

overheidsvoorlichting in nederland

anne van der meiden

De staties van een "comfortabele" martelgang

Overheidsvoorlichting heeft in Nederland een betrekkelijk grote vlucht genomen, met name na de tweede wereldoorlog. Alle departementen kregen in de loop der jaren na de bevrijding de beschikking over vrij goed geoutilleerde diensten voorlichting of in- en externe betrekkingen. Op provinciaal en gemeentelijk niveau opereren reeds enkele decennia enkele honderden professionele voorlichters, die zich in een eigen vereniging voor voorlichtingsambtenaren bij lagere overheden (V.V.A.) hebben gebundeld. De departementale voorlichters en de hoofden voorlichting van de grote steden zijn lid, althans voor een deel, van de Vereniging voor Public Relations en Voorlichting NGPR, die bijna 900 leden telt. Overheidsvoorlichting staat in Nederland, in tegenstelling tot vele andere Europese landen, voortdurend in de belangstelling. Niet in het minst ook, omdat er de laatste jaren ernstige discussies zijn ontstaan over de grenzen van de overheidsvoorlichting. In deze discussies staan kernvragen centraal als: mag overheidsvoorlichting propaganda voeren voor het beleid van de "zittende" regering? Moet de overheid zelf media ontwerpen om zich, om de reguliere media heen, tot het publiek te wenden met zaken die zij zelf belangrijk vindt en in een toonzetting die zij zelf verkiest? En een nog actueler vraag: moeten voorlichters meehelpen aan het profileren van de persoon van een minister of burgemeester, aan de "verkoop" van zijn of haar beleid, in plaats van uitsluitend verklarend en toelichtend bezig te zijn. In dit artikel wil ik met de lezers langs enkele staties gaan van deze interessante route. Een comfortabele martelgang, zoals we zullen zien.

Theoretische aspecten

De theorievorming inzake de overheidsvoorlichting is in Nederland niet onderontwikkeld. Men kan echter nog niet spreken van een uitgebalanceerde (tak van) wetenschap en zeker niet van een samenhangend theoretisch model. Er is eerder sprake van deelstudies en concept-modellen van onderdelen van het vakgebied. De reflectie op deze communicatie-modaliteit is uiteraard sterk gedomineerd door de wisselende praktijk (Dekker, 1969, 220). De kern van de overheidsvoorlichting is zonder enige twijfel het verstrekken van informatie door de overheid aan de burgers. Deze activiteit is gefundeerd in twee juridische uitgangspunten: de plicht van de overheid tot informatie (Schelhaas, 1979) en het recht van de burger op informatie. Dat laatste recht is grondwettelijk verankerd en ten aanzien van het recht van de burger op toegang tot de informatie kent Nederland sedert 1980 een Wet Openbaarheid van Bestuur. Het proces dat tot deze wet heeft geleid mag met recht een martelgang worden genoemd. Doch daarover straks. Terugkomend op de

deelstudies: interessant is de theorievorming rond de communicatieprocessen die in de overheidsvoorlichting een rol spelen. Het onderzoek van C.B.M. van Riel b.v. naar de werking van zogenaamde intermediaire kaders, "filterstations" in de processen van informatie-overdracht, moet hier zeker worden genoemd (Van Riel, 1986). Eveneens zijn tal van onderzoeken verricht naar de effecten van grote voorlichtingscampagnes, maar van een omvattend onderzoek naar de beleving van overheidsvoorlichting bij de burgers, is slechts zeer ten dele sprake. Een van de terreinen waarover nog het meest is nagedacht en dat ook door onderzoek is geëxploreerd, is dat van de geschiedenis van de overheidsvoorlichting (Hemels). Een standaardwerk over de positionering van de overheidsvoorlichting in de Nederlandse samenleving, mede aan de hand van de begripsbepaling van voorlichting b.v. ten opzichte van propaganda, is de dissertatie van Vogelaar (1955). Tal van kleine deelstudies zijn verschenen over onder meer de gemeentelijke voorlichting (Katus en Nijhof). Terug naar de definities.

J. Katus definieerde in zijn dissertatie (1984, 261) overheidsvoorlichting als: "een vorm van sociale communicatie, waarbij stelselmatig wordt gestreefd naar overdracht van informatie, teneinde de burger in staat te stellen zelfstandig en bewust een mening te vormen en besluiten te nemen met betrekking tot een probleemsituatie". Deze definitie is duidelijk geworteld in de overtuiging, dat overheidsvoorlichting zich niet moet verwijderen van de reeds genoemde twee pilaren waarop ze steunt: de plicht tot en het recht op. Overheidsvoorlichting beoogt de effectuering van beide, recht en plicht.

Nota's, nota's...

Deze begrippen stonden ook centraal in de vele nota's die in Nederland zijn geschreven over dit onderwerp. Alleen al deze nota's vormen een reeks interessante staties voor kritisch-respectvolle theoretici (Van der Meiden en Fauconnier, 1986, 44 V.V.).

De reeks begint eigenlijk in 1946, als de Adviescommissie Overheidsbeleid inzake Voorlichting (de Commissie van Heuven-Goedhart) haar rapport laat verschijnen. Er was begrijpelijk, orde op zaken nodig. Wat voor de oorlog in Nederland op dit terrein was gepresteerd, behoeft nauwelijks vastgelegd te worden in de geschiedenisboekjes. In 1920 werd de eerste persreferendaris op Buitenlandse Zaken aangesteld, in 1933 werd de Regeringspresident in het leven geroepen en in 1940, in ballingschap in Londen, de Regeringsvoorlichtingsdienst. Vooral moest er orde op zaken komen wat betreft de infiltratie van "propaganda" in de overheidsvoorlichting. Tijdens de oorlogsjaren had Dr. Goedewaagen, de onder de Duitse bezetter opererende leider van volksvoorlichting en propaganda, een vergiftigde atmosfeer rond de voorlichting geschapen. Nederland wilde nieuwe wegen gaan. De overheidsvoorlichting werd teruggedrongen binnen haar democratische grenzen. Dat gebeurde nog eens en duidelijker in 1970, toen de zogenaamde Commissie Biesheuvel het Rapport "Openbaarheid Openheid" deed verschijnen. Toch bleek toen reeds, vooral uit een kleine minderheidsnota die aan het rapport werd toegevoegd, dat niet alle commissieleden het "puriteins" geloof kritiekloos aanhin-

gen. Kon men blijven spreken van een voorlichting die niets anders bedoelde dan verklaring en toelichting van het overheidsbeleid? Geheel neutraal, als een "koude bakker" die broodjes doorverkoopt uit andermans oven? Een strikt clean instrument, dat zich niet in beleid mengt, maar slechts overdraagt aan mensen die het weten moeten of er om vragen? Of mag men in de geest van die twee basisbegrippen, "recht en plicht", iets verder gaan en stellen dat een regering BAAT heeft bij een goede voorlichting? Dat zij wel degelijk aan haar imago mag werken tegenover de burgerij en dat overheidsmiddelen mogen worden aangewend om die imago-bouwende activiteiten te ondersteunen? Of, om het in de geest van de genoemde minderheidsnota te zeggen: kent de PR van de overheid niet een opdracht die ruimer is, dan die welke aan de overheidsvoorlichting kan worden toegewezen? Gaat het niet ook om b.v. de bevordering van actieve belangstelling van de burgers voor alles wat de overheid doet? Gaat het bij de overheid niet ook om intensieve bestudering van de maatschappelijke ontwikkelingen waarin het beleid van de overheid moet "landen"? En wil dat niet zeggen, aldus de eigen exegese, dat de overheid niet kan volstaan met de koele weergave van de besluiten, maar dat PR wel degelijk wordt ingeschakeld bij de totstandkoming van besluiten, de vormgeving van besluiten, de timing van openbaarmaking, de strategie van infiltratie in publieksgroepen, die een duidelijk "opinion-making" en "multiplier"-karakter hebben? Het is deze "verwijding" van de oorspronkelijke doelstelling, die belangrijk heeft bijgedragen tot de discussies na verschijning van de Nota Biesheuvel. Op z'n Nederlands: toen Biesheuvel snel daarna zelf premier werd, bleef de nota in de la. Eerst onder het kabinet Den Uyl is de uit de conclusies van de nota Biesheuvel voortvloeiende Wet Openbaarheid van Bestuur aanvaard en in 1980 in werking getreden.

Controverse

Een voor buitenlandse ogen en oren wellicht wat ondoorzichtige controverse heeft zich sedertdien duidelijker afgetekend. Het gaat wellicht iets te ver het leger der overheidsvoorlichters in twee streng gescheiden kampen te verdelen: de "rekkelijken" en de "preciezen". In werkelijkheid zijn er tal van nuanceringen in de standpunten aan te wijzen. Maar in principe is het waar, dat aan de ene zijde de voorlichters opereren, die nog altijd op basis van AANVAARD BELEID wensen te opereren, dat wil zeggen: zij wensen niet mee te werken aan een op publieke acceptatie en via "idea-dropping" voorbereide strategie, die aan de wetgeving voorafgaat. Zij menen dat de overheidsvoorlichting niet als instrument mag worden ingezet om bewindslieden "op te poetsen", zij voelen zich geen cosmetica-specialisten en zij wensen evenmin betrokken te worden bij een bedenkelijke media-infiltratie door hun bazen, die persoonlijke glamour en profilering koppelen aan hun boodschap. Zij worden wel eens de "preciezen" genoemd. Onder hen zijn er ook die de term Aanvaard Beleid zeer nadrukkelijk niet uitleggen als een aanvaarden op basis van de helft plus 1, maar als een beleid dat in zeer brede kringen van het volk ook geaccepteerd is. Voorlichting wordt immers verlamd, indien er geen ruime basis aanwezig is in de publieke opinie. De "rekkelijken" gaan wat verder.

Pas in 1984 werden hun standpunten duidelijker verwoord, toen de Nota Heroverweging voorlichting Rijksoverheid werd gepubliceerd. In deze Nota wordt onomwonden gesteld, dat PR wel degelijk een onderdeel kan zijn van het voorlichtingsbeleid van de overheid. Het rapport noemt vier functies van overheidsvoorlichting: de openbaarmaking van het beleid en het geven van verklaring en toelichting op beleid, beleidsvoornemens en maatregelen van de overheid en de achtergronden daarvan. In de tweede plaats de instrumentale functie ter effectivering van aanvaard beleid, ter bevordering van de participatie van betrokkenen in de voorbereiding van het beleid, de promotionele functie van de voorlichting. In de derde plaats de dienstverlenende functie (aan burgers en organisaties etc.) en tenslotte de public relations-functie. En wat houdt deze PR-functie dan in? Niet minder dan vijf aspecten worden daarin onderscheiden: de interne advisering over aspecten van politieke aard bij besluitvorming, de behartiging van externe betrekkingen (informele relaties met publieksgroepen!), de advisering inzake openbaar optreden van bewindslieden (speechwriting, onderwerpkeuze!) de zorg voor de presentatie (imagoverbetering van b.v. bepaalde overheidsinstellingen) en tenslotte het volgen van de publieke opinie (b.v. door onderzoek). PR wordt door de opstellers gezien als een vorm van voorlichting die gericht is op de continuïteit in de goede verstandhouding tussen overheid en groepen of personen in de samenleving (pg. 96).

De goede verstaander, die al wat langer meeloopt in deze vakgebieden, constateert niet alleen een aanzienlijke ommezwaai in de appreciatie van voorlichting in combinatie met PR, maar ook een significante vermenging van modaliteiten, waarbij de vraag interessant is, of men niet beter kan spreken van public relations met voorlichtingstaken daarbinnen, dan, andersom, van voorlichting met PR taken daarbinnen. Het gevaar van de ruime optiek is nl. dat aan het begrip voorlichting elementen worden aangehaakt, die beslist niet onder de definitie van Katus vallen, zoals we eerder zagen, maar die eerder thuishoren in een herdefiniëring van het zich uitbreidende communicatieheelal.

Nieuwe trends

Na deze summiere positionering van de verschillende stadia van bezinning op de overheidsvoorlichting in Nederland, in nota's en rapporten neergelegd, komen wij aan een aantal stades, die niet meer in een logische opeenvolging geplaatst kunnen worden. Wij hebben te maken met ontwikkelingen in de overheidsvoorlichting, die gekenmerkt worden door zowel een zekere mate van paradoxaliteit als door verschillen in tempi. Laten we aan de hand van concrete problemen bezien waar het om gaat.

1. Een internationaal bekend fenomeen is de bezuiniging die ook de voorlichtingsdiensten treft. Behalve financiële aspecten heeft deze bezuiniging ook "ideologische" aspecten. Er zijn er minstens twee. Allereerst: er moet meer werk worden verricht door minder mensen en de consequentie is dat meer werk moet worden uitbesteed. Reclamebureaus en PR adviesbureaus hebben de markt van de bezuiniging reeds enkele jaren geleden ont-

dekt. Grote overheids campagnes, b.v. in het kader van de gezondheidszorg, de AIDS-preventie en de Verkeersveiligheid worden ondergebracht bij externe bureaus. Wat is het gevolg? Dat de communicatie-strategie die door deze bureaus wordt toegepast op andere "projecten", ook van toepassing wordt verklaard op de overheidsprojecten. Wat de meer behoudende voorlichter zou willen weren, wordt nu door de externe achterdeur binnengehaald. Met andere woorden: de PR-reclame-promotie-aspecten van de overheidsvoorlichting worden door grote campagnes van een sterk, extern imago-bouwend vermogen voorzien. Het eenvoudige handwerk - en niemand wil de noodzaak ervan in twijfel trekken - van de op informatie van de burger gerichte overheidsvoorlichting treedt terug in de schaduw van deze abundante profilering. Een tweede aspect is de door de overheid bevorderde decentralisatie. Grote concentraties van overheidsvoorlichting dreigen ontmanteld te worden en ook dit Jeruzalem dreigt "dorpsgewijze bewoond te worden". Dat betekent minder greep vanuit een centraal voorlichtingsbeleid op de gecentrifugeerde activiteiten. Het resultaat is verbrokkeling in stijl als gevolg van differentiatie in beleid.

2. In de tweede plaats wordt duidelijk dat moderne bewindslieden in Nederland weliswaar niet zo ver gaan als buitenlandse collega's in hun "personal selling", maar wel is evident, dat zij in toenemende mate moeite hebben gekregen met verambtelijke voorlichters. In de tijd van een jaar zijn in Nederland enkele prominente, leidinggevende "kardinalen" in de overheidsvoorlichting van departementen vertrokken, weliswaar om zeer uiteenlopende redenen, maar zeker met als gemeenschappelijke motivatie, dat de sfeer binnen de overheidsvoorlichting sterk in nadelige zin is veranderd. De profileringsdrift neemt toe, ook blijkend uit het feit dat twee vooraanstaande tv-journalisten de leeg gekomen stoelen bij twee ministers hebben bezet. Top-politici beseffen dat zij aan de top van de voorlichting mensen moeten hebben, die hen mediaal begeleiden, hun beleid kunnen kanaliseren en daarbij tevens hun persoon kunnen profileren.
3. Interessant is stellig ook de in 1984 opnieuw op gang gekomen discussie rond de vraag of een overheid, die aan de macht is, eenzijdig van overheidsgelden gebruik mag maken om het beleid van die zittende overheid zo goed mogelijk aan het publiek te verkopen. Aanleiding was een opmerking van Kamervoorzitter Dolman aan het adres van de Minister van Financiën, Ruding, dat er een folder was verspreid op de middelbare scholen, waarin alleen de visie van de Regering op de Rijksbegroting werd gegeven. De visie van de (grote) oppositie ontbrak daarin. De repliek was eenvoudig en significant voor de discussie op dit ogenblik: een zittende regering heeft de vrijheid datgene te doen, wat haar imago extern versterkt. De oppositie is uiteraard vrij zelf informatie richting scholen en burgerij te geven. De trend is duidelijk: overheidsvoorlichting moet steeds meer gaan meewerken aan het "aanvaard"-krijgen van beleid. In de discussie over deze zaak is er van de zijde van de journalistiek herhaaldelijk gesteld, dat op deze wijze de controlerende functie van de twee controlerende organen, nl. pers en de Kamers in gevaar zou komen. Uiteraard moet dit een misverstand zijn. Pers en Kamers kunnen in een democratie nooit in één adem worden genoemd als controlerende organen. Alleen een parlement con-

troleert. De pers signaleert en zelfs is het mogelijk dat een parlement aan de signalerende pers beperkingen oplegt. Niemand wenst dit binnen een democratie, maar de mogelijkheid is er en derhalve is de nevenschikking onzinnig. Dat de zogenaamde vrije pers (vrij van wat?) zich plotseling als beschermer opwerpt van de puriteinse voorlichting, is op z'n minst verdacht en eerder schadelijk voor de voorlichting zelf. De argumentatie van de zijde van de pers zou eerst dan enigermate steek houden, indien zij zonder vermenging van commentaar en feiten de informatie zou overdragen aan de burgers. Dat is echter slechts zeer zelden het geval. De eenvoudige test, nl. door drie kranten naast elkaar te leggen en de verslagen van de Tweede Kamerzittingen te lezen, is voldoende om te bemerken dat de vrije pers lang niet in alle opzichten een adequaat medium is om aan de burgers de beleidsvoornemens en besluiten van de overheid over te dragen.

4. In het verlengde daarvan speelt een geheel ander fenomeen een interessante rol: de overheid gaat zelf media ontwerpen. In verschillende steden in Nederland is de overheid reeds overgegaan eigen kranten huis-aan-huis te verspreiden en daarin te melden wat de Raad van de gemeente besloot, welke nieuwe regelingen er gelden, etc. De algemene, en ook op onderzoek gebaseerde indruk is, dat deze bladen goed worden gelezen. De lokale en regionale pers zijn met deze ontwikkelingen niet erg gelukkig. Zij zien er een bedreiging in voor hun monopoliepositie van nieuwsverspreiding, maar vrezen eveneens op den duur een verlies aan inkomsten, indien in het kader der privatisering deze "eigen" nieuwsorganen overgaan tot het werven van advertenties.

Voeg daar nog een ander, in zekere zin paradoxaal element aan toe, dan wordt het beeld in al z'n verwarrende complexiteit compleet. De regionale en lokale kranten hebben zich in toenemende mate meester gemaakt van de zogenaamde (gratis verspreide, huis-aan-huis-)nieuws- en advertentiebladen. De 100% dekking van deze bladen is voor diverse adverteerders uiterst aantrekkelijk. Er tekenen zich echter duidelijke problemen af voor de onafhankelijke bladen zelf, die het fenomeen nota bene zelf hebben opgeroepen (inderdaad: een geest-uit-de-fles-verhaal!). De zwakke redacties van deze advertentiebladen nemen snel genoegen met goed voorbereide persberichten van overheden en bedrijfsleven. Voorlichters en PR mensen zijn uiterst tevreden over deze opname. Vooral lokale overheden, die merken dat hun nieuws-output vrijwel onverminkt overkomt in deze media, voelen minder behoefte zelf een medium te ontwerpen en zich eveneens af te wenden van de reeds lang bestaande regionale en lokale kranten, die op abonnee-basis opereren en derhalve nooit een totale dekking kunnen garanderen. Eens te meer wordt duidelijk hoezeer de vrije pers gebonden is aan commercie en eveneens hoezeer zij ook die banden aantrekt om te kunnen overleven.

Er tekenen zich op dit ogenblik geen duidelijke contouren van oplossingen af. In tal van opzichten beleeft de samenleving een soort "Richterentijd", waarvan vermeld staat dat ieder toen deed wat goed was in eigen ogen. In de cultuurgeschiedenis der mensheid is het vaker voorgekomen dat mensen niet in staat zijn volstrekt controversiële zaken met elkaar te kunnen laten communiceren en in vrede leven met een comfortabele paradoxaliteit.

Het is inmiddels duidelijk dat de gang langs de staties van overheidsvoorlichting voor de lezer weinig doctrine-bevestigende informatie heeft opgeleverd. Of zou het wel eens zo kunnen zijn, dat men de staties aanwendt om eigen twijfels te leren formuleren?

LITERATUURLIJST

Hieronder worden niet alleen de bronnen vermeld die in de tekst zijn genoemd, doch ook enkele boeken en artikelen die in het kader van de behandelde materie interessante informatie bieden.

- Dekker, E., *Overheidsvoorlichting in de verzorgingsmaatschappij*; Rijswijk 1969.
- Hemels, J., *Van perschef tot overheidsvoorlichter*; Alphen a.d. Rijn 1973.
- Godijn, G., *Overheidsvoorlichter is een ambtenaar, geen politicus*, in: *Trouw*, 25 juni 1987.
- Katus, J., *Volkstelling in opspraak, Een studie naar de overheidsvoorlichting met betrekking tot de volkstelling van 1971*; Groot Hussel, 1984.
- Katus, J. en Volmer, W.F. (red.), *Ontwikkelingslijnen van de overheidsvoorlichting*; Muiderberg 1985.
- Kroon, T., *De geschiedenis van de overheidsvoorlichting na de tweede wereldoorlog*, in: *Ariadne, Revue der Reclame*, 4 aug. 1977.
- Nijhof, H. en Katus, J. (red.), *Overheidsvoorlichting op een breukvlak*; Oldenzaal 1983.
- Meiden, A.v.d., *Puriteinen tobben met overheidsvoorlichting*, in: *Trouw*, 12 juni 1987.
- Meiden, A.v.d. en Fauconnier, G., *Profiel en Professie, inleiding in de theorievorming van public relations*; Leiden 1986 (2e dr.)
- Riel, C.B.M.v., *Overheidsvoorlichting en intermediaire kaders*; Delft 1986.
- Schelhaas, H., *De informatieplicht van de overheid*; Zwolle 1979.
- Tevel, J.J., *Een goed beleid blijkt vanzelf*, in: *Trouw*, 23 okt. 1984.
- Vogelaar, G.A.M., *Systematiek en spelregels van de overheidsvoorlichting*; Den Haag 1955.