

“Betekenis geven aan vertrouwen”

Naar een vertrouwenwekkende overheidscommunicatie

Eindrapport Toepassingsfase MPA

Maarten Broekhoven

Emil Evenhuis

Viktor Heitkamp

Marianne Niessink

NSOB . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4	5	Conclusies en aanbevelingen	55
Management samenvatting	6	5.1	Inleiding	55
1 Inleiding	9	5.2	Conclusies	55
1.1 Achtergrond en aanleiding	9	5.3	Keuzes in communicatiebeleid	56
1.2 Opzet en verantwoording	13	5.4	Aanbevelingen voor communicatiebeleid	57
1.3 Leeswijzer	14	5.5	Aanbevelingen voor de positionering van de communicatiefunctie	57
2 Communicatie door de rijksoverheid	17			
2.1 Inleiding	17	Bijlage 1: Oostenrijk		59
2.2 Uitgangspunten overheidscommunicatie	18	Bijlage 2: Zweden		64
2.3 Veranderende context van overheidscommunicatie	20	Bijlage 3: Verenigd Koninkrijk		72
2.4 Institutionalisering en uitvoering van overheidscommunicatie	22	Bijlage 4: Gebruikte afkortingen		74
2.5 Mythen / kansen rondom overheidscommunicatie	25	Bijlage 5: Literatuurlijst		75
2.6 Conclusies	27	Bijlage 6: Lijst met geïnterviewden		79
3 Vertrouwen in het openbaar bestuur	29			
3.1 Inleiding	29			
3.2 Vertrouwen	29			
3.3 Vertrouwen in het openbaar bestuur	30			
3.4 Het belang van vertrouwen in het openbaar bestuur	31			
3.5 De staat en ontwikkeling van het vertrouwen in het openbaar bestuur	32			
3.6 De staat en de ontwikkeling van het vertrouwen verklaard	37			
3.7 Conclusies	41			
4 Communicatie en vertrouwen	43			
4.1 Inleiding	43			
4.2 Patronen in de huidige praktijk	43			
4.3 Mogelijkheden voor het versterken van vertrouwen door communicatie	49			
4.4 Conclusies	53			

Voorwoord

De verkiezingen staan voor de deur. De campagnes draaien op volle toeren. Naast de economische crisis en de taakstellingen, komt het begrip vertrouwen veelvuldig terug in het politieke debat. Er zou sprake zijn van een vertrouwenscrisis van de burger in de overheid, de politiek en in individuele politici. Werken aan vertrouwen is dan ook de opgave, die politici zichzelf en ambtenaren opleggen. Één van de sleutelplekken waar deze opgave in de rijksdienst landt, is de communicatiefunctie. Dit onderdeel regisseert en onderhoudt immers de contacten tussen overheid en maatschappij. Het is om deze reden, dat de Voorlichtingsraad (VoRa) aan ons, fellows van de opleiding Master of Public Administration aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), heeft gevraagd te adviseren over de wijze waarop communicatie kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur. Welke eisen stelt dit aan de oriëntatie, werkwijze en positionering van de communicatiefunctie in de rijksdienst.

De onderzoeksopdracht is in samenspraak met enkele leden en vertegenwoordigers van de VoRa tot stand gekomen. Net als bij voetbal, kent communicatie 16 miljoen bondscoaches. Iedereen communiceert, dus iedereen denkt er over mee te kunnen praten. Maar overheidscommunicatie is een vak, waarvoor specialistische kennis en competenties voorwaarden zijn. Wij danken onze VoRa-contactpersonen Michaël van Wissen van Veen, Hanne Bikker, Renée Meijer en Friso Fennema, dat zij hun kennis en opinies met ons hebben gedeeld. De gesprekken met hen zijn waardevol geweest om focus in het onderzoek aan te brengen en verbindingen te leggen. Inspiratie hebben wij evenzeer gekregen tijdens de periodieke gesprekken met onze begeleider Stavros Zouridis, die ons kritisch én opbeurend tijdens het onderzoek terzijde heeft gestaan.

Met dit onderzoek beëindigen we onze opleiding Master of Public Administration. Een opleiding die voor ons de afgelopen 2 jaar één grote ontdekkingsreis is geweest. We hebben in het reisgezelschap nieuwe vriendschappen opgedaan. We hebben reisleiders ontmoet, die ons hebben ingewijd in vreemde talen, ongekende gebruiken en nieuwe inzichten. De reiservaringen en -verhalen vormden een prikkel om op ons eigen gedrag te reflecteren en nieuwe verbindingen te leggen. We hebben tochten gemaakt die zoveel energie vergden, dat we soms terugverlangden naar thuis. Maar de gehele reis is een aanjager geweest voor onze professionele en persoonlijke ontwikkeling.

Wij danken onze werkgevers en collega's, dat zij ons deze reis hebben gegund. Maar bovenal danken wij ons thuisfront en vrienden, voor wie wij tijdens de reis soms afwezig waren. Deze reis is hiermee beëindigd, maar met onze volle valies gaat het ontdekken en verdiepen gewoon door. We blijven reizen, in welke vorm dan ook.

Marianne Niessink

Maarten Broekhoven

Emil Evenhuis

Viktor Heitkamp

Management samenvatting

In de media, de politiek, op internet of in persoonlijke contacten, veelvuldig komt de vertrouwenscrisis tussen burger en overheid ter sprake. Ook in de relatie tussen politiek en ambtenarij is het herstel van vertrouwen een issue. Het is om deze reden dat de Voorlichtingsraad (VoRa) ons heeft gevraagd te onderzoeken op welke wijze communicatie vanuit de rijksoverheid kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen. Hierbij wordt een relatie verondersteld tussen communicatie en vertrouwen. De vraag is echter, of deze relatie er is en of er überhaupt sprake is van een vertrouwenscrisis.

Communicatie

Van het begrip “communicatie” bestaat een grote variëteit aan definities. Cruciaal element in de hier gehanteerde definitie, is dat communicatie verbonden is met het proces “betekenis geven”. Dit gebeurt niet waardevrij, maar wordt beïnvloed door het gehanteerde perspectief (frame) en de kennis, referentiepunten en overtuigingen van de ontvanger.

Hoofddoel van de communicatie vanuit de rijksoverheid is:

“het voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de rijksoverheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur”.

Als gevolg van onder andere de opkomst van internet, social media en de individualisering, verandert de relatie tussen burger en overheid van een hiërarchische in een gelijkwaardige verhouding. De burger is ook zender van informatie geworden en kan zich snel rondom issues organiseren. Wil de overheid in deze nieuwe verhouding inzetten op gedrags- en attitudeverandering bij de burger, dan is aansluiting bij de belevingswereld en kennis van de burger een voorwaarde. Ook inbedding van de communicatiefunctie in het hart van het beleidsproces en koppeling van communicatie aan andere beleidsinstrumenten in brede programma’s, zijn nodig om de effectiviteit van communicatie te vergroten.

Vertrouwen

Vertrouwen is een fundament onder iedere vorm van relatie. Bij het bepalen van de mate van vertrouwen zijn 3 elementen aan de orde: verwachtingen, onzekerheid en belangen. Vertrouwen in het openbaar bestuur is van belang, aangezien zij daar voor een belangrijk deel haar legitimiteit ontleent. Bij vertrouwen in het openbaar bestuur gaat het met name over de inschatting van de competenties en de intenties van het openbaar bestuur.

De belangrijkste conclusies ten aanzien van het vertrouwen in het openbaar bestuur zijn:

- Op grond van een vergelijking met andere Europese landen, lijkt het met het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland niet bijzonder zorgwekkend gesteld te zijn. Ook de belangrijkste factoren die bepalend zijn voor het vertrouwen in het openbaar bestuur in een land (weinig corruptie, democratische traditie, proportionele vertegenwoordiging) staan in Nederland niet onder druk.
- Het vertrouwen in politieke partijen en politici is structureel veel lager dan het vertrouwen in het openbaar bestuur in zijn geheel.
- In de ontwikkeling van het vertrouwen in het openbaar bestuur heeft zich tussen 2002 en 2004 een opmerkelijke dip voorgedaan, en na een herstel in 2007 en 2008, is het vertrouwen in 2009 weer gedaald. Deze ontwikkeling lijkt voor een groot gedeelte verklaard te kunnen worden door externe factoren (met name de economische situatie en ‘schokkende’ gebeurtenissen).
- Maar ook de verharding in de stijl van politiek bedrijven lijkt van invloed. Deze wordt in de hand gewerkt door de interactie tussen politiek en media, waardoor bijvoorbeeld het ‘makkelijk scoren’ en ‘het persoonlijk drama’ de bovenaan voeren.
- ‘Vertrouwen in het openbaar bestuur’ zou bovendien als een frame zelf wel eens een rol kunnen spelen in deze ontwikkeling: de vertrouwensvraag oproepen, zorgt al voor enige mate van wantrouwen.
- Bij pogingen om vertrouwen te vergroten werkt het niet om expliciet aan te geven dat je werkt aan vertrouwen, maar zou aangesloten moeten worden bij de elementen die bepalend zijn voor het vertrouwen in de intenties en competenties van het openbaar bestuur: verwachtingen, (on)zekerheden en de belangen die op het spel staan.

Relatie communicatie en vertrouwen

Het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland wordt dus voor een groot deel bepaald door externe factoren waar de overheid niet veel invloed op heeft. Toch is er een aantal patronen zichtbaar, waarin communicatie vanuit de rijksoverheid en vertrouwen elkaar op dit moment tegenkomen:

- Communicatie- en beleidsaccumulatie
- Eenheid van kabinetsbeleid – het spreken met één mond
- De idee dat meer transparantie leidt tot een groter vertrouwen
- ‘De minister moet minstens 4 jaar meekunnen’
- Wantrouwen in de burger – gebrek aan wederkerigheid

Analyseren we deze patronen in relatie tot vertrouwen en communicatie, dan kunnen we daaruit de volgende conclusies trekken:

- In de overheidscommunicatie vanuit het departement wordt te veel mee gegaan in de dynamiek tussen politiek / politici en de media, welke een negatieve invloed lijkt te hebben op het vertrouwen in het openbaar bestuur.
- In het vertrouwen in de politiek en politici lijkt nog een belangrijke winst te behalen. Door welbewust en expliciet een intermediaire rol te gaan spelen tussen

politiek en media kan vanuit overheidscommunicatie op dit punt wellicht succes worden geboekt.

- De overheid straalt nu impliciet en expliciet wantrouwen en een gebrek aan respect voor de burger uit, door bijvoorbeeld dogmatisch vast te houden aan eenheid in kabinetsbeleid, de burger te overladen met overheidscommunicatie, en soms betuttelend te zijn in voorlichting.
- Transparantie is niet zondermeer goed voor het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur. De mate van transparantie en de fase van het beleidsproces waarin je transparant bent, zijn van invloed op het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur.
- Communicatie kan, mits gericht op een specifieke doelgroep en context en mits de boodschap geloofwaardig gecommuniceerd kan worden, op verschillende manieren het vertrouwen beïnvloeden.
- Door communicatie gericht op attitudes en op kennis, kan aan actief verwachtingenmanagement gedaan worden. Positieve en realistische verwachtingen ten aanzien van het openbaar bestuur zullen bijdragen aan het vertrouwen.
- Het via nieuwe media zoeken van interactie met burgers zou effectief kunnen zijn in het vergroten van het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur.

Opties en aanbevelingen

Op basis van deze bevindingen kunnen we een aantal opties onderscheiden om vanuit de communicatiefunctie aandacht te besteden aan het issue vertrouwen. Wanneer we uitgaan van de huidige opdracht van de communicatiedirecties en de VoRa kun je er ofwel voor kiezen om niets te doen, ofwel om met communicatie in te zetten op versterking van het vertrouwen in het openbaar bestuur.

- Niets doen. Gezien de eerder getrokken conclusies *moet* als eerste de vraag worden gesteld of ‘de VoRa wel iets moet doen’. Kan de VoRa het onderwerp niet beter ‘negeren’ en - mocht het ter sprake komen - met dit rapport zwaaien om aan te geven dat er geen issue is. Aangeven dat het besteden van aandacht aan het onderwerp betekent dat je in het frame van de vertrouwenscrisis stapt en daarmee automatisch zal bijdragen aan het voortbestaan van het issue.
- Inzetten op versterking van het vertrouwen. Binnen de huidige opdracht van de VoRa kan ervoor gekozen worden een aantal zogenoemde ‘no regret opties’ uit te voeren.

Naar ons idee zijn er interessante interventiemogelijkheden die – mits adequaat uitgevoerd – kunnen bijdragen aan vergroting of behoud van het vertrouwen van de burgers in het openbaar bestuur. Wij bevelen dan ook aan te kiezen voor de tweede mogelijkheid.

Wij komen dan tot de volgende aanbevelingen:

- Aangeven aan bewindslieden en de regering dat het besteden van aandacht aan het onderwerp betekent dat je in het frame van de vertrouwenscrisis stapt en daarmee automatisch zal bijdragen aan het voortbestaan van het issue.

- In de overheidscommunicatie vanuit het departement moet niet (langer) meegegaan worden in de dynamiek tussen politiek / politici en de media. In de communicatie vanuit het departement dient de burger steeds daadwerkelijk centraal te staan.
- Er aan werken dat de overheid niet impliciet of expliciet wantrouwen en een gebrek aan respect voor de burger uitstraalt. Dit kan door in campagnes niet onbedoeld te betuttelend en onnozel over te komen en door geen communicatie te blijven accumuleren (‘ik zal het nog één keer uitleggen...’). Maar ook door bijvoorbeeld het kabinet te adviseren niet dogmatisch vast te houden aan het adagium van eenheid in kabinetsbeleid.
- Bij het inzetten van communicatie om het vertrouwen te vergroten moet je oog hebben voor de specifieke doelgroep en context. De overheid moet zich in haar handelen en communicatie meer te richten op de grote groep burgers die positief staat tegenover initiatieven van de overheid en die als hefboom kan dienen naar andere burgers toe.
- Selectief zijn in transparantie met name over het besluitvormingsproces, omdat dit een negatief effect kan hebben op de verwachtingen voor wat betreft de competentie van het openbaar bestuur.
- Actief verwachtingenmanagement naar de burgers toe. Burgers moeten beter worden voorgelicht over wat men wel en niet van de overheid kan verwachten. Het beeld van een risicoloze, maakbare samenleving is een utopie.
- Veel meer interactie zoeken met burgers via nieuwe media.
- Het beter inbedden van communicatie in het hart van het beleidsproces waardoor het beleid tot stand komt in interactie met de burger en beter aansluit bij de belevingswereld van de burger. Meer aansluiting bij de beleving en behoeftes van de burger; de burger vroegtijdig te betrekken en te informeren, creëert naar verwachting meer draagvlak en meer vertrouwen. Dit kan door het besef van beleidsmedewerkers ten aanzien van nut en de noodzaak van communicatie in het hart van het beleidsproces te vergroten en anderzijds door het aannemen van een meer pro-actieve houding van de communicatiedirecties.

De VoRa kan er echter ook voor kiezen om binnen de communicatiefunctie in te zetten op het vergroten van het vertrouwen in politiek en politicus; de onderdelen van het openbaar bestuur waarvan onderkend is dat het vertrouwen laag is.

- Inzetten op politiek en politicus. Geconstateerd is dat - als er al een probleem is met vertrouwen - dit met name gezocht kan worden in het vertrouwen van de burger in de politiek en de politicus.

Gelet op de winst die er op dit punt te behalen is, stellen we voor om naast de bestaande beleidsinhoudelijk georiënteerde functie, een aparte politiekgeoriënteerde communicatiefunctie (verder) te ontwikkelen en te accommoderen binnen de organisatie. Gezien de goede voorbeelden die wij in Zweden en Oostenrijk hebben geconstateerd, zou dat vorm moeten krijgen door middel van aanstelling van politiek benoemde woordvoerders/persvoorlichters.

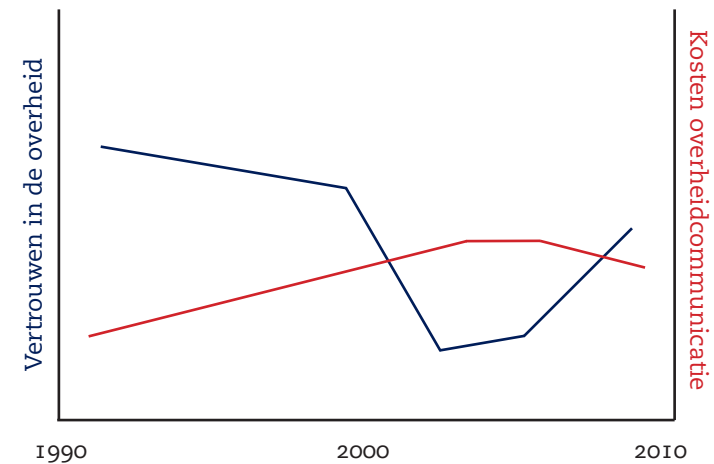


1 Inleiding

I.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING

De VoRa heeft ons gevraagd te adviseren over de wijze waarop communicatie kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur.

Deze vraag veronderstelt minimaal een relatie tussen communicatie en vertrouwen. Maar bestaat deze relatie wel? Wanneer we de ontwikkeling op beide onderdelen in lijnen weergegeven zien we een verassend resultaat.



Figuur 1: Communicatie en vertrouwen

Leidt een intensivering van de communicatie-inspanning daadwerkelijk tot een tegengestelde verandering van het vertrouwen van de burger in de overheid? Of zijn andere factoren van invloed op het vertrouwen en kent de ontwikkeling van deze twee lijnen elk een eigen dimensie?

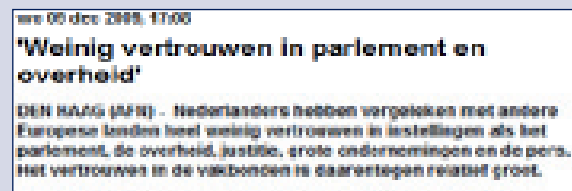
Navolgend onderzoek geeft antwoord op deze én andere vragen over de wijze waarop overheidscommunicatie en vertrouwen op elkaar ingrijpen.

De vraag van de VoRa komt niet uit de lucht vallen. Zowel de ontwikkeling van het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur, als de wijze waarop de overheid met de burger communiceert kunnen op een brede belangstelling van media, politici en burgers rekenen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) geeft in zijn onlangs verschenen rapport aan dat “de politieke en maatschappelijke realiteit dus uit elkaar (zijn) gaan lopen. De belewingswereld van mensen, hoe zij de werkelijkheid ervaren, vindt geen aansluiting meer bij de wijze waarop de politiek functioneert. (blz. 8). (...) Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft weinig vertrouwen in de mensen die hen vertegenwoordigen in het parlement en bestuur (blz. 7)”. Nog erger “de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen slechts rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren (blz. 16)”.

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2010), Vertrouwen op Democratie, Den Haag.

Figuur 2: Volkskrant 9 december 2009



Een krantenkop als deze lijkt even verontrustend, als weinig opzienbarend:

Figuur 3: NRC Handelsblad 11 maart 2010



De commotie rond de publicatie van de 'Gerda', is kenmerkend voor het vaarwater waarin de overheidscommunicatie terecht is gekomen. Hoe communiceert de overheid eigenlijk? Gaat zij hierin wel ver genoeg? Of gaat zij juist té ver?

Figuur 4: www.nu.nl



Geloof u de overheid nog wel? Wat deed u bijvoorbeeld toen uw puberale dochter een brief kreeg met het verzoek zich te laten vaccineren tegen baarmoederhalskanker? U ging toch zeker even googlen om te kijken of wat in de aankondigingsbrief stond écht waar was?

Zowel 'vertrouwen' als 'communicatie' staan in het middelpunt van de belangstelling. Maar is er wel sprake van een vertrouwenscrisis, staat de legitimiteit van het bestuur op de tocht, of is ook dit een 'hype' van lezers-zoekende media? En, indien deze crisis er wel is, hoe moet de overheid dan hiermee omgaan? Is communicatie een instrument dat kan bijdragen aan het herwinnen van het vertrouwen in de overheid? Hoe kan en mag de overheid dit instrument daar dan voor gebruiken? Deze vragen vormen de kern van voorliggende verkenning.

Communicatie is één van de drie hoofdinstrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft.² De VoRa heeft een belangrijke adviesfunctie ten aanzien van het communicatiebeleid van de rijksoverheid. Uitgaande van de stelling dat er een vertrouwenscrisis – of zelfs een legitimiteitsprobleem – is in het openbaar bestuur, heeft de VoRa ons gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden die hij vanuit zijn rol heeft om hierop invloed uit te oefenen.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

'In hoeverre en op welke wijze kan de communicatie vanuit de rijksoverheid bijdragen aan het vertrouwen in het openbaar bestuur en wat betekent dit voor het communicatiebeleid en de positionering van de communicatiefunctie bij het Rijk?'

Deze vraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- Hoe vindt communicatie vanuit de rijksoverheid plaats?
- Wat kan overheidscommunicatie, en wat niet?
- Wat is het belang van vertrouwen in het openbaar bestuur?
- Wat is de staat van het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland?
- Wat is bepalend voor het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland?
- In hoeverre en op welke wijze kan communicatie bijdragen aan het vertrouwen in het openbaar bestuur?
- Wat betekent dit alles voor het communicatiebeleid en de positionering van communicatiefunctie?

I.2 OPZET EN VERANTWOORDING

Oprachtgever van dit onderzoek is de VoRa. De VoRa is ingesteld in 1947 en heeft onder andere tot taak (artikel 2 instellingsbesluit) 'de Minister-President en - via de Ministerraad – de Ministers desgevraagd of uit eigen beweging te adviseren over het communicatiebeleid van de Rijksoverheid'. De VoRa is samengesteld uit (artikel 3 instellingsbesluit) 'de directeuren Voorlichting van de Ministeries en de Directeur-Generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst'.

De begeleider van het onderzoeksteam vanuit de NSOB is Prof. Dr. Mr. Stavros Zouridis, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg.

² In: Heuvel, J.H.J., van de (1998), *Beleidsinstrumentatie*, Lemma, Utrecht, wordt onderscheid gemaakt tussen communicatieve-, juridische- en economische beleidsinstrumenten.

Door middel van een literatuurstudie en gesprekken met de begeleiders van de NSOB is een beeld gevormd over de aspecten 'communicatie', 'vertrouwen' en de relatie tussen beide. Dit beeld is in gesprekken met inhouds- en ervaringsdeskundigen vanuit de wetenschap, de ambtelijke wereld en de media (zie bijlage 6) besproken. Op basis van deze gesprekken heeft een verdiepingsslag plaatsgevonden en is een kader voor verdere uitwerking en analyse opgezet.

Er zijn werkbezoeken gebracht aan Oostenrijk en Zweden. Door middel van interviews is inzicht verkregen in de wijze waarop de communicatiefunctie binnen deze overheden is ingericht en gepositioneerd, en hoe men omgaat met het thema 'vertrouwen in het openbaar bestuur'. De keuze voor deze landen is gemaakt op grond van het uitgangspunt 'vergelijkbaarheid in diversiteit'; qua grootte, politiek landschap en cultuur lijken deze landen vergelijkbaar met Nederland, maar qua inrichting van de communicatiefunctie werden interessante verschillen verwacht.

De positionering van de communicatiefunctie en het thema vertrouwen van de burger in de overheid in het Verenigd Koninkrijk is op basis van een literatuurstudie uitgevoerd. Het betreft hier een land dat zich qua politiek systeem (Angelsaksisch) minder goed leent voor een vergelijking met Nederland. Om deze reden worden de bevindingen verder niet betrokken in de analyse en dient het vooral ter illustratie van de wijze waarop de communicatiefunctie ook georganiseerd en gepositioneerd kan zijn.

De aldus verkregen informatie is door ons geanalyseerd. Op basis van deze analyse is het onderzoek verder uitgewerkt en zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

1.3 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 wordt het begrip *communicatie* uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op overheidscommunicatie, de ontwikkeling die deze in de afgelopen decennia heeft ondergaan en de mogelijkheden die communicatie heeft om de burgers te beïnvloeden. Hoofdstuk 3 beschrijft het thema *vertrouwen in het openbaar bestuur*. Welke soorten vertrouwen kunnen worden onderscheiden, wat zijn de kenmerken van vertrouwen, is er sprake van dalend vertrouwen in het openbaar bestuur en waarom is het vertrouwen van belang voor het openbaar bestuur? In hoofdstuk 4 wordt de *relatie* tussen *communicatie* en *vertrouwen in het openbaar bestuur* gelegd. Is er een relatie, en zo ja, hoe ziet deze relatie er dan uit en wat kan communicatie betekenen voor het vertrouwen in de overheid? De theoretische analyse wordt verhelderd met voorbeelden uit de dagelijkse praktijk van de overheidscommunicatie. Hoofdstuk 5 sluit af met een aantal conclusies en strategische opties voor de VoRa om invloed uit te oefenen. Vanuit deze strategische opties wordt een handelingsperspectief in relatie tot het vertrouwen voor de VoRa geschetst en worden concrete aanbevelingen voor het communicatiebeleid en de positionering van de communicatiefunctie binnen de rijksoverheid gedaan.

2 Communicatie door de rijksoverheid

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de volgende deelvragen:

- Hoe vindt communicatie vanuit de rijksoverheid plaats?
- Wat kan overheidscommunicatie, en wat niet?

In paragraaf 2.1 gaan we in op het begrip ‘communicatie’, waarna we in paragraaf 2.2 de huidige uitgangspunten van overheidscommunicatie beschrijven. Paragraaf 2.3 besteedt aandacht aan de veranderende context waarbinnen overheidscommunicatie zich begeeft. Daarin komt een aantal maatschappelijke ontwikkelingen aan de orde, zoals de opkomst van internet, social media en medialogica. Deze ontwikkelingen zijn richtinggevend voor de noodzakelijke vernieuwing van de communicatiefunctie. Vervolgens schetsen we in paragraaf 2.4 een beeld van de institutionalisering van de overheidscommunicatie. In paragraaf 2.5 benoemen we de mythen en kansen die ten aanzien van de communicatiefunctie bestaan, bijvoorbeeld over de effectiviteit van communicatie op het terrein van attitude- en gedragsbeïnvloeding. Dit hoofdstuk sluit ten slotte in paragraaf 2.6 af met een aantal conclusies.

2.1 INLEIDING

Van het begrip ‘communicatie’ bestaat een grote variëteit aan definities. Opmerkelijk, ondanks dat communicatiedeskundigen veelal streven naar duidelijkheid en begrijpelijkheid, is de reikwijdte van hun eigen vakgebied niet scherp afgebakend. In de ruimste definities is communicatie gekoppeld aan het betekenis verlenen aan informatie, maar bijvoorbeeld ook aan goederen of processen. Het uitgangspunt daarbij is ‘alles is communicatie’, waarmee de communicatie karakterloos is en dus eigenlijk niets is. In de enge definitie is communicatie gericht op “het overbrengen van informatie in een proces van zender naar ontvanger”. Een meer gangbare definitie van communicatie is de definitie van Wageningse sociaal psycholoog Frank Oomkes: “*Communicatie is de uitwisseling van symbolische informatie, die plaatsvindt tussen mensen die zich bewust zijn van elkaars aanwezigheid, onmiddellijk of gemedieerd. Deze informatie wordt deels bewust, deels onbewust gegeven, ontvangen en geïnterpreteerd*”.³

Er zijn verschillende vormen van communicatie. De verbale en schriftelijke communicatie kenmerken zich door het gebruik van taal. Taal die binnen een samenleving door een algemene set van afspraken tot stand is gekomen, die is aangeleerd en waarvan het gebruik, de dynamiek en de betekenis voor (collectieven van) personen wordt beïnvloed door persoonlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Vervolgens is er de visuele communicatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van beeld en tenslotte de non-verbale communicatie, zoals oogcontact, intonatie van de stem, houding of geur. De exacte verhouding van deze communicatievormen tot de betekenisverlening is afhan-

³ Wiertzema, K. & Jansen, P. (2004), *Communicatie & management: basisprincipes van communicatie*, Pearson education, Amsterdam, p. 14.



kelijk van de context, maar het is een misvatting dat inhoud en woorden hierbij consequent overheersend zijn:

In het historische debat voor de Amerikaanse presidentverkiezingen in 1960 kruisten John F. Kennedy en Richard Nixon met elkaar de degen. Radioluisteraars beoordeelden dat Nixon het debat had gewonnen. TV-kijkers zagen een zwetende Nixon, die tevens een lichte baardgloed over zijn gezicht had (Kennedy wilde geen make-up, dus mr. Five o'clock shadow Nixon wilde dit ook niet). Volgens de tv kijker was Kennedy de grote winnaar van het debat.

Cruciale elementen in de definitie van communicatie zijn het tweerichtingsverkeer in de communicatie en de wijze waarop aan informatie/ het informatie-uitwisselingsproces betekenis wordt gegeven. De ontvanger van informatie is niet waardenvrij en neemt signalen en informatie niet onbevangen tot zich. De interpretatie en daarmee de betekenisgeving vindt plaats door matching van de boodschap aan bestaande kennis, referentiepunten en overtuigingen. Deels gebeurt dit bewust, maar in veel situaties gebeurt het onbewust. Vooral in de marketing wordt veel gebruik gemaakt van onbewuste interpretaties, bijvoorbeeld door te werken met associaties en door het 'framen' van de boodschap. Dit laatste is de techniek waarbij impliciet een aantal kenmerken van een object/subject wordt uitgelicht, om daarmee de waardering ervan te beïnvloeden. Een sterk 'frame' speelt in op sentimenten, centraliseert de waardering rondom een bepaald kenmerk en blijft hangen op het netvlies. Het frame vormt het waarnemingsperspectief voor het object. In het kader van framing door de overheid zou het bijvoorbeeld een bewuste keuze kunnen zijn om de goederenspoorlijn naar Duitsland de 'Betuweroute' te noemen, of juist de 'A-15 lijn'.

2.2 UITGANGSPUNTEN OVERHEIDSCOMMUNICATIE

"Zolang zij bestaat, communiceert de (Rijks)overheid".⁴ Richtinggevend in de ontwikkeling van de overheidscommunicatie sinds de Tweede Wereldoorlog zijn met name enkele staatscommissies geweest, waarvan de voorstellen nog steeds van invloed zijn op het huidige communicatiebeleid.

Met de oorlogsjaren nog vers in het achterhoofd maakt de staatscommissie Van Heuven Goedhart in 1946 een scherp onderscheid tussen verduidelijking en propaganda. Propaganda kan beslist niet door de beugel, verduidelijking juist wel.⁵ Voorlichting behoort zich te richten op het verduidelijken van beleid via parlement en pers. In 1970 beveelt de commissie Biesheuvel aan om, naast verklaring en toelichting, ook openbaarmaking als derde voorlichtingsfunctie op te nemen. Na lange politieke beraadslagingen leidt dit uiteindelijk tot de inwerkingtreding van de Wet openbaarheid van

⁴ Ministerie van Algemene Zaken, (2010), *Doel en werkwijze overheidscommunicatie*, Beleidsnota.

⁵ Jumelet, L. & Wassenaar, I. (2003), *Overheidscommunicatie de theorie in de praktijk*, Thieme/Meulenhoff, Utrecht/Zutphen, p. 19.

bestuur (Wob). In deze periode is er discussie over de mate waarin de overheidscommunicatie wervend mag zijn. Propaganda heeft nog steeds een negatieve connotatie, maar het begrip 'public relations' kent een mildere ontvangst. Hierbij staat niet het uitdragen, maar het overdragen van het beleid centraal. De intentie van de overheid als zender staat voorop, in plaats van het effect bij de ontvanger.⁶ Met het rapport van de commissie Van der Voet in 1984 wordt ook public relations als functie van de overheidscommunicatie geïntroduceerd. Wel ontstaat er een discussie over de effectiviteit van overheidscommunicatie, daar waar communicatie gericht is op het vergroten van de kennis of het veranderen van attitudes en gedrag bij burgers.

Voor het huidige communicatiebeleid is met name het rapport van de commissie Wallage richtinggevend. Het rapport 'In dienst van de democratie' uit 2001⁷, neemt de wensen en verwachtingen van burgers als uitgangspunt en plaatst de communicatiefunctie "in het hart van het beleidsproces". Volgens de commissie is de overheid er voor de burger en zal zij haar communicatie dan ook moeten inrichten naar de relatie die zij met haar burgers onderhoudt. Deze relatie is niet uniform. Burger en overheid staan in verschillende rollen tot elkaar, waarbij elke rol eigen eisen stelt en verwachtingen ten aanzien van de communicatiefunctie heeft. De commissie onderscheidt daarin:

- Burgers als kiezers: voor het vervullen van deze rol is essentieel dat de overheid transparant is en verantwoording aflegt over haar gedragingen. Slechts op deze wijze kunnen burgers het beleid en het gedrag van de bestuurders controleren en beoordelen.
- Burgers als coproducten van beleid: ter vergroting van het maatschappelijk draagvlak, de verrijking van het beleid en de versterking van de verantwoordelijkheid betreft de overheid de burger bij de beleidsontwikkeling. Voorlichting en communicatie spelen een rol bij het activeren van burgers, het creëren van verwachtingen en het inhoudelijk vervullen van de rol als coproductent.
- Burgers als klanten: burgers zijn ook afnemers van producten en diensten van de overheid. Overheidscommunicatie kan zich daarbij richten op het toegankelijk en begrijpelijk maken van de producten en/of diensten voor de burgers.
- Burgers als onderdanen: in deze rol zijn de burgers onderworpen aan het beleid van de overheid. Communicatie is daarbij inzetbaar ter ondersteuning van juridische en financiële beleidsinstrumenten, of kan eigenstandig worden ingezet. Veelal heeft dit tot doel om de kennis, houding of het gedrag van de burgers te beïnvloeden.

Naast de verschillen in rollen van burgers, maakt de commissie Wallage ook een onderscheid naar de wijze waarop de burgers invulling geven aan hun rol. Wallage onderscheidt een viertal typen burgerschapsstijlen, die elk een eigen houding en verwachtingspatroon hebben ten opzichte van de overheid:

- de buitenstaanders/inactieve burgerschapsstijl
- de plichtsgetrouw/afhankelijke burgerschapsstijl
- de pragmatisch/conformistische burgerschapsstijl
- de maatschappijkritisch/verantwoordelijke burgerschapsstijl

⁶ Jumelet, L. & Wassenaar, I. (2003), *Overheidscommunicatie de theorie in de praktijk*, Thieme/Meulenhoff, Utrecht/Zutphen, p. 24.

⁷ Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) (2001), *In dienst van de democratie*, Den Haag.

In reactie op het advies van de commissie Wallage heeft het kabinet de oriëntatie op de burger als leidend principe gekozen voor de inrichting en uitvoering van de overheidscommunicatie. Dit heeft geleid tot vaststelling van de 11 uitgangspunten voor overheidscommunicatie.⁸ Het centrale hoofddoel is daarbij: “Het voldoen aan het recht van de burger op communicatie met en informatie van de rijksoverheid en het ondersteunen van goed democratisch bestuur.”

Verdere uitgangspunten zijn ondermeer dat de informatie herkenbaar van de overheid afkomstig moet zijn, dat overheidscommunicatie gericht is op inhoudelijk beleid en organisatie en dat overheidscommunicatie niet gericht is op profilering van de bewindspersoon dan wel op partijpolitieke belangen. Een ander uitgangspunt heeft betrekking op de mate van terughoudendheid, proportionaliteit en herkenbaarheid waarmee de rijksoverheid over nog niet vastgesteld beleid moet communiceren.

De eigenaar van de kerncentrale in Borselle zal naar verwachting binnen afzienbare tijd een vergunningaanvraag indienen voor de realisatie van een 2^e kerncentrale in Nederland. Zolang de regering hierover nog geen standpunt heeft ingenomen, is er radiostilte vanuit de overheid. In deze periode hebben de private voor- en tegenstanders de gelegenheid om de discussie over de nieuwe kerncentrale te ‘framen’, waar de overheid uiteindelijk ingezogen kan worden.

2.3 VERANDERENDE CONTEXT VAN OVERHEIDSCOMMUNICATIE

De ontwikkeling van de communicatiefunctie heeft vorm gekregen in een maatschappelijke context die eveneens in verandering is. Belangrijke ontwikkelingen zijn daarin de individualisering van de burger, het veranderend medialandschap en de opkomst van internet.

Sinds de ontzuiling in de jaren '60 is ingetreden, hebben burgers zich losgemaakt van traditionele verbanden als kerk, partij en vereniging. Burgers voelen zich in toenemende mate aangesproken door termen als ‘onafhankelijkheid, keuzevrijheid en mobiliteit’. Hierdoor is een cultuur ontstaan die wordt gekenmerkt door ‘zelfontplooiing, mondigheid, vrijheid en democratische rechten’. Vooral voor jongere generaties zijn assertiviteit, voor jezelf opkomen, netwerken en je eigen weg vinden belangrijke waarden.⁹ Minder van betekenis daarbij zijn zaken als solidariteit, plichtsgetrouwheid en zelfdiscipline. Waar tot in de jaren '60 vooral de kerken en de daaraan verbonden maatschappelijke organisaties en media het gevoel in de samenleving absorbeerden en verwoordden, trekken burgers nu zelf aan de bel. Ofwel in een individuele actie, ofwel in een collectieve actie, waarbij de collectiviteit rondom het issue is gestold. In verhouding tot de verzuilde burger, kenmerkt de moderne burger zich immers in

⁸ Rijksvoorlichtingsdienst Ministerie van Algemene Zaken (2004), *Uitgangspunten overheidscommunicatie*, in: RVD-communicatiereeks, Den Haag, zie ook: www.overheid.nl.

⁹ Spangenberg, F. & Lampert, M. (2009), *De grenzeloze generatie*.

het aangaan van verbindingen die korter duren en losser van aard zijn. De samenleving is als het ware pluriformer geworden; het is steeds lastiger om burgers in vaste collectiviteiten te plaatsen. De mondige en autonome burger wenst niet per definitie als onderdeel van een groep of collectiviteit te worden benaderd, maar als een unieke zelfstandige persoonlijkheid. Een burger die direct en vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week, een persoonlijke relatie met en antwoord van de overheid wenst. Een burger die geen bevoogdende overheid tegenover zich wenst, maar een overheid die burgers informeert en verantwoordelijkheid geeft. Dus niet alleen bij campagnes aangeven wat de overheid aanbeveelt, maar tevens alle voor- en nadelen van een keuze onder de aandacht brengen.

De onthechting van de burger ten opzichte van zijn traditionele zuil, werkt ook door in de relatie met zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers. In het verzuilde stelsel bestond een vaste relatie tussen burger en partij. Sinds de ontzuiling zijn andere factoren meer bepalend geworden voor het stemgedrag, zoals de sociale kenmerken, de beleidspreferenties als ook de eigenschappen van de lijsttrekkers. Voor de communicatiefunctie binnen de (rijks)overheid betekent dit ondermeer dat ‘de strijd om de kiezer’ een factor is in de context waarin de bestuurder opereert.

De tweede maatschappelijke ontwikkeling heeft betrekking op het medialandschap. Volgens onderzoeken van de ROB en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) wordt het publieke debat steeds meer bepaald door de media.¹⁰ Positief daarbij is dat de media een waakhondfunctie in de richting van de overheid vervullen, zij politiek en beleid toegankelijk maken voor burgers en maatschappelijke signalen voor de overheid zichtbaar maken. Negatief daarbij is dat door de ‘medialogica’, het accent vooral op personen en conflicten komt te liggen, in plaats van op inhoud. Zowel politici als journalisten streven ernaar om een zo groot mogelijk publiek te bereiken. Mede gelet op de mediaconcurrentie tonen journalisten daarbij een grote behoefte aan primeurs en exclusieve informatie. Zij vinden deze primeurs en informatie onder andere bij politici, die immers voor hun profilering richting de burgers de media als kanaal nodig hebben. Hierdoor verplaatst het debat zich deels van de ministerraad en het parlement naar de media. De media-oriëntatie op incidenten draagt tevens het risico in zich dat in de media het beeld van de falende overheid steeds wordt bevestigd en de burger zich cynisch afwendt van de overheid.

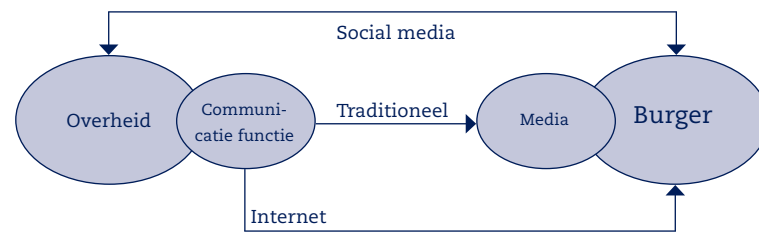
De derde maatschappelijke ontwikkeling is de opkomst van internet. Het internet is een sterk groeiende bron voor de burger om informatie te vergaren en te communiceren. Zo constateert de commissie Brinkman dat de informatie- en oriëntatiebehoefte van grote groepen burgers niet meer door dagbladen en opiniebladen worden vervuld en dat het bereik van bijvoorbeeld de website www.nu.nl groter is dan die van de dagbladen.¹¹ Internet en social media bieden voor de overheid een platform om zonder tussenkomst van derden met burgers te communiceren.

Ten opzichte van de traditionele massamedia, kent het internet echter een fundamenteel andere rol voor de burger. De burger is op internet niet alleen ontvanger, maar nu

¹⁰ RMO (2003), *Medialogica* en ROB (2003), *Politiek en media: Pleidooi voor een LAT-relatie*.

¹¹ Adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (2009), *De volgende Editie*, Den Haag.

Figuur 5: Platform internet en social media



ook zender van informatie. Via blogs, websites en fora dragen burgers nieuws en opinies uit. Tevens geldt daarbij dat op internet kennis voor iedereen beschikbaar is. Vroeger gold 'kennis is macht' en ontleenden instellingen hier een deel van hun autoriteit aan. Internet biedt een platform om informatie van autoriteiten ter discussie te stellen en tegengeluiden te kanaliseren. Dat deze tegengeluiden een eigen leven gaan leiden en de opinievorming kunnen dicteren, bleek onder andere bij de aanzwellende twijfel op internetfora over de noodzaak en risico's van de vaccinatie van 12-jarige meisjes tegen baarmoederhalskanker.

2.4 INSTITUTIONALISERING EN UITVOERING VAN OVERHEIDSCOMMUNICATIE

Met de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Wallage en in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen zoals hiervoor beschreven, heeft de communicatiefunctie binnen de rijksoverheid de afgelopen jaren verder invulling gekregen. Uitgangspunt bij de inrichting van de communicatiefunctie in Nederland is tot op heden de departementale organisatie. Op de departementen worden de communicatietaken uitgevoerd in compacte strategische directies. De samenstelling van de directie communicatie is een departementale aangelegenheid, maar elke directie kent in ieder geval de functionaliteiten:

- woordvoering
- persvoorlichting
- strategisch communicatie-advies
- omgevingsonderzoek.

Andere communicatiefunctionaliteiten als corporate communicatie, publieksvoorlichting en webbeheer zijn in een shared service organisatie ondergebracht. Conform de regeling die is opgesteld naar aanleiding van de "oekaze Kok"¹², ligt het monopolie van de perscontacten bij de persvoorlichters. Aan andere ambtenaren is het niet toegestaan zonder afstemming met de persvoorlichters contacten met de media te onderhouden. Vooral bij de woordvoerders/persvoorlichters kan zich, gelet op de principes van de medialogica, een spanning voordoen tussen de objectieve overheidsvoorlichting over het beleid en de druk van de politicus voor profilering richting de achterban. Als de beeldvorming over de politicus meer centraal komt te staan, is er sprake van spinning. De opkomst van internet en social media, zoals twitter en discussiegroepen

¹² Staatscourant nr. 104 (1998), *Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren*, p. 8.

vraagt echter om een nieuwe beleidsbepaling over het naar buiten treden door niet-communicatiemedewerkers. Deze functioneren ook in verbanden waar transparantie, openbaarheid en het delen van informatie centraal staan.

De communicatiedirecties op de departementen ambiëren de inbedding van communicatie in het hart van het beleidsproces en het verbeteren van de onderzoekscapaciteit. Daarbij is de inzet er op gericht om de interactie met de doelgroep en de uitlegbaarheid van het beleid al in de beginfase van de beleidsontwikkeling een plaats te geven. De belevingsonderzoeken bieden inzicht in hoe de burger een probleem percipieert, op welke wijze hij bij de beleidsontwikkeling betrokken kan/wil worden, hoe hij het beleid van de overheid beleeft en wat aangrijpingspunten voor beleidsaanpassing zijn. Met deze informatie uit de praktijk, evenals met de theoretische kennis over de effectiviteit van het communicatie-instrumentarium, kan de communicatie-adviseur een waardevolle rol in de beleidsontwikkeling spelen. In onze gesprekken kwam naar voren dat de plaats van de communicatie in het hart van het beleidsproces nog maar moeizaam van de grond komt. Enerzijds is daarvoor een verdere professionalisering in de communicatiefunctie nodig. Anderzijds is daar een leidende rol voor de directeuren communicatie weggelegd, om de meerwaarde van communicatie richting zowel beleid als politiek te tonen en nieuwe organisatorische verbanden binnen het departement op te bouwen. Gelet op deze ontwikkel- en lobbyopgave voor hun directie, is de trend ingezet om de directeuren communicatie niet meer in te zetten op de arbeidsintensieve taak van eerste voorlichter van de bewindspersoon. Hiervoor zijn binnen de meeste departementen aparte functionarissen vrijgesteld. Functionarissen die, overigens net als alle andere ambtenaren, niet door de politieke leiding worden aangesteld. Al zijn binnen de rijksdienst wel voorbeelden bekend waarin de politieke voorkeuren hebben meegewogen bij de aanstelling van de woordvoerders.

De directeuren van de departementale directies communicaties hebben gezamenlijk zitting in de VoRa. Hierin komen de uitgangspunten van het communicatiebeleid, ontwikkeling en professionalisering van communicatie en samenwerking aan bod. Eén van de ambities van de VoRa is de 'branding' van de rijksoverheid. Onderdeel van deze corporate communicatie is ondermeer de introductie van één motto (*De Rijksoverheid. Voor Nederland*), één gemeenschappelijke website (www.rijksoverheid.nl), één rijkslogo en gemeenschappelijke publiciteit rondom besluitvorming in de Ministerraad. Dit beoogt de kosten voor de corporate communicatie te verlagen en bij de burger de herkenbaarheid en toegankelijkheid van de rijksoverheid te verbeteren. Sterke merken van de rijksoverheid, zoals de Belastingdienst en Rijkswaterstaat, komen nu ook in het keurslijf van de corporatie communicatie. Wat het effect voor deze diensten is, zal in de toekomst moeten blijken.

De rijksbrede samenwerking krijgt tevens vorm in de Dienst Publiek en Communicatie (DPC). Deze shared service organisatie verricht onder andere publieksvoorlichting, media-inkoop, intra- en internetbeheer voor de departementen. Verder beschikt de dienst over communicatie-adviseurs die de departementale communicatie directies ondersteunen in de uitvoering. Deze bundeling van de communicatie-adviseurs biedt naar de toekomst een handvat om de opgelegde taakstellingen van 20 % in te vullen. De afzonderlijke communicatiedirecties kunnen zich dan meer concentreren op het

ontwikkelen van een communicatiestrategie en het regisseren van de communicatie-inbreng in het beleidsproces. Bijzondere adviesexpertise kan dan vanuit de shared service organisatie worden betrokken. De taakstelling geldt overigens voor de afzonderlijke directies communicatie en hun samenwerkingsverbanden. Dit is slechts een deel van de communicatiecapaciteit binnen de rijksdienst. De exacte omvang van deze capaciteit is echter niet bekend. Enerzijds omdat communicatie op onderdelen al doorvlochten is in het beleidsproces en anderzijds omdat ook buiten de kerndepartementen, bij ondermeer uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten, substantiële communicatie-eenheden bestaan. Hiervan worden geen gezamenlijke gegevens bijgehouden en vindt niet structureel aansturing vanuit de kerndepartementen plaats. Het is om deze reden, dat de rijksbrede werkgroep heroverweging in 2010 stelt: “om de besparingsmaatregelen op het terrein van communicatie goed te kunnen volgen, zullen de kosten op dit terrein meer systematisch rijksbreed in beeld moeten komen”.¹³

De organisatie van de communicatiefunctie in Oostenrijk¹⁴

In Oostenrijk is de bondskanselier verantwoordelijk voor de coördinatie van het algemeen regeringsbeleid, de publieke voorlichtingsactiviteiten van de federale regering en de federale grondwet. De federale communicatiefunctie is vooral neergelegd bij de divisie Algemene Zaken en de Bundespressdienst van de Bundeskanzleramt.

Er is een scheiding aangebracht tussen de politieke communicatie ten behoeve van de minister en de meer inhoudelijke communicatie vanuit de ministeries. De ministers hebben elk de beschikking over een eigen kabinet van gemiddeld tussen de 5 – 10 medewerkers en 1 – 2 woordvoerders. Dit kabinet is er enkel voor de politieke ondersteuning van de minister; afzonderlijk daarvan hebben de ministeries aparte communicatieafdelingen die de inhoudelijke communicatie (beleidscommunicatie) verzorgen.

De woordvoerders van de bondskanselier en de afzonderlijke ministers zijn politiek benoemd en hun aanstelling is afhankelijk van de zittingstermijn van de betreffende ministers. Er is geen woordvoerder voor de ministerraad als geheel; alle ministers hebben hun eigen kabinet. Er zijn recent (na lang aandringen van de ombudsman) richtlijnen opgesteld waaraan overheidscommunicatie moet voldoen. Deze zijn echter niet bindend.

De scheiding tussen beleid en politiek blijkt ook duidelijk tijdens verkiezingen.

Tijdens campagnetijd worden alle communicatiemiddelen (bijvoorbeeld ook voorlichtingfilmmpjes) tijdelijk stopgezet. Dit omdat men wil voorkomen dat een bepaalde bewindspersoon met tevens een bepaalde politieke achtergrond meer aandacht op zichzelf kan vestigen, dan anderen.

¹³ Inspectie de Rijksfinanciën, Rapport brede heroverwegingen (2010), *Van schaven naar sturen*, deel 19 bedrijfsvoering, p. 39.

¹⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving het verslag van het werkbezoek in Oostenrijk in Bijlage 1.

De organisatie van de communicatiefunctie in Zweden¹⁵

De minister-president en elke minister hebben hun eigen staf met politieke adviseurs en persmedewerkers. Deze stafmedewerkers zijn voornamelijk politiek benoemd. De 12 kerndepartementen hebben een communicatie-eenheid. De positionering, omvang en “zwaarte” van deze communicatie-eenheden is divers. De werkzaamheden van de politiek benoemde medewerkers van de bewindspersonen en de communicatieafdelingen van de ministeries zijn gescheiden. De eerste groep is vooral gericht op profilering en reputatie van de bewindspersoon. De tweede groep is vooral gericht op verstrekken van feitelijke informatie. Er is een wekelijks overleg tussen de politiek benoemde persvoorlichters.

Het niet politiek gebonden informatiecentrum Rosenbad is de gemeenschappelijke informatie- en communicatieafdeling (vergelijkbaar met de Postbus 51 Informatiedienst). Het is verantwoordelijk voor de websites van de regering, intranet en de ontwikkeling en coördinatie van de informatie- en communicatiestrategieën voor de overheid als geheel. Er is geen coördinatie op de inhoud.

Zweden kent een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering. De agentschappen hebben een grote zelfstandigheid. Ook grote overheids campagnes komen voort uit het beleid van die overheidsdiensten en kennen geen goedkeuring van de politiek. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering reikt dan ook minder ver dan in Nederland.

2.5 MYTHEN / KANSEN RONDOM OVERHEIDSCOMMUNICATIE

‘Alles is communicatie’. Naast de verschillende beelden over de reikwijdte van communicatie, bestaan er verschillende beelden en verwachtingen over de effecten van communicatie. Met enige regelmaat is in communicatie-uitingen nog de klassieke doel-middel redenering terug te vinden, waarin via het schema ‘kennis→houding→gedrag’ wordt getracht de burger op zijn ratio aan te spreken en te beïnvloeden. Het gedrag van mensen komt niet via dit stroomschema tot stand. Wil communicatie echter effectief zijn, zal met een aantal mythen en kansen rekening moeten worden gehouden.¹⁶

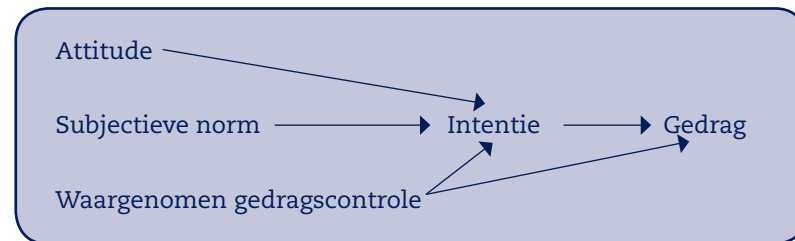
- ‘Alles is communicatie’. Dit geldt voor de inzet van communicatiemiddelen (als campagnes, logo, internetsites), maar evenzeer voor het optreden van bijvoorbeeld bewindspersonen. Daarbij is de non-verbale communicatie evenzeer van invloed op de betekenisgeving, als de inhoud van de boodschap. Beelden als een vallende Balkenende van een skateboard of een zwijgende Vogelaar blijven hangen in het collectief geheugen.

¹⁵ Zie voor een uitgebreide beschrijving het verslag van het werkbezoek in Zweden in Bijlage 2.

¹⁶ Zie hiervoor Pol, B., Swankhuisen, C. & Vendeloo, P., van (2007), *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie: mythen, misverstanden en mogelijkheden*, pp. 23-29.

- Uit onderzoeken¹⁷ blijkt dat overheidcampagnes gericht op ‘kennisoverdracht’, een groter effect hebben bij burgers, dan campagnes die gericht zijn op een verandering van ‘houding’ en ‘gedrag’. Campagnes gericht op gedragsverandering kennen een beperkte effectiviteit (ongeveer 15%).
- Gedragsbeïnvloeding van de burger heeft uitsluitend effect, indien dit de juiste psychologische mechanismen activeert die het gedrag beïnvloeden.¹⁸ Gedragsdeterminerende factoren zijn ondermeer de attitude, de sociale norm en de gepercipieerde gedragscontrole. Deze factoren zijn doelgroep- en contextafhankelijk. Tevens is daarbij het onderscheid tussen bewust en onbewust gedrag van belang. Bij onbewust gedrag heeft het zich richten op de beïnvloeding van gedragsintenties zeer beperkt effect.

Figuur 6: Gedragsbeïnvloeding



- Bij gedragsbeïnvloeding kan communicatie vooral effectief zijn, wanneer het in samenhang met andere beleidsinstrumenten wordt ingezet (de zweep, de peen en de preek). Dit pleit er voor om communicatie in brede programma’s in te zetten. Ontbreekt de samenhang met andere instrumenten, dan is de effectiviteit van de communicatie veelal niet beter te meten dan het scoren van de waardering, herinnering, geloofwaardigheid, duidelijkheid en opvallendheid, in plaats van op het maatschappelijk effect.
- Voor het beïnvloeden van attitudes is inzicht nodig in de bestanddelen waaruit de attitude is opgebouwd en hoe die ten opzichte van elkaar wegen. Beïnvloeding is ondermeer mogelijk met het inspelen op emoties, aansluiten bij normen en waarden en het leggen van betekenisvolle verbindingen.
- Juist middelen als internet, social media en persoonlijke netwerken bieden een mogelijkheid om de burger te bereiken. Tevens biedt internet de mogelijkheid om interactie tussen burger en overheid tot stand te brengen en de (inbreng van de) burger in de beleidsontwikkeling te betrekken. Via social media kunnen persoonlijke verhalen zich snel verspreiden, waarbij overigens de wisdom of the crowds niet perse opgeldt doet. Er kunnen meerdere zelfstandige crowds ontstaan, elk met een eigen emotie, rationaliteit en frame.
- De overheidscommunicatie is niet te allen tijde terug te voeren tot het bedienen van de burger met betrouwbare informatie. Vooral op het terrein van woordvoering/persvoorlichting worden soms communicatietechnieken gebruikt die meer gericht zijn op profilering.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: Werkgroep Interdepartementaal beleidsonderzoek (2005-2006), *Over communicatie gesproken*, Den Haag, nr. 5, p. 35.

¹⁸ Zie hiervoor het themanummer van Platform (2009), nr.11 *Verleiden met beleid*.

2.6 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is de inrichting en vernieuwing van de overheidscommunicatie beschreven. Het centrale uitgangspunt van overheidscommunicatie is het informeren van en communiceren met de burger, al is ook de profilering van de bewindspersoon een factor van betekenis binnen de communicatiefunctie. Als gevolg van onder andere de opkomst van internet, social media en de individualisering is de relatie tussen de burger en de overheid verandert van een hiërarchische naar een gelijkwaardige verhouding. De burger is ook zender van informatie geworden en kan zich snel rondom issues organiseren. Wil de overheid in deze nieuwe verhouding inzetten op gedrags- en attitudeverandering bij de burger, dan is aansluiting bij de belevingswereld en kennis van de burger een randvoorwaarde.



3 Vertrouwen in het openbaar bestuur

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de volgende deelvragen:

- Wat is het belang van vertrouwen in het openbaar bestuur?
- Wat is de staat van het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland?
- Wat is bepalend voor het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland?

In paragraaf 3.2 gaan we in op het begrip ‘vertrouwen’, waarna we in 3.3 de notie ‘vertrouwen in het openbaar bestuur’ bespreken. In paragraaf 3.4 staan we stil bij het belang van vertrouwen in het openbaar bestuur. En in paragraaf 3.5 geven we een overzicht van de staat van vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland. In 3.6 behandelen we verklaringen voor de staat en de ontwikkeling van het vertrouwen. Dit geeft ook inzicht in de factoren die bepalend zijn voor het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland. We sluiten het hoofdstuk af met de belangrijkste conclusies in paragraaf 3.7.

3.2 VERTROUWEN

Vertrouwen kan worden gedefinieerd als “accepted vulnerability to another’s possible but not expected ill will (or lack of good will) toward one”.¹⁹ Deze definitie van vertrouwen heeft vooral betrekking op de *intenties*. Hierbij kan het gaan om de goede wil van de ander (‘benevolence’), of om de integriteit (‘honesty’): de mate waarin de ander eerlijk is en zich houdt aan commitments.²⁰ Daarnaast is er echter ook vertrouwen dat juist betrekking heeft op de *competenties* (‘competence’): het ‘technisch’ vermogen om aan de verwachtingen te voldoen.²¹

Er zijn uiteraard ook andere definities van vertrouwen te geven dan de definitie hierboven, maar steeds gaat het om de volgende aspecten:

- Er ontstaat een ‘afhankelijkheidsrelatie’; normaal gesproken wordt deze vrijwillig aangegaan.
- Deze afhankelijkheidsrelatie heeft vervolgens drie *elementen*:
 - Het gaat om een verwachting over de intenties of de competenties van de ander.
 - Er is een element van onzekerheid: de intenties en competenties van de ander zijn niet zeker.
 - Jouw belangen staan op het spel: acties van diegene die je jouw vertrouwen hebt geschonken, kunnen jouw belangen schaden, of juist dienen.

¹⁹ Baier, A. (1986), *Trust and Antitrust*, Ethics, vol. 96, pp. 231-260, p. 235.

²⁰ Grimmelikhuijsen, S. (2010), *Transparency of Public Decision-Making: towards trust in local government?*, Policy & Internet, vol. 2, no. 1, pp. 5-35.

²¹ Nooteboom, B. (2009), *Vertrouwen: betekenis, bronnen, beperkingen*, Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, Mededelingen van de Afdeling Letterkunde, Nieuwe Reeks, vol. 71, no.5, pp. 31-55. Grimmelikhuijsen, S. (2010), *Transparency of Public Decision-Making: towards trust in local government?*, Policy & Internet, vol. 2, no. 1, pp. 5-35.

Vertrouwen speelt op een aantal *niveaus*:²²

- Algemeen sociaal vertrouwen ('generalised trust'): de mate waarin men een willekeurige onbekende binnen een samenleving vertrouwt.
- Institutioneel vertrouwen: vertrouwen in de sociale, culturele, economische en politieke instituties van een maatschappij, bijvoorbeeld 'vertrouwen in het leger', 'vertrouwen in het bedrijfsleven', of 'vertrouwen in de kerk'.
- Vertrouwen in concrete individuen en concrete organisaties.

3.3 VERTROUWEN IN HET OPENBAAR BESTUUR

Wanneer we deze noties toepassen op de idee van 'vertrouwen in het openbaar bestuur', dan zijn de onderstaande punten van belang.

Het kan enerzijds gaan om vertrouwen in de intenties van het openbaar bestuur ('heeft het openbaar bestuur het beste met me voor?') en anderzijds om vertrouwen in de competenties ('beschikt het openbaar bestuur over de juiste capaciteiten?').

Vertrouwen in het openbaar bestuur gaat over 'de overheid' als overkoepelende institutie. We kunnen een verder onderscheid aanbrengen tussen:

- Principes op basis waarvan het openbaar bestuur is vormgegeven, bijvoorbeeld democratie, of rechtstaat.
- De manier waarop deze principes in de praktijk zijn uitgewerkt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of men vertrouwen heeft in hoe de democratie in Nederland in de praktijk functioneert.
- De afzonderlijke instituties, zoals het kabinet, het parlement, politieke partijen, de rechtelijke macht, het Koningshuis, et cetera.
- Individuele onderdelen, zoals overheidsorganisaties, partijen, politici, functionarissen, et cetera.

De verhouding tussen vertrouwen op 'micro-niveau' en vertrouwen op 'macro-niveau' is gecompliceerd: burgers kunnen een groot vertrouwen hebben in de overheidsorganisaties waar ze direct mee te maken hebben, maar toch weinig vertrouwen hebben in het openbaar bestuur als geheel.

Het verliezen van vertrouwen en het winnen van vertrouwen zouden weleens ieder hun eigen dynamiek kunnen hebben. Het is waarschijnlijk dat er een snel verlies optreedt door een duidelijke aantasting van rechtstatelijke en democratische principes, maar dat het winnen van vertrouwen vanaf een zeker basisniveau alleen nog mogelijk is door bijvoorbeeld betere prestaties in de publieke dienstverlening.²⁴

²² Dekker, P. (2007), *Politiek Vertrouwen*, opiniestuk ten behoeve van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, www.minbzk.nl/@107211/politiek-vertrouwen.

²³ Tiemeijer, W. (2010), 'T is maar wat je Democratie Noemt, nog niet gepubliceerd manuscript. In de praktijk zullen veel burgers dit onderscheid niet kunnen maken.

²⁴ Zie ook Zouridis, S. (2005), *Wegen naar Vertrouwen: Over de kwaliteit van de overheid en het vertrouwen van burgers*, BMC / Universiteit van Tilburg, Leusden.

3.4 HET BELANG VAN VERTROUWEN IN HET OPENBAAR BESTUUR

Wat is het belang van vertrouwen precies? Heeft het invloed op handelen, op legitimiteit en is het noodzakelijk voor het sociaal functioneren? Duidelijk is dat vertrouwen het fundament is onder iedere vorm van relatie. Of het nu gaat om geliefden, echtelieden, vrienden of de verhouding tussen werkgever en werknemer of ondernemer en klant; hun relatie is op drijfzand gebouwd als de betrokkenen niet in voldoende mate van elkaar op aan kunnen. In de 20e eeuw beschreef Emile Durkheim waarom een maatschappij zonder enig vertrouwen niet stabiel kan zijn en beschreef Talcott Parsons dat vertrouwen noodzakelijk is in elke vorm van relatie waarin een solidariteitsrelatie (ook een solidariteitsrelatie tussen burgers) tussen mensen kan ontstaan.

Groot vertrouwen betekent normaal gesproken ook dat er sprake is van veel sociaal kapitaal, wat zich in economische zin doorvertaalt naar een verlaging van de transactiekosten. In een land of arbeidsorganisatie met veel vertrouwen en sociaal kapitaal zijn minder regels en controlesystemen nodig doordat het zelfsturende vermogen groot is. Het tegenovergestelde is ook het geval. In een organisatie waarin vertrouwen ontbreekt, is het zelfsturend vermogen gering en zal óf de regeldruk toenemen, óf zal – indien dat niet mogelijk is – de organisatie uit elkaar vallen.

Bovendien blijkt wederkerigheid van groot belang te zijn bij vertrouwen.²⁵ Wanneer iemand in het gedrag van de ander een uiting van vertrouwen ziet, zal zijn vertrouwen in die ander ook toenemen of in ieder geval in stand blijven. Omgekeerd: wanneer uit het gedrag van de ander wantrouwen blijkt, zal het vertrouwen juist afnemen, of in het geheel niet ontstaan.²⁶

In zijn boek 'Trust' concludeert Francis Fukuyama uiteindelijk het volgende: "Een van de belangrijkste lessen die wij kunnen leren van de bestudering van het economische leven is dat het welzijn van een natie en haar vermogen om te concurreren worden bepaald door één enkel diepgeworteld cultureel kenmerk: de mate van vertrouwen die aan de gemeenschap inherent is."²⁷

Het belang van algemeen sociaal vertrouwen ('generalised trust') is dus evident. Maar hoe zit dat met het vertrouwen in het openbaar bestuur? In de oudheid gaf Confucius al aan dat "een overheid drie zaken nodig heeft: wapens, voedsel en vertrouwen, waarbij vertrouwen het laatste is dat verloren mag gaan".²⁸

Vanuit een meer principieel oogpunt is vertrouwen in het openbaar bestuur van belang omdat de overheid haar legitimiteit voor een belangrijk deel zou ontleenen aan de idee dat burgers hun vertrouwen in de overheid kunnen leggen. Feitelijk gezien is er natuurlijk niet echt sprake van een vrijwillige keuze door burgers om al dan niet een 'afhankelijkheidsrelatie' aan te gaan met hun overheid; die afhankelijkheidsrelatie

²⁵ Onder andere Berg, J. Dickhaut, J. & McCabe, K. (1995), *Trust, reciprocity, and social history*, *Games and Economic Behavior*, vol. 10, pp. 122-142.

²⁶ Zie Serva, M., Fuller, M. & Mayer, R. (2005), *The Reciprocal Nature of Trust: a longitudinal study of interacting teams*, *Journal of Organizational Behavior*, vol. 26, no. 6, pp 625-648.

²⁷ Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Hamish Hamilton, London.

²⁸ O'Neill, O. (2002), *A Question of Trust*, The BBC Reith Lectures 2002, Cambridge University Press, Cambridge.

bestaat immers al bij hun geboorte. Toch is er een lange en invloedrijke traditie in de politieke filosofie waarbij de morele verantwoordelijkheden die een overheid heeft ten opzichte van haar burgers, ontleend worden aan de veronderstelling dat burgers wel zo'n vrijwillige keuze hebben gemaakt.²⁹ Vanuit dat perspectief is het vertrouwen dat burgers hebben in het openbaar bestuur een belangrijke indicator voor de rechtmatigheid van het gezag van het openbaar bestuur.

Vanuit meer praktisch oogpunt is vertrouwen in het openbaar bestuur van belang omdat het een noodzakelijke voorwaarde is voor effectief bestuur.³⁰ Vertrouwen in het openbaar bestuur beïnvloedt zowel de tolerantie van de burger ten opzichte van de overheid, als de mate waarin zij de door de overheid gestelde regels en richtlijnen accepteren en deze zullen naleven. Bij weinig vertrouwen, zullen de effectiviteit en efficiëntie van het bestuur enorm afnemen (vanwege de hoge kosten voor verantwoording en voor handhaving en wellicht zelfs het bestuur feitelijk onmogelijk maken). Een stabiele democratie is echter niet alleen gebouwd op vertrouwen, maar ook op een zekere mate van wantrouwen.³¹ Vanuit constitutioneel gezichtspunt is wantrouwen immers noodzakelijk om het systeem in balans te houden. De macht die het volk aan de overheid heeft toevertrouwd zal gaan perverteren wanneer burgers er vanuit gaan dat ze de instituties, organisaties en personen die deze macht uitoefenen voetstoots kunnen vertrouwen. Het gaat dus om de goede combinatie van actief en passief vertrouwen en actief en passief wantrouwen. Het naast elkaar bestaan van diverse burgerschapsculturen, met steeds een nadruk op het één of het ander, is dus de basis voor een gezonde democratie.³²

3.5 DE STAAT EN ONTWIKKELING VAN HET VERTROUWEN IN HET OPENBAAR BESTUUR

Het Sociaal Cultureel Planbureau houdt bij hoe mensen oordelen over het functioneren van de regering en de overheid. Deze statistieken worden vaak gebruikt als proxy voor het vertrouwen in overheid en de regering.

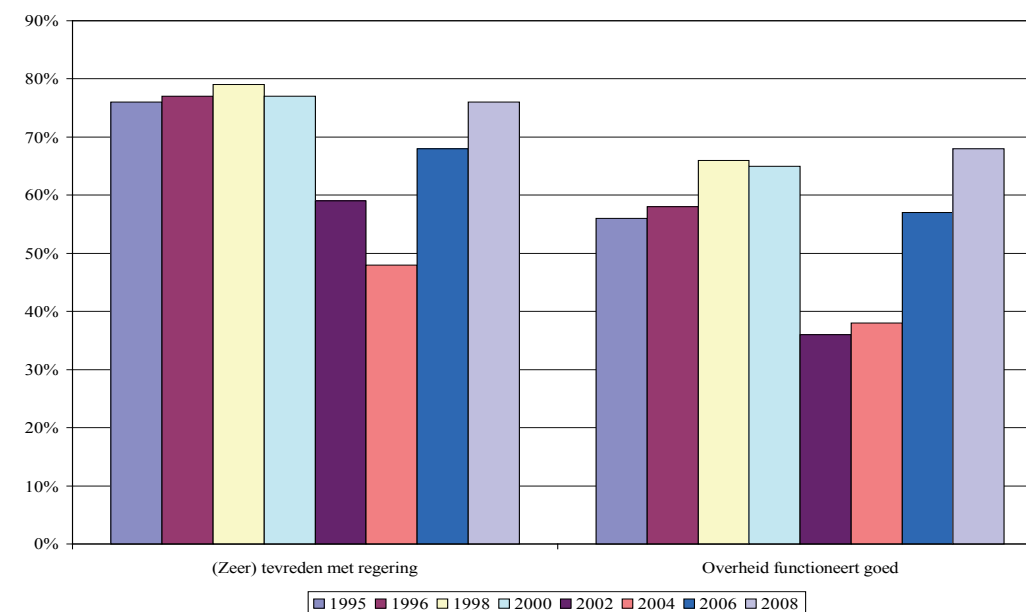
²⁹ Deze traditie gaat terug tot Locke, J. (1965 / 1690), *Two Treatises of Government. A Critical Edition with an Introduction and Apparatus Criticus by Peter Laslett*, Revised Edition. Mentor Books, New York NY; zie ook Dunn, J. (1984), *The Concept of 'Trust' in the Politics of John Locke*, in Rorty, R. Schneewind, J.B. & Skinner, Q. (red.), *Philosophy in History: Essays on the Historiography of Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge. pp. 279-301.

³⁰ Levi, M. & Stoker, L. (2000), *Political Trust and Trustworthiness*, in *Annual Review of Political Sciences*, vol. 3, pp. 457-507.

³¹ Zouridis, S. (2005), *Wegen naar Vertrouwen: Over de kwaliteit van de overheid en het vertrouwen van burgers*, BMC / Universiteit van Tilburg, Leusden.

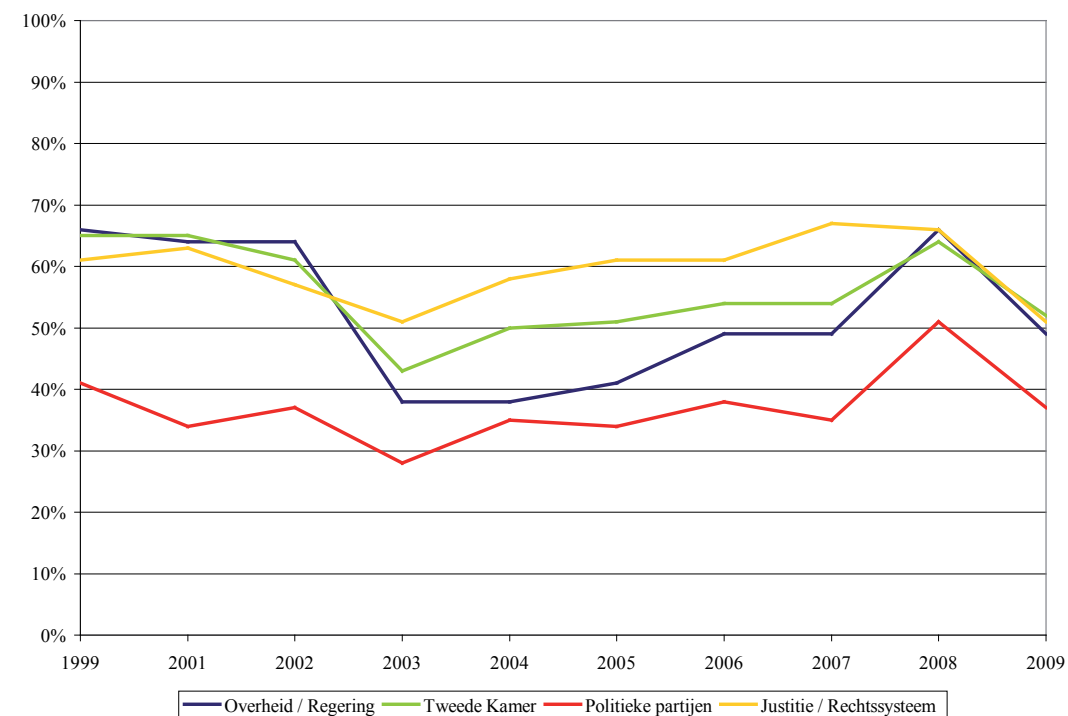
³² Hendriks, F. (2003), *Vertrouwen op niveau: Over het onbehagen in de politieke cultuur*, in *Bestuurskunde* vol. 3, pp. 115-123.

Figuur 7: Oordeel over de regering en de overheid³³



Ook het vertrouwen in specifieke instituties wordt onderzocht. Dit is weergegeven in de volgende figuur:

Figuur 8: Vertrouwen in verschillende overheidsinstituties³⁴



³³ Sociaal Cultureel Planbureau (2005), *De Sociale Staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag, en Sociaal Cultureel Planbureau (2009), *De Sociale Staat van Nederland 2009*, SCP, Den Haag.

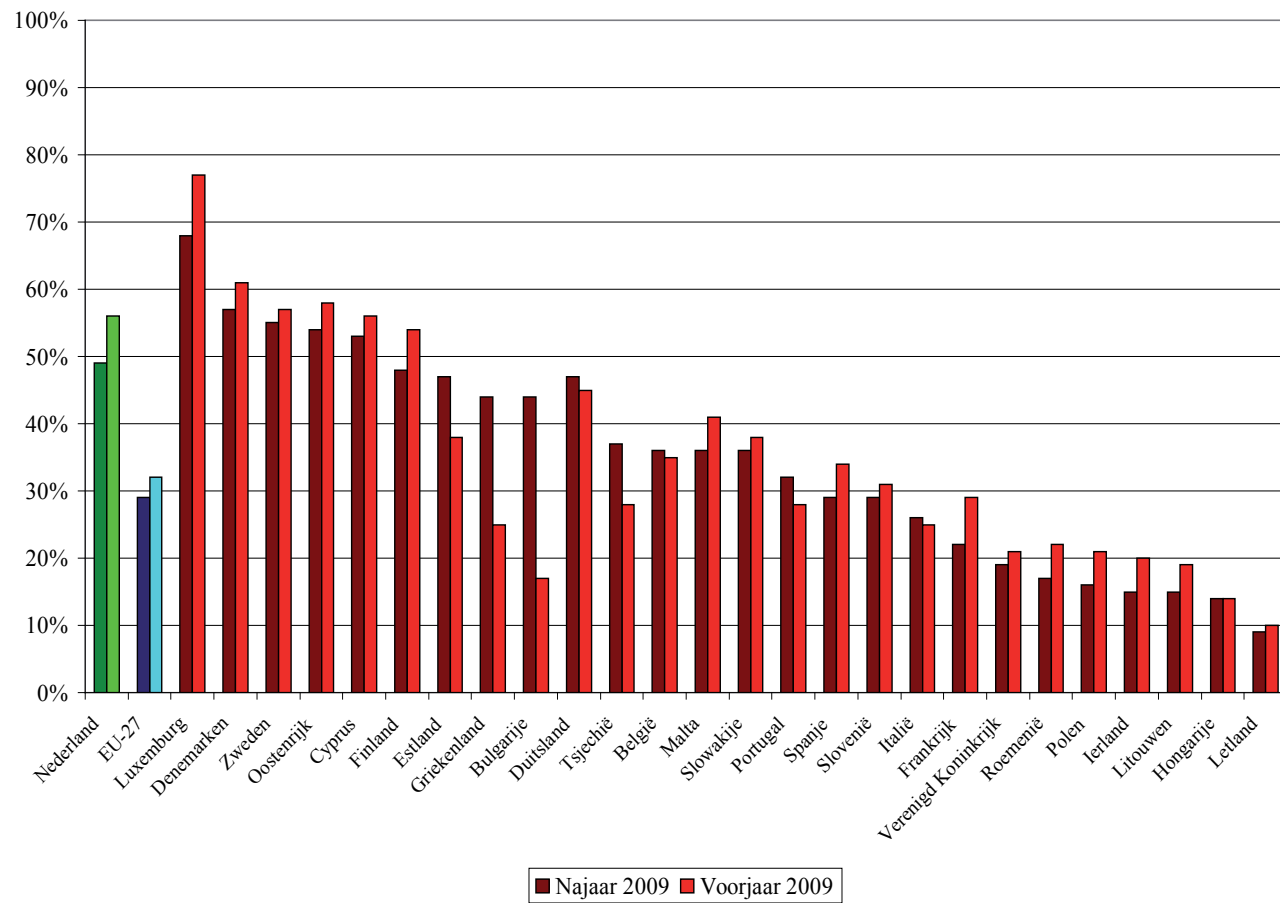
³⁴ Sociaal Cultureel Planbureau (2009), *De Sociale Staat van Nederland 2009*, SCP, Den Haag, aangevuld met gegevens uit de Eurobarometer 72 (najaar 2009). Op basis van Eurobarometer cijfers: de vraag was: 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft.' Vermeld zijn de percentages 'eerder wel vertrouwen'.

Figuur 7 en 8 wijzen op een grote dip in het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur en verschillende overheidsinstuties, in met name de periode van 2002 tot 2004. Daarna neemt het vertrouwen in de verschillende overheidsinstuties weer toe, om in 2008 te zijn teruggekeerd op het 'oude' eind twintigste-eeuwse niveau. In 2009 is er echter weer een forse daling in het vertrouwen opgetreden.

Ook lijken politieke partijen structureel minder vertrouwd te worden dan de regering, de Tweede Kamer, of het rechtssysteem. Het vertrouwen in de regering lijkt bovendien onderhevig aan grotere bewegingen dan de andere categorieën.

Vergeleken met andere landen in Europa, is het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland hoog. Dat is weergegeven in de onderstaande figuur.

Figuur 9: Europese vergelijking vertrouwen in de regering³⁵



Wat betreft vertrouwen in de overheid in het algemeen en vertrouwen in de politiek in het bijzonder, is een aantal opvallende verschillen tussen bevolkingsgroepen.³⁶ Het

³⁵ Europese Commissie (2010), *Standard EUROBAROMETER 72 – L'Opinion Publique dans l'Union Europeenne*, Fevrier 2010, Brussel, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm. Antwoorden op de vraag: 'I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.', voor de categorie 'Trust in the national government'.

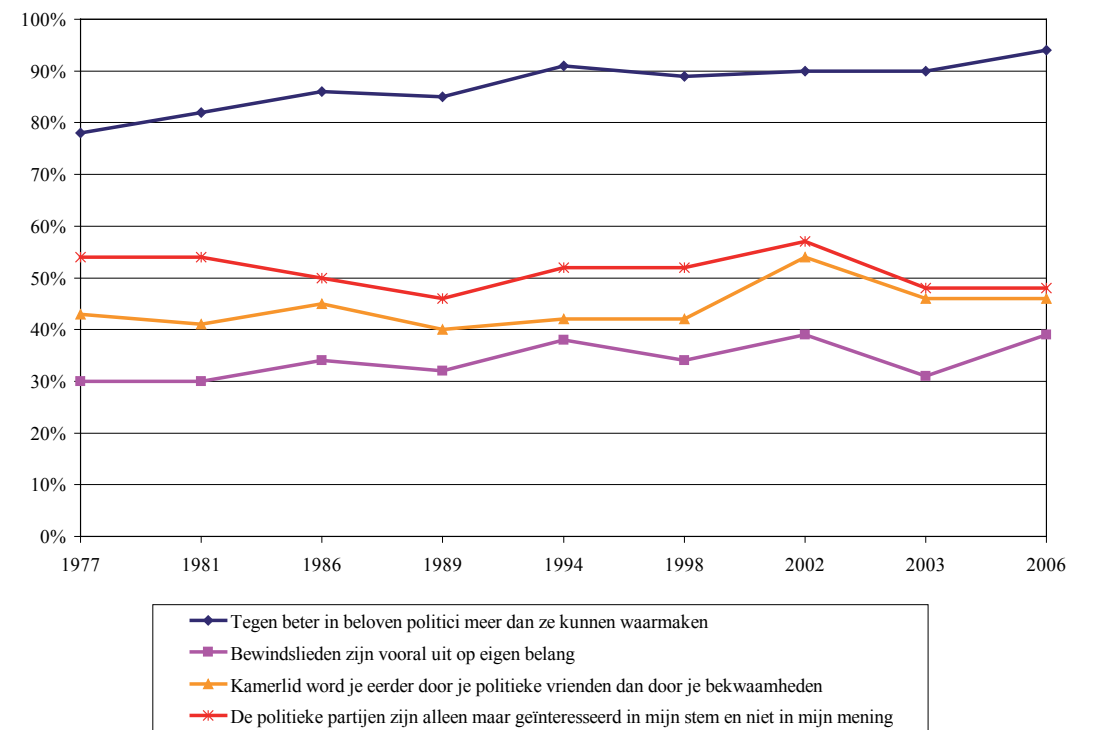
³⁶ Sociaal Cultureel Planbureau (2009), *De Sociale Staat van Nederland 2009*, SCP, Den Haag.

wantrouwen is het grootst onder lager opgeleiden: 20% geeft aan geen of weinig vertrouwen te hebben in de overheid, tegen 13% van de hoogopgeleiden; voor wantrouwen in de politiek is dat 31% tegen 19%. Ook blijkt het wantrouwen groter onder ouderen dan onder jongeren: tussen de leeftijdsgroep 16-34 jaar en de groep ouder dan 65 jaar is het verschil voor weinig tot geen vertrouwen in de overheid ongeveer 7%, en voor de politiek 10%. Het wantrouwen ten opzichte van de overheid is 19% voor politiek rechts georiënteerden, tegenover 14% voor links georiënteerden; voor wantrouwen in de politiek is dit 27% versus 19%.

Het vertrouwen in politici als beroepsgroep, is over het algemeen erg laag. Slechts 17% van de Nederlanders heeft veel of redelijk vertrouwen; 63% heeft weinig vertrouwen en 19% helemaal geen vertrouwen in politici. Politici zijn daarmee het minst vertrouwd van alle beroepsgroepen en scoren zelfs nog lager dan autoverkopers... Echter, in alle andere Europese landen (met uitzondering van Zweden en Zwitserland) is het vertrouwen in politici nog lager: gemiddeld 8% heeft wel vertrouwen in politici en 89% weinig of helemaal geen vertrouwen.³⁷

Het vertrouwen in politici is iets gedaald in Nederland het afgelopen decennium.³⁸ Onderstaande figuur lijkt er ook op te duiden dat over de lange termijn gezien, burgers iets minder positief over politici zijn gaan denken. Het lijkt er echter vooral op dat het vertrouwen in politici structureel vrij laag is.

Figuur 10: Opmvattingen over politici en politieke partijen, gemeten rond verkiezingen³⁹



³⁷ Reader's Digest (2010), *European Trusted Brands Survey 2010*, www.rdtrustedbrands.com.

³⁸ In 2010 had 83% weinig tot geen vertrouwen in politici; in 2002 was dat nog 'maar' 61%.

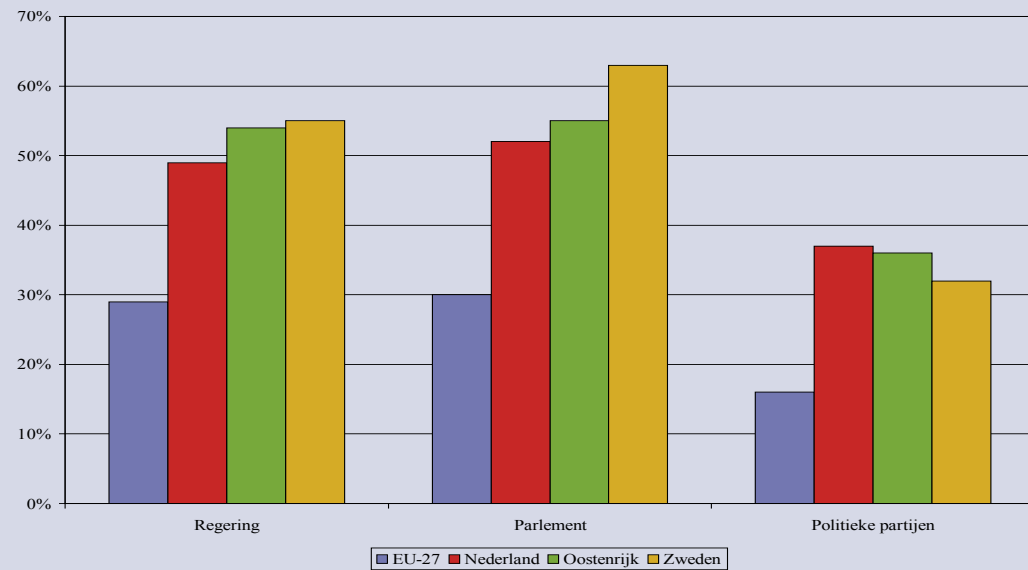
³⁹ Op basis van het Nationaal Kiezersonderzoek. Uit Bovens, M. en Wille, A. (2009), *Politiek Vertrouwen in Nederland: De Stand van Zaken*, in *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2009*, SDU, Den Haag, pp. 22-37.

Het algemene beeld op grond van deze gegevens is:⁴⁰

- Vergeleken met andere landen in Europa, lijkt het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland betrekkelijk hoog.
- Het vertrouwen in politieke partijen en politici is structureel vrij laag, en veel lager dan het vertrouwen in het openbaar bestuur in zijn geheel.
- Er lijkt wel sprake geweest te zijn van een behoorlijke dip in de periode van 2002 tot 2004.⁴¹ Daarna heeft het vertrouwen zich in 2008 weer hersteld tot het 'oude' niveau, waarna het weer gedaald is in 2009.

Vertrouwen in het openbaar bestuur in Oostenrijk en Zweden

Figuur 11: Vergelijking vertrouwen in de regering, het parlement en politieke partijen in Nederland, Oostenrijk en Zweden⁴²



Vertrouwen in de overheid in Oostenrijk is momenteel vooral gerelateerd aan de financiële crisis en de maatregelen die volgen om de economie weer op peil te brengen. Het onderwerp 'vertrouwen in de overheid' in meer algemene zin lijkt niet echt een issue te zijn; er is geen sprake van een vertrouwenscrisis, althans dit wordt niet als zodanig ervaren.

Oostenrijk en Zweden scoren ten opzichte van veel andere Europese landen en ten opzichte van het gemiddelde in Europa behoorlijk hoog.

54% van de ondervraagden zegt vertrouwen te hebben in de Oostenrijkse regering. Daarbij zegt 55% het nationale parlement te vertrouwen. Het vertrouwen in de politieke partijen is echter een stuk lager. 36% zegt vertrouwen te hebben in de Oostenrijkse politiek. Het vertrouwen in het merendeel van de Oostenrijkse ministers is afgenomen. Het vertrouwen in de bondspresident is echter onverminderd hoog gebleven. 55% van de ondervraagden zegt vertrouwen te hebben in de Zweedse regering. Daarbij zegt 63% het nationale parlement te vertrouwen. Het vertrouwen in de politieke partijen is echter veel lager. Slechts 32% geeft aan vertrouwen te hebben in de Zweedse politieke partijen.

3.6 DE STAAT EN DE ONTWIKKELING VAN HET VERTROUWEN VERKLAARD

In Europees opzicht is het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland dus hoog te noemen. Dit relatief hoge niveau is te verklaren uit het feit dat Nederland een lage mate van corruptie kent, een lang gevestigde democratie is en over een kiesstelsel beschikt dat uitgaat van proportionele vertegenwoordiging. Uit onderzoek blijkt dat dit de drie belangrijkste factoren zijn voor het basisniveau van vertrouwen in het openbaar bestuur in Europese landen.⁴³

Als het gaat om de lange termijn ontwikkeling van het vertrouwen in het openbaar bestuur, is het interessant om eerst te constateren dat er in Nederland, in tegenstelling tot een aantal andere Westerse landen (met name de VS en het Verenigd Koninkrijk), in de periode van ongeveer 1970 tot 2000 geen sprake was van afnemend vertrouwen in het openbaar bestuur en de politiek. Het lijkt er zelfs op dat Nederland één van de weinige Westerse democratieën is, waar het vertrouwen in die periode zelfs iets gestegen is.⁴⁴ De dip in het vertrouwen in het openbaar bestuur die zich in 2002 in Nederland inzette kwam dus ook als een shock en heeft vervolgens een behoorlijk aantal beschouwingen opgeleverd met mogelijke verklaringen voor deze plotselinge daling.

Kortweg kunnen deze verklaringen worden opgedeeld in zeven hoofdcategorieën:⁴⁵

1. In de ogen van burgers presteert de overheid niet goed op het gebied van publieke dienstverlening.⁴⁶ Dit hoeft niet eens daadwerkelijk het geval te zijn, maar kan slechts een kwestie zijn van perceptie. Bijvoorbeeld als gevolg van stijgende verwachtingen over de prestaties van de overheid. Of omdat media een eenzijdig en negatief beeld presenteren door vooral aandacht te besteden aan incidenten en schandalen en een cynische beeldvorming in de hand te werken. Ook zou het kunnen zijn dat door de invloed van New Public Management in de publieke dienstverlening,

⁴⁰ Bij deze metingen kunnen echter nog wel wat kanttekens worden gezet. Veel respondenten kunnen bijvoorbeeld geen goed onderscheid maken tussen 'de overheid', 'de regering', 'de Tweede Kamer' en 'politieke partijen'. Zie Tiemeijer, W. (2009), *Vertrouwen in de Regering*, lezing NPSO-symposium, *Het gebruik van vragenlijsten in survey-onderzoek*, 27 mei 2009, Amsterdam; en Tiemeijer, W. (2010), 'T is maar wat je Democratie Noemt, nog niet gepubliceerd manuscript.

⁴¹ Ook andere beschouwingen over dit onderwerp komen tot deze conclusie. Zie Walle, S. van de, Roosbroek, S. van de & Bouckaert, G. (2008), *Trust in the Public Sector: Is there any evidence for a long-term decline?*, in *International Review of Administrative Sciences* vol. 74, no. 1, pp. 45-62; en Bovens, M. en Wille, A. (2008), *Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands*, in *International Review of Administrative Sciences* vol. 74, no. 2, pp. 283-305.

⁴² Uit: TNS Opinion & Social, *Standard EUROBAROMETER 72 – L'opinion publique dans l'Union Européenne*, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm, Brussel, fevrier 2010.

⁴³ Meer, T. van der (2009), *Politiek Vertrouwen Internationaal Verklaard*, in: *Crisis in Aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008*, SCP, Den Haag.

⁴⁴ Bovens, M. en Wille, A. (2008), *Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands*, in *International Review of Administrative Sciences* vol. 74, no. 2, pp. 283-305.

⁴⁵ Deze categorieën zijn gebaseerd op een aantal overzichten waarin de verklaringen voor dalend vertrouwen in het openbaar bestuur op een rij worden gezet: Korsten, A. en Goede, P., de (2007), *Dalend vertrouwen in de (rijks)overheid (2000-2005; Vertrouwen op een rij (versie 011107)*, vierde jaarlijkse werkconferentie Netherlands Institute of Government; Korsten, A. en Goede, P., de (red.) (2006), *Bouwen aan Vertrouwen in het Openbaar Bestuur*, Raad voor het Openbaar Bestuur, Elsevier Overheid, Den Haag; Bovens, M. en Wille, A. (2008), *Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands*, in *International Review of Administrative Sciences* vol. 74, no. 2, pp. 283-305.

⁴⁶ Deze theorie is met name uitgewerkt en onderzocht door Steven van de Walle, bijvoorbeeld Wall, S. van de (2004), *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?*, Dissertatie, K.U. Leiden.

de nadruk is komen te liggen op berekening en informatie als bases van vertrouwen, maar dat dit ten koste gaat van het vertrouwen gebaseerd op identificatie.⁴⁷

2. De stijl van politici en bestuurders werkt wantrouwen in de hand.⁴⁸ Er lijkt een verandering te hebben plaatsgevonden naar een meer polariserende stijl van politiek bedrijven. Deze verandering is verder in de hand gewerkt door de ‘medialogica’ om politieke meningsverschillen te framen als in termen van winnen en verliezen en zo het conflict verder aan te zetten.⁴⁹ Politieke conflicten komen dus – meer dan in het verleden – manifest aan de oppervlakte en worden hard tegen hard uitgevochten, waarbij de media als aanjager lijken te fungeren. Dat terwijl in Nederland harmonie en consensus altijd zeer worden gewaardeerd. Veel mensen blijken er bovendien vanuit te gaan dat hun standpunt op belangrijke politieke kwesties steeds gedeeld wordt door een meerderheid van de Nederlanders, waardoor de hevige politieke conflicten die ze zien, niet goed worden begrepen.⁵⁰ Burgers krijgen de indruk dat politici en bestuurders zich vooral laten leiden door de waan van dag en vooral georiënteerd zijn op elkaar.
3. Burgers hebben te weinig staatkundige invloed in Nederland. Ze kunnen zich niet direct uitspreken over beleidsonderwerpen en kunnen ook belangrijke bestuurlijke functies (minister-president of burgemeester) niet kiezen.
4. Het dalend vertrouwen hangt samen met grotere maatschappelijke veranderingen. Het kan hierbij gaan om de vergrijzing - ouderen blijken zich sneller onveilig te voelen en wantrouwen de buitenwereld meer dan jongeren – en om de opkomst van de betrekkelijk sceptische ‘Generatie X’.⁵¹ Ook de transitie naar de informatiemaatschappij kan een rol spelen: voor een aantal groepen in de bevolking (met name lager geschoolden) dreigt statusverlies en concurrentie van immigranten, wat leidt tot maatschappelijk onbehagen.⁵² Daarnaast lijkt er in Westerse landen een verschuiving te hebben plaatsgevonden van voornamelijk materiële waarden naar meer postmateriële waarden, zoals zelfontplooiing en persoonlijke vrijheid.⁵³ Deze ontwikkeling vindt ook zijn weerslag in processen als ontzuiling en secularisering. De attitudes tegenover de overheid zijn hierdoor ook veranderd: men is minder bereid gezag zomaar te accepteren en vertrouwen bij voorbaat te schenken, maar vertrouwen moet nu worden verdiend. Ook nieuwe media zijn hier een versterkende factor: ze zijn democratischer dan de traditionele massamedia en werken de ondermijning van gezag daarmee in de hand. Kennis is veel toegankelijker, en tegelijkertijd is het nu eenvoudig mogelijk om zelf je opvattingen en informatie te delen.⁵⁴ Bovendien kan het zijn dat er een verlies is opgetreden aan sociaal kapi-

⁴⁷ Walle, S., van de (2011, nog te publiceren), *New Public Management: Restoring the Public Trust Through Creating distrust?* in Christensen, T. & Lægheid, P. (red.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate, Aldershot.

⁴⁸ Bijvoorbeeld Sociaal Cultureel Planbureau (2005), *De Sociale Staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag.

⁴⁹ Zie Steen, M. van der, Spek J., van der & Twist, M. van (2010), *Figureren in het Spel van de Ander: Over Gezagsdragers in Beeld*, NSOB, Den Haag.

⁵⁰ Tiemeijer, W. (2010), *T is maar wat je Democratie Noemt*, nog niet gepubliceerd manuscript.

⁵¹ Zie Elchardus, M. en Smits, W. (2002), *Anatomie en oorzaken van het Wantrouwen*, VUB Press, Brussel; en Hooghe, M. (2004), *Political Socialization and the Future of Politics*, in *Acta Politica* vol. 39, no. 4, pp. 331-341.

⁵² Zie Elchardus, M. en Smits, M. (2002), *Anatomie en oorzaken van het Wantrouwen*, VUB Press, Brussel.

⁵³ Zie Inglehart, R. (1999), *The Erosion of Institutional Authority and Post-Materialist Values*, in Nye, J.S., Zelikow, P.D. & King, D.C (red.), *Why People Don't Trust Government*, Harvard UP, Cambridge, MA.

⁵⁴ Rijksvoorlichtingsdienst Ministerie van Algemene Zaken (2009), *Werkgroep Elders op Internet, Ondertussen...online. Hoe de rijksoverheid kan inspelen op het veranderende medialandschap*, Den Haag.

taal en algemeen sociaal vertrouwen, dat doorwerkt in het vertrouwen in het openbaar bestuur.⁵⁵

5. Door een aantal schokkende gebeurtenissen – met name de terroristische aanslagen van 11 september 2001, de moord op Pim Fortuyn in 2002 en de moord op Theo van Gogh in 2004 – is het land in rep en roer geraakt en is het vertrouwen in de overheid gedaald. De overheid wordt zelfs impliciet verantwoordelijk gehouden voor deze voorvallen door sommigen: ze had meer moeten doen om deze gebeurtenissen te voorkomen.⁵⁶
6. De samenstelling en het beleid van de eerste twee kabinetten Balkenende stond grote groepen van de bevolking niet aan. Met name linkse kringen en de lagere middenklasse en lagere inkomensgroepen konden zich niet goed vinden in het ‘harde’ sociaal-economische beleid.⁵⁷ Een daling in het vertrouwen in de regering vertaalde zich in een meer algemene daling van vertrouwen in de overheid.
7. De daling van het vertrouwen hangt samen met de economische teruggang na 2000 en het afnemende consumentenvertrouwen. De ontwikkeling van het consumentenvertrouwen en de tevredenheid van burgers met de overheid, lijken hetzelfde patroon te volgen.⁵⁸

Op grond van de timing (de match tussen de verklaring en de ontwikkeling van vertrouwen in de tijd) en de mate waarin de verklaringen empirisch zijn getoetst⁵⁹, blijkt dat de dip in vertrouwen het best kan worden verklaard door een combinatie van:

- De relatief lage populariteit van de eerste twee kabinetten Balkenende.
- De economische teruggang tussen 2001 en 2004, waardoor het consumentenvertrouwen zakte en daarmee ook het vertrouwen in het openbaar bestuur.
- De schokkende gebeurtenissen in 2002 en 2004 kunnen verklaren waarom de dip in Nederland dieper was dan elders.
- Een verandering naar meer polarisatie in de politiek.

De ontwikkeling van vertrouwen lijkt daarmee voor een belangrijk deel samen te hangen met de betrekkelijk geringe geliefdheid van de eerste twee kabinetten Balkenende en een aantal externe factoren waarop de overheid nauwelijks invloed heeft (economische teruggang en schokkende gebeurtenissen). Dat laatste verklaart ook de daling van het vertrouwen in 2009: de economische neergang als gevolg van de kredietcrisis heeft zijn weerslag op het vertrouwen in de overheid.

Daarnaast lijkt ook de verharding in politieke stijl van belang. Bij consensus en brede overeenstemming in de politieke verhoudingen, lijken burgers meer vertrouwen te hebben in de politiek. Een politiek die juist gekenmerkt lijkt te worden door veel en

⁵⁵ Zie Putnam, R. (1995), *Bowling Alone: America's declining social capital*, in *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 1, pp. 65-78.

⁵⁶ Zie Elchardus, M. (2002), *De Dramademocratie*, Lannoo, Tiel, en ook Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, London.

⁵⁷ Zie Sociaal Cultureel Planbureau (2005), *De Sociale Staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag.

⁵⁸ Zie Prast, H., Mosch, R. en Raaij, F.W. van (2005), *Vertrouwen, Cement van de samenleving en aanjager van de economie*, De Nederlandsche Bank/Universiteit van Tilburg, Amsterdam.

⁵⁹ Bovens, M. en Wille, A. (2008), *Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands*, in *International Review of Administrative Sciences* vol. 74, no. 2, pp. 283-305; Korsten, A. en Goede, P. de (2007), *Dalend vertrouwen in de (rijks)overheid (2000-2005): vertrouwen op een rij* (versie 011107), vierde jaarlijkse werkconferentie Netherlands Institute of Government.

harde conflicten, leidt tot vervreemding: veel burgers begrijpen niet goed waar al dat ‘geruzie’ voor nodig is. Dit zou ook een belangrijke verklaring kunnen zijn voor het lage vertrouwen dat de politiek en politici in het algemeen ten deel valt. De interactie tussen politiek en media versterkt deze dynamiek nog eens.⁶⁰ Politieke conflicten worden in de media nog sterker en dramatischer aangezet en tot ‘erezaak’ gemaakt. Ook is de ‘hijgerigheid’ in de politiek onder invloed van de strijd om media-aandacht verder toegenomen. Politici wekken daardoor de indruk vooral bezig met elkaar en met ‘het blussen van brandjes’ te zijn, en dus niet met ‘het leiden van het land’ (waar ze volgens veel burgers mee bezig zouden moeten zijn).

Het is zelfs mogelijk dat de ‘vertrouwensvraag’ zelf ook een belangrijke rol speelt in deze dynamiek.⁶¹ ‘Vertrouwen in de overheid’, ‘vertrouwen in de politiek’, ‘de kloof tussen burger en politiek’, et cetera, werken ook als frames in het politieke debat die voor sommige partijen (met name in de oppositie) voordelig uitpakken.⁶² Het stellen van de vertrouwensvraag alleen al, is een teken dat vertrouwen niet vanzelfsprekend is en daarmee al meteen een issue. Vertrouwen is dan al geen uitgangspunt meer, maar moet verdiend worden. Wanneer de vraag naar vertrouwen in het openbaar bestuur en in de politiek dus eenmaal op de politieke agenda staat, gaat dat feit alleen al ook het daadwerkelijke vertrouwen beïnvloeden.

Dit is nog steeds niet het hele verhaal. Ook al laten de indicatoren niet direct een structurele daling van het vertrouwen zien, toch is er een vrij algemeen gevoel dat er iets fundamenteel is veranderd. Als gevolg van bredere maatschappelijke veranderingen lijkt ook een aantal ‘stootkussens’ tegen vertrouwensverlies verdwenen. Voorheen hadden bestuurders een bijna vanzelfsprekend krediet bij burgers omdat zij de vormannen waren van diepgewortelde maatschappelijke stromingen en omdat de media gezagsgetrouw en weinig kritisch waren. Groepen die (mogelijk) staan te ‘verliezen’ bij maatschappelijke veranderingen, schikken zich om deze reden nu ook minder gemakkelijk. Zij hebben met het verdwijnen van verticaal georganiseerde maatschappelijke verbanden (door individualisering, ontzuiling en ontkerkelijking) en de opkomst van nieuwe technologieën en media, meer mogelijkheden om zich te uiten en zich politiek te manifesteren. Het speelveld voor het verliezen en winnen van vertrouwen is om deze redenen dus aanmerkelijk veranderd: vertrouwen in het openbaar bestuur in het algemeen, en de politiek en politici in het bijzonder, is daarmee minder zeker en volatieler geworden. Vertrouwen kan eenvoudig worden verspeeld en moet met veel meer moeite verworven en verdiend worden.

⁶⁰ Mutz, D. & Reeves, B. (2005), *The New Videomalaise: Effects of Televised Incivility on Political Trust*, *American Political Science Review* vol. 99, no. 1, pp. 1-15.

⁶¹ Zie ook Walle, S. van de (2008), *Trust in the Public Sector: Is there any evidence for a long-term decline?*, in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, no. 1, pp. 45-62.

⁶² Zie ook Kuitenbrouwer, J. (2010), *Niet de beste spreker wint de verkiezingen, maar hij die goed zijn woorden kiest: Framing, een heel andere vorm van welsprekendheid*, NRC 15 mei 2010, pp. 001-003.

3.7 CONCLUSIES

De belangrijkste conclusies die we uit het voorgaande kunnen trekken, zijn de volgende:

- Op grond van een vergelijking met andere Europese landen, lijkt het met het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland niet bijzonder zorgwekkend gesteld te zijn. Ook de belangrijkste factoren die bepalend zijn voor het vertrouwen in het openbaar bestuur in een land (weinig corruptie, democratische traditie, proportionele vertegenwoordiging) staan in Nederland niet onder druk.
- Het vertrouwen in politieke partijen en politici is structureel veel lager dan het vertrouwen in het openbaar bestuur in zijn geheel. Daarmee is het de ‘zwakste schakel’. Op dit onderdeel is dus waarschijnlijk ook de meeste winst te behalen.
- In de ontwikkeling van het vertrouwen in het openbaar bestuur heeft zich tussen 2002 en 2004 een opmerkelijke dip voorgedaan. Na een herstel in 2007 en 2008, is het vertrouwen in 2009 weer gedaald.
- De ontwikkeling van vertrouwen in het openbaar bestuur van het afgelopen decennium lijkt voor een groot gedeelte verklaard te kunnen worden door externe factoren (met name de economische situatie en ‘schokkende’ gebeurtenissen).
- Maar ook de verharding in de stijl van politiek bedrijven lijkt van invloed. Deze wordt in de hand gewerkt door de interactie tussen politiek en media, waardoor bijvoorbeeld het ‘makkelijk scoren’ en ‘het persoonlijk drama’ de boventoon voeren.
- ‘Vertrouwen in het openbaar bestuur’ zou bovendien als een frame zelf wel eens een rol kunnen spelen in deze ontwikkeling: de vertrouwensvraag oproepen, zorgt al voor enige mate van wantrouwen.
- Bij pogingen om vertrouwen te vergroten werkt het niet om expliciet aan te geven dat je werkt aan vertrouwen, maar zou aangesloten moeten worden bij de elementen die bepalend zijn voor het vertrouwen in de intenties en competenties van het openbaar bestuur: verwachtingen, (on)zekerheid en de belangen die op het spel staan.



4 Communicatie en vertrouwen

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- In hoeverre en op welke wijze kan communicatie bijdragen aan het vertrouwen in het openbaar bestuur?

Voordat we ingaan op deze vraag, gaan we in paragraaf 4.2 eerst in op een aantal patronen die we waarnemen in de huidige praktijk. In deze patronen is zichtbaar hoe communicatie vanuit de rijksoverheid en vertrouwen elkaar op dit moment tegenkomen. In paragraaf 4.3 geven we vervolgens aan waar, gegeven de huidige praktijk en de bevindingen uit hoofdstuk 2 en 3, de mogelijkheden liggen voor het versterken van het vertrouwen in het openbaar bestuur via communicatie. Paragraaf 4.4 bevat de conclusies.

4.2 PATRONEN IN DE HUIDIGE PRAKTIJK

Communicatie- en beleidsaccumulatie

De reactie van de overheid op een dreigend verlies van vertrouwen of op het (her)winnen van vertrouwen leidt tot iets dat zich het best laat vergelijken met de zogeheten ‘paradox van beleidsaccumulatie’. Deze ontwikkeling wordt door Roel in ’t Veld (1995) de wet op de beleidsaccumulatie genoemd: slecht beleid leidt tot nieuw beleid om het beter te maken, ook succesvol beleid leidt tot extra beleid om het nog beter te maken, zodat er nooit minder beleid komt.⁶³

We treffen dit bijvoorbeeld aan in de reactie van de overheid wanneer uit peilingen of bij verkiezingen blijkt dat de samenleving zich niet heeft laten overtuigen door de toelichtingen, verklaringen en campagnes. De communicatiereflex vanuit de overheid is hierop vervolgens dat ‘wij het nog niet begrepen hebben’, of erger, dat ‘wij ons hebben laten misleiden’.⁶⁴ De boodschap wordt nogmaals gebracht en de interne bespiegeling spitst zich vervolgens toe op de vraag ‘hoe de boodschap een volgende keer beter voor het voetlicht moet worden gebracht’ en niet zozeer op de vraag ‘wat leren we van de (re)acties in de samenleving’. Hier is als het ware sprake van een vorm van ‘communicatie accumulatie’.

Er is sprake van overmatige aandacht van de politiek en de media voor incidenten. Die worden tot maat verheven en uitvergroot, terwijl zij juist gerelativeerd zouden moeten worden.⁶⁵ Voormalig minister Deetman omschreef dit verschijnsel in 1996 al als volgt: *“In Den Haag is de waan van de dag aan de orde en niet de visie en de samenhang die zo noodzakelijk is om de politiek over het voetlicht te brengen. Het is echt een probleem dat de politiek*

⁶³ Veld, R.J., in ‘t (1995), *Spelen met vuur*, oratie Universiteit van Amsterdam, VUGA.

⁶⁴ Siepel, H. (2010), *Maatschappelijk Verbonden Overheidscommunicatie*.

⁶⁵ Zie ook Herderscheë, G., *Ombudsman wil minder incidenten-politiek*, Volkskrant 17 maart 2010.

in beslag wordt genomen door dagelijkse problemen. De lange termijn visie komt in de pers ook niet voor het voetlicht, dat heeft geen nieuwswaarde. Er is geen forum voor die visie. De aandacht is sterk gericht op de incidenten en het spectaculaire. De politici spelen daarop in, doen daaraan mee.”⁶⁶

De aandacht voor incidenten lijkt de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. De concurrentie en strijd van de media om het publiek is met de komst van internet en social media enkel versterkt. De primaire reactie van de politiek op de gesignaleerde tekortkomingen in de uitvoering is dikwijls het formuleren van meer en meer gedetailleerd beleid. Deze reactie komt voort uit de roep om actie van politici, andere vertegenwoordigers uit het openbaar bestuur, de media, burgers, maatschappelijke belangengroeperingen of bedrijven. Extra regels uitvaardigen is voor bestuurders een manier om daadkracht te tonen en komt soms voort uit de angst persoonlijk verantwoordelijk gesteld te worden voor rampen en incidenten. Incidentenpolitiek, in combinatie met een sterke wederzijdse afhankelijkheid van politiek en media kan het risico van beleidsaccumulatie versterken. Dit fenomeen draagt bij aan klachten over de publieke sector.

De eenheid van kabinetsbeleid – het spreken met één mond

Een veelgehoord dogma is de veronderstelling dat eenduidigheid en eenheid vertrouwen genereert. Als je maar consequent met z'n allen dezelfde boodschap uitdraagt, dat zal deze meer worden vertrouwd. Een verschijningsvorm van dit dogma is de eenheid van het kabinetsbeleid.

De eenheid van kabinetsbeleid is verwoord in artikel 45 derde lid van de Grondwet: *de Ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid*. Dit artikel wordt binnen de overheid zo uitgelegd dat het Kabinet met één mond moet spreken.

Op vragen van voormalig Tweede Kamerlid Boris Dittrich aan minister-president Balkende in 2002 naar aanleiding van diverse interviews van minister Nawijn over wat de eenheid van kabinetsbeleid in zijn visie inhield en onder welke voorwaarden ministers op hun beleidsterrein uitspraken mogen doen over onderwerpen die nog niet door de ministerraad zijn goedgekeurd, antwoordde Balkende destijds: *‘Het kabinet hecht veel belang aan openheid. Openheid betekent ook ruimte geven voor discussie in de samenleving en luisteren naar de geluiden uit de samenleving. Daarbij past dat ook de bewindspersonen enige ruimte hebben om hun gedachten te uiten en zo hun bijdrage te leveren. Dit is niet in strijd met de eenheid van regeringsbeleid. Dat gaat immers over concrete voornemens resp. besluiten over verandering van beleid’*.⁶⁷

Dat dit kan leiden tot gespannen situaties en hoe strikt dit adagium wordt uitgelegd, blijkt wel uit het Kamerdebat over Uruzgan dit jaar waarin Bos en Balkende met elkaar in conflict kwamen. De afloop is bekend.

⁶⁶ Drs. W.J. Deetman tijdens een debat in De Balie, 9 september 1996.

⁶⁷ Vragen van het lid Dittrich (D66) aan de minister-president over de eenheid van kabinetsbeleid (Ingezonden 30 augustus 2002) Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, Aanhangsel 3349.

Figuur 12: www.debeurs.nl

zondag 21 februari 2010

”Hij zei dat zondag in Buitenhof. „De verdeeldheid werd geëtaleerd. Dat is onbestaanbaar.” Volgens Balkende was het debat een gênante vertoning omdat er door het optreden van Bos feitelijk twee kabinetten stonden. Bos hield zich niet aan de eerdere afspraken dat alle opties, inclusief die van een langer verblijf in Uruzgan, onderzocht zouden worden. „Bos had moeten zeggen: dit is een zaak die we bespreken in het kabinet. Er is een verschil tussen wat je op een partijpolitieke bijeenkomst zegt en wat het kabinet zegt in een Kamerdebat. Als je het dan herhaalt, spreek je met twee monden.”

Wordt er niet veel te krampachtig omgegaan met de eenheid van kabinetsbeleid? Levert het niet onnodig veel spanning op in het kabinet en zit de burger nu echt te wachten op een overheid die altijd en overal met één mond spreekt, of op een overheid die duidelijk is en de burger deelgenoot kan maken van de verschillende visies en de uiteindelijke besluitvorming. Is geloofwaardigheid niet veel meer gebaat bij het begrijpelijk en verifieerbaar zijn van informatie?

Partijleiders zijn gekozen op basis van een verkiezingsprogramma en kunnen hiervoor te weinig verantwoordelijkheid nemen in het kabinet. Zo is minister Rouvoet in de problemen gekomen toen hij een opmerking maakte over de film 'Deep Throat' omdat hij als minister daarbij direct stuitte op de grenzen van de eenheid van kabinetsbeleid. Terwijl iedereen begrijpt en ook verwacht dat Rouvout daarover zijn afkeuring zal uitspreken. Als partijleider is dit gerechtvaardigd, als onderdeel van het kabinet echter niet.

Artikel 45 van de Grondwet laat de ruimte om, zolang er nog geen besluit is genomen, openhartig te zijn over de eigen inzichten. In een volwassen samenleving moeten bewindslieden van elkaar van mening mogen verschillen.

De idee dat meer transparantie leidt tot een groter vertrouwen

De omschrijvingen van het begrip transparantie in relatie tot organisaties zijn vrij algemeen. Wikipedia geeft als omschrijving voor transparantie onder andere: *“de mate waarin een organisatie, bedrijf of onderneming zichtbaar, open en toegankelijk is”*. Volgens Grimmelikhuijsen hebben bijna alle definities van transparantie door de overheid een gemeenschappelijk element; ze verwijzen allemaal naar de mate waarin een organisatie inzicht geeft in relevante informatie over zijn interne processen zoals de besluitvormingsprocessen, de procedures, de manier waarop men functioneert en het daadwerkelijke optreden en behaalde resultaten. Hij omschrijft transparantie als: *‘de actieve ontsluiting van informatie door een organisatie op een manier waarop externe actoren de mogelijkheid wordt geboden het intern functioneren en de prestaties van die organisatie te beoordelen’*.⁶⁸

⁶⁸ Grimmelikhuijsen, S.G. (2010), *Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government?*, in: Policy & Internet, Policy Studies Organization, vol.2: Iss. 1, Article 2.

Een veel gehoorde veronderstelling is dat transparantie leidt tot een groter vertrouwen. In de literatuur en uit diverse interviews blijkt dat transparantie en openheid wordt gezien als iets goeds en als belangrijk middel tegen het dalend vertrouwen van de burger in de overheid.⁶⁹ Maar transparantie heeft ook een ‘donkere kant’. Zoals uit het onderzoek van Bovens blijkt kunnen mensen ook ontgoocheld raken wanneer men alles achter de schermen kan zien. Volgens Bovens kan er altijd wel een fout worden ontdekt en wanneer burgers, media en politiek transparantie voor de verwezenlijking van hun eigen gewin gebruiken, kan dit leiden tot een vorm van ‘schandalen politiek’. De overheid wordt als het ware ‘gedemystificeerd’. Beslissingen worden niet alleen op basis van weloverwogen rationele argumenten en eenduidige informatie genomen, maar dikwijls genomen op basis van onvolledige informatie en op chaotische wijze. De door de burgers verwachte rationele wijze van besluitvorming en de daar tegenoverstaande dagelijkse realiteit kan door het transparant maken van dit proces juist leiden tot politiek cynisme en het vertrouwen van de burger in de overheid kan daarvoor zelfs afnemen.⁷⁰

Als overheid kun je transparant zijn over⁷¹:

- Het besluitvormingsproces (welke stappen zijn genomen om te komen tot een bepaalde beslissing, welke afwegingen zijn betrokken)
- Het te bepalen/ontwikkelen beleid (aan welke maatregelen en plannen wordt gedacht om een bepaald probleem te tackelen; beleidsinformatie)
- De uiteindelijke resultaten van het overheidsbeleid (outcome).

Uit onderzoek blijkt dat zowel een hele hoge mate van transparantie als een hele lage mate van transparantie in het besluitvormingsproces een negatief effect hebben op de *perceived competence* (de mate waarin men competent wordt verondersteld) van de overheid. Bovendien beoordelen de burgers die geconfronteerd werden met een lage mate van transparantie de overheid als ‘less honest’. Deze dimensie (de mate waarin men eerlijk wordt verondersteld) blijkt echter vooral afhankelijk te zijn van de voorin genomen positie/instelling van mensen om de overheid in het algemeen te vertrouwen. De mate van transparantie bleek overigens niet significant van invloed op de *perceived benevolence* (de mate waarin de goede intenties van de overheid ten opzichte van de samenleving worden verondersteld).⁷²

Ook Curtin e.a. die aan de hand van een analyse van EU documenten heeft onderzocht of transparantie de legitimiteit versterkt, komt tot een soortgelijke conclusie.⁷³ Hoewel transparantie beschouwd wordt als een belangrijke democratische waarde, maakt het de verwachting om daardoor het vertrouwen in de overheid te kunnen vergroten dus niet geheel waar.

⁶⁹ Hood, C. (2006), *Transparency in Historical perspective*, in: *The key to better Governance?*, Hood, C. and Heald, D., Oxford University Press, pp. 3-24.

⁷⁰ Bovens, M. (2003), *De digitale Republiek: Democratie en Rechtstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

⁷¹ Grimmelikhuisen, S.G. (2010), *Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government?*, in: *Policy & Internet*, Policy Studies Organization, vol.2: Iss. 1, Article 2.

⁷² Grimmelikhuisen, S.G. (2010), *Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government?*, in: *Policy & Internet*, Policy Studies Organization, vol.2: Iss. 1, Article 2, pp. 25, 30 – 31.

⁷³ Curtin, D., Meijer, A.J., (2006), *Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents*, in: *Information polity 11* (2006), IOS press, pp. 109 – 122.

‘De minister moet minstens 4 jaar meekunnen’

“Zonder een sterke minister geen sterk departement”⁷⁴. Het profiel van de minister werkt door in het scorend vermogen van de minister in de ministerraad, in het Parlement, in de positie van zijn ambtenaren in het Haagse krachtenveld en de beeldvorming bij burgers en bedrijven.

Daarmee is beeldvorming over de minister een factor van betekenis voor zowel de toekomst van de minister, als het maatschappelijk beeld over het beleid. De media is een belangrijke bron voor burgers om een beeld over de minister te vormen: hoe komt de minister over in de krant, op de radio, maar vooral op beeld op internet en op tv. Dit leidt tot een bepaalde eagerness bij bewindspersonen om bij populaire programma’s in beeld te komen. Het maakt daarbij zeker niet alleen uit wat er gezegd wordt, maar ook hoe, waar en wanneer de bewindspersoon zijn boodschap op tv uitdraagt.

Op de Haagse vierkante kilometer staat het ’s avonds aanschuiven bij Pauw & Witteman hoog aangeschreven. Het format van het programma (uiteenlopende gasten tegelijk aan tafel) kan bewindspersonen soms in onvoorziene omstandigheden plaatsen, die de beeldvorming negatief beïnvloeden. Voorbeelden zijn het tutoyeren en fel discussiëren van Ali B richting premier Balkenende, of het uitdagen van het duo Jort Kelder/Heleen van Rooijen van minister Vogelaar (“het beste is dat u gewoon opstapt, u bent ongeschikt”).

Overheidsdiensten en politici willen zichzelf in de markt zetten, de eigen positie van bewindspersonen staat hoog op de agenda. Bewindspersonen volgen mediatrainingen om de technieken van journalisten te doorgronden en om de aanwezige sterkte punten als basis voor de communicatie te hanteren (authenticiteit)⁷⁵. Het is meer een vorm van egocommunicatie geworden; ze zijn zichzelf en het beleid als een product gaan zien dat aan de man of vrouw moet worden gebracht. Dit brengt een toename van geregisseerde media-exposure met zich mee. Bewindspersonen zijn zeer kwetsbaar in het tijdperk van de nieuwe media, medialogica en de ‘toeschouwersdemocratie’. De val van programmaminister Ella Vogelaar in november 2008 toonde dat als geen ander aan.

Toen Rutger Castricum, verslaggever van de site *GeenStijl* naar aanleiding van het feit dat het ministerie van Vrom een ‘spindoctor’ (Dig Isth) had ingehuurd Vogelaar een aantal botte vragen voorlegde (‘Ik vraag toch niet wat voor kleur onderbroek u aan heeft?’) besloot Vogelaar om deze hardnekkig te negeren. Het resultaat was een voor schut staande Vogelaar die enige maanden later – mede door dit incident – gedwongen moest aftreden.



⁷⁴ Stordiau, A. (2007), *Een minister moet minstens vier jaar mee kunnen*, in RVD-Communicatiereeks Platform, nummer 7, p. 34.

⁷⁵ Stordiau, A. (2007), *Een minister moet minstens vier jaar mee kunnen*, in RVD-Communicatiereeks Platform, nummer 7, p. 37.

Om dit te voorkomen wordt nog meer geïnvesteerd in imagobuilding, beeldvorming en reputatie en verhardt de onderlinge relatie van politici. Het met moddergooien, elkaar vliegen afvangen en het spelen op de persoon lijken belangrijke communicatiedoelen te zijn om jezelf of je partij 'op de kaart te zetten'. In dit krachtenveld is er een druk op de departementale communicatiefunctie om actief werk te maken van de profilering en positionering van de bewindspersoon in de media. Met media-analyses en het gebruik van focusgroepen wordt de ontwikkeling in de beeldvorming gevolgd en waar nodig wordt geïntervenieerd. Er worden voorstellen ontwikkeld om de boodschap van de bewindspersoon te framen. Ook selectief informatie verstrekken of achterhouden en lekken kunnen onderdeel uitmaken van een effectieve strategie om de minister te profileren. Met name deze laatste twee gedragingen staan ver af van de traditionele en objectieve communicatie-ondersteuning, waarvan het de primaire opgave is om de burger in zijn recht op communicatie met en informatie van de overheid te bedienen. Het voorlichten namens en adviseren van de bewindspersoon krijgt dan meer het karakter van spinnen, waarin niet loyaliteit aan de burger, maar loyaliteit aan de politicus centraal staat.

Wantrouwen in de burger – gebrek aan wederkerigheid

De overheid is erop gebrand vertrouwd te worden door de burger. Maar hoe zit het met de wederkerigheid? Wie zelf vertrouwd wil worden, moet ook vertrouwen geven. Wederkerigheid wordt veelal als voorwaarde voor een goede vertrouwensrelatie verondersteld. Maar vertrouwt de overheid de burger wel?

Uit diverse voorbeelden kan worden afgeleid dat de overheid helemaal niet zoveel vertrouwen in de burger heeft, tenminste, dat dit niet wordt uitgestraald. Camera's in uitgaansgebieden, de rampeninstructie voor de burger waarmee cabaretier Freek de Jonge de draak heeft gestoken, de diverse soms betuttelende campagnes over gezond eten en meer bewegen, campagnes als 'word geen zwartkijker' en overheidsdienaren die steeds vaker steeds dichterbij in het privéleven van mensen komen controleren ('achter de voordeur'). Los van de vraag of deze controles terecht zijn; veel vertrouwen in de burger lijkt het niet uit te stralen.

De Ombudsman zegt hierover in zijn jaarverslag dat communicatie met burgers vraagt om gepaste differentiatie. Bestuurders moeten in zich hun communicatie positief richten tot de 95% Nederlanders die - behoudens een enkele verkeersboete - de wet respecteren. De meeste burgers gedragen zich sociaal en als de overheid hen op een behoorlijke wijze behandelt dan vertonen zij uit zichzelf pro-sociaal gedrag.⁷⁶

⁷⁶ De nationale Ombudsman (2009), *Voorbij het conflict*, Jaarverslag 2009, Den Haag.

4.3 MOGELIJKHEDEN VOOR HET VERSTERKEN VAN VERTROUWEN DOOR COMMUNICATIE

Vanuit deze patronen moeten we nu op zoek naar de 'punten ter verbetering': hoe kan communicatie (meer) bijdragen aan het versterken van het openbaar bestuur? We analyseren daartoe hoe via communicatie vertrouwen op dit moment wordt beïnvloed en kan worden beïnvloed.

Logisch geredeneerd zou communicatie op twee manieren kunnen bijdragen:

- Door de factoren die negatief werken op het vertrouwen in het openbaar bestuur te doen verminderen.
- Door positief bij te dragen aan het verder uitbouwen van het vertrouwen in het openbaar bestuur.

Hieronder werken we deze beide lijnen verder uit.

Verminderen van factoren die negatief werken op het vertrouwen in het openbaar bestuur

In het voorgaande hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland voor een groot deel wordt bepaald door externe factoren waar de overheid niet veel invloed op heeft. Maar het vertrouwen lijkt wel negatief beïnvloed te worden door een verharding die is opgetreden in de stijl van politiek bedrijven, in de hand gewerkt door vormen van 'medialogica'. Wat zou communicatie hier kunnen betekenen?

Ten eerste kunnen we op basis van de hierboven beschreven patronen, constateren dat de communicatiefunctie bij de rijksoverheid, zich te veel laat meeslepen in de dynamiek tussen politiek en media als gevolg van de verharding in het politieke bedrijf en de veranderende rol van de media. Het belang van de profilering van de eigen minister neemt vanwege deze ontwikkeling toe. Met als gevolg dat dit in de communicatie centraal komt te staan en het uitgangspunt dat overheidscommunicatie uiteindelijk in dienst staat van de burger ondergesneeuwd raakt. Bovendien lijken communicatiedirecties in reactie op de dynamiek tussen politiek en media, zich ook mee te laten voeren in de accumulatie van communicatie. Met behulp van steeds meer communicatie proberen ze de manier waarop het beleid en de bewindspersonen in de media gepresenteerd worden, weer bij te stellen en aan te vullen. Een eerste aangrijpingspunt om bij te dragen aan het versterken van vertrouwen, is dus om niet langer mee te gaan in deze dynamiek en deze patronen te doorbreken.

Een tweede constatering die we kunnen maken, is dat de belangrijkste mogelijkheden om de stijl van politiek bedrijven en de dynamiek tussen politiek en media te veranderen uiteindelijk zitten bij de desbetreffende actoren zelf: politici en in mindere mate journalisten. Het is in de eerste plaats aan politici en politieke instituties (regering, Tweede Kamer en politieke partijen) de vraag hoe ze zich (indien zij meer vertrouwen van de burger in zichzelf wensen) zouden kunnen onttrekken aan polarisatie, uitvergroting van conflicten, hijgerigheid en het frame van 'is er wel voldoende vertrouwen?'. Echter, in hoofdstuk 3 hebben we al opgemerkt dat er juist in het vertrouwen in de politiek en politici nog veel te winnen lijkt en dat hier belangrijke mogelijkheden

liggen voor het versterken van vertrouwen in het openbaar bestuur. Vanuit de overheidscommunicatie is het dus de vraag hoe ver te gaan in het bijstaan van politici en politieke instanties (vooral de regering) in de hierboven geschetste uitdaging. Belangrijk is de vraag of overheidscommunicatie welbewust en expliciet een intermediaire rol tussen politiek en media moet vervullen.

Verder uitbouwen van het vertrouwen in het openbaar bestuur

Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, kan communicatie slechts onder bepaalde voorwaarden een verandering van attitudes bewerkstelligen. De idee dat met het verstrekken van additionele informatie en kennis, attitudes als vanzelf worden aangepast, is naïef gebleken. Het gaat er om aan te sluiten bij bestaande attitudes, sociale normen, en waarden, en betekenisvolle verbanden te leggen. Dit is echter zeer afhankelijk van de doelgroep en de context.

Vertrouwen in het openbaar bestuur is gebaseerd op een aantal attitudes (over wat het openbaar bestuur zou moeten kunnen (competenties) en zou moeten willen (intenties)). Bij het inzetten van communicatie voor het versterken van het vertrouwen in het openbaar bestuur, moeten we dus rekening houden met bovengenoemde voorwaarden en het feit dat doelgroep en context van wezenlijk belang zijn voor de effectiviteit. Dit impliceert dat vertrouwen vooral te beïnvloeden is via gerichte communicatie die aansluit bij de belevingswereld van bepaalde doelgroepen. Daarnaast betekent dit dat wanneer elke basis voor vertrouwen in het openbaar bestuur ontbreekt in de sociale normen, bestaande attitudes en groepsprocessen, het winnen van vertrouwen via communicatie een kansloze opgave is. Bij sommige groepen in de samenleving zal dit het geval zijn. Op basis van paragraaf 3.5, vermoeden we dat deze groepen eerder te vinden zijn onder laagopgeleiden, ouderen en politiek rechtsgeoriënteerden.

Daarnaast is de wisselwerking tussen vertrouwen en de geloofwaardigheid van de boodschap, een ingewikkelde. Of een boodschap aankomt en geloofd wordt, is afhankelijk van de mate van vertrouwen in de 'zender' van de boodschap. En omgekeerd: of vertrouwen ontstaat of wordt versterkt, is ook afhankelijk van het feit of een boodschap serieus wordt genomen en ontvangen wordt. Deze wisselwerking is niet precies in beeld te brengen⁷⁷, maar duidelijk is dat hier zeker niet alleen cognitieve factoren een rol spelen. Geloofwaardigheid is dus niet slechts een kwestie van een eenduidige en consistente boodschap, en vervolgens 'doen wat je belooft'. Geloofwaardigheid blijkt juist ook tot stand te komen in een interactief proces.⁷⁸ Acceptatie van een boodschap kan niet eenzijdig 'opgelegd' worden, maar is afhankelijk van een eerder proces waarbij de 'legitimiteit' van de boodschap en boodschapper ('mag jij dat wel tegen mij zeggen?') worden vastgesteld. Voordat de ontvanger een boodschap opmerkt en wil geloven, moet hij dus eerst het gevoel hebben serieus te worden genomen.

⁷⁷ Deze interactie is wel een onderwerp in het onderzoeksprogramma van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (mei 2009), *Geloofwaardigheid in Politiek en Bestuur: het samenspel tussen maatschappelijke waarden en democratische besluitvorming*, Universiteit van Tilburg, Tilburg.

⁷⁸ Kouzes, J. & Posner, B. (1993), *Credibility: How Leaders Gain And Lose It, Why People Demand It*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.

Als we de patronen bekijken die we hierboven hebben beschreven, blijkt dat deze noties in de praktijk van communicatie vanuit de overheid nog niet volledig ter harte worden genomen. Het dogma van eenheid van kabinetsbeleid is bijvoorbeeld gebaseerd op de veronderstelling dat eenduidigheid en consistentie essentieel zijn voor geloofwaardigheid. Echter, wanneer voor burgers duidelijk is dat er in werkelijkheid geen eenheid is en wel degelijk verschillende gezichtspunten binnen het kabinet bestaan, zal hij het gevoel krijgen enigszins bedonderd te worden. De krampachtigheid waarmee soms wordt vastgehouden aan het spreken met één mond, gaat dus ten koste van de geloofwaardigheid en het vertrouwen.⁷⁹

Ook uit een aantal andere gedragingen en uitingen van de overheid, kan de burger het gevoel krijgen niet voor vol te worden aangezien. Dit hebben we hierboven beschreven in het patroon over wederkerigheid. In paragraaf 3.4 is al aangegeven hoe belangrijk wederkerigheid is in vertrouwensrelaties: wanneer uit de daden en woorden van een ander een duidelijk wantrouwen blijkt, zal ook het vertrouwen in die ander dalen. Maar ook in andere patronen zitten impliciete uitingen waarbij de burger het gevoel kan krijgen niet serieus genomen te worden. De 'communicatie accumulatie' ontstaat bijvoorbeeld onder andere vanuit de veronderstelling dat burgers het niet goed begrepen hebben en het dus nog een keer uitgelegd moet worden. In de aandacht die communicatiedirecties besteden aan de profilering van de minister, schemert door dat de minister uiteindelijk belangrijker gevonden wordt dan de burger.

Uitstralen in woord en daad (met name ook in je impliciete uitingen) dat je de burgers (in principe) vertrouwt en serieus neemt, is dus van groot belang bij het verder versterken of behouden van het vertrouwen in het openbaar bestuur. Bovendien is dit een noodzakelijke voorwaarde om ook in je expliciete communicatie (bijvoorbeeld campagnes, informeren, woordvoering, et cetera.) de boodschap te kunnen laten landen bij de burger en daarmee via communicatie bij te kunnen dragen aan het versterken van vertrouwen.

Uit het bovenstaande blijkt dat een belangrijke bijdrage vanuit de overheidscommunicatie in het versterken van vertrouwen ligt in het NIET langer communiceren (expliciet of impliciet) van een aantal zaken. Met name die zaken waaruit wantrouwen en een gebrek aan respect richting de burger blijken. Echter op een aantal punten, is het mogelijk het vertrouwen te versterken door WEL meer te communiceren. Daarbij zouden we moeten aansluiten bij de elementen die bepalend zijn voor vertrouwen (zie paragraaf 3.2): verwachtingen, (on)zekerheid en de belangen die op het spel staan.

Communicatie kan de verwachtingen ten aanzien van de intenties en competenties van het openbaar bestuur beïnvloeden. Ook kunnen met communicatie onzekerheden worden gereduceerd over het functioneren en presteren, en over de integriteit (*honesty*) en goedwillendheid (*benevolence*) van het openbaar bestuur. Bovendien kan communicatie bijdragen aan het borgen van belangen van burgers. Communicatie kan zodanig worden ingezet dat de overheid steeds op de hoogte is van de belangen en waarden van de burgers en dat burgers kunnen aangeven wanneer hun belangen en waarden in het geding zijn.

⁷⁹ Zie ook Siepel, H. (2010), *Maatschappelijk Verbonden Overheidscommunicatie*.

Onderstaande tabel geeft voor verschillende manieren van ‘actieve’ overheidscommunicatie aan op welke wijze kan worden ingespeeld op deze drie elementen.

Tabel 1: Actieve overheidscommunicatie en elementen van vertrouwen

	Verwachtingen	Onzekerheid	Belangen
Communicatie gericht op attitude verandering	Attitudes beïnvloeden die bepalend zijn voor verwachtingen (bijvoorbeeld: “Overheid is overal verantwoordelijk voor”)	Perceptie en beleving van onzekerheden beïnvloeden wat betreft competentie en intentie van openbaar bestuur (bijvoorbeeld: “Als je niets te verbergen hebt, dan hoeft je je geen zorgen te maken.”)	Perceptie en waardering van belangen beïnvloeden (bijvoorbeeld: “Het begint met taal.”)
Communicatie gericht op kennis	Informatie aanreiken op basis waarvan burgers zich verwachtingen kunnen vormen	Burgers informatie aanreiken om onzekerheid te reduceren	Duidelijk maken op welke wijze de belangen van de burger worden meegenomen.
Informatie deling (beschikbaarheid informatie)		Burgers / media kunnen informatie vinden	
Interactie via met name nieuwe media			Burgers kunnen hun belangen en waarden aangeven

Deze tabel geeft aan dat het speelveld om met communicatie iets te doen aan het versterken van vertrouwen redelijk breed is (mits voldaan is aan de voorwaarden van communicatie specifiek voor bepaalde doelgroepen en geloofwaardigheid van de boodschap). Terwijl in de huidige situatie getracht wordt het vertrouwen in het openbaar bestuur vooral te versterken door middel van meer transparantie. Hierboven hebben we al aangegeven dat veel transparantie (over het besluitvormingsproces) ook averechts kan werken, doordat de verwachtingen wat betreft competenties naar beneden kunnen worden bijgesteld. Daarnaast blijkt dat transparantie (door voorlichting gericht op kennis en het beschikbaar stellen van informatie), zeker niet de enige manier is om met communicatie iets te betekenen voor het vertrouwen in het openbaar bestuur.

Kansrijk lijken met name:

- Meer actief verwachtingenmanagement, via communicatie gericht op attitudes en gericht op kennis. Door in de communicatie te werken aan positieve maar vooral ook realistische verwachtingen, over wat het openbaar bestuur kan (competenties) en voorheeft met de burgers (intenties) kan het vertrouwen vergroot worden. Juist eerlijke en heldere communicatie over wat wel en niet van de overheid verwacht mag worden, kan burgers ook het gevoel geven voor vol te worden aangezien.

- De interactie via nieuwe media. Deze nieuwe media lijken veel meer mogelijkheden te bieden voor het onderhouden van meer interactie met burgers. Vanwege hun inherent interactieve karakter, zijn de voorwaarden voor het daadwerkelijk bereiken van het publiek die van toepassing zijn bij meer traditionele massamedia, minder belangrijk. Burgers en openbaar bestuur kunnen via deze media (in ieder geval in theorie...) een zinvol debat onderhouden over belangen en over waarden. Juist deze reciprociteit en interactie is een belangrijke factor voor geloofwaardigheid en een groter vertrouwen.

4.4 CONCLUSIES

De voornaamste mogelijkheden om met overheidscommunicatie het vertrouwen in het openbaar bestuur in Nederland te versterken, zijn de volgende:

- In de overheidscommunicatie vanuit het departement wordt te veel mee gegaan in de dynamiek tussen politiek / politici en de media, welke een negatieve invloed lijkt te hebben op het vertrouwen in het openbaar bestuur.
- In het vertrouwen in de politiek en politici lijkt nog een belangrijke winst te behalen. Door welbewust en expliciet een intermediaire rol te gaan spelen tussen politiek en media kan vanuit overheidscommunicatie op dit punt wellicht succes worden geboekt.
- De overheid straalt nu impliciet en expliciet wantrouwen en een gebrek aan respect voor de burger uit, door bijvoorbeeld dogmatisch vast te houden aan eenheid in kabinetsbeleid, de burger te overladen met overheidscommunicatie en soms betuttelend te zijn in voorlichting.
- Transparantie is niet zondermeer goed voor het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur. De mate van transparantie en de fase van het beleidsproces waarin je transparant bent, zijn van invloed op het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur.
- Communicatie kan, mits gericht op een specifieke doelgroep en context en mits de boodschap geloofwaardig gecommuniceerd kan worden, op verschillende manieren het vertrouwen beïnvloeden.
- Door communicatie gericht op attitudes en op kennis, kan aan actief verwachtingenmanagement gedaan worden. Positieve en realistische verwachtingen ten aanzien van het openbaar bestuur zullen bijdragen aan het vertrouwen.
- Het via nieuwe media zoeken van interactie met burgers zou effectief kunnen zijn in het vergroten van het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur.



5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 INLEIDING

In dit onderzoek is een antwoord gezocht op de vraag van de VoRa op welke wijze overheidscommunicatie kan bijdragen aan het vertrouwen in het openbaar bestuur, en wat dit betekent voor het communicatiebeleid en de positionering van de communicatiefunctie bij het Rijk. In hoofdstuk 4 is op basis van een analyse van een aantal gesignaleerde patronen, de relatie gelegd tussen communicatie en vertrouwen. In dit hoofdstuk worden de eindconclusies van het onderzoek gepresenteerd en gaan we in op de laatste deelvraag:

- Wat betekent dit alles voor het communicatiebeleid en de positionering van de communicatiefunctie?

5.2 CONCLUSIES

Is er sprake van een vertrouwenscrisis?

- Voor de veronderstelling dat het met het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur slecht is gesteld, is geen sterk empirisch bewijs. Van een vertrouwenscrisis is feitelijk gezien dan ook geen sprake.
- De belangrijkste factoren die bepalend zijn voor het vertrouwen in het openbaar bestuur in een land staan in Nederland niet onder druk.
- Na een dip in het vertrouwen in 2002 en 2004, en na een herstel in 2007 en 2008, is het vertrouwen in 2009 weer gedaald. Het basisvertrouwen blijft echter onverminderd hoog vergeleken met andere Europese landen.
- Van de binnen de overheid te onderscheiden instituties is het vertrouwen in de politiek en individuele politici het laagst. Daarmee is het de 'zwakste schakel'. Op dit onderdeel is dus ook waarschijnlijk de meeste winst te behalen.

Is er een relatie tussen communicatie en vertrouwen en zo ja, hoe ziet die er dan uit?

- De ontwikkeling van vertrouwen in het openbaar bestuur van het afgelopen decennium lijkt voor een groot gedeelte verklaard te kunnen worden door factoren die in veel gevallen buiten de overheid, en in elk geval buiten de invloedssfeer van de communicatiefunctie liggen.
- 'Vertrouwen in het openbaar bestuur' zou bovendien als een frame zelf wel eens een rol kunnen spelen in deze ontwikkeling: de vertrouwensvraag oproepen, zorgt al voor enige mate van wantrouwen.
- Maar ook de verharding in de stijl van politiek bedrijven lijkt van invloed. Deze wordt in de hand gewerkt door de interactie tussen politiek en media, waardoor bijvoorbeeld het 'makkelijk scoren' en 'het persoonlijk drama' de boventoon voeren. We zien dat de overheidscommunicatie vanuit het departement te veel meegaan in de dynamiek tussen politiek / politici en de media. Dit lijkt een negatieve invloed te hebben op het vertrouwen in het openbaar bestuur.

- De overheid straalt nu impliciet en expliciet wantrouwen en een gebrek aan respect voor de burger uit, door bijvoorbeeld dogmatisch vast te houden aan eenheid in kabinetsbeleid, de burger te overladen met overheidscommunicatie en soms betuttelend te zijn in voorlichting.
- Daar waar vertrouwen van de burger in de overheid positief beïnvloedbaar is, kent communicatie als middel haar beperkingen. Communicatie kan, mits wordt voldaan aan een aantal belangrijke voorwaarden, invloed uitoefenen op de kennis, de attitude en in mindere mate op het gedrag van burgers.
- Dit betekent dat er een wel sprake is van een relatie tussen communicatie en vertrouwen. De mogelijkheden om met behulp van actieve overheidscommunicatie vertrouwen te vergroten zijn beperkt, en bovendien is van een effectieve beïnvloeding pas sprake is indien wordt voldaan aan een aantal belangrijke voorwaarden.

Wat betekent dit voor het communicatiebeleid van de rijksoverheid?

5.3 KEUZES IN COMMUNICATIEBELEID

Op basis van de voorgaande conclusies kunnen we een aantal opties onderscheiden. Wanneer we uitgaan van de huidige opdracht van de communicatiedirecties en de VoRa kun je er ofwel voor kiezen om niets te doen, ofwel om met communicatie in te zetten op versterking van het vertrouwen in het openbaar bestuur.

- Niets doen. Gezien de eerder getrokken conclusies moet als eerste de vraag worden gesteld of 'de VoRa wel iets moet doen'. Kan de VoRa het onderwerp niet beter 'negeren' en - mocht het ter sprake komen - met dit rapport zwaaien om aan te geven dat er geen issue is. Aangeven dat het besteden van aandacht aan het onderwerp betekent dat je in het frame van de vertrouwenscrisis stapt, en daarmee automatisch zal bijdragen aan het voortbestaan van het issue.
- Inzetten op versterking van het vertrouwen. Binnen de huidige opdracht van de VoRa kan ervoor gekozen worden een aantal zogenoemde 'no regret opties' uit te voeren.

Naar ons idee zijn er interessante interventiemogelijkheden die – mits adequaat uitgevoerd – kunnen bijdragen aan vergroting of behoud van het vertrouwen van de burgers in het openbaar bestuur. Wij bevelen dan ook aan te kiezen voor de tweede mogelijkheid. Onze aanbevelingen op dit punt zijn verder uitgewerkt in paragraaf 5.4.

De VoRa kan er echter ook voor kiezen om binnen de communicatiefunctie in te zetten op het vergroten van het vertrouwen in politiek en politicus; de onderdelen van het openbaar bestuur waarvan onderkend is dat het vertrouwen laag is.

- Inzetten op politiek en politicus. Geconstateerd is dat - als er al een probleem is met vertrouwen - dit met name gezocht kan worden in het vertrouwen van de burger in de politiek en de politicus.

Dit komt in paragraaf 5.5 verder aan de orde.

5.4 AANBEVELINGEN VOOR COMMUNICATIEBELEID

- Aangeven aan bewindslieden en de regering dat het besteden van aandacht aan het onderwerp betekent dat je in het frame van de vertrouwenscrisis stapt en daarmee automatisch zal bijdragen aan het voortbestaan van het issue.
- In de overheidscommunicatie vanuit het departement moet niet (langer) meegegaan worden in de dynamiek tussen politiek / politici en de media. In de communicatie vanuit het departement dient de burger steeds daadwerkelijk centraal te staan.
- Er aan werken dat de overheid niet impliciet of expliciet wantrouwen en een gebrek aan respect voor de burger uitstraalt. Dit kan door in campagnes niet onbedoeld te betuttelend en onnozel over te komen. En door geen communicatie te blijven accumuleren ('ik zal het nog één keer uitleggen...'). Maar ook door bijvoorbeeld het kabinet te adviseren niet dogmatisch vast te houden aan het adagium van eenheid in kabinetsbeleid.
- Bij het inzetten van communicatie om het vertrouwen te vergroten moet je oog hebben voor de specifieke doelgroep en context. De overheid moet zich in haar handelen en communicatie meer richten op de grote groep burgers die positief staat tegenover initiatieven van de overheid en die als hefboom kan dienen naar andere burgers toe.
- Selectief zijn in transparantie met name over het besluitvormingsproces, omdat dit een negatief effect kan hebben op de verwachtingen voor wat betreft de competentie van het openbaar bestuur.
- Actief verwachtingenmanagement naar de burgers voeren. Burgers moeten beter worden voorgelicht over wat men wel en niet van de overheid kan verwachten. Het beeld van een risicoloze, maakbare samenleving is een utopie.
- Veel meer interactie zoeken met burgers via nieuwe media.
- Het beter inbedden van communicatie in het hart van het beleidsproces waardoor het beleid tot stand komt in interactie met de burger en beter aansluit bij de beleidswereld van de burger. Meer aansluiting bij de beleving en behoeftes van de burger; de burger vroegtijdig te betrekken en te informeren, creëert naar verwachting meer draagvlak en meer vertrouwen. Dit kan door het besef van beleidsmedewerkers ten aanzien van nut en de noodzaak van communicatie in het hart van het beleidsproces te vergroten en anderzijds door het aannemen van een meer pro-actieve houding van de communicatiedirecties.

Wat betekent dit voor de positionering van de communicatiefunctie?

5.5 AANBEVELINGEN VOOR DE POSITIONERING VAN DE COMMUNICATIEFUNCTIE

Communicatiedirecties kunnen ervoor kiezen om overheidscommunicatie welbewust en expliciet in te zetten op het vergroten van het vertrouwen van de burger in de politiek en individuele politici (lees: de politieke 'pet' van de bewindspersonen).

Gegeven de huidige interactie tussen politici onderling, en politici en media, is er de inzet bij politici om zich partijpolitiek en persoonlijk te profileren. Op dit moment zien we al een spanning in de communicatiefunctie tussen enerzijds de loyaliteit naar de burger en anderzijds de loyaliteit om de bewindspersoon in zijn politieke context te profileren. Bovendien hebben we geconstateerd dat de belangrijkste mogelijkheid om vertrouwen in het openbaar bestuur te vergroten ligt in het versterken van het vertrouwen in de politiek en individuele politici.

Wij adviseren om deze redenen de communicatiefunctie in te zetten op vergroten van het vertrouwen in politiek en de individuele politici. Dit kan door de communicatiefunctie bij de rijksoverheid zo in te richten dat zich naast een beleidsinhoudelijk georiënteerde ook een politiek georiënteerde functie ontwikkelt en geaccommodeerd wordt binnen de overheidsorganisatie.

Dit kan op twee manieren vorm krijgen:

- a. Het combineren van beide functies in de huidige organisatiestructuur. Het zal dan onderdeel van de professionaliteit van de communicatiemedewerkers moeten zijn om met de spanning tussen beide functies om te gaan, of
- b. Door politieke benoeming van politiekgeoriënteerde communicatieadviseurs en woordvoerders.

De optie onder a lijkt ons minder efficiënt. Profilering van de bewindspersoon in zijn politieke context, vereist een nauwe aansluiting bij zijn politiek gedachtegoed (zoals we nu ook bij de politiek-assistent zien) en een vertrouwensrelatie tussen bewindspersoon en woordvoerder. Tevens zou de politieke woordvoerder van instrumenten gebruik kunnen maken (zoals lekken en selectief informatie verschaffen), die niet passen bij een ambtelijke positie.

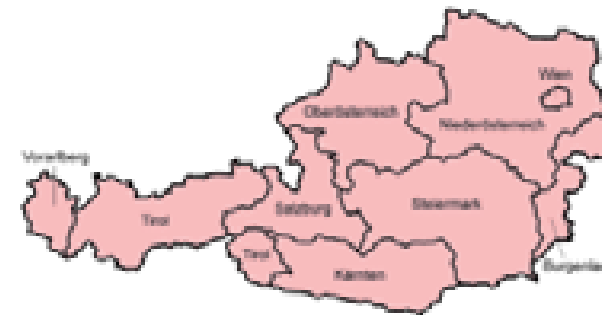
Dit maakt dat wij kiezen voor optie b. We onderkennen daarbij dat hierdoor de oriëntatie van de communicatiefunctie deels verschuift van de oriëntatie op de burger naar de oriëntatie op de bewindspersoon. Gelet op het feit dat het hier maar om één politiek benoemde functionaris gaat, waarnaast tevens een professionele ambtelijke communicatiedirectie staat, achten wij de kans klein dat de politieke oriëntatie zal gaan overheersen. Perverse effecten van een volledig in dienst van de politiek staande communicatie, zoals we uit het Verenigd Koninkrijk kennen, achten we om die reden klein. Onze werkbezoeken aan Zweden en Oostenrijk, landen die in veel opzichten op Nederland lijken, hebben ons geleerd dat de opsplitsing van de communicatiefunctie in de praktijk goed kan werken.

Bijlage 1: Oostenrijk

Datum	19 en 20 april 2010	
Plaats	Wenen, Oostenrijk	
Interviewers	Emil Evenhuis Marianne Niessink	
Geïnterviewden	Mag. Christine Stockhammer	Leiterin der Stabstelle Internationales und Kommunikation, Volksanwaltschaft
	Leo Szemeliker	Presseprecher Bundeskanzler, Bundeskanzleramt
	Dr. Samo Kobenter	Sektionsleiter Bundespressdienst, Bundeskanzleramt
	Claus Hörr	Hoofd Abt. VII/2, Bundeskanzleramt Bundespressdienst
	Daniel M. Kapp	Presseprecher Finanzminister, Bundeskanzleramt
	Dr. Daniela Kraus	Geschäftsführende Gesellschafterin Medienhaus
	Prof. Mag. DDr. Matthias Karmasin	Gesellschafter Medienhaus

Algemene informatie

Figuur 13: De deelstaten van Oostenrijk



Oostenrijk is een federale republiek met negen deelstaten.⁸⁰ De regeringsvorm is een parlementaire democratie. Oostenrijk heeft een gemengde presidentieel-parlementaire regeringsvorm. Het hoofd van de staat is de bondspresident, de bondskanselier is het regeringshoofd. De bondspresident en de wetgevende organen worden door het

volk gekozen. De bondskanselier wordt door de bondspresident benoemd. Hij is hierbij vrij in zijn keuze, maar moet in de praktijk rekening houden met de meerderheid van de Nationalrat, het Oostenrijkse parlement. De huidige bondspresident sinds 2004 (termijn van 6 jaar) is Heinz Fischer. De huidige bondskanselier is Werner Faymann sinds 2 december 2008.

⁸⁰ Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

De wetgevende organen zijn de Nationalrat (vergelijkbaar met de Tweede Kamer) en de Bundesrat (vergelijkbaar met de Eerste Kamer). De taak van de Bundesrat is tevens de belangenbehartiging van de deelstaten. Het wetgevende orgaan van een bondsland is de zogenoemde Landtage.

De 183 afgevaardigden van de Nationalrat worden eens in de 4 jaar door het volk gekozen en de leden van de Landtage door de inwoners van de betreffende deelstaat. De leden van de Bundesrat worden door de Landtage van ieder bondsland afgevaardigd. De hoogste organen van de uitvoerende macht zijn behalve de bondspresident, de leden van de Bondsregering onder voorzitterschap van de bondskanselier. De Raad van Ministers wordt door de bondspresident op advies van de kanselier gekozen.

Het aantal federale ministers - en bijgevolg van de diensten- is variabel. Momenteel zijn dit er twaalf. Staatssecretarissen kunnen worden benoemd voor politieke steun en voor vertegenwoordiging in het parlement of op Europees niveau.

De organisatie van de communicatiefunctie

De bondskanselier is verantwoordelijk voor de coördinatie van het algemeen regeeringsbeleid, de publieke voorlichtingsactiviteiten van de federale regering en voor de federale grondwet. De federale communicatiefunctie is vooral neergelegd bij twee afdelingen/divisies van de federale bondskanselierij (Bundeskanzleramt).

De Afdeling/divisie Algemene Zaken is onder andere verantwoordelijk voor de coördinatie van de activiteiten van de verschillende afdelingen/divisies van de Bondskanselierij en in samenwerking met de Bundespressdienst (Federale Persdienst) voor het verzorgen van (onder andere): de coördinatie van de verstrekking van informatie aan het publiek over het werk van de bondskanselierij en de federale regering; de publicatie en verzending van informatiemateriaal; het beheer van het internetportaal van de bondskanselierij en de accreditatie van internationale journalisten.

De Bundespressdienst is onder andere verantwoordelijk voor: Het verstrekken van informatie aan het grote publiek over het werk van de bondskanselier en de staatssecretarissen, waaronder voorlichting aan de burger (de publicatie en verzending van voorlichtingsmateriaal door de afdeling Bürgerservice vergelijkbaar met Postbus 51 in Nederland). Naast de bovengenoemde samenwerking met de divisie Algemene Zaken heeft de Bundespressdienst tevens tot taken: het verzorgen van persconferenties; het schrijven van persberichten (altijd vooraf goedgekeurd door de woordvoerders, de coördinatie van de federale ministeries in gemeenschappelijke pers- en voorlichting zaken en de Europa helpdesk.

In Oostenrijk is duidelijk een scheiding aangebracht tussen de politieke communicatie ten behoeve van de minister en de meer inhoudelijke communicatie vanuit de ministeries. De ministers hebben elk de beschikking over een eigen kabinet met gemiddeld tussen de 5 – 10 medewerkers en 1 – 2 woordvoerders. Dit kabinet is er enkel voor de politieke ondersteuning van de minister; afzonderlijk daarvan hebben de ministeries aparte communicatieafdelingen die de inhoudelijke communicatie (beleidscommunicatie) voor de ministeries verzorgen.

De woordvoerders van de bondskanselier en de afzonderlijke ministers zijn politiek benoemd en hun aanstelling is afhankelijk van de zittingstermijn van de betreffende ministers. Er is geen woordvoerder voor de ministerraad als geheel, alle ministers hebben hun eigen kabinet en woordvoerders. In het kabinet van de door ons bezochte federale bondskanselierij zijn twee politiek benoemde woordvoerders aangesteld die beiden de bondskanselier adviseren over politieke zaken.

Er is geen cijfermateriaal (budgetten, fte's, uitgaven etc.) over specifiek het onderdeel communicatie door de rijksoverheid beschikbaar.

Vertrouwen in de overheid

Tot het jaar 2000 was het politieke klimaat in Oostenrijk redelijk stabiel. Daarna kwam er een conservatief rechtse regering en was er meer sprake van polarisatie. De verkiezingen van 1999 betekenden een nederlaag voor de SPÖ/ÖVP-coalitie en leidden tot een grote overwinning voor de Vrijheidspartij van Oostenrijk (Freiheitliche Partei Österreichs, afgekort FPÖ). Deze partij wordt over het algemeen beschouwd als een populistische, Duits-nationalistische en liberaal-conservatieve partij. Op 4 februari 2000 trad de FPÖ toe tot een coalitie met de christendemocratische ÖVP, ondanks de wereldwijde protesten tegen een dergelijke coalitie. Sindsdien is er sprake van meer politieke onrust en interne strijd tussen de politieke partijen in Oostenrijk.

Uit de interviews komt het algemene beeld naar voren dat vertrouwen momenteel vooral gerelateerd is aan de financiële crisis en de maatregelen die zullen volgen om de economie weer op peil te brengen. Het onderwerp 'vertrouwen in de overheid' in meer algemene zin lijkt niet echt een issue te zijn; er geen sprake van een vertrouwenscrisis, althans dit wordt door de geïnterviewden niet als zodanig ervaren.

Hoewel Oostenrijk volgens de geïnterviewden beschouwd kan worden als een 'gemiddeld land' als het gaat om vertrouwen in de overheid, geeft een aantal geïnterviewden aan dat de politieke onrust van de afgelopen jaren wel in negatieve zin van invloed is (geweest) op het vertrouwen van de burgers in de overheid; mensen hebben behoefte aan harmonie. Het vertrouwen van de burgers in de minister van Justitie (Mag. Claudia Bandion-Ortner) is met name ook groot omdat zij bewust afstand houdt van conflicten, aldus een van de geïnterviewden. Anderzijds wordt aangegeven dat, wanneer er teveel harmonie is men de overheid ook niet zal vertrouwen; er moet een middenweg worden gevonden; vertrouwenwekkend, maar vooral werken aan de inhoud en niet om de volgende verkiezingen te winnen, aldus een van de geïnterviewden. Steeds meer wordt in de Oostenrijkse politiek gefocust op de persoon (hij/zij is slecht, niet competent heeft geen charisma) in plaats van op de inhoud.

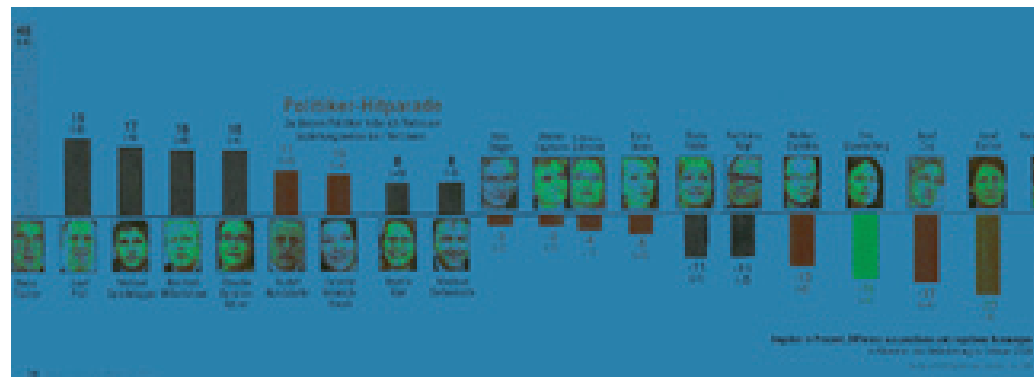
In Oostenrijk is sprake van een scheiding tussen de meer politiekgetinte woordvoering rondom de bewindspersonen en de meer feitelijk georiënteerde voorlichting en communicatie rondom beleid van de afzonderlijke ministeries. Tijdens campagnetijd worden alle communicatiemiddelen (bijvoorbeeld ook voorlichtingfilmmpjes) tijdelijk stopgezet. Dit omdat men wil voorkomen dat een bepaalde bewindspersoon met tevens een bepaalde politieke achtergrond meer aandacht op zichzelf kan vestigen, dan anderen.

Er zijn recent (na lang aandringen van de ombudsman) richtlijnen opgesteld waaraan overheidscommunicatie moet voldoen. Deze zijn echter niet bindend.

Hoewel al eerder bleek dat veel mensen dit vaak als hetzelfde beschouwen, moet er onderscheid worden gemaakt tussen vertrouwen in de overheid en de politiek. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat er een algemeen gebrek is aan vertrouwen in de politiek; de onderwerpen zijn complex en het politieke debat is saai. Een van de geïnterviewden gaf aan dat politici in Oostenrijk wel weten dat ze over het algemeen niet worden vertrouwd, maar dat het ze niet echt interesseert. Er is ook geen traditie van politici die worden ‘weggestuurd’ door bijvoorbeeld een motie van wantrouwen.

Uit de laatste APA/OGM vertrouwensindex van april 2010 blijkt dat het vertrouwen in het merendeel van de Oostenrijkse ministers is afgenomen.⁸¹ Momenteel is er regering met een sociaal-democratische bundeskanzler en een conservatieve Vizekanzler. Uit recente peilingen in het Oostenrijkse magazine Profil (Politiker Hitparade) blijkt dat het vertrouwen in de vizekanzler groter is dan het vertrouwen in de bondskanzler. Dit draagt bij aan spanningen in de coalitie. Het vertrouwen in de bondspresident is daarentegen onverminderd hoog gebleven.

Figuur 14: Politiker Hitparade



Uit de Eurobarometer over vertrouwen in de nationale overheid blijkt er tussen de landen in Europa zeer grote verschillen te bestaan. Gemiddeld genomen bedraagt het vertrouwen van de ondervraagden in Europa in respectievelijk de nationale overheid, het nationale parlement en de nationale politieke partijen 32%, 32% en 19%.

Oostenrijk scoort ten opzichte van veel andere Europese landen en ten opzichte van het gemiddelde behoorlijk hoog. 58% van de ondervraagden geeft aan vertrouwen te hebben in de Oostenrijkse overheid. Daarbij zegt 58% van de ondervraagden het nationale parlement te vertrouwen. Het vertrouwen in de politieke partijen is daarentegen een stuk lager. 40% van de ondervraagden geeft aan vertrouwen te hebben in de Oostenrijkse politiek.⁸² Dit komt overeen met de bevindingen uit de interviews.

⁸¹ Zie www.profil.at, Der Politiker Hitparade, Profil nr. 16 – 41e jaargang, 19 april 2010, pp. 14-15 en www.ogm.at.

⁸² TNS Opinion & Social, Standard EUROBAROMETER 71 - Public opinion in the European Union, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm, Brussel, September 2009, pp. 72 – 77.

Vertrouwen in overheidscommunicatie

Als je vertrouwenwekkend wil zijn, moet informatie begrijpelijk en verifieerbaar zijn, geloofwaardig en waar, aldus de geïnterviewden. Ook wordt gesteld dat je over vertrouwen niet moet *praten*, maar je moet er aan *werken*. Het sleutelwoord voor vertrouwen is geloofwaardigheid.

De legitimatie voor de overheid moet worden gevonden in de bijdrage die wordt geleverd aan de publieke zaak. Je kunt de overheid wel in de markt zetten (branden) met behulp van een marketing benadering (mensen overtuigen dat het goed is), vertrouwen willen ‘produceren’. De vraag is echter in hoeverre hiermee wordt bijgedragen aan de publieke zaak. Politiek is geen baan, het is een professie.

De koers zou radicaal anders moeten volgens een aantal geïnterviewden. De betekenis van de politiek moet worden gherdefinieerd. De ideologie en ethiek moeten weer belangrijk worden. De politiek en de rol van politici in de informatiemaatschappij moet worden gherdefinieerd. Dit raakt ook de communicatiefunctie; welke waarden wil je communiceren. Communicatie is slechts een middel, net als social media maar een middel is, je moet een boodschap hebben. Wanneer social media alleen gebruikt wordt voor strategische doeleinden (kijk eens wat hip wij zijn) dat zullen mensen daar doorheen prikken. Alleen door nieuwe media te gebruiken word je niet meer vertrouwd. Mensen weten het onderscheid te maken tussen wat echt/oprecht is en wat niet (wanneer bijvoorbeeld over de wijze van een handdruk is nagedacht ‘it’s all staged’).

Transparantie

Op de vraag of meer transparantie bijdraagt aan meer vertrouwen in de overheid liepen de meningen uiteen.

Enerzijds wordt aangegeven dat transparantie erg belangrijk is voor een geloofwaardige communicatie. Waar vaak over wordt geklaagd is dat procedures niet transparant zijn. Good governance vereist dat procedures transparant zijn, dat komt ten goede aan het vertrouwen van de burger in de overheid.

Anderzijds leidt meer transparantie volgens de geïnterviewden echter niet altijd tot meer vertrouwen. Op het gebied van EU-subsidies voor de landbouw is bijvoorbeeld een database opgesteld waar met naam en toenaam te zien is hoeveel welke boer aan EU-subsidies ontvangt. Dit is voor iedereen toegankelijk en transparant, maar leidt niet tot meer vertrouwen. Volgens een geïnterviewde is transparantie alleen goed als het mensen geruststelt. Dit is echter zelden het resultaat. Transparantie is een goed ‘catch-phrase’ het doet het goed tijdens het politieke debat en het wordt gebruikt wanneer het goed uitkomt; het is middel.

Ook werd aangegeven dat wanneer politici claimen transparant te zijn, zij ook het risico lopen in te boeten op het punt van politieke verantwoordelijkheid (het lijkt er op alsof zij zich verschuilen achter transparantie). Mensen willen niet tot in detail weten wat er gebeurt. Men wil gewoon dat de minister zijn werk doet, beslissingen neemt en zich niet verschuilt achter zogenaamde ‘openheid’. Te veel openheid en transparantie over beleidsplannen en problemen kan beschouwd worden als een zwakte, aldus een van de geïnterviewden.

Bijlage 2: Zweden

Datum	28 en 29 april 2010	
Plaats	Stockholm, Zweden	
Interviewers	Maarten Broekhoven Viktor Heitkamp	
Geïnterviewden	Niclas Thorselius	Pressektarare för Äldere- och folkhälsominister Socialdepartement
	Catharina Byström	Försäkringskassan Informationsstaben
	Norma Eriksson	Tf. Sektionchef Sektionen för extern Kommunikation Information Rosenbad

Algemene informatie

Zweden heeft een oppervlakte van 450,000 km² en 9.059.651 inwoners (2009). Het land wordt voor ongeveer 82% bevolkt door de Zweden. Zweden heeft 21 provincies (län).⁸³

Figuur 15: Provincies in Zweden



Zweden heeft een constitutionele, parlementaire monarchie. De koning heeft geen politieke macht en neemt vrijwel niet deel aan de politiek.⁸⁴ Het parlement (de Riksdag) heeft één kamer met 349 leden die direct worden gekozen volgens een proportioneel kiesstelsel voor een periode van vier jaar.⁸⁵

De premier, in Zweden staatsminister genoemd, wordt gekozen door het parlement. Hij benoemt de ministers, die in Zweden staatsraden heten. Sinds 5 oktober 2006 is Fredrik Reinfeldt regeringsleider. De regering wordt sinds 5 oktober 2006 gevormd door de vier partijen van de centrum-rechtse Alliantie voor Zweden: Moderaterna (de gematigden), Centerpartiet (de centrumpartij), Folkpartiet (de volkspartij) en Kristdemokraterna (de christendemocraten).

⁸³ Blekinge, Dalarna, Gävleborg, Gotland, Halland, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Norrbotten, Örebro, Östergötland, Skåne, Södermanland, Stockholm, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Väster-norrland, Västmanland en Västra Götaland.

⁸⁴ Sinds 1973 staat koning Carl XVI Gustaf aan het hoofd. Hij vertegenwoordigt de natie en is volgens de grondwet het staatshoofd. In deze functie voert hij slechts ceremoniële taken uit als de officiële vertegenwoordiger van Zweden.

⁸⁵ www.evd.nl

De constitutie bestaat uit vier grondwettelijke documenten:

1. De eigenlijke grondwet, Regeringsformen, van kracht sinds 1975, waarin zijn vastgelegd de rechten en vrijheden van staatsburgers en de organisatie van de staat;
2. de wet op de troonopvolging, Successionsordningen uit 1810, laatstelijk gewijzigd in 1979 om vrouwelijke opvolging mogelijk te maken;
3. de wet op de persvrijheid, Tryckfrihetsförordningen uit 1766, die naast de vrijheid van drukpers ook de vrije toegang tot overheidsdocumenten regelt;
4. de grondwet op de vrijheid van meningsuiting, Yttrandefrihetsgrundlag. Deze grondwet uit 1992 vormt een aanvulling op de wet op de persvrijheid.

De huidige regering van premier Fredrik Reinfeldt bestaat uit 22 ministers verdeeld over twaalf ministeries. Het bestaat uit het bureau van de minister-president, de 12 ministeries en het bureau voor Administratieve Zaken. De ministers vormen een collegiaal bestuur. De minister-president heeft een dominante rol, waardoor individuele ministeriële verantwoordelijkheid een minder grote rol speelt, ook in de verantwoording richting het parlement.

Het bureau van de minister president coördineert en regisseert de werkzaamheden van de rijksoverheid en het EU-beleid. De afzonderlijke ministeries maken beleid op hun beleidsterrein en bereiden wetgeving voor. Bestuurlijke Zaken is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het gemeenschappelijk beheer van alle ministeries op het gebied van onder andere begroting, ITC, archieven en informatie and communicatie.

Er zijn ruim 4700 mensen werkzaam bij de rijksoverheid, waarvan ongeveer 200 politieke benoemingen. De niet-politiek benoemde medewerkers hebben dezelfde status en rechtspositie als werknemers in het bedrijfsleven.

Zweden kent een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering. De beleidsdepartementen zijn klein in personele omvang. Ongeveer 250 agentschappen vallen onder de verantwoordelijkheid van de ministeries, hebben een grote zelfstandigheid en verschijnen ook zelfstandig bij vaste Kamercommissies.⁸⁶ Ten opzichte van deze overheidsdiensten is sprake van sturing op budgetten en algemene taken/opdrachten. De politici mogen zich niet met individuele casus bemoeien. Ook grote overheids campagnes (belasting betalen/alcohol in het verkeer etc) komen voort uit het beleid van die overheidsdiensten en kennen geen goedkeuring van de politiek. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering reikt dan ook minder ver dan in Nederland. In Zweden wordt de directeur van de uitvoeringsdienst “zorgstelsel” ontslagen na een foutieve aanbesteding die veel te hoog uitvalt, in Nederland zou dit ook consequenties voor de bewindspersoon kunnen hebben.

De organisatie van de communicatiefunctie

Vanaf de jaren zestig namen Zweedse ministeries voorlichters in dienst. Pas in de jaren tachtig kwamen deze dichterbij de minister te staan, maar functioneerden zij niet als woordvoerders.

⁸⁶ Uit: Verslag werkbezoek vernieuwing rijksdienst 10 februari 2010.

De minister-president en elke minister hebben hun eigen staf met politieke adviseurs en persmedewerkers die in verbinding staan met de media, verantwoordelijk zijn voor persberichten, speeches en artikelen. De stafmedewerkers zijn voornamelijk politiek benoemd.⁸⁷

De 12 kerndepartementen hebben ieder een communicatie-eenheid, waarvan de minister de omvang/budget bepaalt. De positionering, omvang en “zwaarte” van deze communicatie-eenheden is heel divers; zij variëren in grootte – van 2 a 3 tot 29 medewerkers.⁸⁸ De communicatiedienst Information Rosenbad wil hier graag meer uniformiteit en afstemming in aanbrenge, maar hier is momenteel geen (politiek) draagvlak voor. De werkzaamheden van de politiek benoemde medewerkers van de bewindspersonen en de communicatieafdelingen van de ministeries zijn relatief gescheiden. De eerste groep is vooral gericht op profilering en reputatie van de bewindspersoon. De tweede groep is met name gericht op verstrekken van feitelijke informatie, maar betrekken wel de persvoorlichter als het gaat over thema’s die politiek beladen zijn.

Er is een wekelijks overleg tussen de 12 (politiek) benoemde persvoorlichters. Spreeklijnen en mediamomenten worden met elkaar uitgewisseld en gespiegeld aan het kabinetsbeleid, maar er blijft altijd een spanning bestaan, zoals dit bij een coalitieregering gebruikelijk is. In het huidige coalitiekabinet is sprake van forse concurrentie tussen bewindspersonen. Zo verschijnen er na de wekelijkse ministerraadvergadering soms wel 40 afzonderlijke persberichten.

Deze concurrentie maakt het bijvoorbeeld ook onmogelijk, om uit de jaarlijkse regeringsverklaring een paar thema’s centraal te stellen, want al de 3 coalitiepartijen moeten zich op hun eigen thema’s kunnen profileren.

Communicatie-uitgaven en -budgetten

De meeste recente voorhanden zijnde cijfers over de organisatie van de communicatiefunctie in Zweden zijn te vinden in de *Communicatie Index 2007*.⁸⁹

Hieruit blijkt dat de Zweedse centrale overheid in 2007 in totaal voor SEK 9.5 miljard heeft uitgegeven aan communicatie en public relations. In 2005 was dat nog ruim 8,8 miljard SEK. De gemeenten en provincies gaven in 2007 respectievelijk 1,7 en 0,2 miljard SEK uit aan communicatie en public relations activiteiten.⁹⁰

⁸⁷ De politiek adviseur voor de media is geen woordvoerder. Wanneer de minister niet beschikbaar is, zal deze functionaris melden wat de minister tegen hem heeft gezegd heeft. Dit kan vervolgens letterlijk door de media worden overgenomen onder verwijzing naar deze functionaris.

⁸⁸ Press, Information and Communication Department van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁸⁹ Precis, Sveriges Informations Förening, *Communication Index 2007 in Sweden - Sector growth and development during the previous year*, Stockholm, 19 February 2008. In deze index zijn cijfers opgenomen van de meeste beursgenoteerde en niet-beursgenoteerde bedrijven, gemeenten, provincies, organisaties inclusief de Zweedse Kerk en overheidsinstellingen.

⁹⁰ Ter vergelijking: de communicatie-uitgaven voor de rijksoverheid in Nederland bedroegen in 2005 in totaal 181,2 miljoen euro (Bron: Eindrapportage van de werkgroep IBO Overheidscommunicatie, *Over communicatie gesproken*, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005 – 2006, nr. 5).

Tabel 2: Uitgaven overheidscommunicatie 2007 en 2005

Total investment by organisational category	Number of organisations	2007	2005
Municipalities	290	1,761,136,725	1,206,215,174
County councils	20	206,294,000	297,707,619
Government authorities	499	9,540,174,550	8,825,384,964

Geconcludeerd kan worden dat de overheidsuitgaven op het gebied van communicatie, met uitzondering van de provincies, ten opzichte van 2005 fors zijn toegenomen. Als verklaring hiervoor wordt gesteld dat de overheden van vandaag een duidelijke opdracht hebben om te communiceren met de burgers en te werken aan hun ‘merk’. Er is veel geld geïnvesteerd in het internet, de “24 uur autoriteit” en een grotere toegankelijkheid voor de burgers.

Uit onderzoek naar de beschikbare budgetten blijkt dat zowel de gemeentelijke als de provinciale communicatiebudgetten van 2005 tot 2007 zijn afgenomen en dat het communicatiebudget voor de rijksoverheidsinstellingen is toegenomen. Een vergelijking van beide tabellen laat zien dat er meer wordt uitgegeven dan is begroot.

Tabel 3: Communicatiebudget per ministerie 2007 en 2005

Communication department budget by organisational category	Number of organisations	2007	2005
Municipalities	290	1,624,422,439	1,000,121,840
County councils	20	193,894,000	297,707,619
Government authorities	499	9,248,729,623	8,595,000,000

Information Rosenbad

Naar aanleiding van een politieke discussie over de mogelijke politieke gebondenheid van voorlichters richtte de Zweedse regering in 1994 het niet politiek gebonden informatiecentrum Rosenbad op. Information Rosenbad is de gemeenschappelijke informatie en communicatieafdeling van de rijksoverheid in Zweden. Een met de Postbus 51 Informatiedienst vergelijkbare instelling en vernoemd naar een voormalig bankgebouw op de plek van het huidige regeringscentrum in Stockholm. De persattachés bij de ministeries concentreren zich sindsdien op de relaties met de media. Deze dienst opereert relatief zelfstandig zonder politieke aansturing. Ook het budget van deze dienst wordt door ambtenaren bepaald.

Information Rosenbad is verantwoordelijk voor de coördinatie en de ontwikkeling van de websites van de regering Offices (www.regeringen.se, www.sweden.gov.se), intranet, informatie- en communicatiestrategieën voor de overheid als geheel, evenals het Rosenbad perscentrum. Er is geen coördinatie op de inhoud. De afdeling heeft ook een adviserende rol naar de minister-president en de diensten van het Bureau voor administratieve zaken inzake informatie en communicatie. De missie van Informatie Rosenbad is bij te dragen aan een open, uniforme en verenigd openbaar nut. De opdracht van deze dienst is met name het informeren van het publiek. Dit gebeurt beleidsneutraal/objectief: zoveel mogelijk feitelijk.

Informatie Rosenbad heeft ca. 28 medewerkers in dienst en de begroting voor 2008 bedroeg 23,9 miljoen SEK. Budgetten voor de communicatieafdelingen van de verschillende ministeries variëren enorm, afhankelijk van hun grootte en organisatie.

Vertrouwen in de overheid

Uit een verslag van het werkbezoek van de Commissie Vernieuwing Rijksdienst blijkt dat de samenleving in Zweden behoorlijk tevreden is over de overheid. Door een duidelijk afgebakende taakverdeling lijkt de bestuurlijke drukte er kleiner. De mensen zijn er gezagsgetrouwer, minder wantrouwend en kritisch tegenover overheid en politiek. Het vak van ambtenaar is in beide landen een gerespecteerd en aantrekkelijk beroep.⁹¹

Ook uit de interviews komt naar voren dat het vertrouwen in de democratie en de instituties in Zweden consequent hoog is. Het vertrouwen in bewindspersonen zou fluctueren. De minister-president scoort consequent hoog qua vertrouwen.

Uit de Eurobarometer⁹² over vertrouwen in de nationale overheid blijkt er tussen de landen in Europa zeer grote verschillen te bestaan. Gemiddeld genomen bedraagt het vertrouwen van de ondervraagden in Europa in respectievelijk de nationale overheid, het nationale parlement en de nationale politieke partijen 32%, 32% en 19%. Zweden scoort ten opzichte van veel andere Europese landen en ten opzichte van het gemiddelde behoorlijk hoog. 57% van de ondervraagden geeft aan vertrouwen te hebben in de Zweedse overheid. Daarbij zegt 64% van de ondervraagden het nationale parlement te vertrouwen. Het vertrouwen in de politieke partijen is daarentegen veel lager. Slechts 39% van de ondervraagden geeft aan vertrouwen te hebben in de Zweedse politiek.

Vertrouwen in overheidscommunicatie

In Zweden is het gros van het overheidswerk gedecentraliseerd in de vorm van onder grote onafhankelijk opererende diensten. Een aantal uitvoerende overheidsdiensten die veel service beiden (zoals de Belastingdienst) kennen zeer hoge mate van vertrouwen. Deze dienst investeert ook veel in communicatie met haar klanten.

Bij twee bezochte diensten speelt vertrouwen van de burger een belangrijke rol. De eerste is de Forsäkringskassan (hierna: FK) een uitvoeringsorganisatie met onge-

veer 14.000 werknemers die 45 verschillende werknemersverzekeringen uitvoert. De reputatie van de organisatie is slecht (mede door de vele fouten die er in de afgelopen jaren gemaakt zijn). Daarnaast is in het algemeen de reputatie van organisaties die uitbetalen slechter dan die van organisaties die innen (belastingendiensten). Vertrouwen is voor de FK met name te winnen door zijn eigen prestaties te verhogen; communicatie hierover is belangrijk, maar secundair.

Er is weinig tot geen overleg tussen de communicatieafdelingen van het departement en van de FK, dit terwijl het FK wel communiceert over de uitvoering én de gevolgen van wetgeving die door het departement wordt ingevoerd en door de FK uitgevoerd. Indien het maatregelen betreft die negatieve gevolgen hebben voor het inkomen van de burgers moet het FK hierover communiceren, wat soms erg lastig is.

Omdat het imago van de FK zo slecht was, heeft de organisatie kort geleden een eigen krantje gemaakt die als bijlage bij alle landelijke (40!) kranten verzonden is ('the new FK'), waarin uitleg werd gegeven over de wijze waarop de FK de dienstverlening aan de burger aan het verbeteren is, en wat de gevolgen hiervan voor de klanten van de FK zijn. Het imago van de FK was voor de grote reorganisatie die 5 jaar geleden begon overigens vrij goed, en redelijk constant. De verwachting is dat het vertrouwen in de loop van de komende jaren, met het weer verbeteren van de prestaties ook weer terug zal komen.

De tweede dienst is de Skatteverket (belastingdienst). Deze dienst geeft aan dat vertrouwen cruciaal is om er voor te zorgen dat mensen zich aan de regels houden; mensen die vertrouwen hebben in de belastingdienst zijn minder geneigd om belasting te ontduiken of om te sjoemelen met aangiftes dan mensen die weinig/geen vertrouwen hierin hebben. Een individu zal ook eerder geneigd zijn een negatieve beslissing te accepteren wanneer de actie door de overheid als eerlijk en rechtvaardig wordt gepercipieerd.⁹³ Volgens de Skatteverket wordt het vertrouwen en het gevoel dat je eerlijk wordt behandeld beïnvloed door het gedrag en de houding van de dienst. Burgers die het gevoel hebben te worden benaderd met respect, begrip en behulpzaamheid zullen meer vertrouwen hebben in de overheid. Communicatie speelt hierbij een belangrijke rol. De Skatteverket maakt gebruik van campagnes die gericht zijn op gedragsbeïnvloeding, maar heeft ook onderkend dat alle dagelijkse activiteiten van invloed zijn op het vertrouwen van de burger in de dienst. Er wordt dan ook veel aandacht besteed aan de manier waarop de burgers worden ontvangen en behandeld, aan houding en gedrag van medewerkers, brochures, doorlooptijden etc.

Als voorbeeld vanuit de rijksoverheid van goede communicatie is de communicatie tijdens de Mexicaanse Griep (Influenza H1N1). Ten tijde van de Mexicaanse griep was behoefte aan coördinatie in de communicatie van de direct betrokken diensten. Juist op dat moment is het mogelijk voor de minister van Sociale Zaken (waaronder ook de gezondheidszorg valt) om leiderschap te tonen en dus werd de minister naar voren geschoven in de communicatie:

⁹¹ Bron: Verslag werkbezoek vernieuwing rijksdienst, 10 februari 2010.

⁹² TNS Opinion & Social, Standard EUROBAROMETER 71 - Public opinion in the European Union, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm, Brussel, September 2009, pp. 72 - 77.

⁹³ Cawley, L.E., *Right From The Start*, Research and Strategies, Swedish Tax Agency, Solna, 1 August 2005, p. 6.

- Geruststelling van het publiek, dat het onderwerp ook in de politiek is opgepakt. Minister als boegbeeld van de succesvolle en gemeenschappelijke aanpak
- Profilering van de bewindspersoon

De varkenspest was bij uitstek de mogelijkheid, om de relatief onzichtbare bewindspersoon meer media exposure te geven. De minister kreeg deze mogelijkheid van de Minister-president (die van een andere partij is en geen eigen portefeuille heeft, maar die de steun van deze minister/partij nodig heeft bij de aanstaande verkiezingen. Deze partij zweeft immers rond de kiesdrempel).

Transparantie

Alle informatie, in de meest brede zin van het woord, van overheidsinstellingen is openbaar.⁹⁴ Uitgangspunten zijn het 'publiciteitsbeginsel' (offenlighetsprincipen) en de vrijheid van ambtenaren informatie te verstrekken aan de media (meddelarskyddet), zonder dat zij daar verantwoording aan hun leiding hoeven af te leggen.

Alle ambtenaren zijn verplicht om op vragen van burgers/journalisten te antwoorden. Dit hoeft niet via een afdeling persvoorlichting of publieksvoorlichting te verlopen. Deze diensten bestaan wel en moeten met name hun meerwaarde tonen in de snelheid, compleetheid et cetera van de antwoorden. Alle ambtenaren is het toegestaan om met de pers te praten en informatie te verstrekken over het bestaande beleid. Ten aanzien van nog te ontwikkelen beleid, is het gangbaar dat hierover vanuit de ambtenaren/departementen niet wordt gecommuniceerd ('we werken er aan'). Het communiceren gedurende de beleidsontwikkeling is primair aan de bewindspersonen. De 'oekaze Kok' bestaat dus niet in Zweden, sterker nog: indien een journalist informatie van een ambtenaar naar buiten brengt (en deze informatie is de minister onwettig), dan is het de minister bij wet verboden om te achterhalen welke ambtenaar deze informatie verstrekt heeft.

Het publiciteitsbeginsel levert een belangrijke mogelijkheid voor de burger inzicht te krijgen in de activiteiten van de bestuurlijke autoriteiten. Dit principe houdt in, dat de burger het recht heeft de handelingen van de bestuurlijke autoriteiten te lezen, tenzij deze als geheim zijn geclassificeerd. Wanneer een beslissing is genomen wordt niet alleen deze beslissing, maar ook alle documenten, die daaraan ten grondslag liggen openbaar. Bijvoorbeeld, wanneer een ad-hoc onderzoekscommissie zijn voorstellen presenteert aan de regering wordt al het materiaal van deze commissie openbaar. Burgers, die schrijven aan een ambtenaar of de eerste minister moeten zich realiseren, dat hun brief openbaar kan worden. Journalisten maken van deze mogelijkheid gebruik en de media hebben mensen in dienst die de inkomende post bij ministeries nagaan.

Net als in Nederland is de openbaarheid van overheidsgegevens dus in de wet vastgelegd. In Zweden gaat de openbaarheid nog net een slag verder: niet alleen dienstreizen, declaraties kunnen worden opgevraagd, maar bijvoorbeeld ook op welke websites

⁹⁴ Werkbezoek Stockholm, 19 en 20 april 2001, Delegatie Commissie Toekomst Overheidscommunicatie.

bewindspersonen op overheidscomputers surfen. Bewindspersonen worden sterk door de mangel gehaald door de media. Alles wordt uitgeplozen. Recentelijk is een bewindspersoon teruggetreden vanwege het hebben van een zwartwerkende werkster.

De omgang met nieuwe media is in dit kader nog onderwerp van discussie: uitgangspunt is dat het gedrag van ambtenaren (en politici) zoveel als mogelijk vastgelegd wordt in dossiers. Dit is bijvoorbeeld bij Twitter niet mogelijk.

Uit: Column Roel Bekker (vernieuwing Rijksdienst)

'Het bracht mij de herinnering naar boven aan een interessante discussie die ik een tijdje geleden had met iemand die zich een grote voorstander toonde van het Zweedse model. 'Dàt zouden we in Nederland moeten hebben!' 'Maar', vroeg ik toen, 'dus ook met 22 ministers?' 'Nee, natuurlijk niet, een kernkabinet van maximaal zeven ministers, 22, ben je gek'. 'Oh', was mijn volgende vraag, 'maar dan wel met een scherpe scheiding tussen beleid en uitvoering, met heel kleine beleidsdepartementen, en uitvoeringsorganen die een grote zelfstandigheid hebben en ook zelfstandig verschijnen bij vaste kamercommissies?' 'Nee, dwaasheid, we hebben hier toch het politieke primaat. Al die ZBO's, daar komt niks goeds van, dat kunnen veel beter ministerieonderdelen zijn.' 'En', was mijn laatste poging, 'dan toch wel medewerkers, die dezelfde status en rechtspositie hebben als werknemers in het bedrijfsleven?' 'Opheffen van de ambtenarenstatus? Ben je gek geworden, dat doen we hier never nooit niet'. 'Ah, nu begrijp ik het, je bent voorstander van het Zweedse model maar dan zonder de drie belangrijkste kenmerken van dat model. Dat is interessant!' Het werd geen vruchtbare discussie.

Bijlage 3: Verenigd Koninkrijk

Algemeen

Figuur 16: Verenigd Koninkrijk



Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is een land met ongeveer 60,6 miljoen inwoners. Het land is verdeeld in 4 gebieden die voortkomen uit de landen die in het koninkrijk zijn verenigd te weten: Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland.

Het Verenigd Koninkrijk is een constitutionele monarchie, die sinds 1917 het Huis Windsor heet. De uitvoerende macht is namens de Koningin in handen van de Premier en de overige ministers in diens kabinet. De monarch draagt geen politieke verantwoordelijkheid, om zo de eenheid en continuïteit van het staatsbestel te kunnen symboliseren. Het parlement bestaat uit twee kamers: het Lagerhuis (House of Commons) en het Hogerhuis (House of Lords). Deze laatste bestond tot voor kort deels uit adellijke personen op wie het lidmaatschap erfelijk was overgegaan (zgn. hereditary peers), door de zittende regering voor het leven benoemd wegens bijzondere verdiensten voor de samenleving.

Het Verenigd Koninkrijk kent verschillende politieke partijen, maar er is in feite sprake van een tweepartijstelsel van de twee grootste partijen; de Labour en de Conservatives (Tories).

De organisatie van de communicatiefunctie

De kernbegrippen in de communicatiestrategie in het Verenigd Koninkrijk zijn “branding” en “centralisering”. Met name onder de New Labour-regering van Tony Blair zijn deze leidraden zichtbaar en normatief geworden, maar ook voor zijn regeerperiode was bijvoorbeeld onder Margareth Thatcher het bureau Saatchi & Saatchi door de regering ingehuurd om het regeringbeleid van de iron lady richting de burgers te vermarkten.

Onder Tony Blairs regime heeft de overheidscommunicatie zowel qua politieke sturing als financiële middelen een grote sprong gemaakt. Het begon al met de “rebranding” van het sleetse merk Labour. Blair voorzag dat het profiel van deze partij te zeer verbonden was aan verloren verkiezingen, langdurige mijn-stakingen, en daarmee met name de “middengroepen” in de samenleving niet aansprak. Met het profiel “New Labour” zette Blair in op een verfrissing, vernieuwing en hoop voor de toekomst.

De lange traditie van het Verenigd Koninkrijk met een één-partij regering (tot 11 mei 2010) maakt dat het een systeem van overheidscommunicatie kent met een centraal management. In de periode Blair is dit in extremo doorvertaald: Communicatie valt onder de directe controle van de prime-minister. Elke minister moest voor ieder interview of mediaoptreden toestemming nodig hebben van Downing Street 10. Dit gold ook voor het naar buiten brengen van persberichten of beleidsinitiatieven.⁹⁵ In verschillende communicatiemiddelen, interviews etc. komt steeds dezelfde kernboodschap naar boven. Uitgangspunt daarbij is dat de regering de nieuwsagenda bepaalt, in plaats van de pers. Uitgebreide media- en omgevingsanalyse leveren continu informatie over het bijsturen van nieuws of het geschikte momentum van publiciteit. Snelheid van reageren op negatieve berichten is cruciaal. Tevens stijgt het gebruik van publiekscampagnes en tv-spotjes enorm: de rijksoverheid wordt de grootste inkoper van reclametijd op tv. Met name bij spindoctors als Peter Mandelson en Alistair Campbell heiligt het doel van het positieve imago alle middelen en onderhouden zij een offensieve relatie en soms selectieve relatie met de media. De verwachting is, dat deze strakke en felle sturing op communicatie mede heeft bijgedragen aan de aanvankelijke populariteit van Blair. In de latere fase, toen steeds meer openbaar werd over de wijze waarop de communicatie werd uitgevoerd en de journalistiek werd bespeeld, raakte deze spinningformule uitgewerkt.

Vertrouwen in de overheid

Het vertrouwen in de overheid is in het Verenigd Koninkrijk erg laag. Uit de Eurobarometer⁹⁶ over vertrouwen in de nationale overheid blijkt slechts 21% van de ondervraagden vertrouwen heeft in de nationale overheid. Daarbij zegt slechts 17% van de ondervraagden het nationale parlement te vertrouwen. Het vertrouwen in de politieke partijen is zo mogelijk nóg lager. Slechts 12% van de ondervraagden geeft aan vertrouwen te hebben in de politieke partijen.⁹⁷ De Edelman barometer geeft een iets gunstiger beeld, daaruit komt naar voren dat 34% van de ondervraagden de overheid vertrouwt.

⁹⁵ Uit: Moolenbeek, M., Aalberts C., *U draait en u bent niet eerlijk, spindoctoring in politiek Den Haag*, Den Haag, 2010, p. 49.

⁹⁶ TNS Opinion & Social, *Standard EUROBAROMETER 71 - Public opinion in the European Union*, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm, Brussel, September 2009, pp. 72 – 77.

⁹⁷ Het gemiddeld vertrouwen in Europa in de nationale overheid, het nationale parlement en de nationale politieke partijen bedraagt 32%, 32% en 19%.

Bijlage 4: Gebruikte afkortingen

DPC	Dienst Publiek en Communicatie
EU	Europese Unie
FK	Forsäkringskassan (Belastingdienst in Zweden)
NGO	Non-gouvernementele Organisatie
NSOB	Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur
ONS	Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
RVD	Rijksvoorlichtingsdienst
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SEK	Zweedse kronen
SG	Secretaris-generaal
VoRa	Voorlichtingsraad Rijksoverheid
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 5: Literatuurlijst

- Baier, A., *Trust and Antitrust*, in: *Ethics*, vol. 96 1986, pp. 231-260
- Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, London.
- Berenschot, *Bestandsopname Directies Communicatie Rijksoverheid*, Utrecht, juni 2009
- Berenschot, *Nulmeting Structuur en Werkwijze Directies Communicatie*, Utrecht, mei 2003
- Berg, J., Dickhaut, J. & McCabe, K., *Trust, reciprocity, and social history*, *Games and Economic Behavior*, vol. 10, 1995, pp. 122-142
- Bovens, M., *De digitale Republiek: Democratie en Rechtstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003
- Bovens, M., *Voorland Vlaanderen. België als maatschappelijk model*, in: *De Academische Boekengids* 48, januari 2005, pp. 15-16
- Bovens, M., Wille, A., *Politiek vertrouwen in Nederland: de stand van zaken*, in: *Jaarboek vereniging van griffiers 2009, Humeurig volk, rusteloze politiek. Een vooruitblik op de gemeenteraadsverkiezingen 2010*, Den Haag, pp. 22 – 37
- Bovens, M., Wille, A., *Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands*, in: *International Review of Administrative Sciences*, 74(2) 2008, pp. 283 – 305
- Bruijn, H., de, *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*, 2006
- Cawley, L.E., *Right From The Start*, Research and Strategies, Swedish Tax Agency, Solna, 1 August 2005
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage), *In dienst van de democratie*, Den Haag, augustus 2001
- Curtin, D., Meijer, A.J., *Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents*, in: *Information polity* 11 (2006), IOS press, p. 109 – 122
- Dekker, P., Van der Meer, T., *Sociaal Cultureel Planbureau, Politiek vertrouwen 1997 – 2004*, in: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, december 2004, pp. 33 - 35
- Dekker, P., Van der Meer, T., Schyns, P., Steenvoorden, E., *Sociaal Cultureel Planbureau, Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008*, Den Haag, oktober 2009
- Dekker, P., Wennekers, C. *Sociaal Cultureel Planbureau, Publieke opinies over Europa: tussen abstracte steun en concrete ergernissen*, *International Spectator* nr. 59/12, pp. 627 – 630
- Dekker, P., *Politiek Vertrouwen, opiniestuk ten behoeve van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, www.minbzk.nl, 2007
- Dunn, J., ‘The Concept of ‘Trust’ in the Politics of John Locke’, in R. Rorty, J.B. Schneewind and Q Skinner (red.), *Philosophy in History: Essays on the Historiography of Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1984, pp. 279-301
- Eberg, J., *Praktische overheidscommunicatie*, in: *Tijdschrift voor Bestuurskunde*, februari 2006, pp. 64 – 74
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Tiel, 2002
- Elchardus, M., Smits, W., *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, Brussel, 2002
- Europese Commissie, *Standard EUROBAROMETER 71 - Public opinion in the European Union*, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm, Brussel, September 2009

- Europese Commissie, *Standard EUROBAROMETER 72 – L’opinion publique dans l’Union Europeenne*, Brussel, fevrier 2010
- Etten, N., van, *Goed monitoren en snel reageren. Grip op de griepcommunicatie online*, in: RVD-communicatiereeks Platform 2010, nr. 12, *Spin in het web?*, Den Haag, 2010
- Fukuyama, F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Hamish Hamilton, London, 1995
- Gelders, D., *Tussen droom en daad: communicatie over beleidsintenties door de overheid*, in: Burger, Bestuur en Beleid, 2006
- Gemengde commissie communicatie (Commissie Wolffensperger), *Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid*, rijksbrede takenanalyse, Den Haag, juni 2005
- Grimmelhuijzen, S.G., *Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government?*, in: Policy & Internet, Policy Studies Organization, vol.2:Iss. 1, Article 2 (2010)
- Hendriks, F. *Vertrouwen op niveau: Over het onbehagen in de politieke cultuur*, in Bestuurskunde vol. 3, 2003, pp. 115-123
- Hood, C., 2006a, *Transparency in Historical perspective*, in: *The key to better Governance?*, Hood, C. and Heald, D., Oxford University Press, 3-24
- Hooge, M., *Political socialization and the future of politics*, in Acta Politica, 2004, vol.39 no.4, pp. 331-334
- Inglehart, R., *The erosion of institutional authority and post-materialist values*, in: Nye, J.S., Zelikow, P.D., King D.C. (red), *Why people don’t trust government*, Cambridge, 1999
- Inspectie de Rijksfinanciën, *Rapport brede heroverwegingen, Van schaven naar sturen*, deel 19 bedrijfsvoering, april 2010
- Jumelet, L, Wassenaar, I., *Overheidscommunicatie de theorie en de praktijk*, Utrecht/ Zutphen, 2003
- Korsten, A., De Goede, P., *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*, i.s.m. Raad voor het Openbaar Bestuur, november 2006
- Korsten, A., De Goede, P., *Dalend vertrouwen in de (rijks)overheid (2000 – 2005): verklaringen op een rij*, november 2007
- Kouzes, J. & Posner, B., *Credibility: How Leaders Gain And Lose It, Why People Demand It*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1993
- Kuepers, E., *De overheidscommunicatie moet op de schop*, interview met Hans Siepel in: Republic, 6 februari 2009
- Levi, M., Stoker, M., *Political Trust and Trustworthiness*, in: Annual review of political science, volume 3, 2000, pp. 475 – 508
- Lewicki, R., Bunker, B., *Developing and maintaining trust in work relationships*, in R.M. Kramer en T.R. Tyler (red): *Trust in organizations: frontier of theory and research*, Thousand Oaks, 1996, pp. 114-139
- Locke, J. *Two Treatises of Government. A Critical Edition with an Introduction and Apparatus Criticus by Peter Laslett, Revised Edition*. Mentor Books, New York NY, 1965 / 1690
- Meer, T. van der, *Politiek Vertrouwen Internationaal Verklaard*, in: Crisis in Aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008, SCP, Den Haag, 2009
- Ministerie van Algemene Zaken, *Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren*, Staatscourant, 19 mei 1998
- Ministerie van Algemene Zaken, *Doel en werkwijze overheidscommunicatie*, Beleidsnota, 1 april 2010
- Ministerie van Algemene Zaken, *Implementatieplan naar aanleiding van het rapport ‘Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een andere overheid’*, Den Haag, augustus 2005
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Magazine Gerda*, Den Haag, 2010
- Moolenbeek, M., Aalberts C., *U draait en u bent niet eerlijk, spindoctoring in politiek Den Haag*, Den Haag, 2010
- Mutz, D. & Reeves, B. (2005), *The New Videomalaise: Effects of Telivised Incivility on Political Trust*, American Political Science Review vol. 99, no. 1, pp. 1-15
- Nationale ombudsman, *Voorbij het conflict*, Jaarverslag 2009, Den Haag
- Nooteboom, B., *Vertrouwen: betekenis, bronnen, beperkingen*, In: Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, *Mededelingen van de Afdeling Letterkunde*, Nieuwe Reeks. Vol. 71 no. 5, pp. 31-55
- O’Neill, O., *A Question of Trust*, The BBC Reith Lectures, Cambridge, 2002
- Plug, K., *Overheidscommunicatie: klantgericht via internet*, in: Overheidsmanagement, nr. 1 januari 2007
- Pol, B., Swankhuisen, C., Vendeloo, P., van, *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie: mythen, misverstanden, en mogelijkheden*, Bussum, 2007
- Prast, H., Mosch, R., Van Raaij, F., *Vertrouwen, cement van de samenleving en aanjager van de economie*, Amsterdam, 2005
- Programma Vernieuwing Rijksdienst, *Leren van Zweedse en Deense overheid tijdens werkbezoek*, verslag van een werkbezoek op 9 februari 2010
- Putnam, R., *Bowling alone: America’s declining social capital*, in Journal of democracy, 1995, vol.6 no.1, pp. 65-78
- Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling, *Medialogica*, Den Haag, 2003
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Politiek en media: Pleidooi voor een LAT-relatie*, Den Haag, 2003
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen in de democratie*, Den Haag, februari 2010
- Reader’s Digest, *European Trusted Brands Survey 2010*, www.rdtrustedbrands.com
- Rijksvoorlichtingsdienst Ministerie van Algemene Zaken, *Jaarprogramma Gemeenschappelijke Communicatie 2010*, Den Haag, december 2009
- Rijksvoorlichtingsdienst Ministerie van Algemene Zaken, *Uitgangspunten overheidscommunicatie*, in: RVD-communicatiereeks, Den Haag 2004
- Rijksvoorlichtingsdienst Ministerie van Algemene Zaken, *Uit het oogpunt van eenheid...60 jaar Voorlichtingsraad*, Den Haag, 2007
- Rijksvoorlichtingsdienst Ministerie van Algemene Zaken, *Nota Doel en werkwijze overheidscommunicatie*, Den Haag, 2010
- Rijksvoorlichtingsdienst Ministerie van Algemene Zaken, *Werkgroep Elders op Internet, Ondertussen...online. Hoe de rijksoverheid kan inspelen op het veranderende medialandschap*, Den Haag, 2009
- Serva, M., Fuller, M. & Mayer, R. (2005), *The Reciprocal Nature of Trust: a longitudinal study of interacting teams*, Journal of Organizational Behavior, vol. 26, no. 6, pp. 625-648
- Siepel, H., Morssinkhoff, G., Regtevoort, F., *Pamflet Maatschappelijk Verbonden Overheidscommunicatie*, www.amenticonsultancy.nl, 2010
- Sociaal Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag, 2005
- Sociaal Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2009*, Den Haag, 2009

- Steen, M. van der, Spek J., van der & Twist, M. van, *Figureren in het Spel van de Ander: Over Gezagsdragers in Beeld*, NSOB, Den Haag, 2010
- Stordiau, A., *Een minister moet minstens 4 jaar mee kunnen*, *Het belang van een sterk mediaprofiel voor een departement*, in: RVD-communicatiereeks Platform 2007 nr. 7, pp. 34 – 41
- Stuurgroep ONS, *Projectplan Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl, Deelplan 1 Internet*, Den Haag, augustus 2008
- Spangenberg, F. Lampert, M., *De grenzeloze generatie*, Nieuw Amsterdam, 2009
- Sundberg, J., *The organization of information activities at the Government Offices of Sweden, an overview*, Government Offices, Office for Administrative Affairs, Information Rosenbad, Stockholm, Sweden, juni 2008
- Tiemeijer, W., Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de regering*, presentatie tijdens NPSO-symposium “het gebruik van vragenlijsten in survey-onderzoek” - Amsterdam, 27 mei 2009
- Tiemeijer, W., *T is maar wat je democratie noemt*, nog niet gepubliceerd
- Tijdelijke Commissie Innovatie en toekomst pers (commissie Brinkman), *De volgende editie*, Den Haag, 23 juni 2009
- Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, *Geloofwaardigheid in Politiek en Bestuur: het samenspel tussen maatschappelijke waarden en democratische besluitvorming*, Universiteit van Tilburg, Tilburg, 2009
- Veld, R.J., in ‘t, *Spelen met vuur*, oratie Universiteit van Amsterdam, VUGA, 1995
- Walle, S., van de, *Perceptions of administrative performance: the key to trust in government?*, Leiden, 2004
- Walle, S., van de, *New Public Management: Restoring the Public Trust Through Creating distrust?* in Christensen, T. & Lægreid, P. (red.), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate, Aldershot, 2011 nog te publiceren
- Walle, S., van de, *Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline?* In: *International review of administrative sciences*, 2008, vol.74 no.1, pp. 45-62
- Werkgroep Interdepartementaal beleidsonderzoek, *Over communicatie gesproken*, Den Haag, 2005-2006 nr. 5
- Wiertzema, K. & Jansen, P., *Communicatie & management: basisprincipes van communicatie*, Pearson education, Amsterdam, 2004
- Zouridis, S., *Wegen naar vertrouwen: over kwaliteit van de overhead en het vertrouwen van burgers*, Leusden, 2005

Bijlage 6: Lijst met geïnterviewden

Nederland

- Mark Bovens, hoogleraar bestuurskunde Universiteit Utrecht
- Henk Brons, directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst, ministerie van Algemene Zaken
- Marian Byvanck, coördinator communicatie, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Paul Dekker, hoofd onderzoeksgroep Participatie & Bestuur van het Sociaal Cultureel Planbureau en hoogleraar civil society aan de Universiteit van Tilburg
- Stephan Grimmelikhuisen, promovendus bestuurskunde Universiteit Utrecht
- Herman van Gunsteren, emiritus hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie, Universiteit Leiden
- Anke Heun, hoofd communicatie Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
- Ivo Hommes, plaatsvervangend hoofd persvoorlichting ministerie van Justitie
- Maarten Molenbeek, communicatieadviseur gemeente Rotterdam
- Gerald Morssinkhoff, zzp'er bureau M
- Rob Sebes, senior consultant Consonant communicatiegroep in Rotterdam
- Hans Siepel, zelfstandig communicatiedeskundige, voormalig plaatsvervangend directeur communicatie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Jeroen Sprenger, projectdirecteur Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl (ONS), ministerie van Algemene Zaken
- Anne-Marie Stordiau-van Egmond, directeur Voorlichting ministerie van Justitie
- Will Tiemeijer, wetenschappelijk medewerker Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Steven van de Walle, hoofddocent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Frits Wester, parlementair verslaggever RTL Nieuws
- Cees van Woerkum, hoogleraar communicatie strategieën, Wageningen University

Oostenrijk

- Claus Hörr, Hoofd Abt. VII/2, Bundeskanzleramt Bundespressdienst
- Daniel M. Kapp, Presseprecher Finanzminister, Bundeskanzleramt
- Matthias Karmasin, Gesellschafter Medienhaus
- Samo Kobenter, Sektionsleiter Bundespressdienst, Bundeskanzleramt
- Daniela Kraus, Geschäftsführende Gesellschafterin Medienhaus
- Christine Stockhammer, Leiterin der Stabstelle Internationales und Kommunikation, Volksanwaltschaft
- Leo Szemeliker, Presseprecher Bundeskanzler, Bundeskanzleramt

Zweden

- Catharina Byström, Försäkringskassan Informationsstab
- Norma Eriksson, Tf. Sektionchef för extern Kommunikation Information Rosenbad
- Niclas Thorselius, Pressektarare för Äldere- och folkhälsominister Socialdepartement

