

OVERHEIDSVOORLICHTING
EN RECHT OP INFORMATIE

Prof. Dr. P. KLUYSKENS
F. SAEYS, assistente

R/TS. 15

UNIVERSITEIT GENT
Vakgroep Communicatie-
wetenschappen
Korte Meer 7-9-11
B-9000 GENT



UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK GENT



R 1 1722023

OVERHEIDSVOORLICHTING EN RECHT OP INFORMATIE

Het onderhouden van contacten met het publiek is, zowel in de politieke als in de zakenwereld, een specialiteit geworden, die vaak al te snel en vereenvoudigd „Public Relations” wordt genoemd. Ook de overheidsvoorlichtingsdiensten, nationale en supra-nationale, ontsnappen niet aan dit snel opgeplakte etiket. Het begrip Public Relations is op die manier een vlag geworden die te vele ladingen dekt, van zuiver informatieve voorlichting tot propaganda en zelfs reclame. Het belangrijkste punt van overeenkomst in de gamma van communicatiemogelijkheden tussen deze extremen is wel, dat zij alle steunen op *wederzijdse informatie*. Doch zeer verschillend zijn de bedoelingen die ermee worden beoogd. Het zijn o.i. vooral deze bedoelingen die de informatieve waarde van de boodschap zullen bepalen.

I. OFFICIËLE EN OFFICIEUZE OVERHEIDSVOORLICHTING

In zijn studie „Overheidsvoorlichting en democratie” (1) drukt H. Schelhaas de mening uit, dat een scherp onderscheid zou moeten gemaakt worden tussen overheidsvoorlichting en Public Relations vanwege de overheid. De Public Relations als zodanig houden wel het element voorlichting in, doch deze is steeds ondergeschikt aan propagandamotieven, zij het op politiek of op economisch gebied. Daarom zouden de Public Relations volgens Schelhaas een „mengvorm tussen voorlichting en propaganda” kunnen genoemd worden (2). Hij wijst trouwens, evenzeer als de Public Relations, ook de propaganda van de hand daar waar het gaat om overheidsvoorlichting: „Elke vorm van wilsbeïnvloeding maakt de voorlichter ongelooftwaardig, deswege het beleidsapparaat waarvan hij deel uitmaakt, ergo het bestuur zelf” (3). Deze utopische voorstelling die H. Schelhaas zich vormt van de voorlichting kan men echter nauwelijks aan de realiteit toetsen en zij klopt ook niet helemaal met hetgeen over het algemeen onder

(1) H. SCHELHAAS : *Overheidsvoorlichting en democratie*. VUGA, Den Haag 1972, p. 19.

(2) *Ibid.*, p. 26.

(3) *Ibid.*, p. 31-32.

het begrip „voorlichting” wordt verstaan in de wetenschappelijke literatuur. Met voorlichting — ook meer bepaald dan overheidsvoorlichting — wordt doorgaans bedoeld de boodschap die een bepaald effect op het oog heeft bij de receptor, hoofdzakelijk steunend op kennisvermeerdering (1) en „zo objectief mogelijk gehouden” (2). Samenvattend zouden we met G. Vogelaar kunnen zeggen dat de voorlichting zowel een kennisvermeerderende als een wilsbeïnvloedende functie heeft (3).

In zijn voorwoord tot „De l'information et de la propagande d'état” schrijft Ph. Amaury : „Gouverner c'est faire croire... la maxime est redoutable dans son amalgame de vérité et de machiavellisme. Sans doute une grande politique est-elle un grand dessein auquel il faut en démocratie rallier l'opinion. On dira dès lors, que le gouvernement doit tenter de la convaincre en usant des moyens d'information et de propagande...” (4). Informatie omschrijft Amaury als „la recherche de la connaissance : informer, s'informer, c'est apprendre”. Politieke propaganda daarentegen „est une entreprise de conquête et un exercice de mobilisation permanente des esprits”. Informatie en propaganda maken beide gebruik van dezelfde verspreidingsmiddelen — pers, radio, televisie, fotografie, enz. — langs de actualiteit om (5).

Van bij de opkomst van de krant in Europa heeft de overheid het belang van dit medium ingezien, evenals het gevaar dat er voor haar in schuilde. Zij heeft dan ook onmiddellijk zelf gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de pers haar bood en anderzijds maatregelen getroffen in verband met de vrijheid van deze pers. Reeds ten tijde van het vorstelijk absolutisme waren de gazettiers verplicht mededelingen van de regeringsdiensten „gratis en letterlijk” te verspreiden (6). „Les hommes politiques, eux aussi, se rendirent compte très vite, des services que le journal

(1) G. FAUCONNIER : *Massacommunicatie. Een terreinverkenning*, Groningen, 1973, p. 61.

(2) M. ROOIJ : *Het economisch-sociale beeld van het dagbladbedrijf in Nederland*, Diss. Rotterdam, Leiden, 1956.

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

(4) Ph. AMAURY : *De l'information et de la propagande d'état. Les deux premières expériences d'un ministère de l'information en France*, Paris, 1969, Préface.

(5) *Ibid.*, p. 3 e.v.

(6) Th. LUYKX : *Overzicht van de ontwikkeling der communicatiemedia*, Brussel, 1970, p. 42.

pouvait rendre à leur cause et cela bien que les débuts de la presse étaient très modestes”, schrijft Vienne in zijn werk „Le quatrième pouvoir” (1). Verder toont hij aan hoe Richelieu de hand wist te leggen op „La Gazette”, de krant van Theophraste Renaudot, door haar „un privilège exclusif et perpétuel pour l'impression et la vente” toe te kennen, terwijl hij zich het recht voorbehield „de suivre l'œuvre de près et de n'y laisser passer que ce qui servirait sa politique”. Ook Lodewijk XIII hield zich later persoonlijk bezig met de berichtgeving in de „Gazette” (2), die op die manier als het ware het officiële overheidsorgaan geworden was. In 1762 werd deze krant trouwens het officiële orgaan van de regering (3).

In Duitsland kende men een gelijkaardige toestand. „Entsprechend dem Wandel der Staatsform vom Absolutismus und die konstitutionelle Monarchie zur Demokratie, mit dem Rückfall in die Diktatur, folgten auf Unterdrückung der Presse ihre Überwachung und Zensur, der Aufbau einer Regierungspresse, s. T. auch nur offiziösen Presse und schliesslich die Pressefreiheit”, lezen we bij G. Sânger. En verder : „Der Beginn einer systematischen Nachrichtenpolitik lässt sich bei Friedrich dem Grossen feststellen, der seine Aussenpolitik publizistisch zu stützen wusste, günstige Nachrichten verbreitete, oft auch selbst artikel schrieb” (4).

We kunnen ons hier de vraag stellen of ook in deze tijd en in onze democratische systemen de officiële voorlichting uiteindelijk niet een belangrijker rol speelt dan de officiële. Zowel als door politieke partijen en pressure-groups wordt immers ook door de overheden gebruik gemaakt van de gangbare communicatiemediën — wat trouwens vaak veel efficiënter is gebleken dan het volgen van de „officiële” weg (staatsblad, officiële verklaringen, omzendbrieven, enz.) In hun bezorgdheid om misbruik van deze officiële middelen, drukken Stone en Warner in vrij scherpe bewoordingen hun wantrouwen tegenover onze media uit in hun boek „De computermaatschappij” : „De wereld is vol stemmen,

(1) A. VIENNE : *Le quatrième pouvoir*, Brussel, 1930, p. 22.

(2) R. DE LIVOIS : *Histoire de la presse française*, Lausanne, dl. I, p. 24.

(3) A. VIENNE, o.c.; Th. LUYKX, o.c., p. 45.

(4) G. SÂNGER : *Funktion amtlicher Pressestellen in der demokratischen Staatsordnung. Abhandlungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg*, Band 13. Frankfurt a/Main-Berlin, 1966, p. 12.

en negen op de tien zijn regeringsstemmen die ons vertellen wat ze kwijt willen wezen” (1). Bewust of onbewust, aldus deze auteurs, worden steeds meer officiële en bureaucratische bronnen gebruikt door de informateurs. Het is nl. zo dat, alhoewel de persvrijheid een grondwettelijk erkend democratisch principe is, de feitelijke persvrijheid in vele landen meer en meer in het gedrang komt. Persconcentraties en monopolisering van de nieuwsbronnen vormen de belangrijkste bedreigingen op dit gebied. Het Internationaal Persinstituut heeft nog onlangs, naar aanleiding van zijn verslag over het jaar 1974, zijn bezorgdheid uitgedrukt over de steeds verder aftakelende vrijheid voor de pers, omwille van reeds genoemde economische en organisatorische redenen, maar in sommige gevallen ook door toenemende inmenging van de overheid (2).

2. NATIONALE OVERHEIDSVORLICHTING

Eigenlijke ministeries voor informatie hebben in de meest W.-Europese landen enkel in oorlogs- of crisissituaties bestaan — Frankrijk heeft echter nog wel een dergelijk ministerie. Doch er bestaan wel „overheidsvoorlichtingsdiensten”, die o.m. een public-relations-functie te vervullen hebben, in de zin zoals door A. Seret bedoeld : „Wie aan Public Relations doet, probeert rondom een organisatie stelselmatig een sfeer van bekendheid en begrip te kweken. Het doel daarvan is voldoende medewerking en vertrouwen te verwerven voor een gezonde ontplooiing van de werkzaamheden” (3). Een dergelijke uitspraak, en voornamelijk het zeer rekbare begrip „gezonde ontplooiing”, illustreert meteen hoe moeilijk het is de scheiding tussen voorlichting, propaganda en public relations consequent door te trekken.

Vergelijken we nu de eigenlijke functie van de overheidsvoorlichtingsdiensten in enkele Westeuropese landen. In Groot-Brittannië bestaan al sedert 1933 de zgn. Public Relations Officers. Zij zijn als het ware de tussenpersonen tussen de officiële instanties en de journalisten, die op hun beurt het publiek inlichten. Boven-

(1) M. STONE & M. WARNER : „De computermaatschappij”, Baarn, *Het Wereldvenster*, 1971, p. 33.

(2) E. MEYER : Rapport annuel de l'I.I.P., 1974. In : *Cahiers de l'I.I.P.*, december 1974.

(3) A. SERET : *Public Relations, plaats en taak*, Antwerpen, 1968, p. 15.

dien zorgt een zelfstandig orgaan, het Central Office of Information, voor een gedeelte van de voorlichting in opdracht van de verschillende ministeriële departementen (1).

De overheidsorganen van de Duitse Bondsrepubliek hebben, van Bondsregering tot gemeentelijke besturen van grotere steden, hun „ämtliche Pressestellen”. De belangrijkste opdrachten van het Bundespresseamt bestaan erin

- de regering voor te lichten over binnen- en buitenlandse aangelegenheden;
- de openbare opinie te volgen en het effect van de voorlichtingspolitiek na te gaan;
- het contact met de pers te onderhouden en de politieke standpunten van de regering te verklaren tegenover de media;
- de bevolking in te lichten over het beleid en de vooruitzichten van de regering;
- in het buitenland de officiële politiek van de Bondsregering bekend te maken.

De persdiensten van andere bestuurlijke instanties hebben gelijkaardige opdrachten op hun eigen niveau (2).

Ook in Nederland werkt de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) in twee richtingen : van overheid naar publiek en omgekeerd. Deze dienst is belast met het „adviseren van de Minister-President betreffende de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid; het verstrekken van inlichtingen over dat beleid. Zorgen voor een zo actueel mogelijke informatie van de leiding van het Ministerie over aangelegenheden die direct of indirect van belang kunnen zijn voor het Koninklijk Huis. Verzamelen en registreren van informatie uit binnen- en buitenlandse pers, radio en televisie; het doorgeven van dit materiaal aan de Staten Generaal en de departementen van algemeen bestuur. Verzorgen van de technische regelingen inzake het gebruik van de publiciteitsmedia ,waaronder het technisch voorbereiden en (doen) vervaardigen van het door de rijksorganen te gebruiken communicatiemateriaal” (3).

De dienst is onderverdeeld in de afdelingen :

- pers en publiciteit
- interne voorlichting

(1) In „British Press”, British Information Services, London, 1966, p. 25.

(2) G. SÄNGER : *o.c.*, p. 25 e.v.

(3) In „Overheidsvoorlichting en Public Relations”, nr. 29/1973, Brussel, Belgisch Instituut voor Voorlichting en Documentatie.

— coördinatie en onderzoek

— productie communicatiemateriaal (film, publicaties, tentoonstellingen)

— distributie communicatiemateriaal (film, foto, documentaire informatie).

In België heeft ieder ministerie zijn eigen officieel woordvoerder. Het Belgisch Instituut voor Voorlichting en Documentatie (1) zorgt wel voor een zekere coördinatie tussen de verschillende openbare diensten en ook voor heel wat publicaties. Voor de permanente voorlichting van de bevolking is er een tendens naar een toenemend gebruik van de in radio en televisie voor de regering voorbehouden zendtijd. Artikel 28, par. 4 van de wet van 18 mei 1960, houdende organisatie van de Instituten der Belgische Radio en Televisie, bepaalt immers : „De instituten zijn verplicht, tot tien uur per maand over ieder van de frequenties waarover zij beschikken, kosteloos de mededelingen uit te zenden die de Minister onder wie zij ressorteren, hun doorgeeft.

Vóór en na die mededelingen moet worden aangekondigd dat zij van regeringswege zijn verstrekt”. Over het gebruik van deze zendtijd is heel wat deining ontstaan naar aanleiding van een regeringsmededeling door de heer Tindemans in januari jl. De verklaring die de premier voor radio en televisie aflegde was, voornamelijk volgens de oppositie, beter op zijn plaats geweest tijdens het debat in de Senaat — waaraan de heer Tindemans echter niet deelnam. Wel vond hij het nodig de daar besproken politieke beslissing van de regering te verklaren ten overstaan van de bevolking, en maakte hij hiervoor gebruik van de voorbehouden zendtijd. Bij de uitwerking van een nieuw statuut van de B.R.T. zal zeker ook dit probleem ter sprake komen.

Ook door middel van de geschreven pers tracht de regering zich rechtstreeks tot de bevolking te richten. Een recent voorbeeld hiervan is de zgn. Mercator-compagne, die tot doel had tot andere koopgewoonten aan te zetten en hierdoor een anti-inflatoir effect te bereiken.

3. OFFICIËLE VOORLICHTING VAN INTERNATIONALE ORGANISMEN

Terwijl het voor de nationale overheden reeds zeer moeilijk is een efficiënte voorlichtingspolitiek te voeren, is dat nog veel meer

(1) Het Belgisch Instituut voor Voorlichting en Documentatie, instelling van openbaar nut, is gevestigd aan de Montoyerstraat 3 te 1040 Brussel.

het geval voor de supra-nationale overheden. Wanneer bv. een opinieonderzoek in 1973 uitwees dat slechts 11 % van de Belgische bevolking zich ook maar zou interesseren voor de Europese Gemeenschap, dan kan dat niet enkel te wijten zijn aan een gebrek aan vertrouwen in die Gemeenschap, maar loopt er duidelijk ook iets fout met de informatie. Het feit dat men in de Europese Gemeenschap te maken heeft met een bevolking van 9 verschillende landen maakt het probleem van de wederzijdse voorlichting zeker niet eenvoudiger.

In zijn rapport over het E.G.-informatiebeleid (februari 1972) maakte de heer Schuyt, lid van het Europees parlement, een aantal opmerkingen, die hier onze aandacht verdienen. Vooreerst vond de heer Schuyt het „de hoogste tijd dat de wetgever van de Gemeenschap, de Raad, eens ernstig onderzoekt of de geheimhouding van de beraadslagingen inderdaad is gewettigd”. Obscurantisme werkt immers de onzekerheid in de hand en vandaar ook het ontstaan van misverstanden. Verder klaagt de heer Schuyt vooral de neiging tot centraliseren, de spreiding van de informatietaak over verschillende diensten en het gebrek aan „omgekeerde voorlichting” aan (1). Bij het publiek komt het beeld van de E.G. in ieder geval vaak vertekend over. Misschien omdat er geen eigenlijke voorlichtingspolitiek bestaat of in ieder geval de bedoelingen ervan weinig duidelijk zijn. Misschien ook omdat het abstracte begrip van deze Europese organisatie, o.m. via informatie- en communicatiemedia, vaak gebruikt wordt voor nationale, partijpolitieke of zelfs persoonlijke doeleinden. Op nationaal vlak, intra muros, kunnen dergelijke problemen worden opgelost op politiek, deontologisch of juridisch niveau. Als het gaat om een supra-nationaal organisme als de E.G. staat men plots voor het feit dat vrijwel niemand of niets bij machte is in te grijpen.

Ook de UNO heeft te kampen met informatieproblemen, ofschoon deze organisatie over een uitgebreide „Office of Public Information” (OPI) beschikt, afhankelijk van het Secretariaat Generaal. Tot nogtoe heeft deze dienst zich hoofdzakelijk toegelegd op de indirecte voorlichting — via agentschappen, nationale regeringsdiensten, journalisten, enz. Het is nochtans de bedoeling van de OPI zich ook meer met de directe voorlichting van het publiek bezig te houden. Vandaar het toenemend aantal eigen publica-

ties (1). De inspanningen van de OPI hebben echter nog niet veel veranderd aan het imago van de UNO.

Deze twee voorbeelden kunnen waarschijnlijk volstaan om te illustreren dat de overheidsvoorlichting op internationaal niveau zeer stroef verloopt.

Voornamelijk bij gebrek aan feed-back evolueert deze toestand ook zeer traag. Wij hebben er nl. reeds op gewezen dat op het nationale vlak evenveel belang wordt gehecht aan de informatie die de overheid krijgt van en over het publiek, als aan de voorlichting van de overheid naar het publiek toe. Dit tweerichtingsverkeer, noodzakelijk voor een realistische en effectieve voorlichting, is uiteraard moeilijker te verwezenlijken door een supra-nationale organisatie, die administratief geen enkel direct contact heeft met de bevolking.

Misschien zit er wel enige toekomst in het gebruik van de „algemene” communicatiemedia (pers, radio, televisie) zoals de nationale regeringen dat reeds doen in vrije tribunes, regeringsmededelingen, ter gelegenheid van bijzondere campagnes e.d. Dit steeds op voorwaarde dat duidelijk vermeld wordt dat het om een overheidsmededeling gaat, en dat men zich steunt op volledige en correcte informatie. Momenteel echter bestaat er in de E.G. een tendens om via public relations en goede betrekkingen met de journalisten in het nieuws te komen — wat wij niet bepaald de gepaste tactiek kunnen noemen.

Wij zijn er echter van overtuigd dat, van zodra men een min of meer efficiënte en ernstige voorlichtingspolitiek voert, er bij de journalisten snel een respons zal ontstaan en bij het publiek ook een zekere behoefte aan informatie. Op dat ogenblik kan dan een diepgaander duidingsproces op gang komen, wat onmogelijk is zolang onzekerheid, onwetendheid en gebrek aan interesse heersen. Hoever men precies kan gaan met het verstrekken van informatie is een delicate aangelegenheid: zowel de overheid als de journalist zal moeten trachten de grens te vinden tussen het algemeen belang, de individuele rechten van de betrokken personen, en het recht op informatie van de gemeenschap. Hiervoor kan geen enkele reglementering, maar enkel de verantwoordelijkheidszin van de informator een garantie bieden.

Prof. Dr. P. KLUYSKENS
F. SAEYS, assistente

(1) G. BOEDTS : Rapport Schuyt valt E.G.-informatiebeleid aan. Artikelreeks in „De Standaard” van 7, 8 en 9 februari 1972.

(2) G. SÄNGER : *o.c.*, p. 53.