Cees van Woerkum

Persuasieve voorlichting*

De gemeentevoorlichter als beïnvloeder

Voorlichting is een typisch Nederlands begrip. Het laat zich slechts met meerdere, op zichzelf onvolkomen trefwoorden vertalen. Typisch Nederlands is misschien ook de woordenstrijd die over het begrip wordt gevoerd. Toch is deze strijd niet zonder belang en zelfs van beslissende betekenis als we het thema willen aansnijden van de 'persuasieve voorlichting'. Voor sommigen is het een pleonasme, voor anderen een contradictio in terminis.
Om de tegenstellingen te verduidelijken zal een onderscheid gemaakt worden tussen een drietal typen van voorlichters. De discussie is toegespitst op de gemeentevoorlichting. De gemeentevoorlichting is, naast de gezondheidsvoorlichting, de belangrijkste groeimarkt op voorlichtingsgebied. De discussie over de aard van de voorlichting is daarom belangrijk. Tegelijk bestaat voor deze discussie een levendige belangstelling.[1]) Twee duidelijke prikkels om ons artikel op de gemeentevoorlichting te richten.
Voor de ene gemeentevoorlichter is persuasieve voorlichting een verderfelijke voorlichtingsvorm, voor de ander is het een volledig geaccepteerd onderdeel van zijn werk. Wij staan op het standpunt dat er ruimte is voor persuasieve voorlichting en zullen in dit artikel in afzonderlijke paragrafen aangeven waaruit die voorlichting dan zou kunnen bestaan en wat haar functies zouden kunnen zijn. Verder zullen we ingaan op de bijzondere eisen die aan een dergelijke voorlichtingsvorm gesteld kunnen worden.
Persuasieve voorlichting is voorlichting die houdingen en handelen van de ontvanger tracht te beïnvloeden in een bepaalde, door de zender gewenste richting. Deze omschrijving legt het criterium bij de intentie van de zender. Beïnvloedende voorlichting behoort er niet 'beïnvloedend' uit te zien om toch dit predicaat te krijgen. Het gaat om de bedoeling die er achter steekt.
Persuasieve voorlichting kan geschieden via de open, massacommunicatieve communicatievormen, zowel als via meer gesloten vormen als het twee- en groepsgesprek. Hier zal het accent op de massamediale voorlichting liggen, zo niet bij uitstek dan toch in het bijzonder het terrein van de gemeentevoorlichter.

Drie typen van voorlichters

Persuasieve voorlichting past beter bij de ene voorlichter dan bij de andere. Om dit te verduidelijken maken we een onderscheid tussen drie typen van voorlichters. Eerst geven we een korte kenschets van elk van deze drie typen. Daarna werken we het onderscheid uit aan de hand van een vijftal criteria. De pretentie is niet concluderend maar hypothesevormend.
Type A, de 'hulpverlener', volgt trouw de bekende definitie van voorlichting, die de belangen van de cliënt vooropstelt en spreekt over 'hulp bij menings- en besluitvorming'. Uitgangspunt zijn de vragen en problemen van de burger.
Type B, de 'informatieverspreider', ziet zichzelf eerder als een bewerker van informatie, die vervolgens wordt rondgestuurd. Zonder dat er sprake is van een concrete afstemming wordt informatie openbaar gemaakt op een wijze die beantwoordt aan eisen van ordelijkheid, begrijpelijkheid.
Type C is de 'communicatie-specialist'

* Dit artikel is een bewerking van een rede uitgesproken tijdens sommatie 1983.

die in het kader van een beleid opereert om dit beleid te helpen realiseren.
De trefwoorden zijn hoogst arbitrair en meer gekozen ter wille van de discussie dan vanwege hun zuivere weergave van wat is beoogd. Zonder etiket zou steeds naar de omschrijving teruggegrepen moeten orden.
De drie typen zijn te verstaan als Idealtypen.[2]) Ze komen in de praktijk in verschillende mengvormen voor.

Criterium 1: Referentiegroep

Een referentiegroep is een groep waarmee men zich pleegt te vergelijken of waarmee men zich graag vergelijkt. Voor het laatste kiezen we hier. De 'hulpverlener' vergelijkt zich bij voorkeur met het maatschappelijke werk, het opbouwwerk of een instituut als de sociale raadsman. Hij voelt zich met name thuis in het agogische milieu. De 'informatieverspreider' heeft als referentiegroep degenen die werken bij de nieuwsmedia, journalisten dus. De 'communicatiespecialist' voelt verwantschap met de wereld van de PR en de ideële reclame. Het refereren aan deze verschillende beroepsgroepen betekent o.a. dat men geneigd is om bladen uit juist die sfeer te lezen, dat men in die kringen vakmatige contacten heeft en zoekt. Het kan zelfs betekenen dat men het speciale jargon gebruikt dat bij deze drie werelden heerst of dat men zich volgens de daar heersende informele code kleedt.

Criterium 2: Het zelfbeeld, autonoom of niet

De 'hulpverlener' ziet zichzelf als een autonoom iemand met een volstrekt eigen verantwoordelijkheid binnen de relatie met zijn cliënt. Voorlichting is in zijn ogen een proces dat zich niet verdraagt met sturing van boven. Wanneer hij bepaalde consignes zou meekrijgen zou zijn werk geen voorlichting meer mogen heten.
Ook de 'informatieverspreider' gelooft in autonomie en vindt dat hijzelf de figuur is die moet bepalen wat wel of niet interessant is om in de openbaarheid te brengen.
Daarentegen accepteert de 'communicatiespecialist' dat hij niet autonoom kan zijn. Voorlichting is een beleidsinstrument en voorlichters worden niet op pad gestuurd om her en der wat te helpen of naar eigen goeddunken informatie te verspreiden. Bepaalde voorlichtingsresultaten zijn welgevalliger dan andere, in de ogen van het beleid. Daar moet de voorlichter rekening mee houden, sterker, daar moet hij zich op richten.

Criterium 3: De ontvangergerichtheid

Bij de 'informatieverspreider' is de ontvangergerichtheid zwak. Hij acht zijn taak beeindigd als hij de informatie ordelijk en begrijpelijk heeft rondgestuurd. Wie er verder gebruik van maakt interesseert hem niet erg.
Bij beide anderen bestaat wel een sterke ontvangergerichtheid, maar deze verschilt principieel van karakter. De 'hulpverlener' is ontvangergericht, of – in zijn termen – cliëntgericht, omdat dit tot zijn ethos behoort. De behoeften en problemen van de burger zijn het uitgangspunt waar de inhoud op afgestemd moet worden. Bij de 'communicatiespecialist' staat de inhoud globaal vast en gaat het veeleer over de vraag hoe deze overgebracht moet worden. Ook daarvoor moet men scherp naar zijn publiek kijken, maar op een geheel andere wijze dan bij de 'hulpverlener'. We kunnen hier de vergelijking maken met de reclameman of -vrouw, die de consument, althans in een bepaald opzicht, zeer serieus neemt en er intense aandacht aan besteedt.

Criterium 4: De effectiviteit en de vertrouwensbasis

De 'hulpverlener' denkt een belangrijk argument ter beschikking te hebben dat zijn positie ondersteunt, namelijk de vertrouwensrelatie tussen hem en zijn cliënt. Zou de voorlichter sturende

bedoelingen hebben, dan zou de cliënt dit alras bemerken. Ergo, het vertrouwen zou worden geschaad en daarmee de geloofwaardigheid. Van enige beïnvloeding kan dan geen sprake meer zijn.
De 'communicatiespecialist' ontkent niet dat dit vertrouwen een belangrijk punt van aandacht is, maar houdt vol dat er beïnvloedingsmarges aanwezig zijn, juist op grond van bestaand vertrouwen. Veel wat van de burger gevraagd wordt spoort wel niet geheel met diens directe prioriteiten maar kan hem indirect en op termijn toch ten goede komen. Particulier en algemeen belang kunnen goed samengaan. De voorlichter zal moeten aantonen waarom.
Deze discussie gaat enigszins voorbij aan de 'informatieverspreider', die zichzelf eerder als een 'service-instituut' ziet en niet zo nodig op een bepaald effect uit is. Hij hecht wel waarde aan zijn geloofwaardigheid, reden waarom hij journalistieke criteria als objectiviteit en een correcte weergave van feiten hoog in zijn vaandel heeft staan.

Criterium 5: De mentale instelling

De mentale instelling van de 'hulpverlener' is onomwonden idealistisch. Hij wil de wereld verbeteren, democratische ontwikkelingen bevorderen, en emancipatieprocessen ondersteunen. De voorlichtingspraktijk moet in dit streven passen. De burger is voor hem een subject, waarmee hij in evenwaardige dialoog-relaties wil treden. Participatie in voorlichtingsacties juicht hij daarom toe, omdat dit de mondigheid van de deelnemers kan vergroten.
De vaak hooggestemde idealen van de 'hulpverlener' passen slecht bij de 'communicatiespecialist', evenals bij de 'informatieverspreider'. De 'communicatiespecialist' noemt zichzelf graag een realist. Hij weet hoe voorlichting in het beleid past en wat dientengevolge haar (beperkte) opdracht is. Wel zal hij trachten, vanuit zijn visie op de reële mogelijkheden van voorlichting, dit beleid mede te beïnvloeden, maar zonder daar een duidelijk maatschappelijk engagement aan te verbinden. De 'informatieverspreider' is evenmin erg idealistisch. Conform de meerderheid van zijn collega's bij de nieuwsmedia volgt hij het gebeuren op een afstand, met neutrale blik.
Tot zover de typering van een drietal typen van voorlichters. Terug naar ons thema van de persuasieve voorlichting. Waar moeten we dit plaatsen? Heel duidelijk bij de 'communicatiespecialist', die sturende bedoelingen accepteert. De beide anderen doen dit niet en hebben ook geen deskundigheid opgebouwd om persuasief te opereren. Een overheid die voorlichting gebruikt om daarmee haar beleid meer effect te geven kan gewoonlijk op zeer argwanende blikken rekenen. Toch zullen velen persuasieve voorlichtingscampagnes toejuichen, bijvoorbeeld als het gaat om de bestrijding van zwerfvuil, het corrigeren van vooroordelen betreffende minderheidsgroeperingen e.d. Maar er zijn grenssituaties waar verhoogde waakzaamheid is geboden.
Nu is het ons idee dat juist als we rekening houden met de positie van voorlichting als een beleidsinstrument deze grenssituaties eerder worden geproblematiseerd. Vanuit het beleid is regelrechte druk mogelijk om het instrument voorlichting in een bepaalde richting in te zetten, zowel als sancties van een meer subtiele vorm, bijvoorbeeld het betrekken dan wel uitsluiten van voorlichters bij niet-openbare discussies, het toekennen dan wel afwijzen van verzoeken om bepaalde budgetten of faciliteiten. Bestuurders hebben in hun ogen gezag gekregen om het te gebruiken. Daar past ook de voorlichting in. Als we hieraan voorbijgaan overzien we wat feitelijk plaatsvindt.
We zullen later meer precies ingaan op de functies van persuasieve voorlichting. Wel willen we reeds hier een duidelijk verschil signaleren tussen voorlichting in de beleidsvoorbereidende fase en voorlichting in de fase

van de uitvoering van aanvaard beleid. Met name in deze eerste fase is terughoudendheid gewenst, ook bij druk van het bestuurlijk apparaat. In de fase van beleidsuitvoering zijn er daarentegen zeker algemeen geaccepteerde mogelijkheden tot persuasieve voorlichting.[3])

Strategieën van beïnvloeding

Beïnvloeding kan zowel grootschalig als kleinschalig opgevat worden. Bij grootschalige beïnvloeding denken we in dit verband vooral aan campagnes. Bij kleinschalige beïnvloeding aan diverse boodschapstrategieën, die, al of niet in het kader van campagnes, een bepaalde houding of gedrag moeten bevorderen.
Bij campagnes kiest men één thema dat gedurende een beperkte tijd met een bijzondere intensiteit onder de aandacht van velen wordt gebracht, meestal via verschillende media. De keuze van een campagne-thema is cruciaal. Het thema moet noch te breed, noch te eng zijn. Het gevaar van een te breed thema is dat het niet meer als een gespreksthema hanteerbaar is, waardoor het minder gemakkelijk kan doordringen tot de informele gespreksagenda van het publiek. Bovendien is bij een breed thema de actie-component meestal vaag. Het publiek ziet onvoldoende concreet wat het aan iets kan doen en de voorlichter kan daarbij nauwelijks steun verlenen. Om die reden stelt Wiebe: '. . . it is easier to sell commodities over TV than . . . to sell good citizenship'.[4])
Over het effect van campagnes is een boek te schrijven. Belangrijk lijkt de doelbewuste koppeling van massamediale voorlichting aan voorlichting via meer besloten kanalen, waarbij vooral de discussiegroep genoemd dient te worden.[5]) Zo wordt de voornaamste kwaliteit van massacommunicatie, het effect in de breedte, verbonden aan het voordeel van twee- en groepsgesprekken, i.c. de dieptewerking. Uiteraard stellen zich hier bijzondere eisen zowel aan het organisatievermogen van de voorlichter als aan zijn vermogen om discussiegroepen goed te begeleiden. Zeker voor de gemeentevoorlichter, die niet zelden afkomstig is uit het journalistieke milieu, zijn dit zware eisen.
In de praktijk zien we deze koppeling bijvoorbeeld bij de zogenaamde discussiefilms, films die niet als eerste taak hebben de kijker over een thema te informeren, maar hem prikkelen daarover met anderen te discussiëren. Ook menige video-produktie is juist hierop gericht.
Bij strategieën van kleinschalige beïnvloeding ontmoeten we een veelheid van boodschapvariabelen, die onder bepaalde condities een bepaald effect op houding en gedrag zouden kunnen uitoefenen. Hierover is zeer veel onderzoek bekend. Met enig recht kan gesproken worden van een moderne rethorica, die uitgaat van de aloude principes van Aristoteles, maar deze met name psychologisch sterk heeft verfijnd. Volstrekte duidelijkheid over wat te doen heeft deze moderne rethorica (gelukkig) niet opgeleverd. Het onderzoek laat meestal een aanvankelijk optimisme over een bepaalde generalisatie, indien dit-dan dat, snel achter zich. Steeds meer conditionele variabelen worden in de experimenten betrokken, waardoor nieuw inzicht ontstaat in het effect van een bepaalde strategie in een bepaalde situatie. Voor de practicus is dit uitstekende leerstof, al zal het hem moeilijk vallen uit de kluwen van samenhangen een leidraad te halen. Overigens: niet alles is meetbaar. Daarmee kunnen belangrijke factoren buiten spel komen te staan. Hier moet de voorlichter op zijn intuïtie blijven varen.
We kunnen dus geen lijst van vuistregels presenteren, maar geven hieronder enige variabelen die in de overwegingen moeten worden betrokken. McGuire stelt: 'The state of the art is such that typologies are useful in suggesting the alternative options that are available for message appeals even though we are unable at this point to judge their relative effectiveness in va-

rious communication situations'.[6]) Voor een idee van de betekenis van die variabelen in bepaalde condities wordt verwezen naar de veelal overvloedige literatuur.[7])
De volgende boodschap-variabelen lijken van belang:
– een rationele ten opzichte van een emotionele aanpak. Bij een rationele aanpak beperkt men zich tot feitelijke informatie, die specifieke, relevante en verifieerbare evidenties bevat om een claim te ondersteunen. Daarmee tracht men cognities te beïnvloeden. Bij een emotionele aanpak wordt eerder een beroep gedaan op het gevoel. Bekend is het onderzoek over bedreigende boodschappen (fear appeal), een in de gezondheids- en verkeersvoorlichting zeer gebruikelijke wijze om iets van mensen gedaan te krijgen. Een andere aanpak is die van de personificatie en de dramatisering. Bij personificatie wordt een probleem bij een bepaalde persoon, met herkenbare eigenschappen, gesitueerd. Bij dramatisering wordt het probleem in een gebeuren vertaald; er is sprake van een verhaal waarin de personages iets meemaken van onalledaagse importantie. Beide technieken pogen de ontvanger emotioneel bij een probleem te betrekken.
– De volgorde van argumentatie. In het algemeen geldt dat het verstandiger is om in argumentatie twee kanten te belichten, de voors en de tegens. Het is dan de vraag met welke argumenten het best begonnen kan worden, degene die ten gunste van het eigen standpunt pleiten dan wel die daartegen in gaan.
– Impliciete en expliciete beïnvloeding. Moet men de wil om te beïnvloeden duidelijk tonen of deze juist zoveel mogelijk verbergen, in de veronderstelling dat mensen die zich beïnvloed weten moeilijk zijn te beïnvloeden? Een vandaag de dag veel toegepaste vorm van impliciete beïnvloeding is het laten uitlekken van beleidsvoornemens, waardoor men in een vroeg stadium zicht krijgt op de aard van de reacties en daarop kan anticiperen als het beleid 'officieel' naar buiten wordt gebracht, zowel met aanpassingen in het beleid zelf als door een bepaalde presentatie.
– Het gebruik maken van bepaalde appeals. Men kan een bepaalde gewenste handelswijze koppelen aan gewaardeerde eigenschappen, waardoor deze handelswijze niet om zichzelf maar vanwege de relaties met die eigenschap aantrekkelijk wordt. De bloeddonor toont zijn flinkheid en zijn offervaardigheid en helpt zo patiënten die om bloedplasma verlegen zijn. Inspraak bij nieuwbouwprojecten is een goede gelegenheid om de toekomstige buurtgenoten te leren kennen en is vaak niet ongezellig. Op deze niet-eigenlijke motieven, althans in de ogen van de zender, kan in de voorlichting ingespeeld worden.
Met deze lijst van rethorische technieken, die zich gemakkelijk laat uitbreiden en uitwerken, komen we aan de grens van wat we nog des voorlichters zouden kunnen noemen. Volgens velen zal die grens reeds overschreden zijn. We hebben behoefte aan een criterium dat al te krasse grensoverschrijdingen voorkomt. Als een minimumvoorwaarde zouden we willen stellen dat dergelijke vormen van persuasie niet in strijd mogen zijn met bewust keuzegedrag van de burger. Ze mogen de bewuste besluitvorming niet vervangen, daarvoor in de plaats treden. Dit criterium zullen we hieronder blijven hanteren als we de functies van persuasieve voorlichting bespreken.

Functies van persuasieve voorlichting

Aan welke mogelijke en gewenste effecten denkt de 'communicatiespecialist' als hij tracht te beïnvloeden? Ons inziens zijn er tenminste drie functies te noemen.

Functie 1: het opwekken van belangstelling

Als eerste functie zien we het opwekken van belangstelling voor bepaalde

problemen of ontwikkelingen, waardoor de basis kan worden gelegd voor een daarop aansluitende informatieve campagne. De persuasieve voorlichting vormt hier de voorfase van een meer informatieve voorlichting. De gewenste houding is een niet onverschillige, positieve geneigdheid ten opzichte van het informatieve aanbod, het gewenste gedrag is informatiezoekend gedrag.

Er valt over te twisten of we hier wel met persuasieve voorlichting te maken hebben. Schramm maakt een onderscheid tussen een attentie-effect en een persuasie-effect.[8]) Voor ons is het verwerven van attentie een afzonderlijke vorm van persuasie, zowel als een mogelijk onderdeel van een bredere persuasieve aanpak. Deze functie is duidelijk herkenbaar bij een nationaal instituut als Postbus 51. Smaakmakende spotjes worden aangewend om de burger ertoe te bewegen een informatiepakket aan te vragen. Op gemeentelijk niveau zouden affiches, tentoonstelingen en AV-produkties als zodanig kunnen fungeren. Ook locale TV zou hier erg geschikt voor zijn.
Een bijzondere argumentatie voor deze vorm van persuasie kan geput worden uit de kenniskloofhypothese. Minder geschoolden plegen minder gebruik te maken van het informatieve aanbod dat (met name de geschreven) media ter beschikking stellen, en daarvan minder te leren, dan hun meer geschoolde medeburgers.[9]) Zo wordt hun achterstand op informatiegebied steeds groter. Minder geschoolden zijn minder gewend om met informatief materiaal om te gaan. Het is zelden een onderdeel van hun dagelijks werk. Door hun betrekkelijk onvermogen om informatief materiaal te verwerken raken ze niet als vanzelf op de hoogte van wat voor hen van belang zou kunnen zijn. Daar moet een interessebasis voor gevormd worden. Dat zou de taak van de attentie-opwekkende voorlichting kunnen zijn, uiteraard naast het produceren van voorlichting die met hun geringere voorkennis en leervaardigheid rekening houdt. Het heeft geen zin belangstelling op te roepen voor iets dat verder niet aan de bestaande communicatieve predisposities is aangepast.

Functie 2: Het actualiseren van reeds aanvaard gedrag

Als tweede functie van persuasieve voorlichting zien we het actualiseren van reeds aanvaard gedrag, dit wil zeggen gedrag dat door de burger reeds in een eerder stadium is geaccepteerd, en vaak ook wel is gepraktiseerd, maar daarna onbedoeld, althans zonder bewuste beslissing, in de vergetelheid is geraakt. Door de burger (opnieuw) op het gedrag te attenderen kan de hoop gewettigd zijn dat hij trouwer conform zijn eigen goede bedoelingen handelt.

Voorbeelden zijn te vinden in de verkeersvoorlichting. Een sticker '50 is te hard' wekt de automobilist op de snelheid in de bebouwde kom in de gaten te houden en – indien nodig – te matigen. Het is een soort reminder voor een afspraak die de meeste automobilisten met zichzelf gemaakt zullen hebben. Een ander voorbeeld is de voorlichting over inbraakpreventie: door onbedoelde onachtzaamheid geven we ongenode gasten de kans. Tot dit gebied zouden we misschien ook kunnen rekenen de voorlichting over – gemeentelijke – diensten en voorzieningen, waar burgers gebruik van kunnen maken. Nemen we als voorbeeld de informatie over gemeentelijke zwembaden. Zoals bekend kosten deze handenvol gemeenschapsgeld, mede door het beperkte gebruik dat ervan wordt gemaakt, en dit in een tijd dat de fitnesscentra alom uit de grond schieten. Het is aannemelijk dat vele burgers vaker zouden willen gaan zwemmen, maar door diverse andere activiteiten daar niet toe komen, zonder dat hier van een bewuste keuze sprake is. Een stimulerende campagne zou het alternatief van badbezoek een wat hogere prioriteit kunnen geven.

Functie 3: het doen accepteren van gewenst gedrag

De derde functie betreft het doen accepteren van wat (door het bestuur) als sociaal gewenst gedrag wordt beschouwd, gedrag dat er nog niet is, maar dat er moet komen.
Op nationaal niveau zijn er vele toepasselijke voorbeelden op het gebied van de energievoorlichting of de milieuvoorlichting. Locaal kunnen we denken aan voorlichting over het gescheiden aanbieden van huisvuil, of over het aanlijnen van honden, waar deze tot dan toe vrijelijk konden rondrennen.
Deze voorlichting is problematisch, zowel wat betreft haar effectiviteit als haar voorlichtingskarakter. Laten we deze beide punten afzonderlijk bezien. Een volksvertegenwoordiging kan democratisch een besluit nemen ten gunste van een bepaald beleid; dit betekent daarom nog niet dat de individuele burger dit beleid klakkeloos aanvaardt en zich conform dit beleid gedraagt. Wat in het algemeen belang gewenst wordt is nog niet direct in het persoonlijk belang, zeker niet als we dit op korte termijn bezien. Bovendien is de relatie tussen het individuele gedrag en het beoogde totaal-effect vaak indirect en moeilijk zichtbaar. Hoe vaak we ook als individu de auto laten staan, de verkeerschaos krijgen we alléén niet bedwongen.
Treffende voorbeelden vinden we ook op het gebied van de zwerfvuilbestrijding of bij het gescheiden ophalen van huisvuil. Nemen we het laatste voorbeeld. Wie zijn huisvuil gescheiden aanbiedt krijgt daarvoor niets terug, althans niet direct. Later kan hij wellicht rekenen op een lagere rekening van de gemeentebelasting, maar er is geen direct verband tussen zijn persoonlijke inspanningen en dit lokkertje voor later. Zou hij er met de pet naar gooien, dan beïnvloedt dit niet noemenswaard het totale effect van de actie en daarmee het rendement achteraf voor hemzelf in financiële zin. Het zal duidelijk zijn dat de voorlichting zo van een belangrijk argument beroofd wordt en vaak weinig effect sorteert op dit gebied. Vanwege de problematische effectiviteit zal er druk uitgeoefend worden om voorlichting te vervangen door regelgeving. Hier ontstaan echter twee problemen. Op de eerste plaats is ook regelgeving in een onwillig milieu niet effectief, tenzij sanctionering gemakkelijk is. Bijvoorbeeld bij het gescheiden aanbieden van huisvuil lijkt dit allesbehalve het geval. Daaruit volgt weer de roep om begeleidende voorlichting. Denk aan de wetgeving en voorlichting over autogordels. Op de tweede plaats vraagt regelgeving om een politieke wil, die pas aanwezig pleegt te zijn in een gunstig klimaat. Als de publieke opinie op dit punt niet is gevormd of – erger – tegen de maatregel gekant is, zal er niet veel uit de politieke bus komen. Het vormen van een publieke opinie zou dan een taak van persuasieve voorlichting kunnen zijn, maar daarmee komen we rechtstreeks op het thema van het behoorlijke. Is deze vorm van beïnvloeding nog voorlichting te noemen?
We stelden eerder de minimum-eis dat voorlichting niet in strijd mag zijn met bewust keuzegedrag. Bij de eerste twee functies behoeft deze eis weinig problemen op te leveren. Ofwel gaat de persuasieve voorlichting vooraf aan op bewuste keuzes doelende informatieve voorlichting, ofwel tracht de persuasieve vooorlichting eerder (bewust) gemaakte keuzes naar boven te halen. Bij de derde functie daarentegen zijn ontsporingen licht voorspelbaar. Voorlichting over genomen maatregelen, zonder de achterliggende argumentatie als belangrijk onderdeel, kan moeilijk meer voorlichting genoemd worden, hoe nuttig deze vorm van beïnvloeding verder ook kan zijn. Bij het scheppen van een gunstig klimaat voor regelgeving kan de voorlichting opinievormend optreden, dit wil zeggen dat gepoogd wordt de burger tot een bepaald standpunt aan te zetten aangaande een probleem. De voorlichting kan echter niet opiniërend

optreden, in de zin dat één bepaalde politieke mogelijkheid in de voorlichtingsactie overheerst. Deze taak berust bij de politieke partijen en de pers.

Voorwaarden

Persuasieve voorlichting mag dan in bepaalde condities een geaccepteerde vorm van voorlichting zijn, dit betekent nog niet dat de weg geëffend is voor belangrijke voorlichtingssuccessen. Het veranderen van houding of gedrag door middel van voorlichting geldt als zeer problematisch. De veelal anonieme voorlichter die zich in de altijd vrijblijvende sfeer van de massamedia richt tot de individuele burger staat zwak tegenover gevestigde opvattingen, houdingen en gedragingen, die vaak zeer effectief sociaal worden bekrachtigd.
Twee voorwaarden zijn aan dergelijke voorlichting te stellen, wil de daaraan besteedde tijd en het gespendeerde geld in overeenstemming zijn met het resultaat. Ten eerste is dat een strategisch goed doordachte voorbereiding en uitvoering. Ten tweede de inbreng van een ongewone dosis creativiteit. Wil een voorlichtingsactie strategisch goed doordacht zijn, dan moeten de belangrijkste beslissingen in kaart zijn gebracht en aan elkaar zijn gerelateerd. Het negeren van één onderdeel van het beslissingsmodel kan het eindresultaat fnuiken.
Wie bijvoorbeeld bij locale milieuvoorlichting vergeet dat er een actieve vrijwilligersgroep op het betreffende terrein werkzaam is, en op eigen houtje initiatieven neemt, loopt gerede kans deze groep tegen zich gekeerd te krijgen. In plaats van medewerking ontstaat er een vaak moeilijk meer te hanteren contra-actie. Een goede strategie vraagt om een werkplan, dat alle beslissingen fasegewijze ordent en aangeeft hoe ze onderbouwd kunnen worden.[10])
In de voorbereidingsfase zijn dit beslissingen aangaande het preciese doel van de actie, de relatie met andere beïnvloedingswijzen dan voorlichting, de doelgroep, de media, de themakeuze en de globale keuze van de benadering, de samenwerking en de budgettering. Veel beslissingen kunnen niet goed genomen worden zonder enig idee van de communicatieve predisposities van de doelgroep (de interesse of informatieve behoefte, de voorkennis en de houding), waarover men gegevens kan vergaren via meer of minder eenvoudige vormen van verkennend ontvangeronderzoek.
In de fase van de produktie is inzicht in efficiënte werkmethoden van groot belang, zeker als het gaat om teamwork. In de fase van de revisie kennis van pretestmethoden met hun voor- en nadelen. In de evaluatiefase kennis van eenvoudig effectiviteitsonderzoek, eenvoudig gezien de tijd, die beschikbaar is en de financiële en personele middelen.
Niet altijd zullen zo voldoende garanties zijn in te bouwen voor een succesvolle persuasieve voorlichtingsactie. Bij een zorgvuldige strategische voorbereiding behoort dan ook de vraag of, gezien de communicatieve situatie, voorlichting lonend is. De kosten per adequaat bereikte ontvanger kunnen zo hoog oplopen dat het geld elders beter kan worden besteed, of andere beïnvloedingsmethode prioriteit verdienen. (Bedenk echter dat het alternatief regelgeving, zonder verplichting, ook aan condities gebonden is). Soms bereikt voorlichting het omgekeerde van wat beoogd werd. Campagnes ter bestrijding van vooroordelen hebben op dit punt een twijfelachtige reputatie.[11])
Strategisch werken vraagt om training. Niet alle voorlichters zijn gezegend met een vooropleiding waarin deze training standaard was en hebben daarom wel eens moeite met een goede werkplanning. Wie kent niet het type voorlichter dat 'het bureau leeg houdt', zorgt dat de meest urgente opdrachten vervuld worden.
Is bij de eerste voorwaarde met (na) scholing veel te bereiken, bij de tweede voorwaarde, die van creativiteit, zijn de mogelijkheden daartoe beperk-

ter. Willen boodschappen in het altijd concurrerende milieu van massacommunicatie worden opgemerkt, dan moeten ze eerst opmerkelijk zijn. Dit stelt eisen aan hun originaliteit, dus aan de originaliteit van de voorlichter. Nu is het creatief vermogen voor een deel althans een persoonskenmerk.[12]) Sommigen zijn creatiever dan anderen. Scholing kan hier enige blokkades opheffen, maar er blijft een al dan niet aanwezig talent.
Persuasieve voorlichting is niet het type voorlichting dat in de gemeentevoorlichting overweegt, en het is daarom begrijpelijk dat de gemiddelde voorlichter niet op dergelijke creatieve vermogens wordt geselecteerd, maar eerder om zijn zorgvuldigheid, zijn werkkracht, zijn vermogen om in teamverband te werken, etc. Een voorlichter mag vooral geen foute informatie naar buiten brengen. Hij is daarom eerder voorzichtig, op zijn hoede, dan experimenterend, gedurfd. Terecht, maar nadelig als het om zijn vermogen gaat een persuasieve voorlichtingsactie vorm te geven. Inbreng vanuit andere bron bijvoorbeeld de reclamewereld, is daarom goed te verdedigen, al kunnen de grotere voorlichtingsafdelingen zich enige specialisatie veroorloven en de noodzakelijke deskundigheid zelf in huis halen.

Besluit

Persuasieve gemeentevoorlichting kan, binnen de grenzen van wat we nog voorlichting willen noemen, bepaalde functies vervullen. Er staan daarvoor enige – grootschalige of kleinschalige – mogelijkheden open. Deze vorm van voorlichting stelt wel speciale eisen aan de strategische en creatieve vermogens.
Er valt een zekere schroom waar te nemen om dit terrein te betreden. Voor een deel is deze schroom terug te voeren op het verschil in rolopvatting, waarover we aan het begin van dit artikel schreven. Daar komt wellicht het volgende bij. 'Persuasie' of 'overreding' zijn geen begrippen die ons van binnen een warm gevoel geven. Andere vormen van beïnvloeding, verkondiging of onderwijs (N.B. via een leerplicht!) of zelfs niet-communicatieve vormen als regulering, zijn veel meer geaccepteerd. Al snel komt het verwijt dat de voorlichter zich bedient van reclame- en propagandatechnieken of wordt geschermd met het schrikbeeld van de 'gemanipuleerde openbaarheid' (Habermas). Toch zal het duidelijk zijn dat geslaagde persuasieve voorlichtingsacties sociaal wenselijke resultaten kunnen opleveren, we spraken over het gescheiden ophalen van vuil of over natuursparend gedrag, resultaten die via regelgeving moeilijk af te dwingen zijn.

Op grond van dit gegeven dienen we persuasieve voorlichting genuanceerd te bezien. Niet alle persuasieve voorlichting is verwerpelijk. Maar evenzeer: niet alle persuasieve voorlichting is goed. We schreven hierover. Waakzaamheid is op zijn plaats. De discussie over de wenselijkheid van concrete persuasieve voorlichtingsacties moet aangewakkerd worden. De voorlichter die persuasieve technieken nodig heeft, om uit te leggen waarom hij beïnvloedt, staat daarin zwak.

NOTEN

1) Zie de bijdragen van F. Meulenbroek en W.H. Nijhof in *Voorlichting*, jrg. 6 (1983), no. 1, blz. 7-11.
2) De voorlichtingskundige kenner zal niet veel moeite hebben om in de typologie verwantschap te ontdekken met de indeling 'do with', 'do to' en 'do for'. Zie: Röling, N.G. e.a., *Basis extension strategies: do to, do for and do with*, Proc. III International Seminar on Extension Education, Wageningen, 1978, blz. 57-62.
3) Zie ook: Nijhof, W.H., Overheidscommunicatie straks, in: Katus, J. en W.H. Nijhof, *Overheidsvoorlichting op een breukvlak*, Oldenzaal, Dinkeldruk BV, 1983.
4) Wiebe, geciteerd in: Klapper, J.T., *The effects of mass communication*, New York, The Free Press, 1960, blz. 117.

5) Zie bijvoorbeeld de paragraaf over campagnes in: Maletzke, G., *Ziele und Wirkungen der Massenkommunikation*, Hamburg, Verlag Hans-Bredow-Institut, 1976, blz. 173-180.
6) McGuire, W.J., Persuasion, resistance, and attitude change, in: Pool, I. de Sola en W. Schramm (Ed.), *Handbook of Communication*, Chicago, Rand McNally, 1973, blz. 233.
7) Zie o.a.: McCroskey, J.C., *An introduction to rethorical communication*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972. Of: Burgoon, M., *Approaching speech/communication*, New York, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1974.
8) Schramm, W., *Men, messages, and media; a look at human communication*, New York, Harper and Row, 1973, blz. 224-225.
9) Voor dit laatste kan enige bevestiging gevonden worden in de studie van Trenaman, J.M., *Communication and comprehension*, London, Longmans, Green and co., 1967.
10) Een voorbeeld vann zo'n werkplan is te vinden bij: Woerkum, C.M.J. van, *Voorlichtingskunde en massacommunicatie*; het werkplan van de massamediale voorlichting, Wageningen, Landbouwhogeschool, vakgroep Voorlichtingskunde, 1982. Zie ook in: Rice, R.E., en W.J. Paisley (Eds.), *Public communication campaigns*, Beverly Hills, Sage, 1982, de bijdragen van McGuire, Palmer en Solomon.
11) Zie Winkel, F.W., *Voorlichting en schade; het gevaar van averechtse campagne-effecten*, Sociologische Gids, jrg. 30 (1983), no. 2, blz. 114-130.
12) Zie: Woerkum, C.M.J. van, *Planmatigheid versus creativiteit*, Massacommunicatie, jrg. 7 (1981), blz. 48-59.