

Vergaderjaar 2004–2005

30 100 III

Jaarverslag en slotwet ministerie van Algemene Zaken

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 7 juni 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, heeft de volgende vragen over het Jaarverslag 2004 van het ministerie van Algemene Zaken (30 100 III nr. 1) aan de regering voorgelegd. De regering heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 juni 2005.

De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek, (PvdA), Van Heemst, (PvdA), Noorman-den Uyl, (PvdA), **voorzitter**, Vos, (GL), Cornielje, (VVD), Adelmund, (PvdA), De Wit, (SP), Van Beek, (VVD), **ondervoorzitter**, Van der Staaij, (SGP), Luchtenveld, (VVD), Wilders, (Groep Wilders), De Pater-van der Meer, (CDA), Duyvendak, (GL), Wolfsen, (PvdA), Spiess, (CDA), Eerdmans, (LPF), Sterk, (CDA), Van der Ham, (D66), Haverkamp, (CDA), Van Fessem, (CDA), Smilde, (CDA), Straub, (PvdA), Nawijn, (LPF), Boelhouwer, (PvdA), Szabó, (VVD), Van Hijum, (CDA) en Vacature (SP).

Plv. Leden: De Vries, (PvdA), Dijsselbloem, (PvdA), Fierens, (PvdA), Halsema, (GL), Schippers, (VVD), Dubbelboer, (PvdA), Kant, (SP), Rijpstra, (VVD), Slob, (CU), Hirsi Ali, (VVD), Vacature, VVD, Rambocus, (CDA), Van Gent, (GL), Vacature, PvdA, Çörüz, (CDA), Van As, (LPF), Van Haersma Buma, (CDA), Koşer Kaya, (D66), Bruls, (CDA), Van Bochove, (CDA), Algra, (CDA), Hamer, (PvdA), Varela, (LPF), Leerdam, (PvdA), Balemans, (VVD), Eski, (CDA) en Vergeer, (SP).

1

Waarom is de overschrijding van het budget voor de voorbereidingen van het zilveren regeringsjubileum te wijten? Kan de regering bevestigen dat alles in het werk zal worden gesteld om de totale kosten van de viering van het regeringsjubileum lager te doen uitvallen dan begroot?

Het budget voor de voorbereiding van het zilveren regeringsjubileum is niet overschreden. In de comptabele systematiek van het Jaarverslag wordt het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de daadwerkelijke realisatie toegelicht. (Pas) bij eerste suppletore begroting 2004 is voor dit doel € 0,8 mln aan de AZ-begroting toegevoegd. De daadwerkelijke realisatie bedraagt eveneens € 0,8 mln.

2

Welke gevolgen heeft het feit dat ruim € 4,5 milj. minder is uitgegeven aan het Actieprogramma Overheidscommunicatie voor de uitvoering van dat programma? Welke onderdelen zijn op de lange baan geschoven of zijn komen te vervallen?

Het budget voor het Actieprogramma is gekoppeld aan de hoogte van de media-inkoop door de departementen. En daarmee variabel. Bij de start van het Actieprogramma is de inschatting gemaakt dat door deze wijze van financieren jaarlijks een budget van ongeveer 7,5 miljoen euro beschikbaar zou zijn. Al in het eerste jaar werd duidelijk dat deze inschatting te optimistisch was en dat jaarlijks een bedrag van tussen de 3 en 4 miljoen euro uitgegeven zou kunnen worden.

Al in een vroeg stadium van de uitvoering van het actieprogramma heeft de Voorlichtingsraad (inhoudelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het Actieprogramma) besloten om niet alle projecten gelijktijdig uit te voeren, maar te faseren gedurende de looptijd van het Actieprogramma (2002- 2006). Er zijn tot nu toe geen projecten die om financiële reden geen doorgang konden vinden. Wel is een viertal projecten gestopt. Hierover is de Kamer geïnformeerd bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken voor 2005.

Het stoppen met deze vier projecten hangt samen met de komst van het Programma Andere Overheid. De uitvoering past beter binnen dit project. De effectiviteit van het Actieprogramma Overheidscommunicatie is hierdoor niet geschaad. Door de koppeling van projecten uit het actieprogramma overheidscommunicatie met projecten uit het programma Andere Overheid is juist een bredere inbedding gewaarborgd.

3

Kunnen de resultaten van de evaluatie van de richtlijn communicatie over niet-aanvaard beleid aan de Kamer ter beschikking worden gesteld?

Ja. Bijgaand ontvangt u deze notitie.

4

Bij welke vier gelegenheden is gebruik gemaakt van de richtlijn communicatie over niet-aanvaard beleid? Waarom is daar in die gevallen voor gekozen? Waarom is gekozen voor advertentieruimte als middel?

Bij de volgende vier gelegenheden:

- Nieuw huurbeleid;
- Wijziging op orgaandonatie;
- Wijzigingen in de sociale zekerheid;
- Concessiewetgeving voor het spoor.

Er is in de eerste drie gevallen voor gekozen omdat in de media en door (belangen)organisaties eenzijdig en/of onjuist over deze controversiële beleidsonderwerpen werd bericht. In reactie daarop verschaftte het betreffende ministerie feitelijke informatie om onjuistheden recht te zetten en mogelijke onrust weg te nemen. Er is voor advertentieruimte gekozen omdat daarmee veel mensen worden bereikt en dit middel binnen de richtlijn is toegestaan. De Concessiewetgeving voor het spoor was geen controversieel onderwerp zodat (beperkte) communicatie hierover is toegestaan. Er is voor advertentieruimte in Metro en Spits gekozen omdat daarmee de relevante groep mensen wordt bereikt en dit middel binnen de richtlijn is toegestaan.

5

Op grond waarvan heeft de Voorlichtingsraad de conclusie getrokken dat communicatie over niet-aanvaard beleid een «waardevol instrument» is? Deelt de regering de opvatting, dat het feit, dat burgers veronderstellen dat beleid al is vastgesteld als de regering hierover communiceert, een evident nadeel van communicatie over niet-aanvaard beleid is? Noopt dit niet tot uiterste terughoudendheid dan wel heroverweging van de richtlijn? Zo neen, waarom niet?

De Voorlichtingsraad heeft geconcludeerd dat de richtlijn een waardevol instrument is omdat het enige ruimte biedt om te reageren op berichten van andere partijen, die (ten onrechte) voor mogelijke misvattingen of maatschappelijke onrust hebben gezorgd. Het kan dan wenselijk zijn om over niet aanvaard beleid te communiceren. Ministeries zijn zeer terughoudend als zij op eigen initiatief via betaalde massamediale middelen over niet aanvaard beleid communiceren.

De regering is van mening dat het feit, dat burgers veronderstellen dat beleid al is vastgesteld als de regering hierover communiceert, een evident nadeel kan zijn van communicatie over niet aanvaard beleid. Juist omdat zij zich realiseert dat dit een nadeel kan zijn, is zij terughoudend om over niet aanvaard beleid te communiceren. Ook de richtlijn houdt rekening met dit mogelijk nadeel en hoeft zodoende niet te worden heroverwogen. De afspraken zijn helder. Wanneer aan alle criteria wordt voldaan, kan niet de indruk worden gewekt dat het om vastgesteld beleid gaat.

Evaluatie richtlijn «Communicatie bij niet aanvaard beleid» (Voorlichtingsraad, februari 2005)

Inleiding

In reactie op het rapport «In dienst van de democratie» van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Wallage, 2001) heeft de VoRa – in opdracht van het kabinet – de richtlijn «Communicatie bij niet aanvaard beleid» uitgewerkt. Sinds mei 2003 is de richtlijn in die vorm van kracht. Tijdens de begrotingsbehandeling van AZ in oktober 2003 is toegezegd dat de richtlijn zou worden geëvalueerd als enige tijd ervaring was opgedaan. Eind 2004 is met de evaluatie gestart. Afsproken werd dat de resultaten van de evaluatie in de Voorlichtingsraad besproken zouden worden en vervolgens aan de ministerraad zouden worden aangeboden. De Kamer ontvangt de evaluatie daarna.

Doel

De evaluatie moest helder maken in welke mate ministeries de richtlijn toepassen, waarom zij dat (al dan niet) doen en op welke wijze dan (vormgevingsaspecten). De richtlijn «Communicatie bij niet aanvaard beleid» geldt wanneer (betaalde) massamediale middelen worden ingezet om het algemeen publiek te informeren. Tijdens de evaluatie is ook in

breder zinnen gekeken naar communicatie over niet aanvaard beleid. Hiervan was het doel om mogelijke, andere onduidelijkheden aan het licht te brengen.

Aanpak

Om zicht te krijgen op de toepassing van de richtlijn «Communicatie bij niet aanvaard beleid», heeft de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) eind 2004 gesprekken gevoerd met – voornamelijk – de hoofden Communicatie van de verschillende ministeries. Van de ministeries van Algemene Zaken (AZ) en Defensie is niemand geïnterviewd. AZ heeft geen eigen beleidsterrein en Defensie meldde voorafgaand aan het interview dat op geen enkele wijze via massamediale middelen over niet aanvaard beleid wordt gecommuniceerd.

Ter voorbereiding op de interviews kregen de hoofden Communicatie een vragenlijst toegestuurd. De vragenlijst is vooraf voorgelegd aan de directeur Voorlichting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, die destijds namens de VoRa als projectleider betrokken was bij de uitwerking van de richtlijn. De vragenlijst is tijdens de interviews niet altijd puntsgewijs afgelopen, maar bepaalde wel de structuur van het gesprek.

Resultaten evaluatie

Sinds de invoering van de uitgewerkte richtlijn in 2003 is viermaal via ingekochte massamedia gecommuniceerd over niet aanvaard beleid. Radio en televisie¹ zijn niet ingezet. In alle gevallen is advertentieruimte in kranten ingekocht. Over de volgende thema's is gecommuniceerd:

1. Nieuw huurbeleid;
2. Wijziging op de orgaandonatie;
3. Concessiewetgeving voor het spoor;
4. Wijzigingen in de sociale zekerheid.

Wat betreft de wijzigingen in de sociale zekerheid, zijn kleine advertenties met prikkelende vragen/stellingen in dagbladen geplaatst. Belangstellenden werden verwezen naar een (thema)site waar het beleid werd uitgelegd.

In alle gevallen was de motivatie om over te gaan tot betaald adverteren conform de richtlijn. De Concessiewetgeving voor het spoor was voor het algemeen publiek geen controversieel onderwerp zodat (beperkte) communicatie hierover is toegestaan. Huurbeleid, Orgaandonatie en Sociale zekerheid zijn wel gevoelige beleidsonderwerpen. In de media en door (belangen)organisaties werd echter eenzijdig en onjuist over deze beleidsonderwerpen bericht. In reactie daarop nam de overheid met advertenties deel aan de maatschappelijke discussie door feitelijke informatie te verschaffen. Doel was steeds om onjuistheden recht te zetten en mogelijke onrust weg te nemen.

Over bovengenoemde beleidsvoornemens is volgens de richtlijn gecommuniceerd. De informatie was feitelijk van aard en zakelijk van toon, de overheid was herkenbaar als afzender, de inhoud van beleid stond centraal, er is voldaan aan het principe van proportionaliteit en in alle gevallen werd de beleidsfase aangegeven.

In de uitwerking van de richtlijn staat echter dat de overheid voldoende als afzender herkenbaar is, wanneer het logo van het betreffende ministerie op de uiting is afgebeeld. Hieraan werd niet altijd voldaan, maar het ministerie werd wel op andere, herkenbare wijze vermeld. Verder zijn de vormgevingsaspecten (tekst kader en tijdsbalk) die moeten worden gehan-

¹ Om gebruik te maken van Postbus 51-zendtijd moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Eén daarvan is, dat het beleid aanvaard is door het parlement. Voorgenomen campagnes (dus ook waarvan het beleid nog niet is aanvaard) worden jaarlijks aangemeld aan de Tweede Kamer, maar gaan alleen door indien het beleid bij de start van de campagne is aanvaard.

teerd, vrijwel niet toegepast. De tijdsbalk ontbrak in alle gevallen en het tekstkader stond slechts in één advertentie.

Ministeries hebben praktische bezwaren tegen de vormgevingsaspecten van de richtlijn. Vooral het gebruik van een tijdsbalk stuit op problemen. Als de status van het beleid verandert, moet ook de tijdsbalk worden aangepast. In gedrukte media is het plaatsen van een tijdsbalk niet praktisch omdat het daarna niet meer aangepast kan worden als de status van het beleid is veranderd.

De richtlijn geldt voor betaalde (massamediale) middelen. Internet is weliswaar een eigen middel, maar de vormgevingsaspecten zijn ook daarop van toepassing. Internet is een steeds belangrijker communicatiemiddel en wordt steeds vaker in combinatie met andere middelen ingezet. Het is praktisch echter onmogelijk (onderzocht door CNM in kader Activiteitenindex) om de tijdsbalk op het internet op alle plekken en bij alle typen informatie over niet aanvaard beleid te plaatsen. Daar komt bij dat een aantal ministeries twijfelt aan het nut en het effect van de tijdsbalk. Zo blijkt uit een proef van de nieuwe WAO-site dat het effectiever is om in de kop, inleiding en slotlinea kenbaar te maken dat het beleid nog niet is aanvaard. Dat geldt min of meer ook voor het afzenderschap. Of nu het logo wordt gebruikt of de naam van het ministerie, zo lang voor de lezer maar duidelijk is van wie het bericht komt.

Volgens een aantal geïnterviewden is de uitgewerkte richtlijn te gedetailleerd. Het gaat dan met name om de vormgevingsaanwijzingen. Die zouden in algemene zin geformuleerd kunnen worden. De richtlijn zelf is helder, maar kan nog bondiger op papier worden gezet, bijvoorbeeld in de vorm van een kaartje of checklist. De richtlijn hoeft tenslotte niet in alle gevallen te voorzien. Indien zich een moeilijke situatie voordoet, kan dat in de VoRa worden besproken. Als daarna nog twijfel bestaat, kan de Kamer worden ingeschakeld.

Weinig toegepast

Uit de interviews blijkt, dat de komst van de richtlijn niet tot meer communicatie heeft geleid over beleidsonderwerpen waarover het parlement zich nog niet heeft uitgesproken. Ministeries zijn nog altijd zeer terughoudend, zeker als het gaat om communicatie via betaalde massamediale middelen die zij op eigen initiatief inzetten. Er wordt vrijwel alleen overwogen om over niet aanvaard beleid te communiceren als andere partijen al hebben gezorgd voor misvattingen en/of maatschappelijke onrust.

De richtlijn wordt als een waardevol instrument gezien dat ruimte biedt om te communiceren over nog niet aanvaard beleid. Voor de meeste ministeries geldt, dat er sinds de invoering van de richtlijn geen beleidsvoornemens waren waarover het algemeen publiek alvast moest worden geïnformeerd. Andere gaven aan dat die beleidsvoornemens er wel waren, maar dat dan het communicatieadvies negatief was of dat op politiek niveau werd beslist om er nog niet massamediaal over te communiceren. De liberalisering van de energiesector is daarvan een voorbeeld, maar ook de geplande advertentie in de landelijke dagbladen op 2 oktober 2004 over de sociale zekerheid.

Tot slot

De mate waarin ministeries op internet informatie geven over beleid dat nog niet is aanvaard, verschilt. Over het algemeen plaatsen ministeries alleen antwoorden op veelgestelde publieksvragen op hun website, maar zijn zij verder terughoudend. In hoeverre ministeries verder op hun site beleidsdossiers of aparte themasites publiceren, is afhankelijk van de mate waarin hun beleidsonderwerpen vragen oproepen in de maat-

schappij. Ministeries maken in elk geval altijd kenbaar dat het informatie betreft over (nog) niet aanvaard beleid. De wijze waarop verschilt, maar het gebeurt meestal door de status van het beleid in tekst te vermelden. Een aantal ministeries gebruikt een beleidskalender of verwijst naar een statusoverzicht elders op de site.

Uit de interviews blijkt verder dat de richtlijn voldoende bekend is bij de directies Voorlichting. Omdat alle massamediale campagnes via de voorlichtingsdirecties lopen, heeft bredere bekendmaking binnen de ministeries geen zin. Een aantal geïnterviewden twijfelt wel aan de bekendheid van de richtlijn bij agentschappen en ZBO's. Vaak communiceren deze uitvoeringsinstanties over het beleid wanneer dat aanvaard is. Soms zijn zij vanuit hun adviesrol wat voorbarig in hun communicatie. En de ervaring is dat afspraken binnen de rijksoverheid niet altijd vanzelfsprekend landen bij ZBO's. Het is zinvol om dit soort afspraken breder te verspreiden dan alleen de directies Voorlichting. Daar wordt nu rijksbreed in voorzien met de RVD-Communicatiereeks, maar ministeries zijn daarvoor ook zelf verantwoordelijk. In 2005 wordt de richtlijn «Communicatie bij niet aanvaard beleid» in deze reeks uitgebracht.