het recht op communicatie is bovendien techniekonafhankelijk. Op grond van deze redenering, komt de Commissie met aanbeveling 9:

Blijf bereikbaar!

- Monitor de bereikbaarheid en responsiviteit van de overheid;
- Vergelijk de overheid met anderen;
- Publiceer een jaarverslag met de resultaten.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Deze speelt met name een rol in het kader van de beleidsuitvoering en bij de dienstverlening door de overheid. Immers, dan doen zich de meeste contacten tussen burger en overheid voor. Een goede uitvoerings- en handavingscommunicatie vormt overigens een belangrijk instrument, waarmee veel klachten en onnodige contacten kunnen worden voorkomen. Met deze aanbeveling, gericht op het vergroten van de bereikbaarheid, zal het kabinet met name ook rekening houden bij de organisatie van de door de Commissie aanbevolen transparantie.

In dit verband zal het kabinet nagaan in hoeverre de richtlijnen en spelregels voor het contact (mondeling, telefonisch, schriftelijk, e-mail) tussen ambtenaren en burgers modernisering behoeven.

Verder zal ook worden nagegaan op welke wijze het onderzoek ten behoeve van het monitoren van de bereikbaarheid en de responsiviteit kan worden uitgebreid.

Aanbeveling 10: Communicatie is een managementtaak

Volgens de Commissie Wallage is integratie van de communicatie-deskundigheid in de beleidsdirecties een belangrijke randvoorwaarde voor het bereiken van de gewenste transparantie en interactiviteit. Dit dient gepaard te gaan met versterking van de functies van de centrale directies voorlichting. De Commissie komt op grond van deze redenering met aanbeveling 10:

Communicatie is een managementtaak

- Communicatie is een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces;
- De communicatiefunctie is een integraal onderdeel van de management-verantwoordelijkheid in de beleidsdirecties;
- Centrale directies voorlichting moeten in staat gesteld worden de regie, samenhang en de kwaliteit in de communicatie van ministeries te waarborgen.

Het kabinet is het eens met de aanbeveling en de redenering die daaraan ten grondslag ligt. Reeds op het moment dat beleid wordt ontwikkeld dienen de communicatieaspecten en implicaties daarvan een gelijkwaardige plaats in de afwegingen te krijgen als bijv. de financiële en juridische dimensies. De communicatiediscipline moet vanaf het begin bij de beleidsontwikkeling worden betrokken. De precieze uitwerking van de aanbeveling is een zaak van de ministeries. De keuze zal onder andere worden bepaald door de aard van de diverse organisatieonderdelen en door efficiency-overwegingen.

De Commissie Wallage gaat ervan uit dat de communicatiefuncties gede-centraliseerd worden, zodat een optimale inbreng in de beleidsontwikkeling wordt gegarandeerd. Zaken als woordvoering en corporate communicatie behoren uiteraard centraal te blijven. De organisatie van de departementale communicatie dient volgens het kabinet zodanig te worden vastgesteld, dat integraal communicatiebeleid wordt bevorderd en optimale duidelijkheid voor media en burger wordt gegarandeerd. Alle communicatiefuncties moeten logisch ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd. Eenheid van beleid vraagt immers om eenheid in presentatie en dus afstemming van de communicatie.

Het kabinet is het met deze aanbeveling eens. Daar, waar dat nog niet het geval is, zal de communicatiefunctie ook organisatorisch dicht bij de beleidsvoorbereiding gepositioneerd moeten zijn. Het kabinet benadrukt, dat woordvoering, persvoorlichting, het bewaken van de samenhang en de kwaliteit (de kaders) van de communicatie, alsmede de algehele communicatie over de hoofdpunten van het beleid, binnen de ministeries tot de kerntaken van de directies communicatie behoren. Ook het bepalen van de hoofdlijnen van alle publiekscommunicatie horen daarbij. Het kabinet hanteert de volgende driedeling:

- a) Woordvoering: gebeurt centraal.
- b) Communicatieadvies: vervlechten in de beleidskolom (rekening houdend met karakter en werkerrein van het ministerie); kan bijv. gedeconcentreerd.
- c) Publieksvoorlichting: in principe ook centraal (i.v.m. met onder andere de antennefunctie), maar ook mogelijk bij een grote uitvoerende dienst.

Daarbij is het van groot belang, dat de directeur communicatie met name ook de verbindingen aanstuurt tussen a), b) en c) en er vooral voor zorgt, dat a) en b) in elkaars verlengde liggen (woordvoering korte termijn; communicatieadvies meer lange termijn).

De implementatie van de aanbeveling vraagt om de nodige voorzieningen, en stelt eisen aan de kennis, de houding en de vaardigheden van betrokkenen. De (organisatorische) consequenties hiervan moeten per ministerie nader worden bepaald. AZ/RVD heeft hierin een adviserende rol. Verder is ook expertisevorming op centraal niveau van belang. De ministeries stellen vast in hoeverre deze aanbeveling om aanpassingen binnen hun organisatie vraagt, brengen in kaart wat de doorwerking van deze aanbeveling is in termen van opleiding, training en ondersteuning van betrokkenen en investeren in kennisontwikkeling en de ontwikkeling van de professionaliteit

Aanbeveling 11: Communicatie in het regeerakkoord

Niet alleen de plaats van de communicatiefunctie (zie aanbeveling 10), maar ook de inhoudelijke profilering is volgens de Commissie van belang voor het bereiken van de gewenste transparantie en interactiviteit. Naast wet- en regelgeving en financiën is communicatie een volwaardig en in belang toenemend aspect van overheidshandelen. Op grond van deze redenering komt de Commissie met aanbeveling 11:

Communicatie in het regeerakkoord

- Het regeerakkoord bevat het strategische communicatieconcept van het kabinet;
- Communicatiebeleid en -doelen zijn onderdeel van de miljoenennota en de begroting.

Het kabinet ziet deze aanbeveling in de eerste plaats als een signaal aan de politieke partijen. Door communicatie in het regeerakkoord een expliciete en prominente plaats te geven, kan invulling worden gegeven aan een belangrijke dimensie van de corporate communicatie van de overheid. Een nieuw aantredend kabinet kan dit vervolgens verder uitwerken in de regeringsverklaring. Het expliciet maken van communicatie in miljoenennota en departementale begrotingen past goed in het ingezette VBTB-traject.

Aanbeveling 12: Alle vragen naar één adres

Een goede coördinatie van – en eenduidigheid bij – de communicatieactiviteiten van de rijksoverheid is volgens de Commissie Wallage belangrijk voor het bevorderen van het publieke vertrouwen. Op grond daarvan komt men tot aanbeveling 12:

- Burgers kunnen alle informatie vragen en vinden bij Postbus 51 Informatiedienst.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en verwijst naar zijn reactie bij aanbeveling 5 en het daar vermelde voornemen om de Postbus 51 Informatiedienst verder uit te breiden.

De Postbus 51 Informatiedienst, onderdeel van de Rijksvoorlichtingsdienst, is het centrale loket waar de burgers een antwoord krijgen op hun vragen over beleid en maatregelen van de rijksoverheid. Via diverse communicatiekanalen wordt betrouwbare en zo compleet mogelijke informatie gratis en snel verstrekt. Burgers kunnen hun vragen zowel telefonisch als via e-mail stellen, of de informatie zelf raadplegen op de internetsite van Postbus 51. De Postbus 51 Informatiedienst is voornemens in 2002 een nieuwe, inhoudelijk sterk uitgebreide, internetsite te introduceren. De internetsite en het call center sluiten vanaf dan naadloos op elkaar aan en vormen samen een zogenaamd contact centrum. Vanuit één database, waarin alle informatie van de Postbus 51 Informatiedienst is

opgeslagen, worden vragen van burgers op de voor hen meest geschikte wijze beantwoord. In aanvulling op het contact centrum kunnen burgers ook via meer traditionele kanalen zoals brochures en teletekst informatie inwinnen. Dit geheel van kanalen wordt aangeduid met de term gemeenschappelijke infrastructuur. Via deze gemeenschappelijke infrastructuur slaat de Postbus 51 Informatiedienst een brug tussen ministeries en burgers.

Aanbeveling 13: Maak alle informatie digitaal

De gewenning aan internet en de tijdsafhankelijkheid daarvan zijn de argumenten van de Commissie Wallage om tot aanbeveling 13 te komen:

Maak alle informatie digitaal

- Alle «papieren» informatie is ook digitaal beschikbaar.

Het kabinet ondersteunt deze aanbeveling en streeft ernaar op de middellange termijn alle papieren informatie digitaal beschikbaar te kunnen stellen, met de mogelijke uitzondering van publicaties met ongebruikelijke afmetingen, beelden of lay-out (zoals sommige cartografische gegevens). In hoofdstuk 4 is reeds op deze aanbeveling ingegaan.

Aanbeveling 14: Vraag het één keer in plaats van telkens weer

Burgers zien de overheid volgens de Commissie Wallage als één organisatie en verwachten dat die zo efficiënt mogelijk communiceert. Het meerdere keren moeten verstrekken van dezelfde informatie wekt irritatie op, die de betrokken overheidsorganen in beginsel moeten kunnen voorkomen. Mondige burgers vragen maatwerk in hun communicatie met de overheid. Op grond daarvan komt de Commissie met aanbeveling 14:

Vraag het één keer in plaats van telkens weer

- Communiceer pro-actief met burgers; voorkom dat ze dezelfde informatie vaker moeten geven en koppel elektronische bestanden om de burger te wijzen op zijn rechten en plichten;
- Burgers mogen hier – uit privacy overwegingen – zelf over beslissen.

Deze aanbeveling heeft met name betrekking op de communicatie in het kader van dienstverlening en beleidsuitvoering. Het belang van goede uitvoerings- en handavingscommunicatie is daarbij onmiskenbaar. In de nota «Contract met de toekomst» heeft het kabinet reeds aangegeven de toepassingsmogelijkheden van «informatieel zelfbeschikking» serieus te zullen onderzoeken. Het kabinet verwijst voor een nadere inhoudelijke reactie naar het kabinetsstandpunt bij het rapport van de Commissie Docters van Leeuwen.

Aanbeveling 15: Formuleer spelregels voor interactiviteit

Volgens Wallage zijn de spelregels (de «principia») voor overheidsvoorlichting nog steeds houdbaar, maar behoeven zij aanvulling met spelregels voor tweerichtingsverkeer. Derhalve komt de Commissie met aanbeveling 15:

Formuleer spelregels voor interactiviteit

- De Voorlichtingsraad (VoRa) maakt actuele spelregels voor overheidscommunicatie op basis van tweerichtingsverkeer.

De VoRa heeft geadviseerd om deze aanbeveling over te nemen. Ook heeft de raad geadviseerd om de aanbevelingen over het actief openbaar maken van overheidsinformatie en over de voorlichting over niet-

aanvaard beleid in de «principia» te verwerken. Tenslotte beveelt de VoRa aan om de principia van de overheidsvoorlichting ook van toepassing te laten zijn voor de ZBO's. Op basis daarvan heeft de VoRa een gemoderniseerde versie van de principia (voortaan aan te duiden als de «uitgangspunten voor overheidscommunicatie») voorgesteld. Het kabinet neemt deze nieuw geformuleerde uitgangspunten over en zal deze hanteren bij de communicatie van de rijksoverheid. De uitgangspunten zullen voorts onder de aandacht worden gebracht van de ZBO's. Voor een verdere toelichting verwijst het kabinet naar het volgende hoofdstuk en naar bijlage 2.

Aanbeveling 16: Waar blijft het geld?

De Commissie heeft geen zicht kunnen krijgen in de kosten van de communicatiefunctie van de overheid. De Commissie doet daarom aanbeveling 16:

Waar blijft het geld?

- Een goede centrale administratie maakt de kosten van overheidscommunicatie inzichtelijk.

De VoRa heeft voorgesteld nieuwe spelregels op te stellen voor het bewaken van de samenhang in de besteding van de voorlichtingsmiddelen. Het kabinet is van oordeel dat in het kader van het VBTB-traject nader aandacht moet worden besteed aan het verkrijgen van meer inzicht in de kosten van de overheidscommunicatie. Het voorstel van de VoRa kan daaraan een zinvolle bijdrage leveren.

Aanbeveling 17: Investeer in communicatie

Op basis van een eerste globale inventarisatie van de mogelijke financiële gevolgen van de uitvoering van zijn aanbevelingen, komt de Commissie Wallage met aanbeveling 17:

Investeer in communicatie

- De invoering van de 16 aanbevelingen kan niet zonder een investering van 0,5 miljard gulden per jaar.

De Commissie Wallage is op basis van voorlopige, ruwe schattingen tot een globale indicatie van de kosten gekomen. Het kabinet houdt er rekening mee, dat de uitvoering van de in dit standpunt aangekondigde voornemens de komende jaren nieuwe uitgaven met zich zal meebrengen. Dat geldt met name de onderzoeken en plannen gericht op uitbreiding van de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (en de noodzakelijke aanpassing van «de backoffice»), het organiseren van projecten van interactieve beleidsvoorbereiding en de grotere differentiatie in de communicatie die nodig is om als overheid alle doelgroepen te kunnen bereiken. Overigens zal in een aantal gevallen sprake zijn van inverdieneffecten. Ook deze zullen in kaart worden gebracht. Aangekondigd is, dat voor deze en andere aangekondigde voornemens de komende periode – in het kader van het «Plan van Aanpak Overheidscommunicatie» – concrete plannen zullen worden ontwikkeld.

Het kabinet gaat daarbij uit van een gefaseerde implementatie van de aanbevelingen. Daaruit vloeit voort dat financiële middelen zowel centraal als decentraal ook geleidelijk beschikbaar dienen te komen, al dan niet op basis van herschikking. Besluiten daarover zullen in de komende jaren steeds op basis van concrete plannen genomen kunnen worden in het kader van de besluitvorming over de begroting.

Wel stelt het kabinet vast dat nu reeds f 0,5 mln. structureel en f 1,2 mln. incidenteel nodig is voor de op korte termijn te starten voorbereidingen (bij de RVD) van een nieuwssite rijksoverheid en de verdere ontwikkeling van de Postbus 51-site. De dekking van die bedragen zal betrokken worden bij de besluitvorming over de Voorjaarsnota.

6. UITGANGSPUNTEN VOOR OVERHEIDSCOMMUNICATIE

De Commissie Wallage heeft zich op verschillende plaatsen in zijn rapport uitgesproken over betekenis en inhoud van de zogenoemde «principia», de principiële uitgangspunten voor overheidscommunicatie. De Commissie heeft enkele concrete aanbevelingen gedaan tot aanvulling van deze uitgangspunten. Voor de Voorlichtingsraad was dit mede aanleiding de «principia» nog eens tegen het licht te houden van de actuele ontwikkelingen en deze opnieuw te formuleren en te groeperen. Het kabinet neemt de door de VoRa opgestelde tekst over (zie bijlage 2).

In de praktijk van de communicatie van de rijksoverheid gelden geschreven en ongeschreven regels. Deze zijn tot stand gekomen door de inbreng van diverse staatscommissies en in het overleg met de volksvertegenwoordiging. Als belangrijk fundament dient daarbij steeds de informatieplicht zoals beschreven in de Grondwet en in de Wet openbaarheid van bestuur.

De ongeschreven regels, tot nu toe aangeduid als de «principia», vloeien voort uit het streven naar goede democratische verhoudingen. Zij hebben alles te maken met ons staatsbestel (verhouding regering – oppositie) en met de verhouding overheid-burger, zoals die in Nederland wordt gepercipieerd.

De principia werden voor het laatst in 1985 herzien en aangevuld.¹ De veranderingen in de samenleving en de accentverschuivingen in de relatie tussen overheid en burger maken een eigentijdse verwoording gewenst. Transparantie en verantwoording hebben immers een belangrijker plaats gekregen in het optreden van de overheid.

De bestaande «principia» zijn geheel in deze nieuwe uitgangspunten opgenomen en verwerkt. Ook is recht gedaan aan de aanbevelingen van de Commissie Wallage. Als voorheen gaat het om basale en duurzame criteria die bedoeld zijn om houvast te bieden bij de beoordeling van concrete communicatievraagstukken in concrete situaties. De criteria zijn in algemene en ruime termen geformuleerd. Zij geven in algemene bewoordingen de grenzen aan waarbinnen overheidscommunicatie dient plaats te vinden. Van een simpele invuloefening is daarbij geen sprake. Elke activiteit kan en moet op zijn merites worden getoetst, in het licht van de dan geldende omstandigheden.

De uitgangspunten voor overheidscommunicatie worden door ministeries en VoRa gehanteerd bij de toetsing van voorgenomen voorlichtingsinitiatieven (bijv. de Postbus 51 campagnes). Zij zijn zowel van toepassing op de communicatie met het publiek, als op de persvoorlichting en de woordvoering.

Of in een gegeven geval grenzen worden overschreden is een oordeel, dat uiteindelijk wordt uitgesproken in het Parlement, bij de uitoefening van zijn controlerende taak. Reacties in de media en de publieke opinie spelen daarbij vaak een rol. Of sprake is van een dreigende overschrijding is ter beoordeling van de betrokken bewindspersoon, die zonodig het kabinet daarover kan raadplegen.

¹ De principia zijn destijds vastgesteld in de VoRa en werden op 28 maart 1985 aangeboden aan de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken met het oog op de behandeling van de (vernieuwde) Wet Openbaarheid van Bestuur. Bij die gelegenheid gaf de minister-president schriftelijk nog eens een uitgebreide toelichting op «het stelsel van geschreven en ongeschreven regels dat de organisatie en de praktijk van de overheidsvoorlichting beheerst» (memorie van antwoord, Tweede Kamer 1987–1988, 19 859, nr. 6).

De principia zijn waardevol, omdat zij er aan bijdragen, dat er in de samenleving (nog steeds) een breed vertrouwen bestaat in de officiële voorlichtingsuitingen van de rijksoverheid (ministeries en Postbus 51).

De communicatie van de andere overheden verdient een overeenkomstige benadering, toegesneden op de eigen positie in ons staatsbestel.

7. IMPLEMENTATIE VAN HET ADVIES

Algemeen

De uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie vraagt om een planmatige en een projectmatige aanpak met fasering op de korte en middellange termijn, zowel voor wat betreft veranderingen en verbeteringen voor de individuele ministeries, als voor de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijke co2mmunicatiebeleid. De financiële middelen zullen op basis van concrete plannen via de jaarlijkse begrotingscyclus geleidelijk beschikbaar moeten komen.

Plan van Aanpak

In deze integrale kabinetsreactie is, naast een algemene beschouwing van het kabinet, een aantal concrete voornemens geformuleerd. Het is de bedoeling van het kabinet om deze voornemens in de komende maanden in het «Plan van Aanpak Overheidscommunicatie» te benoemen en verder uit te werken en daarbij ook het tijdpad aan te geven.

Voor de uitvoering van enkele voornemens (met name de voorbereiding van een nieuwssite rijksoverheid) – worden vooruitlopend op dit plan van aanpak op korte termijn al voorbereidingen gestart.

Beleidscommunicatie is een veelomvattend en complex domein. De commissie heeft nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de relaties tussen overheid en burger en op de verschillende rollen die daarbij in het geding (kunnen) zijn. Ook heeft de commissie de differentiatie naar beleidsfase onder de loep genomen.

Het onderstaande schema brengt de belangrijkste parameters en kenmerken met elkaar in verband.

functie	beleidsfase	doel van beleidscommunicatie	typering	rol burger
<i>over</i> beleid	alle fasen met name beleidsvoorbereiding en -vaststelling	openbaar maken en toelichten van beleid	Persvoorlichting/ internet	kiezer
<i>voor</i> beleid	beleidsvoorbereiding	het ontwikkelen van beleid in interactie met belanghebbenden en geïnteresseerden	Interactieve beleidsvorming	coproducent
<i>als</i> beleid	vooral beleidsinvoering en beleidsuitvoering	hoofdinstrument of ondersteunend instrument binnen de beleidsmix om beleidsdoelen te helpen realiseren	Instrumenteel/Campagnes	onderdaan
<i>in</i> beleid	alle fasen, met name beleidsuitvoering	integrale benadering voor een doelmatige en doelgerichte uitvoering van wet en regelgeving	Dienstverlenende en administratieve communicatie	klant

De overheidscommunicatie kent een aantal principiële uitgangspunten, die tot stand zijn gekomen door de inbreng van diverse staatscommissies en de daarop volgende interne discussies in de Voorlichtingsraad. Als belangrijk fundament dient daarbij steeds de informatieplicht zoals neergelegd in artikel 110 van de Grondwet en in de Wet openbaarheid van bestuur.

Met dit voorstel voor «principiële uitgangspunten» wordt een bijgestelde en moderne weergave beoogd van de tot nu *gehanteerde «principia». De veranderingen in samenleving en media en de accentverschuivingen in de relatie tussen overheid en burger, maken een eigentijdse verwoording gewenst.

De oude «principia» zijn geheel in deze nieuwe uitgangspunten opgenomen en verwerkt. Als voorheen gaat het om basale, duurzame criteria die bedoeld zijn om houvast te bieden bij de beoordeling van concrete communicatievragen in concrete situaties. De uitgangspunten zijn algemeen en in abstracte termen geformuleerd. Zij gelden voor alle communicatie-uitingen van de gehele rijksoverheid. De regering is op de communicatierichtlijnen aanspreekbaar.

De communicatie van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) verdient een overeenkomstige benadering.

In deze vernieuwde versie van de uitgangspunten wordt niet expliciet ingegaan op de positie van de politiek assistent, in relatie tot woordvoering en voorlichting. Hiervoor geldt dat deze een zelfstandige positie bekleedt, geen voorlichtingsverantwoordelijkheid heeft en dus geen deel uitmaakt van een directie Voorlichting.

No	UITGANGSPUNTEN	TOELICHTING
1	<i>Hoofddoel</i> Hoofddoel van de communicatie van de rijksoverheid is te voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de rijksoverheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur.	<p>Het recht op communicatie is bedoeld als politiek-bestuurlijk uitgangspunt voor de overheidscommunicatie, niet als een formeel in de wet te verankeren recht. Het recht op informatie ligt vast in zowel artikel 110 van de Grondwet als de Wet openbaarheid van bestuur en vormt het uitgangspunt voor het handelen van de overheidsvoorlichting.</p> <p>Het actief openbaar maken van overheidsinformatie behoort tot de kerntaken van de overheidscommunicatie</p> <p>De functie van de overheidscommunicatie voor de burgers is, dat zij in staat worden gesteld om hun rol als staatsburgers en hun rol als onderdanen en klanten optimaal te vervullen.</p> <p>De functie van de communicatie voor de overheid is naast bovengenoemde punten ook het leveren van een bijdrage aan het beleidsproces, zowel in de voorbereiding als in de implementatie, de uitvoering en de evaluatie.</p>

No	UITGANGSPUNTEN	TOELICHTING
2	<p><i>Herkenbaarheid</i> De rijksoverheid is altijd, ongeacht het kanaal of medium, herkenbaar als deelnemer aan de communicatie, respectievelijk als (mede) afzender en/of anderszins als belanghebbend of betrokken bij de informatie. Bij coproducties geeft de overheid altijd aan welk doel met deelname gediend wordt.</p>	<p>Om verkapte beïnvloeding te voorkomen dient de communicatie te allen tijde herkenbaar te zijn als afkomstig van de overheid. Transparantie, vertrouwen wekken vindt plaats als de afzender bekend is. De burger heeft derhalve recht op deze informatie. Dat geldt met name voor coproducties met omroepen, uitgevers e.d. Voor coproducties (door overheid meegefinancierd televisie/ radioprogramma) bestaat een afzonderlijke richtlijn, die aan de Kamer is toegezonden.</p>
3.	<p><i>Overheidscommunicatie gaat over beleid en organisatie.</i> De communicatie van de rijksoverheid is altijd gericht op de inhoud van het beleid, en in dat verband tevens op het functioneren van de overheid als zodanig. Bewindspersonen zullen zelf terughoudendheid betrachten, wanneer sprake is van het gebruik van eigen media en producties van derden waaraan door de overheid wordt meebetaald. Zij treden nimmer op in coproducties en Postbus 51 spots voor radio en televisie.</p>	<p>Deze richtlijn heeft onder andere als uitgangspunt de (eind)redactionele onafhankelijkheid van de betrokken omroep bij de totstandkoming van het voorgenomen programma.</p> <p>Overheidscommunicatie dient over beleid en organisatie te gaan en wordt niet gericht op persoonlijke «imagebuilding» van bewindspersonen en andere overheidsfunctionarissen. Het accent ligt op de openbaarmaking en verduidelijking. Het is mede daarom niet toegestaan dat in Postbus 51 spots en coproducties en eventueel aan Postbus 51 campagnes gerelateerde commerciële zendtijd de bewindspersoon figureert. In brochures en advertenties en departementale websites e.d. wordt op dit punt terughoudendheid betracht. Afwijkingen op deze regel worden vooraf door de Voorlichtingsraad getoetst.</p>
4.	<p><i>Actieve voorlichting</i> De regering brengt haar beleid, alsmede de motieven en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, op actieve wijze onder de aandacht van een zo breed mogelijk publiek. Zij kan daarbij in beginsel van alle beschikbare communicatiemiddelen gebruik maken.</p>	<p>Ook bij het eigen mediagebruik van de overheidsvoorlichting – inclusief het uitgeven van eigen periodieken – is het noodzakelijk, dat de gekozen vorm geen lading krijgt die niet in overeenstemming is met de uitgangspunten van de overheidscommunicatie, wat niet wegneemt dat de bewindspersonen wel herkenbaar moeten zijn voor de eigen organisatie.</p> <p>Om burgers in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van hun rechten en zich te houden aan de plichten die het beleid stelt, moet de overheid er actief voor zorgen dat deze informatie de burger – die het aangaat – ook bereikt. Dit geldt ook voor moeilijk bereikbare doelgroepen. Een gedifferentieerde inzet van media-instrumenten is hiervoor in de regel noodzakelijk.</p> <p>Communicatie is een instrument van beleid (net als subsidies en wet- en regelgeving). Reeds bij de presentatie van beleidsvoornemens moet aandacht worden gegeven aan de wijze, waarop het beleid zal worden gecommuniceerd.</p>

No	UITGANGSPUNTEN	TOELICHTING
5.	<p><i>In relatie tot beleidsfase</i> De rijksoverheid maakt in haar communicatie en voorlichting altijd melding van de beleidsfase waarop de informatie betrekking heeft. Die communicatie is daar qua aard, inhoud, toonzetting en omvang mee in overeenstemming. Zonodig geeft de rijksoverheid hierbij aan in welke rol zij optreedt en op welke rol zij de burger aanspreekt. De communicatie in de fase van parlementair nog niet aanvaard beleid is feitelijk van aard en zakelijk van toonzetting. Dit geldt voor zowel de concrete maatregelen die worden voorgesteld, als voor de achtergronden en motieven daarvan.</p>	<p>In het belang van goede en democratische bestuursvoering dient de informatieverstrekking door de overheid in alle beleidsfasen begrijpelijk, tijdig, zo gericht mogelijk en niet overbodig te zijn.</p> <p>In de communicatie moet altijd gewezen worden op de status van de informatie in het beleidsproces, bijvoorbeeld of er sprake is van een eerste oriëntatie, een voornemen of een besluit.</p> <p>Aan de door de overheid gefinancierde communicatie rond nog niet door het Parlement aanvaard beleid worden stringente eisen gesteld. De communicatie moet feitelijk en zakelijk zijn, niet focussen op de bewindspersoon, de fase van het beleidsproces moet worden aangegeven en de communicatie moet proportioneel zijn, d.w.z. ze mag niet grootschaliger zijn, dan die van andere partijen die zich betrokken voelen bij de besluitvorming over het voorgestelde regeringsbeleid (flexibele respons).</p>
6.	<p><i>Interactieve beleidsvoorbereiding</i> De regering geeft in een vroegtijdig stadium aan of, en zo ja in welke vorm, zij burgers bij de voorbereiding van plannen of maatregelen wil betrekken. Ook wordt vooraf duidelijkheid verschaft over de vraag wat er met de uitkomsten van dergelijke interactieve beleidsvormingsprocessen zal gebeuren.</p>	<p>Bij het openbaar maken van beleidsvoornemens is het veelal noodzakelijk de inhoud niet alleen in formele vorm te publiceren, maar ook in voor burgers meer toegankelijke vorm (bijvoorbeeld populaire versies van beleidsnota's), echter zonder daaraan een wervend karakter te geven. Dit laatste is weer wel geoorloofd voor het stimuleren van deelname aan inspraakmogelijkheden en interactief beleid.</p> <p>In principe moeten burgers bij elk beleidsdossier de mogelijkheid hebben om in een vroeg stadium hun mening te laten horen. In alle gevallen moet duidelijk zijn binnen welke beslissingsruimte de discussie plaatsvindt en wat er met de uitkomsten gebeurt.</p> <p>Zeker bij omvangrijke thema's dient de burger in een vroegtijdig stadium te weten op welke wijze zijn/haar inbreng wordt gegarandeerd.</p>

No	UITGANGSPUNTEN	TOELICHTING
7.	<p><i>Recht op communicatie</i> De rijksoverheid zorgt voor een goede bereikbaarheid voor burgers die met haar in contact willen komen. Op verzoeken om informatie, klachten e.d. wordt snel en adequaat gereageerd. Burgers kunnen zelf een keuze maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren.</p>	<p>Het recht op communicatie impliceert dat de overheid bereikbaar en responsief is. Onder responsiviteit wordt verstaan, dat de overheid snel en adequaat reageert op een verzoek, een klacht e.d. van de burger. Door monitoring, vergelijking van prestaties met andere organisaties en publicatie van de resultaten op het gebied van bereikbaarheid en responsiviteit wordt het streven naar een betere bereikbaarheid en responsiviteit gestimuleerd.</p>
8.	<p><i>Voldoende en juiste informatie</i> De communicatie van de rijksoverheid is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om belangstellenden en belanghebbenden tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid.</p>	<p>Het recht op communicatie is bovendien techniek onafhankelijk: burgers dienen zelf de keuze te kunnen maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren.</p> <p>In het belang van een goede en democratische bestuursvoering dient de informatieverstrekking door de overheid begrijpelijk, tijdig, zo gericht mogelijk en niet overbodig te zijn.</p>
9.	<p><i>Toegankelijk, begrijpelijk en passend</i> Communicatie van de rijksoverheid is technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk. Doel en middelen zijn steeds met elkaar in overeenstemming.</p>	<p>Het onjuist vermelden, weglaten of overaccentueren van feiten en argumenten om daarmee degenen op wie de communicatie is gericht tot een andere keuze te brengen dan zij wellicht anders zouden hebben gedaan, is nimmer toegestaan.</p> <p>Vanwege de verschillen tussen burgers dienen waar mogelijk en noodzakelijk eenduidige boodschappen te worden gedifferentieerd naar doelgroepen. Een zelfde boodschap kan op verschillende manieren en via verschillende kanalen onder de aandacht worden gebracht. Het gaat om een optimale mediamix, maar ook om een optimale toonzetting die aansluit bij de belevingswereld van burgers. Door het koppelen van inhoud en kanaal aan specifieke doelgroepen kan de individuele burger veel beter worden bereikt.</p>
10.	<p><i>Proportionaliteit</i> De rijksoverheid voldoet in haar communicatie aan het principe van proportionaliteit in geval van onderwerpen die controversieel zijn en/of onderhevig zijn aan maatschappelijke discussie en in het geval van nog niet door het parlement aanvaard beleid. De communicatie staat in die gevallen in redelijke verhouding tot de mogelijkheden van andere spelers in het maatschappelijk krachtenveld en mag niet de werking van onafhankelijke media bemoeilijken.</p>	<p>In alle fasen van het beleidsproces wordt «overkill» aan communicatie vermeden. De overheid moet in beginsel niet zoveel informatiemiddelen inzetten dat een wanverhouding ontstaat ten opzichte van de mogelijkheden – ook in financieel opzicht – van andere partijen. Dit geldt vanouds als een belangrijke voorwaarde voor goede democratische verhoudingen in ons land.</p> <p>Indien het gaat om door het parlement aanvaard beleid heeft men de vrijheid om binnen de kaders van rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van overheids-gelden het maximaal noodzakelijke aan communicatie in te zetten.</p>

No	UITGANGSPUNTEN	TOELICHTING
11.	<p><i>Geen vermenging</i> De communicatie van de Rijksoverheid wordt niet vervlochten met partijpolitieke belangen. Ook de schijn van vermenging wordt vermeden. Binnen dat uitgangspunt zijn er situaties denkbaar waarbij bewindslieden ook bij partijpolitieke optredens door overheidsvoorlichting worden begeleid.</p>	<p>Publiek en media kunnen vaak moeilijk onderscheid maken tussen een politicus als bewindspersoon of partijlid. Op het podium van zijn politieke partij krijgt een politicus veelvuldig te maken met zaken waar hij als bewindspersoon voor verantwoordelijk is. Daarom kan het wenselijk zijn dat een bewindspersoon ook op dat partijpodium begeleiding krijgt van een overheidsvoorlichter. Daarbij moet steeds een strikte taakverdeling worden gemaakt met de voorlichting van de partij, waarbij als uitgangspunt geldt dat de onderscheiden verantwoordelijkheden volstrekt helder blijven.</p>
