



Rijksoverheid

UITGANGSPUNTEN

OVERHEIDSCOMMUNICATIE

UITGANGSPUNTEN OVERHEIDSCOMMUNICATIE

Inleiding

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 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, voorheen 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 gepercipiëerd. De uitgangspunten zijn 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 geldende omstandigheden.

De uitgangspunten voor overheidscommunicatie worden door ministeries en Voorlichtingsraad gehanteerd bij de toetsing van voorgenomen voorlichtingsinitiatieven (bijvoorbeeld de campagnes met zendtijd Rijksoverheid). 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.

De uitgangspunten dragen eraan bij dat in de samenleving (nog steeds) een breed vertrouwen bestaat in de officiële voorlichtingsuitingen van de Rijksoverheid.

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

1. RECHT OP COMMUNICATIE

Het hoofddoel van de communicatie van de Rijksoverheid is te voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de Rijksoverheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur.

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

2. HERKENBAARHEID

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

- > 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.

3. OVERHEIDSCOMMUNICATIE GAAT OVER BELEID EN ORGANISATIE

De communicatie van de Rijksoverheid is altijd gericht op de inhoud van het beleid, en in dat verband tevens op het functioneren van de overheid als zodanig. Bewindspersonen zullen zelf terughoudendheid betrachten wanneer sprake is van het gebruik van eigen media en producties van derden waaraan door de overheid wordt meebetaald. Zij treden nimmer op in betaalde massamediale campagnes, zoals televisiespotjes.

- > 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 bewindspersonen figureren in betaalde massamediale campagnes. Op eigen voorlichtingskanalen wordt op dit punt terughoudendheid betracht. Afwijkingen op deze regel worden vooraf door de Voorlichtingsraad getoetst.
- > Ook bij het eigen mediagebruik van de overheidsvoorlichting – inclusief het uitgeven van eigen periodieken – is het noodzakelijk, dat de gekozen vorm geen lading krijgt die niet in overeenstemming is met de uitgangspunten van de overheidscommunicatie, wat niet wegneemt dat de bewindspersonen wel herkenbaar moeten zijn voor de eigen organisatie.

4. ACTIEVE VOORLICHTING

De regering brengt haar beleid, alsmede de motieven en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, op actieve wijze onder de aandacht van een zo breed mogelijk publiek. Zij kan daarbij in beginsel van alle beschikbare communicatiemiddelen gebruik maken.

- > Om burgers in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van hun rechten en zich te houden aan de plichten die het beleid stelt, moet de overheid er actief voor zorgen dat deze informatie de burger – die het aangaat – ook bereikt. Dit geldt ook voor moeilijk bereikbare doelgroepen. Een gedifferentieerde inzet van media-instrumenten is hiervoor in de regel noodzakelijk.
- > Communicatie is een instrument van beleid (net als subsidies en wet- en regelgeving). Reeds bij de presentatie van beleidsvoornemens moet aandacht worden gegeven aan de wijze waarop het beleid zal worden gecommuniceerd.

5. IN RELATIE TOT BELEIDSFASE

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

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

6. INTERACTIEVE BELEIDSVOORBEREIDING

De regering geeft in een vroegtijdig stadium aan of, en zo ja in welke vorm, zij burgers bij de voorbereiding van plannen of maatregelen wil betrekken. Ook wordt vooraf duidelijkheid verschaft over de vraag wat er met de uitkomsten van dergelijke interactieve beleidsvormingsprocessen zal gebeuren.

- > In principe moeten burgers bij elk beleidsdossier de mogelijkheid hebben om in een vroeg stadium hun mening te laten horen. In alle gevallen moet duidelijk zijn binnen welke beslissingsruimte de discussie plaatsvindt en wat er met de uitkomsten gebeurt.
- > Zeker bij omvangrijke thema's dient de burger in een vroegtijdig stadium te weten op welke wijze zijn/haar inbreng wordt gegarandeerd.

7. BEREIKBAAR EN RESPONSIEF

De Rijksoverheid zorgt voor een goede bereikbaarheid voor burgers die met haar in contact willen komen. Op verzoeken om informatie, klachten e.d. wordt snel en adequaat gereageerd. Burgers kunnen zelf een keuze maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren.

- > Het recht op communicatie impliceert dat de overheid bereikbaar en responsief is. Onder responsiviteit wordt verstaan dat de overheid snel en adequaat reageert op een verzoek, een klacht e.d. van de burger. Door monitoring, vergelijking van prestaties met andere organisaties en publicatie van de resultaten op het gebied van bereikbaarheid en responsiviteit wordt het streven naar een betere bereikbaarheid en responsiviteit gestimuleerd.
- > Het recht op communicatie is bovendien techniekonafhankelijk: burgers dienen zelf de keuze te kunnen maken via welk beschikbaar kanaal zij met de overheid willen communiceren.

8. VOLDOENDE EN JUISTE INFORMATIE

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

- > In het belang van een goede en democratische bestuursvoering dient de informatieverstrekking door de overheid begrijpelijk, tijdig, zo gericht mogelijk en niet overbodig te zijn.
- > Het onjuist vermelden, weglaten of overaccentueren van feiten en argumenten om daarmee degenen op wie de communicatie is gericht tot een andere keuze te brengen dan zij wellicht anders zouden hebben gedaan, is nimmer toegestaan.

9. TOEGANKELIJK, BEGRIJPELIJK EN PASSEND

Communicatie van de Rijksoverheid is technisch en inhoudelijk voldoende toegankelijk, begrijpelijk, tijdig en zo gericht mogelijk. Doel en middelen zijn steeds met elkaar in overeenstemming.

- > Vanwege de verschillen tussen burgers dienen waar mogelijk en noodzakelijk eenduidige boodschappen te worden gedifferentieerd naar doelgroepen. Een zelfde boodschap kan op verschillende manieren en via verschillende kanalen onder de aandacht worden gebracht. Het gaat om een optimale mediamix, maar ook om een optimale toonzetting die aansluit bij de belevingswereld van burgers. Door het koppelen van inhoud en kanaal aan specifieke doelgroepen kan de individuele burger veel beter worden bereikt.

10. PROPORTIONALITEIT

De Rijksoverheid voldoet in haar communicatie aan het principe van proportionaliteit in geval van onderwerpen die controversieel zijn en/of onderhevig zijn aan maatschappelijke discussie en in het geval van nog niet door het parlement aanvaard beleid. De communicatie staat in die gevallen in redelijke verhouding tot de mogelijkheden van andere spelers in het maatschappelijk krachtenveld en mag de werking van onafhankelijke media niet bemoeilijken.

- > In alle fasen van het beleidsproces wordt 'overkill' aan communicatie vermeden. De overheid moet in beginsel niet zoveel informatiemiddelen inzetten dat een wanverhouding ontstaat ten opzichte van de mogelijkheden – ook in financieel opzicht – van andere partijen. Dit geldt vanouds als een belangrijke voorwaarde voor goede democratische verhoudingen in ons land.
- > Indien het gaat om door het parlement aanvaard beleid heeft men de vrijheid om binnen de kaders van rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van overheids gelden het maximaal noodzakelijke aan communicatie in te zetten.

11. GEEN VERMENGING


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

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

English summary

Basic principles for government communications

- > Ministries will observe a number of basic principles in their communications with the press and public. These principles are entirely related to the Dutch constitutional system and the relationships within it between government and opposition and between government and the citizen.
- > Government communications must satisfy the citizen's entitlement to communication with and information from central government and the support of good democratic governance. Government communications will always be recognizable as such, relate to policy and organization and not be aimed at the personal image building of members of government and of other government organizations.
- > The government will actively bring its policy and the reasons and considerations underlying it to the attention of the widest possible audience and will always specify the policy phase to which the information relates. At an early stage it will be indicated whether the government wishes to involve citizens in the preparation of plans and measures and if so, then how.
- > The government will ensure that it can be easily contacted by the citizens. Furthermore the government will respond quickly and adequately to requests for information and to complaints. Communications will be truthful, sufficiently accessible both in terms of technology and content, understandable, timely and as focused as possible.
- > Communications 'overkill' will be avoided at all stages of the policy process. In principle the government must not employ so many means of providing information that an imbalance arises with respect to the possibilities of other parties.
- > Central government communications will not become interwoven with party political interests.



De overheidscommunicatie kent een aantal principiële uitgangspunten, die tot stand zijn gekomen door de inbreng van diverse staatscommissies en de daarop volgende interne discussie 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 deze door het kabinet in 2002 vastgestelde 'principiële uitgangspunten' wordt een bijgestelde en moderne weergave beoogd van de daarvoor gehanteerde 'principia'.

Colofon

Uitgangspunten Overheidscommunicatie is een uitgave van de Rijksoverheid.

De publicatie staat onder eindredactie van:
Rijksvoorlichtingsdienst/CAR.

Maart 2017
Publicatie-nr. 102315