

VOORLICHTING ALS BELEIDSINSTRUMENT: NIEUW EN KRACHTIG?

door prof.dr. C.M.J. van Woerkum



**Inaugurele rede uitgesproken op 17 mei 1990 bij
de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de
Voorlichtingskunde aan de Landbouwniversiteit te
Wageningen**

VOORLICHTING ALS BELEIDSINSTRUMENT: NIEUW EN KRACHTIG?

Inleiding

De voorlichtingskunde is een toegepaste wetenschap. Dit betekent dat het succes of falen afhankelijk is van haar bijdrage aan de praktijk van de voorlichting, aan de besluitvorming bij voorlichters of voorlichtelingen.

In een wetenschappelijke keten, die begint met de filosofie en de wiskunde, en dan loopt via de sociale wetenschappen en de statistiek, vormt de voorlichtingskunde een laatste, noodzakelijke schakel. In deze positie kan ze putten uit een reeks van basiswetenschappen. Van de sociale wetenschappen noem ik de communicatiewetenschap, de sociale en cognitieve psychologie of de sociologie. Daarnaast zijn er belerende wetenschappen, ook praktijkgericht, waar de voorlichtingskunde van kan profiteren: de marktkunde, de bedrijfskunde, de andragologie, de onderwijskunde of de reclamekunde.

Het potentieel van in principe interessante theorieën en modellen is bijgevolg enorm. De practicus heeft hier echter weinig aan. Hij is niet in staat om dit potentieel te verkennen en voor gebruik geschikt te maken. Hij heeft er ook de tijd niet voor. Dit werk is de taak van de voorlichtingskunde. De keuze om bepaalde zaken wel en andere niet ten dienste van de voorlichtingspraktijk te ontwikkelen moet geleid worden door een visie op wat die praktijk het meest ontbeert. Dit veronderstelt een bepaald analysekader,

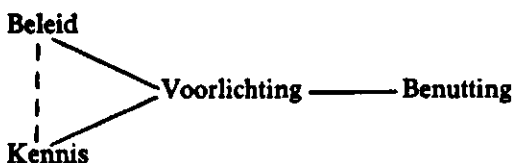
waarmee de besluitvorming van voorlichters en voorlichtingskundigen in de praktijk kan worden bestudeerd en kan worden geproblematiseerd. Het zijn deze kaders, meer dan vooropgezette theorieën, die sinds jaar en dag de voorlichtingskunde leiden. Hieruit ontstaan onderzoeksprioriteiten en hierdoor worden bepaalde onderdelen van de omringende sociale wetenschappen interessant.

Ik wil hieronder een eenvoudig analysekader schetsen, als uitgangspunt voor enkele beschouwingen over wat in de voorlichtingskunde te doen staat. Daarna wil ik ingaan op mijn eigenlijke thema: voorlichting als beleidsinstrument. Het is niet mijn bedoeling een nieuw soort voorlichtingskunde te propageren, die de bestaande zou dienen te vervangen. Eerder wil ik meer ruimte scheppen voor een m.i. noodzakelijke aanvulling. Programmatisch is de voorlichtingskunde op de goede weg.

Het terrein van de voorlichtingskunde

Het terrein van de voorlichtingskunde kan in een simpel schema worden weergegeven. Voor een buitenstaander zal dit schema volstrekt vanzelfsprekend lijken. Voor mij is het een voorlopig eindpunt in een ontwikkeling. Anders gezegd: tien jaar geleden was dit schema er niet, nu wel. Ik voel me als de waterbouwkundige, die enthousiast vertelt welke vertes opdoemen bij het idee van integraal waterbeheer, een concept dat in die wereld verregaande consequenties heeft. Zijn toehoorders zijn eerder verbaasd dat de Hollandse wateren vroeger niet integraal werden beheerd.

Schema 1: Het terrein van de voorlichtingskunde



In het kort. Voorlichting heeft geen zin zonder benutting. Die is echter pas denkbaar als interessante kennis aanwezig is. Die moet geproduceerd worden. De kennistoever wordt hiermee een belangrijk onderdeel van ons vak. Falende voorlichting valt niet zelden hiertoe te herleiden. Als we voorlichting beperken tot een professionele activiteit – en dat doe ik – moeten we vervolgens ook de vraag stellen wie voorlichters aanstelt en betaalt, en waarom. We kunnen er vanuit gaan dat dit met een bepaalde bedoeling is gebeurd, passend in een beleid. Dit betekent dat we voorlichting moeten zien als een beleidsinstrument, naast en/of in combinatie met andere instrumenten. Tussen beleid en kennis is een stippellijn getrokken, om aan te geven dat ook de onderzoeksprogrammering – uiteraard – een beleidsdimensie kent. Het is echter de vraag of wij ons daarmee moeten bezighouden, en niet – bijvoorbeeld – de beleidswetenschap.

Naar een nieuwe methodiek

Met dit schema kunnen we de ontwikkeling in de voorlichtingskunde in grote trekken schilderen. Ik wil dit doen, maar tegelijk steeds verwijzen naar de actualiteit. De stichter van de Wageningse voorlichtingskunde, Van den Ban, is rechts begonnen. Zijn

proefschrift is getiteld 'Boer en landbouwontwikkeling', en niet andersom (Van den Ban, 1963). Deze traditie is bepaald niet passé, en zou door recente studies, o.a. de Nijmeegse studie 'Het omgaan met kennis - en de vraag naar voorlichting' (Bosman, e.a., 1989), nieuw leven kunnen worden ingeblazen. Hoe dan ook, deze aanpak volstond en volstaat niet. De traditie van het adoptie- en diffusie-onderzoek heeft de onderzoeker altijd al meer bekoord dan de voorlichter. Het aantal praktische aanbevelingen is relatief gering. Om deze reden achtte Van den Ban het in de jaren zeventig gewenst de nadruk wat meer te leggen op de interactie tussen voorlichter en cliënt, wat heeft geleid tot een stroom van boeken op het gebied van de voorlichtingsmethodiek.

Aanvankelijk waren de inspanningen sterk gericht op een betere besluitvorming t.a.v. het gebruik van een bepaalde aan een kanaal gebonden methodiek, d.w.z. het twee- en groepsgesprek of de massamediale middelen. Ik heb voorgesteld om voorlichtingsmethodieken op een wat hoger niveau te analyseren (Van Woerkum, 1987). Ik onderscheid daarbij een drietal typen, die de voor ons belangrijkste voorlichting representeren:

- de informatieve voorlichting, waar het gaat om het adequaat aanbieden van bruikbare en begrijpelijke informatie ter beantwoording van concrete vragen,
- de educatieve/vormende voorlichting waar het gaat om het verbeteren van het besluitvormingsvermogen, het kwalificeren voor taken of het mondig maken,
- de persuasieve voorlichting, waar het gaat om een concrete gedragsverandering op grond van een cognitief proces, waarbij m.i. de verwerking van argumenten, gegrond op evidenties, voorwaarde is.

Deze drie voorlichtingstypen, met hun verschillende doelen, moeten m.i. de basis vormen voor een nieuwe

methodiek die abstraheert van media en globale gesprekstypen. Het denken vanuit typen van doelen en niet vanuit bepaalde media- of gesprekstypen is overigens sterk gestimuleerd door de ervaring dat het aantal medium-specifieke functies beperkt is. De speelruimtes van de media overlappen elkaar sterk. Bovendien zijn we steeds meer gaan redeneren in termen van een geïntegreerde methodiek, vanuit bepaalde doelen. Media worden zelden geïsoleerd ingezet, maar passen in een voorlichtingsplan. Hoe zo'n plan er dan uitziet is sterk afhankelijk van het type voorlichting waarover we praten.

Een uitzondering moet wellicht gemaakt worden voor die media waarvan de kenmerken en mogelijke functies nog onvoldoende zijn bestudeerd. We moeten natuurlijk toch over elk medium een bepaalde basiskennis bezitten. Ik denk aan die media, die momenteel op het brede terrein van de informatietechnologie in ontwikkeling zijn. Het ligt misschien voor de hand deze media te bestuderen vanuit het type van de informatieve voorlichting. Maar het is zeker ook zo dat de computer ingezet kan worden t.b.v. de educatieve/vormende voorlichting, met name waar het gaat om het verbeteren van het besluitvormingsvermogen. Bepaalde vormen van interactief media-gebruik, bijvoorbeeld bij de beeldplaat, lijken juist op dit punt veelbelovend.

Wat stel ik me van deze nieuwe methodiek voor? Ik wil in dit kader slechts enkele punten noemen. Bij de informatieve voorlichting denk ik aan de toepassing van recente theorieën m.b.t. het structureren, begrijpelijk maken en beschikbaar stellen van informatie. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Jansen en Steehouder naar de presentatie van instructieve documenten en de rol van de computer hierin (Jansen en

Steehouder, 1989). Men kan hier voortbouwen op een oude Wageningse traditie. Immers, een van de eerste Nederlandse adaptaties van de bekende Flesch-formule kwam uit Wageningen (Dourna, 1960).

Bij de educatieve/vormende voorlichting denk ik aan de toepassing van de moderne leertheorie op de besluitvormingsprocessen bij volwassenen. Friele heeft erop gewezen hoe belangrijk het is dat diabetespatiënten leren om zelf hun keuzes te bepalen t.a.v. hun dieet (Friele, 1989). Ook op vele andere terreinen zien we de recept-voorlichting mislukken. Een educatieve/vormende voorlichting stelt echter hogere eisen, zowel aan de cliënt als aan de voorlichter. En zeker ook aan de voorlichtingskundige, die hier met voorstellen moet komen.

Tenslotte de persuasieve voorlichting. Hier denk ik o.a. aan de praktische vertaling, in termen van zender-, media- en boodschapfactoren, van het ELM-model (Petty en Cacioppo, 1986). In dit model ligt het accent op het doen verwerken van argumenten, ten behoeve van een duurzame gedragsvoorspellende en resistente attitudeverandering.

De drie voorlichtingstypen komen intussen in het onderwijs van de vakgroep afzonderlijk aan bod. Handleidingen voor een adequate, op deze typen afgestemde methodiek zijn echter nog niet geschreven. Dit zou een volgende stap kunnen zijn.

De voorlichtingsorganisatie

Gaan we verder terug in het schema. Het zal bekend zijn dat voorlichters doorgaans opereren in een organisatie. Hier liggen belangrijke voorwaarden voor effectieve voorlichting. Ik denk aan de gezamenlijke ontwikkeling van een voorlichtingsplan, dat de acti-

viteiten richt op bepaalde effecten, en aan de ontwikkeling van een stimulerende en belonende werkomgeving, voor die voorlichter die geen middelen maar resultaten wil produceren.

In het gepresenteerde schema vormt de voorlichtingsorganisatie de kern. Het is de taak van de voorlichtingsorganisatie ervoor te zorgen dat voorlichters op pad gaan met bruikbare, geactualiseerde kennis. Het betreft hier de koppeling met onderzoek. Het is ook de taak van de voorlichtingsorganisatie dat het instrument voorlichting adequaat wordt ingezet; de koppeling met beleid. Ik kom hierop terug.

Voorlichting en kennis

Al bij Van den Ban vinden we een bijzondere belangstelling voor de inhoud van de voorlichtingsboodschap, een thema dat in het klassieke diffusie-onderzoek sterk was verwaarloosd. Røling heeft dit thema geadopteerd en het een centrale positie gegeven in de Wageningse Voorlichtingskunde. Terecht, want de voorlichting heeft kennis als brandstof. Zonder precieze, correcte en bruikbare kennis kan een voorlichter niet uit de voeten. Dit geldt voor alle eerder beschreven voorlichtingstypen, ook voor de persuasieve. (In mijn opvatting gaat het daarbij namelijk om argumenten. Onderzoek moet die argumenten leveren.)

Dit richt de aandacht op het hele proces van kennisproductie en - benutting. De vraag is welke verantwoordelijkheid een voorlichtingskundige heeft in dit proces. Uiteraard is het zijn taak om te bezien hoe de bestaande kennis geselecteerd, geïntegreerd en geconsolideerd kan worden ten dienste van voorlichters. Maar er is meer.

Men zou deze redenering kunnen volgen: voorlichters staan vaak in direct contact met voorgelichten en weten daardoor beter dan vele anderen welk soort kennis noodzakelijk is, of waarom bestaande kennis niet bruikbaar is. Bovendien wordt in de praktijk zelf niet zelden zeer nuttige kennis geproduceerd, die verdere verspreiding behoeft, maar ook onderzoekers op een nieuw spoor kan zetten. Voorlichtingskundigen die dit proces overzien zouden daarom een taak kunnen krijgen bij het programmeren van onderzoek of het bijsturen van lopend onderzoek.

De basis voor een voorlichtingskundige bemoeienis met de produktie van kennis ligt dus bij de specifieke kennis omtrent de gebruiker, voor zover de voorlichter daarmee contact heeft. Het dient gezegd dat dit een belangrijke bijdrage van de voorlichtingskunde kan zijn. Tegelijk moeten we beseffen dat daarmee niet de totale kennisproduktie kan worden geprogrammeerd. Ten eerste zijn er speciale gebruikers van kennis, bijvoorbeeld het management in ondernemingen of in het openbaar bestuur, met heel eigen criteria die vanuit de voorlichtingskunde moeilijk te analyseren zijn. Ten tweede is veel onderzoek vrij fundamenteel en op de niet nabije toekomst gericht. Het oordeel van huidige gebruikers is dan weinig relevant. Het heeft m.i. nauwelijks zin om aan een gemiddelde agrariër te vragen hoe het meer fundamentele onderzoek in de biotechnologie moet worden ingericht. In de latere, toegepaste stadia is een dergelijke interactie met de gebruiker uiteraard wél weer van belang. Ook een algemeen publiek debat over bijvoorbeeld de ethische aspecten van de biotechnologie is natuurlijk zinvol. En ook hierbij zouden voorlichtingskundigen van dienst kunnen zijn.

Voorlichtingskundigen moeten weten hoe ze tot beter, bruikbaar onderzoek kunnen bijdragen. Ze moeten daarvoor weten hoe onderzoeksbeleid tot stand komt en wat hun rol is ten opzichte van andere deskundigen.

We kunnen kennisproducenten, voorlichtingskundigen/voorlichters en gebruikers onderbrengen in een systeem. Men spreekt dan van een 'knowledge-system' (Röling, 1989). Daarmee komt een accent te liggen op de relaties tussen de diverse elementen en op de noodzakelijke integratie. De systeemaanpak laat toe dat vele actoren en processen in het geheel een plaats krijgen, maar moet wel gecompleteerd worden met een bepaalde werkwijze: hoe te handelen bij onderzoek naar bestaande kennissystemen en wat te doen om van de ene toestand in de andere te komen. In deze richting kunnen we hoopvolle ontwikkelingen waarnemen. Ten behoeve van de praktijk dient echter nog veel te gebeuren. Om in commercieel jargon te spreken: het voorlichtingskundig produkt is zeker nog niet 'uit-ontwikkeld'.

Het onderzoek naar de inhoud van de voorlichtingsboodschap moet m.i. om deze reden in de komende tijd een belangrijke pijler van de Wageningse voorlichtingskunde blijven, ook t.b.v. de nieuwe media.

Onderzoek naar de potenties van informatietechnologie in de voorlichting moet gepaard gaan met onderzoek naar kennis. Een gebruiker heeft niets aan zeer vernuftige computers als daarmee niet de antwoorden kunnen worden gevonden op de gestelde vragen.

Voorlichting als beleidsinstrument

Ik kom nu op mijn thema: de relatie tussen voorlichting en beleid. In mijn proefschrift uit 1982 heb ik

gekozen voor een definitie van voorlichting, waarin ik stelde dat voorlichting een activiteit is die meestal past in een breder beleidskader (Van Woerkum, 1982). Het is niet fraai om in een definitie het woordje 'meestal' te gebruiken. Dit is helaas toch noodzakelijk, omdat we ook professionele voorlichting vinden, o.a. bij particuliere voorlichtingsbureaus, die zich aan een breder beleidskader onttrekt. Maar de meeste voorlichting is gebonden aan doelen die boven het voorlichtingsproces, de interactie tussen voorlichter en cliënt, uitgaan. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor een geprivatiseerde landbouwvoorlichtingsdienst, die onder de vleugels van de standsorganisaties gaat opereren. Inderdaad, de invloed van de overheid zal daarbij sterk verminderen. Maar het is onwaarschijnlijk dat de standsorganisaties, al was het maar voor de ledenbinding, geen prioriteiten zullen stellen. Als ze voorlichting als een dienst gaan aanbieden aan hun leden, zal dit aanbod op bepaalde segmenten toegesneden moeten worden. Zelfs lijkt het niet onmogelijk dat de individuele voorlichter in de toekomst meer sturing zal ervaren dan in vroegere jaren. Ik zal me in het onderstaande overigens tot de overheidsvoorlichting beperken. Dit zal de voorlichtingskunde, ook die in Wageningen, uiteraard niet mogen doen. Ik ben van mening dat de commerciële sfeer voor de voorlichtingskunde steeds belangrijker wordt en breng die opvatting – elders – ook in praktijk.

Het is opmerkelijk dat het thema 'voorlichting als beleidsinstrument' pas zo laat ontdekt is. De verklaring is verschillend. Buiten de Wageningse context is lange tijd het instrumentele aspect van overheidsvoorlichting genegeerd, vanwege de politieke implicaties van deze keuze. Een overheid die met communica-

tie invloed uitoefent op burgers treedt op een terrein dat het hare niet zou zijn. Een overheid zou zich moeten beperken tot verklaring en toelichting van beleid, tot dienstverlenende voorlichting, waardoor de burger beter kan profiteren van allerlei voorzieningen die in onze verzorgingsmaatschappij voor hem zijn bedacht, of tot participatiebevordering t.b.v. allerlei democratische processen. Slechts in uitzonderlijke gevallen, bij aanvaard beleid t.a.v. niet controversiële zaken, zou enige sturing oorbaar zijn.

Ik wil niet uitgebreid ingaan op de discussie die hierover lange tijd is gevoerd. De argumenten zijn honderden malen herhaald in allerlei – ook zeer emotionele – toonaarden. Ik ben het met Hoogerwerf eens die stelt dat de criteria 'aanvaard beleid' of 'niet-controversiële kwesties' onhanteerbaar zijn (Hoogerwerf, 1985). Het zou m.i. echter van weinig realiteitszin getuigen het instrument voorlichting daarom in de ban te doen. Een groot aantal maatschappelijke problemen, voor de oplossing waarvan de overheid een taak krijgt toegemeten, wordt daardoor schier onoplosbaar. Zelfs in de jaren vlak na de oorlog is voor beïnvloedende voorlichting, anders dan vaak wordt gesteld, door de commissie van Heuven-Goedhart een bepaalde ruimte geboden (Katus en Volmer, 1985). Tegelijk moet ik opmerken dat de democratische controle op dit instrument m.i. nog steeds onvoldoende is geregeld, zeker als we het vergelijken met andere instrumenten. Dit thema verdient nog steeds nadere aandacht (Katus en Beets, 1987).

In de Wageningse context is het vooral de visie op landbouwvoorlichting geweest, die het instrumentele aspect van voorlichting heeft toegedeckt. Bij gezondheidsvoorlichting (preventie) en de milieuvorlich-

ting waren de sturende intenties duidelijk genoeg. De visie op de landbouwvoorlichting ging uit van de definitie: voorlichting is 'hulp bij besluitvorming'. De gedachte was dat voorlichting slechts kon functioneren in zoverre deze als hulp werd ervaren. Daarmee leek de voorlichting een instrument in handen van de boer, in plaats van de overheid. Officiële rapporten namen deze visie graag over, hoewel dan op een andere plaats gelezen kon worden dat deze hulp ook andere belangen diende: een goedkoop voedselpakket, de export, het milieu.

Het valt niet te ontkennen dat voorlichting die niet als hulp wordt ervaren moeilijk effectief kan zijn. Anderzijds kan een dergelijke hulp wel zeker gecombineerd worden met sturing. Dit kunnen we echter alleen goed inzien als we voorlichting in een breder beleidskader plaatsen en we ook de kennis-bagage van de voorlichter problematiseren. Het blijkt dan dat voorlichters a.h.w. voorgeprogrammeerd zijn op die vragen die in het kader van het structuurbeleid dienden te worden gesteld. En ook werden gesteld, want de situatie dwong daartoe.

Het is interessant om te zien hoe voorlichtingskundigen reageerden op het belangrijke verschijnsel dat landbouwvoorlichters zeer selectief bepaalde boeren ontmoetten en anderen niet. De vanuit de hulp-visie denkende voorlichtingskundigen zochten de verklaring in sociaal-psychologische wetmatigheden: het 'klikt' beter tussen de voorlichter en een goede boer. Wie vanuit het hier gepresenteerde schema redeneerde dacht eerder aan twee andere zaken: voorlichters hadden de kleine boer weinig te bieden (het kennis-aspect) en het bezoek aan kleine boeren paste niet goed in het vigerende landbouwmodel, tenzij het ging over bedrijfsbeëindiging.

Intussen is de strijd gestreden. In en buiten Wageningen is de instrumentele betekenis van voorlichting in brede kringen aanvaard. Daarbij gaat het niet alleen om persuasieve voorlichting, maar evenzeer om de twee andere voorlichtingsvormen, de informatieve voorlichting of de educatieve/vormende voorlichting. Ik zal van beide een voorbeeld geven. Om het milieuvriendelijk bouwen te bevorderen wordt een informatiecentrum opgericht dat vragen kan beantwoorden van architecten, gemeenten, woningbouwcoöperaties e.d. Zo wordt voorgenomen gedrag gemakkelijker gemaakt. Bij de educatieve/vormende voorlichting valt te denken aan de pogingen om het ondernemerschap van kleine zelfstandigen in de recreatiesfeer te bevorderen. Het is maatschappelijk gewenst dat deze ondernemers zich kunnen kwalificeren, bijvoorbeeld meer marktgericht leren denken. Ten gunste van henzelf, maar ook van een betere recreatieve infrastructuur.

Al gewezen werd op de relatie met kennis. Een beleid dat investeert in onderzoek zal graag voor de verspreiding van de resultaten van dit onderzoek zorgdragen. Het rendement van onderzoek is namelijk afhankelijk van de benutting. Dit kan een argument zijn om voorlichting te geven. Het is zelden het enige motief. Elders heb ik andere motieven besproken (Van Woerkum, 1988). Kennis is een belangrijk bestanddeel van een beleidsproces, maar dus ook van de voorlichting over dit proces en van de voorlichting ter implementatie van een bepaald vastgesteld beleid. Met Van Meegeren heb ik recentelijk de relatie tussen beleid, onderzoek en voorlichting uitvoeriger behandeld (Van Woerkum en Van Meegeren, 1990). De interne relatie tussen beide lijnen kan geïllustreerd worden met het voorbeeld van het beleid en het onderzoek op het gebied van de gewasbescherming. Als

een voorlichter over enkele jaren bij een agrariër op bezoek komt om over andere vormen van plaagbestrijding te spreken moet hij de kennis bezitten om tot op bedrijfsniveau uit te kunnen rekenen wat chemie-armere bestrijdingswijzen voor de boer of tuinder betekenen. Deze kennis moet voor een deel nog geproduceerd worden. Het kennissysteem ten behoeve van een chemie-arme (of beter: een milieuvriendelijkere) gewasbescherming staat op dit moment onder grote druk. Maar of deze voorlichter een willig gehoor vindt hangt mede af van de acceptatie van het beleid. Als dit beleid als juist en rechtvaardig gezien wordt, zal men zich eerder conform de gestelde normen willen gedragen en dus ontvankelijk zijn voor de voorlichtingsboodschap. Dit hangt uiteraard af van de inhoudelijke kwaliteit van het beleid, maar zeker ook van de wijze waarop daarover met de agrariër is gecommuniceerd.

Ik nader mijn eigenlijke thema: voorlichting als beleidsinstrument. Ik heb daar vragenderwijze aan toegevoegd: nieuw en krachtig? De wijze waarop het middel voorlichting her en der is geïntroduceerd doet inderdaad denken aan de termen waarmee ons wordt bericht over wasmiddelen. En evenzeer als bij de reclame voor wasmiddelen moeten we op onze hoede zijn. Winsemius leende van de bestuurswetenschap het beeld van de zweep (wetgeving) en de peen (financiële prikkels), waarmee de hond, dat zijn wij dus, door de hoepel moet springen. Vervolgens stelt hij: 'Zou het niet veel aardiger, effectiever en efficiënter zijn als de hond uit zichzelf door de hoepel sprong. Beter passend in het tijdsbeeld ook: een terugtrekkende overheid met burgers, die verantwoordelijkheid voor eigen handelen kunnen en willen dragen. Deregulering

in de praktijk gebracht. ... Het instrument daarvoor heet communicatie' (Winsemius, 1985 : 71).

Ik wil deze reclamespot voor voorlichting kritisch bekijken. Mijn voorlopig commentaar luidt als volgt. Het is inderdaad een aardig gezicht als een hond uit zichzelf door een hoepel springt. Maar ik zou wel geïnteresseerd zijn in de reacties van de dompteur als de hond op een dag besluit op de grond te blijven. Moet dan toch de peen, of liever de worst, of zelfs de zweep voor de dag komen? Het laatste zou toch minder aardig zijn. Met andere woorden: ik vrees dat Winsemius de zaken fraaier voorstelt dan ze kunnen zijn.

Laat ik me beperken tot de twee punten 'nieuw en krachtig'. Dat het gebruik van communicatie of voorlichting een nieuw middel zou zijn is o.a. door De Roon duidelijk ontzenuwd. De overheid heeft voorlichting al decennia lang instrumenteel ingezet. Een reeks van oude, veelal vermakelijke pre-postbus-51 spotjes kan dit illustreren. Nieuw is wel de status van het instrument. Er zijn enige pretenties gegroeid. Winsemius spreekt over 'effectiever' en 'efficiënter'; het middel zou dus krachtiger kunnen zijn. Krachtiger dan andere middelen.

Deze claim wil ik verder onderzoeken. Zoals Winsemius al suggereert moeten we de conditie invoeren: bij een terugtrekkende overheid. Is hier sprake van een zogenaamde strategische terugtocht, die de nederlaag van de overheid als grote regulator slechts maskeert, of is het een welbewuste poging om de relatie overheid-burger anders te definiëren: minder in termen van macht, meer in termen van communicatie en overleg. Ik kan onmogelijk concluderen dat het middel voorlichting krachtig is. Daarvoor ontbreken, zoals Hoogerwerf al opmerkt, de empirische bewijzen

(Hoogerwerf, 1985). Wel wil ik ingaan op de omstandigheden waarin voorlichting wellicht een functie kan vervullen voor effectief beleid. Een van de eerste punten daarbij is de positionering van voorlichting ten opzichte van andere instrumenten. Het zal blijken dat voorlichting niet op zichzelf beschouwd kan worden, maar onderdeel uitmaakt van het totale beleidspakket. De kracht van voorlichting is sterk afhankelijk van de kracht van het overige beleid. Voorlichting is niet krachtig bij ontstentenis van andere instrumenten, waarover de overheid niet meer kan of wil beschikken.

Ik wil eerst met behulp van een schema aangeven hoe de relatie is tussen voorlichting en andere beleidsinstrumenten. Dan wil ik een aantal condities bespreken, die van grote invloed zijn voor de wijze waarop voorlichting kan functioneren. Ik moet daarbij inhaken op recente ideeën over de rol van de overheid of de staat in onze huidige samenleving.

Mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding

Mensen kunnen vanwege uiteenlopende redenen hun gedrag veranderen. Om de diverse mogelijkheden te kunnen overzien heb ik het volgende schema gemaakt. Dit schema heeft geen enkele pretentie; het is enkel een sorteerschema. Als criteria dienen:

- of de gedragsverandering vrijwillig tot stand komt of niet;
- of men extern, dan wel intern gemotiveerd is om - vrijwillig - het gedrag te veranderen;
- of de externe motivatie ontspringt aan financiële overwegingen, dan wel aan omgevingsfactoren;
- of die omgevingsfactoren van fysieke, dan wel sociale aard zijn.

Ik wil niet ingaan op allerlei mitsen en maren die deze criteria oproepen. In de praktijk, zo is mijn ervaring, is dit schema redelijk bruikbaar en dit is voor een voorlichtingskundige nu eenmaal een niet te versmaden voordeel.

Het schema is opgesteld ten behoeve van overheidsingrijpen. Voor de commerciële sfeer moet het aangepast worden, omdat hier vaak sprake is van produkten. Wie deze sfeer enigszins kent ziet de overeenkomsten met de marketingmix-benadering. Hij of zij zal ook opvallen dat wat ik hierna stel overeenkomsten heeft met moderne ideeën over marketing en communicatie.

Ik vind het interessant op deze parallellen in te gaan, maar laat dit thema hier terzijde liggen.

Het schema leidt tot een reeks van potentiële instrumenten:

- dwang

We moeten bij overheidsinterventies denken aan regelgeving met de daarbij gestelde sancties als de regels overtreden worden.

- geld

Hierbij kunnen we zowel denken aan positieve prikkels, bijvoorbeeld subsidies, als negatieve, belastingen of heffingen.

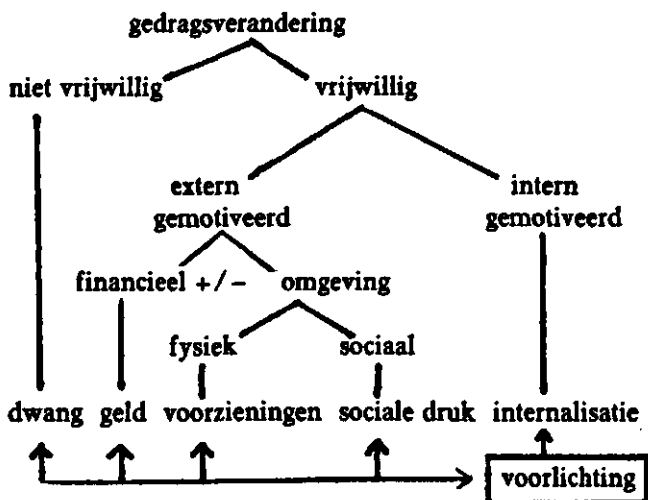
- voorzieningen

Door bepaalde voorzieningen wordt gedrag mogelijk, aantrekkelijk of wordt gedrag belemmerd, onaantrekkelijk. We kunnen voorzieningen op grote schaal situeren: bijvoorbeeld de infrastructuur t.b.v. het snelverkeer in de Randstad, maar ook op kleine schaal: de gifbus in Bennekom.

- groepsdruk

Een democratische overheid kan in directe zin met groepsdruk weinig doen. We leven niet in China. Indirect wel. In menige theorie over gedragsveran-

Schema 2: Voorlichting en gedragsverandering



dering, ik noem het model van Fishbein en Ajzen, is groepsdruk een belangrijk onderdeel (Fishbein en Ajzen, 1975).

- voorlichting.

Via voorlichting kunnen we pogen om een intern gemotiveerde vrijwillige gedragsverandering te realiseren. Menige campagne is hierop gericht.

Het zal duidelijk zijn dat deze instrumenten niet los van elkaar hun werk doen. Ze kunnen elkaars effect verzwakken of versterken. Als ik bijvoorbeeld op een weg een maximumsnelheid instel van 50 km. per uur, maar ik maak deze verkeersvoorziening zo dat 80 km. meer vanzelfsprekend lijkt, ontkracht dit de regel. Zo kan ook voorlichting de andere instrumenten verzwakken of, versterken en omgekeerd.

Voorlichting kan in deze mixture verschillende posities innemen.

1. Voorlichting kan althans een deel van de beoogde gedragsverandering realiseren. Voorzichtig gesteld: een deel van de doelgroep kan zich voor een deel van de beoogde gedragingen laten leiden door verwerkte, door de voorlichting aangereikte argumenten. Andere instrumenten kunnen eventueel de werking van voorlichting ondersteunen.

2. Voorlichting kan de werking van de andere instrumenten ondersteunen.

Wat kunnen we nu doen om het adequaat inzetten van voorlichting als beleidsinstrument te bevorderen? Er staan vele wegen open, maar die leiden niet alle tot Rome.

Ik wil een tweetal benaderingen voorstellen. De eerste is het consequent combineren van het instrument voorlichting met een van de vier andere instrumenten. Daarmee wordt vooralsnog niet rekening gehouden met het gezamenlijke effect van het totale beleidspakket. Het is een poging om a.h.w. 'van onder op' zicht te krijgen op de verschillende relaties. Ik heb eerder gepoogd op deze wijze de relatie tussen wetgeving en voorlichting uiteen te rafelen (Van Woerkum, 1988). Ik heb daarbij een drietal posities onderscheiden, waarbij voorlichting bovengeschild, ondergeschild en nevenschild zou kunnen worden ingezet. Op grond van een aantal overwegingen heb ik gepleit voor een in hoofdzaak communicatieve benadering in situaties waar het gewenste gedrag niet of slecht zichtbaar is en dus ook moeilijk gecontroleerd kan worden, of waar sanctionering verhoudingsgewijs zeer duur is. Verder als een basis voor legitiem ervaren wetgeving ontbreekt of als zeer snel moet worden gereageerd,

zonder dat een wettelijk kader aanwezig is op grond waarvan dit met regelgeving mogelijk is.

Ik denk vooral aan wetgeving in de omgekeerde situaties, als het goed zichtbare gedrag tegen lage kosten gecontroleerd kan worden, terwijl een legitimizeitsbasis aanwezig is. Of als een wettelijk kader effectief en snel ingrijpen toestaat.

Er zijn ook situaties denkbaar waarin de beide instrumenten evenwaardig aan elkaar worden ingezet. Het kan zijn dat een deel van het gewenste gedrag wel goed sanctioneerbaar is, een ander deel niet. Zo is het adequaat aanbieden van huisvuil ten dele zichtbaar (op bepaalde tijden moeten goedgekeurde zakken op bepaalde plekken staan), ten dele onzichtbaar (giftig chemisch afval in de zak, dat gescheiden aangeboden zou dienen te worden). Het kan ook zijn dat een bepaalde categorie efficiënter met het ene middel en een andere categorie efficiënter met het andere middel benaderd kan worden. Walop e.a. noemen voorlichting op scholen als een zeer renderend instrument voor de bestrijding van vandalisme (in Amsterdam 20% reductie). Maar niet elke potentiële vandaal is via de school te bereiken (Walop e.a., in: Van Dijk, 1985).

Ten aanzien van de combinatie van voorlichting met andere instrumenten is al redelijk wat kennis vergaard, mede uit experimenteel onderzoek. Toch valt hier nog veel te doen. Deze maand is een onderzoeksproject gestart dat ons hopelijk vooruit brengt. Het is de bedoeling dat een besluitvormingsmodel wordt ontwikkeld ten behoeve van de voorlichtingskundige die met andere deskundigen (juristen, technici, economen, financieel deskundigen, andere sociale wetenschappers) tot taak krijgt een beleid te ontwikkelen

om bepaalde maatschappelijke problemen op te lossen. Het is bij uitstek de taak van de voorlichtingskunde om de communicatieve inbreng in het ontwerp en implementeren van beleid te ondersteunen. Daaraan bestaat ook van de zijde van de praktijk een duidelijke behoefte. Overigens zal deze voorlichtingskundige ook een helder inzicht moeten ontwikkelen in de communicatieve implicaties van het inzetten van andere instrumenten dan voorlichting. Ook zonder voorlichting 'communiceert' – populair gezegd – een wet of een voorziening. Een voorlichtingskundige moet op de conformiteit van al deze signalen letten om communicatieve dissonanten te voorkomen. Het is zeker gewenst grondig andere voorstellen op het terrein van de instrumentenleer te bestuderen. Ik denk bijvoorbeeld aan het werk van Bressers en Klok (Bressers en Klok, 1987).

De tweede benadering gaat uit van een aantal belangrijke condities in het overheidsbeleid, met grote communicatieve implicaties. Ik wil hier wat uitgebreider op ingaan, omdat aldus ook aan de meer fundamentele vragen over het inzetten van voorlichting als beleidsinstrument kan worden geraakt.

De relatie tussen overheid en burger: enkele condities

Ik wil een drietal condities bespreken. Het zal daarbij gaan over:

- de mate waarin het beleid interactief is vormgegeven;
- de mate waarin het beleid verandering wil teweegbrengen;
- of het beleid gaat over kerngebieden of perifere gebieden.

De verschillende condities die ik bespreek staan niet los van elkaar. Voor een ordelijke bespreking vond ik het toch verstandig om ze apart te behandelen. Overigens moet ik stellen dat het om verkennende opmerkingen gaat, die nog verdere uitwerking en evaluatie behoeven.

De mate waarin het beleid interactief is vormgegeven

Tot nu toe hebben we voorlichting bekeken als een instrument om een bepaald beleid uit te voeren, te implementeren. Wanneer we het hebben over 'voorlichting als beleidsinstrument' is dit ook niet vreemd. Maar beleidsvoorlichting omvat meer. In de ontwerp-fase van beleid zal over de voorgenomen plannen met de burger gecommuniceerd zijn. Met andere woorden: Voorlichting is niet alleen een produkt van een beleidsproces, als een instrument naast en in combinatie met andere instrumenten, maar ook een onderdeel van dit proces. Het beleid komt mede via voorlichting tot stand.

De ontwerp-fase van beleid is op zijn beurt weer in verschillende deelfases te onderscheiden. Zo duurt het enige tijd voor een thema werkelijk op de politieke agenda komt en het door een overheid wordt geadopteerd. Vanaf dat moment is een maatschappelijk probleem een beleidsprobleem, dat om een oplossing vraagt. Daarvoor moet het probleem verkend worden, scherper worden gedefinieerd, zodat (nog) globale beleidsdoelen kunnen worden gesteld. Mogelijke oplossingen moet men onderzoeken. Aldus komt de overheid tot een ontwerp voor interventiestrategieën die, voor ze vastgesteld worden, terdege op hun effectiviteit en baten-kosten relatie moeten worden onderzocht.

Voorlichting flankiert dit proces. Vanwege de wet Openbaarheid van Bestuur is dit ook noodzakelijk. De voorlichting kan echter verschillende accenten krijgen, afhankelijk van de wijze waarop de overheidsvoorlichter de burger benaderen wil. Ik kom terug op het in het begin van mijn rede gepresenteerde onderscheid tussen informatieve, persuasieve en educatieve/vormende voorlichting.

Bij informatieve voorlichting denk ik aan verklaring en toelichting van beleid op een neutrale wijze: de burger wordt – doorgaans via de pers – op de hoogte gesteld van de feitelijke inhoud van de beleidsplannen. Wie wil kan er kennis van nemen.

Bij de persuasieve voorlichting denk ik aan pogingen om een bepaalde acceptatie voor een gekozen beleidsoptie te verwerven. De marges op dit punt zijn klein, maar niet onbestaand. Reeds Vogelaar sprak in 1955 over 'het moeilijke beleidstoelichtende voorlichtingsvak', wat ten dele kan bestaan uit 'een weglaten van wat in het pleidooi niet past' (Vogelaar, 1955 : 73). Emotionele appeals of verdraaiing van feiten zijn uiteraard niet aan de orde. Maar – nogmaals – het zou hypocriet zijn om beïnvloedingsmarges te ontkennen. Hier kunnen we overigens eveneens van instrumentele voorlichting, van voorlichting als een beleidsinstrument spreken.

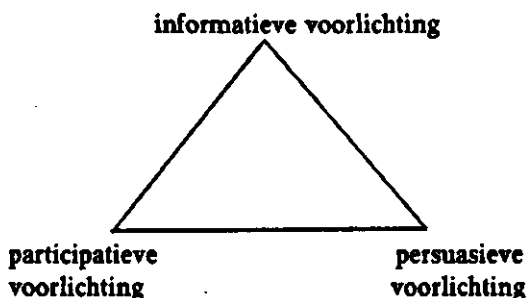
Tenslotte vinden we de educatieve/vormende voorlichting terug bij pogingen om de burger actief bij het beleid te betrekken. Via participatie kan deze zich tot een betere staatsburger ontwikkelen.

Natuurlijk is ook de kwaliteit van het beleid en de legitimiteit ervan – althans in potentie – met een participatieve benadering gediend.

Ook hier moeten we uitgaan van een bepaalde mengver-

houding. In het volgende schema heb ik dit uitgedrukt.

Schema 3: Voorlichting in de ontwerpfase van beleid



Een bepaalde voorlichtingsuiting is als een stip te projecteren binnen deze driehoek.

Wat heeft dit alles nu voor gevolgen als we later moeten beslissen hoe voorlichting in de implementatie fase dient te worden ingezet? Simplificerend kunnen we stellen dat geslaagde voorlichting in de ontwerp-fase de voorlichtingstaak later vergemakkelijkt. We kunnen deze generalisatie aanzienlijk aanscherpen door te stellen dat veel voorlichting in de implementatiefase gedoemd is te mislukken als eerder ontoereikend maar vooral onzorgvuldig is voorgelicht.

Meer verfijnd kunnen we bijvoorbeeld zien in hoeverre participatieve voorlichting de burger motiveert en equipeert om in de implementatiefase meer verantwoordelijkheid te dragen, een onderwerp waarover op dit moment druk wordt gespeculeerd.

Een bij het ontwerpen van beleid participerende burger kan ook in de uitvoering participeren. Velen zijn van mening dat de burger in het huidige democratische bestel a.h.w. onderbenut wordt. Maar er dreigt ook

gemakkelijk overbenutting, nl. als participatie niet loont, zij het om redenen van individueel belang, zij het om een gepercipieerd collectief belang (Hirschman, 1982). Ten dele kan toch de oplossing van de effectiviteitscrisis van het huidige openbare bestuur gezocht worden in meer participatie vooraf. Ik kom hierop terug. Wie voor de taak staat om in de implementatiefase een voorlichtingsbeleid uit te stippelen zal moeten bezien wat al gedaan is, en analyseren wat de gevolgen daarvan zijn. Uiteraard speelt ook de inhoud van het beleid en de politieke procesgang een grote rol. Wie over enige tijd in het kader van een beleid gericht op vermindering van de automobilititeit voorlichting moet ontwerpen zal zich door de huidige beleidsimpasse weinig gesteund voelen.

Beleid ten dienste van maatschappelijke verandering

Instrumentele voorlichting kan onderdeel vormen van beleid, dat uitdrukkelijk als doel heeft belangrijke veranderingen door te voeren. Dit doel is in vele overheidsprogramma's aanwezig. Keane spreekt in dit verband van de 'interventionist welfare state' (Keane, 1988). Ook in Nederland is de term 'interventiestaat' een begrip (Braam, 1986 : 124). Het kan gaan om uiteenlopende thema's als vrouwenemancipatie, het alcoholgebruik, de discriminatie van minderheden of de kwaliteit van het milieu.

Deze benadering betreft met name ook het instrument van de wetgeving. In de rechtssociologie zijn interessante discussies gevoerd over de implicaties. Ik citeer Cotterell: 'Law has now come to be recognised as an agency of power; an instrument of government'. Wat zijn dan de gevolgen? 'In the lawyer's view and in the wider public view it has come to be seen as

separate from the society it regulates. It has become possible to talk about law acting upon society, rather than law as an aspect of society' (Cotterell, 1984 : 48).

Wetten zijn in deze optiek niet slechts de uitdrukking van een gegroeide consensus dat de overheid iets moet (helpen) bewerkstelligen. De consensus moet ten dele ook nog gevormd worden. Bij grote maatschappelijke veranderingen is daarbij het instrument van wetgeving met negatieve sancties onvoldoende. Volgens Grossman en Grossman is 'education and persuasion' even belangrijk (in Cotterell, 1984: 66).

Voorlichting moet een poging doen om de kloof in het denken tussen overheid en bepaalde groepen van burgers te dichten. Voorlichting moet ook acceptatie verwerven voor bestaand beleid, bijvoorbeeld wetgeving, die als juist, evenwichtig en rechtvaardig moet worden beschouwd. Tenslotte moet voorlichting soms ten dele direct bepaald ander gedrag teweegbrengen. Dit is althans het streefdoel.

In deze conditie komt de voorlichter voor niet geringe problemen te staan. Met name wanneer de kloof in het denken wijder is, m.b.t. de waarden die in het geding zijn, de gevraagde gedragsverandering aanzienlijker is en de offers groter. Ze worden versterkt als voorlichting als zelfstandig instrument wordt ingezet om de mentaliteitsomgeving en gedragsverandering te bewerkstelligen.

Deze pretentie is niet uit de lucht gegrepen. In een recent voorlichtingsplan las ik dat de voorlichting als een bulldozer de burger langzaam naar het beoogde gedrag moest leiden, in dit geval naar minder auto-gebruik. Een metafoor die er althans mee rekening houdt dat het niet flitsend snel zal gelukken.

De poging om via voorlichting een positieve consensus te vormen en een collectieve gedragswijziging kan spaak lopen op diverse punten. Zo kan de kloof tussen de gedeelde waarden in een bepaald publiekssegment en de voorlichtingsboodschap vanwege de overheid eenvoudig te groot zijn. Belangrijk lijkt ook de constatering dat veel door de overheid in gang gezette veranderingenprocessen 'gelabeld' zijn door een andere groepering dan waarvoor ze zijn bedoeld. Beleid is gekleurd door zijn pleitbezorgers. De overheid is op zichzelf, juist vanwege haar uitgebreide machtsinstrumentarium, een instrument geworden van groeperingen die de maatschappij anders willen zien. Daarmee is veel beleid ook symbolisch beleid, in de zin dat daarmee de invloed van een bepaalde sector wordt uitgedrukt. Een fraai voorbeeld is de Amerikaanse drooglegging, niet van een Zuiderzee, maar van alcoholica. Hiermee liet, althans volgens sommige onderzoekers, de protestantse, rurale, traditionele middle class merken dat ze er nog was, boven de gaandeweg meer invloed verwervende katholieke, urbane, moderne lagere en hogere klasse (Gunlaugsson en Galliher, 1986). Zo is ook het huidige natuurbeheer in het kader van het relatienotabeleid waarschijnlijk in de ogen van de boeren niet door boeren bedacht (Bentham, 1990).

Ik denk dat 'acting upon society by communication' ter legitimering en effectuering van reeds gevormd, ingrijpend beleid aan grote beperkingen gebonden is. De geloofwaardigheid van bepaalde betekenissen, waarden en ideeën, die ter legitimering gebruikt worden verschilt van groepering tot groepering, afhankelijk van hun belangen en aspiraties (Frazer, 1987 : 133). Wat van nature in een samenleving niet bestaat kan daar communicatief, kunstmatig niet eenvoudig gereaa-

liseerd worden. Vele evaluatiestudies op het terrein van de voorlichting moeten ons sceptisch maken. Wel kunnen bestaande veranderingsprocessen worden versneld. We moeten er echter mee rekening houden dat dit langdurige processen kunnen zijn.

De conclusie luidt dat als de overheid ingrijpende maatschappelijke verandering wil doorvoeren, dit beleid niet afhankelijk kan worden gesteld van het instrument voorlichting, althans als op redelijk korte termijn resultaten moeten worden geboekt. Andere instrumenten, zoals positieve of negatieve prikkels in de financiële sfeer of gunstige voorzieningen zijn wellicht effectiever.

Het is intussen duidelijk dat de overheid haar pre-tenties om de maatschappij te veranderen, vanaf haar centrale positie, aanzienlijk heeft bijgesteld. Ze wil vaker voorwaarden scheppend, stimulerend optreden ten opzichte van locale en regionale initiatieven. Deregulering en decentralisering zijn de trefwoorden. Het kan dan gaan om processen van maatschappelijke verandering, maar met een weinig dwingende sturing. Voor de voorlichting kan dit betekenen: een zwakker accent op grote, nationale campagnes en meer ondersteuning van wat plaatselijk mogelijk is. In deze conditie wordt niet meer naar gemeentes gekeken om daar geschikte afzetpunten te vinden voor postbus-51 brochures, maar om initiatieven te ontdekken, die ruimere bekendheid en ondersteuning verdienen. Men kan zich, deze ontwikkeling volgend, de vraag stellen of de periode van de grote landelijke voorlichtingscampagnes, die nog betrekkelijk recent is aangevangen, al weer niet ten einde loopt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden lijkt het gewenst de derde conditie te bespreken.

Kerngebieden en perifere gebieden

Gaandeweg de zeventiger jaren is een groeiend bewust zijn waar te nemen, in de bestuurskunde zowel als in de bestuurlijke praktijk, voor het thema van de staatstaken, met name voor een inperking daarvan. Als een overheid wil terugtreden, op welke gebieden moet en kan dit dan?

Santos heeft een onderscheid gemaakt tussen kerngebieden en perifere gebieden van politieke dominantie (in Cotterell, 1984 : 310 e.v.). Zijn opvatting is dat een concentratie van staatstaken in een kleiner kerngebied de macht van de staat niet beperkt omdat deze op het meer informele, perifere gebied juist uitgebreid wordt. Voor ons interessant is het verschil in instrumentarium op het kerngebied en het perifere gebied.

Ten aanzien van wat kerngebieden denkt Santos met name aan strikte, bureaucratische regels en aan strafrechtelijke sancties. Op het perifere gebied aan retorische middelen, gebaseerd op persuasieve communicatie door middel van argumentatie. Op het kerngebied gaat het erom de vijanden van de samenleving te definiëren en onschadelijk te maken. Op het perifere gebied moet de vijand juist als niet-vijand worden gedefinieerd, o.a. om hem te kunnen integreren in de gemeenschap.

De tendens in het artikel van Santos laat ik onbesproken. Het gaat mij om de hypothese die ervan kan worden afgeleid: voorlichting past als instrument beter in het bestuurlijk perifere gebied dan op het kerngebied, waar de traditionele instrumenten – dwingend – hun werken moeten blijven doen. Anders, genuanceerder, gezegd: in het controleweefsel vormt op

het kerngebied macht de sterkste draad. Op het perifere gebied communicatie.

Als we deze gedachte verder uitwerken komen we tot de volgende opmerkingen. Ik ga uit van een geleidelijke overgang van harde staatsinterventie tot een situatie waarin de overheid en de burger hand in hand bepaalde doeleinden trachten te verwezenlijken. We krijgen dan een schaal die op instrumenteel gebied links het karakter heeft van strikte regulering en controle en rechts van bevordering en ondersteuning.

Waar de staat dwingend aanwezig is, dient communicatie in de eerste plaats een helder, informerend karakter te bezitten. Argumentatie is uiteraard niet verboden, maar kan in de implementatiefase beperkt blijven. Het is niet nodig dat een opgeroepen recruit een brief meegestuurd krijgt waarin de noodzaak van een leger wordt uitgelegd. Ook verwacht ik geen brochure, waarin staat waarom ik mijn kind naar school moet sturen. Bij zwerfvuilbestrijding daarentegen zou de voorlichter op zijn overtuigingskracht mogen vertrouwen. De regels dienen hier eerder om aan te geven dat het een zaak van enig gewicht is. Controle is überhaupt zeer problematisch. Op deze en vele andere terreinen, op het gebied van ziektepreventie, de discriminatie van minderheden misschien, vandalisme, etc., zou een overwegend communicatieve benadering te prefereren zijn.

Nu is het uiteraard zo dat thema's door de tijd heen op deze schaal kunnen verschuiven. Elk bureaucratisch apparaat heeft een ingebouwde neiging tot regulering: dus vanuit overheidsorganisaties is er een neiging tot wetgeving. Winsemius zei reeds: geef een ambtenaar een probleem en hij maakt een wet (Winsemius, 1985). Die neiging tot een linksgerichte beweging op de schaal is echter het laatste decennium terdege

onderkend en althans voor een deel gecorrigeerd. Het besef is gegroeid dat hier gekozen moet worden.

Uit een brede politieke discussie kan komen dat sterke dwang gewettigd en geboden is. Dit kan vreemd klinken. We moeten ons echter realiseren dat de overheid bepaald niet alleen op het vriendelijke karakter van haar interventies wordt aangesproken, maar ook op haar effectiviteit. Men wil om met Harmon te spreken vrijheid maar geen chaos. Anderzijds geen onderdrukking maar wel orde (Harmon, 1984). De meest nijpende problemen moeten effectief worden opgelost.

Als de keuze niet duidelijk gemaakt wordt ontstaan wat ik wil noemen stijlbreuken. Als voorbeeld wil ik noemen de communicatie bij de richtlijn dat op sommige snelwegen maximaal 100 km/uur gereden mag worden. De vriendelijke attendering hierop met bordjes, die om de 50 meter de automobilist hetzelfde meedelen, past m.i. niet bij een serieuze, dwingende regel. Men gaat er kennelijk vanuit dat bij deze norm het geheugen van de automobilist constant opgefrist moet worden. Zo belangrijk kan die norm dan niet zijn. Ook in de literatuur vinden we discutabele pogingen om het instrument communicatie op te waarderen op gebieden waar dit twijfelachtig is. Zo vindt Cialdini dat de belastingambtenaar in de leer moet gaan bij 'commercial compliance professionals' die met bewezen persuasieve technieken de belastingbetaler moeten aansporen (in : Nagin, 1990). Ik zou dit advies niet willen ondersteunen.

Stijlbreuken zijn waarschijnlijker bij thema's die sterk in beweging zijn, naar rechts of naar links op de schaal. Een van deze thema's is het milieu. Er bestaat een groeiende consensus dat de overheid hier niet alleen stimulerend en ondersteunend maar ook dwingend en controlerend moet optreden. De problemen

hierbij zijn niet gering. Wellicht moet men noodgedwongen afzien van strikte regulering van een reeks milieuedragingen, vanwege de onmogelijkheid deze te controleren en te sanctioneren. Dan zou hier het middel van financiële prikkels ingezet moeten worden. Op voorlichtingsgebied moet de beweging zijn van argumentatie naar informering, van een educatieve en persuasieve naar een informatieve voorlichting, naarmate de andere instrumenten (dwang of geld) zijn gerealiseerd. Grote, zeer zichtbare campagnes kunnen de burger het idee geven dat de overheid erg actief is op milieugebied, maar symboliseren vanaf een zeker moment slechts bestuurlijk onvermogen, tenzij het om steeds nieuwe thema's gaat, die nog in het perifere gebied zijn gesitueerd.

Laten we deze derde conditie, in hoeverre we op een kerngebied dan wel op een perifeer gebied opereren, relateren aan de eerder besproken condities. M.i. valt de stelling te verdedigen dat we op kerngebieden bij het ontwerpen van beleid eerder een beperkte combinatie van een informatieve en persuasieve voorlichtingsvariant moeten kiezen dan een participatieve. Participatie is om enkele redenen hier problematisch. Een participatieve variant is vooral uitnodigend voor categorieën van burgers die meer speciaal onder de voorgestelde regulering hebben te leiden. Het is voor hen slechts lonend te participeren als ze voor zichzelf wat kunnen verdienen. De daaruit volgende compromissen ontkrachten echter een afdoende beleid. Zeker is het wel nodig om informatie uit deze categorieën te winnen, om het beleid praktisch beter afgestemd te maken. Maar alleen de kans om gehoord te worden is wellicht een te laag participatieniveau om een ruime deelname aan het beleidsproces te garanderen. Dit proces kan ten dele worden tegengegaan door

de persuasieve voorlichting van particuliere organisaties, gericht op de publieke opinie, te ondersteunen, hetgeen o.a. op milieugebied ook gebeurt. Als dit slaagt wordt participatie op grond van een deelbelang minder acceptabel en invloedrijk.

Daarentegen is participatie vooraf in vrijwel alle omstandigheden zeer zinvol waar het gaat om beleid op de meer perifere terreinen.

Als maatschappelijke verandering een onderdeel vormt van het beleid op kerngebieden is er sprake van een profilerende politieke keuze. Voorlichting kan in dergelijke situaties een belangrijk ondersteunend instrument zijn, voorwaardelijk voor de effectiviteit van het totale beleidspakket, maar kan het beleid onmogelijk dragen. Daarvoor is het effect te onzeker en vangt het te veel tijd. Wel is er meer ruimte voor op maatschappelijke verandering gerichte voorlichting op perifere beleidsgebieden, met name wanneer decentraal gewerkt wordt en men in gang zijnde plaatselijke en regionale initiatieven ondersteunt. De effecten zullen per regio zeer verschillend zijn; de voorlichtingsgulden wordt zo in ieder geval in principe rendabel besteed.

Ik kom terug op de titel. Is voorlichting een nieuw en krachtig instrument? Geheel nieuw is het zeker niet. Vernieuwd misschien wel. Krachtig dan? Ik hoop – in de gevolgte twee benaderingen – aangetoond te hebben dat een eenvoudig antwoord hierop niet bestaat. Hopelijk weet U nu wel wat geschikte vervolgvragen zijn. De antwoorden hierop willen we de komende jaren verzamelen.

Mijnheer de rector magnificus, leden van het college van bestuur, leden van de universiteitsraad,

Op het taakgebied van de landbouw en van het milieu, maar ook op gezondheidsgebied, staan ons ingrijpende veranderingen te wachten. Voorlichting – mits doelbewust ingezet – kan ertoe bijdragen dat deze veranderingen werkelijk de grote problemen oplossen. Het zal daarom duidelijk zijn dat momenteel de Wageningse universiteit, waar landbouw, milieu en gezondheid de centrale thema's zijn, voor een voorlichtingskundige een zeer aantrekkelijke en uitdagende plaats is. Het is een voorrecht hier op dit moment te kunnen werken.

Beste Niels,

Jij hebt met een zeer aanstekelijk enthousiasme de vakgroep van 1983–1989 geleid. Tussen de bedrijven door heb je kans gezien de theorie over kennissystemen aanzienlijk verder te ontwikkelen. Het zeer succesvolle lustrumcongres, bij gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de vakgroep, was de voorlopige bekroning van je inspanningen. Je hebt mij de ruimte gegeven om intussen een andere lijn te volgen. Als expert op het gebied van kennissystemen en plattelandsontwikkeling ben en blijf je voor de vakgroep onvervangbaar. Ik hoop dat je in de toekomst de vele Ph-studenten wilt begeleiden, die nu op ons afkomen, juist vanwege jouw specialisme.

Beste WP-ers,

Jullie zijn verantwoordelijk voor het succes van de voorlichtingskunde, en dus ook voor het vele onderzoek en onderwijs, dat daardoor op ons af komt. Met andere woorden: de vaak hoog oplopende werkdruk is grotendeels eigen schuld. Het is alleen vanuit jullie grote liefde voor het vak te verklaren, dat je bereid

bent steeds opnieuw de vele uitdagingen te accepteren. Ik hoop de vakgroep zo te kunnen leiden dat jullie zoveel mogelijk terugkrijgen van wat je investeert.

Ik hoop en verwacht dat de huidige effectieve relaties tussen beide secties, de sector voorlichtingskunde en de sectie wetenschappelijke informatieverzorging, in de komende tijd worden voortgezet.

Beste Willie, Joke, Sjoukje en Annemarie,

Het functioneren van de vakgroep, en zeker ook van mijzelf, hangt in hoge mate van jullie af. Tot dusverre heb ik veel steun van jullie verkregen, ook bij het moeilijker beheerswerk. Het management van de vakgroep is nu voor mij een goed gedoseerde taak, waar ik op deze wijze in het geheel geen hekel aan hoeft te krijgen. Ik hoop dat jullie dit volhouden.

Beste studenten,

De voorlichtingskunde is als vakgroep voor onderwijs een gigantische duiventil. Slechts met enkele van jullie heb ik een intenser contact, bij afstudeervakken bijvoorbeeld. Het enthousiasme waarmee jullie het vak volgen stimuleert mij sterk om het onderwijs grondig voor te bereiden.

Beste AIO's,

Ik noem jullie afzonderlijk om aan te geven hoezeer de toekomst van de voorlichtingskunde in jullie handen ligt. Jullie worden – net afgestudeerd – ingezet op thema's die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van ons vak en waar wij – als ervaren WP-ers – niet uit-

komen. Ik verwacht dat jullie actief van je recht gebruik maken om een effectieve begeleiding te eisen.

Beste onderzoekers in derde-geldstroom projecten,

Jullie dragen in hoge mate bij tot het bruikbaar maken van voorlichtingskundige theorie ten behoeve van de praktijk. Via jullie rapporten stroomt veel relevante kennis terug in ons onderwijs. Ik wil graag blijven bevorderen dat het werkklimaat – naar omstandigheden – niet al te slecht is en hoop dat jullie in het werk niet alleen ons vak maar ook jezelf kunnen ontwikkelen.

Medewerkers van het ITV,

Het Instituut voor Toegepaste Voorlichtingskunde is een unicum. Waar veel van onze afgestudeerden in de bureauwereld en de trainings- en adviespraktijk terecht komen, doen jullie soortgelijk werk al tijdens de studie. Het zou ook voor de vakgroep wenselijk zijn als het huidig veranderingsproces positief wordt afgerond.

Students from abroad,

Probably you aren't here. This is – right or wrong – a Dutch event. As students of MAKS (Management of Agricultural Knowledge Systems) or as Ph-students you are the big stimulus for an international approach in our education and research. I talked with some of you about the possibility to discuss my lecture on a special occasion. We'll do that.

Geachte aanwezigen uit de voorlichtingspraktijk,

Zoals ik in mijn openingszinnen heb aangegeven bent U de graadmeter voor de betekenis van ons vak. Zonder intensief contact kunnen wij onze taak niet waarmaken. Ik moet U danken voor het geduld waarmee U bereid bent naar nog niet altijd panklare ideeën te luisteren. En voor de probleemstellingen waarmee U ons zo ruim voorziet.

Geachte aanwezigen,

Mijn betoog bevatte uit voorlichtingsoogpunt aanmerkelijk teveel thema's. Ik heb een droge keel maar U verstopte oren. Voor beiden partijen is het goed, lijkt me, een andere ruimte op te zoeken.

Ik dank U voor Uw aandacht.

LITERATUUR

- Ban, A.W. van den. Boer en landbouwvoorlichting. Assen, Van Gorcum, 1963.
- Bentham, R. Effecten van voorlichting over beheerslandbouw. Utrecht, Directie Beheer Landbouwgrond, 1990.
- Bosman, J. e.a. Het omgaan met kennis- en de vraag naar voorlichting; een multidisciplinair theoretisch referentiekader voor empirisch onderzoek naar de vraag naar voorlichting. Nijmegen, ITS, 1989.
- Braam, A. van. Leerboek bestuurskunde. Muiderberg, Dick Coutinho, 1986.
- Bressers, H. en P.J. Klok. Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid. 's-Gravenhage, Ministerie van VROM, 1987.
- Cotterell, R. The sociology of law. Londen, Butterworths, 1984.
- Douma, W.H. De leesbaarheid van landbouwbladen; een onderzoek naar en een toepassing van leesbaarheidsformules. Bulletin no. 17, Afd. Sociologie en Sociografie van de Landbouwhogeschool, Wageningen, 1960.
- Dijk, J.J.M. van. Kosten en baten van vandalismebestrijding. 's-Gravenhage, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie, 1985.
- Fishbein, M. en J. Ajzen. Belief, attitude, intention and behavior: an introduction to theory and research. Reading, Addison-Wesley, 1975.
- Frazer, J. Legitimacy and political processes. *Current Sociology*, jrg. 35 (1987), blz. 119-126.
- Friele, R.D. Diabetes and diet: managing dietary

- barriers. Proefschrift vakgroep Humane Voeding, Landbouwwuniversiteit, 1989.
- Gunlaugsson, H. en J.F. Galliher. Prohibition of beer in Iceland: an international test of symbolic politics. *Law and Society Review*, vol. 20 (1986), blz. 335-353.
- Harmon, M.M. The responsible actor as 'tortured soul'. *Administration and Society*, vol. 21 (1989), blz. 283-312.
- Hirschman, A.O. *Engagement und Enttäuschung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1982.
- Hoogerwerf, A. Van overheidsvoorlichting naar informatiebeleid, in: *Katus en Beets (1985)*, blz. 35-46.
- Jansen, C.J.M. en M.F. Steehouder. *Taalverkeersproblemen tussen overheid en burger*. 's-Gravenhage, SDU, 1990.
- Katus, J. en L.C. Beets (Red.). *Actuele vraagstukken van de overheidsvoorlichting*. Muiderberg, Dick Coutinho, 1985.
- Katus, J. en W.F. Volmer (Red.). *Ontwikkelingslijnen van de overheidsvoorlichting*. Muiderberg, Dick Coutinho, 1985.
- Keane, J. *Democracy and civil society*. Londen, Verso, 1988.
- Nagin, D.S. Policy options for combatting tax non compliance. *Journal of Policy Analysis and Management*, jrg. 9 (1990), blz. 7-22.
- Petty, R.E. en J.T. Cacioppo. The elaboration likelihood model of persuasion, in: Berkowitz, L. (Red.). *Advances in experimental social psychology*, jrg. 19. New York, Academic Press, 1986, blz. 123-205.
- Röling, N.G. *Extension science: information systems*

- in agricultural development. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Röling, N.G. The agricultural research-technology transfer interface: a knowledge systems perspective. 's-Gravenhage, ISNAR, 1989.
- Vogelaar, G.A.M. Systematiek en spelregels van de overheidsvoorlichting. 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1955.
- Winsemius, P. Communicatie en overheidsbeleid, in: Katus en Beets (1985), blz. 71-83.
- Woerkum, C.M.J. van. Voorlichtingskunde en massacom-
municatie. Proefschrift vakgroep Voorlichtingskun-
de, Landbouwhogeschool, 1982.
- Woerkum, C.M.J. van. Voorlichtingskunde: Diaspora of
driestromenland. Massacommunicatie, jrg. 15
(1987), blz. 331-343.
- Woerkum, C.M.J. van. Persuasieve voorlichting. Vak-
groep Voorlichtings-kunde, Landbouwuniversiteit,
1988.
- Woerkum, C.M.J. van. Wetgeving en communicatie als
beleidsinstrument: een integrerende benadering.
Bestuurswetenschappen (jrg. 42) 1988, blz.
322-336.
- Woerkum, C.M.J. Communicatie als beleidsinstrument,
in: Feenstra, L. e.a. (Red.), Communicatie. Boom,
Meppel, 1989, blz. 104-116.
- Woerkum, C.M.J. en P. van Meegeren. Environmental
problems and the use of information; the impor-
tance of the policy context. Wordt gepubliceerd in
Knowledge and Society, 1990.