

BERT POL EN CHRISTINE SWANKHUISEN

OVERHEIDS COMMUNICATIE



EEN
GEDRAGSWETENSCHAPPELIJKE
AANPAK

uitgeverij
coutinho

Overheidscommunicatie

Overheidscommunicatie

Een gedragswetenschappelijke aanpak

Bert Pol
Christine Swankhuisen

Derde, herziene druk

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2020

© 2006/2020 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl). Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2006 *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie*

Derde, herziene druk 2020

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: Bart van den Tooren, Amsterdam

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN: 978 90 469 0611 8

NUR: 810

Voorwoord

Waarom een boek over overheidscommunicatie?

De focus van dit boek ligt op de beïnvloedende rol van overheidscommunicatie. Dat wil zeggen: het inzetten van communicatie voor het veranderen, versterken of afzwakken van gedrag, attitudes en kennis.

Er zijn tal van redenen waarom overheidsbeïnvloeding wenselijk of noodzakelijk is, zoals het ombuigen van gedrag van het individu dat schadelijk is voor de persoon zelf (overgewicht door een gebrek aan beweging), voor de omgeving (milieuvervuiling) of de welvaart en het maatschappelijk welzijn (belastingontduiking). Dit boek geeft een overzicht van actuele sociaalwetenschappelijke inzichten die een stevig fundament geven aan de bijdrage van communicatie aan overheidsbeïnvloeding. Daarmee verschaft het studenten en mensen die in de overheidscommunicatie werken een basis voor het effectief inzetten van communicatie voor overheidsdoel-einden. De inzichten zijn overigens ook uitstekend bruikbaar voor bedrijven.

Wat is nieuw in deze derde druk?

Deze derde druk is op een aantal punten bijgewerkt en uitgebreid:

- 1 De wetenschappelijke literatuur is geactualiseerd.
- 2 Een aantal cases is vervangen door nieuwere.
- 3 Aan social media en storytelling zijn aparte hoofdstukken gewijd.
- 4 We schenken aandacht aan de ethische aspecten van beïnvloedende overheidscommunicatie.
- 5 De consequenties van laaggeletterdheid en beperkte digitale vaardigheden voor overheidscommunicatie komen aan de orde.
- 6 Het Behaviour Change Wheel en het EAST-model als methoden voor interventieontwikkeling worden besproken.
- 7 Tot slot reflecteren we – mede als reactie op kritische geluiden in de pers op de robuustheid van sociaalpsychologisch onderzoek – op realistische verwachtingen die men mag hebben van evidence-based overheidscommunicatie, alsmede op de onvermijdelijke beperkingen van de menswetenschappen op het vlak van gedragsbeïnvloeding.

Dankwoord

Wij zijn de volgende mensen dank verschuldigd.

Bob en Metha Fennis dachten mee over de opzet van het boek. Willem Fhij leverde commentaar op de eerste druk.

Marina Korpelshoek, Saskia Decorte, Marianne Lucieer, Mariken van den Boogaard, Ingeborg Smit, Anjali Datadien, Joris Fonteijn, Lianne de Vrij, Anja de Boer, Fabian Paeth, Bianca Dekker en Laura Detmar hielpen ons met literatuuronderzoek en droegen interessante cases aan.

Marianne Kruyskamp en Louise Prompers van Uitgeverij Coutinho zijn we erkentelijk voor hun zeer gewaardeerde ondersteuning.

Bert Pol

Christine Swankhuisen

Den Haag, december 2019

Inhoud

Inleiding	13
1 Communicatie en beïnvloeding	16
1.1 De overheid en beïnvloedende communicatie	16
1.2 Waarover en waarom communiceren?	18
1.3 Communicatie en andere beïnvloedingsmiddelen van de overheid: voordelen en mogelijkheden van communicatie	19
1.4 Beïnvloedende overheidscommunicatie onder vuur	22
1.5 Ethiek en gedragsbeïnvloeding	23
1.6 Afbakening	25
1.7 Bruikbaarheid voor andere sectoren dan de overheid	25
2 Mythen en misverstanden in overheidscommunicatie	27
2.1 'Massamediale campagnes leiden tot gedragsverandering bij grote aantallen mensen'	27
2.2 'Sterke argumenten overtuigen en leiden tot verandering van houding en gedrag'	31
2.3 'Massamedia zijn geschikt voor kennisoverdracht op de hele bevolking'	32
2.4 'Met social media bereik je tegenwoordig iedereen'	33
2.5 'Met gekochte mediaruimte kun je een onderwerp op de agenda zetten'	33
2.6 'Inpraak- en informatiebijeenkomsten zijn effectieve manieren om burgers te betrekken'	34
2.7 'Keuze voor massamediale campagne komt tot stand op basis van kennis over effectiviteit'	35
2.8 'Hoe creatiever, hoe beter'	35
3 Nieuwe wegen in overheidscommunicatie	38
3.1 Indicatie van de oplossingsrichtingen	38
3.1.1 Massamediale campagnes gericht op het bevestigen van en herinneren aan gedrag	38
3.1.2 Denk goed na over welke sociale norm je activeert	39
3.1.3 Gedragsanalyse als uitgangspunt voor gedragsinterventies	39
3.1.4 Gebruik veldexperimenten biedt perspectief	41
3.1.5 Agendasettende functie van campagnes in de prullenbak	42
3.1.6 Alternatieven voor groepsbijeenkomsten zijn volop beschikbaar	42
3.1.7 Het aanzien van communicatieafdelingen bij overheden: een belemmering voor effectieve campagnes	42
3.1.8 Creatieve verpakking	44
3.1.9 Social media	44
3.2 Nieuwe ontwikkelingen en weer nieuwe beperkingen?	45

4	Totstandkoming van gedrag en gedragsverandering nader beschouwd	49
4.1	Lineaire modellen (zoals het AIDA-model) zijn niet realiteitsbestendig	49
4.1.1	Achterhaalde inzichten: AIDA, Aandacht-Begrip-Aanvaarding en Kennis-Houding-Gedrag	50
4.2	Onderzoek Yale: invloedrijk, maar uiteindelijk onbevredigend	52
4.3	Integratieve modellen: ELM en HSM	53
4.3.1	Hoge betrokkenheid: grotere kans op grondige verwerking van informatie	54
4.3.2	Oppervlakkige verwerking van informatie bij lage betrokkenheid	56
4.3.3	Bewuste versus onbewuste informatieverwerking	57
4.4	Theorie van gepland gedrag	58
4.5	Automatisch gedrag	61
4.6	Nieuwe inzichten uit de cognitieve neurowetenschappen	62
4.7	Wat betekent dit voor beïnvloedende communicatie?	65
5	Beïnvloeding van gepland gedrag	66
5.1	Gepland gedrag: grondige verwerking en afweging van informatie	67
5.2	Onderzoek naar factoren die gepland gedrag bepalen	67
5.2.1	Wat is de attitude ten aanzien van het gewenste gedrag?	67
5.2.2	Wat is de relevantie van de attitude?	68
5.2.3	Attitude of gedrag: wat is leidend?	68
5.2.4	Wat is de invloed van de sociale omgeving?	68
5.2.5	Is het gewenste gedrag mogelijk?	69
5.2.6	Ontwikkeling van een interventie	69
5.3	Communicatieve interventies	69
5.4	De boodschap: wat overtuigt?	71
5.4.1	Sterke argumenten	71
5.4.2	Tegenargumenten belichten	71
5.4.3	De sterkste argumenten aan het begin of aan het eind van het betoog?	72
5.4.4	Niet afleiden	73
5.4.5	De lengte van de boodschap: zo lang als nodig, niet korter dan mogelijk	73
5.4.6	Structuur van de boodschap	73
5.4.7	Framing: vanuit welk perspectief wordt een boodschap gebracht?	74
5.4.8	Implementatie-intenties	76
5.4.9	Extremiteit van de boodschap	77
5.5	Wie brengt de boodschap: effecten van bronvariabelen op de overtuigingskracht	77
5.5.1	Betrouwbaarheid	77
5.5.2	Aantrekkelijkheid	79
5.5.3	Sleeper-effect	79
5.6	Ontvangervariabelen: karaktereigenschappen en hun invloed	80
5.6.1	Intelligentie, ervaring en leeftijd	80

5.6.2	Need for cognition	80
5.6.3	Low selfmonitoring versus high selfmonitoring	81
5.6.4	Wilskracht	81
5.7	Mediumvariabelen	82
5.8	Interactie-effecten en hun consequenties	83
5.9	Gedrag behoud	83
5.10	Casus: Persoonlijke communicatie met de hele bevolking	84
6	Beïnvloeding van automatisch gedrag	92
6.1	Continuüm van gepland naar automatisch gedrag	93
6.2	Interventies: doorbreken van automatismen of gebruikmaken van automatismen	93
6.3	Doorbreken van routinegedrag	94
6.3.1	Negatieve informatie valt eerder op, maar vermijd fear appeals	95
6.3.2	Zelfregulatie als gevolg van zelfbewustzijn	97
6.3.3	Socialenetwerkbenadering	98
6.3.4	Entertainment-education	103
6.4	Beïnvloeding door gebruik te maken van automatismen in gedrag	106
6.4.1	Heuristieken	106
6.4.2	Priming	108
6.4.3	Subliminale beïnvloeding	110
6.4.4	Mere exposure	112
6.4.5	Sociale invloed	113
6.4.6	Wie gedrag wil beïnvloeden, moet zelf wel zijn hersens blijven gebruiken	123
6.4.7	Cognitieve interventie: beïnvloeding van het referentiepunt	126
6.4.8	Reboundeffect	127
6.5	Casus: Brandveiligheid in studentenhuizen	130
7	Beïnvloeding van attitudes	133
7.1	Attitudes als gedragsdeterminant nader beschouwd	133
7.2	Wanneer is attitudebeïnvloeding zinloos als gedragsverandering het doel is?	135
7.3	Hoe zitten attitudes in elkaar?	136
8	Beïnvloeding van kennis	139
8.1	Waarom kennisbeïnvloeding?	139
8.2	Moeilijk taalgebruik: in beperkte mate een oorzaak van achterblijvende resultaten van kennisbeïnvloeding	141
8.3	Betrokkenheid en kennisbeïnvloeding	143
8.4	Aandacht: voorwaarde voor kennisbeïnvloeding	144
8.4.1	Socialenetwerkbenadering	145
8.4.2	Saliency: opvallendheid	145

8.4.3	Vividness: levendigheid	145
8.4.4	Negatieve invalshoek	145
8.4.5	Demonstraties en onverwachte invalshoeken	146
8.4.6	Trefkans vergroten	146
8.5	Kennis zo aanbieden dat ze beklijft	147
8.5.1	Beperking van het aantal aangeboden kenniseenheden	148
8.5.2	Structureren van de aangeboden informatie	149
8.5.3	Terugkerende elementen bij opname en zoeken van informatie	150
8.5.4	Primacy- en recency-effecten: zet het belangrijkste voor- of achteraan	150
8.5.5	Tekstopbouw in rapporten voor beslissers	151
9	Storytelling als instrument van beïnvloedende communicatie	152
9.1	De kracht van verhalen	152
9.2	Storytelling als populair beïnvloedingsinstrument	153
9.3	One for the road: een verhaal voor vrachtwagenchauffeurs	156
9.4	Ethische aspecten: de duistere kant van verhalen	159
10	Weerstand	162
10.1	Weerstand bij verandering	162
10.1.1	Soorten weerstand: reactance, skepticism en inertia	163
10.1.2	Nieuwe inzichten over weerstand vormen belangrijke aanvulling op inzichten over beïnvloeding	164
10.1.3	Wanneer heeft een weerstandbeïnvloedende strategie zin?	164
10.2	Technieken om met weerstand om te gaan	166
10.2.1	Reactance voorkomen/verminderen	166
10.2.2	Omgaan met scepsis ten aanzien van de boodschap	170
10.2.3	Omgaan met inertia	177
11	Communicatiestrategie	180
11.1	Wat verstaan we onder communicatiestrategie?	180
11.2	Wat behelst een goede communicatiestrategie?	181
11.3	Intervention Mapping	181
11.3.1	Formuleren van specifieke doelen van het communicatieprogramma	182
11.3.2	Opsporen van theoretische methodieken en praktische technieken	182
11.3.3	Integreren van de verschillende methodieken en technieken in een programma	183
11.3.4	Implementatie van het interventieprogramma	184
11.3.5	Evaluatie	184
11.4	Gebruik Intervention Mapping	185
11.5	Behaviour Change Wheel	191
11.6	Het EAST-model van het BIT UK	193

12 Wat heb je eigenlijk aan onderzoek?	195
12.1 Is onderzoek voor communicatiestrategie en -uitvoering zinvol?	195
12.2 Nieuwe inzichten vragen om nieuwe onderzoeksmethoden	197
12.3 Onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling van campagnes en uitingen	199
12.3.1 Onderzoek naar mogelijke interventies: wat heeft bewezen te werken?	199
12.3.2 Aard gedrag bepalend voor keuze onderzoeksstrategie en -opzet	199
12.3.3 Onderzoek bij gepland gedrag: attitudes, sociale norm en eigen effectiviteit	200
12.3.4 Onderzoek bij automatisch gedrag	204
12.4 Pretesten	205
12.4.1 Pretesten met experimenteel onderzoek	206
12.4.2 Pretesten met MRI-scans	207
12.5 Evaluatieonderzoek: mensen bereiken is niet genoeg	208
12.6 Casus: Effectiviteit tv-spotjes testen	210
 13 Effectiviteit van campagnes en overheidscommunicatie	 213
13.1 Extreme meningen	213
13.2 Niet activeren van (de juiste) sociaalpsychologische mechanismen	214
13.3 Creatieve verpakking van de boodschap	215
13.4 Direct of uitgesteld gedrag beïnvloeden	215
13.5 Standalone versus ingebed in bredere aanpak	216
13.6 Duur van de campagne	220
 14 Social media en overheidscommunicatie: mogelijkheden en moeilijkheden	 224
14.1 Nieuwe mogelijkheden	225
14.2 Beperkingen	226
14.3 De maatschappelijke impact van (social) media	228
14.4 Uitdagingen voor overheidscommunicatie met betrekking tot social media	233
 15 Is een creatieve verpakking van overheidscommunicatie zinvol?	 235
15.1 Creatieve verpakking van overheidsboodschappen: fictie, frictie, feiten en frustraties	235
15.2 Creatief concept en creatieve verpakking	238
15.3 Waarom zou je een boodschap creatief verpakken?	239
15.4 Imagery en vividness: versterkend of contraproductief in overheidscommunicatie?	246
15.4.1 Imagery	246
15.4.2 Vividness	248
15.5 Wat betekent dit voor overheidscommunicatie en publieke communicatie?	248

16 Persoonlijke communicatie met groepen	251
16.1 Is persoonlijke communicatie met groepen wel mogelijk?	252
16.2 Waarom persoonlijke communicatie met groepen?	253
16.3 Tegenstanders meest gemotiveerd om zich te roeren	254
16.4 Schadelijke groepsdynamische effecten	255
16.4.1 Laat een kritisch individu zich verleiden door groepsgedrag?	256
16.4.2 Groespolarisatie	257
16.4.3 False consensus	258
16.4.4 Groepsdenken en risky shift	259
16.4.5 Intergroepseffecten	260
16.5 Zijn er alternatieven?	260
 Literatuur	 263
 Illustratieverantwoording	 277
 Register	 278
 Over de auteurs	 288

Inleiding

Overheidscommunicatie. Een gedragswetenschappelijke aanpak reikt communicatieprofessionals een cruciaal instrumentarium aan om theory- en evidence-based communicatiestrategieën te ontwikkelen. (Dat wil zeggen communicatiestrategieën die gebaseerd zijn op inzichten over het desbetreffende gedrag, de attitudes of de kennis en die op wetenschappelijk controleerbare wijze bewezen hebben te werken in zo veel mogelijk vergelijkbare omstandigheden.) Het belang ervan om als communicatieprofessional theory- en evidence-based te werken is dat je met communicatie iets wilt bereiken en er zo zeker mogelijk van wilt zijn dat de communicatie-inspanningen effectief zijn.

Organisaties communiceren niet om het communiceren, zoals we in het dagelijks leven wel geregeld doen bij wijze van relationele smeerolie: 'Mooi weertje, buurman, lekker aan de wandel?' Doelen die (overheids)organisaties met communicatie nastreven zijn (los van elkaar, het ene doel is lang niet altijd een noodzakelijke voorwaarde voor het andere):

- » Kennis overdragen en mensen op de hoogte stellen van iets wat voor hen belangrijk is of zou kunnen zijn. Zoals het gegeven dat iedereen die zich niet heeft laten registreren in het Donorregister vanaf juli 2020 te boek staat als donor, wat impliceert dat hij of zij er geen bezwaar tegen heeft dat zijn of haar organen bij overlijden getransplanteerd kunnen worden.
- » Attitudes bevestigen of bijstellen. Wanneer beleid is vastgesteld is het ook de bedoeling dat het wordt geïmplementeerd. Attitudes van (groepen) burgers kunnen dat in de weg staan. Iedereen heeft recht op zijn eigen mening, maar het is niet onmogelijk dat attitudes gebaseerd zijn op onvolledige of niet correcte kennis. Als overheid is het dan legitiem de desbetreffende burgers (niet politiek gekleurde) informatie aan te reiken en hen zo in staat te stellen hun attitude te evalueren.
- » Een attitude kan ook bijdragen aan het in stand houden van maatschappelijk ongewenste of zelfs schadelijke situaties. Bijvoorbeeld de aanname dat drugscriminelen vaak 'best leuke gasten zijn die niemand kwaad doen'.
- » Gedrag bestendigen of veranderen. Denk aan mensen bewegen om te gaan stemmen bij verkiezingen. En er is gedrag dat omgebogen moet worden omdat het schadelijk is voor anderen, zoals het gebruik van social media tijdens het besturen van een auto, fiets of ander voertuig. Of dronken achter het stuur zitten en agressief zijn tegen ambulancepersoneel, politiemensen, brandweerpersoneel of andere mensen met een openbare functie.

Daarbij gaat het, zoals hiervoor al terloops vermeld, om beïnvloeding in het geval van *geaccepteerd beleid*, dus uitsluitend dat beleid dat via democratische besluitvorming tot stand is gekomen. Politieke beïnvloeding/politieke communicatie – zoals kiezers werven, maar bijvoorbeeld ook lobbyen – valt daarmee buiten de scope van dit boek.

Is het nodig om theory- en evidence-based te werken? Kun je niet net zo goed, of beter, afgaan op je intuïtie? Uitspraken die je geregeld hoort, zijn: ‘Ik wéét gewoon dat het zó werkt’ en: ‘Mijn gut feeling zegt me dat het zo moet en niet anders.’ Een belangrijk punt daarbij is dat wat mensen voor intuïtie aanzien bij nadere beschouwing aannames kunnen zijn als gevolg van conditionering. Als je duizend of misschien wel tienduizend keer op een bepaalde manier gereageerd hebt, is de kans wel heel erg groot dat die reactie het gevolg van conditionering is. Dat heeft dan niets met intuïtie te maken en het is heel goed mogelijk dat een andere reactie effectiever geweest zou zijn. We hebben heel slecht inzicht in de werkelijke drijfveren van ons gedrag en dat wrekt zich bij wat we aanzien voor intuïtie.

Een belangrijke factor is ook dat je – zeker in het geval van overheidscommunicatie, waar je immers publiek geld aan uitgeeft – verantwoording af moet leggen. Niet alleen achteraf, maar ook vooraf: je doet niet zomaar iets ‘omdat je denkt dat het wel zal werken’, maar omdat er controleerbare evidentie voor is. Dat is overigens iets anders dan dat er honderd procent zekerheid is dat een interventie ook zal werken zoals verwacht. Dat kan namelijk nooit, omdat het om interventies in een samenleving gaat die voortdurend door invloeden als de politieke wind, crises, recessies en zelfs het weer verandert. Bij zo veel veranderlijke factoren is geen enkele wetenschap in staat een verwacht effect te garanderen, ook de natuurwetenschappen niet.

Wie de kennis die in dit boek beschreven is op een correcte manier toepast, kan wat hij doet met goede argumenten onderbouwen en verantwoorden. Dat is ook voor de positie van de communicatieprofessie in organisaties veel waard en kan en zal eraan bijdragen dat communicatieprofessionals in alle fasen van het beleidsproces aan tafel zitten (en niet alleen vanwege de consequenties voor woordvoering). Het is namelijk van belang om vanaf de eerste gedachten over beleid tot en met de implementatie ervan rekening te houden met de mogelijkheden en beperkingen en daarmee de te verwachten effecten van communicatie. En dan wel met een evidence-based onderbouwing. Dan kun je aangeven of en welke weerstanden bij een bepaalde beleidsrichting zijn te verwachten en wat daaraan te doen is als weerstand niet te voorkomen is. En je kunt, op basis van kennis van gedrag en informatieverwerking, aangeven welke weg je het best kunt bewandelen om het gewenste gedragseffect te bereiken en wat een doodlopend pad is.

Kan de communicatieprofessie die evidence-based kennis niet inbrengen, dan is er een gerede kans dat het geaccepteerde beleid averij oploopt of dat de invoering aanmerkelijk vertraagd wordt.

Kortom, de communicatieprofessie kan haar waarde versterken met de in dit boek aangereikte kennis.

1

Communicatie en beïnvloeding

1.1 De overheid en beïnvloedende communicatie

De overheid probeert op allerlei terreinen invloed uit te oefenen op het gedrag van haar burgers. Dat is een deel van haar taak, en noodzakelijk om een oplossing te kunnen bieden voor problemen in de samenleving. Instrumenten daarvoor zijn onder meer het ontwikkelen van beleid en wetgeving. Communicatie speelt hierbij vaak ook een rol. Er is bijvoorbeeld een lange traditie van campagnes om gezond en veilig gedrag te bevorderen (minder roken, veilig rijden, autogordel dragen).

De afgelopen jaren zijn er veel (communicatie-)inspanningen gedaan om 'goed burgerschap' en integratie te bevorderen, hoewel dat geen simpele zaak blijkt (zie kaders 1.1 en 1.2). Nieuwe technische mogelijkheden worden benut om burgers direct te bereiken, zoals Burgernet.

Kader 1.1: Amper bezoek digitale platforms

Sjoerd Hartholt

Discussieforums waar na een jaar weer de stekker wordt uit getrokken. Online ideevoorstellen zonder enige reactie. Een 'meetingpoint' waar een half jaar al niets meer wordt uitgewisseld: voorbeelden van teleurstellende gemeentelijke online tools zijn er te over, blijkt uit een rondje langs de digitale velden.

Nul respons

De gemeente Dordrecht stopte onlangs met Argu, een online platform waar bewoners kunnen meedenken met de gemeenteraad. In totaal had Argu Dordrecht 216 gebruikers

die zestig ideeën indienden, maar de meeste ervan leverden geen of amper reacties op. Zo werd op het platform bijvoorbeeld tevergeefs een oproep gedaan om oplossingen te bedenken voor de woonsituatie van de middenklasse. Ook een oproep voor ideeën om de vele vertrekkende jongeren uit Dordrecht te behouden, leverde nul respons op. Argu, zo wordt duidelijk uit een brief van het college van burgemeester en wethouders, heeft niet opgebracht wat vooraf werd beoogd. Het project kostte de gemeente zo'n 20.000 euro.

Teleurstelling

Diverse gemeenten investeren in online tools voor burgerparticipatie of experimenteren ermee, maar de overtuiging om deze ook invloed te laten uitoefenen op de gemeente ontbreekt meestal. Een inventariserend rondje bij een aantal gemeenten leert dat tools met veel tamtam worden aangekondigd, maar vaak eindigen in een teleurstelling.

Een gebrek aan animo onder burgers om deel te nemen aan digitale participatietools is onder gemeenten een bekend probleem. Veel gemeenten kampen met een tekort aan bezoekers. Hellendoorn bijvoorbeeld legde 4.000 euro neer voor Hellendoorningesprek.nl, waarvan de jaarlijkse kosten 2.700 euro bedragen. Sinds de oprichting in april 2017 is er zegge en schrijve één gespreksonderwerp geplaatst, over hondenpoep. Drimmelen kent dezelfde situatie. De gemeente betaalde 1.000 euro voor het platform 'Wijzijn-drimmelen.nl'. Ondanks de vele geplaatste onderwerpen wordt er niet of nauwelijks gereageerd door bewoners.

Bron: www.binnenlandsbestuur.nl, 8 februari 2018

Ook voor gebiedsmarketing zijn er campagnes met slogans als: 'Limburg, je zal er maar met vakantie zijn' en 'Niet iedereen houdt van Zeeland. Mooi.' Over de waarde van communicatie als instrument om houding en gedrag van mensen te beïnvloeden, bestaat in de praktijk veel onduidelijkheid en onzekerheid. Dat communicatie belangrijk is, wordt wel erkend, maar wat je er precies mee kunt bereiken wordt zelden hardgemaakt (zie kader 1.1).

Dit boek biedt bestuurders, beleidsmedewerkers en communicatiespecialisten – in opleiding en praktijk – inzicht in de basisprincipes van gedragsbeïnvloeding met behulp van communicatie. Aan de hand van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek (onder meer in de sociale wetenschappen en marketing) laten we zien waarom bepaalde benaderingen kansrijk zijn en andere niet. Daarmee onderscheidt dit boek zich van andere beschikbare boeken: die gaan niet zozeer in op de op empirisch wetenschappelijk onderzoek gebaseerde manieren van beïnvloeden. Ze behandelen andere facetten van de overheidscommunicatie, zoals de geschiedenis ervan, persvoorlichting (Dewez, Van Montfoort, Van Rooij & Voogt, 2001; Jumelet & Wassenaar, 2003), vroegtijdige detectie van crisiscommunicatie (Klarenbeek, 2012)

en het als persoon omgaan met weerstand (Rijnja, 2012). Het wat lastig te categoriseren boek van Siepel, Regtvoort, Morssinkhof en De Ruiters (2012) is wel gericht op beïnvloeding maar niet gebaseerd op de actuele stand van de wetenschappelijke literatuur. Het boek van Hekkens, Sanders en Pol (2012) is geënt op inzichten die ook ten grondslag lagen aan de eerste druk van dit boek en beoogt beleidsmensen en bestuurders ontvankelijk te maken voor de nieuwe aanpak.

Over de geschiedenis van de overheidscommunicatie tussen 1995 en 2010 publiceerde Jeroen Sprenger een uitvoerige studie (Sprenger, 2016).

1.2 Waarover en waarom communiceren?

Het scala aan onderwerpen waarover de overheid met burgers en organisaties communiceert of kan of wil communiceren, is tamelijk breed. Het kan gaan om het afremmen van ongewenst gedrag, zoals gedrag van burgers of organisaties dat schade toebrengt aan de gezondheid, de veiligheid of het milieu. Overheidscommunicatie kan ook als doel hebben om gedrag dat maatschappelijk wenselijk is te bewerkstelligen, zoals het bevorderen van de opkomst bij verkiezingen of het bevorderen van veilig digitaal gedrag.

Een andere reden om als overheid te communiceren is het bekendmaken van nieuwe regelgeving, plannen of mogelijkheden. Degenen die bijvoorbeeld recht op een subsidie hebben, moeten van het bestaan daarvan op de hoogte zijn. Degenen die geconfronteerd zullen worden met de aanleg van een nieuwe weg, het onderhoud in hun wijk of de overgang van gas naar aardwarmte moeten zich kunnen laten informeren over de details van de werkzaamheden en eventueel bezwaar kunnen aantekenen.

Ook economische overwegingen kunnen de overheid aanleiding geven tot communicatie. Bijvoorbeeld om het ondernemerschap onder de bevolking te bevorderen, om de keuze voor een bètaopleiding onder de aandacht te brengen, om het toerisme in een stad of streek te stimuleren, om het vestigen van bedrijven op een nieuw industrieterrein in een gemeente aantrekkelijk te maken of om duurzaam ondernemen aan te moedigen.

Overheidscommunicatie kent dus veel toepassingsgebieden, zoals de volksgezondheid, het verkeer, het milieu, het bewaken van de democratische grondslag van de samenleving, sociale voorzieningen en de economie.

1.3 Communicatie en andere beïnvloedingsmiddelen van de overheid: voordelen en mogelijkheden van communicatie

Communicatie heeft niet het alleenrecht op het vermogen om veranderingen tot stand te brengen. Dwang, belonen, straffen en voorbeeldgedrag kunnen ook leiden tot verandering. De overheid kan inwoners verplichten bepaald gedrag te vertonen, zoals het betalen van de belastingen. Zij kan mensen ook handelingen en zelfs attitudes verbieden en hun in de vorm van boetes of vrijheidsbeperking straf opleggen wanneer zij een loopje nemen met het verbod. Zo riskeert iemand die illegaal afval dumpst een forse boete. Wie zich publiekelijk discriminerend uitlaat over anderen is hetzelfde lot beschoren.

Ook andere financiële prikkels beïnvloeden gedrag, zoals het heffen van hoge accijnzen op sigaretten om de burger te ontmoedigen. Een voorbeeld van beloning is de positieve feedback aan wie zich keurig aan de voorgeschreven snelheid houdt, in de vorm van een mededeling op een bord langs de weg: 'Uw snelheid was OK. Bedankt!' Een ontwikkeling die de laatste jaren opgeld doet bij het stimuleren of faciliteren en uiteindelijk beïnvloeden van gedrag, is *design thinking*. Daarbij werken betrokken partijen – zoals ambtenaren, burgers, gedragsspecialisten – samen met designers (zoals industrieel ontwerpers) aan de oplossing van maatschappelijke problemen en het mogelijk maken van ander gedrag. Die aanpak – die de verschillende expertises niet overbodig maakt, maar bij elkaar brengt in een team – heeft diverse voordelen. In de persoonlijke interactie tussen de betrokken partijen ontstaat begrip van en voor elkaars uitgangspunten. Zo heeft de ambtenaar te leven met wet- en regelgeving die hij niet naar eigen inzicht kan veranderen. De bij een problematiek betrokken burger wil zijn gedrag mogelijk best aanpassen, maar kan dat niet omdat hij onvoldoende faciliteiten heeft (iemand die slecht ter been is, kan zijn zak met restafval bijvoorbeeld moeilijk of niet naar een container dragen die driehonderd meter verder staat). De gedragsexpert heeft geen onuitputtelijk repertoire aan instrumenten die het gewenste gedrag bewerkstelligen. De communicatie-professional heeft ook te maken met 2 miljoen laaggeletterden: bewoners die niet of met veel moeite kunnen lezen, met bijna een miljoen mensen die niet goed kunnen rekenen en een vergelijkbaar aantal mensen met beperkte digitale vaardigheden. Direct inzicht in de obstakels, onmogelijkheden en mogelijkheden om daar overheen te komen, versnellen de trefzekerheid van oplossingen voor maatschappelijke problemen. Bovendien helpt deze aanpak om draagvlak te creëren doordat er bij de realisatie op gewezen kan worden dat diverse partijen bij het ontwerpproces betrokken waren. En natuurlijk doordat er minder elementen in de uitvoering zitten waar de achterban van de betrokken partijen tegen te hoop loopt.

Kader 1.2: Met designers maatschappelijke problemen aanpakken

De toegevoegde waarde van designers

Sjoerd Hartholt

Chief Business Officer Edwin Schenk denkt dat designers een grote toegevoegde waarde kunnen hebben voor gemeentelijke projecten. 'Er is een nieuwe generatie ontwerpers opgestaan, die anders naar de wereld kijkt dan voorheen gedaan werd. Zij willen de wereld verbeteren en creëren maatschappelijk relevante oplossingen.' Gemeenten kennen diverse maatschappelijke vraagstukken. Met designers halen zij een andere manier van denken binnen, die volgens Schenk inspirerend werkt voor de eigen medewerkers en innovatie teweegbrengt. Projectmanager Joost Broumels van VNG vult aan: 'De kracht van de samenwerking zit hem vooral in de georganiseerde diversiteit in de teams. Design werd lange tijd gezien als de laatste 5 procent toevoegen aan een product. Plat gezegd: of het product er wel mooi uitziet voor de gebruiker. Nu zijn designers van het begin af aan bij een gemeentelijk project betrokken. Ze stellen hierbij andere vragen dan ambtenaren. Dit geeft nieuwe inzichten en zorgt voor een andere energie. Wanneer je pas op het einde over design gaat nadenken, kan dit grote problemen opleveren.'

Oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken

Ontwerper Marijn van der Poll is enthousiast over de projecten die er inmiddels lopen en hoopt dat deze zich verder kunnen verspreiden onder gemeenten. Van der Poll licht toe: 'De (toekomstige) gemeente Hoeksche Waard heeft een uitdaging met het 'weerbaar' maken van burgers. Zij zoeken manieren om burgers meer te laten meedenken met het gemeentelijk bestuur. Dit komt voort uit het thema 'resilience' (veerkracht). Er wordt met Hoeksche Waard door een team van ambtenaren en designers gewerkt aan een offline programma en een digitaal platform. Hierbij worden online en offline processen voor inspraak en ideeën met elkaar verweven. De gemeente Amsterdam is, als tweede project, intussen bezig om met algoritmen en data de problematiek rondom uithuisplaatsing te verkleinen. Met een tool, ontworpen met designers, kunnen we een procentuele inschatting van uithuisplaatsingen doen, op basis van data. Designers hebben bij zo'n project vooral oog voor voor wie het precies nuttig kan zijn en wie ermee geholpen is.' Als derde project is er de '18+doos', vertelt Van der Poll. 'Dit project wordt met de VNG [en] Stichting Zwerfjongeren Nederland [SZN] uitgevoerd. (...)'

Bron: www.binnenlandsbestuur.nl, 15 oktober 2018

Bij designdenken gaat het bij uitstek om onverwachte, verrassende invalshoeken en kleine stapjes. De designers Lucas Maassen en Eric de Haas hebben het perspectief omgedraaid. Niet: met 18 beginnen de problemen, maar terug naar de essentie; 18 jaar worden is een feestje. En dat is voor de groep kwetsbare jongeren net zo goed het geval als voor elke andere jongere. Dus wordt die verjaardag gevierd met een cadeau. Geen cadeau voor

de doelgroep met het stempel 'moeilijk' erop, maar een cadeau, een 18+doos, voor elke jarige, om niet op voorhand te stigmatiseren.

Achter het feestje gaat een filosofie schuil. De doos brengt je niet alleen in verbinding met andere 18+'ers, maar bevat ook een combinatie van leuke en nuttige dingen die voor elke 18-jarige belangrijk zijn. Informatie over gezondheid, wonen, verzekeringen, geld en seks. Maar wel met twee kanten; dus alcohol is vertegenwoordigd in de vorm van een lekker proefbiertje, maar ook in de vorm van voorlichting over verslaving. Huisvesting: informatie over inschrijven bij de woningstichting, maar ook over huursubsidie. Met de voorlichtingsmaterialen wordt aan preventie gedaan; voor elke 18-jarige en niet alleen voor de kwetsbare jongeren.



De 18+doos (ontwerpbureau HeyHeydeHaas, Eindhoven)

Bij elk van deze beïnvloedingsmiddelen speelt communicatie een rol. Die rol is echter niet een leidende rol: communicatie *ondersteunt* de andere beïnvloedings-techniek. (Zo zal het verbod om alcohol te verkopen aan jongeren onder de 18 niks teweegbrengen als er niet over gecommuniceerd wordt naar betrokkenen.) Gedragsbeïnvloedende communicatie – dat wil zeggen communicatie waarin interventies zijn opgenomen die gebaseerd zijn op sociaalwetenschappelijke inzichten over de beïnvloeding van gedrag, kennis en attitudes – kan echter ook als zelfstandig middel ingezet worden om kennis, houding of gedrag te beïnvloeden. Het plezierige daarvan is dat de effecten – zij het niet onbeperkt en niet onder alle condities – duurzamer zijn dan die van andere beïnvloedingstechnieken. In het geval van dwang en straffen bijvoorbeeld verdwijnt het afgedwongen gedrag vaak zodra het toezicht op de naleving verdwijnt, of komt het gewenste gedrag maar heel beperkt voor als de pakkans te gering is.

Communicatieve interventies zijn per saldo bovendien vaak voordeliger dan andere beïnvloedingstechnieken. Handhaving van gedrag is vaak juist duur omdat er veel menskracht en administratie voor nodig blijft. Ook om positieve feedback te kunnen geven, moet permanent behoorlijk wat administratief werk verzet worden (bijhouden wie het gewenste gedrag vertoont) of moet er op veel plaatsen flink geïnvesteerd worden in techniek (lussen in het wegdek en interactieve borden langs

de weg om bij te houden wie de goede snelheid aanhoudt), waarbij het maar de vraag is in hoeverre het gemeten gewenste gedrag incidenteel of structureel blijkt te zijn.

1.4 Beïnvloedende overheidscommunicatie onder vuur

In 1991 bracht de Algemene Rekenkamer een gepeperd rapport uit over de ondoelmatigheid van overheidscampagnes, wat aanleiding gaf tot een forse bezuiniging op de communicatie bij de rijksoverheid (zie daarover onder andere De Leeuw, 1993 en De Roon, 1996). In 2004 laaide de discussie over de effectiviteit opnieuw op. Een meerderheid van de Tweede Kamer vond tijdens de Algemene Beschouwingen dat de effecten van overheidscampagnes gericht op gedragsbeïnvloeding zo gering waren, dat ze beter afgeschaft konden worden. Tweede Kamerlid Bert Bakker (D66) was niet onder de indruk van de hoge bereikcijfers (gemiddeld 92 procent over 2003): 'Ze zeggen alleen iets over hoeveel mensen de campagne kennen, maar niets over de beïnvloeding van het gedrag' (*P.M.den Haag*, 28 oktober 2004).

Mogelijk daarom werden gedragseffecten van campagnes door de opdrachtgevers maar mondjesmaat gemeten. Men beperkte zich tot de effecten op het kennisniveau en de houding van de doelgroep: is die wat wijzer geworden van de campagne en is het beoogde publiek anders over een onderwerp gaan denken?

In 2005 had meer dan de helft van de campagnes als doel burgers te informeren (kennisdoel). Burgers op andere gedachten brengen streefde 37 procent van de campagnes na en slechts 12 procent was gericht op gedragsverandering (*Adformatie* 27/27, 30 juni 2005, p. 40). Dit was destijds het gevolg van een bewuste keuze op managementniveau. De directeur van de Dienst Publiek en Communicatie van de RVD (Rijksvoorlichtingsdienst) zei daarover het volgende naar aanleiding van de evaluatie van de Postbus 51-campagnes in 2004: 'Het is een misverstand te denken dat overheidscampagnes gericht zijn op gedragsverandering. Daar hebben we regels en wetten voor. Het doel van campagnes is vaak het bijbrengen van kennis. Over bijvoorbeeld huursubsidie of autogordels' (*Adformatie* 27/27, 30 juni 2005, p. 40). Inmiddels heeft men dit standpunt verlaten en richt men zich met de campagnes ook expliciet op gedragsverandering.

Kritische geluiden over de effecten van overheidscampagnes ijlden nog wel een tijd na. Zo lanceerde programmamaakster Mildred Roethof in 2010 in NOVA het voorstel om te bezuinigen op Postbus 51-campagnes. Arnold Heertje, door NOVA gevraagd om als onafhankelijk rekenmeester op te treden, keurde het voorstel vervolgens goed, met de motivatie 'dat je met campagnes inderdaad geen gedrag kunt veranderen. Daar zijn andere instrumenten voor nodig.' Op het terrein van

de gezondheidszorg werden tijdens het eerste ministerschap van Edith Schippers gedurende een aantal jaren vrijwel alle op preventie gerichte campagneactiviteiten gestopt, als gevolg van de liberale overtuiging dat de overheid burgers niet moet willen voorschrijven hoe ze moeten leven.

Geleidelijk aan zijn dergelijke geluiden weer verstomd, met name door de maatschappelijke schade van een ongezonde leefstijl en het inzicht dat preventie zich wel degelijk terugbetaalt in een vermindering van de kosten voor gezondheidszorg.

1.5 Ethiek en gedragsbeïnvloeding

Er is inmiddels wel een andere fundamentele discussie ontstaan, namelijk of de overheid bij beïnvloeding wel gebruik mag maken van technieken die invloed uitoefenen buiten het bewustzijn van degenen die beïnvloed worden om. En ook zonder dat anderen dat merken, zodat de vraag opkomt wie controle uitoefent op de beïnvloeders. Daarover bestaan verschillende meningen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) stelde zich op het standpunt dat de overheid niet mag nudgen zonder dat de doelgroep duidelijk gemaakt wordt dat ze nudget (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2014). Tiemeijer en Anderson (2014) brachten daar in een bijlage bij dat rapport tegen in dat het toch wat eigenaardig zou zijn als bij de ingang van een kantine een bordje zou staan met de tekst: wij hebben de kroketten op een plek neergezet waar u niet zo snel langs komt, zodat u in plaats daarvan gezonder broodbeleg kiest. De vraag is of zo'n nudge dan nog werkt, ofwel dat degenen die zin in een kroket hebben zich toch of wellicht juist dan naar de kroketten zullen snellen.

Een discussie over overheidsbeïnvloeding wordt al gauw in de sfeer getrokken van manipulatie (Wilkinson, 2013). Moet je daarom concluderen dat elke beïnvloeding door de overheid uit den boze is? Overheidsbeïnvloeding heeft immers in Nederland (vooralsnog) geen slechte bedoelingen, maar probeert mensen te helpen een gezonde leefstijl aan te nemen of te behouden, of af te houden van gedrag dat anderen schade kan toebrengen (zoals gevaarlijk gedrag in het verkeer).

Een principiële reden waarom je tegen overheidsbeïnvloeding zou kunnen zijn, is dat ook de overheid niet mag of moet willen ingrijpen in de autonomie van mensen. Als iemand voor een ongezonde leefstijl kiest, is dat zijn zaak.

Thaler en Sunstein (2008) en Sunstein (2015) stellen zich op het standpunt dat nudging mensen vaak helpt, omdat ons automatische gedrag ons vaak in de richting duwt van onwenselijke keuzen, terwijl we lang niet altijd bewust slecht gedrag vertonen. Vaak vinden mensen het ook niet echt vervelend dat ze een duwtje in de rug krijgen (Verbeek, 2014).

Nudges helpen ons de balans te herstellen tussen ons automatische gedrag en bewust gedrag dat meer op weloverwogen keuzes gebaseerd is. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om weerstand bieden aan vette snacks. Of achter het stuur appen. Mensen kunnen wel denken dat ze dat best kunnen zonder medeweggebruikers in gevaar te brengen, maar daarbij schatten ze hun eigen vermogens veel te hoog in. En als ze ervan overtuigd zijn dat ze dat risicovolle gedrag beter kunnen laten, dan nog is het in de praktijk lang niet altijd zo simpel om de verleiding te weerstaan en toch even te kijken van wie dat binnenkomende berichtje is. En om al rijdend een appje terug te sturen als het van een goede vriend of vriendin komt. In dergelijke gevallen zou het onethisch zijn om als overheid geen gebruik te maken van nudges. Bovendien, stellen Thaler en Sunstein (2008), hebben mensen altijd de optie om zich aan de werking van een nudge te onttrekken. Verbeek (2014, 25) vat het betoog van Thaler en Sunstein op dit punt als volgt kernachtig samen: 'Het gaat er niet om dat we ons reflectieve systeem [of: het bewuste denken; toevoeging van de auteurs] uitschakelen, maar dat we ons automatische systeem goed afstellen. Een goede *nudge* is altijd te negeren of ongedaan te maken, en stuurt ons tegelijkertijd in een richting waarvan het waarschijnlijk is dat we die zelf ook in hadden willen slaan.' Maar, gaat Verbeek (2014) verder, dat is toch een brug te ver. Want dat veronderstelt een hoge mate van menselijke autonomie. Om binnen het kader van dit boek – *Overheidscommunicatie. Een gedragswetenschappelijke aanpak* – te blijven: sociale invloed kan uitermate krachtig werken. Wie bijvoorbeeld eenmaal publiekelijk zijn instemming met – of sterker nog: zijn afkeuring van – een voornemen tot bijvoorbeeld de plaatsing van een windmolenpark of een azc heeft geuit, zal niet snel zijn mening herzien door de sociale druk die hij voelt om consistent te zijn en niet voor een weinig loyale windvaan te worden versleten.

Nudges kunnen voor de overheid een belangrijk instrument zijn ter bevordering van het maatschappelijk welzijn. Reden waarom het ónethisch zou zijn om het niet te gebruiken. Bovens (2015) geeft een aardig voorbeeld dat het nut van nudging in pubs duidelijk illustreert: op momenten van zwakte kunnen ze degenen die het rustig aan willen doen met de drank een steuntje in de rug geven. Maar de stevige innemers zul je er niet mee omturnen.

Natuurlijk kunnen nudges – in de zin van beïnvloedingsinstrumenten die hun werk doen buiten het bewustzijn van de doelgroep om – door kwaadwilligen ook misbruikt worden. Zij kunnen mensen net de grens van het maatschappelijk aanvaardbare over duwen, naar bijvoorbeeld discriminatie en geweld. Maar dan zal er al wel een voedingsbodem voor moeten zijn.

Verbeek (2014) komt tot de conclusie dat het niet de vraag moet niet zijn óf je wel of geen nudges mag gebruiken, maar hóé we willen dat ze gebruikt worden. Welke