

Angst voor propaganda

Een essayistische verklaring plus oplossing door Floor Basten

Wat ik graag zou willen veranderen, is toch nog wel het beeld dat bij de burger leeft, wat gaat over hun ambtenaren. Als ik zeg dat ik ambtenaar ben, dan kijken mensen me aan van: "JIJ?" Ik zeg: "Ja, ik ben geen doorsnee ambtenaar", en terwijl ik het zeg denk ik, hoezo niet? Want dat ben ik wel. [...] En daarmee heb ik zelf weer een soort van beeld bevestigd dat ambtenaren om negen uur beginnen en dan koffie drinken en lekker lang lunchen en nog eens een keer lekker op tijd naar huis moeten en mogen. Maar mensen om mij heen, waar ik mee mag werken bij ons in huis, wij werken zo hard en we doen zo ons best voor onze bevolking. Want ja, zo zien we dat ook. Dus een interessante zal wel zijn, in mijn opinie, of mensen, de burgers van onze gemeente, ondertussen een al ietwat ander beeld zouden hebben van hun ambtenaren. Door alle platforms die we hebben, door alle inspraakmogelijkheden die ze hebben, of ze daarvan weten, of ze dat benutten, maar bovenal, of dat ook hun beeld veranderd heeft van wat wij doen.

Bovenstaand is een citaat uit een interview dat ik had tijdens het congres "Bewegende Beelden. Het met elkaar vinden van goede golflengtes."¹ Het laat zien dat volgens degene met wie ik sprak de golflengtes van burger en lokale overheid nog niet goed op elkaar afgestemd zijn, of beter nog: dat het beeld dat de burgers van hun ambtenaren hebben niet overeenkomt met de werkelijkheid en dat het wenselijk is dat dit gecorrigeerd wordt.

"Het beeld dat de burgers van hun ambtenaren hebben, komt niet overeen met de werkelijkheid. Het is wenselijk dat dit gecorrigeerd wordt."

Daarmee is deze uitspraak tekenend voor een meer algemene wens die op het congres zelf en in de evaluatie achteraf regelmatig is geuit: het beeld kunnen inzetten voor een verandering. Het congres was volgens de meeste mensen die de evaluatie hadden ingevuld zelf een voorbeeld van hoe je met beeld mensen in beweging kunt brengen: ze hadden ideeën opgedaan en waren ermee aan de slag gegaan. Tegelijkertijd was er – zij het minder dominant – een zorg, die een van hen verwoordde met: "waar eindigt inspiratie, waar begint manipulatie?"

Wanneer wordt communicatie door de overheid propaganda?

In a way, the world-view of the Party imposed itself most successfully on people incapable of understanding it. They could be made to accept the most flagrant violations of reality, because they never fully grasped the enormity of what was demanded of them, and were not sufficiently interested in public events to notice what was happening. By lack of understanding they remained sane. They simply swallowed everything, and what they swallowed did them no harm, because it left no residue behind, just as a grain of corn will pass undigested through the body of a bird.

Bovenstaand is een citaat uit de roman *1984* van George Orwell. De strategie die "the Party" hanteert is het scheppen van een complex, onoverzichtelijk wereldbeeld (*they never fully grasped the enormity*) door middel van vormen, die met hun inhoud samenvallen. Dat klinkt misschien ingewikkeld, dus dat leg ik even uit. In de taaltheorie zoals die is geïntroduceerd door De Saussure, bestaat een teken uit een vorm (een klank, een lijn) en een inhoud. De vorm van een teken verwijst heel af en toe naar een natuurlijke werkelijkheid. We herkennen dit bijvoorbeeld in het woord (vorm) "oehoe", dat verwijst naar de vogel die dit geluid maakt (inhoud). Sommige vormen verwijzen naar een symbolische werkelijkheid, bijvoorbeeld wanneer een vlag staat voor een volk. In verreweg de meeste gevallen is er echter alleen een willekeurige relatie tussen vorm en inhoud. De natuur dwingt ons niet het woord "kat" te gebruiken om te verwijzen naar het dier dat we ermee bedoelen. De vorm "kat" is niet hetzelfde als de inhoud. Dat de relatie natuurlijk lijkt, komt doordat ze weliswaar het resultaat is van een afspraak, maar die afspraak is uit het oog verloren. Daarom willen we nog wel eens een woordenboek als scheidsrechter bij een definitiestrijd raadplegen.

woor'denboek, o. (-en), 1. boek waarin men zo systematisch en volledig mogelijk woorden en idiomatische uitdrukkingen van een taal of taalgebied naar de betekenis omschrijft, dictionaire;

¹ Bij dit congres ging het om het mobiliseren van enerzijds interne veranderingsprocessen en anderzijds burgers. In dit essay richt ik me alleen op de lokale overheid die de burgers in beweging wil brengen.

Aldus mijn Groot Nederlands Larousse Woordenboek. "The Party" uit 1984 gaat voorbij aan "zo systematisch en volledig mogelijk" en eigent zich door radicale systematiek en volledigheid de macht van de definities toe: de ruimte tussen vorm en inhoud – die ruimte waardoor dubbelzinnigheid kan bestaan, ironie, misverstand, zelfbeschikking – is weg, een woord brengt geen verandering meer teweeg, als ontvanger kun je er niets meer mee (*They simply swallowed everything, and what they swallowed did them no harm, because it left no residue behind, just as a grain of corn will pass undigested through the body of a bird*). Eigenlijk is er geen sprake van propaganda, want taal is volkomen geneutraliseerd.

Voordat het zo ver is, is taal – in beeld of woord of gebaar – niet neutraal en bestaat propaganda nog. Wat is propaganda eigenlijk? In de Galjaardlezing "Behoorlijke overheidscommunicatie: tussen propaganda en mediahype" positioneert Alex Brenninkmeijer² het als volgt: "De overheid moet zo transparant mogelijk zijn en actief en zo nodig proactief informatie verstrekken. Maar in dat proactieve informeren of strategisch sturen liggen wel grenzen. Als die overtreden worden en er sprake is van propaganda, is dat een bedreiging voor de democratie. Daarmee is wat mij betreft de kern aangegeven van waar het in de overheidscommunicatie om moet gaan: een open stroom van informatie. Daar waar overheidscommunicatie de grenzen van het behoorlijke overschrijdt, is er sprake van ernstig spelbederf in onze samenleving." Door mediahypes wordt de overheid soms gedwongen te reageren op beelden die haar als dom of onbetrouwbaar afschilderen; soms ook heeft de politiek behoefte aan mediahypes om de aandacht van de bevolking te sturen. In beide gevallen schuilt het gevaar van propaganda. Daar komt bij dat er signalen zijn dat burgers meer invloed hebben op het bestuur: "Kennelijk voldoet de representatieve partijdemocratie niet meer en moet gezocht worden naar effectieve processen van interactieve besluitvorming." Dat vraagt volgens Brenninkmeijer om samenwerking, terwijl de staat van mediahypes er een van constante conflicten is. Overheidscommunicatie moet dan niet conflictopwekkend zijn, maar uitnodigen tot die samenwerking, tot een constructieve relatie tussen overheid en burger.

Het gaat daarbij om het leggen van de noodzakelijke verbinding tussen enerzijds de rechtmatigheid of het zakelijke belang en anderzijds wat dat betekent voor de burger. In overheidscommunicatie zal daarom niet alleen gecommuniceerd moeten worden over het zakelijke (het recht, de procedures, enzovoort), maar ook over het relationele: wat betekent de overheid voor de burger (in de zin van betekenisgeving) en welke waarde hecht de overheid aan de burger als subject van het overheidsbeleid. De burger verliest zijn betekenis als burger wanneer hij tot object van beleid wordt. Bij een eenzijdige nadruk op het zakelijke aspect bestaat het risico dat de burger zich als object behandeld voelt en vanuit die positie ook het gedrag van de overheid als conflictopwekkend ervaart. Naar mijn mening vormt dit de belangrijkste klacht van de burger over de overheid: een éézijdige nadruk op procedures en regels, zonder de burger te benaderen in zijn eigen uniciteit. Wij leven in een tijd van individualisering. De burger wil niet behandeld worden als een object van overheidsbeleid. Hij wil ook niet dat er over hem beslist wordt. Kort gezegd: de burger wil dat de overheid op een behoorlijke manier met hem omgaat. Dat behoorlijke draagt ertoe bij dat hij concrete overheidsmaatregelen als 'eerlijk' zal ervaren, en eerder zal accepteren, ook als het misschien niet altijd gunstig voor hem uitpakt. Pas als er een relatie is tussen de burger en de overheid kan het burgerschap tot ontwikkeling komen.

Bovenstaande citaat is uit diezelfde Galjaardlezing. De overheid moet informatie tijdig verstrekken en die informatie dient volledig en ter zake te zijn. De overheid moet echt vooral transparant zijn en niet uit welk eigenbelang dan ook informatie sturen. Wordt de overheidscommunicatie slechts in het belang van de overheid ingezet (achterhouden, manipuleren of lekken), dan is sprake van propaganda. Dit brengt me tot een interessante paradox rond het thema van "Bewegende beelden".

"Een paradox: de lokale overheid wil de burger in beweging brengen, maar moet transparant zijn en mag de informatie vanuit dat belang ook niet sturen. Hoe zet overheidscommunicatie dan aan tot beweging?"

² Uitsgesproken op 11 oktober 2007 (zie <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/behoorlijke-overheidscommunicatie-tussen>).

De lokale overheid wil de burger in beweging brengen³ en heeft daar dus een belang bij, maar ze moet tegelijkertijd transparant zijn en ze mag de informatie vanuit dat belang ook niet sturen. Met andere woorden: overheidscommunicatie moet volkomen geneutraliseerd worden. Transparante taal – in beeld en woord – ontkent immers de ruimte tussen vorm en inhoud. Hoe zet het dan aan tot beweging? In 1984 doet “the Party” dat door het mensen totalitair op te dragen en waar nodig te doden. In het Nederland anno 2013 is dat geen reële optie. Wat dan wel? Zou het beeld hier soulaas kunnen bieden als inspirator, als verleider? Gezien veel van de reacties uit de evaluatie is daar wel hoop op.⁴ Hoe zit het dan met de angst voor manipulatie?

Propaganda op het opinieplein?

Wie zijn macht wil behouden, moet haar niet tonen.

Bovenstaand is een uitspraak van Lao-tse.⁵ Alle inspraakmogelijkheden en gepoogde transparantie ten spijt, blijft het zo dat de overheid als orgaan bij wet meer macht heeft dan de individuele of georganiseerde burger. In de zes jaar tussen de Galjaardlezing en nu zien we weliswaar een verandering in het discours over actief burgerschap (richting burgerparticipatie 3.0 naar hier en daar een voorzichtige overheidsparticipatie), maar daar heeft dit machtsverschil geen verandering in ondergaan. Je zou eerder zeggen dat de overheid dit machtsverschil uit het oog verliest wanneer ze een intieme relatie met haar burgers wil aangaan. Voor de burger blijft het verschil echter voelbaar – al is het maar in de verborgen boodschap van de overheid, namelijk dat de burger niet al in beweging is.⁶ De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) signaleert dan ook dat alle aandacht die politici en bestuurders aan maatschappelijk onbehagen hebben besteed, weinig effect heeft gehad: “Onbehagen als bovenstroom in het publieke en politieke debat heeft daarmee een tamelijk doorzurend karakter gekregen.”⁷ Deels is het onbehagen een bijproduct van ontwikkelingen in onze samenleving. Die wordt complexer en harder, wat bijvoorbeeld zichtbaar wordt in meritocratisering en individualisering: mensen zijn meer op hun eigen inzet en verdiensten aangewezen waardoor onbehagen “een *free-floating* emotie [is] die lastig te duiden en te reguleren is” (p. 11). Deels ook komt onbehagen voort uit de perceptie dat het onbehagen, ondanks dit diffuse en ongerichte karakter, breed gedeeld is en gemakkelijk op te lossen zou zijn. De RMO spreekt dan ook van een “schijnbare eensgezindheid van onbehagen.” Deze schijnbare eensgezindheid maskeert de diversiteit aan onderliggende visies. Dat het onbehagen van ondertoon boventoon is geworden, komt volgens de RMO door de opkomst van het zogeheten opinieplein, de openbare ruimte waar politici, journalisten, opiniepeilers en burgers informatie genereren en publiceren over meningen van Nederlanders, informatie die steeds meer zelfstandige nieuwsfeiten worden die weer eigen reacties uitlokken. Als beeld roept “opinieplein” misschien de associatie met de Griekse agora op, waar de openbare discussie met het besturen van de stad samenviel. Voor die functie is echter de huidige schaal te groot: door de bijbehorende dynamiek en complexiteit heeft niemand eenzijdig invloed op de uitkomsten van het debat. Dat betekent dat het opinieplein niet valt te sturen.

“Het opinieplein valt niet te sturen. De overheid deelt er de macht met andere spelers.”

De wettelijke macht kan dan nog steeds aanwezig zijn, maar er zijn andere machten in het spel gekomen, waaronder de macht over informatie en kennis. De overheid deelt hier dus macht met

³ Uit de antwoorden van de evaluatie komt de inzet van beelden bij verandering het vaakst voor, zij het dat die verandering ook intern, binnen de gemeente moet plaatsvinden.

⁴ Het beeld werd vooral instrumenteel benaderd, als middel om iets te bereiken. Hierbij werd zo nu en dan het brein aangehaald als schijnbaar onschuldige ontvanger van beelden. Deze neurologische benadering van beelden komt ook terug in het op de infotafel te vinden paper *Het sfeergevoelige brein. Automatische responsies op foto's gemeten met fMRI*. Dat onze perceptie en gedrag geregeld worden door universele wetten wordt echter weerlegd in Henrich, Heine & Norenzayan (2009) “*The Weirdest People in the World?*” (http://www2.psych.ubc.ca/~henrich/pdfs/Weird_People_BBS_final02.pdf)

⁵ 3e eeuw voor Christus.

⁶ Basten (2002) *Discourses of Activism*, final report for the EU fifth framework project Education and Training for Governance and Active Citizenship in Europe; Basten (2010) Civiele bestuurskunde, in: Van der Heijden (red.) *Combineer wat je hebt. Duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies*, Academische Uitgeverij Eburon; Basten (2012) Overheid en burgerij: tot elkaar veroordeeld? Naar een civiele bestuurskunde voorbij de verzorgingsstaat, in: Gowricharn, Postma & Trienekens (red.) *Geleefd burgerschap. Van eenheidsdwang naar ruimte voor verschil en vitaliteit*, Amsterdam: BV Uitgeverij SWP.

⁷ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013) *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*, Den Haag.

andere spelers en dat is de uitweg uit eerder genoemde paradox: de (overigens ijdele) poging om overheidstaal te neutraliseren kan gestaakt worden, want de diversiteit op het opinieplein is in feite de neutraliserende context. De burger in beweging zetten is geen propaganda meer wanneer de overheid in staat is haar eigen beelden over de stilstaande burger⁸ te corrigeren.⁹

De onderzoekende bestuurder en de onderzoekende politicus

Welke aandeel kan een lokale overheid hebben in het doorbreken van dit onbehagen? De RMO ziet twee mogelijke handelingsperspectieven. De eerste komt voort uit de diversiteit van het onbehagen. Dat zijn niet alleen zorgen, maar ook toekomstbeelden. Deze komen deels tot uitdrukking in opiniepeilingen, maar door de aard daarvan zijn die meestal evaluatief, dus achteraf. Daar zouden politici en bestuurders dus kritisch mee om moeten gaan: "Hoewel relevant, zou de publieke opinie ook kunnen functioneren als startpunt van een debat over de richting waarin de samenleving zich zou moeten ontwikkelen. Dat vereist wel een andere manier van bevragen van de publieke opinie. Welke motivaties, belangen en toekomstbeelden liggen er achter vluchtig geuite meningen? [...] Wanneer ze zelf onderzoeken uitzetten, kunnen ze bovendien alert zijn op de gedifferentieerdheid en gelaagdheid van het onbehagen." (p. 13-14). Is eenmaal meer inzicht verkregen in de achterkant van het onbehagen, dan moet er ook een vervolg op komen. Soms is dat concrete actie, maar vaker gaat het om het verstrekken van feitelijke informatie, het expliciteren van normatieve afwegingen of het kenbaar maken dat de overheid zelf even met lege handen staat.

Een constructieve wending vraagt in zekere zin om een verandering van de norm van het debat. Niet de eenzijdigheid van het onbehagen van het volk staat daarin centraal, maar de politieke dialoog op basis van een diversiteit aan nader geëxpliciteerde zorgen én toekomstbeelden. Verandering van de norm van het debat klinkt misschien idealistisch, maar achter onbehagen zit dan ook een wereld van ambitie.¹⁰

| Masterclass De onderzoekende bestuurder | Masterclass De onderzoekende ambtenaar |
|--|---|
| <p>[campus]Orléon biedt in het programma van de Stichting IVMV de masterclass "De onderzoekende bestuurder" aan. In een workshop van twee dagdelen leert u hoe u als bestuurder</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. opdracht kunt geven voor onderzoek naar motivaties, belangen en toekomstbeelden ter voorbereiding op een debat over de richting waarin de lokale samenleving zich zou moeten ontwikkelen; 2. op productieve wijze gevolg kan geven aan de onderzoeksuitkomsten door het organiseren van een breed debat en het vormen van netwerken waarin ambtenaren, professionals, ondernemers en burgers actief samenwerken aan de thema's die uit dat debat naar voren komen. | <p>[campus]Orléon biedt in het programma van de Stichting IVMV de masterclass "De onderzoekende ambtenaar" aan. In een workshop van vijf dagdelen leert u hoe u als ambtenaar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. verhalen van burgers kunt verzamelen als onderzoeksgegevens; 2. in deze verhalen patronen kunt ontdekken die u iets zeggen over wat er leeft onder de bevolking; 3. thema's kunt identificeren waar concrete activiteiten aan te verbinden zijn; 4. een netwerk kunt bouwen waarin u met professionals, ondernemers en burgers samenwerkt aan de thema's; 5. zichtbaar maakt hoe u wat leeft onder de bevolking vertaalt naar beleid ten gunste van die bevolking. |
| <p>Kosten: € 500,= (geen BTW) Minimum aantal deelnemers: 5 Maximum aantal deelnemers: 15 Informatie via campus@orleon.nl</p> | <p>Kosten: € 1.250,= (geen BTW) Minimum aantal deelnemers: 5 Maximum aantal deelnemers: 10 Informatie via campus@orleon.nl</p> |

⁸ In eerdere discourses is ook nog sprake geweest van de hinderlijke burger en de calculerende burger (Basten, 2002), maar die lijkt een beetje naar de achtergrond te zijn verschoven.

⁹ Hiermee is bijvoorbeeld geëxperimenteerd in het project "Feijenoort Vertelt" (zie Basten (2011) Microstructures as Spaces for Participatory Innovation, in: Buur (ed) *PINC 2011: Participatory Innovation Conference Proceedings*, University of Southern Denmark, 13th - 15th January 2011).

¹⁰ Zie noot 6 (p. 15).

Dr. F.M.R.C. (Floor) Basten werkt voor [campus]Orléon (www.campusorleon.nl). Voor de gelegenheid van het congres "Bewegende Beelden" was zij gastonderzoeker van Stichting Instituut voor Maatschappelijke Verbeelding. Haar publicaties over overheidscommunicatie, samenwerking in maatschappelijke dienstverlening en actief burgerschap zijn onder andere:

- Basten (2012) Overheid en burgerij: tot elkaar veroordeeld? Naar een civiele bestuurskunde voorbij de verzorgingsstaat, in: Gowricharn, Postma & Trienekens (red.) *Geleefd burgerschap. Van eenheidsdwang naar ruimte voor verschil en vitaliteit*, Amsterdam: BV Uitgeverij SWP.
- Basten (2011) Microstructures as Spaces for Participatory Innovation, in: Buur (ed) *PINC 2011: Participatory Innovation Conference Proceedings*, University of Southern Denmark, 13th - 15th January 2011 (130-136).
- Heijningen, van & Basten (2010) *Feijenoord vertelt. Bewoners die vertellen en initiatieven nemen. De toepassing van narratief onderzoek en het bouwen van microstructuren in Feijenoord*, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.
- Meesters, Basten & van Biene (2010) Vraaggericht werken door narratief onderzoek, in: *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, Vol 19, Issue 3 (21-37).
- Basten (2010) Researching Publics, in: In 't Veld (ed.) *Knowledge Democracy – Consequences for Science, Politics and Media*, Heidelberg: Springer.
- Basten (2010) Civiele bestuurskunde, in: Van der Heijden (red.) *Combineer wat je hebt. Duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies*, Academische Uitgeverij Eburon.
- Biene, van en Basten (2009) Voorbij de standaardvraag. Werken met vraagpatronen, in: *Maatwerk. Vakblad voor Maatschappelijk Werk*, nummer 4 augustus 2009 (26-28).
- Basten (2009) The double-tongued city, in: Hackney, Glynne & Minton (eds.) *Proceedings of the 2008 Annual International Conference of the Design History Society (UK)*, University College Falmouth, 3-6 September, 2008, Cornwall (283-288).
- Basten (2009) Het Nederlandse beleid voor de creatieve economie: te veel vliegen in één klap?, in: *Sociale Interventie*, vol 18 issue 1 (72-85).
- Basten (2008) Zero versus Maximum Tolerance, in: *Agora. Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jrg 24 nr 4 (34-37).
- Biene, van, Basten, van Erp, Satink, Meesters, van Hoof, Joosten, van der Hulst, Lenkhoff & Lips (2008) *De standaardvraag voorbij. Narratief onderzoek naar vraagpatronen*, een uitgave van het lectoraat Lokale Dienstverlening vanuit Klantperspectief van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- Basten (2005) Transdisciplinary validation of knowledge, in: *Sharing knowledge? Proceedings of the conference on 1 and 2 November 2004*, Amsterdam, Da Vinci Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam, in cooperation with the University of Antwerp and the Rathenau Institute (82-87).
- Basten (2002) *Discourses of Activism*, final report for the EU fifth framework project Education and Training for Governance and Active Citizenship in Europe.
- Basten & Van der Veen (2001) Life Histories of Active Citizens in the Netherlands, in: Snick, Stroobants & Wildemeersch (eds) *Learning Citizenship and Governance in Europe: Overall Review and Analysis. Analysis of Life Histories*, Unit of Social Pedagogy, Catholic University of Leuven, Belgium.
- Basten & Van der Veen (2000) The Netherlands, in: Holford & Edirisingha (eds) *Citizenship and Governance Education in Europe: A Critical Review of the Literature*, School of Educational Studies, University of Surrey, UK.

De meeste publicaties zijn als digitaal document te bestellen via floorbasten@orleon.nl.