

# licenciaats- verhandelingen

---

**prosper de medts**

## **Regeringsvoorlichting en overheidsbeleid**

**Faculteit der Sociale Wetenschappen, departement Communicatiewetenschappen, Leuven, juni 1973, 171 blz.**

**(Promotor : G. Fauconnier)**

---

De ontwikkeling van de moderne massacommunicatiemedia en -middelen versterkt de bestaande hedendaagse tendensen tot het bekomen van meer inspraak van de burger bij het overheidsbeleid.

De toenemende rol van de staat in het economisch en sociaal leven van het land en in dit van zijn burgers, verbindt het lot van elk individu sterker dan ooit met dat van de gemeenschap. Dit alles komt tot uiting in de toenemende politieke opties en beslissingen van de beleidsverantwoordelijken.

De laatste jaren is een ruime belangstelling gegroeid voor de overheidsvoorlichting. Zij komt vooral tot uiting in de recentheid van de onderzochte en in deze studie aangehaalde literatuur.

Het is niet de bedoeling van deze studie, een kwalitatieve ontleding noch een inventaris te maken van de regeringsvoorlichtingsboodschappen in een bepaald land en dit binnen een vastgestelde werkperiode.

Gebruik wordt gemaakt van geschreven bronnen : boeken en artikels.

Belangrijk in deze studie is een overzicht van de definities van voorlichting, overheidsvoorlichting, regeringsvoorlichting, en de onderscheiden soorten die hiervan bij de verschillende aangehaalde auteurs aangetroffen worden.

In een afzonderlijk hoofdstuk worden regeringsvoorlichting en overheidsbeleid behandeld.

Voorlichting over het regeringsbeleid impliceert recht en plicht van de overheid tot voorlichting. Deze laatste is een onderdeel van het regeringsbeleid. Dit brengt mee een coördinatie van het beleid inzake regeringsvoorlichting en een uitvoeringscentralisatie hiervan.

Uitgaande van het onderzoek van Evert Dekker (1) over Overheidsvoorlichting in de verzorgingsmaatschappij, worden op zilver inductieve wijze de functies van de overheidsvoorlichting en van de regeringsvoorlichting in het bijzonder afgeleid.

In een laatste hoofdstuk van deze studie wordt uitvoerig gehandeld over de nog weinig onderzochte problematiek in de literatuur i.v.m. de overheidsvoorlichting-regeringsvoorlichting en het belang van de massacommunicatiemedia als instrumenten hiervan. Verder komt de mogelijkheid van participatie van de burger aan de politieke besluitvorming aan bod en de rol die de media hierbij spelen. Een analyse wordt gemaakt van de voornaamste media wat betreft hun betekenis en belang voor de regeringsvoorlichting. Dit alles brengt ons bij de vraag naar de mogelijke effecten en invloed van de massamedia bij de overheidsvoorlichting.

De literatuur over de overheidsvoorlichting is zeer recent. Vooral na de Tweede Wereldoorlog is in de Westerse parlementaire democratieën de aandacht gegroeid t.a.v. het belang van de overheidsvoorlichting. De inmenging en het intenser betrokken worden van de overheid in het « totale leven » van de burgers schept nood aan een directer contact van de basis met de beleidbepalers-bewindvoerders van het land.

De massamedia spelen een belangrijke rol als communicatiemiddel bij de overdracht van de regeringsvoorlichting.

De overheidsvoorlichting maakt een hele evolutie door. De traditionele functies van de overheids- en van de regeringsvoorlichting in het bijzonder, van « verklaring en toelichting », hebben een sterke uitbreiding ondergaan. Een verschuiving openbaart zich naar « activiteit en initiatief », en het accent valt meer op openheid, initiatief, zowel van de regeerders als van de geregeerden.

Uit het onderzoek naar de betekenis van de begrippen voorlichting, overheids- en regeringsvoorlichting in het bijzonder, treft de complexiteit van wat de verschillende geciteerde auteurs hieronder verstaan. Dit verklaart de gebrekkige terminologie en de treurige begripsverwarring hieraangaande.

Wat betreft de definities van de onderscheiden soorten van voorlichting vinden wij de beste theoretische indeling in het in deze studie aangehaalde standaardwerk van Vogelaar (2).

Vogelaar definieert voorlichting als « een met het oog op directe en indirecte beïnvloeding van het handelen van de voorlichter door de voorlichter bewust in gang gezet proces, waarbij feiten en/of oordelen door of namens de laatste aan de eerste worden overgebracht ». Voorlichting is hier een gedachtenoverdracht ter uiteindelijke beïnvloeding van het menselijk handelen.

De commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting definieert in het rapport « Openbaarheid openheid » (3) (overheids)voorlichting als openbaarmaking, verklaring en toelichting, en P. H. Van Gorkum (4) ziet dit als « public relations » door voorlichting.

Vogelaar onderscheidt verder een uitgebreide scala van mogelijkheden tussen wat hij noemt de kennisvermeerderende (logische middelen) en de wilsbeïnvloedende (voluntaristische middelen) (overheids)voorlichting.

Om te komen tot een bruikbare definitie van regeringsvoorlichting is het belangrijk de definities en karakteristieken van de soorten overheidsvoorlichting bij Vogelaar in aanmerking te nemen.

Bij de kennisvermeerderende voorlichting is de informatieve en de feitelijke overheidsvoorlichting mogelijk als regeringsvoorlichting aan te zien, naargelang haar inhoud en de aard van de voorlichter.

Voor Vogelaar is beleidstoelichtende voorlichting essentieel regeringsvoorlichting. Beleidstoelichting is hier een instrument waarmee de regering of de minister bekend maakt wat hij kwijt wil zijn. De minister wordt hier volledig politiek verantwoordelijk gesteld.

« Regeringsvoorlichting », aldus Vogelaar, « is de voorlichting welke uitgaat van de regering, een politiek gezagsdrager of van zijn gemachtigde zegsman ». Bij geen van de andere door ons geciteerde auteurs vonden wij een expliciete bepaling van regeringsvoorlichting.

Wat de elementen van de voorlichting betreft tonen Vogelaars beschouwingen aan dat de voorlichting én een element « informatie » (kennis) inhoudt én een element « beïnvloeding », dit zonder dat een combinatie van beide noodzakelijkerwijze overeenkomt met de inhoud van termen als persuasion, instruc-

tion en propaganda.

De kern van de voorlichtingsboodschap is bij regeringsvoorlichting bijna steeds van wilsbeïnvloedende aard en tevens altijd opinie-vormend, aldus Vogelaar, verder is het in hoofdzaak beleidstoelichtende voorlichting.

Wat bij de regeringsvoorlichting treft is de afhankelijkheidsverhouding tussen gezagsdrager en publiek: zij is zeer persoonlijk.

Regeringsvoorlichting en overheidsbeleid.

Belangrijk is hier de invloed van « der vorparlementarische Raum » bij het tot standkomen van het overheidsbeleid, de politieke activiteiten buiten het Parlement en de regering — een bewustwording als noodzaak.

Bij de voorlichting over het regeringsbeleid heeft zich in de laatste jaren een duidelijke evolutie voltrokken. Van de erkenning van **het recht van de overheid** om voor te lichten (het verklaren en toelichten van het beleid), ligt de nadruk nu op **de plicht van de overheid** tot voorlichting, een plicht die het recht van de burger op informatie impliceert.

Voorlichting wordt verder aangezien als een onderdeel van het regeringsbeleid.

Onder coördinatie van het voorlichtingsbeleid van de regering wordt hier verstaan de bundeling van de voorlichting over facetten van algemeen regeringsbeleid.

De centralisatie van het beleid inzake overheidsvoorlichting wordt verworpen. Gewezen wordt hierbij op de interne machtspositie in het Kabinet van de bewindsman onder wie de voorlichting ressorteert. Verder de politieke « kleur » van de voorlichting. Ondanks de decentralisatie van het voorlichtingsbeleid wordt gepleit voor een technische centralisatie.

De coördinatie evenwel van het regeringsbeleid betreft dan de bundeling van de voorlichting over facetten van algemeen regeringsbeleid.

De leiding en coördinatie van het regeringsbeleid worden aangezien als de taak en behorende tot de verantwoordelijkheid van de Eerste Minister.

Een speciale regeringsvoorlichter is aan het Kabinet verbonden. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de regeringsvoorlichting ligt bij de regering en bij de afzonderlijke ministers. Belangrijk is de individuele ministeriële verantwoordelijkheid wat betreft de rol van de regeringsvoorlichting bij het beleid van het eigen departement. De minister, aldus deze studie, is niet alleen verantwoordelijk voor wat, maar ook voor het feit dat er openbaar gemaakt wordt.

Wat de functies betreft van de voorlichting en van de regeringsvoorlichting in het bijzonder, deze worden op zuiver inductieve wijze afgeleid. Hierbij kan verwezen worden naar de studie van Evert Dekker en zijn onderscheiding van voorlichting over het beleid, als beleidsmiddel en over niet-beleid, en zijn verdere indeling hiervan naar functie en manifeste inhoud.

Wij stellen hierbij een verschuiving vast in de functies van de overheidsvoorlichting. Deze is niet langer « verklaring en toelichting ». De voorlichter is een actieve beleidsfactor geworden. Verder worden met Dekker een zevental hedendaagse functies van de overheidsvoorlichting in het algemeen en van de regeringsvoorlichting in het bijzonder naar voor gebracht.

Bij de ontwikkeling en de typische nieuwe functies van de overheidsvoorlichting kunnen worden onderscheiden: de ontwikkeling van de externe betrekkingen, het kweken van begrip en het belang van de instructieve beleidsvoorlichting.

Wat betreft de regeringsvoorlichting en het belang van de massacommunicatiemedia als instrumenten hiervan worden on-

derscheiden de vormgevende en de distributieve media. Verder de regeringsvoorlichting via de zelfstandige en de eigen media en het belang van het onderhouden van externe betrekkingen, de informele relaties met de zelfstandige media en de voor het beleid relevante organisaties.

Gewezen wordt op het feit dat er een evolutie is vast te stellen van de communicatie tussen regeerders en geregeerden. De moderne burger, aldus J.-M. Cotteret, is een « collectionneur d'information » (5), d.w.z. iemand die niet gemakkelijk het politiek beleid kan veranderen.

De massamedia maken het evenwel mogelijk te participeren aan de politieke besluitvorming: door middel van het maatschappelijk feedback proces, de cognitieve participatie, de buitenparlementaire oppositie en de idee van de democratische vrijheid en gelijkheid. Gestreefd wordt naar goede communicatie tussen regeerders en geregeerden.

Uit de studie blijkt dat het medium een relatief constante factor is bij de overheids- en regeringsvoorlichting. Het belang van de verschillende massamedia en de regeringsvoorlichting wordt ook uitvoerig besproken.

Uit het onderzoek van Dekker blijkt dat wat betreft de zelfstandige media vooral de voorlichting over het beleid wordt verzorgd en dat de eigen media grotendeels worden benut voor voorlichting vnl. als beleidsmiddel.

Wat betreft het onderzoek naar de effecten en de invloed van de massamedia bij de overheidsvoorlichting, aldus deze studie, kan worden geconcludeerd dat de massacomunicatie niet als de enige of beslissende invloedsfactor kan worden beschouwd van effecten op het publiek.

Belangrijk is bij dit laatste ook het onderzoek naar het belang van de voorlichting als sociale controle, volgens Dekker als een poging van een omvattende theorie van de overheidsvoorlichting.

Regeringsvoorlichting betekent dus kennisvermeerdering, maar geen onmiddellijke, directe menings- en gedragsverandering, alhoewel uit de studie blijkt dat wilsbeïnvloedende elementen kunnen aanwezig zijn.

De voorlichting-regeringsvoorlichting dient zich, in een democratische staat met vrije meningsuiting, te manifesteren als de dialoog tussen regeerders en geregeerden.

**Prosper DE MEDTS**

(1) DEKKER, Evert, *Overheidsvoorlichting in de verzorgingsmaatschappij*, Rotterdam, 1969.

(2) VOGELAAR, G. A. M., *Systematiek en spelregels van de overheidsvoorlichting*, 's-Gravenhage, 1955.

(3) OPENBAARHEID OPENHEID, Rapport van de commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, 's-Gravenhage, 1970.

(4) VAN GORKUM, P. H., *Kerk en Voorlichting*, Amsterdam, 1963.

(5) COTTERET, J.-M., L'évolution des moyens de communication entre gouvernants et gouvernés, p. 95-110, in *Mélanges offerts à M. le Doyen Louis TRORABAS*, Parijs, 1970.

LHOEST, J., *Essai sur la communication publique officielle: son organisation en Belgique*, Brussel, 1964.

ROOIJ, M., en NIEUWENHUIS, Jan, *Gemeentelijke voorlichting*, 's-Gravenhage, 1970.

SCHELHAAS, H., *Overheidsvoorlichting en democratie*, 's-Gravenhage, 1<sup>o</sup> druk, 1970, 58 p., 2<sup>o</sup> herziene druk, 1972, 86 p.

L'Etat et la fonction d'information, in *Bulletin d'Informations générales*, nr. 13, oktober 1967, Parijs.

---

## **ludo wellens**

### **Proeve van model ter analyse van verhalende structuren**

#### **Een bijdrage tot het betekenisonderzoek van elementaire verhaalstructuren.**

**Fac. Soc. Wet., Leuven, 1973, ... biz.  
(Promotor : J. M. Peters)**

---

Het doel van onze verhandeling was het opstellen van een model dat ons zou helpen een verhalende informatie adequaat te ontleden. De semiologie leek ons daartoe de meest voor de hand liggende weg. Uit de verschillende beschrijvingsmodellen die zich aandien hebben wij die genomen welke volgens ons een eenheid konden vormen.

De infrastructuur van het model is afkomstig van R. BARTHES. Deze auteur past het linguïstisch principe van de beschrijvingsniveaus toe op het verhaal. Zoals zich in de taal verschillende lagen laten onderscheiden zijn er ook lagen in het verhaal. Dit maakt het mogelijk de 'betekenis' van een verhaal te zien als een dynamisch spel van relaties, zowel binnen eenzelfde niveau (distributieve relaties) als tussen de niveaus onderling (integratieve relaties). De betekenis van een verhaal is niet te vinden in de hoedanigheden van afzonderlijke tekens, maar in de betrekkingen die de eenheden met elkaar hebben.

Ons schema is gebaseerd op drie beschrijvingsniveaus: het niveau van de elementaire verhaaleenheden, het niveau van de actie en het niveau van de vertelling. Van deze drie niveaus hebben wij slechts het eerste kunnen uitwerken. De twee overige werden in het kort beschreven. Bij de uitwerking van het niveau van de elementaire verhaaleenheden hebben wij ook beroep gedaan op inzichten van andere auteurs, voornamelijk VL. PROPP, CL. BREMOND en T. TODOROV.

Een eerste, voor ons nieuw inzicht was de bepaling van de elementaire verhaaleenheid. De structurele methode wijst erop dat de elementaire verhaaleenheid niet meer moet worden gezocht in de personages ('de held', 'de slechte') maar in 'wat zij doen', in de 'functionaliteit' van hun handelingen voor het verdere verloop van het verhaal. Vandaar hun benaming 'functies'. Dit sluit in dat de verhaaleenheid wezenlijk term is van een correlatie, ofwel is zij functioneel op hetzelfde niveau ofwel op een ander niveau. Op die wijze wordt het mogelijk een eerste klassering van verhaaleenheden in te voeren. De klasse van de distributieve verhaaleenheden bevat de eenheden die functioneel zijn op hetzelfde niveau, volgens een horizontale correlatie; bijvoorbeeld een fout die aanleiding geeft tot een straf. De klasse van de integratieve verhaaleenheden bevat de eenheden die functioneel zijn op andere niveaus, volgens een verticale relatie: bijvoorbeeld als de held de prinses mag trouwen is dit functioneel voor het niveau van de vertelling, want daarmee weten we meteen dat de vertelling in de meeste gevallen weldra gedaan is. De distributieve functies hebben wij verder nog ingedeeld in twee klassen. De hoofdfuncties zijn de kernen of scharnieren van de 'geschiedenis'. De katalysen vul-