Martine Bouman

Televisieamusement en overheidscommunicatie

In dit artikel wordt ingegaan op het advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie over de mogelijke rol van televisieamusement bij overheidscommunicatie. Met name wordt gekeken naar het gedachtegoed achter deze communicatiestrategie, de huidige publiek-private samenwerking op dit terrein, vraagstukken rondom effectiviteit en ethiek. Ten slotte wordt een samenwerkingsmodel voor praktisch handelen gegeven.

Televisieamusement

In het rapport *In dienst van de democratie* van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) wordt de communicatie tussen de overheid en burgers bezien vanuit het perspectief van de burger. 'De overheid is er voor de burger en niet andersom,' vermeldt het rapport (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 23). Dat is een helder uitgangspunt. De commissie vindt het daarbij van belang, dat niet alleen zo veel mogelijk burgers tot zo veel mogelijk overheidsinformatie toegang hebben, maar ook dat maatwerk kan worden geleverd om met bepaalde boodschappen specifieke doelgroepen te bereiken (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 7).
In dat kader merkt zij op dat samenwerking met publieke en commerciële omroepen uitermate geschikt kan zijn om sommige groepen burgers te bereiken. De commissie beveelt aan om te overwegen ook coproducties van amusementsprogramma's toe te staan (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 44).
Het advies om televisieamusement in te zetten voor overheidscommunicatie is een gevolgtrekking van een eerder in het rapport gedane constatering dat moeilijk bereikbare burgers (globaal 16% van de bevolking) veel naar amusementsprogramma's kijken. In het rapport wordt deze groep 'burgers met een buitenstaanders/inactieve burgerschapsstijl' genoemd (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 27). Dit advies heeft veel stof doen opwaaien. Eerder, in 1992, werden mediarichtlijnen ontwikkeld waarin expliciet staat vermeld dat de overheid terughoudend dient te zijn ten aanzien van het coproduceren van programma's c.q. programmaseries met een overwegend amusementskarakter (Voorlichtingsraad, 1992; Rijksvoorlichtingsdienst, 2001). Deze terughoudende stellingname had

De auteur is werkzaam bij het adviesbureau Bouman E&E Development op het terrein van de gezondheidscommunicatie via de massamedia. Correspondentieadres: Postbus 180, 2800 AD Gouda. E-mail: enter.educate@wxs.nl.

onder andere te maken met de zogenaamde Wim Kok-affaire (Bouman, 1999; Van der Sanden, 2000). In 1992 sponsorde het Ministerie van Financiën een informatie-item in de *Vijf uur show* op de commerciële zender RTL4. In die tijd was samenwerking met commerciële zenders nog zeer ongewoon. Dit riep vragen op in de pers en werd stevig opgepakt door de Tweede Kamer. Wim Kok was destijds Minister van Financiën en lichtte in het programma het nieuwe budgetteringssysteem 'Per Saldo' toe. Nu, tien jaar later, brengt de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie het onderwerp opnieuw ter sprake. Wederom is echter het advies van de Voorlichtingsraad (VoRa) afwijzend. In haar advies aan het kabinet ontraadt zij vooralsnog dergelijke coproducties. Belangrijkste argumentatie hiervoor is het probleem van herkenbaarheid van de afzender en het probleem van vermenging van fictie en werkelijkheid.
Het kabinet heeft dit advies van de VoRa overgenomen, maar sluit echter niet uit dat er sprake kan zijn van uitzonderlijke situaties waarin het inzetten van een amusementsprogramma uiteindelijk het enige overgebleven middel blijkt om een bijzondere doelgroep te kunnen bereiken. Aan de VoRa is gevraagd die uitzonderlijke situaties in kaart te brengen (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001, p. 18). Hiermee wordt alsnog een (kleine) opening geboden om in speciale gevallen copoducties van amusementsprogramma's in te zetten.

Coproducties, amusementgenre en beleidsproces

Alvorens dieper in te gaan op de toepassing van televisieamusement voor overheidscommunicatie is het belangrijk om een paar zaken te onderscheiden. Er wordt in het advies gesproken over *coproducties*. In de mediarichtlijnen van de VoRa staat vermeld dat van een coproductie sprake is:

> '... wanneer meerdere partijen, waaronder een ministerie, onder redactionele eindverantwoordelijkheid van de betrokken omroep(en), inhoudelijk (redactioneel) en financieel een substantiële (d.w.z. meer dan symbolische) bijdrage leveren aan de totstandkoming van een programma'.[1]

Uit deze omschrijving komt duidelijk naar voren dat er pas sprake is van een coproductie indien er doelbewust met elkaar (overheid en omroepen/televisieproducenten) wordt samengewerkt bij de totstandkoming van het programma. Als een politicus te gast is in een talkshow om het beleid van de overheid toe te lichten, maar er is geen formele substantiele bijdrage geleverd bij de totstandkoming van het programma (lees: er is geen formele overeenkomst gesloten) dan is er derhalve geen sprake van een coproductie volgens de definitie in de mediarichtlijnen. In de omschrijving van coproductie, zoals door de VoRa gegeven, wordt gesproken over meerdere partijen, waaronder een ministerie. Een coproductie in de werkelijke zin van het woord betekent echter 'samen een programma maken'. De overheid is dan samen met de omroep/producenten hoofdpartner en niet één van de vele samenwerkingspartners. In een coproductie gaat het altijd om een contract tussen twee of drie hoofdpartijen. Indien er veel meer partijen samen bijdragen aan een programma is er eerder sprake van een inscript participatie.

Een coproductiesamenwerking vooronderstelt een initiële gelijkwaardigheid van de samenwerkingspartners (sturingssymmetrie). Dat dit overigens in de praktijk veelal niet het geval blijkt te zijn, komt later in het artikel nog aan de orde. In de mediarichtlijnen staat dat niet alleen de overheid coproducties van amusementsprogramma's kan inzetten ten behoeve van haar communicatiebeleid, ook landelijke veldorganisaties die door ministeries worden gesubsidieerd, de zogeheten 'op afstand geplaatste organisaties' kunnen coproductiesamenwerkingen aangaan met omroepen.[2] In dat geval toetst het ministerie alleen in grote lijnen of de desbetreffende gesubsidieerde instelling zich aan de geldende overheidsrichtlijnen voor coproducties houdt, maar is de samenwerking primair een verantwoordelijkheid van die organisatie zelf (Van der Sanden, 2000).
Het advies gaat over coproducties van *amusementsprogramma's*. Een omschrijving van wat onder amusementsprogramma's wordt verstaan, ontbreekt zowel in het advies als in de mediarichtlijnen. Dat is ook lastig te geven. Het strikte onderscheid tussen informatieve en amusementsprogramma's bestaat al lang niet meer. Er is steeds meer sprake van mengvormen. Is een talkshow bijvoorbeeld amusement of informatief? Sommige talkshows zijn meer gericht op entertainment, andere zijn meer licht informatieve discussieprogramma's. In het rapport van Wallage wordt het begrip talkshow genoemd onder het kopje 'nieuwsprogramma's' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 11). Dat is vreemd. Nieuws- en actualiteitenprogramma's richten zich op feitelijke gebeurtenissen in de wereld en talkshows gaan in op de meningen en gevoelens van mensen over die gebeurtenissen. In het onderscheid tussen informatieve programma's en amusementsprogramma's is eerder sprake van een continuüm met uiterst links het nieuws (100% informatie) en uiterst rechts de *variety show* (100% entertainment). De volgende indeling zou daarbij gehanteerd kunnen worden (zie figuur 1).

Figuur 1
Indeling van nieuws en variety show (bron: Bouman, 1999)

100% informatie						100% amusement
nieuws	actualiteiten-programma documentaire	reality-tv docudrama	magazine talkshow	drama soap comedy	quiz spelpro-gramma	variety show show

De aanbeveling betreft het inzetten van coproducties van amusementsprogramma's ten behoeve van *communicatie van overheidsbeleid*. De vraag is dan vervolgens in welke fase van het beleid coproducties van amusementsprogramma's een rol zouden kunnen en moeten spelen. Gedurende het gehele beleidsproces of alleen bij de uitvoering van het beleid?
In algemene zin is de commissie van mening dat overheidscommunicatie in het hart van het beleidsproces dient te staan en niet alleen een vertaling achteraf moet zijn van eenmaal gekozen beleid. Ook in de beleidsvoorbereidende fase (nog niet aanvaard beleid) acht de commissie het van belang dat de overheid een extra inspanning levert om ook met die mensen te communiceren over beleidsvoornemens die uit zichzelf niet de communicatie met de overheid zoeken. Om deze groepen te bereiken is volgens hen een gerichte media-inzet nodig, evenals differentiatie in de toonzetting van

de communicatie. Hier zou de stap naar coproducties van amusementsprogramma's gezet kunnen worden. De commissie stelt echter wel dat de communicatie over niet-aanvaard beleid aan de volgende strikte voorwaarden dient te voldoen:

> 'De communicatie dient feitelijk van aard en zakelijk (dat wil zeggen: niet wervend) van toonzetting te zijn, zowel wanneer het gaat over de concrete maatregelen die voorgenomen zijn als over de achtergronden en motieven daarvan. Ook dient de communicatie herkenbaar te zijn als afkomstig van de overheid. Verder dient in de communicatie de inhoud van het beleid centraal te staan, niet de persoon van de politicus. Bij de communicatie over niet-aanvaard beleid zijn verder de eis van proportionaliteit en het aangeven van de fase in het beleidsproces van groot belang.' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 11)

Deze strikte voorwaarden laten zich lastig inpassen in de dynamiek van een amusementsprogramma. Elk soort televisieprogramma kent haar eigen genrespecifieke wetten. Een feitelijke en zakelijke toonzetting past goed in een nieuws- en actualiteitenprogramma en in sommige informatieve talkshows, maar niet in een soapserie of spelprogramma. Op zaterdag 27 april 2002 zijn veel kijkers in Nederland getuige geweest van het lijsttrekkersdebat in het amusementsprogramma *De Soundmixshow*. Deze uitzending heeft veel kritiek gehad. Zoals Molier verwoordde:

> 'De politicus die de leukste grapjes, de beste one liners en het meeste charisma (d.w.z. sex-appeal) heeft, wordt door de kijker-consument die voor 70 eurocent telefonisch zijn stem mag uitbrengen, tot winnaar van dit spel uitgeroepen en ontvangt als hoofdprijs het premierschap van Nederland.' (*de Volkskrant*, 2002)

Het inzetten van coproducties van amusementsprogramma's voor overheidscommunicatie in de beleidsvoorbereidende fase ligt, gezien de strikte voorwaarden die daaraan gesteld worden, niet voor de hand. Het inzetten van televisieamusement bij aanvaard beleid is echter wel een zinnige communicatiestrategie (Singhal & Rogers, 1999; Bouman, 1999). In de rest van het artikel zal dan ook de aandacht liggen op het gebruik van televisieamusement bij het laatste deel van het beleidsproces: het uitvoeren van aanvaard beleid.

Entertainment-educationstrategie

Het aangaan van coproducties van amusementsprogramma's voor uitvoering van aanvaard beleid wordt ook wel aangeduid met de term *entertainment-education* (E-E). Van deze communicatiestrategie wordt binnen de sector gezondheidsbevordering en milieu al enige jaren gebruikgemaakt (Sherry, 1997; Singhal & Rogers, 1999; Bouman, 1999). De E-E-strategie behelst

> '... het proces van doelbewuste ontwikkeling en implementatie van een mediërende communicatievorm die in staat is om mensen te amuseren zowel als voor te lichten, om daarmee verschillende stadia van prosociale gedragsverandering te bevorderen en mogelijk te maken'. (Bouman, 1999, p. 25)

Eind jaren 1980 werden in samenwerking met de overheid coproducties van amusementsprogramma's ontwikkeld op het terrein van bevordering van gezonde leefstijl. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Veilig Verkeer Nederland (thans 3VO genaamd) startten bijvoorbeeld in 1987 tot 1990 in samenwerking met de TROS en Peekel/Stips Production de comedyserie *Familie Oudenrijn* en later in 1990 tot 1992 de docudrama-serie *Twaalf steden, dertien ongelukken* (Wittink & Hagenzieker, 1989; Verbeek, 1990). Van 1991 tot 1993 werkte het Ministerie van VROM samen met de VARA en Blue Horse Productions in de televisiecomedy *Oppassen* ter ondersteuning van de campagne 'Een beter milieu begint bij jezelf'. Het toenmalige Ministerie van WVC ontwikkelde in 1993 als start van de brede maatschappelijke discussie 'Keuzen in de Zorg' samen met de NCRV en Idee TV het spraakmakende spel- en praatprogramma *Op leven en dood*. Alle coproducties (behalve *Op leven en dood*) waren ontwikkeld op basis van aanvaard beleid en vormden een belangrijk onderdeel van een bredere campagnestrategie. Het spel- en discussieprogramma *Op leven en dood* maakte weliswaar onderdeel uit van een bredere campagnestrategie, maar was gebaseerd op nog niet algemeen maatschappelijk aanvaard beleid. De aard van het spelprogramma heeft veel discussie opgeroepen (Van der Zant, 1994; Bureau Advies Research Training, 1994)

Persuasieve communicatie

Het aangaan van coproducties en het inzetten van televisieamusement als communicatiestrategie speelt met name een rol bij persuasieve communicatie, ofwel communicatie als beleidsinstrument. Bij persuasieve communicatie gaat het om doelgericht, intentioneel gedrag in een door de ontwerper van de boodschap vooraf aangegeven richting (Martijn & Koelen, 1999). In het rapport van de Commissie Wallage wordt kort naar persuasieve communicatie verwezen:

> 'Wanneer het niet om politiek-bestuurlijke opvattingen van de regering gaat, maar om maatschappelijk breed gedragen ambities, wordt bewust het terrein betreden van beïnvloeding door communicatie (communicatie als beleidsinstrument). Het gaat dan om voorlichtingscampagnes die als zodanig duidelijk herkenbaar zijn en die pogen de publieke opinie te beïnvloeden in een maatschappelijk gewenste richting (bv. campagnes tegen riskante gewoontes: te hard rijden, roken, onveilig vrijen).' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 31)

Persuasieve communicatie wordt met name ingezet als de situatie en het gedrag complex is en het individuele nut niet direct tastbaar. Dit laatste vormt een belangrijke sleutel in de discussie over de rol van televisieamusement in overheidscommunicatie. In het rapport *In Dienst van de Democratie* wordt verwezen naar burgers met een buitenstaanders/inactie-

ve burgerschapsstijl. Zij zouden zich niet maatschappelijk en politiek betrokken voelen en weinig openstaan voor de boodschap van de overheid. Het zijn de afhakers. In literatuur op het terrein van de gezondheidsbevordering worden deze burgers 'moeilijk bereikbare groepen' of 'niet-spontane informatiezoekers' genoemd (Röling, 1989; Bouman, 1989). Echter steeds meer ontstaat het inzicht dat deze groepen niet zozeer moeilijk bereikbaar zijn – je kunt ze gewoon op straat, op het voetbalveld of via de televisie tegenkomen – maar dat we de verkeerde communicatiemethoden gebruiken. Ministeries en landelijke voorlichtingsorganisaties doen van oudsher met hun voornamelijk inhoudelijke boodschappen een sterk beroep op de rationele verwerking van informatie, gebaseerd op de veronderstelling dat de ontvanger bij voorbaat geïnteresseerd is. Deze nadruk op cognitieve informatieverwerking blijkt echter voor lang niet alle doelgroepen effectief te zijn. Zolang er geen acuut probleem om een oplossing vraagt, gaat men doorgaans niet actief op zoek naar informatie over het betreffende onderwerp. In die gevallen zal een effectieve communicatiestrategie meer gebaat zijn bij boodschappen die een beroep doen op affectieve principes: op de emoties en op de belangstelling voor dat wat mensen wezenlijk raakt (Chaiken, 1980; Petty & Cacioppo, 1986; Rosselli et al., 1995). Het verwerken van maatschappelijke en gezondheidsthema's in televisieamusement (zoals soapseries en talkshows) is een middel om hieraan tegemoet te komen. In het rapport wordt onderkend dat mensen op verschillende manieren met informatie omgaan en dat, om de aandacht van grote groepen in de samenleving te trekken en vast te houden, de overheid zich meer 'marktgericht' dient op te stellen. Aanbevolen wordt om voor elke doelgroep de juiste communicatiemix te kiezen en deze qua toon en middelen specifiek op de doelgroep af te stemmen (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 44). Het instellen op de vragen en belevingen van de burger ('wat willen ze') vormt een forse stap vooruit ten opzichte van de expertbenadering ('wij weten wat ze nodig hebben'), die jarenlang het beleid van de overheid en voorlichtingsorganisaties heeft gedomineerd. Door de toegenomen keuzevrijheid en mondigheid van de burger heeft men andere verwachtingen van de overheid. Zoals de commissie het formuleert: 'het "show me" van de burger, in plaats van het "trust me" van de overheid' (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 17). Dit vraagt een andere benadering in overheidscommunicatie.

Voorwaarden voor succes

Televisieprogramma's die volgens de entertainment-educationstrategie zijn ontwikkeld, zijn geen gewone televisieprogramma's. Het betreft het doelbewust ontwikkelen en implementeren van televisieprogramma's als onderdeel van een persuasieve communicatiestrategie. Om deze vorm van persuasieve communicatie effectief te laten zijn, dient het inzetten van aumusementsprogramma's planmatig en volgens theoretische leerprincipes te geschieden. Als zodanig is er een duidelijk verschil tussen het toevallig ter sprake brengen van een item in een bestaand conventioneel amusementsprogramma en het bewust gezamenlijk ontwerpen van een nieuw programma in de vorm van een coproductie. In het eerste geval gaat het om het incidenteel 'upgraden' van amusement door het invoegen van een edu-

catief onderwerp en in het laatste geval betreft het een planmatige en samenhangende interventie. In eerder onderzoek naar de samenwerking rondom Nederlandse coproducties van amusementsprogramma's zijn de belemmerende en bevorderende factoren in kaart gebracht die van invloed zijn op het ontwerpen van dergelijke televisieprogramma's (Bouman, 1999; 2002). Uit het onderzoek blijkt dat de effectiviteit van voorlichting in amusementsprogramma's afhankelijk is van de mate waarin bewust en planmatig wordt samengewerkt tussen programmamakers, scriptschrijvers en gezondheidsbevorderaars. De meeste effectiviteit wordt bereikt wanneer entertainment-educationtelevisieprogramma's de volgende essentiële stappen volgen.

- De programma's worden ontwikkeld aan de hand van gedragsveranderingstheorieën.
- Het doel en de inhoud van de boodschap worden vooraf helder geformuleerd, alsmede de methodiek en het televisiegenre dat bij die inhoud past.
- Het televisieprogramma maakt onderdeel uit van een bredere communicatiestrategie c.q. leefstijlcampagne.
- Bij de ontwikkeling wordt een tijdspad gevolgd waarbij de samenwerkingspartners voldoende ruimte hebben om elkaars ideeën en expertise te onderzoeken en in te zetten.
- De doelgroep wordt zo veel mogelijk bij de verscheidene ontwikkelings- en productiestadia betrokken.
- Het project wordt begeleid door formatief en summatief onderzoek.

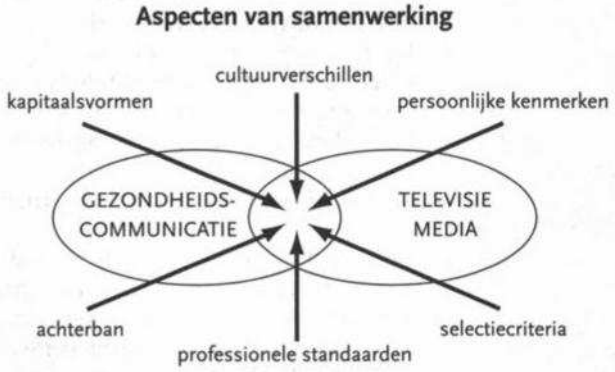
E-E-televisie kan geen prosociale verandering teweegbrengen zonder de hulp van andere sociaal-culturele factoren. Het belang van het verzorgen van een goede infrastructuur, via welke aanvullende diensten en informatie te verkrijgen zijn, kan niet genoeg worden benadrukt.
Uiteindelijke effecten komen vooral voort uit het psychosociale proces van sociale modellering, (para)sociale interactie en het versterken van persoonlijke effectiviteit, dat plaatsvindt wanneer de doelgroep het communicatiethema in het televisieprogramma opmerkt en bespreekt in de eigen sociale kring (Bouman, 1999).
Effectieve communicatie vraagt een grote betrokkenheid van voorlichtingsorganisaties, overheidsinstellingen, bedrijfsleven, media en de betrokken gemeenschap. De mate waarin de verschillende samenwerkingspartners erin slagen om een win-winrelatie op te bouwen, is een belangrijke voorwaarde voor succes.

Sturing

Zoals eerder aangegeven veronderstelt een coproductiesamenwerking een initiële gelijkwaardigheid van de samenwerkingspartners (sturingssymmetrie). Uit onderzoek (Bouman, 1999) blijkt echter dat televisieprofessionals er tot dusver meestal in slagen het machtsevenwicht naar hun kant over te laten hellen, waardoor asymmetrie ontstaat. Met name tijdens de productiefase van het programma kent het samenwerkingsproces zijn eigen dynamiek en werkritme, die voornamelijk worden bepaald door de werkcultuur van de televisieprofessionals. Vertegenwoordigers van de overheid of landelijke veldorganisaties die als samenwerkingspartner deelnemen aan dit

proces, vergelijken in dit verband het samenwerkingsproces onder meer met een voetbalwedstrijd waarbij zij soms nauwelijks aan de bal komen. Sommigen kiezen er overigens bewust voor om niet aan de bal te komen. In een recente coproductie van het Ministerie van VWS en de AVRO rondom *Gezondheidsplein*[3] hadden de programmamakers een actievere redactionele input van VWS verwacht. Het Ministerie van VWS stelde zich echter reactief in plaats van pro-actief op, vanwege haar beleidsstandpunt dat het ministerie zich niet inhoudelijk en redactioneel met het programma wilde bemoeien (Bouman E&E Development, 2001).

In algemene zin worden de samenwerking en de bestuurbaarheid van coproducties van amusementsprogramma's beïnvloed door factoren als: kapitaalsvormen, culturele verschillen, persoonskenmerken, selectiecriteria, professionele standaarden en ondersteuning door de achterban (zie figuur 2; Bouman, 1999). Hier zal kort op worden ingegaan (voor een uitgebreidere beschrijving: zie Bouman, 1999).



Figuur 2
Determinanten van de samenwerking en bestuurbaarheid van coproducties van amusementsprogramma's (bron: Bouman, 1999)

Economisch kapitaal is een belangrijke faciliterende factor voor het samenwerkingsproces. Het gegeven dat de overheid of landelijke voorlichtingsorganisaties een substantiële bijdrage leveren aan de realisatie van een televisieprogramma geeft hen in principe een sterke uitgangspositie. Behalve economisch kapitaal (financiële bijdrage) investeren overheid en voorlichtingsorganisaties ook cultureel en sociaal kapitaal. Zij leveren woordvoerders, programma-inhouden en interessante opnamelocaties en verzorgen additionele diensten, zoals telefonische hulplijnen, brochures en Teletekstpagina's. Bovendien verlenen overheid en maatschappelijke organisaties vanwege hun goodwill het programma een zekere kredietwaardigheid. Dit bij een coproductie geïnvesteerde kapitaal rechtvaardigt een zekere invloed en sturing in het samenwerkingsproces. In de praktijk blijkt het kapitaal echter vaak moeilijk te verzilveren.

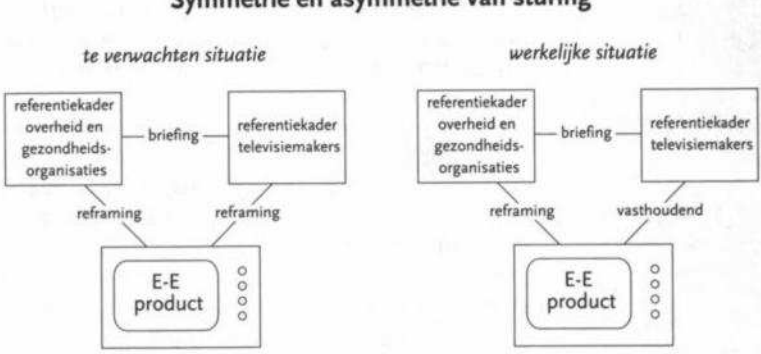
Televisieprofessionals verwachten van de overheid en landelijke voorlichtingsorganisaties dat zij inhoudelijke informatie aanleveren en de kwaliteit daarvan bewaken: een puur dienstbare taak. Zij zijn niet gewend aan het delen van de creatieve verantwoordelijkheid en aan het ontvangen van suggesties, vragen en eisen met betrekking tot de vorm, context en invalshoek van de boodschap. Televisieprofessionals moeten wennen aan de mores en werkcultuur van de overheid en landelijke voorlichtingsorganisaties.

Regelmatig moeten ze hun werktempo vertragen en wordt het productieproces opgehouden doordat belangrijke beslissingen niet door de samenwerkingspartners kunnen worden gefiatteerd zonder consultatie van de achterban. Verschillen in professionele standaarden en persoonskenmerken spelen eveneens een rol in het samenwerkingsproces. Bekendheid van televisieprofessionals met het werkproces van voorlichtingsorganisaties werkt bevorderend. De overheid en landelijke voorlichtingsorganisaties hebben vaak wel ervaring met informatieve televisiegenres, maar minder met amusementsgenres als drama, comedy en soap. De samenwerking met creatieven (scriptschrijvers, regisseurs, en dergelijke) vraagt van hen grote diplomatieke vaardigheden. Meer dan eens wordt hen door programmamakers gevraagd om toch vooral omzichtig om te springen met de schrijvers, om hun creatieve productie niet te blokkeren (Bouman, 1999).

Risicomanagement

De keuze van een amusementsprogramma voor voorlichtingsdoeleinden houdt een extra risico in. De overheid en voorlichtingsorganisaties zijn gewend om zelf hun boodschap op te stellen volgens een nauwkeurig opgezet plan en om deze bij de productie keer op keer te controleren. Het ontwerpproces staat altijd volledig onder controle, net als de verspreiding van de boodschap en brengt nauwelijks risico's met zich mee. In tegenstelling daarmee bergt het verspreiden van een boodschap via televisie, zeker in een amusementsprogramma, wel risico's in zich. Het multidimensionele karakter van het medium (een combinatie van tekst, beeld en geluid), het verweven van de informatie in amusement en het feit dat de verspreiding van de boodschap plaatsvindt via een 'open kanaal', dat toelaat dat het publiek ermee doet wat het wil, creëren tezamen een hoogrisicocontext. In de E-E-strategie zijn vorm, inhoud en presentatie allemaal even belangrijk. Risicoreductie betekent dan het onder controle houden van al deze elementen, en vertegenwoordigers van de overheid en landelijke voorlichtingsorganisaties voelen zich in die situatie ook voor al deze elementen verantwoordelijk. Televisieprofessionals verwachten van hen echter enkel het aanleveren van inhoud, zoals wetenschappelijke feiten en cijfers. Zaken als vorm en presentatie rekenen zij tot 'hun kant van de klus'. Dit betekent dat de professionele rollen van beide soorten professionals elkaar gedeeltelijk overlappen, wat het risicomanagement er niet eenvoudiger op maakt. De verschillende referentiekaders worden niet samengevoegd, maar botsen, met als gevolg een asymmetrisch resultaat in het voordeel van de televisieprofessionals (zie figuur 3). Zolang deze strijd tussen de verschillende referentiekaders voortduurt, zal de E-E-samenwerking altijd resulteren in winst voor de entertainmentpartner ten koste van de educatiepartner. Om tot een evenwichtig product te komen, zullen beiden dus hun referentiekader moeten herzien.

Figuur 3
Symmetrie en asymmetrie van sturing (bron: Bouman, 1999)



Win-winsituaties worden slechts mogelijk als beide partners inzien dat 'eigen' winst alleen mogelijk is als er ook sprake is van winst voor de andere partij. Dat wordt mogelijk als beide partners het erover eens worden dat een E-E-programma een genre vertegenwoordigt dat verschilt van genres die in een laagrisicocontext worden geproduceerd en een werkprocedure vergt die afwijkt van de bij programmamakers gebruikelijke werkprocedures in een laagrisicocontext. In juni 2002 zijn door vertegenwoordigers uit de wereld van gezondheidsbevordering, overheid, televisie en onderzoek tijdens de *invitational conference* 'Gezondheid en Televisie'[4] consensusworkshops gehouden teneinde richtlijnen te ontwikkelen voor toekomstige coproductiesamenwerkingen. Dit resulteerde in een intentieverklaring om *best practice checklists* te ontwerpen voor de samenwerking in de praktijk.

Ethiek

Het inzetten van televisieamusement in overheidscommunicatie is een vorm van persuasieve communicatie. Het ethische discours hieromtrent concentreert zich rondom de angst voor vermomde propaganda en manipulatie. Om deze ethische discussie genuanceerd te kunnen voeren, is het noodzakelijk om te kijken wat het verschil is tussen persuasieve communicatie en manipulatie.Volgens Reardon (1991) gaat het bij persuasieve communicatie om het aanbieden van een mogelijkheid voor verandering in houding of gedrag in een door de aanbieder gewenste richting. Het betreft een vrijwillige verandering en het onthoudt noch beperkt de aangebodene van en in andere keuzen. Dat laatste is wel het geval bij manipulatie. Mensen die gemanipuleerd worden, worden niet aangemoedigd om over de betreffende kwestie na te denken, maar worden meegesleept door valse beloften. Het standpunt dat in dit artikel wordt gehanteerd, is dat persuasieve communicatie (overredende voorlichting) niet bij voorbaat goed of slecht is. Het doel of de uitkomst kan ethisch of onethisch zijn. Met een hand kun je immers zowel iemand liefkozen als slaan. Iedereen zal het ermee eens zijn dat elke poging tot sociale verandering een waardengebonden activiteit is. Maar ook niets doen, en dat wordt vaak over het hoofd gezien, is een waardengebonden activiteit. Nochtans zijn er verschillende ethische dilemma's in het aangaan van coproducties van amusementsprogramma's te benoemen (Brown & Singhal, 1993; Bouman, 1999).

Het eerste dilemma betreft de inhoud van prosociale boodschappen. Hoe kunnen prosociale boodschappen worden onderscheiden van antisociale boodschappen, wie bepaalt dat onderscheid en met welk gezag? Dit dilemma verwijst naar degenen die de invloed en macht hebben om het betreffende probleem te definiëren. Een richtlijn om daarin juist te handelen is het aanwijzen van maatschappelijke en gezondheidsthema's die zijn vastgelegd in officiële overheidsnota's. Deze nota's zijn totstandgekomen na samenspraak met en op basis van adviezen van maatschappelijke organisaties en deskundigen op het specifieke terrein. Het gaat hier om algemeen aanvaard beleid. Programma's die in coproductie gemaakt zijn, dienen dan ook de afzender van de boodschap te vermelden, zodat iedereen de betrouwbaarheid van de bron kan nagaan.

Het tweede dilemma betreft de kwestie van sociaal-culturele gelijkheid. Het gaat hier om de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat niet alleen het perspectief en de sociaal-culturele normen en waarden van de dominante stakeholders worden weergegeven in E-E-televisieprogramma's (bijvoorbeeld het perspectief van de reguliere medische geneeskunst boven die van alternatieve geneeswijzen). Door in het programma verschillende perspectieven toe te lichten en te laten zien, kan een eenzijdig beeld van de werkelijkheid worden vermeden. In E-E-soap- en dramaseries kunnen bijvoorbeeld de uiteenlopende normen en waarden en consequenties van handelen aan de verschillende hoofdkarakters worden gekoppeld (Bandura, 1986; Nariman, 1993). Costera Meijer & Van Dijck (2001, p. 10) introduceren in hun studie naar de kwaliteit en ethiek van talkshows de term publieke kwaliteit. Hieronder verstaan zij 'de kwaliteit [van televisieprogramma's, MB] om kijkers aan te spreken als maatschappelijk betrokken burgers en hun handvatten te bieden voor de dagelijkse praktijk'. Zij stellen dat een praatprogramma kan bijdragen aan een democratisch burgerschap mits er aan een aantal essentiële voorwaarden wordt voldaan, zoals bijvoorbeeld de mate waarin een praatprogramma het publiek als burger aanspreekt en niet als geïsoleerd individu en de mate waarin het gesprek gericht is op inzicht en samenwerking en niet op oppositie en conflict (voor meer kenmerken: zie Costera Meijer & Van Dijck, 2001, p. 121-124).

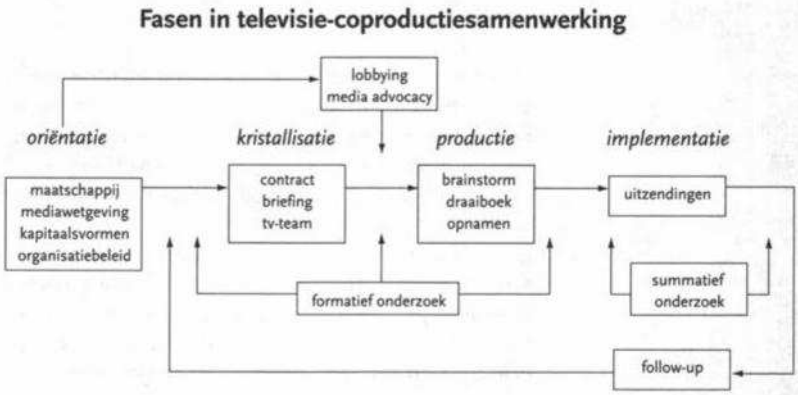
Een ander punt betreft de keuze van de methode. Het combineren van voorlichting en amusement kan op zichzelf als een ethisch dilemma worden ervaren. In het advies van de VoRa op de aanbeveling in het rapport *In dienst van de democratie* wordt gewezen op de vermenging van fictie en werkelijkheid. Met name wanneer voorlichting wordt verwerkt in amusementsprogramma's, bijvoorbeeld soapseries, zou dat een probleem kunnen zijn. Maar is dit ook werkelijk zo? Zoals gezegd, een strikt onderscheid tussen informatieve en amusementsprogramma's lijkt alleen nog in theorie te bestaan. Er komen steeds meer nieuwe programmaformats en genres waarin informatie en amusement, fictie en werkelijkheid door elkaar lopen (docudrama, reality soap en infotainment programma's). Kijkers zijn zich hiervan bewust en construeren hun eigen werkelijkheid (Hall, 1980; Dervin, 1989; Lull, 1990; Hoffner & Cantor, 1991). Uit onderzoek naar de impact van het bewust geven van gezondheidsinformatie in de ziekenhuisdramaserie *Medisch Centrum West* blijkt dat kijkers weten dat het hier om fictie gaat, maar het fijn vinden om er ook nog iets van op te steken (Bouman et al., 1998).

Een ander dilemma dat in het algemeen voor interventieprogramma's geldt en zeker ook voor televisieprogramma's, betreft de kans op onbedoelde effecten. Zeker binnen de massamedia bestaat er risico op een onverwacht en niet bedoeld resultaat. Zo kan het zijn dat er in een televisieprogramma melding gemaakt wordt van symptomen van een bepaalde aandoening waarna het bezoek aan de huisarts drastisch stijgt en de kijker onnodig in spanning verkeert. In de samenwerking bij coproducties tussen overheid, landelijke voorlichtingsorganisaties en programmamakers zijn deze onbedoelde effecten te reduceren door vertegenwoordigers van de eerste twee partijen op te nemen in de redactiebegeleidingscommissie (zie model 'Fasen in televisie-coproductiesamenwerking').
Daarmee komen we bij een dilemma dat in de praktijk op de werkvloer een grote rol blijkt te spelen, het zogenaamde professionele-roldilemma. Alhoewel dit dilemma van een andere orde is, wordt hier toch even bij stilgestaan. Bij een samenwerking tussen overheid, landelijke voorlichtingsorganisaties en televisieprofessionals hanteert eenieder zijn eigen professionele standaarden (in het rapport wordt gesproken over authentieke professionaliteit). Die blijken niet altijd even gemakkelijk samen te gaan. De overheid en landelijke gezondheidsorganisaties willen vanwege de geloofwaardigheid en effectiviteit van de boodschap een item op een bepaalde manier in beeld brengen, terwijl de programmamaker dit idee om programmatechnische redenen niet omarmt. Beiden hebben hun eigen standaarden en criteria van goed vakmanschap. Zij hechten eraan professioneel met hun werk bezig te zijn volgens daarvoor geldende richtlijnen. Dit professionele-roldilemma vereist souplesse (en uithoudingsvermogen), om visieverschillen tijdens het werkproces en via onderhandelingen op te lossen. Van belang daarbij is zorgvuldig de samenwerkingspartners te selecteren en voordat de contracten definitief getekend worden, consensus te bereiken over het uiteindelijke doel en de opzet van het programma. Teneinde bovengenoemde ethische dilemma's te kunnen hanteren is het van belang een meer expliciet ethisch kader te ontwikkelen voor het ontwerp, de uitvoering, de implementatie en het onderzoek naar E-E-programma's.

Praktisch model van handelen

Na deze uiteenzetting over de mogelijke rol van televisieamusement in overheidscommunicatie is het nuttig om te kijken naar een praktisch model van handelen. In de samenwerkingspraktijk kan bij het aangaan van coproducties van amusementsprogramma's het onderstaande model worden gehanteerd (Bouman, 1999). In dit planningsmodel worden vier verschillende fasen in een televisiesamenwerkingsproces onderscheiden: oriëntatie; kristallisatie, productie en implementatie. Ook bij het evalueren van het samenwerkingsproces blijkt dit model een goede leidraad te zijn voor de verschillende analyses (zie figuur 4).

Figuur 4
Fasen in televisie-coproductiesamenwerking (bron: Bouman, 1999)



In de oriëntatiefase gaat het om het toetsen van de mediakeuze (coproductie van amusementsprogramma) aan de maatschappelijke ontwikkelingen, organisatiebeleid, mediawetgeving en beschikbare kapitaalsvormen.
In de kristallisatiefase wordt het coproductiecontract afgesloten, vinden de briefinggesprekken plaats en wordt het samenwerkende televisieredactieteam geformeerd.
In de productiefase gaat het om een brainstorm over de programmaonderwerpen, het bepalen van het productieschema (draaiboek), het opnemen van het programma en de eindmontage.
In de implementatiefase wordt het programma uitgezonden. Belangrijk hierbij is follow-upmogelijkheden te creëren en af te spreken hoe er wordt omgegaan met reacties van de kijkers. In deze fase vindt ook de nameting van een eventueel summatief onderzoek plaats.

Ten slotte

We leven in een interessant tijdperk met nieuwe uitdagingen voor het samenspel tussen de media en de overheid. Eén van de uitdagingen is het bereiken van de burgers met een buitenstaanders/inactieve burgerschapsstijl via coproducties van amusementsprogramma's. Om deze vorm van persuasieve communicatie effectief te laten zijn, dient het inzetten van amusementsprogramma's planmatig en volgens theoretische leerprincipes te geschieden.
Mede door de terughoudendheid van de overheid en de huidige beperkingen in de richtlijnen voor coproducties is het speelveld voor experimenten op dit terrein tot nu toe nog erg beperkt. Hierdoor wordt het moeilijk om een afgewogen beslissing te kunnen nemen over het inzetten van deze nieuwe communicatiemethode. Het verdient aanbeveling om een aantal televisieprojecten volgens de in dit artikel omschreven principes te ontwikkelen.Vanwege haar politieke gebondenheid zou de overheid (VoRa) de opdracht voor deze proefprojecten kunnen delegeren aan landelijke voorlichtingsorganisaties (organisaties op afstand) die deze coproducties van amusementsprogramma's tezamen met televisieprofessionals en onderzoekers zouden kunnen ontwikkelen en op effecten en efficiency toetsen.

Noten

1 Voor het aangaan van coproducties gelden richtlijnen die in 2000 nader zijn aangescherpt en die onder andere voorschrijven dat de financiële of materiële bijdrage van de overheid en het doel daarvan duidelijk in de aankondiging en aftiteling worden vermeld. Toetsing vindt plaats in het kader van de Voorlichtingsraad. De Minister-President meldt jaarlijks alle aangemelde coproducties aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 387, nr. 12, pg. 18).

2 Een voorbeeld van een coproductie van een informatief programma is het dagelijks televisieprogramma *Nederland in Beweging!*, een coproductie van NOC*NSF en de AVRO. Het televisieprogramma *Nederland in Beweging!* (15 min.) is gestart in januari 2000 en is inmiddels in haar derde uitzendseizoen (2002). Het programma is een mix van eenvoudige beweegoefeningen, wetenswaardigheden en tips over een gezonde en actieve leefstijl.

Een voorbeeld van inscript participatie in een entertainmentprogramma is de samenwerking tussen Stichting Soa Bestrijding, BNN en EndeMol. Van 1 oktober tot en met 3 december 2001 is gedurende tien weken elke maandagavond tussen 21.30 uur en 22.15 uur de jongerenserie *Costa* uitgezonden op BNN. De serie werd geproduceerd door EndeMol Nederland. Stichting Soa Bestrijding heeft ten behoeve van het realiseren van haar voorlichtingsdoeleinden voor deze eerste serie afleveringen een inscript-participatieovereenkomst gesloten met EndeMol Nederland. Overeengekomen is dat het thema 'veilig vrijen en condoomgebruik' op een voldoende en gepaste wijze wordt verwerkt in de dialogen en beelden van de diverse afleveringen van de serie (Van Empelen & Kok, 2002).

3 Een recent voorbeeld van een coproductiesamenwerking tussen overheid en omroepen met een overwegend informatief karakter is het programma *Gezondheidsplein*. Het Ministerie van VWS is in januari 2001 een samenwerking aangegaan met de AVRO rondom *Gezondheidsplein*, een multimediaal televisieproject over gezondheid en gezondheidsvraagstukken (televisie, radio, internet, publieksbladen). Het betrof hier een pilotproject van een jaar. Het Ministerie van VWS wilde onderzoeken wat de toegevoegde waarde zou kunnen zijn van het project voor de gezondheidszorg en heeft twee miljoen gulden aan deze coproductie bijgedragen.

4 Woensdag 5 juni 2002 vond in opdracht van ZorgOnderzoek Nederland/Medische Wetenschappen (ZonMw) de *invitational conference* 'Gezondheid en Televisie' plaats. In een gezelschap van 30 gezondheidsbevorderaars, onderzoekers, televisiemakers en beleidsmakers is in Slot Zeist gesproken over de bevorderende en belemmerende factoren die bij televisie-coproducties een rol (kunnen) spelen. Tijdens deze dag vormden wetenschappelijke inzichten, praktijkervaringen en beleidsmatige afwegingen de basis voor de gezamenlijke uitwisseling en discussie. Aanbevolen werd randvoorwaarden en gezamenlijke uitgangspunten te ontwikkelen voor een soepele en effectieve televisiesamenwerking in de toekomst (Bouman E&E Development, 2002). Geïnteresseerden kunnen het eindverslag van deze conferentie bestellen via enter.educate@wxs.nl.

Literatuur

Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action; A social cognitive theory.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Bouman, M. P. A. (1989). 'Gezondheidsvoorlichting en amusement: een strategie voor het bereiken van niet spontane informatiezoekers'. *Tijdschrift voor Gezondheidsbevordering*, 10(3), 113-130.

Bouman, M. P. A., Maas, L. & Kok, G. J. (1998). 'Health Education in Television Entertainment: A Dutch Drama serial'. *Health Education Research*. 13(4), 503-518.

Bouman, M. P. A. (1999). *The Turtle and the Peacock; the entertainment-education strategy on television*. Proefschrift, leerstoelgroep Communicatie en Innovatie Studies, Universiteit van Wageningen.

Bouman, M. P. A. (2002). 'Turtles and Peacocks: Collaboration in Entertainment-Education Television'. *Communication Theory*, 12(2), 225-244.

Bouman E&E Development (2001). *Tussen wens en werkelijkheid; samenwerkingsonderzoek multimediaproject Gezondheidsplein*. Onderzoeksrapport in opdracht van ZonMw.

Bouman E&E Development (2002). *Gezondheid en Televisie*. Verslag Invitational Conference Slot Zeist, 5 juni 2002.

Brown, W. J. & Singhal, A. (1993). 'Ethical Considerations of promoting Prosocial Messages through the popular media'. *Journal of Popular Film and Television*, 21(3), 92-99.

Bureau Advies Research Training (BART) (1994). *Interessant of irritant?* Panelonderzoek naar het televisieprogramma 'Op leven en dood'. Gouda.

Chaiken, S. (1980). 'Heuristic versus systematic information processing and the use of source versus message cues in persuasion'. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39(5), 752-766.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Costera Meijer, I. & Dijck, B. van (2001). *Talk/Show; kwaliteit en ethiek van praatprogramma's*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij L.J. Veen.

Dervin, B. (1989). 'Audience as Listener and Learner, Teacher and Confidente: The Sense-Making Approach'. In: R.E. Rice & C.K. Atkin (red.), *Public Communication Campaigns*, tweede editie. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Empelen, P. van & Kok, G. (2002). *Costa!: Een soap als medium om jongeren voor te lichten over SOA*. Onderzoeksrapport Capaciteitsgroep Experimentele Psychologie, Universiteit Maastricht.

Hall, S. (1980). 'Coding and Encoding in the Television Discourse'. In: S. Hall et al. (red.), *Culture, Media, Language*. Londen: Hutchinson.

Hoffner, C. & Cantor, J. (1991). 'Perceiving and responding to Mass Media Characters'. In: J. Bryant & D. Zillmann, *Responding to the Screen; Reception and Reaction Processes*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

Martijn, C. & Koelen, M. (1999). 'Persuasieve communicatie'. In: C. van Woerkum & P.van Meegeren (red.), *Basisboek Communicatie en Verandering*. Amsterdam/Meppel: Boom.

Lull, J. (1990). *Inside Family Viewing: Ethnographic Research on Television Audiences*, Londen: Comedia Routledge.

Nariman, H. N. (1993). *Soap Operas for Social Change; Toward a Methodolody for Entertainment-Education Television*. Media and Society Series. Westport: Praeger Publishers.

Petty, R. E. & Cacioppo, J. T. (1986). 'The Elaboration Likelihood Model of Persuasion'. *Advances in Experimental Social Psychology*, 19, 123-205.

Reardon, K. K. (1991). *Persuasion in Practice*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Rijksvoorlichtingsdienst (2001). Richtlijnen voor coproducties. Den Haag, juli 2001.

Röling, N. G. (1989). 'De moeilijk bereikbaren: "Last frontier voor GVO?"' Een begripsbepaling en overzicht. *Tijdschrift voor gezondheidsbevordering*, 10(3).

Rosselli, F., Skelly, J. J. & Mackie, D. M. (1995). 'Processing Rational and Emotional Messages: The Cognitive and Affective Mediation of Persuasion'. *Journal of Experimental Social Psychology*, 31, 163-190.

Sanden, M. van der (2000). *Op weg naar professionalisering van het voorlichtingsmiddel co-productie....* Eindscriptie Hogeschool van Utrecht, Faculteit communicatie en journalistiek, School voor communicatiemanagement.

Sherry, J. L. (1997). 'Prosocial soap operas for development. A review of research and theory'. *Journal of International Communication*, 4(2), 75-101.

Singhal, A. & Rogers, E. M. (1999). *Entertainment-Education; a communication strategy for social change.* Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates

Tweede Kamer der Staten Generaal (2001). Vergaderjaar 2001-2002, 26 387; Actieprogramma Electronische Overheid, nr. 12. Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en van Grotesteden- en Integratiebeleid.

Verbeek, J. M. (1990). 'Televisieserie "De Familie Oudenrijn" vorm van geïntegreerde communicatie'. *Adformatie*, 42(8), 22-2.

Volkskrant (2002). Ingezonden brief van G. Molier, Forum zaterdag 4 mei 2002.

Voorlichtingsraad (1992). *Samenvatting Richtlijn Co-produkties*, FV/KL/k360j/28-12-1992, Den Haag:Voorlichtingsraad.

Wittink, R. D. & Hagenzieker, M. P. (1989). *Evaluatie van het televisieprogramma 'Familie Oudenrijn' en zijn organizerfunctie* (R-89-38). Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, SWOV.

Zant, O. van der (1994) 'Interessant of irritant?' *Tijdschrift Gezondheidsvoorlichting*, 11(5), 10-12.

Summary

Martine Bouman

Television entertainment and governmental communication

In order to promote political citizenship in Dutch society among so-called hard to reach groups it is suggested by the Committee on the Future of Government Communication in her recent report (2001) to consider the use of television entertainment formats for governmental communication. This strategy is also called entertainment-education (E-E). People who are in favour of this strategy argue that governmental communication embedded in entertainment television programs can, under certain conditions, facilitate the communication between government and citizens who are not primarily interested in governmental and political issues. Others doubt the effect and ethics of this strategy and argue not to follow up this specific advice of the committee. In this article the entertainment-education strategy will be illustrated from both a theoretical and practical point of view. It concludes that the entertainment-education strategy can be a very useful strategy in the phase of already accepted and democratically decided government communication issues (at the end of the policy making cycle), but not desirable to use in the earlier phase of policy preparation.