

Beschikbare informatie voor toppolitici en de omzetting ervan in legitiem beleid

door Wivina DEMEESTER-DE MEYER

Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin

I. Inleiding

Voortgaande op mijn toch reeds lange ervaring, zou ik deze aangelegenheid vanuit drie overwegingen willen benaderen.

1. De mogelijkheden van toppolitici om over objectieve, adequate informatie te beschikken voor het voeren van hun beleid, nemen met de dag toe. De vooruitgang van de wetenschap en de mogelijkheden van statistische informatieverwerking zorgen daarvoor. Toch blijven er altijd hiaten die maken dat men bijv. niet altijd kort genoeg op de bal kan spelen.
2. Samen met de 'objectieve informatie' groeit echter ook de 'subjectieve desinformatie'. Een eerste reden daarvan is het feit dat beleidsinformatie een complex gegeven vormt dat zelf het resultaat is van een ingewikkeld maatschappelijk proces. Een tweede reden ligt in de gespannen verhouding die men vaak kan vaststellen tussen politici en publieke opinie.
3. Tenslotte zou ik bij wijze van besluit even willen stilstaan bij de vraag wat er schort in het communicatieproces en dit bij de mensen, bij de politicus en bij de informatiemakelaar.

Het is mijn bedoeling op basis van deze beschouwingen aan te tonen dat er heel wat hinderpalen liggen op de weg naar een door de burger aanvaard en dus legitiem beleid.

II. Toename van beschikbare objectieve beleidsinformatie

Het is mijn ervaring dat de stroom aan objectieve beleidsinformatie steeds toeneemt dank zij de wetenschappelijke vooruitgang en de mogelijkheden van de statistische informatieverwerking en de communicatie.

Voorwaarde is wel dat de politici zelf een actieve rol spelen en hun medewerkers aansporen de nodige informatie te verzamelen.

De optiek is totaal verschillend al naargelang het gaat om beleidsvoorbereidend of beleidsvernieuwend werk op lange termijn, om concrete ingrijpende beleidsmaatregelen hic et nunc of om het opvolgen of bijsturen van een bestaand beleid.

Sta me toe dit te illustreren aan de hand van enkele voorbeelden.

Als Staatssecretaris voor Volksgezondheid in de Nationale Regering heb ik intensief geijverd om met al het wetenschappelijk potentieel dat in dit land aanwezig

was een colloquium op het getouw te zetten over de "Bio-ethica in de jaren '90". Het verslag van dit colloquium, waaraan alle universiteiten participeerden, vormt een goede momentopname en een basis voor mogelijke beleidsopties in de toekomst. Sommige vragen hadden nog geen adequaat wetenschappelijk antwoord gekregen; andere zijn in volle evolutie. Mogelijke beleidsopties op dat moment werden echter breeduit gepenseeld.

Ook een rechtstreekse beleidsvernieuwing als de Wet op de Orgaantransplantatie werd grondig voorbereid met alle betrokkenen die ons de nodige informatie ter beschikking stelden.

In beide hoger geciteerde voorbeelden moet men als politicus wel zeer actief bezig zijn met het verzamelen van deze informatie.

Wanneer het gaat om controle over een bestaand beleid, het opvolgen en het bijsturen ervan, liggen de zaken meestal iets eenvoudiger. De Minister kan voor informatie grotendeels terugvallen op zijn administratie of op allerlei gespecialiseerde instellingen van publieke of semi-publieke aard die over de juiste en adequate informatie beschikken. Zo kon ik als Staatssecretaris voor Volksgezondheid voor heel wat maatregelen terugvallen op informatie van bijvoorbeeld het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie (IHE) en het Instituut voor Veterinaire Keuring (IVK).

De algemene vaststelling dat er voldoende adequate informatie ter beschikking zou staan, moet evenwel onmiddellijk gecorrigeerd worden. Er zijn de gekende gebreken en hiaten bij de traditionele informatieverzamelaars die niet voldoende inspelen op maatschappelijke veranderingen en op de vraag naar nieuw statistisch materiaal. Oorzaak daarvan is vaak bureaucratische logheid of inertie, dikwijls ook een gebrek aan een alert beleid terzake.

Zo duiken er steeds nieuwe domeinen op, waar noch vanuit de beleidshoek, noch vanuit de wetenschap snel genoeg afdoende antwoorden kunnen gegeven worden. Het aantal aidsgevallen b.v. is vrij nauwkeurig bekend evenals het aantal geregistreerde seropositieven. Het blijft echter bij zeer algemene ramingen als het gaat om de niet-geregistreerde seropositieven. Die ramingen willen wel eens uiteenlopen, ook in wetenschappelijke kringen. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de illegale inwijkelingen, het zwart werk, het drugverbruik of de drugtrafiek, enz...

Het is dan ook vaak wenselijk dat vanuit de overheid zelf initiatieven genomen worden om de relevante informatie te stimuleren of zelf te organiseren. Dit kan ondermeer via subsidies aan het wetenschappelijke milieu of via concrete studieopdrachten. Dikwijls zal ook dit niet volstaan om kort op de bal te spelen. Wetenschappelijke studies via steekproeven of sporadische waarnemingen volstaan bijvoorbeeld niet langer om het probleem van lucht- en waterverontreiniging grondig aan te pakken. Permanente en oordeelkundig over gans het grondgebied gespreide waarnemingen zijn noodzakelijk. Daartoe worden door de overheid meetnetten opgericht. Pas als die meetnetten voldoende zijn uitgebouwd (wat budgettaire gevolgen heeft) zal het beleid nauwkeuriger kunnen worden opgevolgd.

III. Toename van subjectieve desinformatie

Samen met de objectieve informatie neemt echter ook de subjectieve desinformatie in omvang toe.

A. Een eerste oorzaak is de complexiteit van de informatie

Indien het beleid zich alleen maar zou baseren op statistische informatie van wetenschappelijke, technische, sociologische, economische of politologische aard dan zou het al moeilijk genoeg zijn. Ook hier ontbreekt het wel eens aan eenduidigheid van de ter beschikking gestelde resultaten. Men stelde bij het onderzoek andere premissen voorop, men legde eerder de nadruk op dit of op dat, men verzoekt de lezer een en ander te relativiseren in het licht van enz... Het maken van een keuze blijft hoe dan ook noodzakelijk.

Daarbij komt dat de beleidskeuze zich afspeelt binnen een veld van normatieve, ethische, ideologische en al dan niet partij-politieke gegevens die op zichzelf reeds een immens groot informatiepakket opleveren, dat uit de aard van de zaak zelf meerduidig is. De dragers van al deze informatie vinden we terug in allerlei belangen- en drukkingsgroepen, en politieke partijen die zich tussen de bewindvoerders en de burger opstellen. Zij verzamelen informatie, vanuit de wetenschap en rechtstreeks vanuit de bevolking en spelen ze door naar het beleid en via de media naar de burger. De 'kritische' pers verwerkt dit alles nog eens en voegt er eigen beoordelingen aan toe gericht tot politici en burger.

Zolang er vanuit het beleid voldoende tijd en ruimte is om de maatregelen die moeten worden genomen grondig te bestuderen valt dit nogal mee. Het is mijn ervaring dat wanneer het beleid voorbereid wordt op lange termijn en men daarbij wetenschappelijke objectieve en genuanceerde informatie verzamelt dit de beste garantie vormt voor een goed beleid.

Als Staatssecretaris voor Financiën heb ik samen met de Minister van Financiën o.m. de verlaging van de roerende voorheffing, de huwelijksquotiënt en de decumul doorgevoerd. Deze zaken leefden reeds lang in de betrokken kringen. De ideologische en partij-politieke stellingnamen waren ruim bekend en de micro-economische weerslag op de gezinsbudgetten werd berekend, evenals de fiscale en budgettaire weerslag van deze maatregelen.

Een volgend voorbeeld put ik uit mijn ervaring met de studie over de bio-ethica. Veel van wat in verband daarmee in de komende decennia beleidsmatig zal moeten worden aangepakt, zal teruggrijpen naar deze studie. Ik heb overigens in mijn huidige functie van Minister van Welzijn een gelijkaardige studie op het getouw gezet met betrekking tot het beleid t.a.v. de ouderen in Vlaanderen.

Iets anders wordt het wanneer ideologische of partij-politieke berekeningen primeren om iets door te drukken waarover onvoldoende degelijke informatie bestaat, zodat het probleem nog niet beslissingsrijp is. Sommige maatregelen moeten dan al te snel worden herzien.

Uit dit alles besluit ik dat beleidsinformatie niet louter een zaak is van wetenschappers en beleidsmensen. Beleidsinformatie is evenmin een statisch iets. Zij is het complex resultaat van een maatschappelijk proces waarbij de wetenschap kan voorop gaan, de beleidsvoerders actief moeten stimuleren en de bevolking moet worden voorgelicht en in respons, rechtstreeks of via de intermediaire bewegingen en groeperingen, haar steentje bijdraagt. Op het kruispunt van dit complex en permanent evolutief geheel staat de beleidsvoerder die zijn voorstel of beslissing formuleert.

Dit complex proces ligt mede zowel aan de basis van de objectieve informatie als van de subjectieve desinformatie.

B. Een tweede oorzaak ligt in de spanning tussen beleid en burger

Tenslotte is er de ervaring van de vaak grote en haast permanente spanning tussen de politicus en de publieke opinie.

De politicus beschikt over een som aan informatie, vaak vervat in tal van adviezen. Hij moet al deze gegevens ordenen en elk aspect ervan op zijn waarde beoordelen en afwegen. Dit proces wordt permanent doorkruist door wat de media en de diverse belangen- en drukkingsgroepen aan informatie aan de bevolking doorspelen hetzij rechtstreeks hetzij via de media. Hierbij wordt al te vaak de indruk gewekt dat de politicus geen weet heeft of te weinig rekening houdt met deze of gene informatie. De kritische functie van de media, hoe legitiem ook, wekt bij de publieke opinie vaak deze verkeerde indruk. De grote inwendige discussie binnen de regering komt uiteraard niet naar buiten en hoeft ook niet naar buiten te komen, wel het resultaat dat dan naar de publieke opinie toe gezamenlijk wordt verdedigd.

Een voorbeeld: Bij de opmaak van de begroting beschikt de regering over alle mogelijke informatie en adviezen van de administratie, de nationale of gewestelijke instellingen (Nationale Bank, Nationale Arbeidsraad (NAR), Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB), Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), Instituut voor Veterinaire Keuring (IVK) enz...) en van de internationale organen (Internationaal Monetair Fonds (IMF), Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), enz...)

Er zijn de vaak tactische opstellingen van allerlei groeperingen, organen en politieke partijen, die nodig zijn om een bepaald beoogd resultaat te bereiken. Het is als het verschuiven van de pionnen op een schaakbord. Kan men het de burger kwalijk nemen dat dit naar buiten een verwarde indruk geeft?

Zo deelde het VBO onlangs mede dat er helemaal geen ruimte was voor een nieuw centraal akkoord tussen werkgevers en werknemers. De werknemers vinden van wel. Onder druk van de regering heeft het VBO dan toegegeven dat er wel een geringe ruimte is van bijv. 1 %. Voor de werknemers lijkt dit te weinig want dan blijft er te weinig marge voor latere interprofessionele akkoorden. De gouverneur van de Nationale Bank schuift dan een cijfer naar voor van 1,25 %. De onderhandelingen kunnen voorzichtig beginnen.

Dit tactische spel wordt niet altijd begrepen door de man in de straat. Hij houdt er weinig rekening mee dat er meestal verschillende alternatieve keuzes mogelijk zijn maar dat iedere specifieke keuze eigen gevolgen heeft op het geheel van het socio-economisch-politieke gebeuren. Belangengroepen spelen daar gretig op in om hun keuze als de enige juiste voor te stellen. De perscommentaren doen de rest. Voor de man in de straat wordt dit een kluwen van verwarring.

Een andere bron van misverstand en spanning wordt gevormd door het feit dat heel wat informatie een confidentieel karakter heeft (bepaalde gegevens in verband met justitie, gezondheidszorg, rampen, enz...) Ze worden vaak geheimgehouden of pas na een tijd prijsgegeven, of alleen op vertrouwelijke basis aan wetenschappers meedeeld.

IV. Wat schort er in het communicatieproces bij burger, politicus en informatiemakelaar?

Het grootste euvel is niet dat er bij iemand wat schort. Dat zal wel altijd zo zijn. Belangrijker is dat in dit informatieproces, en dit is vaak in de politiek ook het

geval, de gemeenschappelijke noemer ontbreekt. Iets dat nauwelijks nog vermeld wordt of volledig als onbestaande wordt beschouwd, is het zogenaamde algemene belang. Het individualisme en de versplintering vieren in onze samenleving hoogtij. Het geheel verzinkt in het niet, de versplinterde delen springen in de belangstelling van even zoveel versplinterde individuen en deelgroeperingen. De de-ideologisering en het post-modernisme hebben hun intrede gedaan in onze samenleving. Noch burger, noch politicus, noch informatiemakelaar ontsnappen daaraan. De regelrechte aanvallen op de zogenaamd verzuilde intermediaire groeperingen zijn een teken aan de wand. Het waren immers deze organisaties die hun leden vaak vormden tot echte staatsburgers, die de band wisten te leggen tussen individueel belang, groepsbelang en algemeen belang.

De oplossing kan er zeker niet in bestaan steeds meer informatie, zij het dan al objectieve, over de burger uit te storten. Reeds nu maken velen gebruik van ontsnappingsroutes om toch maar niet de politieke informatie te moeten ondergaan. In de krant lezen zij de ongevallen en de sport en op TV schakelen zij over naar spelprogramma's of naar oppervlakkig of speels gebrachte informatie. En... toegegeven de media treft daar nauwelijks schuld want zij zijn multi-functioneel; zij hebben dus nog wel wat anders te doen dan objectieve politieke informatie over te brengen.

Niet in 'meer' maar in 'betere' informatie zou dus de oplossing moeten worden gezocht. Ik zie terzake twee grote informatiemakelaars.

A. *De media*

Er zijn vooreerst de media. Het is hun zaak hoe informatie op een boeiende en objectieve wijze moet worden gebracht. Het woord is dus aan de professionals terzake. Als politicus kunnen wij daar weinig definitiefs over zeggen. De zaak ligt overigens zeer gevoelig. We kunnen ons natuurlijk, zoals iedere leek, vragen stellen vanuit onze ervaring. Primeren kijkcijfers en oplagen niet dikwijls op de informatiewaarde? Verzinkt de objectieve informatie, door plaats- of tijdgebrek, niet teveel in opiniëring? Wordt steeds voldoende onderscheid gemaakt tussen informatie en opiniëring? Is objectieve informatie op zich wel attractief genoeg? De vraag kan worden gesteld vanuit de professionele hoek van de journalist en vanuit de commerciële hoek van de media-eigenaar. Denkt men niet te gemakkelijk dat wanneer men enkele personen van verschillende strekking aan het woord laat, men reeds een hoge mate van objectiviteit bereikt? Heeft men wel de tijd en de plaats om deze som van opiniëring voldoende te duiden? Liggen in de media zelf en in hun multi-functionaliteit niet reeds zoveel beperkingen besloten voor het bereiken van een hoge graad van objectiviteit?

Ik ken de antwoorden niet op deze vragen. Ik wil daar wel aan toevoegen dat ik op het stuk van de informatie toch ook heel wat positieve dingen zie gebeuren in de media.

B. *Socio-culturele groeperingen, belangen- en drukkingsgroepen*

Een andere grote informatiemakelaar wordt gevormd door de honderden intermediaire sociale en socio-culturele groeperingen, belangen- en drukkingsgroepen in de breedste zin van het woord. Soms hebben zij duizenden, ja tienduizenden leden. Zij doen wat we zouden kunnen noemen aan een soort 'permanente vorming'. Toch is dit woord misschien te eufemistisch. Houden zij wel voldoende rekening met het geheel om in hun informatie objectief genoemd te kunnen wor-

den? Vanuit hun maatschappelijke functie is het antwoord waarschijnlijk negatief. Heel dikwijls zal het gaan om het onvolledig en ongenueanceerd beklemtonen van deelaspecten van een beleidsprobleem. In hoever maken zij de objectieve informatie via subjectiviteit, onvolledigheid of gebrek aan nuances niet volledig ondergeschikt aan hun opiniëring?

Wat schort er tenslotte bij de politici? Ik vraag me af of wij in België wel een informatiebeleid hebben, met al wat dat inhoudt aan slagvaardigheid, coherentie en professionaliteit. Wij hebben een instelling als Inbel maar die levert informatie achteraf. Informatie die het beleidsproces begeleid is vanuit de overheid quasi onbestaande, goede uitzonderingen niet te na gesproken.

Ministers doen ieder wat zij goed achten, afzonderlijk en vaak op een volkomen amateuristische wijze. Sommigen hebben goede persdiensten met een zekere graad van professionaliteit; anderen interesseren zich daar minder voor. Er zijn er die uitgroeien tot ware TV-sterren in spel- en semi-informatieprogramma's en die daar dus duidelijk een soepje maken van informatie, opiniëring en persoonlijke propaganda.

Van professionele regeringswoordvoerders heeft België geen weet. Aanzetten daartoe in het verleden werden niet doorgetrokken. Misschien waren ze ook niet goed. Alleszins bestaat er bij ons op dat stuk geen traditie. Een zaak staat vast: een politicus is geen informatiedeskundige.

V. Besluit

Het besluit lijkt voor de hand te liggen: haal de informatiedeskundigheid binnen in de politiek. Laat deskundige en systematische informatieverspreiding over politiek niet alleen over aan de geëigende media, die trouwens een veel bredere informatieverspreiding als doel hebben. Maar ook wanneer de politici dat doen is succes niet verzekerd, zoals experimenten uit het verleden leren. Dit doet me overigens denken aan wat heel wat bedrijfsleiders hebben ervaren met betrekking tot de revolutie van de integrale kwaliteitszorg (total quality management). Top managers die deze integrale kwaliteitszorg ervoeren als iets dat van belang was voor het al of niet overleven van hun bedrijf, maar die daar zelf niet de nodige tijd toe vonden, gingen iemand aanduiden die voortaan verantwoordelijk was voor de kwaliteit van de produkten. Die taak was aartsmoeilijk en weldra beschikte het bedrijf over een heus departement gewijd aan de kwaliteitszorg. Spijtig genoeg scheen de kwaliteit van de produkten er niet echt op te verbeteren. Hoe kwam dat? Aangezien er een departement was voor de kwaliteitszorg hoefde niemand anders zich daar nog zorgen over te maken. De top managers konden hun job blijven uitoefenen zoals voordien en hun geweten was gestus, ze hadden immers een departement voor kwaliteit. Bij de werknemers ontstond het gevoel dat de top managers het niet echt serieus meenden met de nieuwe aandacht voor kwaliteit; ze sprongen er immers zelf niet voor in de bres maar lieten de taak aan anderen over. Wat die top managers niet beseften was, dat, wanneer ze echt verandering wilden, ze eerst zelf dienden te veranderen. Een organisatie kan pas echt veranderen als haar leiders veranderen. Ze beseften niet echt dat kwaliteit zo belangrijk was dat je dit niet zomaar aan anderen kunt overlaten.

Met de informatieverspreiding vanuit de overheid is er iets gelijkaardigs aan de hand. Als die informatie als zo levensbelangrijk wordt ervaren voor de politiek, met name de democratische politiek met en voor de burger, dan moeten de politici die informatie zelf ook terdege ter hand nemen. Het volstaat niet alleen deskundigen in te huren of een dienst in het leven te roepen. Politici zullen zelf per-

manent en systematisch een grote bekommernis voor informatie aan de dag moeten leggen. Zij kunnen de medewerking van deskundigen vragen maar zij mogen de taak niet aan deskundigen overlaten, denkend dat dan alles wel terecht komt. Experts moeten worden aangetrokken en er moet training komen, maar de leiders zelf moeten de eerste hete kastanjes uit het vuur halen.

De vraag blijft op welk niveau deze aanpak moet gebeuren : op het niveau van de regering, het parlement of de partijen. Het antwoord lijkt voor de hand te liggen : op alle niveaus. Wil men het beleid dichterbij de mensen brengen dan moet dit meer zijn dan een slogan. Een Staatssecretaris voor informatieverspreiding? Goed, op voorwaarde dat dit geen voorwendsel wordt voor andere politici, op andere niveaus, om niets te doen. Ook voor de partijen is het trouwens van strategisch belang deze taak van informatie ten volle op zich te nemen.

De politicus die beleidsvoorbereidend en beleidsvernieuwend wil optreden zal steeds moeten steunen op drie pijlers :

- het wetenschappelijk onderzoek ;
- de ervaring via het contact met burger en samenleving ;
- de uiteindelijke beleidskeuze, die, na alle informatie uit onderzoek en ervaring, hoe dan ook nodig blijft.

Naar de bevolking toe zullen de politici dit proces en het resultaat ervan, namelijk de uiteindelijke beleidskeuze en haar consequenties, moeten verduidelijken door een deel van de informatie zelf, en dit op een intensieve, systematische en deskundige wijze, ter harte te nemen.