

21. Bestuurskunde en overheidsvoorlichting

J.TH.A. BRESSERS

1. Inleiding

Het is nog niet zo lang geleden dat de term 'overheidsvoorlichting' bij veel mensen een lampje deed knipperen. De combinatie van informatie en macht die door Goebbels zo schandelijk was geëxploiteerd, maakte overheid en publiek lange tijd huiverig voor een ruime toepassing van overheidsvoorlichting als beleidsinstrument. Informatieverschaffing en wilsbeïnvloeding zijn immers moeilijk te scheiden, zeker als de overheid met voorlichting wil bijdragen aan het bereiken van beleidsdoeleinden. De afgelopen jaren is het besturen met behulp van voorlichting echter toch een plaats gaan innemen te midden van andere beleidsinstrumenten. In deze bijdrage zal de overheidsvoorlichting ten opzichte van andere beleidsinstrumenten nader worden gezien.

1.1 Voorlichting in soorten

Bij overheidsvoorlichting wordt vaak gedacht aan massamediale publiekscampagnes. Dat is echter veel te beperkt. Men kan zelfs stellen dat overheidsvoorlichting niet zozeer een beleidsinstrument is, als wel een groep van beleidsinstrumenten. Van der Doelen (1989) heeft een taxonomie van beleidsinstrumenten ontwikkeld op basis van een drietal 'sturingsmodellen' en een drietal dimensies. Bij de sturingsmodellen maakt hij onderscheid in het juridische model (voorschriften), het economische model (prikkel) en het communicatieve model (informatie). De drie dimensies met behulp waarvan hij meer concrete vormen van instrumenten karakteriseert zijn: verruimend versus beperkend, algemeen versus individueel en dirigerend versus constituerend.

Binnen het communicatieve model zijn voorbeelden te geven van alle onderscheiden vormen. Propaganda is te zien als een vorm van voorlichting die wilsbeïnvloedend werkt en op die wijze de zelfstandige keuze van gedragmogelijkheden door de burger beperkt (Van der Doelen, 1989). Naast algemene vormen van voorlichting, bijvoorbeeld met behulp van de massamedia, zijn er ook individuele, zoals het geven van advies. Tot slot zijn er, naast rechtstreekse gedragsbeïnvloeding door middel van informatieoverdracht, ook mogelijkheden om meer indirect de informatie van de doelgroep van het beleid te veranderen, bijvoorbeeld door onderwijs en onderzoeksvoorzieningen. Van der Doelen duidt dat aan als de constituerende vorm van communicatieve sturing.

Overheidsvoorlichting kent dus vele vormen. Bovendien kunnen al deze vormen van voorlichting op uiteenlopende doelgroepen worden toegepast, niet alleen op het algemene publiek, maar ook op groepen organisaties, zoals bedrijven.

2. De werking van voorlichting

De grote verscheidenheid van mogelijkheden tot sturing met behulp van voorlichting neemt niet weg dat de staat van dienst van deze mogelijkheden doorgaans bij onderzoek niet indrukwekkend blijkt. Vaak zijn gedragsveranderingen klein, onzeker of niet blijvend. Van der Doelen constateert in zijn onderzoek naar energiebesparing in de industrie zelfs dat voorlichtingspublicaties en bezoeken van de 'energieadviesbus' een enigszins negatieve invloed hebben op de bereidheid om aanpassingsinvesteringen te verrichten (Van der Doelen, 1989). Meer in het algemeen constateert hij dat er sprake is van een Mattheïseffect, naar het woord van de Apostel: 'want wie heeft zal gegeven worden, en hij zal overvloed hebben; maar van wie niet heeft, zal ook ontnomen worden wat hij bezit (Mattheüs, hoofdstuk 13, vers 12). De toename van informatie treedt vaak vooral op bij het meest geïnteresseerde, en daardoor al best geïnformeerde, deel van de doelgroep. Ook veel ander onderzoek toont een beperkte effectiviteit. Waardoor zou deze kunnen worden verklaard?

Binnen de bestuurskundige theorievorming over beleidsinstrumenten wordt de gedragskeuze van de doelgroep van het beleid wel gezien als een subjectief rationele besluitvorming. Dat betekent dat niet de objectieve kosten en baten van de verschillende gedragsalternatieven van invloed zijn op de gedragskeuze, maar de subjectieve. Het beeld dat men heeft van verschillende gedragsalternatieven en hun voor- en nadelen alsmede de waarderingen die men zelf toekent aan deze voor- en nadelen doet volgens die theorie de burger of het bedrijf voor een bepaald gedrag kiezen (Bressers & Klok, 1987). Informatie en waarderingen vormen een soort zeef waarlangs de invloed van alle andere factoren moet passeren. In principe kan in dit model sturing door middel van voorlichting heel invloedrijk zijn. Door de informatie die de doelgroep heeft over het bestaan en de voor- en nadelen van gedragsalternatieven aan te vullen (informatieverschaffing); of door de waarderingen te veranderen die men aan bepaalde voordelen of nadelen toekent (overreding).

In de praktijk ligt dat anders. Zoals we hebben gezien is terughoudendheid op zijn plaats voor wat betreft de overredende component. Bovendien is het de vraag hoe invloedrijk overredende overheidsvoorlichting kan zijn in een democratische samenleving waarin tegenspraak geuit en gehoord mag worden. Wanneer we er ook nog van uitgaan dat de nieuwe informatie over gedragsalternatieven eerlijk moet zijn, kan voorlichting alleen nog invloed uitoefenen op de gedragskeuze van de doelgroep wanneer het door de overheid gewenste gedragsalternatief eigenlijk toch al het meest voldeed aan de wensen van de doelgroep. Zelfs als we er rekening mee houden dat er van de voorlichting enige overredende werking uitgaat, zal voorlichting alléén nooit burgers en bedrijven een vorm van gedrag laten kiezen die grote offers van hen vraagt.

Er bestaan natuurlijk wel degelijk situaties waarin het door de overheid gewenste gedrag welbeschouwd ook niet onaantrekkelijk voor de doelgroep is. Energiebesparing is daarvan een voorbeeld. Soms kan een dergelijke situatie ook worden geschapen door tegelijkertijd andere beleidsinstrumenten, zoals prijsprikkels of voorschriften, toe te passen. Combinaties van beleidsinstrumenten kunnen ook bestaan uit een opeenvolging van beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld een voorschrift aan producenten om door middel van etikettering voorlichting

aan de consumenten te geven (vgl. Klok, 1991). Zulke opeenvolgingen worden 'gelede' instrumenten genoemd. Op zichzelf lijken dergelijke gelede instrumenten wel de uitvoerbaarheid van voorlichting te veranderen, maar niet de effectiviteit. Toch stonden zij centraal bij een kritische aanvulling op de bestuurskundige theorievorming over beleidsinstrumenten.

3. Voorlichting als indirect sturingsinstrument

Onder bepaalde voorwaarden kan men met gelede communicatieve sturing niet alleen de informatie en de waarderingen, maar ook de feitelijke kosten en baten van gedragsalternatieven voor de doelgroep veranderen (De Bruijn & Lulofs, 1991). In een aantal gevallen is het een oversimplificatie om de gedragskeuze van de doelgroep op te vatten als een beslissingsproces. De gedragskeuze komt dan veeleer tot stand als een uitkomst van een interactieproces, waar meer actoren bij zijn betrokken. Bovendien is de tijdsdimensie van belang. Als voorbeeld geven De Bruijn en Lulofs het beleid ter stimulering van bedrijfsmilieuzorg. De uitvoering van het milieuzorgbeleid verloopt in twee geledingen:

1. Het stimuleren van de uitvoering van projecten gericht op de totstandkoming van hulpmiddelen op het gebied van milieuzorg voor individuele bedrijven. De rijksoverheid is hierbij de beleidsuitvoerder. Intermediaire organisaties vormen de doelgroep. In de projecten zullen zij ook de individuele bedrijven betrekken.
2. Het bevorderen van het gebruik van de hulpmiddelen door individuele bedrijven. De intermediaire organisaties zijn nu de belangrijkste beleidsuitvoerders. De doelgroep bestaat uit de bedrijven.

In de eerste geleding worden bijvoorbeeld branche-organisaties en Kamers van Koophandel geactiveerd, de mogelijkheden van de bedrijven om hun milieubelasting te verminderen worden onderzocht en er komen checklisten tot stand met behulp waarvan bedrijven zelf op eenvoudige wijze een milieuzorgsysteem kunnen opzetten. Hierdoor zal ook de aandacht van ingenieurs en andere adviesbureaus worden getrokken. Leveranciers van grondstoffen en andere produkten die in de bedrijfstak gebruikt worden kunnen anticiperen op de verwachte aandacht van de bedrijven voor hun milieubelasting en alternatieven in hun aanbod opnemen (vgl. Van Vliet, 1992).

Kortom: in de tweede geleding, wanneer bijvoorbeeld branche-organisaties door voorlichting aan hun leden de introductie van het milieuzorgsysteem bevorderen, is de situatie voor de bedrijven wezenlijk veranderd. Men hoeft niet meer zelf het wiel uit te vinden. Binnen de omgeving van het bedrijf en wellicht in het bedrijf zelf is een ander verwachtingspatroon ontstaan. Nieuwe gedragshalternatieven worden aangeboden of zijn aantrekkelijker gemaakt. Wat bij een directe voorlichtingscampagne van de rijksoverheid aan individuele bedrijven gericht op de introductie van milieuzorgsystemen kansloos zou zijn, heeft een betere kans van slagen gekregen door de gelede sturing die rekening houdt met andere actoren in het beleidsveld dan de doelgroep zelf en met het tijdsperspectief. Dat wil overigens niet zeggen dat deze systemen nu massaal worden ingevoerd. Recent onderzoek (Van Someren e.a., 1992) liet zien dat er weliswaar flinke voortgang is geboekt, maar lang niet zoveel als de regering zich ten doel had gesteld.

Informatie is tot op zekere hoogte ook een hulpbron voor de doelgroep, met een zekere waarde. Volgens Klok (1993) houdt voorlichting dus, net als andere beleidsinstrumenten, het verplaatsen van hulpbronnen in. Dat kan zowel direct als indirect, door intermediairen te bewegen de informatie te ontwikkelen en over te dragen aan de doelgroep of door de doel-

groep zelf ertoe te bewegen de informatie te genereren. Bij het laatste kan men bijvoorbeeld aan onderzoeks- en verslagleggingsplichten denken. Deze dwingen het bedrijf zichzelf (en anderen) voor te lichten.

Bovenstaande ideeën over indirecte sturing en het gebruik maken van actoren in de omgeving van de doelgroep leiden tot strategieën die wel worden aangeduid als 'netwerkmanagement' en 'tweede-generatie sturingsinstrumenten', vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991). Een belangrijk voorbeeld daarvan is het afsluiten van overeenkomsten (convenanten) tussen overheden en doelgroepen. Het overleg dat daartoe nodig is kan men enerzijds 'communicatief' noemen. Anderzijds fungeren de overeenkomsten nadat zij zijn gesloten tot op zekere hoogte als voorschriften. De totstandkoming van het beleid in een open communicatie tussen overheid en doelgroep en het gebruik van tweezijdige communicatieve instrumenten heeft onder meer de volgende mogelijke voordelen (vgl. De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991):

- de mogelijkheid dat er een gemeenschappelijke beeldvorming rond het beleidsprobleem ontstaat, waardoor maatregelen haalbaarder worden;
 - de mogelijkheid onjuiste of ongewenste beeldvorming over elkaar te veranderen, om zo de besluitvorming te deblokken;
 - de mogelijkheid voor de overheid om de situatie van de doelgroep beter te leren kennen.
- Meer in het algemeen is op diverse beleidsterreinen de situatie ontstaan dat de doeleinden van het beleid meer veranderingen in het beleidsveld vergen dan met directe sturing, met welke beleidsinstrumenten dan ook, haalbaar is. Dit geldt ook voor de uitvoerbaarheid van diverse directe sturingsinstrumenten. Als het noodzakelijke onhaalbaar is, moeten de factoren die het haalbare begrenzen zelf tot onderwerp van beleid worden gemaakt, om op den duur verder te kunnen komen. Tweezijdige communicatieve sturing kan daarbij een belangrijke rol vervullen.

4. Voorlichting en probleembesef

Het gebruik van voorlichting om het besef van de noodzaak van gedragsverandering te bevorderen kent ook een keerzijde. Een deel van de publiekscampagnes richt zich op het beïnvloeden van het algemene besef van en de mentaliteit ten opzichte van het beleidsprobleem, bijvoorbeeld de 'draaggolfcampagne' (zie Verbeek, hfst. 9). Mentaliteitsverandering is met name van belang voor de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van maatregelen en voor de stabilisering van gedragsveranderingen op langere termijn. Het is echter verleidelijk om mentaliteit ook als een van de meest fundamentele oorzaken van probleemgedrag te zien en derhalve toch als middel te willen gebruiken voor verandering.

Het gevaar van het naar voren schuiven van mentaliteitsverandering als een soort panacee, is een overheid die z'n burgers vertelt dat ze bepaalde gedragskeuzes niet zouden moeten maken terwijl diezelfde overheid de individuele voordelen van die gedragskeuzes ongemoeid laat. Het komt hypocriet over als de overheid wel een beroep doet op mensen, maar ondertussen een context in tact laat waarin het ongewenste gedrag voordeliger blijft. Bijvoorbeeld de groei van Schiphol sterk stimuleren, maar de burgers tegelijk voorhouden dat vakanties in eigen land veel beter zijn voor het milieu. Dat tast niet alleen de effectiviteit aan, maar ook de geloofwaardigheid, en daarmee het stuurvermogen op langere termijn. In plaats van versterking van het draagvlak van het beleid, heeft dan juist erosie plaats.

Mentaliteit is heel belangrijk. Echter niet als middel op zich, maar juist om een draagvlak te scheppen voor het beleid. Het draagvlak voor het beleid is de belangrijkste grens aan de haalbaarheid van een krachtig beleid en ook degene die het snelst in zicht komt. Het is echter zeer de vraag of deze mentaliteit wel met voorlichtingscampagnes door de overheid te beïnvloeden is. Een aansprekend beleid, dat met verve wordt uitgedragen en volop discussie in de media en in de huiskamer uitlokt, is bovendien voor een overheid wellicht meer op zijn plaats en waarschijnlijk tevens doeltreffender.

