

publieke opinie : enquête-uitslag of sociaal-politiek interactieproces

'Common sense' versus wetenschap

gerard hulsen

EERSTE HELFT : INLEIDING, SCHETS EN PARTICIPANTEN (*)

De vroegere docent publieke opinie van het Baschwitz Instituut voor Massapsychologie en Openbare Mening van de Universiteit van Amsterdam, Harm 't Hart, werd eens door een redacteur van een encyclopedie benaderd met het verzoek een stukje te schrijven over opinieonderzoek. Dat wilde hij wel, maar moest hij "dan ook niet een stukje schrijven over publieke opinie?" Dit wekte nogal verbazing bij de redacteur: publieke opinie en opinieonderzoek waren toch immers hetzelfde.

Dat die opvatting niet uitzonderlijk is, wordt regelmatig bewezen door journalisten en politici die op de buis en in kranten gewag maken van 'de publieke opinie' inzake een bepaalde maatschappelijke kwestie, waarbij ze doelen op de een of andere enquête-uitslag. De publieke opinie wordt in feite gelijkgesteld met een optelsom van antwoorden, gegeven naar aanleiding van een aantal vragen.

Die zienswijze wekt de suggestie dat individuen de dragers zijn van de publieke opinie, en dat zij op zichzelf staan, dat meningsvorming een individuele aangelegenheid is, en geen relatie heeft met de mening van anderen. Voorts wordt daardoor de indruk gewekt dat meningen gelijk zijn, evenveel betekenis hebben, en ook dat zij automatisch, zonder omhaal geuit worden. Daardoor ontstaat het beeld dat de publieke opinie adequaat te meten is door in een representatieve steekproef individuen te ondervragen, waarna de resulterende onderlinge verdeling van de individuele meningen inzicht zou geven in het krachtenveld van de publieke opinie. Verder krijgt men door die opvatting het idee dat de publieke opinie statisch is, niet of nauwelijks aan verandering onderhevig.

Wij vragen ons af of deze 'common sense' opvatting wel recht doet aan de realiteit. Om dat te kunnen beoordelen is kennis nodig van wat de weten-

schappelijke literatuur over publieke opinie aan onderzoeksbevindingen heeft te melden. Op grond van die kennis kunnen we de populaire opvatting op haar merites beoordelen.

Het bovengenoemde spraakgebruik is in ieder geval in een bepaald opzicht wel correct, d.w.z. in overeenstemming met wat wetenschappers op het gebied van publieke opinie van mening zijn, namelijk dat de publieke opinie zich bezighoudt met maatschappelijke kwesties welke voorwerp van besluitvorming zijn of dat gaan worden, zoals abortus, euthanasie, milieuvervuiling, e.d. Daar heeft het begrip publieke opinie dan ook zijn bestaansgrond aan te danken.

Het begrip publieke opinie heeft zijn wortels in de theorieën die het ontstaan van het liberalisme markeren (tweede helft 18de en eerste helft 19de eeuw) ('t Hart z.j., 4 e.v.). In deze normatieve theorieën wordt de publieke opinie een belangrijke rol toebedacht: burgers zouden met elkaar van gedachten wisselen over maatschappelijke zaken, en oordelen over de besluitvorming die naar aanleiding daarvan werd gestart, alsmede over de daarvoor verantwoordelijke besluitvormers. Die besluitvormers zouden met dit alles rekening houden. De openbare gedachtenwisseling zou via informele kanalen (persoonlijke contacten), alsook via de communicatiemediën verlopen.

We zien dus niet alleen dat publieke opinie over maatschappelijke kwesties gaat, maar ook dat er daarbij sprake is van sociale interactie. Ook de meeste 20ste-eeuwse auteurs (Allport 1937; Blumer 1969; Habermas 1978; Price en Roberts 1987) menen dat. Hoewel er natuurlijk wel verschillen zijn in formulering, zien zij eveneens publieke opinie als een sociaalpolitiek interactieproces, als een proces van sociale interactie met politieke gevolgen. Ook in Nederland wordt deze kijk op publieke opinie aangehangen: bovengenoemde 't Hart omschrijft publieke opinie als "een communicatieproces verbonden met besluitvorming" ('t Hart z.j., 34).

Communicatie valt te beschouwen als 'samen denken', als 'collectief probleemoplossen', als 'symbolische interactie' (Blumer, 1969): het in sociale interactie interpreteren van de (fysieke en sociale) werkelijkheid en het daarop afstemmen van het handelen. Menselijk handelen wordt niet bepaald door de werkelijkheid op zich, maar door de wijze waarop die realiteit in interactie wordt geïnterpreteerd. Die interpretatie vormt een richtlijn voor hoe die (fysieke en sociale) werkelijkheid tegemoet te treden, stuwt doen en laten een bepaalde richting uit. Dit kan weer aanleiding zijn tot het aanpassen van de interpretatie: het interpreteren is dus geen eenmalig gebeuren. Het gaat bij dat interpreteren om het vaststellen van de inhoud en aard (definiëren) van de werkelijkheid en het ontwikkelen van een visie ofte wel een mening inzake het omgaan met die realiteit. In deze interactie leert men de andere communicatoren kennen

(worden dezen gedefinieerd) en ontwikkelt men ook een mening over de relatie met hen. Door de interactie wordt dan ook zowel het handelen naar de fysieke werkelijkheid (situatie) als de sociale realiteit (medeparticipanten) beïnvloed. We lichten dit toe.

De werkelijkheid kan mensen voor talloze vragen stellen. Wanneer vormen verkeersongevallen op een kruispunt of in een straat een structureel probleem? In hoeverre vormt gif in de grond onder woonhuizen een probleem? Welke hoeveelheid gif op welke dieptes zijn gevaarlijk voor de gezondheid? Voor de beantwoording van dit soort vragen zoeken mensen contact met elkaar. Daardoor leert men de situatie kennen en is men in staat de situatie te definiëren. Het is dan ook een probleem als andere mensen een situatie te 'geladen' vinden, het geen onderwerp voor publieke gedachtenwisseling vinden ('taboe'), er niet graag in het openbaar over praten. Dan zal men er het zwijgen toe doen en onzeker blijven over de definiëring van de situatie. Maar als het onderwerp wel openlijk bespreekbaar is, dan is het verdere verloop van het proces afhankelijk van de in die interactie ontwikkelde definitie van de situatie. Als men een situatie niet als problematisch ervaart, zal men niet naar verandering van die situatie streven en wat dat betreft dus geen initiatieven ontplooiën. Ziet men een situatie daarentegen wel als problematisch, dan is het nog mogelijk dat men deze als 'onvermijdelijk' beschouwt en er zich bij neerlegt. Ook dan zullen geen verdere activiteiten ondernomen worden. Ervaart men een situatie wel als problematisch en te veranderen, dan gaat bij een definiëring van de situatie als een overwegend individueel (b.v. moreel) probleem de aandacht uit naar individuele oplossingen, en zal men de situatie persoonlijk aanpakken, en daarvoor mogelijk contact zoeken met 'vakmensen' (b.v. bij ongewenste zwangerschap kan men zich door medici laten helpen). Ziet men de situatie als een vooral maatschappelijk (collectief) probleem, dan zal de gedachtenwisseling over collectieve oplossingen gaan en zal men (voorlopig) van een individuele aanpak afzien. In dat geval gaat men contact zoeken met personen en instanties die een collectieve oplossing binnen bereik kunnen brengen. Krachtenbundeling en het uitoefenen van pressie op personen die voor een dergelijke oplossing verantwoordelijk kunnen worden gesteld, vormen in een dergelijk geval de volgende stap. De verantwoordelijk gestelden kunnen op hun beurt meewerken, maar kunnen ook weigeren er wat aan te doen (het issue op hun agenda zetten), omdat zij van mening zijn dat de problematiek niet tot hun terrein behoort, b.v. omdat zij vinden dat het niet om een 'politieke' maar om een 'morele' problematiek gaat, waar zij zich verre van moeten houden. De aandacht zal dan gericht worden op niet-politieke (niet algemeen geldende en bindende) collectieve of individuele oplossingen.

Interpretaties staan niet voor eens en altijd vast; gaandeweg kan een andere interpretatie worden ontwikkeld. Communicatoren verschillen

doorgaans van mening over de interpretatie van de situatie, en door de interactie kan men er andere ideeën op gaan nahouden. Het abortus-
issue is daarvan een goed voorbeeld. Door over abortus te lezen en te
praten gingen mensen steeds minder 'zien' in individuele oplossingen (het
geknoei in zolderkamertjes, behandeling in het buitenland), en geloven in
de mogelijkheid van een collectieve oplossing. Toen kwam de wens tot
legalisering van abortus (verandering van wetgeving) naar boven ('t Hart
z.j., 31-32).

Gedurende het proces leert men hoe anderen over de situatie denken en
wat hun beweegredenen en belangen zijn, en ontwikkelt men een mening
over de relatie met die anderen. Dit bepaalt hoe men handelt ten
opzichte van die anderen: of men zich in het openbaar uitspreekt tegen
hen, of men met hen gaat samenwerken, e.d. Kortom, niet de realiteit op
zich, maar de in interactie geïnterpreteerde werkelijkheid bepaalt hoe
men ten aanzien van die werkelijkheid opereert.

De communicatie kan zowel interpersoonlijk, in beslotenheid (b.v. gezin)
plaatsvinden, als in het openbaar, waarbij niemand bij voorbaat van ont-
vangst wordt uitgesloten. Bij openbare communicatie valt vooral te
denken aan mediale communicatie, via de communicatiemediën. Wel gaat
het, zoals eerder gesteld, altijd over 'openbare' zaken, maatschappelijke
kwesties die voorwerp van besluitvorming zijn of worden.

In principe kan de communicatie op twee verschillende soorten
besluitvormingsprocessen betrekking hebben: op besluitvormings-
processen die volgen op initiatieven vanuit de maatschappij, of op
besluitvormingsprocessen welke door besluitvormers zelf zijn geïnitieerd
(Cobb, Ross en Ross 1976, 127-128). In het laatste geval zijn de door
besluitvormers genomen besluiten aanleiding tot het communicatie-
proces, b.v. de sluiting van een streekziekenhuis, het kappen van een bos,
e.d. Deze processen laten we hier echter verder buiten beschouwing.

In dit artikel gaan we in op de processen van het eerste soort. Voor de
duidelijkheid volgt hier eerst een korte schets van deze processen. Een
aantal mensen ervaart een bepaalde situatie (b.v. zwangerschap,
levensverlengende medische behandeling) als problematisch, en wenst
zich daar niet bij neer te leggen; men wil er wat aan doen. Men komt
uiteindelijk tot de slotsom dat individuele oplossingen niet toereikend
zijn, en dat een voor iedereen geldende en bindende collectieve
(‘politieke’) oplossing nodig is. Vervolgens beziet men aan de hand van
de definitie van de problematiek op wiens weg het ligt om voor een
dergelijke oplossing te zorgen, en oefent men druk uit op de verant-
woordelijk gestelden (oplossers/besluitvormers) om daar zorg voor te
dragen, om de problematiek op hun agenda te plaatsen. Als dezen daar-
toe bereid zijn, volgt een strijd over welke maatregelen zij moeten nemen.
De verschillende groeperingen proberen een voor hen zo gunstig moge-
lijke oplossing te bewerkstelligen. Tenslotte worden de genomen

besluiten en de uitvoering daarvan geëvalueerd : in hoeverre kan men zich in het besluit 'terugvinden' ? In hoeverre en hoe zijn de besluiten uitgevoerd ? In hoeverre is het probleem daardoor verholpen ? Nevengevolgen van de uitvoering van de besluiten, of de waarneming van de genomen maatregelen als ontoereikend, kunnen tot nieuwe eisen aan de besluitvormers leiden. Er is dus sprake van 'feedback' (Hulsen, De Haas en 't Hart 1985, 221). De cyclus kan dus opnieuw gestart worden; het proces kan zelfs meerdere keren doorlopen worden.

Kortom, het begin en het eind van het proces worden gekenmerkt door het definiëren van de situatie, de tussenliggende fasen door meningsvorming over het omgaan met de situatie en het (collectief) handelen t.a.v. de situatie.

Duidelijk is dat het hier niet om een automatisch verlopend proces gaat. Gesteld is dat de interpretatie van de werkelijkheid sterke invloed heeft op het doen en laten van mensen. De werkelijkheid dient zodanig geïnterpreteerd te worden, dat op collectieve besluitvorming wordt aangestuurd. Hoe meer de betrokkenen overeenstemmen in hun definiëring van de werkelijkheid en hun mening over de noodzaak van een algemeen geldende en bindende collectieve oplossing, des te sneller samenwerking en krachtenbundeling zullen plaatsvinden. De (culturele, materiële, ideologische, e.d.) homogeniteit van de betrokkenen speelt daarbij een rol. Hoe heterogener de betrokkenen, des te makkelijker onderlinge verschillen en strijd tot een verzanding van het proces zullen leiden. De affaire rond de gifwijk Lekkerkerk is hier een goed voorbeeld van : de verschillen tussen huiseigenaren en huurders en ook tussen autochtonen en allochtonen (oorspronkelijk buiten Lekkerkerk wonend) remden het ontstaan van een gemeenschappelijke kijk op de problematiek, en verhinderden daardoor een snelle samenwerking.

Maar voor het met succes stellen van eisen aan besluitvormers is niet alleen een eensgezinde 'politieke' definiëring van de problematische situatie nodig, ook is publieke steun nodig. Daarvoor zijn eigen middelen erg belangrijk. Hoe meer de betrokkenen over financiële, materiële, personele, e.d. middelen kunnen beschikken, des te meer tijd, geld en moeite er gestoken kunnen worden in publiciteit, in de bewustmaking en activering van derden, en hoe sneller men de publieke aandacht zal krijgen. Ook zijn goede contacten met de gevestigde media erg belangrijk in deze.

Voorts is politieke steun nodig. De mate waarin de direct betrokkenen toegang hebben tot maatschappelijke organisaties, politieke partijen, overlegstructuren, e.d. is van invloed op de agendering van de problematiek door oplossters/besluitvormers. Hoe geïsoleerder de direct betrokkenen, hoe kleiner de kans dat zij erin slagen het issue op de agenda van besluitvormers te krijgen. Kortom, niet alleen de interpre-

tatie van de werkelijkheid bepaalt de gang van het proces, maar ook de capaciteiten van betrokkenen tot het verkrijgen van publieke en politieke steun.

Zoals reeds gezegd, gaan we eerst na wat de literatuur over publieke opinie aan onderzoeksbevindingen heeft opgeleverd, opdat we kunnen beoordelen wat de populaire opvatting inzake publieke opinie waard is. De bestudering van de publieke opinie is in beginsel een zaak voor sociologen, en in mindere mate voor politicologen en (sociaal-)psychologen. Zij kunnen ieder op hun eigen terrein algemeen gangbare deelprocessen binnen de publieke opinie bestuderen. Voor praktische vragen zal men evenwel grensoverschrijdend te werk moeten gaan.

Probleem is echter dat het aantal wetenschappers dat zich met publieke opinie bezighoudt of hield, niet erg groot is. Er zijn er wel, en er zitten zelfs ook wel grote namen tussen - we denken aan sociologen als Tonnies, Blumer en Habermas - maar het zijn er niet veel. Bovendien houden zij zich lang niet altijd (even) expliciet bezig met algemene, empirische vragen. De meeste belangstelling gaat uit naar normatieve vraagstukken, verkiezingen en specifieke issues (kernbewapening, abortus, e.d.). Laat staan dat er een publikatie te vinden zou zijn, waarin publieke opinie als sociaal-politiek interactieproces met empirische gegevens wordt gedocumenteerd. We schrapen derhalve bij elkaar wat in de laatste decennia door sociologen, politicologen en (sociaal-)psychologen met betrekking tot de empirische kant van het proces te berde is gebracht. Daarvoor werden alle relevante, Engels- en Duitstalige publikaties geraadpleegd, te beginnen met de vroegste, ons bekende, empirische beschrijving van het proces, die van Davison (1957), tot het meest recente materiaal.

We presenteren het materiaal aan de hand van het hiervoor geschetste kader. Zo krijgen we een systematisch en afgerond, wetenschappelijk gefundeerd beeld van publieke opinie, en tevens krijgen we daarmee materiaal in handen om de 'common sense' opvatting op haar merites te kunnen beoordelen.

We gaan in dit artikel in op de entiteiten van het proces, de participanten (communicatoren) en het proces zelf, de communicatie. Het is duidelijk dat dit een kunstmatig onderscheid is, er bestaat immers een wisselwerking tussen beide: de communicatoren creëren het proces ('emergent reality') en het proces is op zijn beurt van invloed op de communicatoren. B.v. communicatoren definiëren de bestaande situatie op een bepaalde wijze, en deze definitie bepaalt wie er zich verder bij het issue betrokken voelen. Ook gaat van het scala van visies inzake het omgaan met de situatie, dat in de interactie gestalte krijgt, een normatieve werking uit ('emergent norm').

Communicatoren dienen zich aan dat scala te conformeren; andere, daarbuiten vallende (extreme) visies worden niet serieus genomen (Turner en

Killian 1972, 192-193, 198). Tot slot wordt een aantal opmerkingen gewijd aan het doen van onderzoek en worden conclusies getrokken. Vanwege de lengte van het artikel wordt het in twee afleveringen gepresenteerd. In de eerste helft wordt verder ingegaan op het proces in het algemeen (schets) en de participanten. In de tweede aflevering worden behandeld : de interactie, het doen van onderzoek en conclusies.

SCHETS VAN HET PUBLIEKE-OPINIEPROCES

Volgens Baur (1960, 210, 216-217) verloopt het publieke-opinieproces in drie stadia : (ongeorganiseerd) massagedrag, publieke strijd tussen (georganiseerde) partijen, en (geinstitutionaliseerde) besluitvorming. We geven zijn fasering weer met wat uitbreidingen.

In de eerste fase (massafase) raakt een aantal individuen, gewoonlijk de direct betrokkenen, geïnvolveerd bij een bepaalde problematische situatie. Wanneer men in interne kring positief staat tegenover hun zienswijze, 'gaat men door', en wordt deze zienswijze vervolgens geuit in groter verband zoals een bijeenkomst van een (secundaire) groepering, waarvan de persoon verwacht dat daar belangstelling voor de problematiek zal bestaan. Dit kan informeel of als agendapunt gebeuren. Daarop kan zo'n groepering een overleg met de betrokkenen organiseren, om de situatie te inventariseren. In deze fase zijn er ook contacten tussen betrokkenen en personen die men van belang acht i.v.m. de problematiek zoals deskundigen e.d.

In de tweede fase (publiekfase) wordt feitelijk pas een publiek gevormd, doordat een nieuw opgerichte of bestaande groepering een oplossing voor het probleem voorstelt, waarbij de belangen van de eigen aanhangers voorop staan. De personen en groeperingen die denken door een dergelijke oplossing benadeeld te worden, staan hier tegen op. Rondom deze groeperingen ontwikkelen zich partijen. Allerlei groeperingen die zich in het kader van hun belangenbehartiging niet afzijdig kunnen of willen houden of die de problematiek tot hun terrein rekenen, raken in het proces betrokken : belangengroeperingen, politieke partijen, etc. Zij zoeken de openbaarheid (via 'geestverwante' media) om hun zienswijze te propageren, en zoeken contact met elkaar. Veel overleg vindt plaats tussen leden van organisaties en vakgenoten, zowel formeel (in vergaderingen, commissies, e.d.) als informeel ('onderonsjes'). Tevens wordt er in vakbladen gecommuniceerd ('t Hart en Kok 1985, 130; 't Hart z.j., 33). Er komen nieuwe formuleringen naar boven. Groeperingen kunnen bij dit alles tot een bundeling komen (b.v. zuilsgewijs). De oorspronkelijke leiders nemen door al deze ontwikkelingen in betekenis af. De laatste fase wordt bereikt wanneer besluitvormende lichamen onder druk worden gezet het issue op hun agenda te zetten, tot besluitvorming

over te gaan, en deze dat ook doen. De pressie door groeperingen legt hierbij natuurlijk meer gewicht in de schaal dan b.v. brieven van individuele burgers aan politici. Besluitvormers ontplooiën dan tal van activiteiten: organiseren van hoorzittingen, advies vragen aan deskundigen, etc. Oplossers/besluitvormers zullen hier overigens niet altijd op wachten; ze kunnen zich in principe op elk moment in de communicatie mengen. Maar hoe dan ook, in geval van politieke agendering ontstaat er een publieke strijd over de 'politieke' oplossing: de verschillende groeperingen proberen zoveel mogelijk publieke en politieke steun te krijgen voor hun visie. De massamedia spelen hierbij een belangrijke rol, als informatieverschaffers over de situatie en de denkbeelden van anderen en als discussieplatforms. Besluitvormers gaan na wat hun mogelijkheden zijn, wegen de verschillende alternatieven en nemen een besluit (of niet: non-decisie). Daarna volgt de uitvoering van het besluit, waardoor de problematische situatie al dan niet uit de wereld is. De situatie wordt opnieuw gedefinieerd; het proces hoeft daarom niet te stoppen. Als een van de partijen zich misdeeld voelt, zal zij mogelijk opnieuw politieke eisen stellen, ook kan men de rechter inschakelen.

Uit het voorgaande valt het kwantitatieve verloop van de interactie al enigszins op te maken. Desalniettemin dient bedacht te worden dat er niet altijd sprake is van een communicatieproces waarbij het aantal communicatoren over de tijd een gladde curve vormt. Het communicatieproces zal onder invloed van tal van factoren b.v. dramatische gebeurtenissen en incidenten, vaak anders verlopen, bijvoorbeeld sprongsgewijs (Chaffee 1975, 87 e.v.).

Downs (1972, 39-41) onderscheidt vijf fasen in de sterkte van de publieke belangstelling voor issues als 'het milieu'. In eerste instantie is er slechts belangstelling voor het onderwerp bij een beperkt aantal mensen (direct betrokkenen, deskundigen, etc.) (eerste fase). Na verloop van tijd raakt, als gevolg van een dramatische (reeks) gebeurtenis(sen), een groot publiek bewust van het probleem (tweede fase). Maar gaandeweg realiseert men zich dat een oplossing moeilijk is, bijvoorbeeld omdat belangen van belangrijke groeperingen in het geding zijn (derde fase). Hierdoor raakt men ontmoedigd en neemt de publieke belangstelling af, maar ook als gevolg van het feit dat verveling toeslaat (vierde fase). Er dient zich dan ook meestal al een ander issue aan. Uiteindelijk komt de publieke belangstelling op een laag pitje te staan, en keert deze hooguit af en toe terug (vijfde fase). Davison (1957, 104) noemt een andere, voor de hand liggende oorzaak voor het verdwijnen van de publieke belangstelling: het nemen van een afdoend besluit door besluitvormers/oplossers.

DE PARTICIPANTEN

Zoals hiervoor gesteld, kunnen we, hoewel beide zaken niet los van elkaar kunnen worden gezien, een onderscheid maken tussen de participanten (de communicatoren) en de interactie (de communicatie). In het volgende wordt dan ook in eerste instantie ingegaan op de communicatoren. Vanwege de onlosmakelijke verbondenheid van beide zaken en vanwege de leesbaarheid, zullen er echter regelmatig 'grensoverschrijdingen' plaatsvinden.

Met betrekking tot de participanten zijn er drie niveaus te onderscheiden: micro: individuen, meso: groeperingen, en macro: partijen. Besluitvormende lichamen en communicatiemediën worden vanwege hun bijzondere aard (resp. beslissingsbevoegdheid en professionalisme) apart behandeld.

Individueen

Individueen zijn onder te verdelen naar hun betrokkenheid bij de problematiek, naar hun interesse voor de problematiek, en naar hun positie ten aanzien van de besluitvorming. Inzake de betrokkenheid bij de problematische situatie kan men onderscheiden: niet-betrokkenen, persoonlijk betrokkenen (directe: b.v. gedupeerden, en indirecte: mensen die zich met de direct betrokkenen identificeren) en beroepshalve betrokkenen (deskundigen, belangenbehartigers, e.d.). Met betrekking tot interesse voor de problematiek kan men een onderscheid maken tussen onverschilligen, algemeen geïnteresseerden (met een algemene interesse voor wat er in de maatschappij gebeurt) en specifiek geïnteresseerden (die geïnteresseerd zijn omdat de problematiek op het terrein van hun specifieke interesse ligt, b.v. ouderenproblematiek, vrouwenemancipatie). Hoewel betrokkenheid en interesse natuurlijk wel verband houden met elkaar, zijn zij niet identiek. Men kan b.v. formeel betrokken zijn, terwijl men toch niet geïnteresseerd is, omdat men de situatie niet problematisch vindt. Betrokkenheid en interesse liggen overigens ook niet vast, maar zijn afhankelijk van de definiëring van het issue. Als gevolg van een herdefiniëring kunnen sommige personen minder betrokken en geïnteresseerd raken, en anderen juist meer (Cobb, Ross en Ross 1976, 127).

Verder zijn individuen te onderscheiden naar hun positie ten aanzien van de besluitvorming: niet-betrokkenen, personen behorend tot de partij(en) die eisen stellen, en subjecten (onderworpen aan de uitvoering van het besluit).

Over de aanwezigheid van de verschillende typen individuen in het proces het volgende. De bij de problematiek direct betrokkenen starten het proces, daarna mengen anderen zich in de interactie. Door de algemene mediën raken de mensen 'in het land' van de problematiek op de hoogte; in

eerste instantie de mensen met een specifieke belangstelling voor het onderwerp, de mensen met een algemene belangstelling voor wat er in de maatschappij aan de hand is (Cobb, Ross en Ross 1975, 103-109). In latere instantie, zeker wanneer het tot een krachtmeting tussen de verschillende partijen gaat komen, zullen de meer onverschillige mensen in het proces betrokken worden (Davison 1957, 101). Wanneer een besluit tenslotte wordt uitgevoerd, zullen de subjecten, voor zover dat nog niet het geval was, ook in het communicatieproces betrokken raken. Zij worden aan den lijve met het besluit geconfronteerd of met de voorlichting daarover.

De verschillende individuen zijn niet op zichzelf staande wezens, maar zijn ingebed in sociale verbanden. De problematiek wordt ter sprake gebracht in bestaande persoonlijke relaties. Men overlegt eerst in interne kring alvorens men zijn denkbeelden in groter verband uit (vergadering, hoorzitting, media). Dat geldt ook voor besluitvormers, bestuursleden, e.d. (Baur 1960, 217). Daarbij gaat het om het uitwisselen van informatie en argumenten, het oplossen van onzekerheden, het uitproberen en uitwerken van denkbeelden. Dat gebeurt in primaire groepen en netwerken ('cliques') (Rogers en Cavalcanti 1980, 161-162). In primaire groepen communiceert iedereen met iedereen, in netwerken niet. In netwerken communiceren de leden met een of enkele andere leden, maar niet met alle leden. Mensen hebben een voorkeur voor personen die bepaalde kenmerken met hen gemeen hebben. 'Homophily' schept betere voorwaarden voor onderling begrip dan 'heterophily' (Vogels 1985, 4). 'Homophilous' personen hebben relatief sterke bindingen met elkaar, waarmee veel tijd, emotionele intensiteit, wederzijds vertrouwen, en wederzijdse dienstbaarheid gemoeid is. 'Heterophilous' personen hebben betrekkelijk zwakke, losse, onderlinge bindingen.

De verspreiding van boodschappen verloopt niet zozeer binnen netwerken, maar veel meer tussen netwerken. Bij netwerken die uit sterke verbindingen bestaan, vindt wel makkelijk en snel uitwisseling van ideeën plaats, maar de instroming van nieuwe, anderssoortige ideeën verloopt niet optimaal. Tussen netwerken zijn de verbindingen zwak. Mensen met zwakke verbindingen staan relatief ver van elkaar af; zij hebben weinig gemeenschappelijke kennis. Boodschappen bereiken dus een groter aantal individuen, wanneer de communicatie plaatsvindt via zwakke verbindingen. Door zwakke verbindingen (tussen 'heterophilous' personen) vindt boodschapuitwisseling over grote afstanden plaats.

Groeperingen

De in het proces betrokken groeperingen (pressiegroepen) streven op grond van hun belang of uitgangspunten verandering van de bestaande situatie na of trachten deze juist te voorkomen. Doel is invloed uit te oefenen op publiek en besluitvormende lichamen. Men kan daarbij twee soorten onderscheid maken: bestaande groeperingen (b.v. belangenorganisaties) versus ad hoc-groeperingen (actiegroepen), en sectorale versus expressieve groeperingen (Van Goor 1985, 107-108). Issues die raken aan bestaande maatschappelijke scheidslijnen (b.v. werkgevers vs. werknemers), worden door bestaande organisaties opgepakt. Deze groeperingen houden zich met meer zaken dan het betreffende onderwerp bezig. Bij strijdpunten waarbij dat niet het geval is, zullen ad hoc-organisaties worden opgericht, dat wil zeggen 'single issue'-groeperingen; zij richten zich enkel op het issue in kwestie.

Sectorale groeperingen streven belangen na van personen die eenzelfde positie innemen in de samenleving b.v. werkgevers, werknemers, boeren. Expressieve groeperingen streven waarden en idealen na die niet primair aan de maatschappelijke positie van een bepaalde groepering zijn verbonden b.v. milieubehoud, veiligheid.

Een groepering interpreteert de maatschappelijke werkelijkheid op basis van haar belangen of uitgangspunten. Dat betekent nog niet dat er intern overeenstemming bestaat over de interpretatie van de situatie; de interpretatie zal vaak voorwerp zijn van interne strijd. Dit kan gebeuren in informeel of formeel verband (vergadering). Belangrijk in deze is de homo/heterogeniteit van de groepering b.v. t.a.v. materiële positie. Ook kan er rivaliteit bestaan tussen de meer recente leden (b.v. 'nieuwe vrijgestelden': intellectuelen) en de 'oude garde'. Overigens bestaat er tussen groeperingen natuurlijk ook strijd over de interpretatie; in die strijd delven zwakke groeperingen het onderspit; hun invloed op de discussie is dan ook navenant (Van Goor, 1985, 114-115).

Het succes van een groepering hangt af van de publieke steun die zij geniet, en haar toegang tot het overlegcircuit van ambtenaren, maatschappelijke groeperingen, adviesorganen, e.d. ('ijzeren ring'). Groeperingen moeten voor hun eisen steun zien te krijgen, zowel intern als extern. Bij een bestaande groepering moet de leden duidelijk gemaakt worden waarom de organisatie zich met de problematiek bemoeit. Verder moet, zowel bij bestaande als ad hoc-groeperingen, worden verduidelijkt waarom de aanhang het meest gediend is met de vastgestelde zienswijze. De formulering van het issue en van de eisen speelt bij die steunverwerving een belangrijke rol: deze moet zoveel mogelijk mensen aanspreken. Door aansluiting bij algemeen geaccepteerde waarden (Cobb, Ross en Ross 1976, 131), 'issuevereenvoudiging' (het terugbrengen van de gecompliceerde problematiek tot enkele heldere punten) en generalisatie tracht

men een en ander voor zoveel mogelijk mensen 'aanschouwelijk' en belangwekkend te maken (Davison 1957, 96). Daarbij kunnen slogans, symbolen, e.d. worden toegepast. Men probeert de groepering naar buiten toe een duidelijk gezicht te geven. Men zoekt de publiciteit via eigen media (brochures, pamfletten, buttons, krakersradio 'De Vrije Keizer'), via de algemene media, grootscheepse acties, e.d.

Overigens zal lang niet iedereen lid worden van een (zich ontwikkelende) groepering, die iemands belangen behartigt of die doelen nastreeft waar hij/zij achter staat (Olson 1965). Omdat collectieve zaken (als een abortuswet of een bos) ondeelbaar zijn, komen zij niet alleen ten goede aan degenen die zich daarvoor hebben ingezet, maar ook aan anderen, aan degenen die hebben toegekeken. Wat dat betreft hoeft men dus geen lid te worden van, en actief te zijn binnen een groepering. Bovendien schat men het belang van de eigen bijdrage vaak erg laag: 'een lidmaatschap (of paar handen) meer of minder maakt niets uit'.

Naast publieke steun dienen groeperingen toegang te verwerven tot het georganiseerd overleg en de besluitvorming. Bestaande groeperingen (zoals werknemers- en werkgeversorganisaties) zijn daarbij duidelijk in het voordeel ten opzichte van ad hoc-groeperingen. Bestaande groeperingen hebben doorgaans al toegang tot het overlegcircuit van de overheid en hebben al een reputatie opgebouwd; ze hoeven niet te laten zien welke grote belangen ze vertegenwoordigen en wat ze waard zijn. Ad hoc-groeperingen moeten dat wel, zij moeten die toegang bevechten (Van Goor 1985, 117). Dit doen ze door het uitoefenen van pressie. Daarbij wordt een aantal wegen bewandeld. Enerzijds tonen zij welke grote achterban zij vertegenwoordigen; een grote, hechte achterban maakt veel indruk. Eensgezindheid is een belangrijke conditie om serieus genomen te worden. Deze achterban wordt voor dat doel gemobiliseerd, met als resultaat: een demonstratie, een massaal ondertekende petitie, een massale brieven-schrijverij, een 'open brief' in de pers, etc. Voorts kan men de achterban groter doen lijken door samen te werken met andere organisaties, door coalities te sluiten met politieke partijen, fractieleden, e.d. Het zal overigens duidelijk zijn dat bestaande groeperingen ook deze laatste contacten reeds in de loop der tijd hebben opgebouwd.

Anderzijds kan de ad hoc-groepering duidelijk maken dat ze van groot belang is voor de beleidsvoorbereiding, b.v. vanwege de aanwezige kennis en deskundigheid, of voor de beleidsuitvoering. Inzake de tenuitvoerlegging van beleid kan ze wijzen op brede publieke steun die ze kan mobiliseren, of kan ze daarentegen juist dreigen niet mee te werken (weigeren zich aan de regeling te houden) of zelfs tegen te werken (bezetten, blokkeren, boycotten).

Deelname aan het gestructureerd overleg geeft kans op invloed op de besluitvorming en prestige, ook in de ogen van de achterban (Van Goor 1985, 121). Ad hoc-groeperingen slagen er echter lang niet altijd in om

toegang te krijgen tot het georganiseerd overleg. Vaak moeten zij zich neerleggen bij incidentele persoonlijke contacten. Het uitblijven van resultaten kan leiden tot demotivatie en afbrokkeling van de achterban. Maar het kan ook leiden tot een militantere opstelling van de gehele delen van de groepering ('wilde acties') (Van Goor 1985, 124). Dat kan een vermindering van de publieke sympathie voor de groepering veroorzaken (kraakbeweging). De interne conflicten kunnen daarbij zo hoog oplopen dat de groepering uiteenvalt, of een subgroep zich formeel afscheidt (Van Goor 1985, 115).

We zullen nog een speciale soort groeperingen bespreken: politieke partijen. Zij functioneren als een van de sluiswachters i.v.m. het articuleren van eisen en het geven van steun. Zij kunnen via hun fracties parlementair opereren, maar zij kunnen ook buitenparlementair actief zijn. Zij hebben de beschikking over 'door de overheid ter beschikking gestelde zendtijd' op radio en tv.

Over hun functioneren hoeft men zich echter geen illusies te maken. In de eerste plaats ligt de macht van politieke partijen geconcentreerd bij de besturen; zij trekken aan de touwtjes (Michels' ijzeren wet der oligarchie). Belangrijke kwesties worden door hen buiten de formele besluitvorming om geregeld, leden hebben daar nauwelijks invloed op (laat staan niet-leden). Leden zijn goed voor acclamatie, instemming. De openbaarheid wordt gebruikt om het eigen beleid te propageren, niet om het ter discussie te stellen (Habermas, 1978, 233-250).

In de tweede plaats maken kabinet en regeringsfracties ('politieke osmose') de dienst uit wat betreft de besluitvorming (Van Schendelen 1980, 332), oppositiefracties en politieke partijen komen er nauwelijks aan te pas, laat staan politieke partijen die tot de oppositie behoren.

Besluitvormende lichamen

Besluitvormende lichamen moeten niet als homogeen worden gezien ('t Hart z.j., 32). We kunnen hierbij denken aan verschillende politieke achtergronden (politieke partijen), aan arbeidsverdeling (verschillende ministeries), aan niveaoverschillen (rijk, provincie, gemeente). Er is dus doorgaans sprake van tegengestelde belangen.

Grofweg zijn te onderscheiden: beleidsvoorbereiders (ambtenaren), beleidsbepalers (ministeries en staatssecretarissen, samen met de regeringsfracties = 'politieke osmose'), en beleidsuitvoerders (ambtenaren).

De beleidsontwikkelaar neemt een centrale plaats in het proces in. Enerzijds is hij door zijn contacten met het veld goed op de hoogte van wat zich daar allemaal afspeelt, anderzijds bepaalt hij in belangrijke mate met welke buitenparlementaire personen en groeperingen tevoren zal worden gesproken. Zo kan hij wel of niet bepaalde organisaties van

belanghebbenden en betrokkenen uitnodigen, en al dan niet openstaan voor initiatieven tot communicatie van deze organisaties (Van Putten 1980, 243, 264, 278). Soms worden burgers 'gehoord'; daarbij valt te denken aan inspraakprocedures i.v.m. Planologische Kern Beslissingen, de Brede Maatschappelijke Discussie over kernenergie, e.d. Dat wil niet zeggen dat daardoor de beleidsvorming beïnvloed wordt. Doel van het organiseren van maatschappelijke inspraak is vooral de publieke steun voor, en de waargenomen legitimiteit van het beleid te bevorderen (Van Goor 1985, 121).

De besluitvorming is een zaak van de 'politieke osmose', oppositiefracties komen er niet aan te pas (Van Schendelen 1980, 332). Het plenaire debat in de Tweede Kamer is geen echt debat, maar een publieke vertoning. Het dient ter demonstratie, om het eigen beleid (en gezicht) te propageren. De beslissingen zijn reeds eerder genomen. Dergelijk overleg vindt vaak in beslotenheid plaats, zowel formeel (kabinetraad, fractiebestuur, ministerieel overleg, overleg met het veld), als informeel ('onderonsje', 'wandelgangen', 'old boys network') (Van Putten 1980, 270-275; Van Schendelen 1980, 99-117). Belangrijke kwesties worden nogal eens buiten de formele besluitvorming om geregeld. Overigens is openbare bespreking in de Tweede Kamer niet altijd (formeel) noodzakelijk. Dit hangt af van de gevolgde besluitvormingsprocedure. Voor een wet in formele zin is (formeel) medewerking van de Tweede Kamer nodig, maar voor een op zichzelf staande verordening of voor een privaatrechtelijke structuur niet (Van Putten 1980, 270-275). Maar hoe dan ook, als besluitvormers de openbaarheid kiezen, doen zij dat om publieke steun te krijgen voor hun zienswijze, niet om deze ter discussie te stellen.

De uitvoering van besluiten wordt doorgaans van de kant van de besluitvormende lichamen vergezeld van publiciteit via de media en voorlichting, al dan niet via intermediaire instanties. Daarbij worden zulke formuleringen gekozen, dat gevoeligheden in de publieke opinie zoveel mogelijk worden ontzien; gebruik van eufemismen wordt dan ook niet geschuwd.

Communicatiemedia

De communicatiemedia fungeren enerzijds als leveranciers van informatie, anderzijds als media voor de onderlinge communicatie tussen de communicatoren. Ze informeren over de problematiek, over de zienswijze van andere communicatoren, en over de besluitvorming en de besluitvormers. Anderzijds vormen ze platforms voor het ventileren van denkbeelden ('discussieplatforms') en het bewustmaken en activeren van andere mensen, voor het publiceren van eisen en voor het verwerven van publieke steun voor die gestelde eisen. Overigens gebruiken ook de

besluitvormers de media ten eigen bate, voor het verwerven van steun. Zij kunnen dit openlijk doen of heimelijk ('lekken').

De media vervullen de genoemde functies echter niet automatisch; ze moeten de problematiek belangrijk genoeg vinden om er over te berichten. Bovendien vervullen zij deze functies vooral met betrekking tot zaken waarmee men in de eigen omgeving niet direct in contact komt. Bij onderwerpen die in de eigen omgeving spelen, vervullen eigen waarnemingen en interpersoonlijke communicatie de belangrijkste rol. Indien de berichtgeving door de media hiermee inconsistent is, dan delft die mediale berichtgeving het onderspit (Stappers c.s. 1983, 184).

Over de rol van de verschillende media tijdens het communicatieproces het volgende. Volgens Strothoff, Hawkins en Schoenfeld (1985, 137-138) zullen personen die een problematiek in bredere kring willen brengen, in eerste instantie zelden gehoor vinden bij de algemene media, want deze betwijfelen veelal de betekenis en het algemeen belang van de problematiek. Maar zij vinden wel gehoor bij gespecialiseerde media (Medisch Contact, de Boerderij, e.d.). Deze vormen de eerste forums voor de vorming, uitwerking en uitwisseling van ideeën. Veelal worden door deze media ook maatschappelijk actieve personen bereikt, waardoor de discussie rondom de problematiek status, legitimiteit en stuwkracht krijgt, alsook invloed naar de algemene media toe. Uiteindelijk gaan dan ook de algemene media aandacht aan de problematiek besteden. Zij brengen de problematiek onder de aandacht van het grote publiek, en individuele communicatoren en groeperingen wordt hier ruimte geboden om hun visie te ventileren (interviews, ingezonden brieven). Echter niet iedereen komt aan bod: sommige groeperingen hebben betere contacten met de media dan andere, en ten aanzien van ingezonden brieven geldt dat redacteuren slechts bepaalde meningen selecteren en publiceren, bijvoorbeeld die welke iets toevoegen aan de reeds eerder gepubliceerde visies (Hulsen 1984, 229). Maar hoe het ook zij: de algemene media vestigen de aandacht op de problematische situatie ('agendasetting'), en degenen die zich ermee bezig houden: men leert welke argumenten een rol spelen en voor wie. De openbaarmaking van het probleem leidt ertoe dat het een 'publiek' probleem wordt. Gezagsdragers worden gedwongen een standpunt in te nemen of op zijn minst uitspraken te doen.

Zowel de algemene als gespecialiseerde media kennen in hun benadering van de problematiek drie fasen (Strothoff c.s. 1985, 135, 146). In eerste instantie probeert men de problematiek helder te krijgen ('disambiguation'), in tweede instantie wordt duidelijk dat de problematiek belangrijk genoeg is om het als een 'topic' te behandelen ('legitimation'), en in laatste instantie wordt op vaste basis (gereserveerde tijd, plaats, menskracht) aandacht aan de problematiek besteed ('routinization'). De inhoud verandert in die drie fasen van algemeen en ongericht naar conceptuele onderwerpen (verbanden, principes, wetmatigheden, e.d.), en

tenslotte naar specifieke, concrete onderwerpen. Het zal duidelijk zijn dat de algemene media met betrekking tot deze fasering achterlopen op de gespecialiseerde media.

Het onderzoek van Strodthoff c.s. toont verder aan dat zowel de algemene als gespecialiseerde tijdschriften periodiek golven van verhoogde aandacht vertonen. De golven houden echter vreemd genoeg geen verband met gebeurtenissen in de werkelijkheid, maar zijn volgens hen wellicht het gevolg van een groeiende interactie tussen de gespecialiseerde en algemene media. Er werd geconstateerd dat met betrekking tot bepaalde concrete onderwerpen de gespecialiseerde tijdschriften agenda-setters zijn voor de algemene tijdschriften, maar dat met betrekking tot weer andere onderwerpen het omgekeerde het geval is. Interessant is verder hun bevinding dat de belangrijkste reeds door besluitvormers genomen besluiten werden voorafgegaan door relevante informatie in de gespecialiseerde tijdschriften, en werden gevolgd door informatie in de algemene tijdschriften. Beide soorten tijdschriften bleken tenslotte ook vrij stabiel in hun inhoud. Het lijkt er dus op dat elk soort medium zich een eigen plaats in het rondom het onderwerp ontstane 'communication ecosystem' verwerft.

Partijen

Als een groepering een oplossing voor het probleem voorstelt, leidt dit, zoals gezegd, tot reacties bij degenen die zich door een dergelijke oplossing benadeeld achten en een andere oplossing voor ogen hebben. Gaandeweg ontwikkelen er zich rond die groeperingen partijen, d.w.z. conglomeraten van individuen, groeperingen, politici en media (Baur 1960, 210, 219). Men kan dan ook zeggen dat een publiek een grote verzameling communicatoren (individuen en groeperingen) is, door een issue in partijen verdeeld. Daarbij moet men overigens niet aan politieke partijen denken, maar aan 'kampen'.

Die partijvorming kan dan ook afwijken van de gebruikelijke partijpolitieke scheidslijnen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij onderwerpen als vrouwenemancipatie, euthanasie, etc. Basisoriëntaties (waarden, 'beliefsystems', e.d.) maar ook traditionele regionale en culturele verschillen en, niet te vergeten, materiële belangen kunnen een grote rol spelen (Andersen en Midttun 1985, 320-324).

De partijen kunnen veranderen door een verandering in de heersende definiëring van het onderwerp (b.v. van een 'technisch' probleem naar een 'moreel' probleem), of door een wijziging in het scala van toegestane visies inzake het omgaan met de situatie. Tijdens de interactie wordt namelijk een scala bepaald van toegestane visies over de oplossing van de situatie (Turner en Killian 1972, 198). Personen die een daarbuiten valende (extreme) visie aanhangen, worden niet serieus genomen. Het scala

van getolereerde visies kan gedurende het proces veranderen. Turner en Killian (1972, 192-193) stellen bijvoorbeeld dat naarmate besluitvorming urgenter wordt, het aantal getolereerde visies kleiner wordt; soms zijn zelfs maar twee visies acceptabel: voor of tegen. Bij een externe dreiging zal vaak zelfs maar een enkele visie worden getolereerd. Overigens hoeven de scheidslijnen van de nieuwe partijverdeling niet parallel te lopen met de eerdere partijverdeling. Bijvoorbeeld, zo kunnen voor- en tegenstanders bij 'technische' problematiek worden 'opgesplitst', wanneer de problematiek als b.v. 'moreel' gedefinieerd gaat worden.

Het gevolg van het algehele communicatieproces is dat partijen homogener worden, maar het publiek als geheel juist gepolariseerd raakt (Baur 1960, 218; Andersen en Midttun 1985, 328-329). Het proces eindigt dan ook meestal niet in een consensus, zoals de normatieve, vroeg-liberale theorieën beschreven, maar - veelal als onvermijdelijk gevolg van belangtegenstellingen - in opinieblokken. Daarbij bestaat er een tendens naar 'tweestromenland', naar het vervagen van de midden- en minderheidspartijen. Beide partijen proberen zoveel mogelijk personen voor hun visie te winnen. Vooral wanneer het tot een krachtmeting tussen de partijen dreigt te komen, bijvoorbeeld door een stemming, wordt er op weifelaars en ongeïnteresseerden druk uitgeoefend tot een bepaald 'kamp' toe te treden (Baur 1960, 218). Daarbij kan d.m.v. gebundelde actie de partij als een geheel naar buiten treden.

- (*) De tweede helft van dit artikel, evenals de bibliografie, verschijnt in het volgende nummer van *Communicatie*.