Sturing met retorische middelen

Over de nadelen van voorlichting en de voordelen van maatschappelijke discussie[1]

W.J. Witteveen

1. Wat hebben voorlichting en maatschappelijke discussie, als door de overheid gesponsorde activiteiten, met elkaar te maken? Allereerst is er een asymmetrie: bij door de overheid georganiseerde en gestructureerde maatschappelijke discussies komt altijd voorlichting kijken, maar de meeste voorlichting is niet gericht op het uitlokken van maatschappelijke discussie. Een toenemend aantal voorlichtingsactiviteiten heeft niet langer met openbaar bestuur en de daarvoor noodzakelijke geïnformeerde discussie van doen, maar functioneert als instrument van overheidsbeleid, met het doel het gedrag, of zelfs de wil, van de burgers rechtstreeks te beïnvloeden. Daarin bestaat geen principieel verschil tussen voorlichting van overheidswege en commerciële reclame, zo lijkt het. Ster-spots en de filmpjes van Postbus 51 komen terecht vlak na elkaar op televisie.

Maar er is ook een gemeenschappelijke noemer. Beide zijn te beschouwen als vorm van sturing met retorische middelen. De term retorica is sinds Guépins 'De beschaving' wat minder raadselachtig dan voorheen; toch lijkt het me nuttig eerst uit te leggen wat het retorische kader is waarin ik voorlichting en maatschappelijke discussie situeer.

De klassieke retorica was niet een wetenschap, maar een kunst, een ars. De retorica is een verzameling van inzichten over de manier waarop een spreker zijn publiek kan overtuigen. Aristoteles gaf in zijn 'Technè Rhetorikè' de volgende definitie: 'the faculty of discovering the possible means of persuasion in reference to any subject whatever'.[2]

In de 5e eeuw voor Chr. werden, vooal in Syracuse en Athene, de eerste pogingen ondernomen om een systematisch inzicht te krijgen in de effectiviteit van het spreken voor een publiek. De reden daarvan is praktisch: zowel in de politieke discussie, in de democratische polis (voor een aantal fora, waarvan de belangrijkste de Volksvergadering was) als in het juridische pleidooi was het van groot belang om goed te kunnen spreken. De kunst kon

men natuurlijk al doende leren door te letten op grote sprekers als Pericles, maar men vond dit onvoldoende basis voor het zelf succesvol beoefenen van de retoriek. Dat komt vooral door de organisatie van de rechtspraak. Er was geen systeem van representatie door advocaten; zowel de aanklager als de aangeklaagde moest voor zichzelf op kunnen komen ten overstaan van een groot publiek van medeburgers dat de rechterlijke beslissing nam. De vraag naar scholing in retorische vaardigheden werd op verschillende manieren beantwoord. Er was het welsprekendheidsonderwijs van de sofisten, er was de mogelijkheid kant en klare toespraken bij tekstschrijvers aan te schaffen en er waren de – uit Syracuse naar Athene overgewaaide – technische geschriften over de retorica.[3] Uit deze bronnen ontstond in de loop der tijd een hoog ontwikkelde ars, die een belangrijke plaats innam in het onderwijs (tot de tweede helft van de 19e eeuw) en die bekend was uit vooral de geschriften van Cicero en Quintilianus. Binnen de retorische traditie is er een grote verscheidenheid aan vormen (zo drong de retorica ook door in de literatuur, in de muziek en in de kunst van het preken), uitingsmogelijkheden (in de niet-democratische samenleving had de politieke retorica een beperkte, zij het nuttige functie voor bijv. de diplomatie) en niveaus van beoefening (van eenvoudige praktische adviezen tot filosofische beschouwingen over de retorische cultuur). We zullen die verscheidenheid drastisch simplificeren door de retorische situatie als een model te omschrijven. Kenmerkend voor sociale situaties die we het label 'retorisch' kunnen geven, is een drietal punten:

1. er is sprake van openbare argumentatie ten overstaan van een publiek. De argumentatie oriënteert zich op het door de spreker als relevant omschreven publiek, primair in situaties waarin de spreker een reëel aanwezig publiek toespreekt, secundair in voor een bepaald publiek geschreven teksten;[4]
2. behalve een pleiter treedt er ook een tegenpleiter op; deze voorwaarde is geïnstitutionaliseerd in het recht, soms ook in politieke debatten (regering en oppositie spreken via woordvoerders vóór de beslissing valt), maar meestal niet aanwezig in de zgn. epidictische retoriek, de redevoering voor feestelijke of plechtige gelegenheden (triomf, begrafenis, etc.);
3. het debat wordt afgesloten doordat het publiek een oordeel geeft of een beslissing neemt; wat van het publiek gevraagd wordt, kan men misschien het best in het Engels omschrijven als judgment[5] – het oordeel dat direct gelieerd is aan het handelen – of in de terminologie van Guépin als het vervullen van de rechterrol; de beslissing om de beslissing uit te stellen omdat 'nader onderzoek dringend gewenst is' valt er niet meer onder.

In dit model ligt de grens aan wat retorische situaties zijn aan de ene kant bij het geval dat iedereen het al eens is en in de discussie dus niets op het spel

staat en aan de andere kant bij het geval dat het publiek tot haar oordeel gebracht wordt door (dreigen met) geweld. Als op de vier hoeken van het marktplein tanks staan opgesteld, als de dictator uitlegt wat hij in het belang van iedereen beslist heeft, als op zijn woorden een gedempt applaus volgt, dan kan er best sprake zijn van knappe retoriek, maar de *situatie* is niet langer retorisch, omdat er geen serieuze rol is voor het publiek.

2. In de retorische situatie probeert een spreker het publiek naar een gewenste conclusie te sturen. Alle retoriek is dus te beschouwen als een poging tot sturing, maar niet alle sturing, beïnvloeding van de opvattingen en het gedrag van de ander, is retorisch. Een simpel eigentijds juridisch voorbeeld is de politiedwang. Als de gemeente van haar bevoegdheid tot politiedwang gebruik maakt en bijv. overgaat tot het slopen van een zonder vergunning gebouwde schuur wordt er een fysiek, niet een retorisch middel gebruikt, dat allerlei effecten kan hebben op de opvattingen en handelingsmogelijkheden van de eigenaar. Als echter de buurman, in een eerdere fase, pogingen onderneemt om politiedwang door de gemeente uit te lokken, met als stok achter de deur de mogelijkheid bij een negatief besluit in beroep te gaan bij de Raad van State, is er sprake van een poging tot sturing met retorische middelen, zowel t.o.v. de gemeente als t.o.v. de eigenaar. Meer in het algemeen kan men de vraag stellen naar de stuurbaarheid van de maatschappelijke ontwikkeling en naar de instrumenten van het overheidsbeleid. Dat probleem deed zich in deze formulering niet voor binnen de klassieke retorica (al was het maar omdat de Griekse stadstaten geen bureaucratie hadden).

Een vergelijking over 25 eeuwen moet ergens mank gaan. Maar het lijkt me toch zinnig aandacht te vragen voor de retorische aspecten van het beleidsinstrumentarium van de overheid. In de Zijlstra-Geelhoed typologie van vormen van overheidsinterventie wordt daar niet uitdrukkelijk aandacht aan besteed; de typologie is ontleend aan de macro-economie en is gesteld in termen als distributie, coördinatie, randvoorwaarden, infrastructuur. Maar zelfs in deze optiek zijn er instrumenten die gericht zijn op het overtuigen van de burger, zoals interventietype I (informatie-overdracht), type III B en C (normatieve globale interventies via privaatrecht en strafrecht) en type V B (consensuele toekenning van subsidies of oplegging van lasten).[6] Ook bij de 'harde' instrumenten is er meestal wel een retorisch aspect te onderkennen. Als de overheid bijv. milieuheffingen eenzijdig oplegt, met de bedoeling dat de vervuiler op de middellange termijn een andere technologie gaat ontwikkelen, kan het geen kwaad bekend te maken wat de bedoeling is en zo een appèl te doen op de economische rationaliteit: niet als een natuurwet in het menselijk gedrag, maar als norm die door on-

dernemers als richtinggevend beschouwd wordt. Ik beperk me verder tot enkele instrumenten van overheidsbeleid waar de retorische middelen niet bijkomstig zijn, maar op de voorgrond staan.

3. Allereerst de sturing door middel van voorlichting. Als we voorlichtingscampagnes vergelijken met het model van de retorische situatie, dan blijkt het volgende:

- voorlichting is een publiekgerichte activiteit, er wordt bewust aandacht besteed aan kenmerken van de 'doelgroepen', zoals o.a. blijkt bij de keuze tussen vormen van voorlichting (televisiefilmpjes of plaatselijke krant);
- in de campagne worden geen tegenpleiters aan het woord gelaten, integendeel: de overheid treedt op als een alwetende pleiter, als een schoolmeester voor het volk; als bij voorlichting gewerkt wordt via zgn. 'intermediaire kaders' (inschakelen van maatschappelijke organisaties als vakbond, consumentenorganisatie), dan worden de campagnes echter vanuit de intermediaire kaders soms van een tegenstem voorzien;
- er wordt van het publiek inderdaad een handeling of een andere attitude verlangd, zo is voorlichting over fosfaten in wasmiddelen gericht op het bereiken van een keuze door de voorgelichte om fosfaatvrije wasmiddelen te gaan gebruiken.

De vergelijking gaat dus vrij aardig op. Problemen die zich rond het gebruik van retorische middelen plegen voor te doen, zijn ook bij voorlichtingscampagnes te constateren.

a. Het eerste probleem is hoe vast te stellen of, en onder welke omstandigheden, retorische middelen die in de catalogus van mogelijke strategische zetten voorkomen ook werkelijk effectief zijn. Als ik nog even terug mag keren tot de klassieke retorica: de spreker is natuurlijk niet de enige die in staat is technische handboeken over retorica te lezen of les te nemen bij een sofistische superster. Als de situatie afwisseling van rollen mogelijk maakt, zodat de luisteraar ook ervaring heeft als spreker – in Athene was de mogelijkheid van rolwisseling op grote schaal aanwezig, o.a. door het stelsel van aanwijzen van functionarissen door het lot – zullen de gangbare trucs voor sprekers ook tot de basiskennis van de lezen van het publiek behoren. Strategische manoeuvres kunnen worden doorzien. Voor elke spreker is de uitkomst van het debat in principe onzeker, zelfs al is hij de bestgeschoolde retoricus van de gemeenschap. In zo'n situatie is de retorica voortdurend in ontwikkeling: de succesvolle spreker zal zich enerzijds aan de conventies houden, maar niet al te strikt omdat hij dan saai zou zijn; hij zal ook nieuwe zetten verzinnen. Slaafse navolging is riskant. Toen Edmund Burke, een groot

spreker, zich bij zijn aanklacht tegen de toenmalige gouverneur van India, Hastings, spiegelde aan zijn grote voorbeeld Cicero bij diens toespraken ter vervolging van de corrupte Verres, had hij geen succes bij het House of Lords.[7] De effectiviteit van het optreden van de spreker is niet van te voren exact te bepalen, maar ook als hij succes heeft, is het vaak onduidelijk waar het aan lag, aan zijn schitterende presentatie of aan de kracht van zijn argumenten bijvoorbeeld.

Ook bij voorlichting is het in principe onzeker of de voorlichting succes zal hebben en zo ja, waar het precies aan lag. Er is inmiddels heel wat onderzoek gedaan naar de effectiviteit van voorlichting, maar veel levert dat nog niet op. De werkgroep heroverweging voorlichting rijksoverheid constateert bijvoorbeeld:

'Ondanks de gestage toename van inzicht in effecten en werking van voorlichtingsinstrumenten en media moet men vaststellen, dat over de gehele linie nog maar weinig harde gegevens bestaan over de effectiviteit van voorlichting.'[8]

Er zijn wat algemeenheden bekend, zoals het gegeven dat voorlichtingscampagnes geen erg langdurig effect plegen te hebben (de boodschap moet regelmatig herhaald worden) en de noodzaak aan te sluiten bij de directe belangen van de geadresseerden (wat het succes van de landbouwvoorlichting verklaart).[9] Maar de algemene maximen van de voorlichtingskunde geven evenmin als die van de retorica gegarandeerde succesformules. Als het om afzonderlijke campagnes gaat, kunnen we in concreto wat verder komen. Of verder? Winkel komt tot de conclusie dat de inbraakpreventieve voorlichting (filmpjes om mensen op het idee te brengen ramen en deuren te sluiten) onbedoelde reacties oproept bij de doelgroep. Er is sprake van 'reactiegeneralisatie': uit de boodschap van de tv-spot wordt de conclusie getrokken dat de politie wil dat elk effectief middel – zoals het dragen van een pistool – gebruikt wordt in de strijd tegen de criminaliteit.[10] Vooral mensen met een hoge emotionele betrokkenheid hebben de neiging tot overreactie: niet meer 's avonds de deur uitgaan, alle deuren barricaderen, altijd politie in kennis stellen bij afwezigheid. Het effect van het voorlichtingsfilmpje is dan ook averechts. Er is eigenlijk geen reden om aan te nemen dat soortgelijke problemen zich niet bij andere voorlichtingsactiviteiten kunnen voordoen.

Over de effecten van voorlichting zijn we slecht op de hoogte, zeker als het gaat om voorlichting die plaatsvindt naast andere beleidsinstrumenten. De heroverwegingswerkgroep erkent dit: 'Omdat deze (andere beleidsinstrumenten, WW) zich vaak op dezelfde sociale verschijnselen richten, is de invloed van voorlichting niet meer ondubbelzinnig meetbaar'.[11] De werkgroep

stelt in het kader van de heroverweging voor om voorlichting meer als beleidsinstrument te gaan zien, met als consequenties dat voorlichting een centralere plaats in het beleidsproces moet hebben en soms boven andere instrumenten moet worden geprefereerd. Voor de werkgelegenheid in de voorlichtingssector een leuk idee, maar de reden is merkwaardig: 'de effectiviteit van dit instrument moet vooral gezocht worden in de planmatige samenhang met andere beleidsinstrumenten.'[12] Maar de effectiviteit van het instrument was dan juist niet meer vast te stellen. Vond Winkel dat voorlichting als campagne op zich nog wel eens effecten heeft, zij het soms de verkeerde, de werkgroep wijst voorlichting als zelfstandig instrument af.

'Als zelfstandig instrument is voorlichting – zeker wanneer informatieoverdracht plaatsvindt met gebruikmaking van de massamedia – weinig geschikt om het gedrag van mensen in de gewenste richting te beïnvloeden.'[13]

Als je het rapport zo leest, blijven er dus maar weinig leuke dingen voor de mensen in de voorlichtingssector over.

b. Het tweede probleem betreft de mogelijkheid dat retorische middelen misbruikt worden. Veel verzet tegen het retoriekonderwijs, tegen het expliciet aandacht besteden aan de manieren waarop een publiek overtuigd kan worden, is terug te voeren op de vrees voor manipulatie.

De gedachte is dat de sofistische spreker zo'n overwicht zal hebben op het publiek, dat hij erin zal slagen alle dingen te zeggen waar het publiek heilig van overtuigd is en het intussen toch een mening op te dringen die niet de werkelijke mening van het publiek is. Om het beeld compleet te maken, stelle men zich de criticus van de retorica voor als de enige die tussen de opgehitste massa het hoofd koel houdt en ziet wat er gebeurt. 'Wolt Ihr denn den totalen Krieg'? Ja!' Maar het verwijt van manipulatie gaat lang niet altijd op. Als de dreiging met geweld veraf is, als binnen de retorische situatie er een instantie is die de rechterrol vervult, als de deelnemers ongeveer even goed geschoold zijn in de retorische trucs, is er weinig gevaar. Om een toonbeeld van een keurige retorische situatie te noemen: de rechtzaal, waar twee pleiters de rechter proberen te overtuigen, zonder dat deze laatste bevreesd is voor manipulatie. Binnen een retorische situatie zullen er bovendien conventies ontstaan over het juiste gebruik van retorische middelen. Gebruikt een spreker de verkeerde stijl, dan zal hem niet alleen het verwijt van 'holle retoriek' treffen (en zijn kansen op succes dalen daarmee), maar wat hij zegt kan ook benoemd worden als 'propaganda' en buiten de orde worden verklaard.

Om het probleem in voorlichtingstermen te vertalen: de vraag is, als voorlichting al een effectief instrument is, hoe ver men mag gaan met het gebrui-

ken van dit instrument? Is propagandistische voorlichting legitiem? In Nederland vertonen de opvattingen hierover een zekere evolutie. Een vrij intensieve discussie na afloop van de tweede wereldoorlog leidde tot de conclusie dat alle propaganda uit de overheidsvoorlichting moest worden geweerd. Interessant is dat de aanleiding voor die discussie niet zozeer de Duitse propaganda was; dat zulke methoden niet geoorloofd waren, was buiten kijf. Nee, de aanleiding was de propaganda door de Nederlandse voorlichters vanuit Londen tijdens de bezettingsjaren, door de dienst 'Oog en oor'. Daarin was, ook in de periode meteen na de oorlog, toen de democratie hersteld werd, veel verder gegaan dan het geven van informatie. Met een beroep op nationalistische gevoelens waren allerlei standpunten 'aangekleed'. In de kritische sfeer, die ook tot de Parlementaire Enquête naar de regering in oorlogstijd leidde, was behoefte aan een duidelijk standpunt over de grenzen van de voorlichtingsactiviteit. Dat werd gegeven door de Commissie Van Heuven-Goedhart. Het gaat volgens deze commissie in de voorlichting alleen om het informeren, toelichten en verduidelijken, om wat nu openbaarheidsvoorlichting heet. Verdergaande propagandistische activiteit werd afgewezen. 'De drift tot herstel en vernieuwing bracht de overheidsvoorlichting er somwijlen toe, zich niet te beperken tot het geven van de nodige inlichtingen (. . .). De gevolgen bleven niet uit. Er groeiden weerstanden tegen deze voorlichting, waaruit blijkt dat men bezig was zijn doel voorbij te schieten.'[14] Met deze richtlijn kon men toe tot de jaren '70, toen de affaire-Korsten aanleiding werd de gedachtengang verder uit te werken. De Commissie-Biesheuvel bepleit in haar rapport 'Openbaarheid-Openheid' een grotere openbaarheid van bestuur en daarnaast een beperkte rol voor de overheidsvoorlichting. De voorlichting als instrument komt nu echter op de agenda; de commissie relateert de instrumentele voorlichting aan de fase van het beleidsproces.

'De comissie onderschrijft, dat de overheid bij haar beleidsvoorlichting, in het bijzonder ten aanzien van beleidsvoornemens, wilsbeïnvloeding moet vermijden. Anders ligt de zaak als het ontvouwde beleid eenmaal door het parlement is aanvaard en in uitvoering is genomen. Dan krijgt de voorlichting daarover het karakter van middel ten dienste van de beleidsuitvoering (. . .). Beïnvloeding hoeft in dat geval minder te worden geschuwd; zij kan binnen zekere grenzen zelfs legaal worden bedreven, voorzover zij namelijk betrekking heeft op politiek niet-controversiële onderwerpen.'[15]

De groei van de overheidsuitgaven in de verzorgingsstaat leidde al sinds het begin van de jaren '60 tot een actiever voorlichtingsbeleid. In de jaren '70 werd de voorlichtingsactiviteit grootschaliger en meer gespreid; alle departementen kregen eigen voorlichtingsdiensten en bij veel publieksvoorlichting

werden bovendien gespecialiseerde instellingen in het leven geroepen. De voorlichting als beleidsinstrument wordt omvangrijker en gewoner. Met de inschakeling van deskundigheid uit de reclamewereld doet ook de propagandistische voorlichting, maar dan nu onder de naam 'wilsbeïnvloedende voorlichting' of 'attitudeverandering' op grote schaal haar intrede en de vraag is dan ook of die wilsbeïnvloeding in de praktijk wel binnen de 'zekere grenzen' van de Commissie-Biesheuvel is gebleven. Voor de heroverwegingswerkgroep is het tijd de doctrine aan de praktijk aan te passen.[16] Zij brengt in het standpunt-Biesheuvel een subtiele verschuiving aan. Ook de werkgroep maakt eerst onderscheid tussen beïnvloedende voorlichting in de fase van de beleidsvoorbereiding – daar mag het niet – en 'als onderdeel van het beleid nadat dit volgens de democratische spelregels is aanvaard en vervolgens tot uitwerking moet komen.' Dan heeft beïnvloedende voorlichting (propaganda) een instrumentele functie. Het gehele beleidsinstrumentarium van de overheid (geboden, verboden, heffingen, belastingen, subsidies etc.) is immers in wezen gericht op gedragsbeïnvloeding. Voorlichting als beleidsinstrument en gericht op gedragsbeïnvloeding neemt in beginsel geen uitzonderingspositie in tussen de andere instrumenten.'[17] De verschuiving vindt plaats op drie punten. 'Democratische spelregels' is een vage term, die niet hoeft te duiden op een expliciete beslissing van het parlement om tot gedragsbeïnvloeding middels voorlichting over te gaan, het ontbreken van bezwaren in het parlement (tegen bijv. een ministerieel besluit) is ook volgens de democratische spelregels. Belangrijker is de gelijkstelling met andere beleidsinstrumenten. Dat leidt de aandacht af van de vraag waar het om gaat, nl. in hoeverre de overheid, en met gebruikmaking van welk repertoire van retorische technieken, aan wilsbeïnvloeding mag doen. En wat tenslotte geheel onder tafel verdwijnt, is de grens van de Commissie-Biesheuvel, gevormd door de niet-controversiële aard van de onderwerpen. Of is wat binnen de democratische spelregels plaatsvindt per definitie niet-controversieel? (Maar denk dan eens aan voorlichting gericht op het wegnemen van weerstand, 'barrières', onder de bevolking tegen bijv. het verrichten van boringen in zoutkoepels, om deze op hun geschiktheid voor de opslag van radio-actief afval te onderzoeken.)

In de praktijk zijn intussen de standpunten heel wat verder verschoven dan blijkt uit deze nog tamelijk nette rechtvaardiging door een ambtelijke werkgroep. De voorlichters zelf hebben er geen moeite mee hun vak als 'public relations' in te vullen. In de praktijk wordt natuurlijk gewerkt aan de presentatie van een minister die zijn beleidsvoornemens wil verkopen. Ook vóór er volgens de democratische spelregels beslist is, vindt propaganda plaats. Er moet nog beslist worden over de plaatsing van 48 kruisraketten,

maar wie de proef op de som wil nemen, sture een briefje aan de voorlichtingsdienst van Defensie om te vragen om enig materiaal over de kruisraketten problematiek. Je ontvangt dan gratis een zeer interessant pakket propaganda over het Navo-standpunt. Ook in politieke kring is de praktijk een stuk verder dan de leer. Zo hoorde ik laatst VVD-eerste kamerlid Zoutendijk op de radio zeggen dat al die onenigheid over die kruisraketten te wijten was aan de overheid, die de bevolking niet tijdig over de bewapeningsproblematiek had voorgelicht. Dat was ook het standpunt van de kernenergielobby vóór de maatschappelijke discussie over het energiebeleid plaatsvond. Kende men de echte feiten maar! Hoe meer men overtuigd is van het eigen gelijk, hoe aantrekkelijker deze stellingname is.

Wilsbeïnvloedende voorlichting over controversiële onderwerpen heeft het paradoxale gevolg dat de voorlichting wordt herkend als propaganda en daarmee haar effectiviteit verliest. Het standpunt van de Commissie-Biesheuvel (alleen wilsbeïnvloeding over niet-controversiële zaken) is dan ook verstandiger. Alleen is de vraag wel of we het probleem zo niet wegdefiniëren. Als het onderwerp echt niet controversieel is, is het dan nog wel nodig er voorlichtingscampagnes voor te organiseren die van ingrijpende middelen (spelen op emoties e.d.) gebruik maken?

Wilsbeïnvloeding was ook in de klassieke retorica een probleem. Hier zijn de verschillende standpunten van Plato illustratief. In de Gorgias, een vroeg werk, neemt de retoricus Gorgias een standpunt in dat je nu van voorlichters hoort. De gedachte namelijk dat de voorlichter/retoricus een speciale deskundigheid heeft die met zich meebrengt dat hij beter dan anderen het standpunt van die ander op het publiek kan overdragen.[18]

Plato wijst in deze dialoog bij monde van Socrates de retorica als techniek om de boodschap zo effectief mogelijk te brengen radicaal af, in de beroemde vergelijking van de verschillende kunsten. Er zijn èchte kunsten, zoals de medische, en nabootsingen, die niet meer zijn dan vleierij, zoals de kookkunst.

'Thus cookery assumes the form of medicine, and pretends to know what foods are best for the body; so that if a cook and a doctor had to conted before boys, or before men as foolish as boys, as to which of the two, the doctor or the cook, understands the question of sound and noxious foods, the doctor would starve to death. (. . .) Rhetoric is the counterpart of cookery in the soul acting here as that does on the body.'[19]

De afkeer van trucs wordt in dit citaat versterkt door de gedachte dat het publiek niet goed kan oordelen, 'men as foolish as boys'. Maar ook Plato maakt een evolutie door. Als hij op latere leeftijd over de staat nadenkt, acht hij propaganda via mythevorming gerechtvaardigd. Hij zit namelijk met het

probleem hoe de leden van de verschillende klassen in de ideale staat moeten worden opgevoed op een manier die hen tevreden stelt over hun functie in het geheel, zonder jaloers te worden op de andere klassen.

'I shall try to persuade first the Rulers and Soldiers, and then the rest of the community, that the upbringing and education we have given them was all something that happened to them only in a dream.' En dan legt Plato de mythe uit, dat de leden van de gemeenschap eigenlijk uit de aarde voortkomen en dat ze verschillende metalen in hun lichaam hebben, goud, zilver en brons die hun functie als heersers, wachters of arbeiders bepalen. Plato voelt zich niet gemakkelijk over deze noodzakelijke mythe, want hij laat Socrates' gesprekspartner opmerken: 'No wonder you were ashamed to tell your story' en als de mythe uitgelegd is volgt deze conversatie: 'That is the story. Do you know of any way of making them believe it?'

'Not in the first generation, but you might succeed with the second and later generations.'[20]

c. Blijft nog het probleem of je de propaganda-optie kunt kiezen met respectabele argumenten. De reden achter Plato's ongemakkelijke keuze voor het cultiveren van mythes is het nuttige effect van een onjuiste weergave van de werkelijkheid voor de samenleving als geheel. Hij moet uitgaan van een belangen-harmonie. De stratificatie van filosofen, wachters en arbeiders is – uiteindelijk – in het belang van allen. Deze gedachte, die ook bij Plato niet hardop uitgesproken wordt, kan als een ideologie gaan dienen. Voor de voorlichter, die tussen de belangen van de overheid en van de doelgroep moet bemiddelen, is het idee aantrekkelijk dat de belangen van overheid en burgers identiek zijn, dat er geen sprake is van conflict. Zolang men het overheidsstreven maar kan definiëren als het 'werkelijke' belang van de doelgroep zijn er geen problemen, en kan cognitieve dissonantie bij de voorlichters vermeden worden.

In uitingen van wilsbeïnvloedende voorlichting kan men, verrassend genoeg, een bevestiging van deze ideologie aantreffen. Wilsbeïnvloeding gaat vaak door in te spelen op schuldgevoelens, door een beroep te doen op het betere zelf in ons dat ons egoïsme corrigeert en doet wat iedereen zou moeten doen. Vooral in energiebesparingsvoorlichting is het schema heel duidelijk te herkennen: de opbrandende kaars in de vorm van een wereldbol en de boodschap dat wij daar individueel iets tegen kunnen doen. Het schema is ongetwijfeld al erg oud. Laat ik het de *Caesar-formule* noemen. Caesar wist een dreigende muiterij onder zijn troepen te bezweren door de soldaten aan te spreken als burgers (quirites) i.p.v. als soldaten (milites). 'It was the change of wording, as much as the word itself, which did the trick: What he did not say, as much as what he did say.'[21] Het hogere ik werd gesuggereerd en het effect was magistraal: de woede over het achterstallige salaris ebde weg (akelig egoïsme) en volgens Suetonius was de spontane reactie van de 'bur-

gers' de roep dat ze de 'soldaten van Caesar' zijn en zijn leiderschap eerbiedigen.

Voor propaganda met een slecht geweten is er dus inderdaad een argumentatie mogelijk, die zowel de activiteit als de inhoud van de boodschap raakt. Maar een erg overtuigende argumentatie is het niet.[22] Het is een variant van wat Berlin gehekeld heeft als een manipulatie van de 'positive freedom' (the freedom of being one's own master). 'It is one thing to say that I know what is good for X, while he himself does not (. . .); and a very different one to say that he has eo ipso chosen it, not indeed consciously, not as he seems in everyday life, but in his role as a rational self which his empirical self may not know – the 'real' self which discerns the good, and cannot help choosing it once it is revealed.'[23]

4. Laat ik een voorlopige conclusie formuleren. Voorlichting heeft enkele nadelen, die meestal niet op de voorgrond treden vanwege de wijdverbreide opvatting dat voorlichting nooit kwaad kan. Allereerst is er de effectiviteit. Daarover is in het algemeen niet op voorhand zekerheid te verkrijgen. Net als in de retorica zijn er nuttige stelregels, maar deze garanderen geen succes. Ook achteraf is het vaak onduidelijk waarom voorlichting wel of niet effectief is. Uit deze situatie vloeit nog geenszins voort dat de overheid maar beter kan afzien van voorlichtingsactiviteiten. Alleen is het goed te bedenken dat de keuze om voorlichting instrumenteel te gebruiken altijd een keuze in onzekerheid is. Men mag er dan ook niet te veel van verwachten, ook niet als er naast voorlichting nog andere beleidsinstrumenten zijn. Het is gebleken dat voorlichting soms averechtse effecten heeft. Het is de moeite waard om op basis van het beschikbare onderzoek een aantal regels te formuleren die een indicatie inhouden dat er de mogelijkheid van averechtse effecten bestaat. Zo'n regel lijkt bijv. te zijn dat boodschappen die de emoties van de doelgroep aanspreken het risico van reactiegeneralisatie lopen. In alle gevallen dat averechtse effecten blijkens dit soort regels tot de mogelijkheden behoren, is het verstandig pas tot voorlichting over te gaan na een effectiviteitsonderzoek. Het zal dan soms goedkoper zijn het doel op andere wijze na te streven.

Vervolgens is er de propagandistische, wilsbeïnvloedende of attitudeveranderende voorlichting. Hier ondersteun ik de visie van de commissies Van Heuven-Goedhart en Biesheuvel, maar niet van de heroverwegingswerkgroep, dat de grens van wat aanvaardbare middelen zijn, getrokken moet worden bij de openbaarheidsvoorlichting. Alles wat niet het verklaren, toelichten of verduidelijken van overheidsbeleid en mogelijkheden van de burger betreft, maar wat gericht is op het beïnvloeden van gedrag, attitude of wil

van de burger acht ik geen zinvolle overheidsactiviteiten. Het manipuleren van het 'betere zelf' van de burgers is, onder normale omstandigheden, geen taak voor overheidsorganen. Deze conclusie bereik ik niet alleen op grond van een afwijzing van propaganda door de overheid, maar ook op basis van een gedachtengang over de rol van de overheid in maatschappelijke discussies.

5. Er vindt in de maatschappij voortdurend een groot aantal maatschappelijke discussies plaats, met de overheid soms als een belangrijke deelnemer. Telkens als de overheid een ontwikkeling in de samenleving probeert te sturen met retorische middelen gebeurt dit niet alleen tegen de achtergrond van een bepaalde maatschappelijke discussie, maar vaak ook door vorm te geven aan die maatschappelijke discussie. Er is volgens Gevers[24] bij de overheid onvoldoende reflectie op die rol van de overheid bij het structureren van de maatschappelijke discussie. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat zeer uiteenlopende activiteiten, van de herziening van de Grondwet tot de omroeppolitiek, de maatschappelijke discussie indirect structureren. Ook als het om een bepaalde discussie gaat, over de aanleg van een tweede luchthaven bijv. is er een veelheid van structurerende activiteiten: voorlichting natuurlijk, maar ook het uitbrengen van een discussienota, subsidiëren van wetenschappelijk onderzoek, het huren van zaaltjes voor de inspraak. De bijzondere moeilijkheden en verantwoordelijkheden die zich kunnen voordoen zijn fraai geïllustreerd door de meest ambitieuze door de overheid geleide maatschappelijke discussie tot nu toe, die over het toekomstig energiebeleid. De maatschappelijke discussie energiebeleid wordt vrij algemeen als een mislukking beschouwd, omdat de doelstelling van het informeren van de gehele bevolking en het vervolgens peilen van het oordeel van deze omvangrijke doelgroep op geen stukken na gehaald is en omdat hierna de politiek toch weer haar eigen gang gegaan is, met verrassend genoeg een terugkeer tot het standpunt van 1974: het kabinet streeft naar 3 of 4 kerncentrales méér. De indruk wordt gewekt (o.a. door Wiegel in een interview met de Haagse Post) dat de maatschappelijke discussie niet meer dan een schijnoperatie was, een uitstelprocedure die nodig was omdat de geesten in de jaren '70 nog niet rijp waren voor uitbreiding van het aantal kerncentrales, terwijl men zich in de crisisjaren '80 wel zal neerleggen bij een beslissing, die afwijkt van de meerderheid van de opvattingen die in de maatschappelijke discussie gepeild zijn. Maar we blijven dan wel aan de oppervlakte van het probleem. Een volledige mislukking is de maatschappelijke discussie niet geweest. De maatschappelijke discussie heeft in de informatiefase goed gefunctioneerd. Daarin zijn de door de maatschappelijke polarisatie over het kernenergieprobleem vaak

wat absoluut geformuleerde opvattingen inderdaad met (wetenschappelijke) argumenten onderbouwd en met elkaar geconfronteerd. Voor het overige moest de discussie wel mislukken, omdat men zich onvoldoende bezonnen had op de rol van de overheid bij het structureren van een maatschappelijke discussie, die in feite al zo'n 12 jaar plaatsvond en tot een duidelijke kristallisatie van elkaar uitsluitende economische, ecologische en zelfs maatschappelijke opvattingen had geleid. (De stuurgroep noemt deze polarisatie van opvattingen als een van de voornaamste factoren die haar feitelijke werkzaamheden hebben bemoeilijkt).

Om dit structureringsprobleem in termen van het retorische model te beschrijven, wijs ik behalve op de al genoemde te ambitieuze doelstelling op de slecht gedefinieerde rol van de stuurgroep in het geheel en op de demotiverende wijze van afronden van de discussie.

– De rol van de stuurgroep in dit hele proces was niet eenduidig. De stuurgroep had t.o.v. het publiek een dubbelrol: enerzijds pleiter (voorlichten, opwekken tot participatie), anderzijds die van luisterende instantie, een rechterrol (argumentaties en opvattingen registreren). Daarop kwam kritiek, die zich o.a. toespitste op de taak van de stuurgoep de geuite opvattingen te evalueren, een taakelement dat zich niet verdraagt met de neutrale positie die de stuurgroep moet innemen om haar dubbelrol met enige kans op succes uit te oefenen. Aan het eind van de informatiefase kiest de stuurgroep de oplossing dat zij zich bij haar toetsing 'zeer terughoudend' zou moeten opstellen omdat 'maatschappelijke opvattingen, denkwerelden 'achter' energie-opvattingen een grote rol spelen.'[25] De evaluerende functie werd dan ook teruggebracht tot het toetsen van de interne consistentie van redeneringen, een zeer marginale toetsing.

– Het 'gefundeerde oordeel' van de bevolking was niet het einde van de discussie. De band tussen oordeel en handelen, kenmerkend voor de retorische situatie, werd verbroken en de stuurgroep moest het gat vullen. Immers, het publiek werd gevraagd om een reeks oordelen over het energiebeleid, maar daarmee was het proces niet ten einde; de richting van het overtuigingsproces draait dan 180 graden: de stuurgroep wordt nu pleiter t.o.v. de beslissende instanties in Den Haag. Om deze complicatie te vermijden, was de mogelijkheid van afsluiting met een decisief of consultatief referendum geopperd; het eerste is naar geldend staatsrecht niet mogelijk, het tweede werd door regering en parlement niet-aanvaardbaar gevonden.[26]

Wat is er uit deze partieel mislukte maatschappelijke discussie te leren over de rol van de overheid bij maatschappelijke discussies in het algemeen? De vraag welke middelen de overheid mag en moet gebruiken om maatschappelijke discussies te structureren, de vraag naar de effectiviteit en legi-

timiteit van sturing met retorische middelen is, door de enorme variatie aan discussiemogelijkheden, niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Soms is het voldoende het proces van vrije meningsvorming te registreren, soms is het nodig om gezichtspunten die niet voldoende aandacht krijgen op de agenda te plaatsen, soms moet de discussie door procedureregels gestructureerd worden, soms moeten er knopen worden doorgehakt, soms is nader onderzoek dringend gewenst, allemaal afhankelijk van de situatie. Criterium bij de sturing met retorische middelen is dat deze dienstbaar moet zijn aan de maatschappelijke discussie, en niet andersom. De maatschappelijke discussie over het energiebeleid heeft teveel in het teken gestaan van de omgekeerde visie, die participatie als instrumenteel voor het beleidsproces ziet. Als er niet bij het begin van de onderneming de bereidheid is om de uitkomsten au serieux te nemen, is het niet verwonderlijk dat de opzet van de discussie onduidelijk en tegenstrijdig wordt.

Laten we de stelling dat sturing met retorische middelen dienstbaar moet zijn aan de maatschappelijke discussie tenslotte eens toepassen op de voorlichting. Stel er is een maatschappelijke discussie gaande over een nieuw onderwerp, waar de overheid nog niet bij betrokken is. Als zo'n discussie politieke trekken krijgt, betekent dit dat er belangen op het spel staan. De discussie dient de deelnemers ter behartiging van die belangen. Die belangen lopen niet allemaal parallel. Nu voeren we een black box in, waarin alle mogelijke argumenten en theorieën zijn opgeslagen die tot de conclusie leiden dat de overheid zich, als een neutrale partij, met die discussie moet bemoeien. Daarmee krijgt de overheid wel een verantwoordelijkheid voor het goede verloop van het proces, maar geen vrijbrief de discussie te monopoliseren. Als het instrument voorlichting nodig is om de discussie te structureren, moeten we denken aan de openbaarheidsvoorlichting: ervoor zorgen dat de deelnemers, die de door henzelf gedefinieerde belangen nastreven, over de informatie beschikken die zij nodig hebben. En wat daar nog bovenop komt. Het is noodzakelijk voorlichting te geven als het kwalitatieve niveau van de discussie te laag blijft, als het aantal deelnemers te beperkt is, of als bepaalde deelnemers te weinig kans krijgen om hun visie te onderbouwen. Waar dan echter geen behoefte aan is, is aan de wilsbeïnvloedende voorlichting. Wat de deelnemers willen, hoe ze hun belang definiëren, is hun eigen zaak. De eerder beschreven agogische ideologie, waarin de voorlichter zelf bepaalt hoe de 'werkelijke' belangen van het cliëntsysteem samenvallen met die van de overheid, komt nu geheel in de lucht te hangen.

Afgezien van de openbaarheidsvoorlichting, die een functie heeft in het kader van maatschappelijke discussies, zouden we alle sinds de jaren '60 sterk gegroeide vormen van voorlichting als public relations, als wilsbeïn-

vloeding of als zgn. dienstverlening kunnen schrappen. Op een budget van 231 miljoen aan voorlichting door het rijk moet dat flink wat bezuinigen. Maar dat is een bijkomstig voordeel. Het belangrijkste voordeel is dat de rol van de overheid voor de burgers duidelijker wordt. Als de overheid processen van wils- en meningsvorming in maatschappelijke discussies respecteert, als de overheid ervan afziet propagandistisch op te treden namens belangen die in de vele circuits van de bureaucratie ingang hebben gevonden, wordt het makkelijker de overheid als een neutrale partij in maatschappelijke conflicten te zien. Binnen de overheidsorganisatie kunnen dan op verschillende niveaus fora voor de maatschappelijke discussie bestaan, waarin een geordend debat plaatsvindt volgens geaccepteerde regels en met een legitieme uitkomst.[27]

Noten

1. Dit artikel is een bewerking van een inleiding voor de Werkgroep Sturing van de Publieke Sector van de RU Leiden. Ik ben de aanwezigen, en vooral de referent prof.dr. N. Cramer, dankbaar voor hun opmerkingen.
2. Aristotle, *The 'art' of Rhetoric*, tr. J.H. Freese, Londen, 1975, p. 15.
3. George A. Kennedy, *Classical rhetoric and its christian and secular tradition from ancient to modern times*, Chapel Hill, 1980, hfdst. 1, 2, 3.
4. Kennedy, a.w., p. 4, 5. Voorts Walter J. Ong, *Orality and literacy, the technologizing of the word*, Londen, 1982, hfdst. 4.
5. H. Arendt, *The human condition*, Chicago, 1958. Ronald Beiner, *Political judgment*, Londen, 1983, vooral hfdst. 5.
6. L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat*, Den Haag, 1983, hoofdstuk 5.
7. Kennedy, a.w., p. 231, 232.
8. *Rapport werkgroep heroverweging voorlichting rijksoverheid*, Den Haag, 1984, p. 34.
9. Geelhoed, a.w., p. 32.
10. Frans Willem Winkel, *Schadelijke effecten van inbraakpreventieve voorlichting*, NNR (Orgaan van de Vereniging voor de sociaal-wetenschappelijke bestudering van het recht en van de Volksrechtkring) 1984, no. 1, p. 60.
11. A.w., p. 35.
12. A.w., p. 51.
13. t.a.p.
14. Geciteerd bij H. Schelhaas, *De informatieplicht van de overheid*, Zwolle, 1979, p. 42.
15. Idem, p. 146.
16. Zie de discussie van Hans Postma en Wim Nijhof op de Open Forumpagina van *De Volkskrant*, 5 en 10 april 1984.
17. Werkgroep Heroverweging, a.w., p. 49.
18. Plato, *Gorgias*, tr. W.R.M. Lamb, Londen 1983, 456 B, p. 291.
19. *In debat met Polus, Gorgias*, a.w., 465 C-E, p. 320, 321.
20. Plato, *The Republic*, tr. D. Lee, Penguin Londen, 1980, 414 d-415d, p. 181-182.
21. Neil M. Cheshire, 'Social control by words alone: Julius Caesar's magic word'. In: R. Harré (red.), *Life Sentences*, Londen, 1976, p. 74.

22. W.J. Witteveen, 'De instrumentele openbaarheid in het energiebeleid'. In: *Openbaarheid.* Essaybundel voor mr. W. van Ham-Wagner, Deventer, 1981, p. 42/43.
23. I. Berlin, *Four essays on liberty*, Oxford, 1979, p. 131.
24. J.K.M. Gevers, 'De toekomst in gesprek: toekomstdenken als maatschappelijke discussie'. In: R.J. In 't Veld en Tj. de Koningh, *Toekomstdenken en openbaar bestuur*, Den Haag, 1983.
25. *Eindrapport van de maatschappelijke discussie energiebeleid*, Leiden, 1983, p. 38.
26. P.C. Gilhuis, 'Maatschappelijke discussie over energiebeleid als maatschappelijk vraagstuk', *Civis Mundi*, 1983-1, p. 9-14.
27. Vgl. C.J.M. Schuyt, *Ongeregeld heden*, Alphen aan den Rijn, 1982. Ik wil u een tegenargument, naar voren gebracht door Daalder, niet onthouden. Daalder vraagt zich af of mijn argumentatie logischerwijs zou leiden tot een afwijzing van *alle* sturing door de overheid die de wil van de burgers beïnvloedt. Er zou dan een uiterst minimale staat overblijven. Zo'n vaart loopt het niet, denk ik. Om te beginnen zou ik die vormen van sturing die alleen als bijeffect inwerken op de (vorming van) de opvattingen van de burgers niet willen uitsluiten, omdat anders geen enkele sturing overeind zou blijven. Vervolgens ben ik uitgegaan van sturing na een maatschappelijke discussie over een nieuw probleem. Het is realistischer om de sturende activiteiten van de overheid door de tijd op te vatten als een reeks van ingrepen die na in tijd begrensde stukjes maaschappelijke discussie plaatsvinden. De logische implicatie van mijn opvatting is dan slechts dat in de maatschappelijke discussie die aan de sturing vooraf gaat, een legitimatie van aard, omvang en kwaliteit van het overheidsoptreden gegeven is. Als die legitimatie er eens was, maar later niet meer bevestigd wordt, rust er een bewijslast op de overheidsinstantie, die een sturende taak wil vervullen. Een dergelijk standpunt sluit aan bij het uitgangspunt van de Commissie-Geelhoed, die in haar Eindrapport over deregulering stelt dat de regulerende activiteit van de overheid een rechtvaardiging vooraf moet vinden.