

Ineffectiviteit en schadelijke bijwerkingen van voorlichting

Overheidscampagnes ter discussie

Samenvatting

Om te komen tot een draagvlak voor onaantrekkelijke maatregelen, om grootschalige mentaliteitsverandering te bewerkstelligen en om burgers aan te zetten tot ander gedrag zet de overheid het instrument voorlichting dikwijls in. Uit onderzoek en evaluatiestudies is echter gebleken dat de effectiviteit van dit instrument dikwijls gering is. Recent onderzoek wijst bovendien uit dat de effecten van voorlichting zelfs tegengesteld kunnen zijn aan wat beoogd wordt. Uit dit onderzoek bleek bij voorbeeld dat bij automobilisten die intensief werden voorgelicht over de hoge kosten van hun auto-gebruik, zowel het kosten- als het milieubesef *daalde*. De conclusie is dan ook dat het beleidsinstrument voorlichting met grotere voorzichtigheid dient te worden gebruikt.

1. Het instrument voorlichting binnen het beleid

Voorlichting is een van de instrumenten waarmee de overheid haar beleid tracht uit te voeren. Een voorbeeld vormt het verminderen van de enorme mobiliteitsproblemen en de mede daaruit voortvloeiende milieuproblemen in onze samenleving. Wij zullen in dit artikel de aandacht specifiek op deze twee invalshoeken (mobiliteit en milieu) richten.

In de diverse Nationale Milieubeleidsplannen (NMP 1989, NMP+ 1990, NMP 2 1993) wordt voorlichting genoemd als een belangrijk element binnen de strategie van 'verinnerlijking'. In het Tweede Structuur Schema Verkeer en Vervoer (SVV-IId 1990) staat voorlichting beschreven als het fundament van alle andere instrumenten. Mensen zouden vrijwillig en bewust tot ander, milieuvriendelijk gedrag moeten komen. En onaangename overheidsmaatregelen die tot doel hebben het milieu

G. Tertoolen en D. van Kreveld

Dr. Gerard Tertoolen is adviseur mobiliteitsbeïnvloeding bij de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Adres: Boompjes 200, 3000 BA Rotterdam, tel: 010-2825668. Prof. dr. Dik van Kreveld was hoogleraar Toegepaste Sociale Psychologie aan de Universiteit Utrecht en is thans zelfstandig adviseur. Adres: Walenburg 11, 3904 JM Veenendaal, tel.: 0318-511383.

te verbeteren en de mobiliteit te reguleren, zouden door ieder zonder veel protest geaccepteerd dienen te worden. Zo vermeldt het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer dat gedragsbeïnvloeding door communicatie en educatie systematisch een plaats zal krijgen bij het verkeers- en vervoersbeleid. Vooral de milieu-aspecten van het autogebruik bepalen daarbij de discussie.

Van de Peppel en Herweijer (1994) duiden voorlichting aan als 'communicatieve sturing van gedrag'. Zij onderscheiden eenzijdige en meerzijdige communicatieve sturing. Eenzijdige communicatieve sturing is het geven van voorlichting en het vaststellen van (indicatieve) plannen door de overheid. Meerzijdige communicatieve sturing is het afsluiten van convenanten en het overleg bij het verlenen van (milieu)vergunningen. In dit artikel zullen we ingaan op de eenzijdige communicatieve sturing, een belangrijke invalshoek binnen de beleidsstrategie.

Naast voorlichting (dikwijls ook aangeduid als een 'psychologische maatregel') bestaan er verschillende andere typen maatregelen om het gedrag van burgers te veranderen. Om bij voorbeeld het verplaatsingsgedrag per auto terug te dringen, onderscheiden we: fysieke maatregelen, zoals het afsluiten van wegen; economische maatregelen, zoals het verhogen van de brandstofprijs, en juridische maatregelen, zoals het instellen van een maximumsnelheid (zie hiervoor o.a. Van Kreveld 1992). In de eerdergenoemde beleidsplannen is gekozen voor een opzet waarin deze verschillende typen maatregelen gezamenlijk tot de gewenste resultaten leiden. Zo dient de groei van het autoverkeer beperkt te worden door een combinatie van onder andere voorlichting, prijsbeleid, veranderingen in de infrastructuur en het verbeteren van alternatieve vervoerswijzen.

Voorlichting heeft zo dus twee verschillende functies. Enerzijds wordt het ingezet als min of meer zelfstandig instrument om houdingen en gedrag te veranderen. Anderzijds wordt het gebruikt om, toegespitst op specifieke situaties, andere maatregelen te ondersteunen. Sommige pijlers van het beleid zijn echter nooit goed van de grond gekomen. Op het gebied van het prijsbeleid met betrekking tot de vervoersproblematiek zijn een aantal plannen (tot op heden) niet uitgevoerd. Rekeningrijden, tolpleinen, spitsvignetten en systematische accijnsverhogingen, bij voorbeeld, zijn door diverse oorzaken in de planfase blijven steken, mede doordat de voorlichting die de maatregelen diende te begeleiden niet voldoende draagvlak bleek te scheppen. Sommige plannen om solistisch autogebruik af te remmen door alternatieven aantrekkelijk te maken, zoals de Carpool-wisselstrook op de A1 bij Amsterdam, hebben eveneens onder meer door gebrekkige begeleidende voorlichting niet het gewenste resultaat gehad.

De overheid maakt met betrekking tot voorlichting vaak gebruik van de *massamedia*, onder andere omdat aldus veel mensen tegelijkertijd op efficiënte wijze benaderd kunnen worden. Via televisie-, radio- en bioscoopspotjes, billboards en gratis folders krijgen massamediale voorlichtingscampagnes gestalte. Zo is in 1990 door het toenmalige ministerie van VROM de campagne 'Een beter milieu begint bij jezelf' gestart. In deze brede 'draaggolfcampagne' werd de milieuproblematiek in al haar verschijningsvormen getoond: het overvloedige aanbod van plastic tasjes, het niet gescheiden aanbieden van huishoudelijk afval, overbodig energieverbruik, enz. De campagne diende met name om de milieuproblematiek te koppelen aan positieve emoties, een 'wij-gevoel' bij de burgers ten aanzien van de bescherming van het milieu op te wekken, individueel milieuvriendelijk gedrag te bevorderen en informatie over het milieu te verschaffen.

In 1991 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat de massamediale campagne 'De auto kan best een dagje zonder u' gestart. Deze campagne is gericht op de houding van automobilisten tegenover autogebruik en heeft als doel autogebruikers te stimuleren meer na te denken over de verplaatsingsmodus alvorens ze de auto gebruiken. Door in tele-

visiespotjes de vanzelfsprekendheid te bespotten waarmee veel automobilisten voor hun geliefd vervoermiddel kiezen, wordt beoogd een draagvlak te creëren voor auto-onvriendelijke maatregelen en automobilisten aan te zetten tot vrijwillige beperking van solistisch autogebruik.

De voordelen van massacommunicatie, vergeleken met interpersoonlijke communicatie, zijn dat velen tegelijk kunnen worden benaderd en tegen betrekkelijk geringe kosten per benaderde persoon. Daar staan belangrijke nadelen tegenover: de boodschap is niet af te stemmen op de individuele ontvanger; de ontvanger kan zich gemakkelijk afwenden, ofwel de benaderde persoon wordt dikwijls niet werkelijk bereikt; feedback is moeilijk te realiseren; en de gerealiseerde gedragsverandering blijkt dikwijls gering (zie o.a. Middel 1993). Hoewel vaak wordt gesteld dat de media veel macht zouden hebben, geldt deze macht vooral de verzending van de boodschap; de bij de ontvangers teweeggebrachte gedragsverandering getuigt echter dikwijls niet van deze vermeende grote macht van de media.

Het is van belang soorten voorlichting te onderscheiden. Wapenaar, Röling en Van den Ban (1989), in navolging van Van Woerkum (1987), onderscheiden educatieve, informatieve en persuasieve voorlichting. *Educatieve voorlichting* is erop gericht de persoon te leren eigen problemen op te lossen, bij voorbeeld als men hongerige mensen leert zelf voedsel te produceren. Wanneer men in schoolcampagnes en in de rijopleiding de leerlingen duidelijk maakt hoe zij de bezwaren van verplaatsingen per auto kunnen verminderen door bij voorbeeld selectiever te rijden of door een zuiniger rijstijl, is er sprake van instructie, die de persoon in veel verschillende situaties en ook ten eigen nutte kan toepassen. *Informatieve voorlichting* bestaat uit het verstrekken aan de persoon van feitelijke informatie en oplossingen voor een probleem van de persoon. Een voorbeeld is consumentenvoorlichting. Het verstrekken van informatie over de wijze waarmee de nadelen van de katalysator kunnen worden ondervangen, is een voorbeeld uit de sfeer van de automobiliteit. *Persuasieve voorlichting*, of overredende voorlichting, is meestal gericht op het algemeen belang. Doel is dan het individuele gedrag te beïnvloeden in een richting die het collectieve belang dient. De eerder genoemde campagne 'De auto kan best een dag-

je zonder u' heeft als doel de reductie van maatschappelijke en milieunadelen van de grote mobiliteit.

Waar bij eerstgenoemde twee typen voorlichting kennisvermeerdering van de voorgelichte in diens belang voorop staat, gaat het bij persuasieve voorlichting vooral om 'wilsbeïnvloeding' (Mastenbroek 1993) en gedragsbeïnvloeding; wat dat betreft is dit type voorlichting meer verwant aan reclame en propaganda. Binnen de doelstelling 'wilsbeïnvloeding' kunnen we onderscheid maken tussen 'agenda-setting', attitudeverandering en normatieve beïnvloeding. 'Agenda-setting' wil zeggen dat het onderwerp uit de voorlichtingsboodschap op de publieke agenda komt te staan; mensen moeten er over willen praten met elkaar, het onderwerp moet gaan leven voor de doelgroep. Attitudeverandering wil zeggen dat mensen op individueel niveau hun meningen over de in de voorlichtingsboodschap aangesneden onderwerpen gaan veranderen; zij gaan er anders over denken. Normatieve beïnvloeding houdt in dat op de wat langere termijn (mede) als gevolg van de voorlichtingsboodschap de overtuigingen van de gehele doelgroep gaan veranderen, waardoor het gepropageerde gedrag binnen de groep als meer acceptabel of zelfs als wenselijk wordt gezien. Of voorlichting effectief te noemen is, hangt af van in hoeverre gestelde doelen worden gehaald. Daarbij is van belang dat de doelen helder geformuleerd zijn en dat er een goede evaluatie plaatsvindt.

Hoewel, zoals hierna zal worden uiteengezet, de effectiviteit van voorlichting nogal eens te wensen overlaat, is het van belang nu reeds vast te stellen dat voorlichting toch onmisbaar is. Het is nodig om een maatschappelijk draagvlak te scheppen voor meer of minder impopulaire maatregelen. Ook is voorlichting nodig om de invoering van vastgestelde maatregelen te ondersteunen. Overigens is voorlichting soms wél effectief gebleken, o.a. bij het gescheiden inleveren van klein chemisch afval.

2. De (in)effectiviteit van het instrument

Uit onderzoek blijkt dat het effect van massamediale campagnes vaak gering is (Tertoolen 1995a, Willenborg en Schmidt 1989). Uit evaluatierapporten (o.a. Algemene Rekenkamer 1991) blijkt dat de resultaten van veel voorlichtingscampagnes vaak betreu-

renswaardig afsteken bij de ambitieuze campagne-doelstellingen. In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt vermeld dat er in 1984 f 200 miljoen werd uitgegeven aan overheidsvoorlichting en dat er nadien lange tijd een groeiende behoefte bij de ministeries bestond voorlichting als (gedragsbeïnvloedend) beleidsinstrument in te zetten.

De Rekenkamer beoordeelde in totaal 70 campagnes en stelde vast dat zowel de effectiviteit als de evaluatie van de campagnes sterk te wensen overliet. Van de beoordeelde campagnes bleek voor slechts 21 (30%) een onderzoek naar de gerealiseerde effecten te zijn verricht; in 7 hiervan zijn de gerealiseerde veranderingen in kennis, houding en gedrag niet in een percentage weergegeven. In slechts één campagne zijn veranderingen in *zowel* kennis, houding als gedrag in percentages van het totaal aantal ondervraagden uitgedrukt. In slechts één geval werden de campagnedoelstellingen teruggekoppeld naar de beleidsdoelstellingen. Voor zover effecten werden gemeten, betrof dit in bijna alle gevallen slechts effecten op korte termijn. In de meerderheid van de verrichte evaluatieonderzoeken is geen aandacht besteed aan de verklarende factoren voor het bereik en de effecten, zodat het leereffect van de onderzoeken gering is.

De omvang van het aan voorlichtingsactiviteiten bestede budget, zowel als de nagestreefde campagnedoelstellingen maken het wenselijk stil te staan bij de teweegebrachte effecten. Daarbij dient niet slechts aandacht te worden besteed aan beoogde effecten, maar ook aan eventuele onbedoelde neven-effecten.

Voor campagnes om het autogebruik terug te dringen blijkt dat, ondanks veel onderzoek, creativiteit en een ruime inzet van communicatie- en financiële middelen, het effect op de houding van automobilisten gering en het effect op het feitelijk verplaatsingsgedrag nauwelijks of niet aantoonbaar is. Wie tijdens de spitsuren op de grote Nederlandse autowegen om zich heen kijkt, wie naar de file-meldingen op de radio luistert en wie in de media de berichtgeving over natuur en milieu volgt, had reeds een inschatting kunnen maken van deze beperkte effectiviteit. Het milieu wordt door de meeste Nederlanders weer minder belangrijk gevonden dan enige jaren terug (NIPO 1994).

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen van

het feit dat de effectiviteit van voorlichting zo tegenvalt. Veelal wordt bij het gebruik van voorlichtingscampagnes uitgegaan van de veronderstelling dat informatieverschaffing tot kennisvermeerdering leidt, dat een verhoogd kennisniveau tot een grotere betrokkenheid leidt ('attitude-verandering') en dat dit samen aanleiding geeft tot positieve normen, heroverweging van bestaande waardenpatronen en gemotiveerde gedragskeuzes. Het veronderstelde proces loopt echter spaak indien het bestaande gedrag in belangrijke mate gestoeld is op ingesleten gewoonten, als het gewenste gedrag nadelen voor het individu meebrengt, als geldende sociale normen negatief zijn ten aanzien van de beoogde gedragsverandering en als de gepropageerde alternatieven voor het bestaande gedrag als omslachtig, vervelend en ongemakkelijk – of zelfs als *onmogelijk* – worden gezien. Bovendien zal een informatieboodschap alleen optimaal door de ontvanger verwerkt worden als deze op een geschikte plaats en tijd wordt aangeboden. Dit betekent bij voorbeeld dat voorlichting over de nadelen van autogebruik op borden langs de snelweg waarschijnlijk effectiever is dan voorlichting 's avonds op de televisie. De informatie dient het liefst direct gekoppeld te worden aan het betreffende gedrag.

De inhoud van de boodschap dient ook aan te sluiten bij de persoonlijke beleevingswereld van de ontvanger. Voor degenen voor wie het milieu nauwelijks een rol speelt, zijn milieu-argumenten om gedrag te veranderen waarschijnlijk niet effectief; daarom kan men hen beter wijzen op andere nadelen van het bestaande gedrag. Ook de toon van de voorlichtingsboodschap is van belang. In onderzoek is aangetoond dat sterk negatieve berichtgeving kan leiden tot gevoelens van machteloosheid (Tertoolen 1995b). Mensen kunnen het gevoel krijgen dat individuele bijdragen zinloos zijn en dat het toch allemaal al te laat is om er nog wat aan te doen. En omdat de voorlichting dient te leiden tot 'duurzame verandering', hetgeen onder meer inhoudt dat er sprake moet zijn van gedragsbehoud (men dient niet één maal iets anders te proberen om vervolgens weer op het oude patroon terug te vallen), zullen de gedragsalternatieven ook *werkelijk* aantrekkelijk moeten zijn.

De gedachte dat gedragsverandering volgt als er sprake is van een veranderde mentaliteit, is te be-

perkt. De mentaliteit van mensen kan niet gebruikt worden als breekijzer, aangezien de mentaliteit ook goeddeels het gedrag volgt (Bressers 1994). Indien ervaringen met nieuw gedrag zeer teleurstellend zijn, zal dat de mentaliteit aangaande onderwerpen die met dat gedrag verband houden beïnvloeden. En nog gecompliceerder wordt het als we in ogenschouw nemen dat ervaringen ook nog sterk gekleurd worden door subjectieve waarnemingen. Op het gebied van de vervoermiddelkeuze bij voorbeeld blijkt dat automobilisten vaak een negatief oordeel hebben over het openbaar vervoer (Steg 1991). Indien men dan overgehaald is om het 'eens een keer' met het openbaar vervoer te proberen, zal men snel geneigd zijn de eigen 'vooroordelen' bevestigd te zien, zodat men kan roepen: 'Zie je wel dat ik gelijk had.'

Hafkenscheid en Vankan (1993) onderzochten de morele dimensie van de reeds genoemde draaggolfcampagne 'Een beter milieu begint bij jezelf'. Zij concluderen dat er sprake is van een discrepantie in de boodschap van de milieuvoorlichters: in hun verantwoording zeggen ze uit te gaan van calculerende burgers, die voor goed gedrag beloond moeten worden; maar in hun feitelijke boodschap spreken ze het publiek aan als volgzame burgers, die bereid dienen te zijn het milieu te laten prevaleren boven persoonlijke voordelen.

Tertoolen (1994, 1995a) veronderstelt dat de informatie dikwijls niet de 'centrale', doch slechts de 'perifere' route volgt, dat wil zeggen dat de ontvanger de boodschap slechts oppervlakkig verwerkt op basis van boodschapelementen die in principe irrelevant zijn voor de inhoud van de boodschap. Ook vond hij, dat als de boodschap wordt gepresenteerd door bekende Nederlanders (in de Draaggolfcampagne gebeurt dit), de ontvangers van de boodschap dikwijls (ten onrechte) veronderstellen dat de presentatoren hiervoor worden betaald, hetgeen afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de boodschap. De vraag rijst derhalve of bekende Nederlanders in dergelijke spotjes wel de voorbeeldfunctie vervullen die van hen verwacht wordt.

In veel maatschappelijke situaties is sprake van het bekende *sociale dilemma*. Dit geldt bij voorbeeld de mobiliteitsproblematiek. Van een sociaal dilemma is sprake indien bepaald gedrag van individuen vooral gericht is op hun eigen belangen of

voordelen, meestal op de korte termijn (b.v. gemak, comfort of geldwinst), terwijl het uit maatschappelijk oogpunt (voor de samenleving als geheel) wenselijk zou zijn dat de individuen hun gedrag zouden wijzigen ten gunste van de collectieve belangen (b.v. een schoner milieu). Het individu verkeert dan in een dilemma tussen nastreven van het eigen voordeel danwel zich opofferen voor het collectieve voordeel door coöperatief gedrag te vertonen. Volgens Dawes (1980) zijn er twee cruciale factoren die bepalen of mensen in een sociale-dilemmasituatie coöperatief gedrag vertonen. Allereerst moeten mensen inzicht krijgen in het dilemma. Zij moeten de aard van het dilemma 'overdenken' en 'begrijpen', zodat verantwoordelijkheidsbesef, normatieve en altruïstische overwegingen alsook externe opbrengsten het gedrag zullen beïnvloeden. Om mensen inzicht te geven in sociale-dilemmasituaties wordt meestal het instrument voorlichting gebruikt.

De tweede cruciale factor voor coöperatief gedrag volgens Dawes is dat mensen op de een of andere manier het vertrouwen hebben dat andere mensen ook de coöperatieve keuze zullen maken, zodat zij niet het gevoel hebben tot de weinigen te behoren die zich opofferen voor het algemene belang. Uit onderzoek van Tertoolen (1995c) blijkt echter, met betrekking tot het sociale dilemma van de milieuproblematiek, dat naarmate men beter inzicht krijgt in het dilemma, men tevens minder vertrouwen krijgt in coöperatieve bijdragen van medeburgers. Hierdoor lijkt er sprake te zijn van een patstelling. De Vroom, Van der Ent, Goldenbeld en Wittink (1995) stellen dat de overheid gezien het sociale dilemma niet zozeer met een *beleidsprobleem* kampt, maar met een *sturingsprobleem*, waar de klassieke top-down benadering – waar de burger niet bij het beleid wordt betrokken, maar doelwit van het beleid is – geen oplossing voor biedt.

Een interessante en gedeeltelijke verklaring van de geringe effectiviteit van voorlichtingscampagnes is gebaseerd op de combinatie van het sociale dilemma met de *zelf-versterkende* illusie. We bedoelen het volgende. De meeste mensen hebben een lichte doch duidelijke neiging zichzelf gemiddeld iets positiever te zien dan ze (vergelijkbare) anderen zien. Zo acht men zich gemiddeld iets gezonder, gelukkiger, opener enz. dan anderen. Dit geldt ook voor de

mobiliteitsproblematiek. Zo blijkt uit onderzoek van Tertoolen (1994) dat indien weinig autorijden als wenselijk wordt gezien, het aantal mensen dat het eigen kilometrage als minder dan dat van anderen schat, groter is dan het aantal dat inschat dat zij meer rijden dan anderen. Maar liefst 60% van de respondenten gaf aan van mening te zijn dat men minder rijdt dan de 'gemiddelde Nederlander' en een zelfde percentage meent minder te rijden dan de meeste van hun vrienden of kennissen. En uit ander onderzoek (De Boer, Van Kreveld en Swanborn 1994) bleek dat de vraag 'Maakt u, in vergelijking tot anderen, minder, even veel of meer onnodig gebruik van de auto?' door 43% van de respondenten met 'minder' werd beantwoord, door 10% met 'meer' en door 47% met 'even veel'. Over veel mensen te zamen genomen is een dergelijke uitkomst logisch onmogelijk; daarom is het een illusie. Omdat deze illusie het ego versterkt, spreekt men van een zelf-versterkende illusie.

Een noodzakelijke, hoewel niet voldoende, voorwaarde voor de keuze ten gunste van het collectieve belang in een sociaal dilemma is het vertrouwen dat ook de anderen deze keuze maken. Op zichzelf is dit al problematisch. Echter, de combinatie met de zelf-versterkende illusie maakt dit extra problematisch. Als men meent zich toch al iets meer dan anderen op te offeren, kan dit een extra argument vormen maar even af te wachten tot anderen zich (ook) opofferen. Men acht het eigen gedrag reeds beter, zodat men vindt dat anderen eerst hun gedrag maar moeten wijzigen. Maar als ieder op ieder ander wacht gebeurt er niets! Vermoedelijk geldt dit mechanisme vooral voor grootschalige problemen, omdat juist daar deze zelf-versterkende illusie het minst gauw door feiten wordt tegengesproken en daardoor het gemakkelijkst in stand te houden is.

Zoals gezegd is persuasieve communicatie primair gericht op collectieve belangen. Het is dan ook aannemelijk dat de beschreven desastreuze combinatie van de zelf-versterkende illusie en het sociale dilemma vooral campagnes doorkruist waarin sprake is van persuasieve voorlichting. Juist in dergelijke campagnes zou men als een van de doelen kunnen kiezen het bestrijden van de zelf-versterkende illusies over dergelijke gedragingen.

3. Ongewenste neveneffecten

Wetende dat de effectiviteit van voorlichting niet groot is, zou men kunnen denken: 'Ach, baat het niet, dan schaadt het niet.' De campagnes lijken als nog te kunnen worden gerechtvaardigd door de overtuiging dat van het totale overheidsbudget dat beschikbaar is om de milieu- en vervoersproblemen te beperken, de voorlichting slechts een bescheiden aandeel vraagt en er wellicht op het gebied van gedragsverandering weinig van mag worden verwacht, maar in het kader van 'agenda-setting' toch wel iets positiefs zal uitgaan van herhaalde oproepen om milieuvriendelijk in te kopen en de auto vaker thuis te laten. Aanhangers van deze 'alle-kleine-beetjes-helpen-filosofie' moeten dan ook onaangenaam getroffen zijn door de resultaten van recent onderzoek naar de invloed van voorlichting op het terugdringen van het autogebruik (Tertoolen 1994). In dit onderzoek werd namelijk vastgesteld dat intensieve overredende voorlichting ongewenste neveneffecten kan hebben. Er werden zelfs sterke aanwijzingen gevonden dat de effecten van voorlichting tegengesteld kunnen zijn aan hetgeen er mee beoogd wordt, indien onvoldoende rekening wordt gehouden met de achterliggende motieven van de ontvangers van de boodschap.

Uit het genoemde onderzoek bleek dat automobilisten die een uitgesproken positieve houding hadden omtrent het milieu en er vervolgens door middel van milieuvorlichting op werd gewezen dat hun gedrag (het autogebruik) niet in overeenstemming was met een dergelijke houding, eerder geneigd zijn hun houding ten aanzien van het milieu aan te passen dan hun autogebruik: men ging niet minder rijden, maar ging daarentegen het milieu minder belangrijk vinden. Dit verschijnsel is te verklaren met behulp van het begrip 'cognitieve dissonantie' (o.a. Cooper en Fazio 1985). Als mensen een tegenstrijdigheid ervaren tussen hun eigen 'denken' en 'doen' spreekt men van dissonantie. Dissonantie wordt als ongemakkelijk ervaren. Mensen streven er naar de dissonantie te reduceren en trachten daartoe hun houdingen en gedragingen met elkaar in overeenstemming te brengen. Indien men, bij voorbeeld in een voorlichtingsboodschap, op een tegenstrijdigheid tussen houding en gedrag wordt gewezen, zal men trachten de 'dissonantie' te reduceren. Dit kan

gebeuren door óf de houding óf het gedrag te wijzigen. Daarbij ervaren mensen het veranderen van houdingen veelal minder problematisch dan het veranderen van gedragingen.

Bij automobilisten die langdurig en intensief werden gewezen op de hoge kosten van hun autogebruik *daalde* zowel het kosten- als het milieubesef. En automobilisten die zowel op de individuele nadelen van het autogebruik (met name de financiële) als op de nadelen van dit gedrag voor de samenleving (met name de achteruitgang van het milieu) werden gewezen, leken het op te geven; zij streepten de informatie tegen elkaar weg en reageerden in veel opzichten als automobilisten die helemaal geen informatie hadden ontvangen; dit in tegenstelling tot automobilisten die slechts één type informatie ontvingen en van wie de houding wél werd beïnvloed.

Hoe komt het dat voorlichting tot dergelijke averechtse effecten kan leiden? Iets is daar al over gezegd. Volgens het principe van cognitieve dissonantiereductie ligt het voor de hand dat, indien men erg gehecht is aan bepaald gedrag (hetgeen voor autogebruik veelal geldt), men eerder geneigd is bepaalde opvattingen te wijzigen die een potentiële bedreiging vormen voor dit gedrag. Milieuvorlichting kan dan leiden tot een verlaging van het milieubesef. Daarnaast speelt het *sociale dilemma* een rol. We gingen hier al op in. Vaak geeft dit aanleiding tot het afschuiven van verantwoordelijkheden: 'Niet de auto's vervuilen zoveel, maar de industrie is de grote boosdoener', 'Ik rij al zo weinig mogelijk auto, in tegenstelling tot veel mensen die ik ken', 'In Nederland is men al zo milieubewust bezig, ga liever prediken in de voormalige Oostbloklanden'.

Indien gedrag sterk gekoppeld is aan gevoelens van individuele vrijheid, kan voorlichting over de noodzaak van gedragsverandering leiden tot 'reactance' (Brehm 1966). De voorlichting wordt ervaren als een dreigende inperking van de individuele vrijheid. Als reactie hierop kan de ontvanger van de voorlichting zo gaan handelen dat de (bedreigde) vrijheid wordt behouden of teruggewonnen, hetgeen vaak totaardt in juist dat gedrag dat wordt afgeraden. Juist de auto wordt in onze maatschappij ervaren als een symbool van individuele vrijheid. Dat inperking van deze vrijheid tot verzet leidt, zien we aan de langzame automobilist als deze 'de snelle' in de weg zit. Al dan niet met gebruik van sein-

lampen en getoeter wordt deze meedogenloos van de weg gedrukt. Toen in 1993 in Veenendaal een 'experiment' werd gedaan om op vrijwillige basis een autoloze zondag te houden, gingen sommige automobilisten luid toeterend door de stad rijden, op plaatsen die zelfs op niet-autoloze zondagen verboden waren voor autoverkeer. En als de politieauto op de autosnelweg is afgeslagen, is de neiging groot om het gaspedaal eens extra diep in te drukken. Dit zijn allemaal voorbeelden van reactance als gevolg van vrijheidsbeperking.

Geredeneerd vanuit een 'billijkheidsgedachte' kan reactance ook optreden als een vorm van protest. Automobilisten die vinden dat zij het *recht hebben* om te vervuilen omdat zij via benzine-accijns voor de door hen teweeggebrachte vervuiling betalen, kunnen zich gaan ergeren aan de voortdurende voorlichting over de noodzaak om minder te rijden. Zo'n houding lijkt de strategie van 'de vervuiler betaalt' te ondermijnen. Immers, men gaat dan niet minder vervuilen, zoals met deze strategie wordt beoogd, maar meent dat men nu juist een goede rechtvaardiging heeft om te blijven vervuilen.

Vanuit dit billijkheidsprincipe is ook te verklaren waarom de automobilisten uit het onderzoek die beide typen informatie kregen, dit tegen elkaar wegstrepen. Goed voorgelicht over de hoge kosten van autogebruik raakte men daardoor niet onder de indruk van de milieuvorlichting. Bij deze automobilisten was weliswaar sprake van kennisvermeerdering en grotere betrokkenheid, maar nu men wist hoeveel men betaalde voor een vermeend grondrecht, werd ook duidelijk dat de overheid in de ogen van de automobilist te weinig doet met al het geld dat wordt binnengehaald via de diverse milieuheffingen. Het milieu wordt immers nauwelijks beter, de meeste berichten hierover blijven dramatisch. Ook kan een type maatregelen (b.v. het duurder maken van ongewenst gedrag) een ander type (b.v. milieuvorlichting) ongeloofwaardig maken. Milieuvorlichting kan leiden tot een hoger milieubesef, maar indien tegelijk het bestaande gedrag financieel wordt belast, bestaat de mogelijkheid dat men denkt: 'Aha, het is de overheid dus niet om het milieu te doen, maar om de schatkist te spekken.' Positieve milieueffecten van voorlichtingscampagnes kunnen zo worden geneutraliseerd.

4. Conclusies

De effecten van sturende voorlichting zijn dus niet alleen gering, maar kunnen zelfs tegengesteld zijn aan wat beoogd wordt. Indien de voorlichtingsboodschap onvoldoende aansluit bij de beleavingswereld van de ontvanger, kan voorlichting op grote weerstanden stuiten. Bij het opzetten van voorlichtingscampagnes wordt vooralsnog te veel uitgegaan van de veronderstelling dat het verstrekken van informatie leidt tot attitudeverandering, die op haar beurt leidt tot gedragsverandering in de gewenste richting. Via dissonantiereductie kan de attitudeverandering echter ook in tegengestelde richting plaatsvinden en zo juist tot volharding in bestaand (ongewenst) gedrag leiden.

Voorlichting dient binnen processen van onder meer schaalverkleining meer dan voorheen een begeleidende functie te vervullen. Het dient andere maatregelen direct te ondersteunen, zodat ook vermeende inconsequenties (b.v. tussen milieubelangen en prijsbeleid) in het beleid worden weggenomen. Maatregelen dienen het produkt te zijn van een integrale visie die tot stand wordt gebracht door samenwerking van overheid, burgers en intermediairen (zoals consumenten- en belangenverenigingen), waardoor medeverantwoordelijkheid en grotere betrokkenheid worden gestimuleerd.

Gezien de gebrekkige effectiviteit is binnen het beleid ook de ethische kant van grootschalige overheidscampagnes ter discussie komen te staan. De overheid is er immers voor de burgers, die via de belastingen betalen voor onder meer de voorzieningen die zij krijgen aangeboden. Deze overheid zet voorlichting in als een instrument om burgers te beïnvloeden in een richting die in eerste instantie op verzet lijkt te stuiten bij deze burgers. Zo probeert de overheid bij voorbeeld het individuele autogebruik terug te dringen, terwijl de burger maar moeilijk afstand wil en kan doen van het gebruik van zijn heilige koe. Associaties met 'slimme reclamejongens' die een argeloze consument overhalen een nutteloos produkt aan te schaffen, dringen zich zo op.

Een en ander leidt niet tot de conclusie dat er volledig moet worden afgezien van voorlichting als medicijn tegen schadelijk gedrag. Zeker is echter wel dat het medicijn voorlichting ten behoeve van de gebruikers, te weten de beleidmakers, vergezeld

dient te gaan van een goede bijsluiter waarin wordt gewaarschuwd voor mogelijke schadelijke bijwerkingen ervan. Voor een dergelijke bijsluiter is al veel informatie beschikbaar, en daarnaast is er duidelijk behoefte aan meer onderzoek dat nader inzicht geeft in zowel de positieve als negatieve effecten van voorlichting en de manier waarop hiermee kan worden omgegaan.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (1991), *Voorlichtingscampagnes van het Rijk. Rapport van een onderzoek naar voorlichting als beleidsinstrument*, Den Haag.
- Boer, I.M. de, D. van Kreveld, P.G. Swanborn, 1994, *De keuze van een vervoermiddel*. Vakgroep Sociale en Organisatiepsychologie, Universiteit Utrecht.
- Brehm, J.W., 1966, *A theory of psychological reactance*, New York.
- Bressers, J.Th.A., 1994, 'De beleidswetenschappelijke studie van milieubeleid', in: P. Glasbergen (red.), *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding*, p. 361-377, Den Haag.
- Cooper, J., en R.H. Fazio, 1984, 'A new look at dissonance theory', in: L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology*, New York, Vol. 17, p. 229-266.
- Dawes, R.M., 1980, 'Social Dilemmas', *Annual Review of Psychology*, 31, p. 169-193.
- Hafkenscheid, I., en L.J.A.E. Vankan, 1993, 'Hoe de waard zijn gasten vertrouwt', *Milieu*, 4, p. 153-158.
- Kreveld, D. van, 1992, 'Beïnvloeding van milieubesef en milieugedrag', in: N.S.J. Koeman en P. Winkel (Red.) *Praktijkboek Milieu*, Deventer, Supplement 76, deel B, Band I, hoofdstuk 10, 1-81.
- NIPO, 1994, *Vierde Meting Milieugedrags Monitor*, tekstrapport, Amsterdam.
- Mastenbroek, J., 1993, 'Overheidscommunicatie', in: J.N.A. Groenendijk, G.A.Th. Hazekamp en J. Mastenbroek, (red.), *Public relations en voorlichting*, Alphen aan den Rijn, hoofdstuk 18, p. 199-219.
- Middel, R., 1993, 'Communicatie en massacommunicatie', in: J.N.A. Groenendijk, G.A.Th. Hazekamp en J. Mastenbroek, (red.), *Public relations en voorlichting*, Alphen aan den Rijn, hoofdstuk 3, p. 25-34.
- NMP, 1989, *Nationaal Milieubeleidsplan*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, nrs. 1-2, Den Haag.
- NMP+, 1990, *Nationaal Milieubeleidsplan Plus*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, nr. 20, Den Haag.
- NMP 2, 1993, *Nationaal Milieubeleidsplan 2*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, nr. 1-2, Den Haag.
- Peppel, R.A. van de, M. Herweijer, 1994, 'Het communicatieve sturingsmodel', in: P. Glasbergen (Red.), *Milieubeleid*, Den Haag, vierde druk, hoofdstuk 9, p. 189-207.
- Steg, E.M., 1991, *Er leiden vele wegen naar Rome: Vermindering van het autogebruik door middel van gedragsbeïnvloeding*, Haren.
- SVV-Iid, 1990, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*. Regeringsbeslissing. Verkeer en vervoer in een duurzame samenleving, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, nrs. 15-16.
- Tertoolen, G., 1994, *Uit eigen beweging...?! Een veldexperiment over beïnvloedingspogingen van het autogebruik en de daardoor opgeroepen psychologische weerstanden*. Proefschrift: Universiteit Utrecht.
- Tertoolen, G., 1995a, 'Overheidsvoorlichting; Heeft de ontvanger er wel boodschap aan?' *Communicatie*, 24 (4), p. 31-41.
- Tertoolen, G., 1995b, 'Milieuinformatie en machteloosheid. Een onderzoek naar de inhoud van de milieuboodschap', *Massacommunicatie*, 23 (1), p. 41-52.
- Tertoolen, G., 1995c, *Free to move...?! A field experiment on attempts to influence private car use and the psychological resistance it evokes. A policy oriented report*. Vakgroep Sociale en Organisatiepsychologie, Universiteit Utrecht.
- Vroom, B. de, R. van der Ent, Ch. Goldenbeld, R. Wittink, 1995, *Onderhandelend bestuur. Een innovatieve strategie voor de ontwikkeling van automobilitéitsbeleid*. Manuscript, SWOV, Leidschendam.
- Wapenaar, H., N.G. Röling, A.W. van den Ban, 1989, *Basisboek voorlichtingskunde*, Meppel.
- Woerkum, C.M.J. van, 1987, 'Voorlichtingskunde: Diaspora of driestromenland', *Massacommunicatie*, 15, p. 331-343.
- Willenborg, G.B.W., en T. Schmidt, 1989, *De campagne 'De auto met katalysator, de juiste keus': Een evaluatieonderzoek naar het voorlichtingsproces en de effecten van een postbus 51-campagne*, Den Haag: SWOKA.