

## Communiceren vanuit de context

Naar meer effectieve overheidscommunicatie

*Guido Rijnja, Erwin Seydel en Jasper Zuure<sup>1</sup>*

Het debacle van de campagne tegen baarmoederhalskanker en de dreigende griep epidemie in de zomer van 2009 laten het belang van goede en op burgers betrokken massamediale overheidscampagnes zien. De campagne voor inenting van 12-jarige meisjes tegen baarmoederhalskanker probeerde via de traditionele media meisjes met rationele argumenten zover te krijgen zich te laten inenten. De meisjes en hun ouders informeerden zich echter via elkaar en eigen media over de mogelijke gevaren en nadelen van inenting. Het RIVM onderkende te laat het effect van deze betekenisverlening en deed die af als fabels. Daarmee werd echter de kracht van (alternatieve) betekenisverlening door de doelgroep zelf, onderschat. De dreigende griep epidemie onderstreept opnieuw het belang van een snelle en effectieve communicatie om de verspreiding van die ziekte zoveel mogelijk te voorkomen.

In deze bijdrage gaan we in op de wijze waarop overheidscommunicatie gedrag van de burger kan beïnvloeden. Eerder in deze bundel is al beschreven hoe de sociale omgeving (zie bijdrage Postmes et al.) en de fysieke omgeving (zie bijdrage Stapel & Lindenberg) gedrag beïnvloeden. Bij overheidscommunicatie gaat het echter niet om directe beïnvloeding via sociale of fysieke omgeving, maar om beïnvloeding via de symbolische omgeving, dat wil zeggen, de omgeving van verhalen en betekenissen. Wij zullen betogen dat voor effectieve communicatie de overheid uiteindelijk gebruik moet maken van de wijze waarop burgers betekenis geven aan de context waarin zij zich bevinden.

De overheid communiceert over een brede waaier van onderwerpen met de burger, met het oog op, het bevorderen van kennis, het bewerkstelligen van een nieuwe hou-

---

<sup>1</sup> Guido Rijnja is kennisadviseur bij de Academie voor Overheidscommunicatie van het ministerie van Algemene Zaken. Erwin Seydel is hoogleraar Communicatiewetenschap aan de Faculteit Gedragswetenschappen van Universiteit Twente. Jasper Zuure is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

ding of het aanreiken van gedragalternatieven. Nieuwe regelgeving vraagt vaak om het bevorderen van kennis bij burgers, zodat ze bijvoorbeeld weten hoe welke voorzieningen, zoals subsidies of studiefinanciering, voor hen beschikbaar zijn. Bij het bewerkstelligen en verspreiden van bijvoorbeeld nieuwe opvattingen over alcohol in het verkeer, gaat het om het bevorderen van een nieuwe houding. Het aanreiken van gedragalternatieven kan betrekking hebben op het aanleren van nieuw gedrag, bijvoorbeeld gezondere eetgewoonten.

De overheid en aan de overheid gelieerde organisaties, zoals gezondheidsbevorderende instellingen en consumentenorganisaties, zetten heel diverse vormen van communicatie in. Dat reikt van persoonlijk contact en inter-persoonlijke groepsbenaderingen tot massacommunicatie. In deze bijdrage focussen we op de werking en effecten van met name massamediale campagnes. Massamediale campagnes zijn niet alleen het meest zichtbaar, maar ook het meest systematisch ingezet in de communicatie van de overheid; te denken valt aan radio- of tv-spotjes, advertenties in de gedrukte media, en gebruik van internet of billboards of andere ‘buitenmedia’.

Massacommunicatie is bovendien een aanlokkelijk instrument omdat het vaak goedkoper is dan andere beïnvloedingstechnieken. De vaak nog geringe effectiviteit van massacommunicatie doet daar echter enigszins aan af. Daarom zal in deze bijdrage niet alleen gekeken worden naar het beleidsinstrument overheidscommunicatie, maar ook naar de wisselwerking tussen massamediale overheidscommunicatie en andere beleidsinstrumenten, zoals wet- en regelgeving of voorzieningen en subsidies.

In deze bijdrage is de hoofdvraag wat het recept en de ingrediënten zijn voor een effectieve massamediale campagne. En welke inzichten kunnen we daarvoor ontleen aan communicatie- en gedragswetenschappen? Deze vragen worden stapsgewijze beantwoord. In paragraaf 1 worden eerst bevindingen gepresenteerd van evaluaties van massamediale campagnes: die blijken doorgaans niet heel effectief. In paragrafen 2 en 3 wordt onderzocht onder welke voorwaarden massamediale campagnes wel zinvol ingezet kunnen worden. Daarvoor beschrijven we eerst de ontwikkeling in de theorievorming op het terrein van communicatie en gedrag en de inzichten daaruit (paragraaf 2), alvorens een benadering te schetsen die op een volgens ons vruchtbare wijze rekening houdt met de context van beleid voor communicatie (paragraaf 3).

## 1. Mythes en feiten s over massamediale overheidscampagnes

Massamediale campagnes kunnen zich in een voortdurende populariteit verheugen. De indruk doet zich echter voor dat deze populariteit mede is gebaseerd op een aantal voor de handliggende maar betwiste veronderstellingen over effectieve voorlichting. Deze veronderstellingen noemen we hier ‘mythes’, vanwege hun hardnekkige aanwezigheid in de overwegingen van campagnemakers, beleidsmakers en politici omtrent het wel of niet starten van een campagne (Pol et al., 2007).

Ten eerste de mythe dat een boodschap met sterke argumenten altijd overtuigt: in de praktijk selecteren mensen echter sterk uit de vele boodschappen waarmee ze worden geconfronteerd. Overheidsargumenten geven daarbij zeker niet automatisch de doorslag.

Ten tweede de mythe dat massamediale overheidscampagnes tot gedragsverandering leiden: in deze verkenning is al veelvuldig gebleken dat het overgrote deel van ons handelen helemaal niet voortkomt uit beredeneerd gedrag. Sommigen gaan ervan uit dat zelfs 95% van ons handelen automatisch gedrag betreft (Baumeister et al., 1998, Dijksterhuis, 2007). Ook uit de commerciële reclame is bekend dat advertentiecampagnes voor bijvoorbeeld frisdranken eerder bestaand bedrag bevestigen dan het veranderen. Het is dus de vraag of louter massamediale overheidscampagnes voldoende zijn als de beleidsmaker gedragsverandering als doel heeft.

Ten derde heerst de mythe dat de campagneboodschappen in de door de overheid betaalde zendtijd voldoende opvallen en opwegen tegen andere mediaboodschappen. Zodanig zelfs, dat ze een onderwerp niet alleen op de agenda kunnen zetten maar vervolgens ook de publieke opinie weten te sturen. Deze opvatting grijpt terug op een reeks klassieke theorieën (zie volgende paragraaf) over de macht van de media in de *agenda-setting*: er wordt verondersteld dat kranten, radio en tv er voor kunnen zorgen dat ergens over wordt gesproken. Daarbij gaat het echter doorgaans om redactionele artikelen, en niet om reclame en advertenties, waartoe overheidsboodschappen min of meer behoren (Sears & Kosterman, 1994). Kortom, mediaboodschappen van de overheid delven gemakkelijk het onderspit in een stroom van berichtgeving en andere opiniestukken.

In de afgelopen twintig jaar is de behoefte aan inzicht in de effecten van massamediale campagnes sterk gegroeid. Sindsdien is onderzoek naar dergelijke effecten ook gesystematiseerd. Al in 1991 leidde een rapportage van de Algemene Rekenkamer over de doelmatigheid van overheidscampagnes aanvankelijk tot de gedachte in politieke kring dat de effecten op gedragsbeïnvloeding zo gering waren dat ze beter afgeschaft konden worden. Het gevolg was een vermindering van het aantal postbus 51 spotjes, bezuinigingen op voorlichtingsafdelingen en ingrijpende wijzigingen in de aanpak van voorlichtingscampagnes (Leeuw, 1993 en Wagenaar, 1997).

Daarna is fors geïnvesteerd in onderzoek naar de effecten van massamediale overheidscampagnes, in het bijzonder in de afgelopen tien jaar. In 1999 werd het zogeheten *tracking-onderzoek* ingevoerd, waardoor sindsdien iedere voorgenomen campagne is voorzien van voor-, tussen- en nametingen. Ook bestaat meer aandacht voor het werken met methoden die aan *best practices* zijn ontleend (Wever, Renes & Van Woerkum, 2008).

De uitkomsten van deze evaluaties zijn niet gunstig. De mate waarin campagnes naast kennis en houding ook gedrag veranderen, is gering (Pol, 2007). Een evaluatiecommissie van de Gezondheidsraad oordeelde in 2006: 'De effecten op gedrag zijn minimaal tot nihil en voor zover effecten aantoonbaar zijn, betreft het programma's waarin de massamediale voorlichting is gecombineerd met andere activiteiten zoals omgevingsveranderingen' (Gezondheidsraad, 2006).

Ook de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van het ministerie van Algemene Zaken constateert het uitblijven van door communicatie bereikte gedragseffecten. Uit de Jaarevaluatie 2008 van 28 uitgevoerde campagnes bleek dat van 47 doelstellingen gericht op kennisvermeerdering 40 procent daadwerkelijk werd gehaald. Van de 37 doelstellingen gericht op verandering van houding werd 19 procent bereikt en van 27 doelstellingen gericht op gedragsverandering 0 procent. Dat laatste percentage ligt al jaren laag.

Bij een aantal campagnes neemt het aantal mensen dat het gewenste gedrag vertoont niet toe, maar is wel sprake van een handhavingeffect. Dat wil zeggen dat het gedrag ook niet in negatieve zin verandert. Het aantal jongeren dat fietsverlichting blijft gebruiken en dat niet met alcohol achter het stuur kruipt, blijft gelijk. Dit gegeven is voor

DPC aanleiding geweest om in het vervolg ook handhavingdoelstellingen te formuleren en te toetsen (DPC, juni 2009).

Tenslotte blijkt uit een systematische analyse van campagnes dat de methodologische deskundigheid van de campagnemakers, die nodig is voor een goede campagne, vaak nog te laag is (Klaassen, 2004).

## **2. Van injectienaald naar context**

Dat de keuze voor massamediale overheidscampagnes vaak is gebaseerd (geweest) op niet zo sterke veronderstellingen omtrent beïnvloeding van burgers, betekent niet dat er geen redenen meer zijn om dergelijke campagnes te voeren. In deze bijdrage brengen wij naar voren hoe massamediale overheidscampagnes wel degelijk invloed uit kunnen oefenen op het gedrag van burgers, mits rekening wordt gehouden met een groot aantal factoren en de mate waarin de overheid die kan beïnvloeden.

### **2.1 Theorieën over de invloed van massamedia**

We geven inzicht in die factoren door een aantal ontwikkelingen in de communicatie- en gedragswetenschappen te beschrijven. Daarbij zien we ook dat wat hiervoor ‘de mythes van de massamediale overheidscampagnes’ werden genoemd, aanvankelijk behoorden tot de veronderstellingen van de communicatiewetenschap.

De eerste theorieën over de invloed van de massamedia ontstonden in het begin van de vorige eeuw met de opkomst van de massamedia. De dominante modellen van massamedia gingen destijds uit van almachtige media die in staat waren een onvervormde boodschap van zender aan ontvanger door te geven. Deze modellen waren geïnspireerd op de *stimulus – response theory*, die veronderstelde dat prikkels (stimuli) vrijwel direct en meteen sterke reacties (responsie) te weeg brachten. Bekende voorbeelden van deze theorieën hebben illustere namen, zoals de “injectienaaldtheorie” (in Engels: *hypodermic needle theory*), het “direct effect model” of de theorie van het “band-wagon effect”. In deze theorieën werd het publiek gezien als een groep passieve ontvangers van massamedia die eenvoudig en instrumenteel te beïnvloeden is, zoals een dokter zijn patiënt injecteert (De Boer en Brennecke, 2003).

Er is veel kritiek op deze theorieën, omdat ze te weinig rekening houden met hoe burgers in de praktijk informatie tot zich nemen. Alternatieve theorieën richtten zich daarom op de rol van de ontvanger als interpretator en daarmee omvormer van de boodschap van de zender, dan wel op de sociale context, ruis en processen die zich afspelen in de ruimte tussen zender en ontvanger en daarmee de macht van massamedia inperken. Voorbeelden van deze theorieën zijn het *two-step flow-model* (Lazarsfeld, Berelson and Merton, 1948; Katz and Lazarsfeld, 1955), het *multi-step flow-model*, zoals de theorie van *diffusion of innovation* (Rogers, 1964) en de *strength of weak ties theory* (Granovetter, 1973). Deze theorieën worden elders in dit hoofdstuk nader besproken. Overigens werd niet door iedereen de macht van de media betwijfeld. Sommigen wezen er op dat de media zelf bijdragen aan een dominante publieke opinie door bepaalde meningen niet in de berichtgeving door te laten en andere wel. Wie eenmaal wordt verzwegen en geen podium krijgt, verliest vanzelf invloed op de ontwikkeling van de publieke opinie. Dit wordt wel de zwijgspiraal genoemd (Noelle-Neumann, 1980).

Een derde groep theorieën legde de macht juist bij het publiek waar de media zich op richt. Voorbeelden hiervan zijn de “*uses and gratifications – benadering*” (Katz, Blumler en Gurevitch, 1974), de “*media system dependency – theorie*” (Ball-Rokeach en DeFleur, 1976) en theorieën die de nadruk leggen op interactiviteit (De Boer en Brennecke, 2003).

Tenslotte zijn er theorieën die de inhoud van de mediaboodschap en het publiek in hun onderlinge samenhang bestuderen, de zogenoemde *audience cum content*-theorieën (De Boer en Brennecke, 2003). Tot deze theorieën behoren onder andere die over *agenda setting* en over *priming* en *framing*. Deze komen verderop uitgebreider aan bod.

## **2.2 Verspreiding van ideeën, normen en interpretaties**

Bij de communicatie tussen overheid en burger, en in het beïnvloedingsproces van het gedrag van de burger, is het ook cruciaal hoe het nieuws zich verspreidt door de sociale gemeenschap waartoe burgers behoren. Welke interpretaties worden er bijvoorbeeld aan overheidsboodschappen gegeven en wat betekent dat voor gedragsverandering? Wat an-

deren met informatie doen en hoe zij zich gedragen blijkt een belangrijke voorspeller van gedrag.

### ***Interactie en sociale omgeving***

Bij het ontwerp van campagnes gaat de aandacht steeds meer uit naar de interactie die ontstaat bij de overdracht van boodschappen. Volgens Van Woerkum (2004) telt datgene wat zich tussen ontvangers afspeelt veel zwaarder dan wat gebeurt tussen zender en ontvanger, het onderwerp van de injectienaaldtheorie. Hoe thematiseren mensen een bepaald onderwerp? Op welke wijze labelen ze het onderwerp en de vragende partij c.q. de afzender? In welk vocabulaire praten zij over een onderwerp?

In gesprekken wordt niet alleen van alles over de werkelijkheid gezegd, we doen ook wat met de werkelijkheid als we erover praten (Te Molder en Potter, 2005). Al dan niet bewust willen mensen iets bereiken met wat ze zeggen, hoe ze dat zeggen en tegen wie: mensen *framen* gebeurtenissen waarbij ze bepaalde informatie naar de voorgrond halen en andere naar de achtergrond drukken (Aarts, 2009). In gesprekken (re) construeren mensen hun werkelijkheid.

De wijze waarop de sociale omgeving – bewust en onbewust – invloed heeft op de verwerking van een boodschap is daarmee een essentieel thema voor de professionele overheidscommunicatie geworden. Zo blijken Postbus 51 spotjes alleen effectief wanneer ze doorklinken in gesprekken die mensen met elkaar voeren (Aarts, 2009). De Bob-campagne (tegengaan van alcoholgebruik bij autobestuurders) bleek effectief omdat het een gesprek tussen mensen op gang bracht. Daarom is niet de autoriteit van de boodschapper of afzender (bijvoorbeeld rijksoverheid c.q. ministerie van Verkeer en Waterstaat) doorslaggevend, maar van de *peer group* die aanzet tot het gewenste gedrag (DPC, 2007).

Volgens Deutsch en Gerard (1955) kunnen sociale normen op twee manieren sociale invloed hebben. Ten eerste is sprake van *informational normative influence*, wat inhoudt dat mensen de norm zien als informatie over welk gedrag het meeste voorkomt. De sociale omgeving geeft bijvoorbeeld in onduidelijke situaties een houvast met betrekking tot welke informatie juist is, wat de persoon moet vinden of doen. Ten tweede doet zich *social normative influence* voor in de vorm van ervaren sociale druk om zich te con-

formeren aan normen van anderen. De sociale omgeving verschaft ook beloningen door de waardering van gewenst gedrag. Goedkeuring van het eigen gedrag door mensen, die voor het individu in de naaste omgeving belangrijk zijn, is meestal erg prettig. Als bepaald gedrag door bijvoorbeeld vrienden of bekenden gewaardeerd wordt, zal dat hoogstwaarschijnlijk ook vaker vertoond worden.

Een belangrijke factor van de sociale omgeving is dat mensen deze vaak bewust of onbewust gebruiken als heuristiek (eenvoudige beslisregel) voor de keuzes die zij maken. Cialdini (2001) noemt dit het principe van *social proof*. Een belangrijke consequentie van dit principe is dat ideeën, normen en gedragingen zich op deze wijze door een samenleving kunnen verspreiden (zie ook de bijdrage van Postmes et al.). Hoe dit proces van informatieverbreiding precies verloopt, heeft men geprobeerd in verschillende theorieën en modellen te vatten, die we hieronder nader beschrijven.

### ***Diffusiemodellen***

Diffusiemodellen zijn op te vatten als een reactie op de injectienaaldtheorie, die een direct effect veronderstelde van massamediale campagnes op de maatschappij. In diffusiemodellen wordt schematisch geduid hoe informatie zich verspreid. Lazarsfeld, Katz en anderen presenteerden het *two-step flow model of influence* (Lazarsfeld, Berelson and Merton, 1948; Katz and Lazarsfeld, 1955). Volgens dit model worden mensen bij verschillende keuzes, van politieke tot persoonlijke, meer beïnvloed door elkaar dan door de media. De theorie stelt verder dat eerst een kleine minderheid van opinieleiders wordt beïnvloed die vervolgens fungeert als intermediair tussen de massamedia en de meerderheid van de maatschappij. Dit model werd later uitgebreid tot *multi-step flow models of influence* die meerdere stappen onderscheiden in de informatiestroom door de maatschappij.

Een voorbeeld van zo'n multi-step flow model is dat van *diffusion of innovations* van Rogers (1964; 2005). Dit model gaat ervan uit dat informele gesprekken de motor zijn voor sociale verandering. Bij een innovatie zal altijd eerst een kleine groep reageren (de *early adopters*) die eerst een *early majority* inspireert, waarna een *late majority* wordt bereikt. Uiteindelijk resteert alleen een kleine groep achterblijvers. Dit model is veelvuldig onderzocht waarbij ook beperkingen aan het licht zijn gebracht. Vooral het lineaire



karakter van het model is bekritiseerd: mensen leven in zodanig complexe, meervoudige systemen dat ze niet zo makkelijk volgen bij innovaties.

De theorie van de *Strength of Weak Ties* van Granovetter (1973) sluit bij deze kritiek aan. Granovetter bestudeerde hoe informatie zich in sociale netwerken verspreidt. Hij constateert dat banden niet sterk hoeven te zijn (veel geïnvesteerde tijd, emotionele intensiteit en intimiteit en wederkerigheid) om informatie te verspreiden. Bepaalde populaties en publiek zijn bijvoorbeeld niet bereikbaar via sterke connecties, maar wel via zwakkere connecties. Deze *weak ties* zorgen er voor dat informatie zich ook buiten groepen met sterke banden verspreid, bijvoorbeeld van groep op groep. Of mensen het voorbeeld van anderen overnemen en er een rage ontstaat, hangt volgens Granovetter (1978) af van de vraag of aan een kritiek percentage van meedoeners (*threshold*) is voldaan.

Ook Banerjee (1992) en Bikchandani, Hirshleifer en Welch (1992/1998) toonden aan dat de opeenvolgende keuzes van vroege beslissers een grote impact kan hebben op de keuzes van latere beslissers, zelfs als deze rationeel handelen. Volgens hen kunnen informatiewatervallen (*informational cascades*) ontstaan, doordat mensen de private informatie die zij bezitten minder zwaar laten wegen dan de informatie die een eerdere keuze van andere mensen impliceert.

Watts en Dodds (2007) testten de *influential hypothesis* door een serie van computersimulaties van interpersoonlijke beïnvloedingsprocessen te gebruiken. Zij vonden dat onder de meeste omstandigheden grote cascades van invloed niet gedreven worden door invloedrijke personen, maar door een kritieke massa van makkelijk beïnvloedbare mensen. Hoewel hun resultaten niet uitsluiten dat invloedrijke personen een belangrijke rol hebben, geven deze wel aan dat de invloed van hen genuanceerder is dan vaak wordt verondersteld. Dat behoeft nauwkeuriger bestudering.

### ***Sociale epidemieën***

De doorgifte en acceptatie van berichtgeving verloopt vaak via grillige processen. Gladwell (2000) heeft dat aan de hand van proefnemingen in de Verenigde Staten laten zien. Deze processen kennen onder gunstige omstandigheden een omslagpunt, waarna een versnelling te zien is van de acceptatie van een nieuw idee, een boodschap of ander gedrag. Gladwell introduceerde in dit verband het begrip 'sociale epidemie': niet zozeer de be-

wuste motivatie tot acceptatie van vernieuwingen zet in beweging, als wel de – vaak onbewuste – sociale positie van actoren. Gladwell onderscheidt drie type actoren: verbinders (ze kennen iedereen, netwerken), kenners (zoeken informatie en zijn vaardig deze uit te delen) en verkopers (zijn in staat anderen te overtuigen). In feite sluit Gladwell aan bij het centrale idee van diffusie- en marketingtheorieën dat een kleine minderheid van individuen (*influentials*) een groot aantal *peers* kan beïnvloeden.

De ‘*social media*’ - waaronder groepen internetfora en elektronische netwerken als Hyves, LinkedIn en Facebook - versnellen de diffusie van informatie en verbreden ook de mogelijkheden. In de marketing- en reclamewereld hebben deze inzichten geleid tot *Word-of-Mouth marketing* of *viral marketing*, waarbij wordt geprobeerd aan te sluiten bij sociale netwerken en belangrijke mensen in deze netwerken om een sociale epidemie teweeg te brengen.

Verhalen zijn bij de diffusie van informatie, zoals een sociale epidemie, een belangrijke motor: veranderingen kunnen niet alleen worden herkend in de verhalen die mensen elkaar vertellen; ze komen tegelijkertijd ook via die verhalen tot stand (Aarts, 2009; Rijnja en Van der Jagt, 2004).

## **2.3 Perceptie en selectie**

### ***Selectieve waarneming en aandacht***

Zoals aangegeven concentreerde de tweede soort communicatietheorieën zich veel minder op de heldere boodschap van de zender, maar vooral op de wijze waarop informatie zich door de samenleving verspreidt. Mensen blijken niet direct alle informatie tot zich te nemen die de media ze aanbieden. Daarentegen percipiëren mensen het nieuws selectief, door te filteren uit de veelheid van informatie die op hen afkomt. Dat doen ze bovendien zodanig, dat ze onaangename situaties zoveel mogelijk vermijden. Deze treden bijvoorbeeld op als nieuwe informatie een spanning of inconsequentie laat zien tussen eigen opvattingen en eigen gedrag. Mensen zullen proberen de ontstane dissonantie te reduceren of te elimineren, door nieuwe cognities toe te voegen of bestaande te veranderen (Markus en Zajonc, 1985). Deze theorie wordt wel de cognitieve dissonantietheorie van Festinger (1957) genoemd.

Ook in de marketing- en communicatiewereld is gereageerd op het blootleggen van het fenomeen van de cognitieve dissonantie. Daar speelde vooral de vraag hoe mensen geïnteresseerd raken om een specifieke boodschap uit het informatieaanbod te selecteren, daaraan aandacht te schenken en daar ook daadwerkelijk iets mee te gaan doen. Eén van de meest gehanteerde modellen in de marketing- en communicatiewereld bij het definiëren van informatieselectie is het AIDA-model (Strong, 1925). Het model gaat er van uit dat je als campagnemaker eerst aandacht trekt (*attention*), dan interesse wekt (*interest*), die vervolgens een verlangen voedt om meer te weten (*desire*), waarna mensen tot actie overgaan (*action*). Ervaring leert echter dat het al lastig is om van burgers of consumenten bewuste aandacht te krijgen voor een boodschap. Dit toont de beperkingen van het AIDA-model.

Weenig (1991) concludeerde op basis van een literatuurstudie naar persuasieve communicatie als een meervoudig proces dat er grofweg vijf fases onderscheiden worden in de literatuur: na de bewustwording bij de ontvanger van de persuasieve boodschap (*awareness*), volgt het aandacht schenken van de ontvanger aan de boodschap (*attention*), het verwerken van de boodschap (*information processing*), het aanpassen van het gedrag (*adaptation of behavior*), en het consolideren van het gedrag in het standaard repertoire (*consolidation of behavior*). Dit soort modellen blijven echter vasthouden aan een rationeel proces van informatieverwerking dat eerst leidt tot nieuwe attitudes en daarna tot veranderingen in gedrag. Ook Weenig (1991) constateerde dat dit in de werkelijkheid doorgaans anders loopt. In de eerste plaats kunnen fases worden overgeslagen of in een andere volgorde plaatsvinden. In de tweede plaats belemmeren soms juist de hier al beschreven selectiemechanismen aan de kant van de ontvanger dat massamediale campagnes na de eerste twee fases van het persuasieve proces ook gedragsverandering teweeg zullen brengen.

### ***Informatieverwerking en bewustzijn***

Veel informatie bereikt mensen niet werkelijk, omdat ze er niet mee in aanraking komen, er niet in geïnteresseerd zijn, of de impact van de wel waargenomen informatie proberen te ontlopen (cognitieve dissonantie). Dat lijkt nadelig voor campagnemakers, maar er kan ook worden geprobeerd daar op te anticiperen en mensen op indirecte wijze te beïnvloe-

den. Het *Elaboration Likelihood Model* voorziet daarin, omdat het verklaart op welke verschillende wijzen mensen informatie verwerken (Petty en Cacioppo, 1986).

Volgens dit model kan informatie via twee wegen worden verwerkt. De eerste weg is de centrale route, waarbij ontvangers zorgvuldig nadenken over de betekenis van argumenten die op hen afkomen. Hier kunnen ze informatie ook bewust negeren. De tweede weg is een perifere route, waarbij ontvangers zich bij de besluitvorming, bijvoorbeeld over hun gedrag, laten leiden door heuristische (eenvoudige vuistregels). Dat kan erin bestaan dat ze zich laten leiden door wat bekende Nederlanders doen, wat aantrekkelijk is verpakt, of wat appelleert aan emoties (Aarts en Van Woerkum, 2008). Een hoge betrokkenheid, voorkennis en gelegenheid om de boodschap te verwerken zijn voorwaarden voor de centrale weg. Bij afwezigheid van deze factoren kan de campagnemaker zijn toevlucht nemen tot perifere *cues*, zoals de inzet van rolmodellen of *infotainment*, waarbij mensen haast ongemerkt een boodschap tot zich nemen.

De inzichten uit het Elaboration Likelihood Model hebben ook belang voor de inrichting van overheidsinterventies. Deze blijken nog te vaak uit te gaan van rationele informatieverwerking. Zo concludeerde Wiers (2007) op grond van onderzoek naar interventies bij alcoholverslaving dat veelal eenzijdig het zogeheten ‘reflectieve systeem’ wordt aangesproken, wat vergelijkbaar is met de centrale route. Echter, bij alcoholverslaving laten mensen zich veel meer leiden door het automatische ‘impulsieve systeem’, vergelijkbaar met de perifere route. Om alcoholverslavingen te kunnen bestrijden, zou dus veel meer moeten worden aangesloten bij het perifere, impulsieve systeem.

Een heel andere manier van beïnvloeden, waarbij rationele afwegingen feitelijk omzeild worden, betreft het primen van ontvangers, iets wat in de commerciële reclame al langer wordt toegepast (Pol e.a., 2007). Bij *priming* gaat het er om mensen gevoeliger te maken voor bepaalde ervaringen en wensen, door ze in een eerder stadium al in die richting te prikkelen. Dit kan doordat men vaak onbewuste boodschappen in de vorm van woorden of beelden aangeboden krijgt. Deze prikkels blijken attitudes en gedrag van individuen te kunnen beïnvloeden (Jacoby, 1983). Beroemd is het experiment van Bargh (1997), waarin de ene helft proefpersonen woorden kregen aangeboden die verwezen naar onbeleefdheid en de andere helft woorden kreeg aangeboden die verwezen naar beleefdheid. Toen na afloop proefpersonen zich moesten melden bij de proefleider die in

gesprek was met een medewerker, onderbrak een substantieel groter deel uit de ‘onbeleefde’ groep het gesprek.

Recent onderzoek laat zien dat priming vooral effectief is in situaties waarin deze aansluiten bij de (gemoeds)toestand van de deelnemers in de doelgroep (Bermeitinger, 2009; Karremans, 2006). Wie dorst heeft is gevoeliger voor steelse boodschappen waarin drank wordt aangeboden.

## **2.4 Communicatie en gedrag**

Totnogtoe hebben we vooral belicht via welke wegen informatie burgers kan bereiken. Wat ze daar vervolgens mee doen is her en der al aangestipt, maar heeft nog niet centraal gestaan. Aan het begin van dit artikel stelden we al dat het idee dat communicatie eenvoudig gedrag kan veranderen, een mythe is. Zo bleek in de vorige paragraaf (en in andere bijdragen in deze verkenning) dat het van groot belang is, hoe in de omgeving bepaald gedrag wordt beoordeeld. Hieronder gaan we in op een theorie die een aantal van deze factoren bij elkaar brengt. Tevens belichten we een aantal prikkels tot gedragsverandering (consistentie, emoties) die de overheid in haar communicatie kan inzetten.

### ***Theory of planned behavior***

In de *theory of planned behaviour*, een veelgebruikte theorie in dit domein, brengen Ajzen en Madden (1986) een aantal factoren bij elkaar die volgens hen gedragsintentie bepalen. De kiem voor deze theorie werd gelegd door Fishbein (1967). De theorie voegt dimensies toe die ontbraken aan de theorieën over cognitieve dissonantie en selectieve perceptie.

De theorie gaat ervan uit dat opgebouwde intentie de beste voorspeller van gedrag is. Deze worden bepaald door de subjectieve norm of de sociale dimensie van gedrag, de attitude ten opzichte van het gedrag en de inschatting die iemand maakt van de effectiviteit van zijn eigen gedrag of zelfeffectiviteit (zie Bandura 1986). Ajzen e.a. spreken over de *perceived behavioral control*. De attitude is de waardering van zowel bepaald gedrag als de consequenties van dat gedrag. De subjectieve norm is de inschatting van het oordeel van mensen in de omgeving over bepaald gedrag en het belang dat zij hieraan toe-

kennen. Met verwachte zelfeffectiviteit wordt de mate bedoeld waarin het individu denkt controle te hebben op het eigen gedrag of dit met enig succes denkt te kunnen sturen.

De *theory of planned behavior* vindt gretig aftrek onder campagnemakers omdat die rekening houdt met meerdere aanknopingspunten voor gedragsbeïnvloeding van burgers: de eigen motivatie, de invloed van de omgeving en de ervaren waarden en normen. In paragraaf 3 komen we uitgebreid op deze theorie terug, omdat zij de basis vormt van onze benadering voor contextuele overheidscommunicatie.

Op deze theorie bestaat echter ook kritiek waar rekening mee gehouden moet worden. Zo duidt de theorie het begrip gedrag wel erg algemeen. Er lijkt te worden uitgegaan van weloverwogen keuzegedrag zonder rekening te houden met andere varianten. Zo is er bij verslavingsgedrag sprake van een sterke afhankelijkheid, waarbij zelfeffectiviteit en wilskracht gering zijn. Ook is weinig aandacht voor het feit dat sommige onderdelen in het model dominant kunnen zijn. Bepaald sociaal gedrag komt vaak voort uit een dominante cultuur die een subjectieve norm onder druk zet. Deze overheerst dan de intentie. Tenslotte lijkt gewoontegedrag juist weer zodanig automatisch, dat er geen welgevormde intentie aan vooraf gaat (Aarts, 2009)<sup>2</sup>.

### ***Gedragsprikkelers, de theorie van Cialdini***

Op diverse plaatsen is al aandacht geschonken aan het onbewust beïnvloeden van mensen, bijvoorbeeld door ze informatie toe te spelen via *priming*, of via hun *peer group*. Het is echter ook mogelijk om mensen zodanig te prikkelen dat gedrag haast automatisch en onbewust daar op volgt. Dit zou ook als kanttekening bij het bovenstaande model van Ajzen e.a. kunnen worden opgevat. Volgens Cialdini zijn er sommige stimuli die direct ons gedrag beïnvloeden, en wel volgens een zestal basisprincipes: *reciprocity, commitment and consistency, authority, scarcity, liking en social proof* (Cialdini, 2001). Hieronder besteden we aandacht aan enkele van deze principes. Het principe van *social proof* kwam al even langs in paragraaf 2.3. Het principe van wederkerigheid (*reciprocity*) wijst er op dat mensen die een gunst ontvangen, sterk geneigd zijn een gunst terug te bewijzen.

---

<sup>2</sup> Het gaat hier om Noelle Aarts, hoogleraar strategische communicatie aan de UvA. Meer informatie over gewoontegedrag is ook te lezen in de bijdrage in deze verkenning van Henk Aarts, hoogleraar sociale psychologie in Utrecht.

Wie zich heeft uitgesproken zich te committeren, zal behoefte hebben om consistent te blijven. Tenslotte hebben mensen met autoriteit of met aantrekkingskracht (liking) meer invloed op het gedrag van andere mensen en zullen mensen zich ook laten beïnvloeden door schaarste van bijvoorbeeld een product.

Veel van Cialdini's onderzoek klink inmiddels al door in de campagnepraktijk. Zo werd bij de ontwikkeling van de Bobcampagne ingespeeld op de behoefte aan *commitment* en *consistency*, oftewel de neiging om eenmaal bekend gemaakte overtuigingen of gedragingen ten overstaan van anderen niet te wijzigen. In de campagne-uitingen verklaart iemand openlijk 'de Bob' te zijn en daarover een 'contract' met zichzelf en de groep aan te gaan. Deze anderen kunnen er voor zorgen dat men eenmaal bekend gemaakte overtuigingen of gedragingen niet zo snel in het openbaar zal wijzigen.

### ***Emoties en spijt***

Emoties spelen een speciale rol bij gedragsverandering. Ze kunnen niet alleen de aandacht voor specifieke informatie vergroten of verkleinen, maar ook gedragsverandering ondersteunen of juist belemmeren (Elster 2000). Volgens Aarts en Van Woerkum (2006) wijst de praktijk uit dat emotionele functies verder ook de bindkracht of de betrokkenheid achteraf kunnen vergroten of oude kennis weten op te roepen ('*remindereffect*').

In de praktijk wordt al gebruik gemaakt van de kennis van deze functies. Zo zetten billboards langs de Belgische snelwegen met om veilig rijgedrag smekende kinderen onbewust chauffeurs aan tot een blik op hun kilometerteller.

Van emoties wordt ook gebruik gemaakt in theorieën van 'geanticiperde spijt'. Ook deze past de overheid toe, bijvoorbeeld in campagnes tegen gehoorschade. Daar werd verondersteld en later ook geëxpliciteerd dat gedrag mede bepaald wordt doordat mensen zich realiseren dat ze er later spijt van krijgen als ze doorgaan met op een oude voet doorleven. Onderdeel van deze campagne, 'Sound effects', was een website, waarop mensen hun favoriete muziek konden beluisteren, vervolgens konden aangeven hoe vaak en hoe lang ze naar disco's gingen, of ze rustpauzes namen en hoeveel uur ze met de kop-telefoon naar muziek luisterden. Op basis hiervan rekende de computer de te verwachten gehoorschade uit. De websitebezoekers konden vervolgens nogmaals naar hun favoriete

muziek luisteren, maar dan met gehoorbeschadiging. Een dergelijke ervaring lijkt te stimuleren dat mensen wel oordoppen willen gaan dragen (Bouman, 2009).

Ook de campagne tegen soa & aids maakt intussen gebruik van de theorieën van geanticiperde spijt. Recente tv-spots laten jongeren in beeld zien die een soa hebben. Hier wordt steeds geprobeerd aan te sluiten bij het feit dat individuen in staat zijn tot ander gedrag, waarover zij ook kunnen beschikken, afhankelijk van de eisen die de omgeving en zij zich zelf stellen. Dat gedragsrepertoire kent een 'geautomatiseerde' component, maar ook een vorm van zelfevaluatie, een reflectieve component. Deze wordt geactiveerd als mensen zich toekomstige, en zich voor te stellen, spijt voor ogen halen.

## **2.5 Tussenconclusie**

Boodschapverspreiding en gedragsverandering zijn in werkelijkheid veel complexer dan vaak wordt voorgesteld. Het is niet zo dat de overheid als met een injectienaald informatie de samenleving in kan spuiten om daar direct gewenst effect mee teweeg te brengen. Op het moment dat de overheid informatie de samenleving in brengt, gebeurt daar iets mee. Er is sprake van *bottom-up* processen waarbij burgers zich zelf organiseren en onderling informatie uitwisselen en daar betekenis aan geven. In haar communicatie moet de overheid daar rekening mee houden en zij kan er zelfs op inspelen door burgers via nieuwe media in haar communicatie te betrekken en de interactie met hen aan te gaan.

Mensen hebben een beperkt cognitief vermogen en zijn niet in staat om alle informatie en argumenten die op hen afkomen op een rationele manier te verwerken. Zij zijn selectief in de informatie die zij tot zich nemen en het verwerkingsproces verloopt vaak via onbewuste en automatische processen, waarbij de invloed van sociale en emotionele factoren niet moet worden onderschat.

Dit betekent voor de overheid dat zij niet alleen rekening moet houden met de rationele, bewuste route van gedragsbeïnvloeding maar ook met routes die inspelen op onbewuste en automatische processen die werken via de sociale omgeving en emoties. In de marketing en reclame is dit al langer gebruikelijk. De overheid zal op zo'n manier met de burger in contact moeten komen dat zij zowel invloed kan uitoefenen op de informatie die de burger selecteert als op het proces van verwerking. Dit zou bijvoorbeeld kunnen



gebeuren door interactie tot stand te brengen tussen overheid en burgers, zodat de overheid zeker weet dat zij de aandacht van de burger heeft, gehoord wordt en zaken kan toelichten als de burger hier behoefte aan heeft.

### **3 Een benadering voor contextuele overheidscommunicatie**

De gedragswetenschappen hebben grote invloed gehad op de inzichten van de communicatiewetenschappen. Het heeft geleid tot een belangrijke verschuiving, sommigen spreken zelfs van een paradigmawisseling (Van Woerkum 2004), van het klassieke beeld van de injectienaald naar een realistischer en natuurgetrouwer beeld van gedragsbeïnvloeding.

In dat nieuwe ‘paradigma’ wordt gefocuseerd op de context waarin burgers keuzes maken en informatie zich verspreidt. In deze paragraaf presenteren wij een contextuele benadering voor overheidscommunicatie, die hierbij aansluit. De kern van deze benadering is dat niet de boodschap van de zender tot uitgangspunt wordt genomen, maar de burger en zijn context. Voor deze benadering sluiten we ons aan bij het model van Ajzen dat besproken is in de vorige paragraaf, waar we een aantal factoren aan toevoegen en illustreren die voor overheidscommunicatie van belang zijn. Tot de context behoren alle elementen in de leefomgeving die beïnvloeden en bepalen hoe de burger communicatieuitingen van de overheid waarneemt en hier betekenis aan verleent. Ook elders wordt al voor een dergelijke benadering gekozen voor overheidscommunicatie, zoals herkenbaar is in de ecologische benadering van de Britse Strategy Unit (2004). Deze kijkt voor gedragsbeïnvloeding niet alleen naar het individu, maar ook naar het ecologische systeem of de omgeving waarbinnen dit individu zich begeeft.

#### **3.1 Betekenisvolle boodschappen voor gedragsverandering**

We gaan er bij deze benadering vanuit dat mensen in het algemeen worden gedreven door twee motivationele principes. Het eerste, de mate waarin mensen streven naar de meest positieve opbrengst, het belonings- of utiliteitsprincipe, is elders in deze bundel uitvoerig aan bod geweest (zie de hoofdstukken van Van Dijk & Zeelenberg en Prast & Potters). Het ging daarbij om aan het gedrag verbonden baten. Deze kunnen zowel materieel als immaterieel zijn, bijvoorbeeld in de vorm van waardering of bewondering vanuit de directe sociale omgeving.

Voor dit betoog willen we ons vooral op het tweede principe richten, namelijk het actieve streven naar cognitieve ordening en zinvolle betekenisverlening. Dit betreft het verwerkingsproces van informatie om de ongestructureerde en soms chaotische werkelijkheid te begrijpen en daaraan betekenis te verlenen.

Wij onderzoeken hoe mensen betekenis verlenen en hoe de overheid daarop kan aansluiten in massamediale campagnes. Antwoorden op die vragen vormen belangrijke ingrediënten van het recept voor effectieve overheidscommunicatie. Het proces van betekenisverlening komt op gang wanneer individuen de werkelijkheid niet meer kunnen begrijpen met de routines, schema's of ervaringen die binnen de context beschikbaar zijn. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer individuen door een overvloed aan vaak tegenstrijdige informatie in verwarring raken, met als gevolg dat men bepaalde gebeurtenissen op verschillende manieren duidt. Ook onzekerheid door gebrek aan informatie of kennis kan een aanleiding zijn om naar zinvolle betekenissen te zoeken.

Het concept betekenisverlening (*sense making*) is geïntroduceerd door Karl E. Weick (1979; 1995). Hoewel Weick zijn ideeën vooral baseert op onderzoek naar veranderingsprocessen binnen organisaties, zijn deze goed bruikbaar voor de overheidscommunicatie. Pas wanneer de nieuwe informatie aansluit bij de mechanismen die binnen die context werkzaam zijn, kan het individu de situatie op voor hem zinvolle wijze duiden en daarmee ook zicht krijgen op hoe men zich moet gedragen (Weick 1995, p.86-105 e.v.).

Om draagvlak te verwerven gaat het er dus om zo veel mogelijk gezamenlijke betekenissen te creëren. Dit houdt voor de praktijk van communicatie in dat het verstrekken van alleen maar feitelijke informatie volstrekt onvoldoende is (Weick 1988). Het gaat er om de betekenis van de situatie voor de burger of groepen burgers te leren begrijpen en waar mogelijk bij te sturen om vervolgens een handelingsperspectief voor alternatief gedrag te bieden (Seydel 2009).

Effectieve communicatie bevat een narratief, een 'verhaal', waarin een 'betekenisvolle beschrijving' van de huidige context, en een aansprekende omschrijving van de context voor actie zijn opgenomen. We gebruiken hier het begrip 'context' omdat, zoals boven beschreven, alle belangrijke elementen in de omgeving van de gebeurtenis daarin geduid en betrokken worden (Galimberti, Ignazi, Vercesi & Riva, 2001).

### **3.2 Determinanten voor succes**

Binnen deze algemene contextuele benadering onderscheiden wij vijf onderling samenhangende determinanten van gedrag en betekenisverlening. Die verdienen speciale aandacht bij het ontwerp van massamediale campagnes:

- de verwachtingen of attitudes van individuen
- de sociale omgeving
- zelfeffectiviteitsverwachtingen
- emoties
- vertrouwen

#### ***De verwachtingen of attitudes van individuen***

Een van de determinanten van gedrag, die we al zagen in het model van Ajzen en Madden, betreft de opvattingen of verwachtingen omtrent het gedrag. Elk individu heeft een reeks verwachtingen over wat het uitvoeren van het gedrag in kwestie zal opleveren. Deze verwachte voor- en nadelen worden uitkomstverwachtingen genoemd (Bandura, 1986). De attitude is het oordeel van de persoon zelf over het vertonen van het gedrag. Ze vormt een afweging van alle voor- en nadelen die de persoon aan het gedrag verbonden acht. Deze zijn niet alleen gebaseerd op logische redeneringen en verstandelijke overwegingen, maar ook op diepgewortelde gewoontes en 'irrationele' overtuigingen. De afweging die gemaakt wordt is een aangeleerde neiging om op een systematisch gunstige of ongunstige wijze te reageren op een object of gedrag. Het begrip uitkomstverwachting gaat verder, omdat het ook betrekking heeft op de te verwachten consequenties van bepaalde gedragingen. In wezen gaat het dus om consequenties die aan bepaald gedrag verbonden zijn, naast de evaluatie van voor- en nadelen.

#### ***De sociale omgeving***

We hebben gezien dat het gedrag van een individu tevens wordt bepaald door de sociale invloed uit de omgeving op het individu. Onder sociale invloed wordt de invloed van anderen uit de omgeving verstaan. In de eerder al beschreven theorie van Fishbein en Ajzen

(1975, 1980) wordt hieraan ook veel betekenis toegekend. Het gedrag van mensen wordt bij voortduring beoordeeld door anderen en de wijze waarop anderen denken over voorgenomen handelingen is bepalend voor het vertoonde gedrag. Het cognitieve ordeningsprincipe en het beloningsprincipe zijn ook van toepassing als het gaat om de invloed van de sociale omgeving. Zoals al eerder aangehaald zet het veel voorkomende gedrag in de omgeving vaak aan tot navolging van dit gedrag.

Voor de overheidscommunicatie blijkt hieruit het belang om wenselijk gedrag meer te bevestigen dan te proberen onwenselijk gedrag te ontkrachten. Juist het beschrijven of tonen van de ongewenste norm zette aan tot navolging in de verkeerde richting (Pol, 2009). Dit wordt ook onderschreven door de bevindingen van Cialdini op het gebied van *descriptive norms* en *injunctive norms* (zie bijdrage Postmes et al.) en de *Broken Window* Theorie (zie bijdrage van Stapel & Lindenberg). Een voorbeeld hiervan is de *smiley*-campagne die de gemeente Rotterdam voorafgaand aan de oud en nieuw feesten in 2008 voerde. Er werd aangesloten bij het bestaande gevoel van mensen om leuk feest te gaan vieren en niet bij het rottige gedrag dat sommigen van hen achterwege zouden moeten laten.

### ***Zelfeffectiviteitsverwachtingen***

Zelfeffectiviteit of de wilskracht (zie hoofdstuk Prast & Potters) bepaalt in hoeverre een individu zich in staat acht bepaald gedrag daadwerkelijk uit te voeren dan wel na te laten. Ook Ajzen voegde dit verband later aan zijn model toe. Iemand is bijvoorbeeld van mening dat roken slecht is voor zijn gezondheid. Hij vindt longkanker, als een mogelijk gevolg van het roken, een ernstige aandoening en acht zich daarvoor kwetsbaar. Deze persoon heeft dan een hoge uitkomstverwachting van het stoppen met roken. Toch is het heel goed mogelijk dat hij zich niet in staat ziet om het roken daadwerkelijk achterwege te laten. Deze persoon heeft ten aanzien van het stoppen met roken een lage zelf effectiviteitverwachting.

Bij de inschatting van de zelfeffectiviteit spelen vroegere ervaringen vaak een rol, omdat mensen op basis van deze ervaringen schatten hoe moeilijk of makkelijk het voor hen is om het bewuste gedrag te wijzigen. Ze kunnen zich daarbij baseren op eerdere po-

gingen, bijvoorbeeld om te stoppen met roken. Ook kunnen zij afgaan op ervaringen die anderen hebben opgedaan.

Het succes op lange termijn van een poging tot gedragsverandering wordt dus in belangrijke mate door de zelfeffectiviteitsverwachting beïnvloed. Mensen met een hogere verwachting ten aanzien van hun zelfeffectiviteit zullen vaker slagen in een poging te stoppen met roken. Zij doen niet alleen beter hun best, maar laten zich ook minder snel ontmoedigen door een tegenslag of terugval (Christenhusz et al., 2007). Of iemand bepaald gedrag uiteindelijk uitvoert, is tevens voor een deel afhankelijk van reële barrières, zoals een gebrek aan geld of tijd.

Als burgers zich alleen tot gedragsverandering laten oproepen door de overheid, als ze denken dat ze daar ook toe in staat zullen zijn, moet de overheid daar rekening mee houden. Mensen zijn minder geneigd naar boodschappen te luisteren waarin de afstand tussen hun bestaande gedrag en het gewenste gedrag te groot wordt gemaakt. Daardoor kunnen ze gedragsverandering als te hoog gegrepen inschatten. Bovendien kan hun zelfbeeld worden aangetast – waar ze zich tegen zullen beschermen - of hebben ze geen idee hoe ze blijvend hun gedrag kunnen veranderen.

Resultaten uit het tracking-onderzoek van postbus 51-campagnes bevestigen dat het geven van een handelingsperspectief dat mensen helpt om zich hun nieuwe gedrag voor te stellen en stapsgewijs te realiseren – door ook gebruik te maken van laagdrempelige ondersteunende media en kanalen - de effectiviteit van campagnes verhoogt (DPC, 2009). Ook aan de overheid gelieerde organisaties maken hier gebruik van. Stivoro heeft een speciale campagne die mensen uitnodigt (te ervaren hoe het is) om in ieder geval een dag niet te roken en ze niet direct te belasten met het volledig te moeten stoppen.

### ***Emoties***

We hebben gezien dat een meer emotionele of affectieve aanpak van de communicatie effectiviteit daarvan kan verhogen (DeSteno et al. 2004; Keller, Siegrist & Gutscher, 2006). Een boodschap waarin slachtoffers van een overstromingsramp over hun ervaringen vertellen heeft een grotere invloed op de inschatting van risico's dan boodschappen die slechts feiten bevatten (Keller, Siegrist & Gutscher, 2006) .

Het gebruik van affect in de communicatie en andere vormen van communicatie is duidelijk in ontwikkeling, zowel theoretisch als praktisch, zoals ook uit het recente promotieonderzoek van Pin (2009) blijkt. Zij laat zien dat betrokkenheid de basis vormt voor acceptatie van nieuwe informatie maar dat emotie uiteindelijk bepalend is voor het effect. Voorlichting over verkeersveiligheid heeft veel meer effect wanneer een appel wordt gedaan op emoties en daarnaast adviezen worden gegeven over veilig rijgedrag dan wanneer de boodschap een dreigend karakter heeft (Watson, White & Tay, 2007). Met andere woorden, het succes van acceptatie van nieuwe informatie wordt mede bepaald door de mate waarin overheid er in slaagt contact te maken met emotionele onderstromen van het publiek.

Het effect van communicatie kan men vergroten door beter aan te sluiten bij de (emotionele) stimuli in het keuze- en gedragsproces van de burger. Deze keuzes kunnen rationeel zijn, terwijl in andere gevallen meer gevoelsmatige factoren een rol spelen. O'Neill en Nicholson-Cole (2009) vonden dat dreigende voorlichting over de gevolgen van klimaatverandering alleen maar de aandacht van het publiek trok, maar niet leidde tot een grotere betrokkenheid. Voorlichting die aansloot bij de dagelijkse emoties, zorgen en beelden die men over het klimaat heeft, leidden wel tot een grotere betrokkenheid.

In overheidscommunicatie is al een tendens waarneembaar naar het gebruik van affectieve factoren, al zou de overheid ook in de directe interactie met de burger veel meer aandacht kunnen schenken aan de emotionele component. In bijvoorbeeld veel brieven van burgers klinkt een emotie door. Emoties als boosheid, zorg en angst blijken vaak de drijfveer om te schrijven (Van der Pool & Brand, 2008).

### ***Vertrouwen***

Vertrouwen van de zender vormt een van de belangrijkste factoren voor effectieve communicatie. Volgens Putnam (1993) is vertrouwen de basis voor het vermogen van een samenleving om op een effectieve en efficiënte manier met elkaar samen te werken en op een doelmatige wijze plannen uit te voeren. Fukuyama (1995) wijst erop dat vertrouwen tussen burgers onderling en tussen de burgers en de overheid van invloed is op het sociaal klimaat en de werking van maatschappelijke instellingen in een land.

Een veelgestelde vraag is dan ook of het vertrouwen in de overheid tanende is. Volgens Van de Walle (2003) is hier geen enkel wetenschappelijk bewijs voor, omdat opinies over het vertrouwen in de publieke sector veelal zijn gebaseerd op uitslagen van eenmalige enquêtes. Het gaat hierbij om bepaalde gebeurtenissen of om de aanpak van crises, zoals we bij de kredietcrisis zagen. Bovendien is een zekere mate van wantrouwen gezond en kan die helpen om de overheid scherp te houden.

Het is dan ook weinig zinvol om ons hierbij de algemene vraag te stellen of er wel of geen vertrouwen in de overheid of politiek bestaat. Voor een betekenisvolle communicatie is het effectiever om gericht na te gaan wie of wat er op een bepaald moment vertrouwd wordt en wat de drijfveren daar achter zijn. Internationaal onderzoek wijst uit dat burgers er veel waarde aan hechten om op een reële wijze gehoord te worden, met waardigheid en respect (zie ook het hoofdstuk van Van den Bos).

### **3.3 Communicatie naar het hart van het beleid**

Dan is er nog één laatste voorwaarde waaraan voldaan moet zijn wil men daadwerkelijk effect sorteren met communicatie, namelijk consistentie. Traditioneel is bij de overheid communicatie een discipline die pas aan het einde van de rit wordt ingeschakeld. Nadat het beleid is ontworpen, besproken en aanvaard, wordt de voorlichter gevraagd het kant-en-klare beleid ‘uit te leggen’ aan de burgers, die zich vervolgens blijmoedig zullen gedragen volgens de nieuwe regels. Dit is een benadering die volstrekt haaks staat op de contextuele benadering die we hierboven hebben voorgesteld.

Daar begint men juist bij de beleving van de burger, en kijkt men door zijn ogen en vanuit de context van zijn omgeving. Een beleidsmaker die vanuit dat standpunt kijkt, zal veel eerder oog hebben voor de bevreemding die de burger kan bevangen als woorden en daden van de overheid niet met elkaar in overeenstemming zijn. Concreet: als de spreekwoordelijke zweep (regelgeving) of peen (voorzieningen) niet in overeenstemming zijn met een tamboerijn (communicatieve prikkels).

Bij gebrek aan consistentie zullen ontvangers dan hun eigen conclusies over de bedoelingen van de overheid trekken, en meestal zijn dat niet de bedoelingen die overheid had beoogd. Wat betekent het dat het ene ministerie predikt dat alcohol drinken niet schadelijk is zolang je niet achter het stuur kruipt (V&W, Bobcampagne), terwijl een an-

der ministerie zich beijvert duidelijk te maken dat ‘drank meer kapot maakt dan je lief is’ (VWS, campagne NISB/Trimbos). Alleen wanneer de verschillende beleidsinstrumenten met elkaar in overeenstemming zijn en dezelfde kant op wijzen, mag men verwachten dat communicatie effect heeft.

Gelukkig maken diverse praktijkbeschrijvingen en beschikbare studies duidelijk dat meer en meer kruisbestuiving plaatsvindt van de sturingsinstrumenten die de overheid ten dienste staan. De beleidspraktijk laat zien hoe in de verschillende fasen van beleidsvorming – en vooral bij agendering, probleem(h)erkenning en selectie van interventies en oplossingen – gezocht wordt naar kansrijke benaderingen, op basis van drie typen sturingsinstrumenten, de zweep (verbod), de peen (voorziening) en de preek (voorlichting). (Rijnja en Meuleman, 2004). Het advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) is hierbij van betekenis geweest. ZonMw<sup>3</sup> kent extra subsidie toe voor campagnes waarbij samenwerking wordt nagestreefd (Bouman et al, 2009). Het appèl om communicatie ‘in het hart van het beleid’ te laten nestelen, moet gescheiden en verkokerde trajecten blootleggen (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001). Goede voorbeelden zijn de introductie van het nieuwe rookbeleid of bij (extra) fietsverlichting.

Een jarenlange dominante voorlichtingsaanpak (antirookcampagnes) kreeg vleugels door het creëren van speciale voorzieningen (peen: rookruimten en stopondersteuning via internet en steeds vaker ook apothekers en huisartsen) in samenhang met strenge regelgeving (zweep: verbod op roken in openbare ruimten en horecagelegenheden). Bij een campagne voor fietsverlichting werden regels en handhaving (zweep) en nationale voorlichtingscampagnes (preek: ‘fiets als een vorst, fiets verlicht’), later aangevuld met lokale acties om gedurende een beperkte periode gratis je fiets na te laten kijken (peen).

#### **4 Tot slot**

De burger bepaalt voor een belangrijk deel hoe hij of zij de overheid toelaat in de eigen sociale context en leefwereld. Op vele plaatsen zien we dat keuzes van het publiek - on-

---

<sup>3</sup> De organisatie die in opdracht van het ministerie van VWS gezondheidsbevorderende instellingen adviseert over kansrijke communicatieve interventies op het gebied van leefstijlen.



dersteund door *social media* en andere digitale vormen van communicatie - afhangen van de betekenissen die zij toekennen aan wat op hen afkomt. Ze omkaderen (*framen*) zelf hun leefwereld en geven daarbinnen regels, voorzieningen en boodschappen een plaats en betekenis. Alleen de zender die deze leefwereld (h)erkent en benut is in staat om contact te maken om vervolgens te streven naar duurzame verandering van bestaande houdingen en gedragingen. Hoe belangrijk het is om rekening te houden met betekenisverlening door doelgroep van een overheids campagne, bleek dit voorjaar bij de inentingscampagne tegen baarmoederhalskanker.

Door de geïntegreerde toepassing van inzichten uit verschillende wetenschappelijke disciplines, maakt een contextuele benadering het mogelijk om écht contact te maken, emoties te honoreren en vervolgens instrumenteel te ‘stapelen’ met passende arrangementen van penen, zwepen en preken. Meervoudige problemen vragen meervoudige arrangementen, en dat begint bij het vat krijgen op de manier waarop burgers communiceren met elkaar en met de overheid en tot keuzes (kunnen) komen.

## **Literatuur**

Aarts, N. , C. van Woerkum (2008), *Strategische communicatie, principes en toepassingen*, Assen: Van Gorcum.

Aarts, N. , (2009) *Gesprek zonder einde*, oratie, Amsterdam: UvA.

Ajzen, I. en Madden, J.T. (1986). *Prediction of goal-directed behaviour. Attitudes, intentions and perceived behavioral control*. Journal of Experimental Psychology.

Bandura A. (1986) Social foundations of thought and action: a social cognitive theory. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall, 1986.

Bargh, J.A., (1997), The automaticity of everyday life. In: R.S. Wyer (red.) *Advances in social cognition*.

Bartels, G.C. (1998). Het wiel uitvinden: gedragsverandering als wisselwerking tussen persoon, gedrag en omgeving. In Bartels, G.,W. Nelissen en H. Ruelle (1998). *De trans-*

*actionele overheid ; communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting.* Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bennis, W.G., K.D. Benne en R. Chin,(1985), *'The planning of change'*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Bermeitinger, C., Goelz, R., Johr, N., Neumann, M, Ecker, U.K.H., Doerr, R. (2009), The hidden persuaders break into the tired brain, *Journal of Experimental Social Psychology*, 45, 2, 320-326.

Bikker H. en G. *Lessen van het grondwetreferendum*, Comma maart 2006.

Bouman, M, P.A., Tol, C.P.M. van, Rijnja, G.W., Regt, W. de (2009). *Gebundelde inspiratie en leefstijlcampagnes in de schijnwerpers.* Den Haag: ZonMw.

Galjaard, J.M. , (1999). *Wie bekommert zich om de overheid; menselijke omgang tussen politici, bestuurders, ambtenaren en allerlei andere personen.* Utrecht: Lemma.

Christenhusz, L., De Jongh, F., Van Der Valk, P., Pieterse, M., Seydel, E., Van Der Palen, J. (2007), Comparison of three carbon monoxide monitors for determination of smoking status in smokers and nonsmokers with and without COPD, *Journal of Aerosol Medicine: Deposition, Clearance, and Effects in the Lung*, Volume 20, Issue 4, Pages 475-483

Cialdini, R.B., (2001), *Influence: Science and Practice*, Boston: Allyn & Bacon

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001), *In dienst van de democratie*, Den Haag: Sdu

Cooren, F., J. R. Taylor, & E. J. Van Every (Eds.) (2006). *Communication as organizing: Empirical and Theoretical Explorations In the dynamic of text and conversation.* Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

DeSteno, D., Petty, R. E., Rucker, D. D., Wegener, D. T., & Braverman, J. (2004). Discrete emotions and persuasion: The role of emotion induced expectancies. *Journal of Personality and Social Psychology*, 86, 43-56.

Dijk, T. van (2004), De goede boodschap, vier stappen voor het formuleren van de kern van beleid, Den Haag: Sdu/RVD Platformreeks

Dijk, T. van (2009), 'De agenda van samen', paper Intomart.

De Roon, A. (1991) Overheidsvoorlichting: de progressie van een onvolgroeid beleidsinstrument, in: B. Klandermans en E.R. Seydel, *Overtuigen en Activeren, Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum

Elster, J. (2000) *Ulysses Unbound*, Cambridge: Cambridge University Press.

Festinger, L. (1957) A theory of cognitive dissonance, Stanford, CA: Stanford University Press

Fishbein, M. (1967), Attitude and the prediction of behavior. In M. Fishbein (Ed.), *Readings in attitude theory and measurement* (pp. 477-492). New York: Wiley.

Fukuyama, F. (1995). *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*. NY: Free Press.

Galimberti, C., Ignazi, S., Vercesi, P., Riva, G. (2001) Communication and cooperation in networked environments: An experimental analysis, *Cyberpsychology and Behavior*, Volume 4, Issue 1 Pages 131-146

Gladwell, M. (2000), *The Tipping point*, Little Brown

Goldstein, N.J., Cialdini, R.B. and Griskevicius, V. (2008). "A Room with a Viewpoint: Using Social Norms to Motivate Environmental Conservation in Hotels", *Journal of Consumer Research*, 35,473-482.

Goldstein, N.J., Griskevicius, V. and Cialdini, R.B. (2007), Invoking Social Norms: A Social Psychology Perspective on Improving Hotels' Linen-Reuse Programs, *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*; 48; 2, 145-150.

Good, T.L. and Nichols, S.L. (2001), Expectancy Effects in the Classroom: A Special Focus on Improving the Reading Performance of Minority Students in First-Grade Classrooms, *Educational Psychologist*, 36(2), 113–126.

Grimes, A., Kitchen, P.J. (2007) Researching mere exposure effects to advertising: Theoretical foundations and methodological implications, *International Journal of Market Research*, 49, 2, 191-219.

Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action; volume one, reason and the rationalization of society*. London: Heineman. Aangehaald in Bartels a.h.w.

Horne, M. (2007), There is no 'truth' outside a context: implications for the teaching of analytical psychology in the 21st century *Journal of Analytical Psychology*, 2007, 52, 127–142

Jacoby, L.L. (1983). Perceptual Enhancement: Persistent Effects of an Experience. *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, 9 (1), 21-38.

Karremans, J. C., Stroebe, W., & Claus, J. (2006). Beyond Vicary's fantasies: The impact of subliminal priming and brand choice. *Journal of Experimental Social Psychology*, 42, 792-798

Keller, C., Siegrist, M. and Gutscher, H. (2006), The Role of the Affect and Availability Heuristics in Risk Communication, *Risk Analysis*, Vol. 26, No. 3.

Klaassen, R. (2004) *Voorlichtingskundig ontwerpen, de totstandkoming van Postbus 51 campagnes*, Assen: Van Gorcum

Kleinnijenhuis, J., D. Oegea, J. de Ridder, A. van Hoof en R. Vliegthart, *De puinhopen in het nieuws*, Alphen aan den Rijn: Kluwer

Kok, G.J., De Vries, H., Den Boer, D-J., Dijkstra, M., Gerards, F.M., Hospers, H.J. en Mudde, A.N. (1990). *De rol van eigen-effectiviteit bij de beïnvloeding van gezondheidsgedrag*. In: A.P. Buunk, D. van Kreveland en R. van der Vlist (Red.), *Toegepaste sociale psychologie*, deel IV. Lisse: Swets en Zeitlinger. 140-157.

Leeuw, F. de (1993), *Uitgaven en effecten van overheidsvoorlichting*, in: *De wereld van Postbus 51; voorlichtingscampagnes van de rijksoverheid*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Lewis, M.J., Watson, B., White, K.M., and Tay, R. (2007) Promoting Public Health Messages: Should We Move Beyond Fear-Evoking Appeals in Road Safety, *Qualitative Health Research*, 17, 1, 61-74

Libet, B. (2004). *Mind time: The temporal factor in consciousness*, Cambridge: MA: Harvard University Press.

Markus, H., & Zajonc, R. B. (1985). The cognitive perspective in social psychology. In G. Lindzey & E. Aronson (Eds.), *Handbook of social psychology* (pp. 137-229), 3rd Edition. New York: Random House

Meijers Research (2004), *Postbus 51 als merk. Mogelijkheden en grenzen aan inzetbaarheid*.

Molder, H. te (1995): *Discourse of dilemma's: an analysis of government communicator's talk*, dissertatie WUR.

Molder, H. te en J. Potter (2005), *Conversation and Cognition*, Cambridge University Press.

Montfort P. van, E. de Kleuver (2001), *Trackingonderzoek naar overheidscampagnes*. In: Overheidscommunicatie, de Nieuwe wereld achter postbus 51, Dewez, B. e.a., Amsterdam: Boom.

Nolan, J.M., Wesley Schultz, P., Cialdini, R.B., Goldstein, N.J. and Griskeviciu, V. (2008), *Normative Social Influence is Underdetected*, *Pers Soc Psychol Bull*; 34; 913

Nationale ombudsman (2009), *De burger in de ketens, Verslag van de Nationale ombudsman over 2008*, Den Haag

O'Neill, S. & Nicholson-Cole, S. (2009) "Fear Won't Do It", Promoting Positive Engagement With Climate Change Through Visual and Iconic Representations, *Science Communication*, 30, 3, 355-379

Perloff, R.M. (2003) *The Dynamics of Persuasion: Communication and Attitudes in the 21st Century*, 2nd. ed. Mahwah, NJ/London: Lawrence Erlbaum Associates

Petty, R.E. en J.T. Cacioppo, (1986), *Communication and persuasion. Central and periphere routes of attitude change*. New york: Sringer-Verlag.

Pieterse, W, M.L. Teeling, *Kanalen in Balans, rapport kanaalkeuze*. Enschede: Telematica Instituut.

Pligt, J. van der, W. Koomen en F. van Harreveld (2006), *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*, in: J. van Erp e.a., *Handhaving en gedrag* (2006), Den Haag: ministerie van justitie.

Pin, R.R. (2009), *Perceptions of nutrigenomics : affect, cognition & behavioral intention*. thesis. Persistent URL for this record <http://purl.org/utwente/61332>; Official URL: <http://dx.doi.org/10.3990/1.9789036528207>

Pol, B, C. Swankhuisen en P. van Vendeloo (2007). *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie*, Bussum: Coutinho.

Pol, B. (2008) , *Tussen professoren en professionals*, openbare les, Hogeschool van Utrecht.

Pool, E. van der & Brand, E, (2008), ' *Graag in leesbaar Nederlands*, Uitgevoerd in opdracht van de Nationale ombudsman door het Lectoraat Human Communication Development, Hogeschool Arnhem en Nijmegen

Putnam, R.D., Leonardi, R. and Nanetti, R.Y., (1993) *Making Democracy Work* . Princeton: Princeton University Press.

Riel, C.B.M. van en Nijhof, W.H. (red.) (1991) *Handboek corporate communication*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum bv.

Rijnja, G., R. van der Jagt, *Storytelling, de kracht van verhalen in communicatie*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Rijnja G. en Meuleman (2004), *Maken we beleid begrijpelijk of begripelijk beleid? De verplaatsing van communicatie*, RVD Platformreeks, Den Haag: Sdu

Rogers, E.M. (1964). *Diffusion of Innovations*, Glencoe: Free Press, p. 219

Rogers, E.M. (2005). *Diffusion of Innovations*, Glencoe: Free Press, p. 403

Roon, A. de (1996), *Overheidsvoorlichting: de progressie van een onvolgroeid beleidsinstrument*, in Klandermans, E. & Seydel, E. (red.) *Overtuigen en activeren Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum

Rosenthal, R., Jacobson, L. (1968) Pygmalion in the classroom, *The Urban Review*, 3, 1, 16-20.

RVD/Dienst Publiek en Communicatie (2006), Voorspellende waarde Verify pretest.

RVD/Dienst Publiek en Communicatie (2007), Aandacht voor overheids campagnes.

RVD/Dienst Publiek en Communicatie, jaarevaluatie 2008 (2009).

RVD/DPC (2009) in Dienst Publiek en Communicatie *Metten van invloed, invloed van meten, tien jaar campagne-effectonderzoek 1999-2009*, Den Haag: ministerie van Algemene Zaken, DPC.

Seydel, E. (1987), Evaluatie-onderzoek, in Klandermans, E. & Seydel, E. (red.) *Overtuigen en activeren Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum, 54-77

Seydel, E. R. (1989) *Kanker en het algemene publiek: experimenten met kankervoorlichting*. Enschede: Universiteit Twente (dissertatie)

Seydel, E. (2000), Ontwerpen van communicatiebeleid en -onderzoek, in Klandermans, E. & Seydel, E. (red.), 4<sup>e</sup> herziene druk, *Overtuigen en activeren Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum, 54-77.

Seydel, E. (2009-a), De staat van vertrouwen (introductiecolumn), *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 7, 1-2, 3.



Seydel, E. (2009), De kunst van het duiden, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 7,4, 22-23.

Strategy Unit (2004) NOG INVULLEN

Taylor, J. R. & Van Every, E.J. (2000). *The Emergent Organization: Communication as its Site and Surface*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Teasdale, J.D. en Barnard, P.J. (1993), *Affect, cognition and Change, remodeling Depressive Thought*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

Teisman, G. *Inleiding tijdens Inspiratiecollege voor het ministerie van BZK op 21 april 2009*.

Wagenaar, M. (1997). De Rijksvoorlichtingsdienst: Geheimhouden, toedekken en openbaren, Den Haag: Sdu.

Van de Walle, S., Kampen, J.K., Bouckaert, G. & Maddens, B.(2003), *Rapport: Stereotype beelden over ambtenaren en overheidsdiensten*, Leuven: Instituut voor de Overheid. 68 p., Identificatie-nummer: IO05050015

Weick, K. E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. New York: Random House.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Wever, A, R.J.Renes en C. van Woerkum (2008), *Water en olie, dat mengt niet vanzelf*, Wageningen: WUR.

White, M. (2007), *Maps of Narrative Practice*, London: W. W. Norton

Wiers, R. (2007), *Slaaf van het onbewuste; over emotie, bewustzijn en verslaving*. Amsterdam: Bert Bakker

Winsemius, P., (1986). *Gast in eigen huis; beschouwingen over milieumanagement*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Woerkum, C.M.J. van (2004) *Organisaties in hun biotoop: over de (on)mogelijkheden van communicatiemanagement*, oratie Wageningen WUR.

ZonMw (2003), *Programma Landelijke Leefstijlcampagnes 2003-2008*, Den Haag: ZonMw.