
PRINCIPIA

IN DE VOORLICHTING

VAN DE RIJKSOVERHEID

Den Haag, 13 juni 2001

Enige principia in de voorlichting van de rijksoverheid¹

Inleiding

Discussies naar aanleiding van het rapport Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid (voorjaar 1984) en naar aanleiding van Kamervragen over publikaties van Financiën (najaar 1984), brachten de Voorlichtingsraad ertoe in december 1984 een bezinningsdag te houden over enige principia die in de voorlichting van de overheid gelden en die in het recente verleden onderwerp van discussie zijn geweest.

Deze principia betreffen zowel de pers- als publieksvoorlichting. Persvoorlichting wordt vooral gehanteerd in de fasen 'beleidsvoorbereiding' en 'beleidsvaststelling'. Publieksvoorlichting vindt vooral plaats in de fase 'beleidsuitvoering'. De onder 2 geformuleerde principia zijn door de Voorlichtingsraad unaniem aanvaard en worden bij het bepalen van het (departementale) voorlichtingsbeleid in acht genomen.

Principia

- A. de inhoud en omvang van de voorlichting door de departementen is (uiteindelijk) onderwerp van parlementaire controle. Mede in dit verband zouden de verantwoordelijke bewindspersonen belangrijke voorlichtingsactiviteiten dienen aan te kondigen in de Memorie van Toelichting bij de begroting – bij voorkeur in de vorm van een voorlichtingsprogramma -, of in een voorlichtingsparagraaf in beleidsnota's of in de toelichting bij wetsvoorstellen. Bij de beleidsnota's en wetsvoorstellen dient bij voorkeur te worden ingegaan op onderwerp en doelgroepen en op de te kiezen voorlichtingsinstrumenten en benodigde financiële middelen.
- B. Beïnvloedende publieksvoorlichting gericht op houding en/of gedrag, of op mentaliteit is acceptabel indien voldaan wordt aan de volgende drie criteria:
 - aanvaard beleid;
 - een in de samenleving niet te controversieel onderwerp;
 - een voorlichtingsuiting die inhoudelijk voldoende en juiste gegevens bevat om belangstellenden en belanghebbenden in staat te stellen zich er zelfstandig een oordeel over te vormen.
- C. bij geïnstitutionaliseerde inspraakprocedures over beleidsvoornemens mag de publieksvoorlichting beïnvloedend zijn, voorzover dat gericht is op het bevorderen van de participatie van de burger(s).
- D. bij publieksvoorlichting kunnen de nieuwe mogelijkheden bij de elektronische media, naast de bestaande (pers, radio en televisie) een rol spelen; daarbij moeten de criteria, geformuleerd onder B., in acht worden genomen.
- E. Bij het eigen mediagebruik van de overheidsvoorlichting – inclusief het uitgeven van eigen periodieken – is het noodzakelijk dat de gekozen vorm geen propagandistische lading meegeeft aan de voorlichtingsboodschap.
- F. Voor politieke beleidsondersteuning via voorlichtingsadviezen aan de bewindspersonen is de chef van de departementale voorlichtingsdienst de eerst aangewezen. Een politieke woordvoerder is niet alleen een bedreiging voor de homogeniteit van het departement, maar ook voor de consistentbeleidspresentatie van de regering.

¹ Deze principia zijn gevoegd bij het advies van de interdepartementale Voorlichtingsraad over de vernieuwde Wet Openbaarheid van bestuur. Beide stukken werden op 28 maart 1985 aangeboden aan de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken.

G. Indien een minister desondanks behoefte heeft aan politieke beleidsondersteuning, als aanvulling op die van de bestaande kring van ambtelijke adviseurs, zou het voor deze functionarissen, gezien de samenhang met het voorlichtingsaspect, het volgende kader moeten worden geschapen:

- een zelfstandige positie die rechtstreeks contact met de minister inhoudt;
- opname in een kleine groep van ambtelijke beleidsmedewerkers, ressorterend onder de S.G.;
- samenwerking met de relevante beleidsdirecties, met name de voorlichtingsdienst;
- geen voorlichtingsverantwoordelijkheid;
- openbaar maken van de taken en bevoegdheden bij de aanstelling (die op basis van een in tijd gelimiteerd arbeidscontract zou moeten geschieden).

(w.g.)

mr. M.J.D. van der Voet

2. Principia overheidsvoorlichting

2.1 Verantwoordelijkheden

Overheidsvoorlichting in Nederland is wettelijk verankerd. Artikel 110 van de Grondwet verplicht de overheid tot het betrachten van openbaarheid bij de uitvoering van haar taak. Aan deze opdracht is inhoud gegeven in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Daarin staat dat de overheid verplicht is desgevraagd informatie te verschaffen, behoudens uitzonderingen. Voorts is zij verplicht om uit eigen beweging informatie te verschaffen zodra dit in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

De wettelijk verplichte, actieve informatieplicht berust bij de eerst verantwoordelijke minister voor het desbetreffende onderwerp. Een minister is niet alleen voor zijn beleid verantwoording verschuldigd aan het parlement, maar ook voor de voorlichting over dat beleid. Bij het geven van voorlichting blijft de minister binnen de kaders van het algemene voorlichtingsbeleid.

De minister-president draagt de eerste verantwoordelijkheid voor het algemene voorlichtingsbeleid van de rijksoverheid in termen van uitgangspunten, regels en coördinatie.

De minister-president is verder specifiek verantwoordelijk voor de voorlichting over het algemene regeringsbeleid en over het Koninklijk Huis. Voorts is op basis van de Mediawet en de daarbij behorende Algemene Maatregel van Bestuur aan de minister van Algemene Zaken zendtijd via de publieke omroepen, televisie en radio, toegewezen voor gebruik bij overheidsvoorlichting.

2.2 Voorwaarden en beperkingen

De concrete invulling van de in Grondwet en Wob verankerde informatieplicht is vooral een kwestie van voorlichtingsbeleid. Het vereist een zorgvuldig toepassen van de voorlichtingsfuncties 'openbaarmaking', 'dienstverlening', 'instrument' en 'public relations, in alle fasen van beleidsvoorbereiding, beleidspresentatie en beleidsuitvoering.

Daarbij is de overheid gebonden aan voorwaarden en beperkingen.

- In het belang van goede en democratische bestuursvoering dient de informatieverstrekking door de overheid begrijpelijk, tijdig, zo gericht mogelijk en niet overbodig te zijn;
- De voorlichtingsuitingen van de overheid dienen altijd herkenbaar te zijn als afkomstig van de overheid;
- Bij de voorlichting 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;
- In alle fasen van het beleidsproces wordt 'overkill' aan overheidsvoorlichting ongepast geacht. De overheid moet in beginsel niet zoveel informatiemiddelen inzetten dat een wanverhouding ontstaat ten opzichte van de mogelijkheden - ook in financieel opzicht - van opposenten (bijvoorbeeld in de verhouding regering - oppositie). Dit geldt vanouds als een belangrijke voorwaarde voor goede democratische verhoudingen in ons land;
- Voorlichting dient altijd over beleid te gaan en wordt niet gericht op persoonlijke 'image-building' van bewindslieden. Ook dit laatste past niet in de Nederlandse verhoudingen. Wij kennen immers niet het systeem van politieke (voorlichtings-) ambtenaren. Regel is dat indien bewindslieden behoefte hebben aan het (tijdelijk) aantrekken van een politieke adviseur, voorlichtingsverantwoordelijkheid geen element in de taakomschrijving van zo'n adviseur kan zijn.

De aard van het beleidsonderwerp en beleidsfase waarin een kwestie zich bevindt nopen eveneens tot voorzichtigheid. Bij voorlichting over beleid dat nog in discussie is (nog niet door de Staten-Generaal aanvaard beleid) zal de overheid in beginsel terughoudendheid dienen te betrachten, en dat te meer naarmate het onderwerp controversieler is.

Terughoudendheid wil dan zeggen dat in deze gevallen het accent ligt op de voorlichtingsfunctie openbaarmaking en verduidelijking. Deze vorm van voorlichting vindt gewoonlijk plaats via onafhankelijke publiciteitsmedia.

Het accent op openbaarmaking betekent overigens niet dat alle andere voorlichtingsfuncties in de fase van beleidsvoorbereiding op non-actief zijn gesteld. Bij het openbaarmaken van beleidsvoornemens is het immers 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 inspraakmogelijkheden.

De voorlichtingsfunctie 'public relations' wordt ook in de fase van beleidsvoorbereiding gehanteerd. Ook deze voorlichtingsfunctie is in onze democratie onmisbaar geworden voor een overheid die geen ivoren toren wil zijn, maar hecht aan wederzijds begrip en een goede dialoog met de samenleving.

2.3 Aanvaard beleid

Als beleid eenmaal is aanvaard en in uitvoering wordt genomen, treedt een accentverschuiving op in de richting van voorlichting als 'dienstverlening' en 'instrument'. De voorlichting kan nu in beginsel ook minder terughoudend zijn en, voor zover nodig, meer gericht op houding, mentaliteit en gedrag. Dit laatste gebeurt vooral in beleidssectoren waar voorlichting het enig mogelijke of eerste beleidsinstrument is (bijvoorbeeld volksgezondheid, ontwikkelingssamenwerking). Daarbij maakt de overheid gebruik van eigen voorlichtingsmiddelen zoals advertenties, brochures, tentoonstellingen, rtv-spots en radio-uitzendingen van de overheid.

Als algemene regel geldt dat het bij de meer beïnvloedende voorlichting alleen kan gaan om een niet te controversieel en aanvaard beleidsonderwerp waarover de voorlichting inhoudelijk volledig en herkenbaar, als zijnde afkomstig van de overheid moet zijn.

Bij aanvaard beleid gaat het om beleidsdoelstellingen zoals die in overleg tussen regering in parlement zijn vastgesteld. Ook bestuurlijke besluiten waarvan is gebleken dat de Tweede Kamer er geen politiek debat over aanspant, worden beschouwd als aanvaard beleid.

2.4 Controversieel

Wat betreft het criterium 'niet te controversieel' beleidsonderwerp dacht de commissie Van Heuven Goedhart al aan "*kwesties waarover burgers ten zeerste, ten principale zelfs, van mening verschillen*", met als nog steeds geldige conclusie dat in de praktijk het uiteindelijke oordeel over de mate waarin een kwestie controversieel is een beleidsoordeel is, te geven door de daartoe geroepen organen van staat en maatschappij.

Van Heuven Goedhart specificeerde als volgt:

Overheidsvoorlichting "*... mag er in geen enkel geval rechtstreeks of zijdelings op zijn gericht de burger af te dringen van diens levens - of wereldbeschouwing of zelfs maar van de door hem aangehangen politieke opvatting*".

Later vatte hij dit nog als volgt samen: "*Wel kan men zeggen dat de overheid, voorlichtende, verduidelijking van haar beleid slechts dan vergezeld mag laten gaan van propaganda voor dat beleid indien het kwesties geldt, die redelijkerwijs buiten de bestaande controverses van politieke, religieuze, culturele, kortom geestelijken aard.*"

2.5 Beïnvloedend

De vraag naar de mate van inhoudelijkheid tenslotte raakt het wezen van het 'tot waar' van de overheidsvoorlichting. Gedoeld wordt op inhoudelijkheid in termen van al dan niet toelaatbare vormen van overreding in overheidsvoorlichting.

Het antwoord is hier dat het in die gevallen, waarin volgens de geldende principia meer beïnvloedende voorlichting acceptabel wordt geacht, niet zozeer gaat om de vraag of de overheid mag overreden maar of er sprake is van rationele dan wel manipulatieve overreding.

Dit laatste dient onder alle omstandigheden te worden uitgesloten. Met andere woorden: het onjuist vermelden, weglaten of over accentueren van feiten en argumenten om daarmee degenen op wie de voorlichting is gericht tot een andere keuze te brengen dan zij wellicht anders zouden hebben gedaan is nimmer toegestaan.

3. Richtlijnen

In de loop der jaren is aan de principia nadere uitwerking gegeven in de vorm van een aantal richtlijnen.

3.1 Richtlijnen Postbus 51 radio - en televisiespots

Op basis van de Mediawet en de daaruit voortvloeiende Algemene Maatregel van Bestuur is zendtijd op televisie en radio toegewezen aan de minister van Algemene Zaken voor gebruik bij overheidsvoorlichting, de zogenoemde Postbus 51 uitzendingen*). Dit is één van de voorlichtingsmiddelen van de rijksoverheid ten behoeve van informatie over aanvaard beleid.

De minister-president draagt de eindverantwoordelijkheid voor het gebruik van de zendtijd. Het is de taak van de Voorlichtingsraad het gebruik van de zendtijd voor de ministeries te coördineren. De Rijksvoorlichtingsdienst levert daarbij de nodige ondersteuning.

De Voorlichtingsraad heeft zijn Commissie Publieksvoorlichting belast met de uitvoering van de coördinatie.

De procedures en technische toetsingscriteria staan beschreven in de 'Handleiding Postbus 51 RTV spots' van de Voorlichtingsraad.

3.2 Grote, massamediale voorlichtingscampagnes

De ministeries melden de voorgenomen grote, massamediale voorlichtingscampagnes aan bij de Voorlichtingsraad. De aanmeldingsprocedure heeft, kort gezegd, betrekking op campagnes met een financiële omvang van f 250.000,- of meer of het gebruik van televisiespots.

Bij de aanmelding wordt onderscheid gemaakt in:

- a. (overwegend) public service campagnes, die bedoeld zijn als ondersteunend element ten behoeve van belangrijke, nieuwe regelgeving of stelselwijziging;
- b. (overwegend) instrumentele campagnes, die zijn gericht op vergroting van kennis en bewustwording van maatschappelijke problemen en/of verandering in houding en gedrag.

*) Dit geldt alleen voor de publieke omroepen. Onderhandelingen met de commerciële omroeporganisatie RTL over eventuele uitzending van voorlichtingsspots hebben niet tot overeenstemming geleid. De Voorlichtingsraad bereidt thans een advies voor aan de ministerraad voor eventuele uitzending van boodschappen via commerciële omroepen.

Voor de public service campagnes geldt de afweging dat de overheid ingevolge de Wob de plicht heeft om over haar beleid voldoende voorlichting te geven. Of daarvoor een grote, massamediale campagne noodzakelijk is, wordt per geval beoordeeld.

De voorgenomen instrumentele campagnes worden getoetst aan deze criteria:

- het onderwerp van de campagne is direct te relateren aan prioriteiten van het kabinetsbeleid;
- het onderwerp is gebaseerd op aanvaard beleid;
- het onderwerp betreft een kwestie die in de samenleving niet te controversieel ligt;
- de inzet van een massamediale campagne is een effectief middel om het doel te bereiken; er kan niet worden volstaan met een andere voorlichtingsactie of een ander beleidsinstrument;
- waar mogelijk zijn onderwerpen interdepartementaal geclusterd tot één campagne.

Bij de toetsing, die door de Voorlichtingsraad wordt uitgevoerd, wordt ook gelet op effectiviteitsaspecten van de voorgenomen campagnes (toetsbaarheid van de doelstellingen en voorgenomen inzet van evaluatie-onderzoek) en op motivering van de gemaakte keuzen (voorlichting als zelfstandig instrument, doelgroepen, communicatiemiddelen en distributiekkanalen en de inzet van andere beleidsinstrumenten naast voorlichting).

De aanmelding van grote, massamediale campagnes geschiedt per begrotingsjaar en in twee fasen: een inventarisatiefase en een goedkeuringsfase. In de eerste fase stelt de Voorlichtingsraad - na de inventarisatie van de aanmeldingen - een overzicht op van de voorlichtingsprojecten die in het volgende begrotingsjaar kunnen worden uitgevoerd. De minister-president informeert in september of oktober de Tweede Kamer over de voorgenomen grote campagnes door toezending van 'het overzicht van grote massamediale voorlichtingscampagnes'.

De tweede fase betreft de goedkeuring van de opzet van de campagnes, op basis van een meer uitgebreide aanmelding. Een uitvoerige beschrijving van de aanmeldingsprocedures is in de bijlagen opgenomen.

3.3 Richtlijnen voor evaluatie voorlichtingscampagnes

Mede naar aanleiding van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van de minister-president aan de Tweede Kamer, is in de Voorlichtingsraad afgesproken om met ingang van 1994 een standaardmethode te hanteren voor de evaluatie van grote, massamediale voorlichtingscampagnes.

Voorts werd afgesproken dat de voorgenomen en bij de VoRa aangemelde massa-mediale voorlichtingscampagnes gepaard moeten gaan met voorstellen tot evaluatie-onderzoek. Van de effectiviteit van de voorlichtingscampagnes in een bepaald jaar wordt een overzicht gegeven in de jaarlijkse "Totaal-evaluatie".

In opdracht van de Voorlichtingsraad is een werkboek geproduceerd waarin de toepassing van de richtlijnen voor evaluatie-onderzoek wordt uiteengezet. De titel is: "Voorlichting met effect, methode voor het evalueren van massamediale campagnes". De vertegenwoordiger van elk ministerie in de Commissie Publieksvoorlichting heeft hiervan een exemplaar in bezit.

3.4 Richtlijn voor door de rijksoverheid gefinancierde coproducties en gesponsorde omroepprogramma's

Sinds 1981 bestaan er afspraken over de samenwerking met omroepen en uitgevers bij het maken van korte films, documentaires en programma's met een informatief karakter, bestemd voor een breed publiek.

In 1992 besloot het kabinet tot aanscherping c.q. aanvulling van de afspraken uit 1981, met name in verband met de veranderde opzet van omroepprogramma's en tijdschriften. De samenvatting van de aangescherpte richtlijn luidt als volgt:

- a. bewindslieden treden niet op in een programma, resp. programmareeks waaraan de overheid een financiële of materiële bijdrage levert; ook niet indien het verzoek tot optreden van de omroeporganisatie uitgaat;
- b. als een bewindspersoon toch in een dergelijk programma wil optreden, dan dient het voornemen daartoe te worden gemeld bij de Voorzitter van de Voorlichtingsraad, die vervolgens contact opneemt met de minister-president;
- c. vanuit een oogpunt van herkenbaarheid dient de financiële c.q. materiële bijdrage van de overheid duidelijk in de aankondiging en aftiteling te worden vermeld;
- d. de overheid is terughoudend met het sponsoren van programma's c.q. programma-series, vooral die met een overwegend amusementskarakter;
- e. de richtlijn geldt niet alleen voor televisie en radio, maar ook voor de gedrukte media (zoals sponsored magazines);
- f. het voornemen van een co-productie of gesponsord projekt wordt bij de Voorlichtingsraad gemeld;
- g. de aanbevelingen onder a., b. en c. zijn ook verplicht gesteld aan private instellingen die met overheidsgeld werken;
- h. commerciële (buitenlandse) zenders worden niet anders behandeld dan publieke omroepen.

4. Coördinatie van de voorlichting

4.1 De Voorlichtingsraad

De coördinatie van de voorlichting van de rijksoverheid is geïnstitutionaliseerd in de Voorlichtingsraad (VoRa).

De VoRa, die op 17 oktober 1947 is ingesteld, verricht deze taak onder auspiciën van de minister-president als coördinerend bewindspersoon voor de voorlichting. De VoRa is dan ook ingedeeld bij het ministerie van Algemene Zaken; voorzitterschap en secretariaat berusten bij de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD).

In de raad zijn alle ministeries door hun directeur voorlichting vertegenwoordigd. Zij kunnen worden vervangen door hun directe plaatsvervangers. De leden en plaatsvervangend leden van de VoRa worden benoemd via een beschikking van de minister-president.

De hoofddirecteur van de RVD is voorzitter van de VoRa. De plaatsvervangend hoofddirecteur is één van de twee vice-voorzitters. De voorzitter, beide vice-voorzitters, twee andere leden (voorzitters van commissies van de VoRa) en de secretaris vormen samen het Presidium, dat belast is met het voorbereiden van de agenda van de maandelijkse vergaderingen van de VoRa. Het Presidium ziet voorts toe op de voorbereiding en de uitvoering van de jaarlijkse begroting (ruim f.4 miljoen) en het toewijzen van gelden voor concrete projecten (de zgn. "voteringen").

Het secretariaat van de VoRa bestaat uit de secretaris, twee adjunct-secretarissen en drie administratieve medewerkers. Het secretariaat ondersteunt de VoRa, de commissies en de projectgroepen bij de voorbereiding van de vergaderingen, de uitvoering van de besluiten, de organisatie van projecten en het beheer van de infrastructuur.

Het overleg en de coördinatie in de VoRa kunnen resulteren in onderlinge werkafspraken, gemeenschappelijke projecten of adviezen. Onderwerpen waarmee de VoRa zich bezighoudt, zijn onder meer:

- het afstemmen van de informatieverstrekking over de wekelijkse ministerraadsvergaderingen;
- het organiseren van voorlichtingsprojecten met een gemeenschappelijk karakter;
- het maken van gezamenlijke afspraken over de omgang met de publiciteitsmedia en het handhaven, resp. ontwikkelen van normen (bv. de principia).
- het afstemmen van de grote, massamediale voorlichtingscampagnes;
- standpuntbepalingen over belangrijke onderwerpen als het gebruik van elektronische media, het aangaan van co-producties met omroepen, de beeldvorming over Nederland in het buitenland of de voorlichting bij grootschalige rampen en incidenten;
- het beheer van de gemeenschappelijke infrastructuur onder de vlag van Postbus 51;
- het uitvoeren van onderzoeken en experimenten op voorlichtingsgebied.

De Voorlichtingsraad heeft diverse commissies, werk- en projectgroepen in het leven geroepen die de behandeling van deze en andere onderwerpen voorbereiden.

De commissies en werkgroepen vergaderen met een frequentie van eens in de vier of zes weken.

4.2 Het centrale voorlichtingsbudget

Er bestaat een centraal voorlichtingsbudget, het VoRa-budget, waaruit projecten worden bekostigd die bijdragen aan de kwaliteit van de rijksvoorlichting als geheel. Dit budget, ruim f 4 miljoen, is ondergebracht in de begroting van het ministerie van Algemene Zaken. De raming van de voorgenomen uitgaven wordt jaarlijks (medio oktober) door de Voorlichtingsraad vastgesteld. Het Presidium van de VoRa behandelt de door commissies, projectgroepen of secretariaat voorbereide voteringsaanvragen en ziet toe op de besteding van het budget.

De projecten betreffen onder meer: gemeenschappelijke infrastructuur, voorlichtingsonderzoek, gemeenschappelijke deskundigheidsbevordering, gemeenschappelijke studies en proefprojecten, nieuwe media, inkoop van de expertise, resp. begeleiding door de Directie Toepassing Communicatie Techniek van de RVD (DTC), gemeenschappelijke voorlichtingsactiviteiten in binnen- en buitenland.

4.3 De gemeenschappelijke infrastructuur

Uit oogpunt van doelmatigheid, herkenbaarheid en toegankelijkheid hebben de ministeries in de loop der tijd diverse gemeenschappelijke kanalen ontwikkeld waarlangs informatie van de rijksoverheid burgers, instellingen en bedrijven kan bereiken: de gemeenschappelijke infrastructuur onder de vlag van Postbus 51. Sinds een aantal jaren bestaan er ook infrastructurele projecten voor het berichtenverkeer met de media. De gemeenschappelijke infrastructuur voor publieks- en persvoorlichting bestaat momenteel uit de volgende onderdelen :

- de Postbus 51- zendtijd ten behoeve van radio- en televisiespots;
- de decentrale distributie van folders en brochures, via de Postbus 51-standaard in postkantoren en openbare bibliotheken.
- het informatieve overheidsmagazine op radio 5 ('Postbus 51 op 5');
- de 'Winkel van Postbus 51', Noordeinde 64 Den Haag, waar het gedrukte en audio-visuele voorlichtingsmateriaal van alle ministeries is bijeengebracht en te koop of te huur is;
- de elektronische informatie- en besteldienst voor folders en brochures 'Postbus 51 op videotex', raadpleegbaar via telefoonnummer 06-7300 (23 cent per minuut, 24 uur per dag bereikbaar);
- de teletekst-pagina 511, met achtergrondinformatie over lopende campagnes en het radiomagazine;
- de Persvoorlichting met Elektronische Post (PEP), waarmee de ministeries persberichten en mededelingen op elektronische wijze naar de media verzenden;
- de elektronische persberichtendienst PEDRO: te raadplegen via videotext (06-7400, 42,5 cent per minuut, 24 uur per dag bereikbaar);
- het attenderingsbulletin, de 'Netherlands News Monitor', bevat een in het Engels vertaalde selectie van persberichten van de ministeries. Wordt dagelijks per fax toegestuurd aan circa 200 correspondenten van buitenlandse media;
- de gemeenschappelijke informatiedienst "Postbus 51-Infolijn". Bij dit centrale telefoonnummer kan het publiek terecht voor vragen aan de rijksoverheid (06-80.51, 40 cent per minuut, geopend van maandag tot en met vrijdag van 09.00 - 21.00 uur).
- Gemeenschappelijk Voorlichtingsloket op Internet (in voorbereiding)

De gemeenschappelijke infrastructuur staat onder beleidsmatig toezicht van de VoRa. Binnen de VoRa vindt de coördinatie van het gebruik van de infrastructuur en de planning van activiteiten plaats. De verschillende projecten worden periodiek geëvalueerd. De beheersmatige en uitvoerende werkzaamheden worden uitbesteed aan de DTC of aan particuliere bedrijven.

Voor de verschillende projecten zijn er voor de gebruikers handleidingen samengesteld.

4.4 Adviezen

De VoRa treedt ook op als adviesorgaan van de regering in voorlichtingszaken. Adviezen kunnen - gevraagd of ongevraagd - worden uitgebracht aan de minister-president, aan de ministerraad of aan individuele ministers.

De adviestaak krijgt in de eerste plaats gestalte tijdens de voorbereiding van de publiciteit over de onderwerpen die in de ministerraad worden behandeld, de presentatie van belangrijke beleidsvoornemens en andere zaken die betrekking hebben op de actuele publiciteit.

Voorts kan de VoRa adviseren in gevallen, waarin het voorlichtingsbeleid in algemene zin aan de orde is, speciale commissies over aspecten van overheidsvoorlichting rapport uitbrengen of overheidsvoorlichting in het Parlement aan de orde wordt gesteld.

Tenslotte kan de VoRa advies uitbrengen over belangrijke ontwikkelingen op voorlichtingsgebied, nieuwe initiatieven op het terrein van de gemeenschappelijke infrastructuur of belangrijke samenwerkingsprojecten op voorlichtingsgebied.

Vier min of meer recente adviezen worden hieronder kort beschreven.

De VoRa bracht in januari 1992 een advies uit over de problematiek van het lekken van vertrouwelijke stukken en de vraagpunten van de minister-president inzake de Publieksvoorlichting. Naar aanleiding daarvan werden met het oog op het verbeteren van de beleidspresentatie nieuwe richtlijnen vastgesteld.

De ministerraad ging in 1992 akkoord met het (meerderheids)advies van de VoRa inzake RTL 4. Dit advies hield in dat het uitsluiten van RTL 4 voor overheidsvoorlichting niet langer handhaafbaar is en uit overwegingen van communicatiebeleid ook niet langer wenselijk.

Daarbij werd er overigens van uitgegaan dat het ministerraadsbesluit van 15 maart 1991 van kracht bleef. Bepaald dat de overheid geen zendtijd koopt bij het publiek bestel, noch bij zenders als RTL 4. Dat wil zeggen: geen STER-tijd of reclametijd voor uitzendingen van overheidsboodschappen. N.B. Dit geldt niet voor boodschappen gericht op personeelswerving.

Er zijn geen bezwaren tegen het uitzenden van spots, indien daartoe de zendtijd gratis wordt aangeboden. Eventuele spots zullen zich echter duidelijk moeten onderscheiden van de Postbus 51 spots via de publieke omroepen. Verder staat het de ministeries vrij om medewerking te verlenen aan programma's van zenders als RTL 4 op dezelfde wijze (redactioneel, facilitair en financieel) als bij de publieke omroepen.

Voor de normale nieuwsgaring golden voor RTL 4 in feite al dezelfde regels als voor de publieke omroepen.

Maart 1993 stelde de VoRa het advies 'Actuele beleidsvoorlichting aan het buitenland' vast. De ministerraad ging met de inhoud daarvan en met de aanbevelingen, gericht op intensivering van de voorlichting aan het buitenland bij actuele beleidsthema's, akkoord.

December 1993 stelde de VoRa het advies 'Verzelfstandiging en voorlichting' vast. Het beraad van de Secretarissen-Generaal stemde met inhoud en strekking van dit advies in. Vervolgens kwam de VoRa met een standpunt inzake de toelating van voorlichting van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en stichtingen tot Postbus 51. Dit stuk werd in mei 1994 aan de S-G's toegezonden.

5. Afspraken Wordvoering

5.1 Wordvoering beleidsgevoelige onderwerpen

Voor wat betreft de taken van de minister en zijn eerste woordvoerder in deze gelden de volgende uitgangspunten en gedragslijnen:

- De minister zelf is de eerste en moet de eerste blijven voor wat betreft het uitdragen van beleidsopvattingen. Deze regel moet temeer gelden als het gaat om politiek gevoelige zaken, waarover nog geen besluit is genomen;
- Als een minister onverhoopt niet in staat is in een bepaald geval deze gedragslijn te volgen dan is zijn voorlichtingsdirecteur de eerst aangewezen om hem te vervangen.
- Andere ambtenaren dan voorlichtingsdirecteuren voeren in beginsel niet het woord over beleidsgevoelige onderwerpen. Wel kunnen zij, uitsluitend onder verantwoordelijkheid van een voorlichtingsfunctionaris verklaring en toelichting geven over het beleid dat is vastgesteld door hun minister of staatssecretaris.
- Ministers doen geen uitspraken over het beleid van hun collega's, tenzij dat geschiedt in overleg met hen. Zij onthouden zich van het ontvouwen van plannen en het geven van meningen die niet gebaseerd zijn op het regeerakkoord, de regeringsverklaring of overeengekomen kabinetsbeleid.

5.2 Besluiten ministerraad

In de ministerraad krijgt het algemeen regeringsbeleid gestalte.

Tot het algemeen regeringsbeleid - waarvoor regeerakkoord en regeringsverklaring de basis vormen - worden gerekend alle wetsontwerpen, belangrijke beleidsnota's, de begrotingscyclus, buitenlands beleid, belangrijke benoemingen en alle andere kwesties die naar het oordeel van het kabinet in de ministerraad aan de orde moeten komen (zie Reglement van Orde Ministerraad).

De minister-president, voorzitter van de ministerraad, is de eerst verantwoordelijke voor de totstandkoming van het algemeen regeringsbeleid. Daarom draagt hij ook een eerste verantwoordelijkheid voor de presentatie van dat beleid.

De minister-president is m.a.w. de eerste woordvoerder van het kabinet, met name als het gaat om onderwerpen waarover binnen het kabinet nog geen eenheid van opvatting bestaat en onderwerpen die politiek gezien gedragen moeten worden door de collectiviteit van de ministerraad. De vakministers voeren over dergelijke onderwerpen alleen het woord als daarover afspraken zijn gemaakt in de ministerraad.

Op ambtelijk niveau geldt dat informatie over nog niet afgeronde besluitvorming in de ministerraad slechts gegeven wordt door de Hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst die, juist met het oog op de woordvoering over nog niet aanvaard beleid, de ministerraadsvergaderingen bijwoont. Hij kent de politieke afwegingen die tot een bepaald besluit hebben geleid en weet wat wel en niet naar buiten gebracht kan en mag worden. Indien er in de ministerraad een ad hoc beslissing is genomen over de informatieverstrekking kan de informatie na overleg met de Rijksvoorlichtingsdienst ook lopen via de directeur voorlichting van het betrokken ministerie.

5.3 Begrotingsonderwerpen ministerraad

In 1992 heeft het kabinet aanvullende aanbevelingen gedaan om de presentatie van het kabinetsbeleid te verbeteren, met name ten aanzien van de algemene

punten van de rijksbegroting zoals die in de ministerraad aan de orde komen.

In essentie komen deze aanbevelingen op het volgende neer:

- de voorlichtingsdirecteuren van de vierhoeksdepartementen bereiden de publiciteit voor van financieel-economische onderwerpen die in de ministerraad aan de orde zijn. Zij adviseren gezamenlijk hun bewindslieden over meer en beter gecoördineerde openheid over het begrotingsproces;
- optredens van betrokken bewindslieden - met name in de media - worden vooraf aan elkaar gemeld;
- geen achtergrondgesprekken met de pers van ambtenaren over de beleids- en begrotingsvoorbereiding met het oog op het lekken van informatie. Als er echter een onjuist, onevenwichtig beeld dreigt te ontstaan doordat er al gelekt is, kan toelichting op uitnodiging van resp. door een directie voorlichting dan wel de RVD noodzakelijk zijn;
- tijdens het afronden van de besluitvorming over kaderbrief, hangpuntenbrief en augustusbrief neemt de ministerraad een afzonderlijk besluit over de vraag of een persbericht wordt verstrekt, door de minister-president aan de pers mededeling wordt gedaan over de hoofdlijnen van de besluitvorming een brief aan de Kamer wordt gezonden, dan wel dat er geen informatie wordt verstrekt. Bij het bepalen van de informatie welke eventueel wordt verstrekt is een belangrijke overweging dat een goede voortgang van het begrotingsproces niet wordt geschaad.

5.4 Procedure persberichten ministerraad

Op basis van de agenda van de ministerraad en de ministerraadsstukken worden door de directies voorlichting van de ministeries persberichten voorbereid over de hen regarderende onderwerpen waarover in de ministerraad besluitvorming zal plaatsvinden.

Binnen het ministerie worden de persberichten afgestemd met de beleidsdirecties. Zonodig vindt ook extern afstemming plaats met directies voorlichting en/of beleidsdirecties van andere ministeries.

Het voortouw ligt steeds bij het penvoerend ministerie.

De persberichten worden bij voorkeur woensdags, uiterlijk donderdags vóór de desbetreffende ministerraadsvergadering elektronisch toegezonden aan het secretariaat van de hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst.

De dag voor de ministerraad stemmen de directeuren voorlichting in de zogenoemde 'Korte Voorlichtingsraad' de publiciteit rond de ministerraad nader af, inclusief de persberichten en actuele kwesties van dat moment.

Tijdens de ministerraadsvergadering beziet de (plv.) hoofddirecteur van de RVD, of de tekst van een persbericht conform het besluit is. Ook beziet hij of een persbericht aangepast moet worden of niet uit kan omdat de besluitvorming niet is afgerond. Zonodig overlegt de hoofddirecteur RVD met ministers, minister-president en directeuren voorlichting. De hoofddirecteur RVD legt de persberichten altijd ter goedkeuring voor aan de betrokken bewindspersoon/-personen.

Op de gebruikelijke persconferentie na afloop van de ministerraad kunnen de persberichten door de minister-president worden toegelicht. Op vrijwel hetzelfde moment worden alle ministerraadspersberichten door de RVD elektronisch verzonden naar de media en de ministeries. Kopieën van de persberichten worden verstuurd naar de Tweede Kamer en de Raad van State. Na afloop van de persconferentie van de minister-president worden meer specifieke vragen van de media over de persberichten gewoonlijk beantwoord door de directies voorlichting van wie het persbericht in eerste instantie afkomstig is.

PRINCIPIA EN CRITERIA CAMPAGNES RIJKSOVERHEID

Principia	Criteria	Opmerkingen bij de principia en criteria:
In het belang van goede en democratische bestuursvoering dient de informatieverstrekking door de overheid <u>begrijpelijk</u> , <u>tijdig</u> en zo <u>gericht</u> mogelijk en <u>niet overbodig</u> te zijn.	Is het onderwerp van de campagne direct te relateren aan <u>prioriteiten</u> van het kabinetsbeleid?	De informatieverstrekking van de Rijksoverheid moet op zodanige wijze dat belanghebbende erop kunnen worden. De <u>prioriteiten</u> vloeien voort uit de Miljoenennota en de jaarlijkse publicatie Hoofdpunten regering en ministerraad vastgestelde onderwerpen.
Bij de voorlichting moet altijd gewezen worden op de <u>status</u> van de informatie in het beleidsproces.	Is het onderwerp gebaseerd op <u>aanvaard beleid</u> ?	<u>Aanvaard beleid</u> is beleid dat door het Parlement of het Parlement heeft ingestemd met een beleidsnota, etc. waarin vermeld staat dat en op welke wijze het in dat geval dat voorlichting als zelfstandig beleidsinstrument aan het Parlement gemeld worden.
De voorlichtingsuiting schetst een zodanig beeld dat de belanghebbende burgers in staat zijn zich er een <u>zelfstandig oordeel</u> over te vormen.	Betreft het onderwerp een kwestie die in de samenleving <u>niet controversieel</u> ligt?	Dit geldt voor onderwerpen met een ethisch karakter waarvan de mening verschillen.
De uitingen van de overheid dienen altijd <u>herkenbaar</u> te zijn als afkomstig van de overheid.	Is de (rijks)overheid voor de burger onmiddellijk herleidbaar tot <u>afzender</u> van de voorlichting?	De campagneuitingen moeten zoveel mogelijk aan de richtlijnen geëvalueerd worden.
In alle fasen van het beleidsproces wordt 'overkill' aan overheidsvoorlichting ongepast geacht.	Zijn daar waar mogelijk onderwerpen interdepartementaal te <u>clusteren</u> tot één campagne? Is de inzet van een massamediale campagne een <u>effectief</u> middel om het doel te bereiken?	Wanneer doelstelling, thema en/of boodschap mogelijk. Clustering is ook te overwegen. <u>Effectief</u> is hier passend in de beleidsmix én past bij de uitvoerbaarheid en het evaluatievoorstel van de campagne.
Voorlichting dient over beleid te gaan en niet gericht te zijn op 'imagebuilding' van bewindspersonen.		Bewindspersonen spelen geen rol in deze campagne of ondertekening.