

**communicatie en**



**maatschappelijke acceptatie**

*een onderzoek naar de houding ten aanzien van de 'dure afvalzak' in Barendrecht*

**van milieubeleid**

**puk van meegeren**

## STELLINGEN

1. Doordat de overheid niet langer gezien wordt als staande boven andere partijen in de samenleving, is acceptatie van beleidsmaatregelen meer gebaseerd op een beoordeling van maatregelen op zichzelf, en daardoor minder vanzelfsprekend geworden (dit proefschrift).
2. Het bevorderen van maatschappelijke acceptatie van milieumaatregelen is niet alleen een kwestie van communiceren over te maken of gemaakte keuzes maar zeker ook een kwestie van het ontwerpen van acceptabel beleid. Communicatie kan niet recht praten wat in de ogen van de doelgroep krom is ( dit proefschrift).
3. Communicatie gericht op het bevorderen van maatschappelijke acceptatie van milieumaatregelen moet gericht zijn op het betrekken van de doelgroep in de beleidsvorming. Een draagvlak voor gedragsbeperkende milieumaatregelen kan niet uitsluitend achteraf worden gecreëerd (dit proefschrift).
4. Het faciliteren van leerprocessen kan pas slagen als betrokkenen voldoende gemotiveerd zijn om zelf naar oplossingen voor bepaalde problemen te zoeken (dit proefschrift).
5. Een verklaring van de discrepantie tussen milieubesef en milieugedrag, onder de condities dat over het gedrag nagedacht wordt en dat de mogelijkheden voor het vertonen van milieuvriendelijk gedragsalternatief in voldoende mate aanwezig zijn, moet niet uitsluitend gezocht worden in het najagen van eigenbelang ('de eigen portemonnee is belangrijker'), maar ook in een gebrek aan vertrouwen in de bereidwillige medewerking van anderen om ook een steentje bij te dragen aan bepaalde milieuproblemen (proefschrift).
6. Milieuonvriendelijke gewoonten zijn hardnekkig, omdat mensen geen directe hinder van milieuproblemen ondervinden: ze ervaren de disfunctionaliteit van hun gewoonten niet (dit proefschrift).
7. Gemak dient de mens, niet het milieu.
8. Het verkopen van beleid met termen als 'milieubaan' voor de vijfde baan van Schiphol en 'milieu-alternatief' voor een bepaald tracé van de A73 is te beschouwen als een vorm van 'new-speak', zoals beschreven in Orwell's boek Nineteen Eighty-Four (Raad voor Milieubeheer, Advies draagvlak voor het milieubeleid, 1995).

*Puk van Meegeren*

*Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid. Een onderzoek naar de houding ten aanzien van de 'dure afvalzak' in Barendrecht.*

*Wageningen, 7 maart 1997*

9. De emancipatie van mannen en vrouwen is pas voltooid als zowel de begrippen 'werkende moeder' als 'zorgende vader' als tautologieën worden beschouwd.
10. Volgens het Provençaalse gezegde 'Wie de Ventoux beklimt is niet gek, wie dat nog eens doet wel' is een groot aantal Nederlandse wielertoeristen niet goed bij hun hoofd.
11. De moeilijkste opgave van onze tijd ligt in het overtuigd zijn van de betrekkelijkheid van de eigen mening, maar er desalniettemin voor stáán (A. Klukhuhn, Het einde van de vooruitgang, Volkskrant 23-12-95).
12. Na het doorstaan van een ernstige ziekte is het gewone niet meer van-zelfsprekend.

*Puk van Meegeren*

*Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid. Een onderzoek naar de houding ten aanzien van de 'dure afvalzak' in Barendrecht.*

*Wageningen, 7 maart 1997*

**Communicatie  
en  
maatschappelijke acceptatie  
van milieubeleid**

Een onderzoek naar de houding  
ten aanzien van de 'dure afvalzak'  
in Barendrecht



**Promotor: dr. Cees M.J. van Woerkum**  
**Hoogleraar in de voorlichtingskunde**

**Communicatie  
en  
maatschappelijke acceptatie  
van milieubeleid**

Een onderzoek naar de houding  
ten aanzien van de 'dure afvalzak'  
in Barendrecht

**PROEFSCHRIFT**

ter verkrijging van de graad van doctor  
op gezag van de rector magnificus  
van de Landbouwniversiteit Wageningen,  
dr. C.M. Karssen,  
in het openbaar te verdedigen  
op vrijdag 7 maart 1997  
des namiddags te vier uur in de Aula.

BIBLIOTHEEK  
LANDBOUWUNIVERSITEIT  
WAGENINGEN

ISBN: 90-5485-659-9

Verzorging omslag Luc Dinnissen, studio DS Nijmegen.

## Voorwoord

Ergens een dag in november 1991. Na enige tijd in WordPerfect gewerkt te hebben sluit ik af. Document bewaren? Ja. Geef naam document:.... Ik twijfel. Zal ik deze gedachtenspinself de titel 'promotie' meegeven? Als ik het doe, dan zit ik er aan vast. Dan ben ik begonnen aan mijn promotie. Wil ik dat wel? Zal het me lukken om naast de zorg voor de kinderen, naast al het onderwijs en andere taken en niet te vergeten naast het vele fietsen een proefschrift te schrijven. In een stoutmoedige bui beroeren mijn vingers de letters *p.r.o.m.o.t.i.e.*

Ruim vijf jaar later is het dan zo ver. Het proefschrift is af. Alleen dit voorwoord nog, waarin ik iets kwijt wil over 'het proces' en een aantal mensen wil bedanken.

Werken aan een dissertatie is leuk en niet leuk. Leuk is het als je de tijd hebt om je in zaken te verdiepen, te schrijven en zo zichtbare vorderingen te maken. Je voelt je een ware 'vrijgestelde' die kennis tot zich mag nemen en daar verslag van mag doen. Tijdens mijn 'sabbatical year' heb ik dit zo kunnen ervaren. Niet leuk wordt het als je door allerlei andere taken je hoofd er niet bij kan houden en de uurtjes bij elkaar gesprokkeld moeten worden. Weinig voortgang en een grote onzekerheid: hoe krijg ik het ooit af?

Ik heb het af gekregen omdat ik op een gegeven moment helemaal niets meer kon doen. Een nierziekte sloeg me volledig uit het veld en alles leek op te houden: van zorg voor mijn kinderen tot fietsen tot werken. Liggend in het ziekenhuis had ik de heimelijke gedachte dat ik nu eindelijk van de promotiedruk verlost was. Langzaam krabbelde ik op en kreeg ik de behoefte om de tijd gekluisterd aan het dialyse-apparaat nuttig door te brengen. Ik begon vakliteratuur te lezen, raakte weer geïnteresseerd en vond de motivatie om ondanks alle tegenslag toch mijn promotie af te ronden. De ziekte gaf me de ruimte om weer met plezier aan m'n dissertatie te werken. Dat plezier heeft me zeker geholpen om die moeilijke tijd door te komen.

Rest me de taak om op deze plek een aantal mensen te bedanken. Allereerst is dat Cees van Woerkum, mijn promotor. Ruim 12 jaar geleden zag Cees een onderzoeker in mij. Ik, net afgestudeerd, greep de geboden kans aan. Geïnspireerd door zijn begeleiding en de ruimte die hij me gaf, kon ik me verder ontwikkelen. Ook gedurende het promotie-onderzoek voelde ik me gesteund door zijn vertrouwen in me. Verder wil ik alle collega's van de vakgroep Voorlichtingskunde van de Landbouwniversiteit bedanken voor de leuke werksfeer en

collegiale ondersteuning. In het bijzonder geldt dat voor Carolien Martijn. Ze heeft gedurende mijn 'sabbatical year', terwijl ze zelf haar promotie nog moest afronden, al mijn onderwijs overgenomen. Met vragen kon ik altijd bij haar terecht en ze was een bron voor interessante artikelen. Ook wil ik Noëlle Aarts en Hedwig te Molder bedanken voor de gezellige ritjes tussen Nijmegen en Wageningen. De files worden al pratend snel overwonnen. Astrid Hendriksen en Wilma de Vries wil ik bedanken voor de organisatie van het veldwerk. René Richard wil ik bedanken voor zijn methodologisch commentaar op een conceptversie van dit proefschrift. Paul Forbes wil ik bedanken voor zijn taalkundige opmerkingen op de engelstalige samenvatting.

En dan Diny. Het cliché dat ik zonder haar opoffering niet de tijd had gevonden dit proefschrift af te ronden is nu eens niet van toepassing. Daarvoor is ze - gelukkig maar - zelf veel te ambitieus. Wel heeft ze me geweldig geholpen in de periode dat mijn lichaam me in de steek liet. Haar voorbeeld: niet bij de pakken neer blijven zitten, je leven aanpassen en er iets van proberen te maken, is inspirerend geweest.

*Nijmegen/ Wageningen, januari 1997*  
*Puk van Meegeren*

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>1 Voorlichting en milieuvorlichting</b>	<b>7</b>
1.1 Definities van voorlichting	7
1.2 Vormen van voorlichting	9
1.3 Voorlichting, communicatie en interactie	15
1.4 Een definitie van milieuvorlichting	17
1.5 Het specifieke van milieuvorlichting in vergelijking met andere werkvelden	20
1.6 Enkele ontwikkelingen in de praktijk van milieuvorlichting	21
<b>2 Achtergronden van milieugedrag</b>	
2.1 Een model van determinanten van beredeneerd milieugedrag	30
2.1.1 Een meervoudige determinering van gedrag	31
2.1.2 De theorie van beredeneerd gedrag in oorspronkelijke vorm	31
2.1.3 Bewerkingen van en aanvullingen op Fishbein en Ajzen	36
2.1.4 Sociologische kritiek op sociaal psychologische gedragsmodellen	52
2.2 De weging van milieugevolgen bij beredeneerd gedrag: sociale dilemma's	54
2.3 Aspecten van niet-beredeneerd gedrag	63
2.3.1 Gewoonten	63
2.3.2 Besluitvorming op grond van een beperkt aantal alternatieven en een beperkt aantal criteria	70
2.3.3 Besluitvorming op grond van perifere prikkels in plaats van het verwerken van argumenten	72
2.4 Conclusies	79
<b>3 Voorlichting en andere instrumenten van milieubeleid</b>	<b>82</b>
3.1 Classificaties van beleidsinstrumenten	83
3.2 Ontwikkelingen in het denken over (milieu)voorlichting in relatie tot andere instrumenten	84
3.3 De keuze van instrumenten: een eerste voorsortering	89
3.4 De keuze van instrumenten: een nadere analyse	93
3.5 Conclusies	98

<b>4</b>	<b>Acceptatie van beleidsmaatregelen</b>	101
4.1	Het belang van acceptatie van beleidsmaatregelen	103
4.2	Beschouwingen over acceptatie van beleid	106
4.3	Een definitie van acceptatie van beleidsmaatregelen	116
4.4	Een model voor de acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen door de uiteindelijke doelgroep	120
4.5	Acceptatie van een gedragsbeperkende maatregel in geval van beredeneerde opinievorming	124
4.6	Conclusies	131
<b>5</b>	<b>Het bevorderen van de acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen</b>	134
5.1	Het afstemmen van beleid	134
5.2	Afstemming van beleid via meerzijdige sturing	137
5.3	De rol van communicatie bij bevordering van acceptatie van beleidsmaatregelen	144
5.4	Conclusies	147
<b>6</b>	<b>Opzet van het onderzoek</b>	149
6.1	Samenvatting van theoretische kernpunten	149
6.2	Probleemstelling en keuze van de case	150
6.3	Onderzoeksvragen	154
6.4	Methode van onderzoek	158
6.5	Het verloop van de interviews	159
6.6	De representativiteit van de uiteindelijke steekproef	159
<b>7</b>	<b>Operationalisaties</b>	162
7.1	Houding ten aanzien van de invoering van de gemeentelijke afvalzak en mate van ontwijkgedrag	162
7.2	Waarschijnlijkheid en waardering van saillante gevolgen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak	163
7.3	De mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft	171
7.4	Houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen	171
7.5	Mate van betrokkenheid van burgers bij het onderwerp	173
7.6	Achtergrondvariabelen	174
<b>8</b>	<b>Resultaten van de case-study</b>	181
8.1	Korte typering van de gemeente Barendrecht	181
8.2	Beschrijving van de communicatie tussen gemeente en burgers over de invoering van de gemeentelijke afvalzak	181
8.3	Beschrijving van de communicatieve context: berichtgeving in de plaatselijke pers en communicatie van belangengroepen	185
8.4	De 'dure afvalzak' als gespreksonderwerp	189
8.5	Mate van acceptatie van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval	191

8.6	De samenhang tussen de mate van acceptatie en mate van ontwijkgedrag	192
8.7	Verklaring van de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval: spontaan genoemde voor- en nadelen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak	193
8.8	Verklaring van de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval: waarschijnlijkheid en waardering van modaal saillante gevolgen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak	199
8.9	Verklaring van de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval: modaal saillante consequenties versus individueel saillante consequenties	202
8.10	De mate van beredeneerde opinievorming	205
8.11	Aanvullende indicaties voor de mate van beredeneerde opinievorming	209
8.12	Achtergrondvariabelen: frequenties en correlaties met de houding ten aanzien van de invoering van de gemeentelijke afvalzak	214
8.13	De mate van acceptatie van de 'dure zak' in relatie tot kenmerken van het huishouden	220
8.14	De invloed van achtergrondvariabelen op de afweging van belangrijke voor- en nadelen van de 'dure zak'	222
8.15	Achtergronden van de houding ten aanzien van de 'dure zak'	223
<b>9</b>	<b>Conclusies en discussie van de case-study</b>	226
9.1	Over de mate van acceptatie van de 'dure zak'	226
9.2	Over het belang van communicatie tijdens de beleidsontwikkeling	227
9.3	Over het belang van acceptatie van beleidsmaatregelen	229
9.4	Over factoren die de mate van acceptatie van een maatregel kunnen verklaren	230
9.5	Over het verklaren van attitudes: modaal saillante gevolgen versus individueel saillante gevolgen	232
9.6	Een kwestie van gewenning?	233
<b>10</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	235
	<b>Bijlage 1: Vragenlijst kwalitatief vooronderzoek</b>	248
	<b>Bijlage 2: Afsprakenformulier en vragenlijst</b>	249
	<b>Bijlage 3: Correlaties tussen alle onafhankelijke variabelen</b>	263
	<b>Geraadpleegde literatuur</b>	264
	<b>Samenvatting</b>	274
	<b>Abstract</b>	283
	<b>Curriculum Vitae</b>	291





## Inleiding

Het gaat niet goed met het milieu. Op talrijke manieren wordt op tal van plaatsen ernstige schade aangericht. Niet alleen natuur, land- en bosbouw en drinkwatervoorziening worden bedreigd. Ook de gezondheid van mens staat op het spel. Zeer drastische vermindering van de uitstoot van tal van stoffen is daarom nodig. Willen we binnen de normen voor milieuverontreiniging kunnen blijven, dan zijn reducties van 70-90% vereist. Dat is de kern van het rapport *'Zorgen voor morgen'*, uitgevoerd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) in 1988. Het rapport vond veel weerklank en heeft bijgedragen aan de erkenning van de ernst van de milieuproblematiek. Er is in onze samenleving brede consensus over het inzicht dat de kwaliteit van onze natuurlijke leefomgeving zwaar onder druk staat en dat daar iets aan zou moeten gebeuren.

De vraag is wat er tegen onwenselijk geachte milieu-aantasting gedaan kan worden. Daar bestaan verschillende ideeën over. Een veel gemaakt onderscheid is de technische benadering versus de sociale benadering van het milieuvraagstuk. In een technische benadering wordt het milieuvraagstuk gezien als een gevolg van het falen van de technologie. Geprobeerd wordt de negatieve milieugevolgen van het huidige productie- en consumptiesysteem via nieuwe technologische ontwikkelingen onder controle te brengen. Een oplossing voor de uitstoot van verzurende stoffen door het wegverkeer zou dan liggen in het introduceren van een schonere motor. In een sociale benadering wordt het milieuvraagstuk gezien als een gevolg van menselijke gedragskeuzes. Geprobeerd wordt de negatieve milieugevolgen te verminderen door keuzes over wat er geproduceerd en geconsumeerd wordt te veranderen. Een oplossing voor de uitstoot van verzurende stoffen door het wegverkeer zou dan liggen in het verminderen van de mobiliteit en/of het verschuiven van de mobiliteit van individueel autogebruik naar vormen van collectief vervoer.

Het belang van een sociale benadering van het milieuvraagstuk moest in de jaren zeventig nog actief worden uitgedragen. Sociaal wetenschappelijke publikaties over de milieuproblematiek begonnen in die tijd vaak met een verantwoording van wat het gedrag van mensen te maken heeft met het milieuvraagstukken (zie bijvoorbeeld Hofstee, 1972; Ester, 1979; Cone en Hayes, 1980; Geller, Winett en Everett, 1982). Op dit moment heeft een sociale benadering van het milieuvraagstuk een duidelijke positie verworven. Zo wordt in het eerder genoemde rapport *'Zorgen voor*

*morgen'* gesteld dat de noodzakelijke vermindering van milieuvervuiling maar ten dele met technische middelen te realiseren is en dat verdergaande maatregelen gericht op structurele veranderingen van productie- en consumptiestructuren onvermijdelijk zijn. Inmiddels is het in milieubeleidsplannen van diverse overheden gangbaar geworden om verandering van milieugedrag van producenten en consumenten ten doel te stellen. Een relevante vraag voor het oplossen van milieuproblemen is dus de vraag hoe milieugedrag van consumenten en producenten in milieuvriendelijke richting te beïnvloeden is.

Dit onderzoek concentreert zich op de communicatieve aspecten van het beïnvloeden van milieugedrag. Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden van communicatie, of specifiek: voorlichting, in interventies gericht op het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag? In hoeverre en in welke omstandigheden hebben voorlichting en andere communicatieve sturingsinstrumenten effect op het milieugedrag van consumenten en producenten?

Voordat deze vraag aan de orde gesteld kan worden moeten de centrale begrippen gedefinieerd en toegelicht worden. Dat gebeurt in hoofdstuk 1, waar concepten als voorlichting, communicatie en milieuvriendelijk gedrag besproken worden.

In het theoretisch gedeelte van dit onderzoek wordt de effectiviteit van voorlichting op milieugedrag vanuit twee perspectieven benaderd: vanuit achtergronden van milieugedrag waarop voorlichting zich richt en vanuit de beleidscontext van voorlichting.

Beseft moet worden dat er ook andere perspectieven zijn, die hier niet aan de orde komen. Gedacht kan worden aan het perspectief van planmatigheid van de voorlichting (Van Woerkum, 1987; Van Meegeren, 1995). In dit perspectief legt men nadruk op een systematische werkwijze, waardoor afstemming van de voorlichtingsboodschap op relevante kenmerken van de doelgroep mogelijk wordt. Ook zou men kunnen denken aan het perspectief van kennissystemen (Röling, 1994b). In deze benadering legt men nadruk op de 'kwaliteit' van de voorlichtingsboodschap. De effectiviteit van voorlichting is mede afhankelijk van de mate waarin de voorlichter gegevens of inzichten kan presenteren die door de doelgroep als belangrijk en bruikbaar worden ervaren. Gedragsverandering (de mate van innovatie) door voorlichting wordt in het kennissysteemperspectief bestudeerd vanuit de vraag hoe bruikbare kennis tot stand komt. Daarbij worden lineaire modellen van kennisontwikkeling afgezet tegen interactieve modellen van kennisontwikkeling.

In dit onderzoek wordt bij de vraag naar de effectiviteit van voorlichting op het veranderen van milieugedrag op de eerste plaats gekeken naar de achtergronden van het te beïnvloeden milieugedrag. Het ene milieugedrag is het andere niet. Soms vergt milieuvriendelijk gedrag in de ogen van een individu zware offers, soms hooguit een kleine moeite. De kans op een succesvolle gedragsbeïnvloeding varieert

dus naar gelang de achtergronden van het te beïnvloeden gedrag. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de achtergronden van milieugedrag. Daarbij wordt eerst stilgestaan bij beredeneerd gedrag. Als mensen nadenken over hun gedrag en mogelijke alternatieven, welke factoren bepalen dan hun keuze van gedragsalternatieven? Hoe belangrijk is kennis van milieugevolgen van gedrag voor de keuze van gedragsalternatieven? Vervolgens is er aandacht voor niet-beredeneerde aspecten van milieugedrag, zoals gewoontevorming, affecten en het gebruik van eenvoudige vuistregels ('heuristieken') bij het nemen van beslissingen.

De effectiviteit van voorlichting gericht op het veranderen van milieugedrag is niet los te zien van de beleidscontext. Is voorlichting het enige instrument dat ingezet wordt, of maakt het deel uit van een breder pakket van maatregelen ter beïnvloeding van het milieugedrag van een doelgroep? Als er sprake is van meerdere instrumenten, wat is dan de specifieke functie van voorlichting en communicatie ten opzichte van andere instrumenten als directe- en financiële regulering? Deze vragen komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Het moet inzichten opleveren over wat een passende functie voor voorlichting en communicatie is in een breed pakket van beleidsmaatregelen. De vragen worden in dit onderzoek vooral gesteld vanuit het gezichtspunt van een overheid en minder vanuit het gezichtspunt van particuliere milieu-organisaties. De beleidscontext van overheden, die naast voorlichting ook de beschikking hebben over andere instrumenten, is anders dan de beleidscontext van milieuorganisaties. Daarbij is de overheid een belangrijke actor in het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag.

In hoofdstuk 4 wordt betoogd dat een moreel appèl op individuele, vrijwillige gedragsverandering ten behoeve van een beter milieu in veel gevallen gedoemd is te mislukken. Voorlichting en communicatie kunnen dus zelden een zelfstandige rol vervullen in het veranderen van milieugedrag. Collectieve, dwingende maatregelen zijn vaak nodig om milieugedrag te veranderen. Maar dergelijke maatregelen komen er pas en kunnen slechts functioneren als een grote groep daar het nut van inziet. Een belangrijke ondersteunende functie van voorlichting en communicatie is dan het bevorderen van acceptatie van regulerende milieumaatregelen. Hoofdstuk 4 gaat hier op in. Centraal staan de vragen wat acceptatie van beleidsmaatregelen is, waarom acceptatie van beleidsmaatregelen belangrijk is en welke factoren van invloed zijn op acceptatie van regulerende milieumaatregelen.

Vervolgens komt in hoofdstuk 5 de vraag aan de orde welke rol voorlichting en communicatie kunnen spelen in het bevorderen van een draagvlak voor regulerende milieumaatregelen. Daarbij wordt de effectiviteit van voorlichtingsactiviteiten tijdens de beleidsuitvoering gericht op bevordering van de acceptatie van regulerende maatregelen bezien vanuit de context van de communicatie die tijdens het proces van beleidsontwikkeling heeft plaatsgevonden. Zo'n proces van beleidsontwikkeling kan tamelijk gesloten of tamelijk open zijn. In een gesloten proces vindt de beleidsontwikkeling binnenskamers plaats en het beleid wordt na de besluitvorming bekendgemaakt en verdedigd (een *Decide-Announce-Defend* strategie). Het draagvlak voor

het geformuleerde beleid moet tijdens de fase van beleidsuitvoering gecreëerd worden. Er worden eerst plannen gemaakt en pas dan wordt er gecommuniceerd. In een open proces is er sprake van wederzijdse beïnvloeding tijdens de fase van beleidsontwikkeling. Er wordt eerst gecommuniceerd en pas dan worden er - in overleg met betrokkenen - plannen gemaakt. Voor het creëren van een draagvlak voor gedragsbeperkende maatregelen lijkt wederzijdse communicatie tussen overheid en de doelgroep tijdens het proces van beleidsontwikkeling van groot belang te zijn. Een overheid kan zodoende haar beleid beter afstemmen op percepties, voorkeuren en suggesties van de doelgroep, de doelgroep voelt zich minder overvallen en heeft ook meer tijd voor een leerproces ten aanzien van het onderhavige milieuprobleem.

Het empirische deel van het onderzoek gaat door op het thema communicatie en acceptatie van beperkende milieumaatregelen. De globale probleemstellingen van het onderzoek zijn:

1. Is acceptatie van een gedragsbeperkende maatregel van belang voor de mate waarin de maatregel wordt nageleefd?
2. Welke factoren zijn van invloed op de mate van acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen door de uiteindelijke doelgroep?
3. Wat is de invloed van communicatieve activiteiten van een overheid tijdens de fase van beleidsvorming en -beleidsuitvoering op de mate van acceptatie van gedragsbeperkende milieumaatregelen door de uiteindelijke doelgroep?

Uit de bestudeerde literatuur komt naar voren dat voor het creëren van een draagvlak voor gedragsbeperkende maatregelen communicatie tijdens de fase van beleidsontwikkeling (overleg en onderhandeling met - vertegenwoordigers van - de doelgroep) belangrijk geacht wordt. Een strategie van het binnenskamers ontwikkelen van maatregelen, een *Decide-Announce-Defend* strategie, lijkt funest voor acceptatie van maatregelen. Een kanttekening hierbij is dat wellicht een onderscheid gemaakt moet worden tussen relatief eenvoudige en relatief complexe situaties. In een relatief eenvoudige situatie is er sprake van gunstige omstandigheden, zoals: hoog probleembesef, het gewenst gedrag wordt als zinvol ervaren, hoog besef van noodzaak van overheidsingrijpen en hoog besef van verantwoordelijkheid. In zo'n geval zou een overheid misschien minder in interactie behoeven te treden om een voor de doelgroep acceptabele maatregel te bedenken. Nadruk in de communicatie zou kunnen liggen op het actualiseren van een verondersteld draagvlak: het zoeken van steun bij een genomen maatregel. In relatief complexe situaties zal er meer nadruk moeten liggen op interactie met de doelgroep om in samenspraak te onderzoeken hoe problemen kunnen worden gedefinieerd en hoe aan oplossingen kan worden gewerkt. Op grond van deze gedachte wordt de globale probleemstelling met betrekking tot de invloed van overheidscommunicatie als volgt gespecificeerd:

ad 3. Vormen in een relatief eenvoudige situatie voorlichtingsactiviteiten ter verdediging van een vaststaande maatregel een voldoende voorwaarde voor maatschappelijke acceptatie van deze maatregel?

Als het in een relatief eenvoudige situatie niet lukt om met alleen voorlichting tijdens en na de formele besluitvorming een draagvlak te creëren, dan is een *Dedide-Announce-Defend* strategie in een meer complexe situatie helemaal gedoemd te mislukken.

Het onderzoek richt zich op het geval van de invoering van een 'dure vuilniszak' in de gemeente Barendrecht. In de gemeente Barendrecht konden de burgers tot 3 mei 1993 al hun afval onbeperkt aan de straat zetten, inclusief grof vuil. Afval hoefde dus niet per se in zakken aangeboden te worden. Vanaf die dag werd de 'dure afvalzak' verplicht. Zo'n gemeentelijke huisvuilzak kostte per stuk twee gulden vijftig. Tegelijkertijd werd de vaste maandelijkse afvalheffing voor meerpersoonshuishoudens met 14,50 gulden verlaagd. In de beleidspraktijk wordt dit een 'gedifferentieerd tariefsysteem' genoemd.

In de nieuwe situatie is een huishouden meer geld kwijt aan afvalinzameling als er meer dan 6 huisvuilzakken per maand gebruikt worden. Doel van deze maatregel is het bevorderen van afvalscheiding en afvalpreventie. De invoering van de 'dure zak' ging gepaard met het verruimen van de mogelijkheden voor afvalscheiding (meer glas-, blik- en textielbakken) en met het subsidiëren van vaten voor het thuiscomposteren van groente- fruit- en tuinafval.

De gemeente Barendrecht heeft deze maatregel binnenskamers voorbereid. Informeel overleg met bijvoorbeeld ouderenbonden, milieuvereniging, bewoners-groeperingen en vereniging voor huisvrouwen heeft niet plaatsgevonden. Ook is er geen formele inspraakprocedure geweest. De plannen zijn in een laat stadium van de voorbereidingsfase besproken in de raadscommissie voor openbare werken en in de gemeenteraad. Om te trachten een draagvlak voor de 'dure afvalzak' te creëren heeft de gemeente Barendrecht na de fase van planvorming een behoorlijk aantal voorlichtingsactiviteiten ondernomen. De situatie is te kenschetsen als relatief eenvoudig, omdat burgers over het algemeen de ernst van het afvalprobleem erkennen (zie onder andere opiniepeilingen over het afvalprobleem van Research en Marketing, 1992). In het eigen empirische onderzoek in Barendrecht wordt dit beeld bevestigd: er is sprake van een hoge mate van probleembesef en een hoog besef van de noodzaak tot overheidsingrijpen. Ook is een ruime meerderheid van de respondenten van mening dat afvalscheiding een zinvolle bijdrage levert aan het verminderen van de afvalberg. De vraag is of in deze situatie de gevolgde aanpak geleid heeft tot een voldoende maatschappelijk draagvlak voor de 'dure afvalzak' en welke factoren van invloed zijn op het wel of niet accepteren van de 'dure zak'.

In hoofdstuk 6 wordt de opzet van het empirische onderzoek beschreven en hoofdstuk 7 gaat in op de gehanteerde operationalisaties. De resultaten komen in

hoofdstuk 8 aan bod. In hoofdstuk 9 worden de conclusies van het onderzoek in Barendrecht weergegeven en besproken.

De theoretische en empirische gedeelten van het onderzoek worden afgerond met een slotbeschouwing in hoofdstuk 10. Hierin wordt ingegaan op enkele kritische beschouwingen over interactieve beleidsvorming en op voorwaarden voor een effectieve toepassing van een consensusbenadering. Ook is er aandacht voor mogelijk vervolg-onderzoek.

# 1 Voorlichting en milieuvorlichting

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde wat voorlichting is (par. 1.1). Het zal blijken dat voorlichting een veelzijdig begrip is en dat het daarom zinvol is om verschillende vormen van voorlichting te onderscheiden (par. 2.2). Voorlichting is een vorm van communicatie, maar niet alle communicatie is ook voorlichting te noemen. In paragraaf 1.3 wordt op deze kwestie ingegaan. Vervolgens wordt in paragraaf 1.4 een definitie van milieuvorlichting gepresenteerd en toegelicht. Daarbij is er ook aandacht voor aanverwante begrippen als milieu-educatie en milieucommunicatie. Paragraaf 1.5 gaat kort in op het specifieke karakter van milieuvorlichting in vergelijking tot andere werkvelden. Dit hoofdstuk sluit af met paragraaf 1.6 over enkele ontwikkelingen in de praktijk van de milieuvorlichting.

## 1.1 Definities van voorlichting

De vraag wat voorlichting is, is vanzelfsprekend al vele malen gesteld, zeker door voorlichtingskundigen. Een moeilijkheid bij het definiëren van dit begrip is, aldus Van den Ban (1985), dat in het Nederlands voorlichting in een aantal verschillende betekenissen wordt gebruikt. Zo noemt hij als betekenissen van voorlichting: verschaffen van informatie als voorwaarde voor een goede meningsvorming, adviseren, opvoeden, overtuigen, stimuleren van bewustwordingsprocessen en versterken van praktische inlichtingen. In aanvulling hierop kan bij voorlichting ook gedacht worden aan het woord voeren voor een instelling of bedrijf (voorlichting als 'public relations'). De term 'voorlichting' is een uniek Nederlands begrip (Röling en Kuiper, 1994). In andere taalgebieden worden de diverse activiteiten met afzonderlijke termen aangeduid, zoals 'public information', 'advisory work', 'education' en 'persuasion'.

Het definiëren van begrippen is normatief van aard. Een definitie legt de nadruk op bepaalde kenmerken van een verschijnsel, en niet op andere. Vandaar dat er altijd verschillen in definities zullen en kunnen blijven bestaan. Bij 'voorlichting' is dat zeker het geval, gezien het feit dat het een aanduiding is die een reeks van verschillende activiteiten omvat. Een greep uit een aantal voorlichtingskundige handboeken leidt tot het volgende overzicht van definities:



Vogelaar (1955): 'Voorlichting is een met het oog op directe of indirecte beïnvloeding van het handelen van voorgelichte door voorlichter bewust in gang gezet proces, waarbij feiten en/of oordelen door of namens de laatste aan de eerste worden overgebracht'.

Van Woerkum (1982): 'Voorlichting is helpend gedrag bestaande uit of vooruitlopend op informatie-overdracht met meestal de vooropgezette bedoeling mentaliteit en gedrag te veranderen in een in een breder beleidskader geformuleerde richting'.

Van den Ban (1985): 'Voorlichting is bewust gegeven hulp bij menings- en besluitvorming door middel van communicatie'.

Kok, Wilke en Meertens (1987): Voorlichting 'dient om te overtuigen: het gaat erom argumenten aan te dragen, waardoor de voorgelichte van opvatting en liefst ook van gedrag verandert'.

Röling (1988): 'Voorlichting is een professionele interventie om d.m.v. communicatie vrijwillig gedrag te veranderen in de richting van een verondersteld collectief nut'.

Van Gent (1995): Voorlichting is 'een opzettelijke en weloverwogen poging om op het gebied van kennis en inzicht een ander zodanig van dienst te zijn dat deze in staat is zo zelfstandig en bewust mogelijk, en tevens zoveel mogelijk overeenkomstig zijn eigen belang, ten aanzien van een specifiek geval een redelijke beslissing te nemen'.

Van Woerkum en Kuiper (1995): 'Voorlichting is een professionele, beleidsondersteunende activiteit waarbij men cliënten via bedoelde communicatie probeert te bewegen tot een intern gemotiveerde gedragsverandering die tot stand komt op basis van het nadenken over feitelijke gegevens of gegronde inzichten en waarbij men een goed overzicht van de belangrijkste relevante gegevens en inzichten krijgt'.

Voorlichting is een vorm van communicatie, dat moge duidelijk zijn. Geen toevallige, alledaagse communicatie, maar een bewust ondernomen activiteit van een bepaalde organisatie met bepaalde vooropgezette bedoelingen.

Deze doelbewuste communicatie is gericht op het vergroten van kennis en inzicht van mensen: informatie-overdracht, het aandragen van argumenten, het stimuleren tot nadenken. Van Woerkum en Kuiper benadrukken dit door te stellen dat het bij voorlichting gaat om veranderingen op basis van het nadenken over feitelijke gegevens of gegronde inzichten en waarbij men een goed overzicht van de belangrijkste relevante gegevens en inzichten krijgt. Communicatieve pogingen tot verandering van meningen of gedrag die uitsluitend gebruik maken van emoties

en/of sociale druk, zijn niet te beschouwen als voorlichting. Ook communicatieve pogingen waarbij zeer eenzijdig de nadruk gelegd wordt op bepaalde argumenten zijn niet als voorlichting te beschouwen, omdat er geen goed overzicht wordt gegeven van de belangrijkste inzichten. Overigens zouden emoties en sociale druk wel een onderdeel kunnen zijn van een reeks voorlichtingsactiviteiten, mits die gepaard gaan met en/of gevolgd worden door pogingen tot het stimuleren tot nadenken.

Waar een eventuele toename van kennis en inzicht toe moet zou moeten leiden, is minder eenduidig. Van den Ban en Van Gent stellen als doel van voorlichting een bewuste, zelfstandige menings- en besluitvorming centraal. Ze gebruiken de termen 'hulp' en 'van dienst zijn'. Het gaat volgens hen niet om het beïnvloeden van de richting van een besluit, maar om het beïnvloeden van de kwaliteit van het besluitvormingsproces. De andere auteurs benadrukken juist wel het beïnvloeden van de richting van een besluit als doel van voorlichting. Voorlichting wordt dan gezien als een doelbewuste poging om het gedrag van mensen te veranderen ten behoeve van hun eigen belang en/of ten behoeve van een vermeend collectief belang. Juist in het laatste geval is het overtuigingsaspect van voorlichting groot: mensen trachten te overtuigen van de noodzaak om te handelen in het licht van een collectief belang, ook al leidt dat op korte termijn tot individuele nadelen. Volgens deze auteurs is dit juist de reden waarom voorlichters worden aangesteld.

## 1.2 Vormen van voorlichting

Gezien de mogelijke verschillen in doelstellingen van voorlichting kan een onderscheid gemaakt worden in verschillende vormen van voorlichting. Een dergelijk onderscheid kan controversen tussen definities van voorlichting overstijgen, door te wijzen op de mogelijkheid dat er verschillende vormen van voorlichting naast elkaar kunnen bestaan. Eerst komen een aantal indelingen van andere auteurs aan de orde. Daarna wordt een eigen categorisering gepresenteerd.

Van der Doelen (1988) maakt op basis van het werk van Vogelaar (1955) een onderscheid tussen voorlichting als *beperkende informatieoverdracht* en voorlichting als *verruimende informatieoverdracht*. De beperkende informatieoverdracht heeft wilsbeïnvloeding als doel, waardoor de voorgelichte geneigd is bepaalde keuzes te maken. De verruimende informatieoverdracht heeft kennisvermeerdering tot doel, waardoor de voorgelichte meer keuzemogelijkheden tot zijn of haar beschikking heeft.

De indeling 'beperkend - verruimend' is interessant. Beperkende voorlichting zal immers meer dan verruimende voorlichting te maken krijgen met weerstanden tegen gedragsverandering. Er ligt een veel groter accent op het overtuigen van de doelgroep. De vraag is echter of de term 'beperkende voorlichting' wel zo gelukkig

is. De term impliceert een bepaalde vorm van dwang, terwijl een voorgelichte altijd de vrijheid houdt de boodschap van een voorlichter naast zich neer te leggen. Daarnaast is de tegenstelling wilsbeïnvloeding - kennisvermeerdering ongelukkig geformuleerd, omdat het ook bij wilsbeïnvloedende voorlichting gaat om kennisvermeerdering. Het gaat immers om het overtuigen van de doelgroep door middel van het stimuleren van het verwerken van argumenten.

Op basis van achterliggende doelstellingen onderscheidt Van Woerkum (1983) vier hoofdstromen van voorlichting:

*Het ontwikkelingsdenken.* Het uitgangspunt is het verspreiden van nieuwe kennis of technische mogelijkheden, waarmee een bepaalde (beroeps)groep haar werk kan optimaliseren. Dat is gunstig voor de produktiviteit, hetgeen individuele maar ook collectieve voordelen oplevert.

*De democratisering van de besluitvorming.* Voorlichting dient in deze situatie de inspraak. Zonder voldoende informatie kan een burger zich immers geen goed oordeel vormen over het beleid.

*De collectieve verantwoordelijkheid voor individuele problemen.* De achtergrond van deze hoofdstroom wordt gevoerd door de verzorgingsstaat: de overheid voelt zich (tot op zekere hoogte) verantwoordelijk voor individuele problemen. Naast individuele belangen worden ook algemeen maatschappelijke belangen gediend. Zo draagt verkeersvoorlichting waarschijnlijk bij tot het verlagen van het aantal ongevallen en daarmee tot een afname van de totale gezondheidsuitgaven.

*De collectieve verantwoordelijkheid voor algemeen maatschappelijke problemen.* Het gaat hier om het inzetten van voorlichting om bepaalde collectieve doelstellingen te realiseren, ten koste van het korte termijn eigenbelang van de doelgroep.

Interessant aan deze indeling is dat gedragsdoelen van 'wilsbeïnvloedende' voorlichting nader getypeerd kunnen worden aan de hand van de mate van individueel belang en het tijdsperspectief van eventueel individueel belang. De kans op een succesvolle wilsbeïnvloeding door voorlichting ten behoeve van een collectief doel is mede afhankelijk van de mate waarin het korte termijn eigenbelang van de doelgroep wordt geschaad.

Op basis van verschillen in de aard van de beïnvloeding maken Van Woerkum en Kuiper (1995) een onderscheid tussen:

*Informatieve voorlichting.* Deze is gericht op het bieden van efficiënte informatieve voorzieningen ten behoeve van mensen die een vraag hebben en daar antwoord op zoeken. Het gaat om hulp bij menings- en besluitvorming, door middel van het aanbieden van concrete informatie.

*Educatieve voorlichting.* Deze is gericht op het vergroten van de capaciteit van mensen om zelfstandig bewuste besluiten te nemen. Het gaat om bewust geven

hulp bij menings- en besluitvorming, niet door middel van het verschaffen van 'panklare recepten', maar door het vergroten van het probleemoplossend vermogen van mensen.

*Persuasieve voorlichting.* Deze is gericht op het stimuleren van een bepaalde menings- of gedragsverandering, met het oog op een bepaald collectief belang.

Interessant aan deze indeling is vooral de term 'persuasieve voorlichting'. Persuasieve voorlichting is wat Van der Doelen 'beperkende voorlichting' noemt. De term legt echter meer dan 'beperkende voorlichting' accent op het aspect van het overtuigen van de doelgroep. Ook interessant is dat Van Woerkum en Kuiper twee verschillende vormen van verruimende voorlichting onderscheiden: het verschaffen van concrete adviezen en het vergroten van het probleemoplossend vermogen van mensen.

De door Van Woerkum en Kuiper gehanteerde terminologie is echter ten dele verwarrend. Door 'persuasieve voorlichting' van 'informatieve voorlichting' te onderscheiden, kan het misverstand ontstaan dat persuasieve voorlichting niet gebaseerd is op het stimuleren tot het verwerken van argumenten. De term 'educatieve voorlichting' lijkt weinig treffend, omdat het begrip 'educatie' het kenmerkende verschil met 'receptvoorlichting' niet goed tot uitdrukking brengt. Overigens spreekt Van Woerkum in andere publikaties (1987) van vormende/ educatieve voorlichting.

Röling (1994a) doet ook een poging om enige orde in de verschillende vormen van voorlichting te brengen. Hij onderscheidt vijf 'modellen van voorlichtingsinterventie':

*Voorlichting als gedragsverandering.* Voorlichting wordt door een bepaalde organisatie ingezet als beleidsinstrument om bepaalde gedragsdoelen te realiseren, die gelegitimeerd worden door te wijzen op een vermeend collectief nut.

*Voorlichting als kennisoverdracht.* Voorlichting wordt gezien als de schakel tussen kennisproducerende instituties en potentiële afnemers van die kennisproducten. De voorgelichte wordt gezien als een passieve ontvanger van producten van wetenschap en technologie. Aangrijpingspunt is het beïnvloeden van de aanvaarding van innovaties door het zichtbaar maken van het relatieve voordeel van de vernieuwing.

*Voorlichting als advisering.* De voorlichting gaat uit van een cliënt die een bepaald probleem heeft en actief naar oplossingen zoekt om dat op te lossen. Aangrijpingspunt is een bepaalde vraag naar informatie.

*Voorlichting als het faciliteren van leerprocessen.* De voorlichting is gericht op het vergroten van het vermogen van mensen hun eigen problemen op te lossen. Het gaat om het begeleiden van mensen in hun leerproces met betrekking tot het analyseren van een gevoeld probleem en met betrekking tot het experimenteren met bepaalde oplossingen.

*Voorlichting als organisatieontwikkeling.* De voorlichting is gericht op het vergroten van het vermogen van een groep van mensen, die een gemeenschappelijk

probleem ervaren, om tot collectieve besluitvorming te komen over de oplossing van dat gemeenschappelijke probleem.

Interessant aan deze indeling zijn de drie vormen van 'verruimende voorlichting' die worden onderscheiden, te weten voorlichting als advisering, voorlichting als het faciliteren van leerprocessen en voorlichting als organisatieontwikkeling. Een dergelijk onderscheid geeft meer inzicht in wat verruimende voorlichting kan inhouden.

De aanduidingen 'voorlichting als kennisoverdracht' en 'voorlichting als gedragsverandering' lijken minder gelukkig gekozen. 'Voorlichting als kennisoverdracht' kent hetzelfde nadeel als 'informatieve voorlichting': het suggereert ten onrechte dat er bij andere vormen voorlichting (voorlichting als gedragsverandering, voorlichting als advisering) geen sprake zou zijn van kennisoverdracht. Het gebruik van 'voorlichting als gedragsverandering' suggereert ten onrechte dat er bij andere vormen van voorlichting geen gedragsdoelen gesteld worden. Die zijn er wel degelijk, zeker bij 'voorlichting als kennisoverdracht', waarbij het doel is een aanvaarding van een bepaalde vernieuwing.

Het verschil tussen voorlichting als gedragsverandering en voorlichting als kennisoverdracht lijkt bij nadere beschouwing niet zo groot. Gesteld kan worden dat het in beide gevallen gaat om voorlichting zonder dat de doelgroep een probleem ervaart. In beide gevallen gaat het om een gedragsverandering, i.c. het vertonen van een gewenst gedrag en het aanvaarden van een vernieuwing. In beide gevallen gaat het om het overtuigen van de doelgroep van het nut van de gedragsverandering of de vernieuwing in termen van collectieve en individuele voordelen. Verschil is er wellicht in het soort doelgroep: adoptie van vernieuwingen zou meer geassocieerd kunnen worden met relatief kennisintensieve veranderingsprocessen bij professionals, gedragsverandering zou meer geassocieerd kunnen worden met relatief kennisextensieve veranderingsprocessen bij burgers/ consumenten.

Het ordenen van verschillende vormen van voorlichting zou wellicht meer systematiek kunnen krijgen door uit te gaan van twee hoofddimensies, die in de verschillende opsommingen (impliciet) naar voren zijn gekomen.

Een belangrijke dimensie in de verschillende vormen van voorlichting is het wel of niet ervaren van een (individueel of gemeenschappelijk) probleem. Als mensen zelf een probleem ervaren, en ze willen daar iets aan doen, zijn ze gemotiveerd voor het zoeken naar oplossingen. Voorlichting als advisering, voorlichting als het faciliteren van leerprocessen en voorlichting als organisatieontwikkeling gaan uit van een dergelijke motivatie van de voorgelichten. Deze vormen van voorlichting zijn op te vatten als *dienstverlenende voorlichting*, gericht op mensen die gemotiveerd zijn op iets aan hun situatie te veranderen. Als mensen geen probleem ervaren zijn ze niet op zoek naar informatie over de ernst en oorzaken van het probleem en over mogelijke oplossingen. De voorlichter moet het

initiatief nemen om de doelgroep te overtuigen van het belang van een verandering van de situatie. Het gaat dan om een of andere vorm van *persuasieve voorlichting*.

Een andere dimensie is de mate waarin de voorlichter inzicht heeft in de oorzaken en oplossingen van het probleem. Een probleem is voor de voorlichter inzichtelijk te noemen als de voorlichters duidelijke en min of meer onomstreden inzichten tot zijn beschikking heeft over ernst van het probleem, de oorzaken van het probleem, en over welke actoren en welke gedragsaspecten in welke mate verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van het probleem. Er is daarmee voldoende inzicht om duidelijke gedragsdoelen en gedragsadviezen per doelcategorie te formuleren. De gehanteerde probleemdefinitie kan goed onderbouwd worden en wordt door diverse actoren in de samenleving gedeeld. Een probleem is voor de voorlichters complex als een dergelijk inzicht in en consensus over de aard van het probleem ontbreken. De voorlichter weet dat het om een ernstig probleem gaat, maar heeft minder zekerheid over oorzaken, over welke gedragingen van welke actoren in welke mate verantwoordelijk zijn voor het probleem. De onzekerheid zal gepaard gaan met het bestaan van verschillen in door diverse actoren gehanteerde probleemdefinities. Probleemdefinities van de voorlichter kunnen omstreden zijn. In zo'n geval van relatieve onzekerheid kunnen er wel einddoelen (het probleem moet worden opgelost), maar geen concrete gedragsdoelen geformuleerd worden.

Met deze twee dimensies kan een matrix van vormen van voorlichting worden samengesteld. Het gehanteerde onderscheid is uiteraard analytisch van aard. In de praktijk zal er sprake zijn van mengvormen, waarbij het accent op het ene of op het andere ligt.

*Vier vormen van voorlichting*

	doelgroep ervaart zelf geen probleem	doelgroep ervaart zelf wel een probleem
probleem is voor de voorlichter inzichtelijk	A	C
probleem is voor de voorlichter complex	B	D

*Ad A. Persuasieve voorlichting gericht op een concreet gedragsdoel.*

De voorlichting is gericht op het overtuigen van de ernst van een probleem en van de noodzaak tot verandering van ongewenst gedrag A in gewenst alternatief B ter oplossing van dit probleem. Voorwaarde is dat de voorlichter een duidelijke en onderbouwde visie heeft op wat het probleem is, wie er verantwoordelijk voor zijn en welke gedragsveranderingen een oplossing bieden. Het probleem moet voor de voorlichter inzichtelijk zijn. De voorgelichte ervaart zelf geen probleem, en de voorlichting heeft daarom een ongevraagd karakter.

De persuasieve voorlichting met een concreet gedragsdoel kan aan de hand van belangen en tijdsperspectief van die belangen verder onderscheiden worden. Er kan sprake zijn van een gedragsdoel dat naast collectieve voordelen ook op korte termijn individuele voordelen oplevert. Het overtuigen van de doelgroep is dan relatief eenvoudig. Er kan sprake zijn van een gedragsdoel dat naast collectieve voordelen op termijn individuele voordelen oplevert. Het overtuigen van de doelgroep is dan al wat moeilijker, omdat de kosten van gedragsverandering zich eerder manifesteren dan de baten. Er kan ook sprake zijn van een gedragsdoel, waarbij de individuele nadelen groter zijn dan de individuele voordelen. Het overtuigen van de doelgroep is dan het moeilijkst, omdat de doelgroep individuele nadelen moet accepteren ten behoeve van een collectief doel.

*Ad B. Persuasieve voorlichting gericht op het stimuleren van de bereidheid te zoeken naar oplossingen van een complex probleem.*

In deze situatie ervaart een doelgroep zelf geen probleem en moet dus overtuigd worden van de ernst van het probleem. Daarbij is het vanwege de complexiteit van het probleem moeilijk om concrete gedragsdoelen te stellen. Een strategie van het benadrukken van een bepaald probleem in combinatie met het bieden van een zeer concreet handelingsperspectief is dus niet mogelijk. Het vergroten van probleembesef moet er toe leiden dat de doelgroep gemotiveerd is om zelf actief te gaan zoeken naar oorzaken van en oplossingen voor het probleem.

*Ad C. Dienstverlenende voorlichting gericht op het verstrekken van concrete adviezen.*

De voorgelichte is reeds overtuigd van de ernst van een probleem en de noodzaak tot gedragsverandering, maar weet niet goed welke gedragsveranderingen het meest relevant zijn en/of weet niet goed hoe die gedragsveranderingen (efficiënt) te realiseren zijn. De voorgelichte heeft een duidelijke vraag naar handelingsgerichte kennis. De voorlichter is door de relatieve inzichtelijkheid van het probleem in staat om duidelijke adviezen over hoe te handelen te verstrekken.

*Ad D. Dienstverlenende voorlichting gericht op het faciliteren van het zoeken naar oplossingen voor gevoelde problemen.*

Uitgangspunt is een voorgelichte die reeds overtuigd is van de ernst van een probleem en de noodzaak tot verandering van de situatie, waarbij vanwege het complexe karakter van de situatie de voorlichter geen pankaar advies kan geven over hoe te handelen. De voorlichter verstrekt geen 'recepten', maar helpt de voorgelichte bij het zoeken van oplossingen. Er kunnen vooraf geen concrete gedragsdoelen worden geformuleerd, wel einddoelen.

Indien de oplossing van het gevoelde probleem een collectieve aangelegenheid is, dat wil zeggen afhankelijk van de medewerking van anderen, kan het faciliteren zich richten op het vergroten van het vermogen van het collectief tot collectieve

besluitvorming. Het gaat er in dat geval om mensen te leren te overleggen, van elkaar te leren en tot consensus te komen ('voorlichting als organisatieontwikkeling').

Een conclusie is dat de term 'persuasieve voorlichting' een brede aanduiding is, die echter vaak op een specifieke wijze ('voorlichting gericht op concrete menings- en gedragsveranderingen') wordt gebruikt. Persuasieve voorlichting kan zich zowel richten op het motiveren om zelf oplossingen te zoeken als op het bevorderen van concrete gewenste gedragingen. In het laatste geval kan het gaan om gedragsdoelen die naast collectieve voordelen op korte termijn individuele voordelen leveren, op langere termijn individuele voordelen leveren of geen individuele voordelen leveren.

Tegenover de persuasieve voorlichting staat de dienstverlenende voorlichting. Dienstverlenende voorlichting kan variëren van het aanbieden van concrete adviezen tot het begeleiden van leerprocessen. In beide gevallen geldt de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een min of meer gemotiveerde doelgroep.

### 1.3 Voorlichting, communicatie en interactie

Voorlichting is een vorm van communicatie. Communicatie is een begrip waar velen op verschillende wijze inhoud aan geven (Stappers 1995). Scholten (1996) bespreekt vier hoofdstromingen in de communicatiewetenschap, die ieder een eigen manier van kijken naar het verschijnsel communicatie hebben:

- communicatie als transmissie. Communicatie wordt opgevat als overdracht van informatie. Communicatie is een proces, waarin vier basiselementen essentieel zijn: zender, kanaal, informatie en ontvanger. Een zender encodeert informatie en verspreidt deze boodschap via een kanaal; een ontvanger kan deze boodschap decoderen, hetgeen kan leiden tot een bepaald effect. Communicatie is in deze opvatting instrumenteel, dat wil zeggen gericht op het teweegbrengen van enigerlei effect bij de ontvanger.
- communicatie als expressie. In deze opvatting van communicatie wordt nadruk gelegd op vormen van communicatie die niet intentioneel zijn.
- communicatie als aandacht trekken en schenken. In deze opvatting van communicatie draait alles om de vraag met welke middelen bepaalde media de aandacht van het publiek kunnen trekken met het oog op de winst van die media.
- communicatie als betekenisgeving. In deze opvatting van communicatie wordt nadruk gelegd op de ontvanger van media-inhouden, die uit het samenstel van tekens en signalen zijn eigen boodschap construeert. Een tekst heeft in deze visie op zich geen betekenis. Het gaat er om welke betekenis een ontvanger aan een tekst toekent.



Voorlichting is een vorm van bedoelde communicatie, aldus Van Woerkum en Kuiper (1995: 16): 'Bedoelde communicatie is een poging een ander door middel van het formuleren en verzenden van boodschappen aan informatie te helpen. Het is een intentionele, doelgerichte activiteit. De bron wil met de boodschap een bepaald effect bij de ontvanger teweegbrengen'. Voorlichting is een vorm van bedoelde communicatie waarbij kennisvermeerdering belangrijk is. Het is de bedoeling dat mensen gaan nadenken en argumenten verwerken over het onderwerp van voorlichting. In die zin is voorlichting anders dan reclame en propaganda en heeft het zin om van 'voorlichting' te spreken in plaats van het bredere 'communicatie'. Niet alle intentionele communicatie is ook voorlichting te noemen.

In de voorlichtingspraktijk, en ook in de reflectie op die praktijk, is het begrip voorlichting echter sinds het einde van de jaren tachtig enigszins uit de mode geraakt. Men spreekt liever over 'communicatie'. Dat heeft te maken met de behoefte om voorlichting te plaatsen in een breder perspectief van allerlei vormen van communicatieve sturing. Moderne opvattingen van sturing gaan niet uit van hiërarchische sturingsmodellen, maar van netwerken van actoren die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Voorlichting kan beperkt worden opgevat als het eenzijdig verstrekken van informatie en past als zodanig beter bij een hiërarchische sturingsopvatting. Communicatieve sturing is een breder begrip, waarin ook plaats is voor tweezijdigheid (zie Pröpper, 1992). Naast het verstrekken van informatie heeft het betrekking op het verkrijgen van informatie (inspraak, jaarverslagen, beleidsevaluaties), het wederzijds uitwisselen van informatie (overleg, bemiddeling en onderhandeling) en het faciliteren van leerprocessen. Door de populariteit van de netwerkbenadering van sturing wordt voorlichting als instrument van beleid steeds meer gezien in de context van de communicatie tussen relevante actoren tijdens de beleidsontwikkeling (overleg, bemiddeling, onderhandeling). Vandaar dat de term 'communicatie' in zwang is geraakt ten koste van 'voorlichting'.

In het kader van de theorie over beleidsnetwerken is 'interactie' een centraal begrip. Beleidsnetwerken wordt door Termeer en Van Eeten (1994: 9) gedefinieerd 'als een geheel van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom een bepaald beleidsprobleem of beleidsprogramma'. Met een netwerkmodel om sturing te analyseren wordt de wederzijdse afhankelijkheid tussen overheden en te sturen actoren benadrukt en wordt de aandacht gericht op het interactieve karakter van beleidsvorming.

De vraag is hoe interactie en communicatie met elkaar verhouden. Termeer en Van Eeten beschouwen beide begrippen als synoniem. 'Aangezien in de literatuur over beleidsnetwerken geen helder onderscheid gemaakt wordt tussen interactie en communicatie, zullen we deze begrippen hier aan elkaar gelijk stellen' (Termeer en Van Eeten, 1994: 13). Een dergelijke gelijkstelling lijkt niet terecht. Bij communicatie gaat het om het verstrekken, verkrijgen en/of uitwisselen van informatie.

Interactie heeft daarnaast ook betrekking op het gedrag van actoren: het aanpassen van gedrag aan elkaar. Theoretisch zouden actoren veel met elkaar kunnen communiceren zonder dat er wederzijdse aanpassingen in gedrag plaatsvinden. Het begrip interactie zou dus als een breder concept kunnen worden beschouwd.

#### 1.4 Een definitie van milieuvorlichting

Milieuvorlichting is aan de hand van haar doelstellingen eenvoudig te omschrijven als voorlichting die gericht is op het bevorderen van milieubesef en een milieuvriendelijk gedragspatroon. Deze definitie wordt toegelicht door de doelen van milieuvorlichting kort te bespreken.

Milieuvorlichting is gericht op *het bevorderen van milieubesef*. Het is van belang om een onderscheid te maken tussen milieubesef als een globale attitude en de houding ten aanzien van een specifieke milieugedraging als een specifieke attitude. Een hoog milieubesef gaat niet altijd samen met een positieve houding ten opzichte van een specifieke milieuvriendelijke gedraging. Mensen die zeggen zich bezorgd te maken om het milieu gedragen zich vaak milieuvriendelijk. Deze discrepantie komt in hoofdstuk 2 uitgebreid aan de orde. Toch is het bevorderen van milieubesef een wezenlijke doelstelling van milieuvorlichting. Een hoog milieubesef geeft tot op zekere hoogte een extra motivationele steun aan milieuvriendelijk gedrag (zie paragraaf 2.1.3).

Op de vraag wat milieubesef is, zijn verschillende antwoorden mogelijk. In hoofdstuk 2 wordt hier nader op ingegaan. In dit onderzoek wordt milieubesef opgevat als een meerdimensionaal begrip:

- de mate waarin men waarde hecht aan de natuur en een schoon leefmilieu;
- de mate waarin men het huidige proces van natuurvernietiging en milieuverontreiniging onderkent en
- de mate waarin men voor het milieu offers in de vorm van geld, tijd, en/of moeite wil brengen.

Milieuvorlichting is gericht op *het bevorderen van een milieuvriendelijk gedragspatroon*. Het veranderen van slechts enkele gedragsaspecten zet te weinig zoden aan de dijk. Of het leidt tot schijnsuccessen, wanneer de uitgespaarde middelen van het afzien van een milieuvriendelijk gedragsaspect vervolgens voor milieuvriendelijke activiteiten worden ingezet (geld gespaard door energiezuinig gedrag in het huis houden gebruiken voor een korte vliegvakantie). Het uiteindelijke doel van milieuvorlichting is een milieuvriendelijke levensstijl. Problematisch voor dit doel is niet alleen de veelheid van gedragsaspecten. Ook het repeterend karakter van vele gedragsaspecten speelt een rol. Het gaat bij milieuvriendelijk gedrag zelden om een eenmalige beslissing van de doelgroep. Zo is bijvoorbeeld het probleem van het

zwerfvuil niet opgelost als men voor één keer het lege frisdrankblikje keurig in de prullenbak gooit. Voor de meeste milieugedragingen geldt dat een blijvende verandering nodig is. Daarmee is continuering van milieuvriendelijk gedrag een wezenlijke doelstelling van de milieuvorlichting. Het nieuwe gedrag moet een gewoonte worden.

Milieuvorlichting is gericht op het bevorderen van *milieuvriendelijk gedrag*. Maar welk gedrag is 'milieuvriendelijk' te noemen? Aan zeer veel handelingen zijn nadelige effecten voor het milieu verbonden. Slechts weinig gedragingen zijn milieuvriendelijk in de zin dat ze helemaal geen schadelijke gevolgen hebben voor het milieu. De omvang van de schadelijk effecten kan echter sterk variëren. Of een gedraging milieuvriendelijk genoemd wordt is een relatieve kwestie: het hangt af van welk alternatief je er tegenover stelt. Zo is carpoolen ten opzichte van alleen in de auto reizen een milieuvriendelijk alternatief, maar ten opzichte van fietsen niet.

Ook moet worden beseft dat door technologische ontwikkelingen de relatieve milieuvriendelijkheid van gedragingen kan veranderen. Zo was in het verleden het kopen van de gangbare waspoeders milieuvriendelijker te noemen dan speciaal ontwikkelde 'groene' waspoeders. Uit een test van de Consumentenbond (mei 1996) blijkt echter dat het gebruik van het gangbare waspoeder Ariël Futur de minste milieubelasting op te leveren.

Het vaststellen van de milieubelasting per produkt is overigens een ingewikkelde zaak. Men krijgt pas een goed beeld van de milieubelasting per produkt als bij elk denkbaar proces dat een produkt kan ondergaan wordt gekeken naar de milieu-effecten van dat proces. De methode die milieukundigen daarvoor hanteren wordt milieugerichte levenscyclusanalyse (LCA) genoemd (Heijungs, Guinee, Huppes en Lankreijer, 1992). In een LCA wordt eerst een inventarisatie gemaakt van alle processen die deel uitmaken van de levenscyclus van een produkt, van winning van grondstoffen tot en met verwerking van afval. Daarna worden alle instromen (gebruik van grondstoffen en ruimte) en uitstromen (emissies naar bodem, water en lucht, warmte en geluid) van en naar het milieu gekwantificeerd. Vervolgens wordt in de classificatie het effect van de in- en uitstromen berekend op een zo volledig mogelijke lijst van milieuproblemen. Zodoende kan er een milieuprofiel worden opgesteld, dat bestaat uit effectscores op milieuproblemen. De milieuprofielen van verschillende produkten kunnen met elkaar vergeleken worden. Eén van de problemen hierbij is dat ongelijksoortige effecten tegen elkaar moeten worden afgewogen (bijvoorbeeld effecten op verzuring versus effecten op de broeikasproblematiek: wat is erger?). Een ander probleem is dat sommige milieu-effecten moeilijk te kwantificeren zijn (bijvoorbeeld de mate van diervriendelijkheid). Uitspraken over wat minder slecht is voor het milieu zijn daarom niet in alle situaties hard te maken.

### *Aanverwante begrippen*

Naast milieuvorlichting wordt ook wel eens gesproken van *milieu-educatie*. Dat roept de vraag op wat de verhouding tussen milieuvorlichting en milieueducatie is.

Educatie is te beschouwen als een verzamelnaam voor allerlei opvoedende activiteiten, zowel binnenschools (onderwijs) als buitenschools (scholing, vorming). In vergelijking tot milieuvorlichting wordt milieueducatie doorgaans gebruikt voor communicatieve activiteiten gericht op bewustwording van de ernst en achtergronden van bepaalde milieuproblemen. Het begrip voorlichting biedt daarentegen ook ruimte voor communicatieve activiteiten die gericht zijn op het veranderen van concrete meningen en gedragingen op korte termijn.

Milieueducatie duidt zowel op binnenschoolse als buitenschoolse activiteiten. Beseft moet worden dat de context binnen een school wezenlijk anders is dan die buiten een school. Het onderwijs heeft een eigen karakter. Gedacht kan worden aan de verplichte in plaats van vrijwillige blootstelling aan de boodschap, aan de ruimere mogelijkheden tot langdurig contact met de doelgroep, aan de ruimere mogelijkheden tot dialoog met de doelgroep en aan de ruimere mogelijkheden om de doelgroep in oefensituaties ervaring op te laten doen met hetgeen ze leert. Bij milieueducatieve activiteiten binnen het onderwijs spelen daarom andere strategische overwegingen een rol dan bij buitenschoolse. Vandaar dat soms expliciet gesproken wordt van binnenschoolse milieueducatie (formal environmental education) en buitenschoolse milieueducatie (non-formal environmental education).

Zoals gezegd is in de praktijk en theorie de term voorlichting 'uit' en de term communicatie 'in'. Milieuvorlichting heet voortaan *milieucommunicatie*. Dat roept de vraag op wat milieucommunicatie is. Milieucommunicatie is een term die op verschillende manieren gebruikt kan worden.

Een zeer brede invulling van milieucommunicatie is 'alle communicatie met het milieu als onderwerp'. In deze opvatting omvat milieucommunicatie naast communicatie als sturingsinstrument ook informele gesprekken van mensen over milieu-onderwerpen en de aandacht van de media voor het milieu. Milieucommunicatie is dan een paraplu voor een diversiteit aan verschijnselen: een praatje tussen twee burens over de afvalinzameling, 'groene reclame' met pseudo milieuargumenten ('Rij schoon, rij Peugeot), een artikel in de krant over een nieuwe waterzuiveringsinstallatie en een dik boek over de maatschappelijke achtergronden van de milieuproblematiek.

Een iets minder brede invulling van milieucommunicatie beperkt milieucommunicatie tot bedoelde communicatie met milieu als onderwerp gericht op het realiseren van bepaalde effecten. De informele gesprekken tussen mensen en de berichtgeving van de media over milieu vallen dan niet meer onder de milieucommunicatie. Het gaat dan nog steeds om een heel scala van verschijnselen uit commerciële en niet-commerciële hoek. Het omvat alle intentionele communicatie

waarbij (terechte of onterechte) milieu-claims een onderdeel vormen van de boodschap.

Een meer beperkte opvatting over wat milieucommunicatie is gebruikt de doelstelling van de communicatie als criterium. In deze opvatting is er sprake van milieucommunicatie als de communicatie zich tot doel stelt meningen en gedragingen in een milieuvriendelijke richting te beïnvloeden. Daarbij kan het ook gaan om verkoopbevorderende campagnes van commerciële instellingen van produkten die in vergelijking tot andere produkten minder milieubelastend zijn. Criterium om te spreken van milieucommunicatie (in plaats van groene reclame) is dat er sprake is van een relevant milieuvoordeel. Beseft moet worden dat de doelstellingen van de commerciële milieucommunicatie zich meestal niet uitstrekken tot het bevorderen van een milieuvriendelijk gedragspatroon. Een bedrijf zal zich vooral richten op de verkoopbevordering van zijn milieuvriendelijk produkt, en zich daarbij niet de vraag stellen hoe een consument op andere fronten tot milieuvriendelijk gedrag is te bewegen. De strategische vragen van de commerciële versus de niet-commerciële milieucommunicatie kunnen nogal verschillend zijn. Daarmee is gezegd dat in deze opvatting van milieucommunicatie het werkveld weliswaar is afgebakend, maar dat het desondanks tamelijk heterogeen van karakter heeft.

Als in dit onderzoek over 'milieucommunicatie' wordt gesproken, wordt bedoeld op het geheel van communicatieve sturingsinstrumenten (het verstrekken van informatie, het verkrijgen van informatie, het wederzijds uitwisselen van informatie in overleg en onderhandelingsituaties) gericht op het bevorderen van een milieuvriendelijk gedragspatroon. Het perspectief van het onderzoek ligt vooral bij de milieucommunicatie van overheden en milieuorganisaties, en niet zozeer bij milieucommunicatie van commerciële organisaties.

### **1.5 Het specifieke van milieuvoorlichting in vergelijking met andere werkvelden**

Door een aantal omstandigheden heeft milieuvoorlichting een bijzonder karakter. Gezien de ernst van de verschillende milieuproblemen is de noodzaak tot gedragsverandering groot. Kleine successen zijn vaak te klein in het licht van wat voor een duurzame ontwikkeling nodig is. Men ontkomt niet aan ambitieuze doelstellingen: een overgrote meerderheid van bij een probleem betrokkenen actoren zou haar gedrag moeten veranderen. Het gaat daarbij niet slechts om enkele gedragsaspecten maar om een heel gedragspatroon. Er moeten zich op allerlei fronten nieuwe gewoonten vormen.

Tegenover de grote noodzaak staat de geringe beïnvloedbaarheid: milieuvriendelijk gedrag is vaak behoorlijk hardnekkig, zoals in hoofdstuk 2 wordt toegelicht. Milieuvriendelijk gedrag is vaak op korte termijn nadelig voor het individu: duurder, minder comfortabel, lastiger om uit te voeren en dergelijke.

Mensen moeten dus overtuigd worden om iets over te hebben voor een gemeenschappelijk belang: een beter milieu. Maar dat gemeenschappelijk belang is vaak niet direct merkbaar. Milieuproblemen zijn zelden tastbaar, leiden niet tot directe hinder of overlast. Het zijn veelal problemen van de toekomst of van andere mensen. Tegenstrijdige berichtgeving over de aard en ernst van milieuproblemen is geen uitzondering. Een overtuigingsstrategie heeft dus te kampen met tal van belemmeringen.

De combinatie van ambitieuze doelstellingen en moeilijk te veranderen gedrag leidt er toe dat milieuvorlichting zelden als zelfstandig instrument gebruikt wordt. Milieuvorlichting is veelal een onderdeel van een bredere veranderingsstrategie. Het bestuderen van voorlichting in combinatie met andere beleidsinstrumenten heeft juist door het bestuderen van milieuvorlichting een impuls gekregen.

Bovengenoemde omstandigheden zijn niet exclusief voor milieuvorlichting. Vandalisme bijvoorbeeld is ook een vorm van ongewenst gedrag dat moeilijk terug te dringen is. Milieuvorlichting is niet dermate specifiek van karakter dat het een volledig eigen discipline is. Veel inzichten uit de voorlichtingskunde, bestuurskunde en persuasieve communicatietheorie in het algemeen zijn van toepassing op milieuvorlichting. Wel heeft milieuvorlichting voldoende eigen accenten om speciaal bij stil te staan.

## 1.6 Enkele ontwikkelingen in de praktijk van milieuvorlichting

In deze paragraaf worden enkele ontwikkelingen in de praktijk van de milieuvorlichting geschetst. Er is zowel aandacht voor milieuvorlichting van particuliere milieuorganisaties als voor milieuvorlichting van overheden. Overigens is de scheidslijn tussen milieuvorlichting door de overheid en milieuvorlichting door particuliere organisaties minder scherp dan het lijkt, omdat de overheid via subsidiëring diverse milieuvorlichtingsactiviteiten van particuliere organisaties stimuleert.

Bij het schrijven van deze paragraaf is gebruik gemaakt van een aantal publikaties over de milieubeweging in Nederland en van een aantal nota's van de overheid. Daarnaast is gebruik gemaakt van de ervaringen die de auteur in de loop der jaren met de praktijk heeft opgedaan.

### *Milieuvorlichting door particuliere organisaties*

Een voorloper van de milieuvorlichting door particuliere organisaties wordt gevormd door de 'natuurbeschermingseducatie'. Al rond de eeuwwisseling ontstaan er organisaties die zich hier mee bezig houden. Centraal staat de ontmoeting met de natuur. De gedachte is dat de mens vervreemd is van haar natuurlijke omgeving. Hernieuwde beleving van de natuur zal leiden tot meer begrip en waardering, en vervolgens tot respectvol gedrag jegens de natuur.

Tot de jaren vijftig zijn de initiatieven tot natuurbeschermingseducatie vrij incidenteel en nogal gericht op de eigen achterban. Daarin komt met de oprichting van het Instituut voor Natuurbeschermingseducatie (IVN) in 1960 verandering. Het IVN is momenteel een landelijke organisatie met zo'n 160 plaatselijke afdelingen. De vrijwillig(st)ers van deze afdelingen verrichten het eigenlijke werk: ze organiseren natuurexcursies, natuurwandelingen of lezingen voor jonge mensen en volwassenen. Hierbij vormt het mooie van de natuur steeds het startpunt.

In de loop van de jaren zestig komt er maatschappelijke aandacht voor milieuproblemen. Klassiek zijn de publikaties van Rachel Carson (*Silent Spring*; 1962) en de Club van Rome (*Grenzen aan de groei*; Meadows, 1972). In deze beginjaren zijn het vooral verontruste wetenschappers en burgers die nieuwe organisaties oprichten om de alarmerende boodschap over vervuiling en uitputting van de aarde proberen uit te dragen. In Nederland zijn dat onder meer de Vereniging Milieudefensie en de Vereniging tot behoud van de Waddenzee. Deze clubs vertegenwoordigen een maatschappijkritische stroming, die milieubedrijf beschouwen als een gevolg van het maatschappelijk systeem van produceren en consumeren. Liefde voor de natuur is niet genoeg, zo stellen de nieuwe milieuorganisaties, er zijn maatschappelijke veranderingen nodig.

Om deze veranderingen te bewerkstelligen richten de nieuwe milieuorganisaties zich in eerste instantie vooral op de overheid. Enerzijds doen ze dat rechtstreeks, in de vorm van nota's en symposia voor beleidsbepalers. Anderzijds doen ze dat indirect, via het beïnvloeden van de publieke opinie. De milieuvoorlichting speelt dan een rol in de publieke meningsvorming en in het mobiliseren tot milieu-actie. Affiches, strooibiljetten, brochures en publiciteit in de nieuwsmedia zijn veel gebruikte vormen. Voorlichting en actie gaan nauw samen. Burgers worden niet zozeer aangesproken in hun rol als consument, maar vooral in hun rol als staatsburgers. Milieuvriendelijk handelen betekent op de eerste plaats meedoen aan milieu-acties. Voorlichtingsactiviteiten gericht op het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag in het eigen huishouden komen in deze beginperiode in verhouding niet veel voor.

Begin jaren negentig wordt de nadruk op de overheid binnen de milieubeweging ter discussie gesteld. Zo stellen medewerkers van Milieudefensie in een (intern) discussiestuk dat de overheid haar streepje vóór verliest: 'Veel van de door ons gevoerde acties waren direct of indirect op de landelijke overheid gericht, met als doel het afdwingen van strengere regelgeving. Deze acties hebben er wel toe geleid dat de overheid onze uitgangspunten heeft overgenomen, maar hebben er niet toe geleid dat er een effectief beleid is ontwikkeld' (Vereniging Milieudefensie, 1991). De milieubeweging is gaan beseffen dat het 'sturend vermogen' van de overheid aan duidelijke grenzen gebonden is. Dat de overheid niet zonder meer bij machte is om het gedrag van consumenten en producenten te veranderen. Vandaar dat de milieubeweging zich met haar (voorlichtings)activiteiten is gaan wenden tot andere doelgroepen. Een belangrijke nieuwe doelgroep vormt het zogenaamde 'maat-

schappelijk middenveld'. Dat zijn allerlei organisaties in de samenleving zoals vakbonden, consumentenorganisaties, kerkelijke organisaties, Vereniging van Huisvrouwen, de ANWB en dergelijke die op één of andere wijze invloed hebben. Ook is er veel meer aandacht vanuit de milieubeweging voor de burger in zijn rol als consument. Gedacht kan worden aan projecten als De Milieutelefoon (vraagbaak voor consumenten), Het Milieuhuis in Zwolle (demonstratie van milieuvriendelijk huishouden), Actie Boodschappentas (terugdringen van het gebruik van plastic tassen) en Rijd ook minder (terugdringen van het autogebruik). Meer dan voorheen benadert de milieubeweging burgers als consumenten die mede-verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van milieuproblemen.

De vele natuur- en milieuorganisaties in Nederland vormen een divers geheel. Weliswaar is de tijd van grote ideologische tegenstellingen tussen de 'traditionele natuurorganisaties' en 'nieuwe milieuorganisaties' voorbij en is er sprake van meer samenwerking. Maar een gezamenlijk beleid op voorlichtingsgebied is er niet.

Aanvankelijk was het aantal communicatiespecialisten binnen de milieuorganisaties marginaal. De voorlichting werd verzorgd door inhoudelijk specialisten, bijvoorbeeld iemand die erg veel weet van bodemverontreiniging en -sanering. De taak van deze inhoudelijk specialisten was vooral het kritisch volgen van overheidsbeleid en het formuleren van alternatief beleid. Voorlichting geven was een nevenfunctie. De inhoudelijk specialisten hadden aanvankelijk enige weerzin tegen een voorlichtingskundige aanpak. Ze hadden een neiging te denken: een inhoudelijk goed verzorgde boodschap verkoopt zichzelf wel. Het idee van aanpassen aan je doelgroep was geen vanzelfsprekendheid. Integendeel, zogenaamde 'reclametechnieken' werden met argwaan bekeken. In de tweede helft van de jaren tachtig krijgt men wat meer belangstelling voor een planmatige aanpak van milieuvorlichting. Ook trekken de milieuorganisaties, zeker de grotere, communicatiespecialisten aan.

Naast de verschillende landelijke organisaties zijn er talloze plaatselijke groepen waarin vrijwillig(st)ers actief zijn. Het feit dat er zoveel vrijwillig(st)ers met voorlichting bezig zijn geeft het werkveld een speciaal karakter. Vrijwilligersorganisaties kenmerken zich door weinig financiële middelen en een in verhouding groot verloop. Hierdoor is een meerjaren-planning niet mogelijk en heeft de werkwijze een tamelijk ad-hoc karakter. Ook een kenmerk van vrijwillig(st)ers is de grote betrokkenheid waarmee ze hun werk vervullen. Het positieve daarvan is het enthousiasme en de overtuiging die ze in hun voorlichtingswerk uitstralen. Maar in sommige gevallen leidt de grote betrokkenheid tot het zich niet kunnen verplaatsen in de situatie van een doelgroep, die veel minder met de milieuproblematiek bezig is. De afstemming op de doelgroep komt dan in gevaar. Gezien het komen en gaan van vrijwillig(st)ers is er vooral op provinciaal niveau een continu aanbod van cursussen voor leden van plaatselijke groepen. Veel van wat 'natuur- en milieu-educatie' wordt genoemd heeft betrekking op deze kadervorming.



### *Milieuvoorlichting door de overheid*

Milieuvoorlichting is in de jaren zeventig vooral een zaak van particuliere milieuorganisaties. Maar ook de overheid laat op milieugebied van zich horen. De minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne publiceert in 1972 de *Urgentienota Milieuhygiëne*. Dit is het eerste regeringsdocument waarin een min of meer volledig beeld wordt geschetst van de milieuproblematiek, zoals die in uiteenlopende vormen manifesteert.

Milieubeleid is in die tijd vooral het formuleren van regelgeving. Toch wordt er in de Urgentienota op verschillende plaatsen aandacht besteed aan het belang van voorlichting over de milieuproblematiek. Dat belang wordt vooral geformuleerd in termen van een bijdrage aan een mentaliteitsverandering.

De nadruk op mentaliteitsverandering is ook terug te vinden in de *'Discussie-nota europees milieubesef'* van de Raad der Europese gemeenten (1971). In deze nota wordt gesteld dat het bevorderen van milieubesef belangrijk is en dat gemeenten er naast de landelijke overheid een taak in hebben. De Raad onderscheidt vier methoden om milieubesef te stimuleren: voorlichting, educatie, samenspraak en participatie. Uit de opsomming van de Raad van onderwerpen waarover voorlichting gegeven zou kunnen worden, blijkt dat men vooral aandacht zou willen schenken aan de aard en achtergronden van de milieuproblematiek. Het beïnvloeden van concrete milieurelevante gedragingen krijgt weinig accent.

De nadruk op mentaliteitsverandering klinkt ook door in de doelstellingen van het eerste door de overheid geïnitieerde voorlichtingsexperiment op gebied van milieu, het *'Milieuprojekt Bodegraven'* (Evers, Tilanus, Van der Meer, Berghuis, Jinkman, Bootsma en Houterman, 1974). Doel van dit project was door middel van voorlichting milieubewust gedrag van consumenten te bevorderen. Typerend voor de beginfase waarin milieuvoorlichting in die tijd verkeerde is dat het project onder het beheer van de toenmalige Stichting Gezondheidsvoorlichting en -opvoeding viel. Ten aanzien van consumenten had het project twee doelen: '1. Bevorderen, dat de mens in zijn gezinssituatie in de keuze van zijn gedrag rekening houdt met factoren van milieuhygiëne, en 2. Mensen inzicht verschaffen in de wisselwerking tussen het eigen gedrag en de maatschappelijke structuren' (Evers e.a. 1974: 13). Men zag bewust af van specifieke gedragsdoelen, omdat men van mening was dat milieutips een te sterk moraliserend karakter hebben. Consumenten moesten zelf in discussiegroepen gedragsalternatieven ontwikkelen. De tweede doelstelling heeft te maken met de in die tijd heersende twijfel over het nut van individuele gedragsverandering als oplossing van milieuproblemen. De projectleiding beschouwde de milieuproblematiek als een uitvloeisel van het samenlevingsmodel van de westerse landen. 'Ontwikkelingen worden in gang gezet, die een eigen leven gaan leiden en waar niemand meer invloed op heeft. Een dergelijke ontwikkeling is ook de milieuvuiling' (p13). Men vond het daarom te simpel uitsluitend van de burger een oplossing te verachten. Het project werd meer gezien als hulpmiddel voor de burger, omdat hém de milieuvuiling het meest treft. De consument als slachtoffer in

plaats van veroorzaker. Het werd van belang geacht mensen te leren invloed uit te oefenen op hun eigen situatie.

Het belang dat de overheid aan voorlichting over de milieuproblematiek hecht valt echter in de zeventiger en begin tachtiger jaren in het niet bij het belang dat gehecht wordt aan regulerende instrumenten (geboden en verboden). In deze periode ligt in het milieubeleid een sterk accent op het ontwikkelen van wetgeving, zoals bij voorbeeld de wet verontreiniging oppervlaktewateren, de wet inzake de luchtverontreiniging en de afvalstoffenwet (zie onder meer Van Tatenhove, 1993).

De overheidsvoorlichting over milieuvriendelijk gedrag krijgt eind jaren zeventig een impuls als de energiecrisis zich doet gelden. Energiebesparing is een doelstelling in de energiepolitiek en voorlichting wordt gebruikt om burgers tot energiebewust gedrag aan te zetten. De consument wordt nu niet meer als slachtoffer, maar als medeveroorzaker van de milieuproblematiek aangesproken. De campagne *'Verstandig met energie'* (1976) van het Ministerie van Economische Zaken, met als logo een wereldbol als opbrandende kaars, zou men kunnen zien als de eerste grootschalige milieuvorlichtingscampagne van de overheid. Maar de initiatieven blijven in die tijd hoofdzakelijk tot energiebesparingsvoorlichting beperkt. Alleen in enkele gemeenten (Groningen, Almere) worden proeven ondernomen met het gescheiden inzamelen van afval, waarbij voorlichting over de afvalproblematiek in het algemeen en de zogenaamde 'scheidingsregel' in het bijzonder een prominente plaats in neemt.

In de loop van de jaren tachtig treden er enkele verschuivingen op in de visie van de overheid ten aanzien van het instrumentarium van het milieubeleid. Deze veranderende visie wordt verwoord in het *'Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer 1985-1989'*, een voorloper van het eerste Nationale Milieubeleidsplan. Naast regulering ziet men een taak weggelegd voor stimulering van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en overheden voor de bescherming van het milieu. '(Er) zijn grenzen aan de mogelijkheden tot vergroting van de effectiviteit van regulerende instrumenten', aldus het IMP-M. 'Mogelijkheden om het gedrag van burgers, bedrijven en overheden te beïnvloeden door toepassing van stimulerende instrumenten, zullen eveneens ten volle benut dienen te worden' (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [VROM], 1984). In deze nieuwe visie is er plaats voor andersoortige instrumenten, zoals subsidies, heffingen en voorlichting.

Toch wordt in het Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer 1985-1989 de rol van voorlichting niet zwaar aangezet. Bij het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid legt de minister nadruk op het onderzoeken van de mogelijkheden van financiële prikkels. Voorlichting wordt als mogelijke 'prikkel' genoemd, maar niet uitgewerkt. Wel wordt in het kader van het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid ingegaan op milieu-educatie aan huishoudens. Maar de rijksoverheid ziet haar taak op milieu-educatie beperkt: 'Deze vorm van stimulering van de eigen verantwoordelijkheid kan niet vanuit het centraal niveau worden georganiseerd: naar

haar aard vereist milieueducatie een regionale of zelfs lokale benadering waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor particuliere organisaties' (Ministerie van VROM, 1984). In het IMP-Milieubeheer komt voorlichting vooral ter sprake als het gaat om het bevorderen van een doelmatige uitvoering van het milieubeleid. Voor alle bij het milieubeleid betrokken categorieën moet het milieubeleid duidelijk en herkenbaar zijn. Daarvoor is onder meer voorlichting van belang. Het gaat dan om de klassieke openbaarheidsfunctie van overheidsvoorlichting, zij het op een actieve manier ingevuld. 'Door in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht voor bepaalde vraagstukken te vragen, kan niet alleen het maatschappelijk draagvlak ervan worden vergroot; de kans wordt ook groter dat vanuit de samenleving ideeën worden ontwikkeld voor de oplossing van die vraagstukken' (Ministerie van VROM, 1984). De mogelijkheid om voorlichting te gebruiken als een instrument om bepaalde gedragsdoelen te realiseren wordt wel aangegeven, maar nauwelijks uitgewerkt. 'Naarmate het beleid voor concrete vraagstukken zich verder ontwikkelt en duidelijker wordt in welke richtingen oplossingen gaan en welke invloed deze zullen hebben op bepaalde doelgroepen, zullen specifieke voorlichtingsactiviteiten worden ontplooid om gewenste gedragsveranderingen te bevorderen' (Ministerie van VROM, 1984). Het belang van voorlichting in termen van een bijdrage aan een mentaliteitsverandering van individuele burgers wordt, in tegenstelling tot de Urgentienota, nergens geschetst. Ten aanzien van milieuvorlichting aan burgers worden meer concrete zaken centraal gesteld, zoals voorlichting over het gescheiden inzamelen van afval en voorlichting over de milieugevolgen van bepaalde produkten.

In het IMP-Milieubeheer is er dus meer dan in eerdere milieubeleidsnota's aandacht voor andere instrumenten dan regulering, doch de visie op voorlichting als instrument van milieubeleid is nog weinig uitgewerkt. Opvallend is dat de eerdere nadruk op het belang van voorlichting in termen van een mentaliteitsverandering afwezig is. Er wordt wel gesproken over het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid, maar daarbij wordt met name gedacht aan financiële regulering (heffingen en dergelijke). Het belang van voorlichting wordt vooral gedefinieerd in termen van actieve openbaarheidsvoorlichting: voorlichting gericht op het creëren van een draagvlak voor milieumaatregelen.

In 1985 start het Ministerie van Milieubeheer de campagne '*Zure regen. Onze schuld, onze zorg*'. Met deze campagne wil VROM bewerkstelligen dat maatregelen tegen de verzuring worden geaccepteerd (Ministerie van VROM, 1985). De in het IMP-milieubeheer aangekondigde actieve beleidsondersteunende voorlichting wordt toegepast.

Mede door het 'zendingswerk' van de particuliere milieuorganisaties groeit de erkenning van de milieuproblematiek en stijgt deze op politieke agenda. De overheidsbemoediging met het milieu wordt in de loop der jaren tachtig groter en dat uit zich ook in meer voorlichting over milieuproblemen en milieuvriendelijk gedrag. In de tweede helft van de jaren tachtig initieert VROM een aantal grote publieks-campagnes: over straling, over klein chemisch afval, en over het kopen van een auto

met katalysator. Ook zijn er voorlichtingsactiviteiten voor speciale doelgroepen, zoals voorlichting aan intensieve veehouders over het belang van een mineralenbalans en voorlichting aan watersporters (*'Houd ons water schoon, maak er een sport van!'*). Maar van een samenhangend milieuvorlichtingsbeleid is nog geen sprake. Wel doet het streven naar 'verinnerlijking van milieuwaarden' (Winsemius, 1986) haar intrede. Hiermee wordt bedoeld dat burgers en producenten zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor het behoud van de kwaliteit van ons leefmilieu. Voorlichting wordt gezien als een belangrijk instrument voor het bereiken van deze verinnerlijking.

In 1989 verschijnt het eerste *Nationale Milieubeleidsplan* (Ministerie van VROM, 1989). Het milieu staat in het middelpunt van de publieke en politieke belangstelling. Het milieubeleid wordt geïntensiveerd. Dit houdt tevens een intensivering van de milieuvorlichtingsactiviteiten in. Om het grote aantal uiteenlopende voorlichtingsactiviteiten over de verschillende milieuthema's gericht op verschillende doelgroepen en gericht op verinnerlijking te structureren, formuleert VROM (voor het eerst) de strategische hoofdlijnen voor haar milieuvorlichting. Continuïteit, samenhang en verinnerlijking zijn hierbij de trefwoorden. Belangrijk in de strategiebepaling is het inzicht dat het proces van probleembewustwording naar uiteindelijke gedragsverandering een langdurig proces is. Dit vraagt om continuïteit in de voorlichting in plaats van kortstondige eenmalige acties. Verder vindt VROM het van belang om verschillende milieuvorlichtingsboodschappen meer onderlinge samenhang te geven. Het milieuprobleem moet niet versnipperd worden tot deelaspecten. Zo'n versnippering belemmert de vorming van een meer omvattend milieubewustzijn, terwijl VROM zo'n grondhouding van groot belang acht voor het stabiliseren van gedragsveranderingen in een milieuvriendelijke richting. In het milieuvorlichtingsbeleid van VROM komt er weer meer aandacht voor een algemene mentaliteitsverandering.

In het kader van continuïteit, samenhang en verinnerlijking start VROM in 1990 de langlopende campagne *'Een beter milieu begint bij jezelf'* (Ministerie van VROM, 1990). Bekende en later ook minder bekende Nederlanders vertellen in diverse TV-spots waarom ze een schoon milieu belangrijk vinden en wat ze er zelf aan doen. Deze campagne moet de volgende functies vervullen:

- een bijdrage leveren aan de 'verinnerlijking' van milieuvriendelijke waarden en normen, waardoor mensen ontvankelijk zijn voor specifieke milieucampagnes;
- het bieden van een gezamenlijke noemer voor verschillende specifieke milieucampagnes, waardoor er een eenheid ontstaat;
- het opvullen van stiltes tussen verschillende specifieke milieucampagnes, waardoor de continuïteit van de milieuvorlichting gewaarborgd is;
- het geven van concrete suggesties van milieuvriendelijk gedrag, waardoor mensen ook weten hoe ze hun (ontluikende) wens tot milieuvriendelijk gedrag in daden kunnen omzetten.

De campagne moet functioneren als een 'draaggolf' waarop verschillende specifieke milieucampagnes geënt kunnen worden, waardoor er tegelijkertijd meerdere campagnes in samenhang met elkaar met succes gevoerd kunnen worden (Ministerie van VROM, 1990; zie voor een uitvoerige beschrijving van de opzet en resultaten van 'Een beter milieu begint bij jezelf' Verbeek, 1993).

Naast allerlei zichtbare campagnes voor diverse doelgroepen komt er in de jaren negentig meer aandacht voor overleg en onderhandeling met te beïnvloeden doelgroepen over te nemen beleidsmaatregelen. Vooral na publikatie van het NMP-plus opereert de overheid welbewust interactief met allerlei doelgroepen (Goverde, 1993). De gedachte is dat beleidsmaatregelen in samenspel met betrokkenen tot stand moeten worden gebracht. Ze moeten op de eerste plaats gedragen worden door degenen op wie de maatregelen betrekking hebben en niet zonder meer opgelegd worden. Hiertoe gaat VROM zogenaamde 'strategische discussies' aan het de betrokken actoren. Deze ideeën over milieumanagement zijn een reactie op de problemen die men ondervond bij de uitvoering van milieubeleid. Het betrekken van doelgroepen bij de besluitvorming wordt gezien als een investering in de toekomst, om oppositie tegen voorgestelde maatregelen in een latere fase van het beleidsproces te voorkomen (zie Koppen 1994). Voorlichting wordt gezien als één van de instrumenten uit een breder scala van 'sociale instrumenten'. Onderhandelingsresultaat kunnen worden vastgelegd in een convenant (bijvoorbeeld een convenant met producenten over het reduceren van verpakkingen). Voor de uitvoering daarvan zijn de doelgroepen mede verantwoordelijk. Bij VROM heeft deze manier van denken organisatorisch vorm gekregen in het instellen van zogenaamde 'doelgroepmanagementteams'. Deze teams zijn verantwoordelijk voor het stroomlijnen van de communicatie tussen een aantal belangrijke doelgroepen en betrokken beleidsdirecties. De interactieve beleidsvorming krijgt ook gestalte via het zogenaamde 'gebiedsgerichte beleid'. Bijvoorbeeld in de Gelderse Vallei zijn allerlei actoren (zoals milieugroepen, boeren, gemeenten, rijk) rond de tafel gaan zitten om in gezamenlijk overleg te kijken hoe bepaalde milieuproblemen in het gebied aangepakt kunnen worden.

Naast VROM zijn er op rijksniveau ook andere ministeries actief op gebied van milieu en milieuvoorlichting. VROM streeft erna dat milieu in allerlei beleidsterreinen doordringt. Te noemen valt Landbouw en Visserij (voorlichting aan boeren over beperkende milieumaatregelen, voorlichting in het kader van het natuurbeleidsplan), Economische Zaken (voorlichting over energiebesparing) en Verkeer en Waterstaat (voorlichting over het terugdringen van het gebruik van de auto).

Ook gemeenten ontwikkelen activiteiten op gebied van milieuvoorlichting. Een belangrijk thema hierbij is de voorlichting over de gescheiden inzameling van afval. Andere kenmerkende thema's voor gemeentelijke milieuvoorlichting zijn het tegengaan van hinder door hondpoep, het opruimen van oude olietanks in de bodem, het voorkomen van zwerfvuil, bodemsanering, en natuurvriendelijk

groenbeheer. Thema's die buiten de directe verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, zoals bijvoorbeeld het afremmen van het gebruik van de auto, komen slechts incidenteel voor in de gemeentelijke milieuvorlichting. Richting (landbouw)bedrijven concentreert de gemeentelijke milieuvorlichting zich op handhaving en controle van hinderwetvergunningen, het gescheiden inzamelen van chemisch afval en het inzamelen van landbouwplastic. Per gemeente kan de situatie sterk verschillen. Vooral de grootte van de gemeente bepaalt in welke mate er aandacht is voor milieuvorlichting (Bentham en Van Meegeren, 1991). Uitzonderingen daargelaten geldt voor het gemeentelijk niveau: weinig financiële middelen, weinig personele middelen, weinig specifieke deskundigheid voor milieuvorlichting en geen beleid ten aanzien van milieuvorlichting. Gemeentelijke milieuvorlichting heeft vooral in de kleinere gemeenten een ad-hoc karakter.

Milieuvorlichting heeft in de zeventiger en tachtiger jaren vooral een persuasief karakter. Sinds de opleving van de belangstelling voor milieuproblemen eind jaren tachtig lijkt advisering van consumenten en bedrijven over milieu-aangelegenheden van toenemend belang. Meer consumenten en bedrijven zijn overtuigd van de noodzaak om zich minder milieubelastend te gedragen en zoeken wegen om dit te realiseren. Met betrekking tot bedrijven speelt ook regelgeving een rol in het stimuleren van een vraag naar informatie. In het kader van het verkrijgen van vergunningen en dergelijke moeten bedrijven zich wel bezinnen op de vraag hoe de milieubelasting van hun productie terug te dringen is.

Twintig jaar nadat de eerste verontruste wetenschappers en burgers met beperkte middelen hun milieuboodschap verkondigden is er sprake van een heus netwerk van clubs en instellingen die zich professioneel of op vrijwillige basis met milieuvorlichting bezig houden. Een voorlichtingspraktijk die van voldoende omvang en importantie is om voorlichtingskundig onderzoek op dat terrein te kunnen rechtvaardigen.

## **2 Achtergronden van milieugedrag**

De term 'milieugedrag' is een verzamelbegrip voor allerlei gedragingen die op één of andere wijze direct of indirect consequenties hebben voor de kwaliteit van het leefmilieu. Het betreft gedragingen met een zeer uiteenlopende achtergrond. De redenen van een individu om een milieuschadelijk gedragsalternatief te vertonen kunnen voor het individu zeer zwaarwichtig zijn of aan de andere kant juist van weinig belang. In het eerste geval is het betreffende milieugedrag relatief moeilijk te veranderen, in het tweede geval relatief makkelijk. De mogelijke invloed van voorlichting op milieugedrag is dus afhankelijk van de achtergronden van het te veranderen milieugedrag, ook wel determinanten van milieugedrag genoemd.

De vraag is nu welke determinanten van gedrag het meest relevant zijn: welke factoren zijn doorslaggevend in het wel of niet vertonen van een bepaald gedragsalternatief. Met deze vraag hebben zich diverse (sociaal) psychologen bezig gehouden, zowel recent als in het verleden. Een deel van deze theorieën heeft betrekking op achtergronden van beredeneerd gedrag, dat wil zeggen gedrag waar op één of andere wijze over nagedacht is. In paragraaf 2.1 wordt een model van determinanten van beredeneerd milieugedrag geschetst. Paragraaf 2.2 gaat vervolgens in op een onderdeel van dit model, namelijk de afweging van collectieve voordelen versus individuele nadelen. Deze afweging kan men karakteriseren als een sociaal dilemma. In paragraaf 2.3 komen aspecten van niet-beredeneerd gedrag aan de orde. Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2.4 afgesloten met een aantal conclusies.

### **2.1 Een model van determinanten van beredeneerd milieugedrag**

Milieuvoorlichting streeft naar een bewuste gedragsverandering, een verandering waar op één of andere wijze over nagedacht is. Als mensen nadenken over hun gedrag en mogelijke alternatieven, welke factoren bepalen dan hun keuze van gedragsalternatieven en welke rol speelt kennis van milieugevolgen in deze keuze? Om deze vraag in een breed kader te plaatsen wordt eerst kort aandacht besteed aan vier soorten gedragsdeterminanten, die Duijker en Vuyk reeds in 1969 formuleerden. Voorts gaan we in op het werk van Fishbein en Ajzen (2.1.2). Hun model voor beredeneerd gedrag is in vele situaties toegepast, hetgeen tot diverse bewerkingen en aanvullingen heeft geleid (2.1.3). Ook na diverse aanvullingen en aanpassingen blijft echter kritiek op sociaal psychologische gedragsmodellen mogelijk (2.1.4).

### 2.1.1 Een meervoudige determinering van gedrag

Duijker en Vuyk (1969) presenteren in hun *Leerboek der psychologie* een brede kijk op de vraag naar achtergronden van menselijk gedrag. Ze constateren dat veel theorieën zich alleen op het motivationele aspect van menselijk gedrag richten; dat wil zeggen dat een verklaring alleen gezocht wordt in hetgeen mensen met een bepaald gedrag willen bereiken. Duijker en Vuyk twijfelen er niet aan dat het motivationele aspect van menselijk gedrag belangrijk is. 'Dit is zelfs zo'n opvallend aspect, dat de eenzijdige gerichtheid van de theorieën zeer goed te begrijpen valt' (Duijker en Vuyk, 1969: 352). Hun stellingname is dat een theorie ter verklaring van menselijk gedrag rekening moet houden met een meervoudige determinering. Reductionistische verklaringen volstaan niet. Het aantal mogelijke gedragsdeterminanten is in principe oneindig: al het denkbare kan van invloed zijn op gedrag. Maar niet alle mogelijke gedragsdeterminanten zullen in werkelijkheid ook even belangrijk zijn. Duijker en Vuyk ordenen mogelijke gedragsdeterminanten in vier categorieën:

- a. Limitatieve determinanten.  
Determinanten die grenzen stellen aan het aantal mogelijkheden voor gedrag. Als voorbeelden worden genoemd lichaamsbouw en intelligentie, maar in het kader van milieugedrag valt ook zeker te denken aan beperkende omgevingsfactoren.
- b. Operatieve determinanten.  
Dat wat men geleerd heeft (ervaring) bepaalt in zekere mate ons gedrag. Het is van invloed op gewoonten en vaardigheden.
- c. Normatieve determinanten.  
De gedragsvoorschriften die er binnen een groep leven over wat hoort en wat niet hoort.
- d. Motivationele determinanten.  
Dat wat men met gedrag wil bereiken of vermijden.

We zullen zien dat de theorie van beredeneerd gedrag van Fishbein en Ajzen zich concentreert op een uitwerking van de laatste twee gedragsdeterminanten.

### 2.1.2 De theorie van beredeneerd gedrag in oorspronkelijke vorm

Veel bekender is het werk van Fishbein en Ajzen (1975). Hun model van gedragsdeterminanten heeft in de gezondheidsvoorlichting en milieuvorlichting veel navolging gekregen. Fishbein en Ajzen gaan in hun oorspronkelijke model uit van twee aannames:

1. er is sprake van beredeneerd gedrag (er wordt door het individu over de consequenties van het gedrag in vergelijking tot de consequenties van alternatieven nagedacht, er is sprake van bewust keuze-gedrag), en



2. er is sprake van controle over het gedrag (als mensen iets willen dan hebben ze daar ook de vaardigheden en de mogelijkheden voor). 'We make the assumption that most actions of social relevance are under volitional control' (Ajzen en Fishbein, 1980: 5).

In vergelijking met de categorieën van Duijker en Vuyk concentreert het model van Fishbein en Ajzen zich op de normatieve en motivationele determinanten. Zij werken deze determinanten verder uit.

### *De centrale concepten*

Volgens Fishbein en Ajzen is beredeneerd gedrag het beste te voorspellen uit de intentie tot dat gedrag: is iemand wel of niet van plan het gedrag te vertonen? Deze gedragsintentie wordt enerzijds bepaald door de attitude, anderzijds door de subjectieve norm. De subjectieve norm heeft betrekking op de gedragsvoorschriften die een persoon ervaart vanuit zijn of haar sociale omgeving: dit moet je doen, dat moet je laten. De attitude is een globaal evaluatief oordeel over het gedrag door het individu zelf: goed - slecht, wenselijk - onwenselijk, gunstig - ongunstig, positief - negatief. Een gedragsintentie komt dus tot stand op grond van wat een persoon zelf van het gedrag vindt en op grond van wat zijn of haar omgeving er in de ogen van de persoon van vindt. Het relatieve belang van attitude en subjectieve norm in het voorspellen van de intentie kan per situatie en gedrag variëren.

### *Attitude*

Fishbein en Ajzen benaderen een attitude vanuit een 'expectancy-value model' (verwachtingswaarde-model). In zo'n model komt een evaluatief oordeel van een individu over een bepaald gedrag tot stand op basis van waarderingen ('value' ofwel 'waarde') van verwachte gevolgen ('expectancy' ofwel 'verwachting') van het gedrag. Daarbij kan het gaan om uiteenlopende gevolgen. In het kader van milieugegedrag is een onderscheid tussen gevolgen voor het individu zelf (zoals financiële kosten en baten, de tijd die iets kost of oplevert en de moeite die iets kost of het gemak dat iets oplevert in de zin van meer of minder lichamelijke of psychische inspanning) en om collectieve gevolgen (zoals milieugevolgen) relevant.

Bij beredeneerd gedrag zet een individu *de door hem in ogenschouw genomen* kosten en baten van het gedrag op een rij en bepaalt hij hoe waarschijnlijk ze voor hem zijn. De inschatting van de waarschijnlijkheid van bepaalde gedragsconsequenties worden opvattingen ('beliefs') genoemd. Men moet goed beseffen dat de inschatting van de waarschijnlijkheid van gevolgen van gedrag subjectief van aard is: een individu baseert zijn houding op grond van kosten en baten zoals hij die zelf waarneemt (subjectief rationele percepties). Het kan gaan om alom aanvaarde opvattingen, maar ook om foutieve inzichten (zoals bijvoorbeeld: "het is zeer waarschijnlijk dat het uit en dan weer aan doen van een TL-lamp meer energie kost dan de lamp een half uur te laten branden"). Men moet ook goed beseffen dat volgens het 'expectancy-value model' een individu niet alle mogelijke gevolgen in

overweging neemt, maar slechts gevolgen die voor hem of haar saillant zijn. Het maken van een afweging met vele consequenties is immers te ingewikkeld. 'People can hold a great many beliefs about any given behavior, but they can attend only a relatively small number at any given moment' (Ajzen, 1991: 189).

Vervolgens worden de waargenomen gevolgen van gedrag door het individu gewaardeerd: positief, neutraal, of negatief. Deze waardering van gedragsconsequenties worden door Fishbein en Ajzen 'evaluations' genoemd. Saillante gevolgen van gedrag, die men zeer waarschijnlijk acht en men extreem evalueert (zeer negatief of zeer positief) hebben volgens het verwachtingswaarde-model een grote invloed op de attitude. Als de balans van alle gewogen waargenomen kosten en baten van het gedrag positief is, is er sprake van een positieve attitude ten opzichte van dat gedrag.

Voor het analyseren van mogelijke taken van voorlichting in een veranderingsstrategie is het van groot belang te beseffen dat er een discrepantie kan bestaan tussen de door de persoon waargenomen gevolgen en daadwerkelijke gevolgen van gedrag. De discrepantie kan twee oorzaken hebben:

1. Een individu is zich niet bewust van een bepaalde consequentie. Het kan zijn dat het individu van bepaalde gevolgen überhaupt nooit gehoord heeft. Ook kan het zijn dat het individu tot op zekere hoogte bekend is met bepaalde gevolgen, maar deze kennis in de specifieke afweging waar hij of zij voor staat niet gebruikt. De betreffende consequentie is niet saillant, ze wordt niet in overweging genomen. Gezien het beperkt aantal gevolgen dat in ogenschouw wordt genomen is dit niet onwaarschijnlijk.
2. Een individu heeft een vertekend beeld van een bepaalde consequentie. Het betreft hier een gebrek aan kennis over de daadwerkelijke gevolgen van het gedrag: het individu neemt de gevolgen anders waar dan ze werkelijk zijn. In de afweging van gevolgen baseert het individu zich op foutieve inzichten.

Overigens is niet altijd met zekerheid te zeggen wat 'daadwerkelijke gevolgen' zijn. Bijvoorbeeld bekend is dat het gebruik van fossiele brandstoffen tot uitstoot van kooldioxide leidt, maar of een verhoogde concentratie kooldioxide in de atmosfeer tot een versterkt broeikaseffect leidt is lange tijd onzeker gebleven. Door een gebrek aan wetenschappelijke kennis en/of verschillen in visies kunnen er tegenstrijdige inzichten bestaan over 'daadwerkelijke gevolgen' van gedrag.

Een groot voordeel van het benaderen van de attitude als de waardering van waargenomen gevolgen is dat men inzicht kan krijgen in de vraag waarom een individu positief of negatief staat tegenover een bepaald gedrag. Men weet welke opvattingen in de houdingsbepaling centraal staan en welke marginaal zijn, men weet welke consequenties over het hoofd worden gezien en van welke consequenties een vertekend beeld bestaat. Nagegaan kan worden of bij de attitudevorming milieugevolgen in ogenschouw genomen worden, of men een goed beeld heeft van

de milieugevolgen en hoe zwaar men de milieugevolgen laat meetellen. Inzicht in de structuur van een attitude biedt aangrijpingspunten voor attitudeverandering.

De empirische onderbouwing van het 'expectancy-value model' van een attitude is echter niet erg sterk. Meting van attitudes via waardering van saillante opvattingen correleren vaak maar matig met globale attitude-metingen via een semantische differentiaal (b.v. goed - slecht). Een correlatie boven de 0,60 is eerder uitzondering dan regel (Ajzen, 1991). Ondanks deze enigszins teleurstellende resultaten blijft Ajzen overtuigd van het belang van saillante opvattingen over gedrag in de totstandkoming van een attitude. De precieze vorm van deze relatie acht hij echter onzeker, en hij pleit dan ook voor meer aandacht hiervoor.

### *Subjectieve norm*

Een positieve attitude leidt niet per definitie tot de intentie om het gedrag te vertonen. Volgens Fishbein en Ajzen wordt de intentie ook bepaald door de subjectieve norm. De subjectieve norm heeft betrekking op de gedragsvoorschriften die er in een sociale omgeving leven: informele regels over wat men behoort te doen of te laten. De sociale omgeving kan het gedrag afkeuren, aanmoedigen of kan er min of meer neutraal tegenover staan. De subjectieve norm is de opvatting van de persoon hoe anderen over het gedrag denken (anders gezegd: de waargenomen sociale norm of 'normative belief'), en de mate waarin de persoon zich van die mening van belangrijke anderen iets aantrekt ('motivation to comply'). De basis voor een subjectieve norm ligt in de feitelijke sociale normering van het gedrag. Daarom wordt deze gedragsdeterminant in afwijking van Fishbein en Ajzen in de Nederlandstalige literatuur vaak aangeduid met 'sociale norm', waarmee duidelijker de invloed van de sociale omgeving tot uitdrukking komt (zie onder anderen Kok en Oostveen, 1987). Nadeel hiervan is dat het onderscheid tussen feitelijke sociale normen en waargenomen sociale normen onderbelicht wordt.

Vanuit voorlichtingskundig oogpunt is het van belang te beseffen dat er een discrepantie kan bestaan tussen wat een individu denkt dat gedragsvoorschriften zijn en de feitelijke sociale normen. Dergelijke misvattingen kunnen een aangrijpingspunt vormen voor voorlichting. Wel lijkt de kans op misvattingen omtrent gedragsvoorschriften kleiner dan misvattingen omtrent bijvoorbeeld milieugevolgen van gedrag. Milieugevolgen van gedrag zijn veelal moeilijk uit eigen waarneming op te maken, terwijl gedragsvoorschriften gecommuniceerd worden in de directe sociale omgeving. Als een persoon zich uit onwetendheid niet conformeert aan een gedragsvoorschrift van zijn sociale omgeving zal de reactie van die sociale omgeving, namelijk afkeuring, snel duidelijk maken hoe die persoon zich had moeten gedragen. Dit geldt vooral voor gedragsvoorschriften die centraal staan in het waarden- en normenpatroon van de sociale omgeving. Bij meer perifere gedragsvoorschriften zijn directe reacties van af- of goedkeuring minder waarschijnlijk.

### *Relatie tussen attitude en subjectieve norm*

De attitude van een individu staat zelden of nooit helemaal los van de sociale normen in zijn of haar omgeving. Attitudes worden immers gevormd in een sociale context. Bagozzi (1989) beschouwt daarom sociale normen als een potentiële determinant van een attitude. De opvattingen van mensen kunnen mede gevormd worden door wat ze denken dat andere vinden dat juiste opvattingen zijn. Ook de mate waarin mensen consequenties belangrijk vinden kan onder invloed staan van wat men denkt dat anderen belangrijk vinden. In diverse studies is op z'n minst een bescheiden samenhang gevonden tussen attitude en subjectieve norm (O'Keefe, 1990). Toch is deze samenhang nooit volledig.

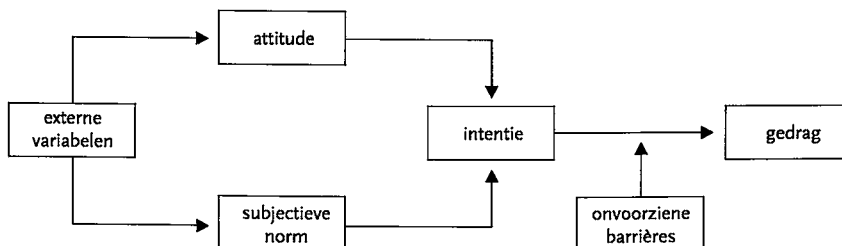
### *Onvoorziene barrières*

Fishbein en Ajzen stellen nadrukkelijk dat gedrag het beste verklaard kan worden uit de intentie tot dat gedrag. Maar dat betekent volgens hen niet dat er tussen intentie en gedrag altijd een volledige samenhang is. Niet iedereen voert een intentie ook daadwerkelijk uit. Onvoorziene gebeurtenissen kunnen barrières vormen om het gedrag te vertonen. Fishbein en Ajzen hebben deze variabele niet in hun model opgenomen. Ze stellen dat onvoorziene gebeurtenissen leiden tot een discrepantie tussen oorspronkelijke intentie en uiteindelijk gedrag. Maar er zal geen sprake van discrepantie zijn, wanneer men de intentie tot gedrag *na* de onvoorziene gebeurtenissen meet. Deze onverwachte barrières zullen dan leiden tot een aanpassing van de intentie. Alhoewel dit formeel juist lijkt, is het voor het verklaren van de effectiviteit van een interventie gericht op het veranderen van gedrag praktischer op de variabele 'onvoorziene barrières' wel in een gedragsmodel op te nemen.

### *Externe variabelen*

Volgens de theorie van beredeneerd gedrag hebben algemene attitudes, persoonlijkheidskenmerken en demografische factoren geen directe invloed op de gedragskeuze. De invloed van dergelijke factoren is indirect, via de attitude en/of de subjectieve norm. "An external variable will have an effect on behavior only to the extent that it influences the determinants of that behavior" (Ajzen en Fishbein, 1980: 9). Variabelen als 'milieubesef' en 'besef van verantwoordelijkheid voor het oplossen van milieuproblemen' zijn in de optiek van Fishbein en Ajzen te beschouwen als externe variabelen.

### *Model van Fishbein en Ajzen in licht aangepaste vorm*



### 2.1.3 Bewerkingen van en aanvullingen op Fishbein en Ajzen

De theorie van Fishbein en Ajzen heeft erg veel navolging gekregen, ook in het onderzoek betreffende milieuvorlichting. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er door diverse auteurs bewerkingen en aanvullingen zijn geformuleerd. In het onderstaande wordt hier op ingegaan, waarbij speciale aandacht is voor bewerkingen in het kader van de analyse van milieuedrag.

#### *Meerdere hoofd-determinanten*

Ester en Van der Meer (1979a) hebben in hun analyse van de achtergronden van milieuedrag de uitwerking van de motivationele en normatieve determinanten van Fishbein en Ajzen in een breder kader geplaatst. Zij onderscheiden als achtergrond van individueel milieuedrag vier hoofd-determinanten:

1. kenmerken van het besluitvormingsproces, met een motivationele en een normatieve component;
2. gewoontekenmerken, het zich bewust zijn van alternatieven;
3. het ervaren van de verantwoordelijkheid voor en de mogelijkheid tot het oplossen van milieuproblemen;
4. beperkende omgevingskenmerken.

Ester en Van der Meer verwerpen hiermee twee belangrijke aannames van Fishbein en Ajzen. Ester en Van der Meer menen dat er wel degelijk sprake kan zijn van niet-beredeneerd gedrag (gewoontekenmerken) en van gebrek aan controle over eigen gedrag (beperkende omgevingskenmerken). Verder introduceren ze het besef van verantwoordelijkheid voor het veroorzaken van milieuproblemen als een belangrijke specifieke determinant van milieuedrag. In termen van Fishbein en Ajzen is dat echter een externe variabele, die invloed kan hebben op waarneming en waardering van gevolgen. In vergelijking met Duyker en Vuyk (1969) leggen Ester en Van der Meer geen nadruk op aangeleerde vaardigheden als gedragsdeterminant. Ze reduceren de 'operatieve determinanten' tot gewoontekenmerken.

Ester en Van der Meer vermoeden ook een zekere hiërarchie in deze determinanten. 'Het is waarschijnlijk dat er een zekere volgorde bestaat in de mate van invloed die de verschillende groepen van kenmerken hebben op het uiteindelijk gedrag. Eerst moet de omgeving het gedrag mogelijk maken, daarna moeten gewoonten en perceptie van oplossingsmogelijkheden het gedrag mogelijk maken, en uiteindelijk is daar pas het besluitvormingsproces met de afweging van kosten en baten' (Ester en Van der Meer, 1979a: 34). Ester en Van der Meer maken aannemelijk dat een gedragsmodel dat gebaseerd is op uitsluitend motivationele en normatieve componenten te beperkt is. Aanvulling met andere determinanten lijkt nodig.

### **Gedragsmogelijkheden**

Ook door Ajzen zelf zijn aanvullingen geformuleerd op het oorspronkelijke gedragsmodel van Fishbein en Ajzen. Ajzen verlaat de aanname dat individuen controle hebben over hun eigen gedrag en voegt 'percieved behavioral control' als gedragsdeterminant aan het model van beredeneerd gedrag toe. Hij acht deze wijziging zo essentieel dat een nieuwe naamgeving nodig is: de 'theory of planned behavior' (Ajzen en Madden, 1986; Ajzen, 1991).

Ajzen stelt bij nader inzien dat er in veel situaties in meer of mindere mate een gebrek aan controle over gewenst gedrag zal zijn: wat iemand van plan is te doen zal niet altijd gerealiseerd kunnen worden. Ajzen zoekt hiermee aansluiting bij Bandura's concept van 'self-efficacy' (eigen-effectiviteit). Bandura (1977) heeft in diverse studies aangetoond dat het gedrag van individuen sterk beïnvloed wordt door de mate waarin ze vertrouwen hebben in hun mogelijkheden om het gedrag uit te voeren.

In plaats van 'controle over gedrag' of 'eigen effectiviteit' wordt hier liever gesproken over *gedragsmogelijkheden*. Dit concept is op te vatten als het geheel van:

- persoonlijke vaardigheden (cognitief, fysiek);
- persoonlijke middelen (geld, tijd); en
- het aanbod van produkten, diensten en collectieve voorzieningen die het gedrag mogelijk maken.

De term 'eigen effectiviteit' verwijst vooral naar wat een individu zelf kan (vaardigheden). Bij milieugedrag lijkt echter het aspect van structurele voorzieningen zeker zo belangrijk als persoonlijke vaardigheden.

Zo'n ruime interpretatie van 'gedragsmogelijkheden' sluit aan bij het werk van Hoenenagel, Van Rijn, Steg en De Wit (1996). Zij beschouwen *willen en kunnen* als de centrale begrippen achter het milieurelevante keuzeproces van individuen. Of mensen zich milieuvriendelijk kunnen gedragen, hangt af van de mogelijkheden die zij hebben en van de aangeboden alternatieven. Het aanbod kan worden opgevat als de beschikbaarheid en kwaliteit van de verschillende gedragsopties. Het aanbod van produkten en/of diensten wordt bepaald door ontwikkelingen die grotendeels buiten het individu om spelen. Het aanbod grenzen aan de keuzevrijheid van individuen. Bij een keuze tussen beschikbare alternatieven moet een individu rekening houden met zijn of haar mogelijkheden. 'De mogelijkheden van een individu verwijzen naar de middelen die een individu tot zijn beschikking heeft om in zijn behoeften te voorzien. Deze mogelijkheden worden begrensd door het geldbudget, de beschikbare tijd, de fysieke en cognitieve vaardigheden en andere hulpmiddelen die men tot de beschikking heeft. Mogelijkheden worden sterk beïnvloed door sociaal-culturele kenmerken als inkomen (geldbudget), bezigheid en huishoudtype (tijdsbudget), opleidingsniveau (cognitieve vaardigheden) en leeftijd (fysieke vaardigheden' (Hoenenagel e.a., 1996: 84).

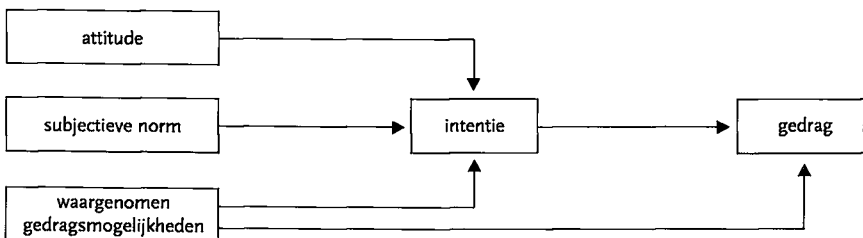
Ajzen en Madden (1986) maken een onderscheid tussen feitelijke gedragsmogelijkheden ('actual behavioral control') en waargenomen gedragsmogelijkheden ('percieved behavioral control'). De waarneming van gedragsmogelijkheden is een resultante van opvattingen van het individu over hoe moeilijk of makkelijk het gedrag te realiseren is. De invloed van feitelijke gedragsmogelijkheden op gedrag is evident: naarmate iemand minder in staat is om het gedrag uit te voeren is het daadwerkelijk vertonen van het gedrag minder waarschijnlijk.

De invloed van waargenomen gedragsmogelijkheden op gedrag kan tweeledig zijn. Enerzijds kan er sprake zijn van een indirect effect op gedrag, via de intentie: als mensen weten dat wat ze eventueel zouden willen (attitude) of zouden moeten van hun sociale omgeving (subjectieve norm) niet of nauwelijks mogelijk is, zal dat negatief werken op de intentie tot dat gedrag. Anderzijds is een direct effect op gedrag mogelijk: als een individu overtuigd is van zijn of haar mogelijkheden om het gedrag uit te kunnen voeren zal hij of zij meer moeite doen om het gedrag te vertonen dan een individu die een dergelijke overtuiging ontbeert (Ajzen, 1991).

Ajzen en Madden (1986) stellen vervolgens dat het erg moeilijk zo niet onmogelijk is om in onderzoek de feitelijke gedragsmogelijkheden van mensen vast te stellen. 'However, percieved behavior control may often quite accurately reflect available resources and opportunities; that is, actual control may influence both, percieved behavior control and behavior' (Ajzen en Madden, 1986: 459). Vandaar dat ze in hun basisschema van de 'theory of planned behavior' de feitelijke gedragscontrole buiten beschouwing laten, onder de aanname dat mensen zich een reëel beeld vormen van hun gedragsmogelijkheden.

In twee experimenten vinden Ajzen en Madden (1986) ondersteuning voor zowel het directe effect van gedragsmogelijkheden op gedrag als het indirecte effect via de intentie. Uit een overzicht van Ajzen (1991) blijkt dat waargenomen gedragsmogelijkheden naast intentie tot gedrag in diverse studies (maar niet alle) een extra verklaring van het gedrag biedt. Ook blijkt uit het overzicht dat waargenomen gedragsmogelijkheden in alle studies bijdraagt aan de verklaring van de intentie tot gedrag.

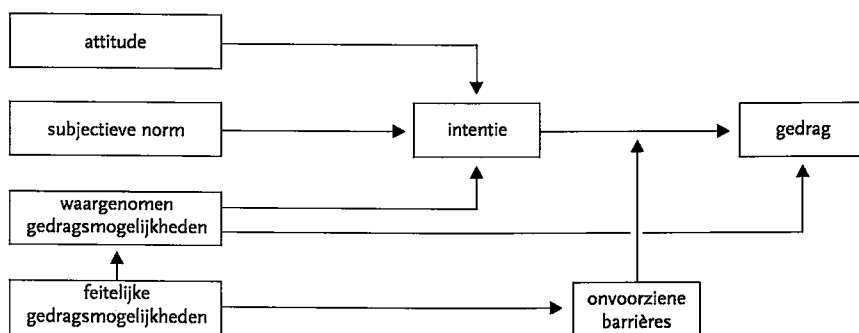
#### *Gedragsmodel van Ajzen en Madden (1986)*



Het model van Ajzen en Madden kan uitgebreid worden door de factor 'onvoorziene barrières' een plaats te geven. Hiermee wordt voorbij gegaan aan de aanname dat mensen zich een goed beeld vormen van hun gedragsmogelijkheden. Niet waargenomen maar desondanks reëel bestaande beperkingen om gedrag te kunnen vertonen vormen onverwachte barrières tussen intentie en gedrag. Ze worden pas waargenomen, door directe eigen ervaring, als men probeert de intentie tot gedrag ook daadwerkelijk uit te voeren. Pas tijdens deze poging merkt men dat wat men van plan was te doen niet mogelijk is. Het is te verwachten dat onverwachte barrières zich met name bij tamelijk onbekende gedragingen voordoen. Bandura (1986) stelt dat verwachtingen over de eigen effectiviteit (in termen van Ajzen en Madden: waargenomen gedragsmogelijkheden) vooral ontstaan door eigen ervaring met dit gedrag of verwante gedragingen en door het waarnemen van dit gedrag bij anderen. Hoe meer ervaringen beschikbaar zijn hoe kleiner de kans op onverwachte barrières is. De toevoeging van 'onverwachte barrières leidt tot een aanpassing van het gedragsmodel van Ajzen en Madden.

Vanuit het perspectief van interventies gericht op gedragsverandering is het van groot belang om onverwachte barrières te voorkomen. Het moet de doelgroep makkelijk gemaakt worden om het gewenste gedrag uit te voeren (het wegnemen van barrières) en/of moet de doelgroep voorbereid worden op bestaande barrières. Bestaande barrières moeten zoveel mogelijk vooraf bekend gemaakt worden, waardoor de doelgroep ze vooraf in overweging kan nemen, en zo min mogelijk onverwacht blijken tijdens het uitvoeren van het gewenste gedrag. Dat voorkomt teleurstellingen. Het lijkt aannemelijk dat teleurgestelde mensen moeilijk te motiveren zijn om het nog een keer te proberen, omdat hun vertrouwen in eigen mogelijkheden afneemt (zie Ronis, Yates en Kirscht, 1989).

#### *Gedragsmodel van Ajzen en Madden (1986) in aangepaste vorm*



#### ***Sleutelen aan de subjectieve norm***

De wijze waarop normatieve invloeden in de theorie van Fishbein en Ajzen zijn verwerkt staat enigszins ter discussie (O'Keefe, 1990). Dat komt waarschijnlijk



omdat uit diverse onderzoeken is gebleken dat de subjectieve norm weinig bijdraagt aan de verklaarde variantie. 'In most applications of the model, the attitudinal component is more strongly correlated with intention than is the normative component - and this effect obtains a wide variety of behaviors', aldus O'Keefe (1990: 84) op basis van een overzicht van diverse studies. Ook uit een overzicht van Ajzen (1991) wordt duidelijk dat de subjectieve norm niet of in beperkte mate bijdraagt aan de verklaarde variantie van de gedragsintentie. En Kok, Wilke en Meertens (1987) constateren in een analyse van milieugedrag: 'Een opvallend resultaat van veel studies naar de oorzaken van milieugedrag is, dat de invloed van sociale normen zeer beperkt lijkt, ook bij meer publiek gedrag'. Overigens geeft Ajzen (1991) aan dat het relatieve belang van attitude, subjectieve norm en waargenomen gedragsmogelijkheden in het voorspellen van de intentie per situatie en gedrag kan variëren. De theorie van 'planned behavior' voorspelt dus zeker niet dat in alle gevallen de subjectieve norm een belangrijke rol zal spelen. Maar dat de subjectieve norm in veel gevallen weinig verklaart, geeft natuurlijk wel te denken.

Een deel van de discussie spitst zich toe op de wijze waarop de 'motivation to comply' gemeten wordt. In vele onderzoeken die gebruik maken van het model van Fishbein en Ajzen wordt de motivatie om zich te conformeren aan opvattingen van relevante anderen over hoe zich te gedragen in algemene zin bepaald. Gevraagd wordt bijvoorbeeld: "Hoe graag wil je doen wat je beste vriend vindt dat je moet doen?". O'Keefe (1990) suggereert dat het beter zou zijn om de meting van de motivatie om zich te conformeren meer toe te spitsen op de specifieke situatie. Bijvoorbeeld: "Als het om selectief autogebruik gaat, hoe graag wil je doen wat je beste vriend vindt dat je moet doen?". Ook Nederlandse onderzoekers op het gebied van de gezondheidsvoorlichting besteden aandacht aan het bewerken van de normatieve component van het oorspronkelijke model van beredeneerd gedrag. Schaalma, Kok en Meertens (1991) noemen hun aangepaste gedragsmodel *het ASE-model voor gedrag*: het Attitude - Sociale invloeden - Effectiviteit-model. Dit model komt voor een belangrijk deel overeen met het werk van Ajzen en Madden. Het verschil ligt in de verruiming van het concept 'subjectieve norm' naar 'sociale invloed' (H. de Vries, 1989).

De Vries onderscheidt drie aspecten aan sociale invloed: subjectieve norm, directe sociale druk en indirecte sociale druk. De subjectieve norm betreft de denkbeelden van een persoon over wat belangrijke anderen van hem verwachten te doen of te laten, en de mate van conformering aan die verwachtingen. Onder directe druk verstaat hij de druk van anderen die openlijk wordt uitgeoefend, de persoonlijk geuite aansporingen om iets te doen of te laten. Dat kan de vorm aannemen van het gedrag opdringen (bijvoorbeeld het aanbieden van een glas bier), uitdagen, pesten. Onder indirecte sociale druk verstaat hij het waarnemen van het gedrag van anderen. Andere mensen die zich op een bepaalde manier gedragen, vervullen een model-functie. Deze vorm van invloed wordt dan ook wel 'modelling' genoemd (zie ook Evans, Rozelle, Mittelmark, Hansen, Bane en Havis, 1978).

De vraag is echter of directe en indirecte sociale druk zo nadrukkelijk van de subjectieve norm te onderscheiden valt. Het lijkt aannemelijk dat norm-ideeën niet zozeer tot stand komen in directe conversaties over gedragsvoorschriften ('Wat verwacht je van mij? Mag ik dit van jou wel of niet doen?'), maar juist tot stand komen door het waarnemen wat belangrijke andere doen (indirecte sociale druk) en door de expliciete aansporingen die anderen uiten (directe sociale druk). De motivatie om zich te conformeren lijkt afhankelijk van de verwachte reacties op het overtreden van normen (directe sociale druk). Met andere woorden: het onderscheid tussen subjectieve norm enerzijds en (in)directe sociale druk anderzijds lijkt niet scherp. Directe en indirecte sociale druk zouden determinanten kunnen zijn van de subjectieve norm (van de waargenomen gedragsvoorschriften en de motivatie om zich daar aan te houden).

Toch zijn er situaties denkbaar waarin de waargenomen gedragsvoorschriften van belangrijke anderen afwijken van het waargenomen gedrag van die anderen. Denk bijvoorbeeld aan kinderen die van hun ouders te horen krijgen dat ze niet mogen roken, terwijl die ouders door zelf wel te roken aangeven dat roken sociaal aanvaardbaar is. Grube, Morgan en McGree (1986) onderzochten het belang van verschillende normatieve invloeden op rookgedrag van jong volwassenen. In dit onderzoek is de subjectieve norm geoperationaliseerd met items als 'Denk je dat je moeder het goed vindt dat je rookt?' (dat keurt ze helemaal af - dat keurt ze helemaal goed). Het waargenomen gedrag van anderen is geoperationaliseerd met vragen als 'Hoeveel sigaretten denk je dat je moeder gemiddeld per dag rookt? (ze rookt niet - meer dan 40 per dag). Uit het onderzoek blijkt dat waargenomen gedrag van anderen (vooral van vrienden) los van de subjectieve norm invloed heeft op de intentie tot roken. Deze invloed is sterker dan de invloed van de subjectieve norm. In een studie van De Vries (1989) naar determinanten van rookgedrag van jong volwassenen, waarin de drie concepten 'subjectieve norm', 'directe sociale druk' en 'waargenomen gedrag van anderen' opgenomen zijn, verklaart de subjectieve norm geen enkele variantie van intentie en gedrag. Vooral de factor 'waargenomen gedrag van anderen' biedt een verklaring. Uit deze twee onderzoekingen zou men kunnen afleiden dat in een situatie met inconsequenties tussen gedragsvoorschriften en vertoond gedrag van anderen het zinvol is om normatieve invloeden ruimer te beschouwen dan de subjectieve norm alleen.

Het idee van De Vries om in een gedragsmodel het concept 'sociale invloed' te gebruiken als noemer voor drie afzonderlijke normatieve invloeden: subjectieve norm, directe en indirecte sociale druk, wordt niet overgenomen. Ten eerste omdat het onwaarschijnlijk lijkt dat de drie genoemde normatieve invloeden altijd onafhankelijk van elkaar zijn. Ten tweede omdat de term 'sociale invloed' meer omvattend is dan normatieve invloed en ook betrekking kan hebben op de invloed van de sociale omgeving op de manier waarop een individu consequenties van gedrag waarneemt en waardeert (zie 2.1.4).

De studies van Grube e.a. en De Vries vormen wel een aanleiding om de operationalisatie van subjectieve norm te overwegen. De operationalisatie van Fishbein en Ajzen leidt wellicht tot een onderschatting van normatieve invloed, omdat respondenten zich misschien niet zo bewust zijn van heersende gedragsvoorschriften en/of misschien niet willen toegeven dat ze zich conformeren aan de voorschriften van anderen. Dat laatste kan immers tegenstrijdig zijn met het zelfbeeld dat respondenten kunnen hebben ('ik laat me niet door anderen bepalen, ik bepaal zelf wel wat ik doe'). Het operationaliseren van de waargenomen gedragsvoorschriften aan de hand van de waarneming van het gedrag van anderen kan aan deze bezwaren tegemoet komen. Uiteraard is dat alleen mogelijk als er geen sprake is van inconsequenties tussen gedragsvoorschriften en het gedrag dat de omgeving vertoont. In het operationaliseren van de neiging om zich te conformeren zouden verwachte sociale kosten en baten (directe sociale druk) meegenomen. Schwartz (1975; 1977) onderscheidt sociale kosten en baten als één van de soorten gedragsconsequenties. Het betreft reacties van goed- en afkeuring van de sociale omgeving die het individu krijgt op het vertonen van een bepaald gedrag. Het zich niet conformeren aan gedragsvoorschriften van de sociale omgeving kan leiden tot reacties van afkeuring. Conformeert een persoon zich wel aan de gedragsvoorschriften dan kunnen reacties van goedkeuring het gevolg zijn. Verondersteld kan worden dat hoe centraler de gedragsvoorschriften staan in het waarden- en normenpatroon van de sociale omgeving, hoe waarschijnlijker en hoe sterker de reacties van afkeuring of goedkeuring zullen zijn. Een voorbeeld van een sterke afkeurende reactie is laten merken dat de persoon in kwestie "er niet meer bij hoort". Zijn status is verlaagd tot het allerlaagste, namelijk tot die van "buitenstaander". De neiging om zich te conformeren zal dus mede afhangen van de verwachtingen omtrent de sociale kosten en baten. Bij het meten van de 'motivation to comply' zou men deze verwachtingen op één of andere wijze mee moeten nemen. Bijvoorbeeld door te vragen "Als je vrienden merken dat je lege batterijen gescheiden inzamelt, hoe zullen ze dan reageren?". Een probleem hierbij kan zijn dat die invloed van vrienden niet expliciet wordt uitgeoefend. Dat zou ook heel impliciet kunnen gebeuren. Uit diverse signalen ontstaat de impressie dat vrienden zoiets wel of niet goedkeuren. In zo'n geval sluit de vraag niet aan bij de situatie.

### *Morele kosten en baten*

Interessant in verband met het soort individuele gevolgen dat in ogenschouw genomen zou kunnen worden is de theorie van Schwartz (1977) over altruïstisch gedrag, waarin gewezen wordt op morele kosten en baten. Altruïstisch gedrag is gedrag waar anderen profijt van hebben, zonder dat het individu daar extern voor wordt beloond. Het klassieke voorbeeld van altruïstisch gedrag is hulp bieden aan mensen in noodsituaties, zoals het redden van een drenkeling. Gezien het feit dat veel milieuvriendelijk gedrag (op korte termijn) individueel nadelig is, zou men

milieuvriendelijke gedragingen kunnen opvatten als altruïstisch gedrag. Iemand doet iets voor het milieu, zonder dat hij of zij daar direct iets voor terug krijgt.

Schwartz vraagt zich af welke factoren bepalen of mensen zich altruïstisch gedragen. Daartoe heeft hij zijn *normactivatie-theorie* ontwikkeld. Schwartz stelt dat altruïstisch gedrag gemotiveerd wordt door persoonlijke normen, die gevoelens van morele verplichting oproepen. Mensen voelen zich soms vanuit zichzelf gedwongen om op een bepaalde manier te handelen: vanuit een gevoel van 'zoiets doe je nu eenmaal'. Volgens Schwartz onderscheiden persoonlijke normen zich van sociale normen door het feit dat de sancties verbonden aan persoonlijke normen gekoppeld zijn aan de zelf-opvatting. Voorgenomen of feitelijke aanpassing aan zelfverwachtingen resulteert in trots, verhoogde zelfwaardering, vertrouwen, en andere positieve zelf-evaluaties. Voorgenomen of feitelijk geweld doen aan persoonlijke normen resulteert in schuld, geringschatting, verlies van zelfwaardering en andere negatieve zelf-evaluaties. De sancties verbonden aan sociale normen zijn niet gekoppeld aan de zelf-opvatting, maar komen tot stand in sociale interacties. Ze betreffen expliciet of subtiel gecommuniceerde reacties van goed- of afkeuring van de sociale omgeving op gedrag dat door een individu vertoond wordt. Persoonlijke normen zijn sociale normen die via sociale interacties (bijvoorbeeld opvoeding) zijn geïnternaliseerd en waaraan eigen gedrag wordt getoetst. Schwartz veronderstelt dat specifieke persoonlijke normen voort komen uit algemene waarden zoals rechtvaardigheid en sociale verantwoordelijkheid.

Het activeren van persoonlijke normen is een proces waarin Schwartz vier stappen onderscheidt: (1) het zich bewust zijn van een probleem, (2) het zicht krijgen op handelingen die een oplossing zouden kunnen bieden, (3) het erkennen dat men zelf een bijdrage zou kunnen leveren aan de oplossing van het probleem en (4) het zich toekennen van enige verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem. Met andere woorden: als een persoon gaat denken: 'er is een probleem, er zijn oplossingen voor mogelijk, ik kan aan de oplossing mijn steentje bijdragen en het is ook mijn verantwoordelijkheid om dat te doen', dan voelt de persoon in kwestie zich moreel verplicht te handelen. Of de persoon dat ook doet hangt mede af van overige kosten en baten van het gedrag.

Het navolgen van de gevoelens van morele verplichting leidt tot morele baten: trots, verhoogd zelfvertrouwen, verhoogde eigenwaarde. Het niet navolgen van deze gevoelens levert morele kosten op: schuldgevoelens, verlies van zelfvertrouwen, verlies van eigenwaarde. Morele kosten kunnen echter vermeden worden door een herdefinitie van de situatie: ontkenning van het probleem ('het valt wel mee'), ontkenning van de oplosbaarheid ('er valt niets aan te doen'), ontkenning van eigen mogelijkheden ('ik kan er niets aan doen') of door ontkenning van eigen verantwoordelijkheid ('ik hoef er niets aan te doen, het is mijn taak niet').

In het kader van milieurelevant gedrag zijn er diverse mogelijkheden voor zo'n herdefinitie van de situatie. De ernst van milieuproblemen kan omstreden zijn, waardoor het eenvoudig wordt om de ernst ervan te ontkennen. Milieuproblemen

zijn ten dele mondiaal van karakter, hetgeen eenvoudig kan leiden tot ontkenning van de oplosbaarheid ervan en tot ontkenning van eigen mogelijkheden. Milieuproblemen worden vaak veroorzaakt door diverse actoren, waardoor het eenvoudig is om verantwoordelijkheid af te schuiven. Anders dan bij het redden van een drenkeling is er bij het vertonen van milieuvriendelijk gedrag zelden een zichtbaar resultaat. Er is pas resultaat te verwachten als vele andere betrokkenen ook een zelfde altruïstische keuze maken. Door deze afhankelijkheid van anderen is milieurelevant gedrag te beschouwen als een bijzondere vorm van altruïstisch gedrag (Harland en Staats, 1996).

Uit onderzoek van Beck en Ajzen (in Ajzen, 1991) naar de invloed van gevoelens van morele verplichting op gedragsintenties in het geval van onethisch gedrag (spieken tijdens een examen, winkeldiefstal, liegen) blijkt inderdaad dat toevoeging van het concept 'gevoelens van morele verplichting' de verklaarde variantie van de gedragsintenties verhoogt. Gevoelens van morele verplichting dragen significant bij aan de voorspelling van de intenties. Ook in een onderzoek van Prestholdt, Lane en Mathews (1987) blijken bij verpleegkundigen die overwegen om wel of niet te stoppen met hun werk gevoelens van morele verplichting een rol te spelen in de gedragsintentie. Een zelfde effect wordt gevonden in een aantal andere studies (zie voor een overzicht Harland en Staats, 1996).

Resultaten van onderzoek over de invloed van persoonlijke normen in andere gedragsdomeinen zijn wellicht niet direct van toepassing op milieurelevant gedrag, omdat er zoveel mogelijkheden zijn tot het vermijden van gevoelens van morele verplichting via een herdefinitie van de situatie. Zoals gezegd is milieurelevant gedrag te beschouwen als een bijzondere vorm van altruïstisch gedrag, waarbij de persoon in kwestie veelal geen direct resultaat ziet van zijn altruïstisch gedrag. Toch blijkt uit onderzoek naar de achtergronden van milieurelevant gedrag dat gevoelens van morele verplichting een rol spelen.

Harland en Staats (1996) onderzochten bij deelnemers aan een intensief milieuvorlichtingsprogramma de achtergrond van de intentie tot het gebruik van ongebleekt papier, het verminderen van vleesconsumptie, het vermijden van autogebruik voor korte afstanden, het gebruik van spaarlampen en het dicht doen van de kraan tijdens het poetsen van tanden. Naast de attitude, subjectieve norm en waargenomen gedragscontrole werd ook de persoonlijke norm in het onderzoek betrokken. De persoonlijke norm werd geoperationaliseerd met 3 items (onder andere: "Ik zou me schuldig voelen als ik in de meeste gevallen gebleekt (wit) papier in plaats van ongebleekt papier in huis zou gebruiken"). Uit de resultaten blijkt dat het toevoegen van de persoonlijke norm de verklaarde variantie van de intentie in alle vijf de gevallen verhoogt (met 1% tot 10%). Verder blijkt dat door het toevoegen van de persoonlijke norm de invloed van de attitude en die van de subjectieve norm op de voorspelling van de intentie afneemt. De persoonlijke norm neemt de invloed van attitude en subjectieve norm ten dele over. Vooral de invloed van de subjectieve norm neemt af. Harland en Staats verbinden hieraan de conclusie

dat, althans voor de groep hoogbetrokkenen die onderzocht is, interne morele druk belangrijker is dan sociale druk.

De bijdrage van Schwartz aan een gedragsmodel is dat hij nadruk legt op de mogelijkheid dat er ook plaats kan zijn voor morele kosten en baten. Gevoelens van morele verplichting zijn op twee manieren in een gedragsmodel te verwerken. Enerzijds zou men morele kosten en baten kunnen beschouwen als gedragsconsequenties die meegenomen worden in de vorming van een attitude. De attitude wordt dan opgevat als een globaal evaluatief oordeel over een object, dat in geval van beredeneerde oordeelsvorming tot stand komt op grond van de afweging van waargenomen gevolgen, waaronder mogelijk morele kosten en baten. Anderzijds zou men gevoelens van morele verplichting kunnen opnemen als een zelfstandig concept naast attitude, subjectieve norm, waargenomen gedragsmogelijkheden en intentie. De attitude wordt dan beperkter opgevat, meer betrekking hebbend op de directe persoonlijke voor- en nadelen. Conceptueel lijkt de eerste opvatting voor de hand te liggen, omdat een attitude immers een globaal evaluatief oordeel is. Toch blijkt uit bovenstaande studies dat een zelfstandige meting van morele verplichting de voorspelling van de intentie verbetert, los van de attitude. Eagly en Chaiken (1993) suggereren in dit verband dat morele kosten en baten wellicht niet zo saillant zijn als respondenten geconfronteerd worden met evaluatieve schalen ter bepaling van de attitude. 'These questionnaire items apparently do not provide a context that makes these classes of outcomes highly accessible for respondents' (Eagly en Chaiken, 1993: 178). De evaluatieve items zijn kennelijk zodanig dat gevoelens van morele verplichting niet geactiveerd worden.

Ook Raats, Shepherd en Sparks (1995) suggereren dat de methoden waarmee in attitude-onderzoek de waargenomen consequenties worden vastgesteld de nadruk komt te liggen op concrete persoonlijke voor- en nadelen. In hun onderzoek naar de rol van morele overwegingen in het verklaren van volle, half-volle of magere melk met Ajzen's 'theory of planned behavior' komen ze tot de conclusie dat gevoelens van morele verplichting niet alleen een onafhankelijke invloed hebben op de intentie, maar ook invloed hebben op de attitude. Raats e.a. meten de attitude als globaal een evaluatief oordeel met semantische differentiaal. Vervolgens proberen ze deze attitude te verklaren vanuit de som van waargenomen uitkomsten en waardering daarvan, alsmede vanuit waargenomen morele verplichting ("Ik voel me uit zorg voor de gezondheid van mijn familie-leden verplicht om magere melk te gebruiken"). Uit de resultaten blijkt dat de waargenomen morele verplichting de verklaring van de attitude significant verbeterd. Op grond hiervan spreken Raats e.a. twijfels uit over het verklaren van een attitude uitsluitend op grond van directe, persoonlijke voor- en nadelen. In een studie van Sparks, Shepherd en Frewer (1995) wordt een zelfde opzet gehanteerd, met als attitude-objecten het eten van voedsel geproduceerd met biotechnologie en het ondersteunen van het gebruik van biotechnologie. In dit onderzoek heeft 'waargenomen morele verplichting' vooral invloed op de attitude.

De attitude kan dus worden verklaard vanuit de som van waargenomen uitkomsten en waardering daarvan en vanuit gevoelens van morele verplichting. Over de positie van het construct 'waargenomen morele verplichting' in een gedragsmodel concluderen de onderzoekers dat deze positie onduidelijk is. Het lijkt er op dat de basis van een attitude breder is dan directe, persoonlijke voor- en nadelen; ook gevoelens van morele verplichting zouden kunnen bijdragen aan de vorming van een attitude. Volgens Sparks e.a is meer onderzoek, in andere gedragsdomeinen nodig zijn om hier duidelijke uitspraken over te doen.

In het onderstaande gedragsmodel worden morele kosten en baten beschouwd als een apart construct, dat zowel invloed uit oefent op de attitude als op de intentie. Het optreden van morele kosten en baten staat onder invloed van de mate van probleembesef en de mate van verantwoordelijkheidsbesef voor het oplossen van het probleem in kwestie.

*Het meten van de saillantie van consequenties: modaal saillante consequenties versus individueel saillante consequenties*

Ajzen (1991) benadrukt dat onderzoek volgens het verwachtingswaarde-model van een attitude zich moet richten op saillante opvattingen van respondenten in plaats van op door de onderzoeker intuïtief gekozen opvattingen. Daartoe moet er vooronderzoek gedaan worden. Een relatief kleine groep moet worden gevraagd wat volgens hen voor- en nadelen van het attitude-object zijn. De voor- en nadelen die door de respondenten het vaakst genoemd zijn vormen de 'modal salient beliefs' van de te onderzoeken groep (zie Fishbein en Ajzen, 1975: 219). Fishbein en Ajzen doen de suggestie om de 10 tot 12 vaakst genoemde consequenties als 'modal salient beliefs' in het uiteindelijke onderzoek te betrekken.

Van der Pligt en Eiser (1984: 166 e.v.) vinden het echter vanuit het perspectief van het zoeken naar een verklaring van een proces van attitudevorming niet gerechtvaardigd om vele consequenties van een attitudeobject aan respondenten voor te leggen. 'The inclusion of considerable numbers of belief statements seems the rule rather than the exception in expectancy-value research. Most applications use 20 or more belief statements concerning possible consequences or attributes. (...) All these examples show a reasonable predictive power, that is, the model "worked". Unfortunately, it is difficult to know what this proves. Does it prove that the individual used the model? Or have we finally stumbled upon a set of items that correlates well with the actual decision, without reflecting the actual decision process? As we have seen, research in cognitive psychology suggests that the latter interpretation is more likely to be correct than the former. The crucial question that remains, however, is *why* a person holds a particular attitude. We will argue that the inclusion of a measure of perceived importance or salience could provide more information concerning *why* a person holds a specific attitude. Furthermore, inclusion of this variable enables the researcher to reduce the analysis of the decision-making process to manageable and more realistic proportions.'

Individueen zijn gewoonweg niet in staat om in oordeelsvorming vele aspecten te wegen en te combineren. Het willen verklaren van een attitude vanuit 10 of zelfs 20 modaal saillante consequenties impliceert een overgeïntellectualiseerde visie op de cognitieve processen die bij mensen spelen als ze hun attitudes vormen. Van der Pligt en Eiser stellen voor om attitudes te verklaren vanuit een beperkt aantal (vijf) individueel saillante consequenties. Op operationeel niveau betekent dit dat respondenten moeten aangeven welke vijf van de gepresenteerde modaal saillante consequenties voor hen zelf het meest belangrijk zijn. Van der Pligt en Eiser rapporteren empirische studies, waaruit blijkt dat een attitudescore op grond van de vijf individueel meest belangrijke 'beliefs' een evengoede verklaring biedt voor de attitude (gemeten met een semantische differentiaal) dan een attitudescore op grond van alle modaal saillante 'beliefs'. Verder blijkt dat individuen met een positieve attitude andere consequenties belangrijk vinden dan individuen met een negatieve attitude: voor- en tegenstanders beoordelen een attitudeobject op verschillende dimensies.

#### *Het meten van de waardering van gedragsconsequenties*

Bagozzi (1986; 1989) heeft kritiek op de wijze waarop in het Fishbein & Ajzen-model omgegaan wordt met de evaluatie van waargenomen gevolgen. Fishbein en Ajzen (1975) maken geen onderscheid tussen morele evaluaties (goed - slecht) en affectieve evaluaties (plezier - onplezierig). Ze suggereren dat morele en affectieve evaluaties onafscheidelijk zijn: goede dingen worden als plezierig ervaren, slechte dingen als onplezierig. In onderzoeken volgens het Fishbein & Ajzen-model worden evaluaties veelal gemeten via een score op een goed - slecht schaal.

Volgens Bagozzi kunnen morele en affectieve evaluaties echter incongruent zijn en moet er onderscheid gemaakt worden tussen morele evaluaties, affectieve evaluaties en andere psychologische reacties op waargenomen consequenties (die onder meer onder invloed van persoonlijkheidsvariabelen, sociale normen en fobieën kunnen optreden). Deze verschillende evaluaties hebben invloed op de mate waarin een individu de consequenties van een handeling waardeert. De mate van waardering kan het best worden gemeten door wat Bagozzi noemt 'conditional approach/avoidance reactions': voorspellingen van respondenten over hoe ze zouden handelen onder de conditie dat een bepaalde consequentie van het onderzochte gedrag heel waarschijnlijk is ("Als ik denk dat ik bij het geven van bloed ga flauwvallen, zal ik .... zeker geen bloed geven/.../desondanks zeker bloed geven"). In deze voorspellingen kan een respondent zelf allerlei psychologische reacties (morele, affectieve en sociale druk) combineren.

#### *Het accentueren van directe ervaringen als input voor attitudevorming en -verandering*

De theorie van beredeneerd gedrag komt enigszins statisch over: mensen denken over alternatieven na, maken een keuze en trachten het gekozen alternatief te



realiseren. Dit geheel is meer als proces te beschrijven door te stellen dat het vertonen van het gekozen gedragsalternatief tot bepaalde ervaringen leidt: ervaringen met betrekking tot gedragsvoorschriften, -mogelijkheden en -consequenties. Deze ervaringen vormen een feedback op gemaakte keuzes en kunnen leiden tot bijstelling van waargenomen gedragsvoorschriften en de mate van conformering, waargenomen gedragsconsequenties en de waardering ervan en de waargenomen gedragsmogelijkheden. Engel, Blackwell en Kollat (1978) stellen het in hun analyse van consumentengedrag als volgt: 'Beliefs function, in effect, as a type of hypothesis regarding the consequences of an act, and the input of information after purchase either serves to confirm or to reject it. If confirmed, beliefs and attitudes will be strengthened. If disconfirmed, the most probable initial outcome is unfavorable product evaluation. This is especially likely when the disconfirmed beliefs are highly salient' (p. 493).

Het in beschouwing nemen van eigen ervaringen is vooral van belang als er sprake is van nieuw aan te leren gedragingen met een repeterend karakter, zoals bijvoorbeeld het scheiden van huisvuil in diverse fracties. Eigen ervaring levert voor de betrokkenen concrete en relevante informatie op over het gedrag. Als de eerste ervaringen herhaaldelijk negatief zijn, dan zal het nieuwe gedrag ondanks een positieve initiële attitude uiteindelijk niet of niet consequent vertoond worden. 'The experiences of the initial trial are likely to have a strong impact on future decisions' (Ronis, Yates en Kirscht, 1989: 228).

Als de oorspronkelijke opvattingen over gedragsconsequenties voornamelijk op grond van informatie van anderen tot stand zijn gekomen (bijvoorbeeld onder invloed van persuasieve voorlichting), dan lijkt de toetsing aan eigen ervaringen van extra belang. Beweringen van anderen over gevolgen van gedrag worden dan, voor zover mogelijk, aan den lijve ondervonden. Ook eventueel verzwegen nadelen voor het individu komen aan het licht.

Uit onderzoek blijkt dat attitudes gebaseerd op eigen ervaringen in verschillende opzichten sterker zijn dan attitudes gebaseerd op informatie van anderen. Ze zijn beter beschikbaar uit het geheugen, hebben meer invloed op later gedrag en zijn meer bestand tegen tegeninformatie (Fazio en Zanna, 1981; Fazio, 1989). Pogingen om gedrag te veranderen richten zich dan ook wel op het laten ervaren van bepaalde zaken. Denk aan de bekende 'gratis proefmonsters' bij verkoopbevorderende acties.

Ajzen (1991) onderkent deze mogelijke feedback-mechanismen, maar neemt ze vanuit het oogpunt van vereenvoudiging niet in zijn gedragsmodel op. Wij nemen ervaringen met gedragsvoorschriften, gedragsconsequenties en gedragsmogelijkheden wel expliciet op in een samenvattend gedragsmodel. Hiermee willen we accentueren dat eigen ervaringen een belangrijke bron kunnen zijn voor attitudevorming en attitudeverandering.

### ***Het accentueren van externe variabelen relevant voor milieugedrag***

De besproken theorieën over achtergronden van gedrag beperken zich niet tot milieugedrag, maar zijn van toepassing op allerlei vormen van gedrag. Een

gedragsmodel kan echter enigszins specifiek gemaakt worden door bepaalde externe variabelen, die voor milieugedrag van belang lijken, speciale nadruk te geven. Hieronder gaan we in op de variabelen milieubesef en besef van verantwoordelijkheid voor specifieke milieuproblemen.

Eén van de externe variabelen in een model voor milieugedrag is milieubesef. In Nederland is er sprake van een zekere traditie met betrekking tot het meten van milieubesef, ingezet door Nelissen en Scheurs (1975) en Ester en Van der Meer (1979b). Nelissen, Perenboom, Peters en Peters (1987) definiëren milieubesef operationeel: milieubesef is hetgeen dat via zijn milieubesef-schaal wordt gemeten. Zij zien milieubesef als een attitude tegenover het milieu, die drie dimensies bevat: (a) de houding ten opzichte van het milieu; (b) de bereidheid om voor het milieu (financiële) offers te brengen; en (c) de bereidheid om zich via actie voor het milieu in te zetten.

Bij deze definitie zijn enkele kritische kanttekeningen te maken. De 'houding ten opzichte van het milieu' wordt omschreven als de manier waarop mensen zich tegenover het milieu opstellen. Vinden ze het milieu belangrijk? Moet er zorgvuldig met het milieu worden omgesprongen? Moeten er maatregelen worden genomen tegen milieuverontreiniging? Nelissen e.a. operationaliseren deze dimensie met items over het belang dat men hecht aan een schone leefomgeving enerzijds en items over de mate van erkenning van het milieuprobleem anderzijds. Uit factoranalyse blijkt vervolgens dat deze items inderdaad onder één dimensie te scharen zijn. Toch lijkt het zinvol om beide aspecten expliciet te onderscheiden. Theoretisch gezien kan een persoon een leefbare omgeving belangrijk vinden, en tegelijkertijd van mening zijn dat er wat dat betreft niets te vrezen valt. Verwarrend is dat Nelissen e.a. naast milieubesef het concept 'mate van ontkenning van milieuproblemen' gebruiken, terwijl de erkenning van het milieuprobleem onderdeel uit maakt van de 'houding ten opzichte van het milieu'. Verder lijkt in de definitie van Nelissen e.a. de bereidheid tot milieuactie een te specifiek kenmerk. Het 'in actie komen' betreft handelingen als demonstreren, meedoen aan een handtekeningactie en lid worden van een natuurbeschermingsorganisatie. Dit zijn tamelijk uitzonderlijke gedragingen. Dat blijkt ook uit het onderzoek van Nelissen e.a. (1987: 65): 'In vergelijking tot de houding ten opzichte van het milieu en de offerbereidheid ten behoeve van het milieu, scoren de Nederlanders ten aanzien van de actiebereidheid voor het milieu duidelijk lager'.

Bij de dimensie 'offerbereidheid' leggen Nelissen e.a. nadruk op financiële offers. Het is de vraag of dat reëel is. Milieuvriendelijk gedrag betekent vaak juist ook offers op het vlak van tijd en moeite. Zo is het gebruik van de fiets in plaats van de auto bij kleine ritten goedkoper, maar het kost wel enige moeite. Het betekent een inleveren van een bepaald gemak.

Op grond van bovenstaande overwegingen lijkt het zinvol milieubesef aan de hand van andere dimensies te beschrijven, te weten:

- de mate waarin men waarde hecht aan de natuur en een schoon leefmilieu;

- de mate waarin men het huidige proces van natuurvernietiging en milieuverontreiniging onderkent; en
- de mate waarin men voor het milieu offers in de vorm van geld, tijd, en/of moeite wil brengen.

Deze omschrijving van milieubesef borduurt voort op de definitie van Ester en Van der Meer (1979b), die milieubesef beschouwen als 'de mate waarin een persoon de milieuproblemen (h)erkent en zich bereid verklaart aan de oplossing daarvan bij te dragen' (p. 40). De eerste dimensie heeft betrekking op het onderschrijven van een gewenste situatie. De tweede dimensie heeft betrekking op het inzicht dat de huidige of de te verwachten situatie afwijkt van de gewenste (beseffen dat er milieuproblemen zijn) en op inzicht in de oorzaken daarvan. De derde dimensie heeft betrekking op de mate waarin men zelf wil bijdragen aan veranderingen richting de gewenste situatie ook al leidt dat tot individuele nadelen. Het gaat om de houding ten aanzien van individueel nadelig milieuvriendelijk gedrag in het algemeen.

Tellegen en Wolsink (1992) vinden het begrip milieubesef vanwege de meerdimensionale structuur problematisch. Een score van milieubesef is volgens hen een geforceerde sommatie van verschillende variabelen. Als indicator voor de perceptie die mensen van de milieuproblematiek hebben pleiten ze voor het gebruik van de variabele 'houding ten opzichte van milieuproblemen' (de eerste dimensie van Nelissen e.a.). Ook Midden (1993) vermijdt in zijn analyse het concept 'milieubesef' het spreekt van 'probleembesef': de mate waarin een individu of groep tot de conclusie komt dat er iets moet gebeuren, omdat anders een belang in gevaar komt. Met deze definitie van probleembesef combineert Midden de dimensie 'waardering van natuur en een schoon leefmilieu' (erkennen dat iets belangrijk is) met de dimensie 'onderkennen van het huidige proces van natuurvernietiging en milieuverontreiniging' (tot de conclusie komen dat er iets moet gebeuren). Midden laat in vergelijking tot Nelissen e.a. (1987) de dimensies actiebereidheid en offerbereidheid voor het milieu buiten beschouwing.

Milieubesef is te beschouwen als een algemene attitude en is in die zin te onderscheiden van specifieke houdingen ten opzichte van specifieke milieuge-dragingen. Het blijkt dat milieubesef als algemene attitude enige invloed heeft op milieuge-drag. 'Ondanks de relativerende kanttekeningen die over deze relatie (tussen milieuge-drag en milieubesef; PvM) kunnen worden gemaakt, zijn er toch ook positieve resultaten gevonden, in die zin dat mensen die milieuvriendelijk gedrag vertonen meer te vinden zijn bij mensen met een groter milieubesef (Ester en Van der Meer, 1979b: 49). 'Uit onderzoek blijkt dat mensen met een groter milieubesef een andere afweging maken van voor- en nadelen van hun handelen, in die zin dat milieuoverwegingen een relatief zwaardere rol spelen' (Kok, Wilke en Meertens, 1987: 110). Ook Nelissen e.a. vinden een significant positief verband tussen milieubesef en milieuvriendelijk gedrag. 'De relatie is weliswaar geen honderd procent, maar is wel duidelijk aanwezig' (1987: 167). De relatie tussen milieubesef en specifieke uitingen van milieuge-drag is echter niet sterk. Een discrepantie tussen

milieubesef en milieugedrag komt veelvuldig voor (Van der Meer, 1981; Nelissen e.a. 1987; Halman, Maas en Nelissen, 1992). Deze bevindingen liggen in lijn met de constatering van Ajzen (1991) dat algemene attitudes een zwakke voorspeller vormen van gedrag in specifieke situaties.

Ondanks de geconstateerde zwakke relatie tussen milieubesef en specifieke milieurelevante gedragingen krijgt milieubesef wel een plaats in ons gedragsmodel. Een hoog milieubesef geeft tot op zekere hoogte een extra motivationele steun aan milieuvriendelijk gedrag.

Een andere externe variabele voor een model van milieugedrag is het besef van verantwoordelijkheid voor het oplossen van het specifieke milieuprobleem waar het gewenste gedragsalternatief betrekking op heeft. De theorie van Schwartz (zie boven) wees op het belang van deze factor. Hoe hoger het besef van verantwoordelijkheid, hoe groter de morele kosten zijn bij het niet navolgen van het gewenste gedrag.

Het is aannemelijk dat er een samenhang zal bestaan tussen milieubesef en besef van verantwoordelijkheid voor een specifiek milieuprobleem. Immers, inzicht in de oorzaken van de milieuproblematiek (een onderdeel van milieubesef) zal van invloed zijn op de mate waarin men beseft verantwoordelijk te zijn voor het veroorzaken of oplossen van een specifiek milieuprobleem.

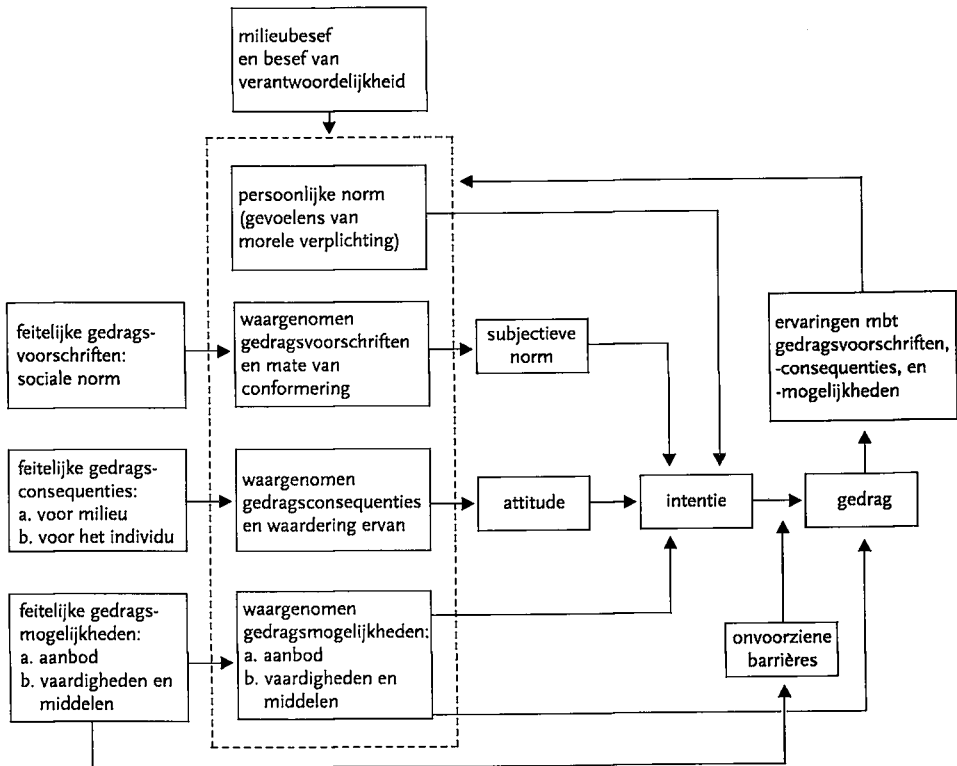
### ***Samenvattend model van achtergronden van beredeneerd milieugedrag op basis van Ajzen en Madden***

De bewerkingen en aanvullingen van het gedragsmodel van Fishbein en Ajzen (1975) kunnen worden samengevat in een model van achtergronden van beredeneerd (milieu)gedrag. Het samenvattende model is gebaseerd op Ajzen en Madden (1986). Daarbij is het concept 'waargenomen gedragsmogelijkheden' wat meer uitgewerkt. Ook is het concept 'persoonlijke norm' toegevoegd. Het model is een conceptueel model in de zin dat het model per specifieke milieugedraging geoperationaliseerd moet worden (zie ook Hoevenagel, Van Rijn, Steg en De Wit, 1996).

Zoals gezegd is dit gedragsmodel gebaseerd op de 'theory of planned behavior' van Ajzen en Madden (1986). Deze theorie is in tal van empirische studies getoetst. Desondanks is het een interessante vraag of het bovenstaande model voldoende verklarende kracht biedt voor diverse milieugedragingen. Deze vraag wordt hier niet uitputtend beantwoord, omdat er niet veel studies bekend zijn waarin alle concepten worden meegenomen. Bij wijze van illustratie kan het onderzoek van Harland en Staats (1996) genoemd worden. In hun onderzoek naar achtergronden van milieugedrag is gebruik gemaakt van een gedragsmodel met de concepten persoonlijke norm, subjectieve norm, attitude en waargenomen gedragscontrole. De verklaarde variantie van de vijf onderzochte gedragingen (ongebleekt papier gebruiken; één keer per week minder vlees eten; andere vervoermiddelen in plaats

van de auto voor afstanden tot 5 kilometer gebruiken; spaarlampen gebruiken; kraan dicht bij het tanden poetsen) bedroeg 45% tot 58%.

*Model van achtergronden van beredeneerd milieugedrag \*)*



\*) Voor de eenvoud zijn de onderlinge relaties tussen attitude, subjectieve norm, persoonlijke norm en waargenomen gedragsmogelijkheden weggelaten.

#### 2.1.4 Sociologische kritiek op sociaal psychologische gedragsmodellen

Met een sociaal psychologisch model van determinanten van milieugedrag kan op een bepaald moment in de tijd een specifieke milieugedraging (een enkelvoudige gedraging) worden verklaard vanuit een aantal variabelen. We zouden het een 'stand-van-zaken' model kunnen noemen. Zo'n model heeft zijn waarde, maar ook zijn beperkingen. In deze paragraaf willen we een aantal kritiekpunten, met name geformuleerd vanuit sociologisch perspectief, de revue laten passeren.

Het model legt geen accent op het sociale karakter van individuele opvattingen. De vraag hoe individuen aan bepaalde opvattingen over gevolgen van gedrag komen, komt slechts gefragmenteerd aan de orde door te wijzen op het belang van eigen ervaringen met gedrag. Het is binnen de sociale psychologie een algemeen aanvaard idee dat attitudes geleerd worden (Oskamp, 1991; Kok, Wilke en Meertens, 1987), niet alleen door eigen ervaringen maar ook door informatie van anderen en informatie uit media. Beseft dient te worden dat een individu gevolgen van gedrag niet geïsoleerd van anderen waarneemt en waardeert. Vooral sociologen wijzen op de beperkte manier waarop sociale invloed op menselijk gedrag in sociaal psychologische gedragsmodellen zijn verwerkt. Sociale invloed beperkt zich niet tot de sociale druk die men ervaart. Sociale invloed omvat ook de invloed vanuit de sociale omgeving op de opvattingen van mensen: wat mensen weten over de gevolgen van een bepaalde gedraging, wat ze als juiste informatie beschouwen en hoe ze bepaalde gevolgen waarderen, is sociaal bepaald. Individuen moeten niet geïsoleerd beschouwd worden, maar in hun sociale omgeving. De opvattingen van mensen zijn minstens ten dele sociaal geconstrueerd. 'Sociaal geconstrueerde opvattingen zijn niet alleen instrumenteel van belang, in de zin dat we aldus toch op de complexe werkelijkheid enige grip houden, maar bepalen tegelijk de identiteit van groepen. In die zin zijn deze opvattingen 'sociaal gelabeld'. Met het uiten van een dergelijke opvatting drukken we onze verbondenheid uit t.o.v. een bepaalde groep en nemen we afstand van andere groepen' (Van Woerkum, 1994b: 98). Mensen nemen bepaalde opvattingen over om uit te drukken dat ze bij een bepaalde groep horen.

Het model gaat niet in op achterliggende oorzaken van beperkingen in het bestaande aanbod van gedragsalternatieven. Hoe komt het dat voor bepaalde milieuvriendelijke gedragingen geen goede voorzieningen zijn? Dat heeft te maken met de keuze van een samenleving voor investeringen in bepaalde infrastructurele voorzieningen. Waarom worden die investeringen zo gedaan en niet anders?

Ook achterliggende oorzaken van bestaande sociale normen en waardering van bepaalde consequenties blijven buiten beschouwing. Hoe komt het bijvoorbeeld dat een gedragsconsequentie als 'kost iets meer tijd' door veel mensen als zeer negatief wordt beoordeeld? Dat heeft te maken met bepaalde waarden- en normenpatronen in een samenleving, met culturele veranderingen in een samenleving.

Een ander punt van sociologische kritiek op sociaal psychologische gedragsmodellen is dat dergelijke modellen er niet in slagen de wisselwerking tussen handelen en structuur conceptueel een plaats te geven (Spaargaren, 1994). Ze gaan uit van een eenzijdige beïnvloedingsrelatie: (normatieve) structuren worden als gegeven beschouwd. De manier waarop actoren zelf mede invloed uitoefenen op de verandering van (normatieve) structuren blijft buiten de analyse. De sociale omgeving wordt in sociaal psychologische modellen als een 'feit' geanalyseerd. Maar een sociale omgeving, zo stelt Van Woerkum (1994b), 'bestaat' niet simpel, zoals de fysieke omgeving, maar wordt in interacties van dag tot dag vormgegeven door de actoren zelf.

Tenslotte is er de kritiek dat sociaal psychologische gedragsmodellen zich richten op één specifieke handeling in plaats van op een heel gedragspatroon. Dat leidt de aandacht af van het zoeken naar de oorzaken van de milieuvriendelijkheid van een gedragspatroon (Tellegen en Wolsink, 1992; Spaargaren, 1994). Zo kan volgens Tellegen en Wolsink (1992) de milieuvriendelijkheid van een gedragspatroon verklaard worden uit de mate van economische welstand. Mensen met een laag besteedbaar inkomen leven op een sobere manier, een manier die vaak milieuvriendelijk blijkt te zijn. Mensen met een hoog besteedbaar inkomen doen meer consumptieve bestedingen en belasten daarmee het milieu in hogere mate. 'De reden dat de relatie tussen welvaartsgroei en milieubelasting zo fundamenteel is, ligt in het feit dat de verschillende soorten consumptie supplementair zijn. Ziet iemand af van consumptie van een bepaald goed, bijvoorbeeld omdat de productie ervan een zekere milieu-aantasting betekent, dan wordt het daarmee bespaarde geld waarschijnlijk gebruikt voor de aankoop van iets anders en ook dat goed moet geproduceerd worden' (Tellegen en Wolsink, 1992: 117).

## 2.2 De weging van milieugevolgen bij beredeneerd gedrag: sociale dilemma's

Voor een inschatting van de effectiviteit van voorlichting in het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag is het van belang te weten in welke mate kennis over schadelijke gevolgen voor het milieu van invloed is op de keuze van een milieuvriendelijk alternatief. Stel dat mensen, mede onder invloed van voorlichting, hun milieuvriendelijk gewoontegedrag ter discussie stellen en gaan nadenken over alternatieven. Stel dat deze mensen, mede onder invloed van voorlichting, weten wat de milieuvoordelen zijn van diverse gedragsalternatieven. Er is in een verandingsproces dan al veel in gang gezet. Van belang is vervolgens de vraag of deze kennis van milieuvoordelen tot de keuze van een milieuvriendelijk gedragsalternatief leidt. Met behulp van bovenstaand gedragsmodel valt te beargumenteren dat dit niet zonder meer het geval zal zijn. Naast kennis van milieugevolgen spelen immers ook andere factoren een rol:

- kennis van individuele gevolgen;
- de afweging van individuele nadelen versus milieuvoordelen;
- subjectieve norm;
- waargenomen gedragsmogelijkheden (persoonlijke vaardigheden, persoonlijke middelen, collectieve voorzieningen); en
- onverwachte barrières.

### *De discrepantie tussen kennis van milieugevolgen en milieuvriendelijk gedrag*

Kennis over positieve milieugevolgen van milieuvriendelijk gedrag leidt niet zonder meer tot een positieve attitude tegenover dat gedrag.

Dat zou kunnen liggen aan een gebrek aan kennis van de individuele gevolgen van het milieuvriendelijke alternatief. Soms denken mensen dat milieuvriendelijk gedrag individueel onvoordelig is, terwijl dit feitelijk gezien niet zo is. Dit kan tot een negatieve houding ten opzichte van het milieuvriendelijke gedragsalternatief leiden. Met name financiële gevolgen zijn niet altijd even doorzichtig. Zo bleek in een onderzoek in een bepaald bedrijf dat veel werknemers de financiële winst van carpoolen onderschatten, hetgeen negatief doorwerkte in de houding tegenover carpoolen (Gispens, 1988). Of zo zouden mensen in de afweging van de auto versus de fiets als vervoermiddel voor de korte afstand de kans op neerslag onderweg (een nat pak als individueel nadeel) wel eens behoorlijk kunnen overschatten. De kennis van de individuele gevolgen van gedrag speelt eveneens een rol in de totstandkoming van een houding.

Minstens zo belangrijk in de houdingsbepaling ten opzichte van milieuvriendelijke alternatieven is echter de afweging van milieugevolgen en individuele gevolgen. In de afweging van voor- en nadelen van gedragsalternatieven kunnen de milieugevolgen het onderspit delven. De houding ten opzichte van het milieuvriendelijke gedrag is dan negatief, ondanks kennis van positieve milieugevolgen. Later in deze paragraaf wordt betoogd waarom dit tamelijk waarschijnlijk is.

Een eventuele positieve houding leidt niet direct tot de intentie om het milieuvriendelijke alternatief te vertonen. Er zijn immers ook andere gedragsdeterminanten in het geding. De sociale omgeving kan het gedrag afkeuren, hetgeen de intentie negatief zal beïnvloeden. Of men ziet geen mogelijkheden om het gedrag te vertonen. Een individu staat wellicht positief tegenover een milieuvriendelijk gedragsalternatief (denk aan het openbaar vervoer), maar weet niet goed hoe het gedrag uitgevoerd moet worden (gebrek aan persoonlijke vaardigheden in het gebruik van dienstregelingen) of wordt niet in de gelegenheid gesteld om het uit te voeren (geen keuze hebben omdat er in het dorp geen bussen komen). Vooral als bepaalde milieuvriendelijke gedragsalternatieven geen gemeengoed zijn in de samenleving zullen de voorzieningen gebrekkig zijn. Denk bij voorbeeld aan het kopen van biologisch geteelde groenten: slechts een klein gedeelte van de consumenten koopt dergelijke produkten, waardoor het aantal verkooppunten gering blijft, waardoor de overstap van reguliere naar biologische groenten belemmerd wordt. Als mensen bij voorbaat weten dat wat ze eventueel zouden willen niet of nauwelijks mogelijk is, dan werkt dat negatief op de intentie tot dat gedrag. Beperkingen in gedragsmogelijkheden die niet vooraf in ogenschouw worden genomen leiden tot onverwachte barrières bij het omzetten van een intentie in daadwerkelijk gedrag. Zo kan er een discrepantie ontstaan tussen intentie en gedrag.

Milieugedrag is van een weerbarstig soort. De gedachte dat kennis over milieugevolgen via een houdingsverandering tot ander milieugedrag zal leiden is slechts in bijzondere omstandigheden houdbaar. Tussen kennis van milieugevolgen en de keuze van milieuvriendelijke gedragsalternatieven zitten nog diverse factoren.



Eén ervan is de afweging van individuele nadelen versus milieuvoordelen. Daar wordt nu vanuit het perspectief van sociale dilemma's nader op ingegaan.

***De afweging van milieuvoordelen en individuele nadelen: een sociaal dilemma***

Er bestaat milieuvriendelijk gedrag dat in verschillende opzichten ook voor het individu zelf voordelig is. Denk bij voorbeeld aan een ondernemer die met kleine investeringen in zijn productieproces veel bedrijfsafval kan vermijden, waardoor hij veel bespaart op de kosten voor afvalverwerking. In zo'n situatie hoeft het individu milieuvoordelen niet af te zetten tegen individuele nadelen. Maar in veel gevallen brengt milieuvriendelijk gedrag meer individuele kosten met zich mee dan het milieuschadelijke alternatief. De milieuvoordelen moeten dan concurreren met individuele nadelen op gebied van geld, tijd, moeite en comfort. Het is tamelijk waarschijnlijk dat milieugevolgen het onderspit delven. Dit is te verklaren vanuit het paradigma van sociale dilemma's.

Een schoon milieu is op te vatten als een collectief goed. De lucht is immers van ons allemaal. Het gebruik van het milieu is niet exclusief. Iedereen kan er deel aan hebben, of men nu wel of niet een bijdrage levert in de vorm van milieuvriendelijk gedrag. De keuze tussen milieuvoordelen en individuele nadelen is daarom op te vatten als een sociaal dilemma: een keuze-situatie waarbij het algemeen belang om gedrag vraagt dat strijdig lijkt met het persoonlijk belang. 'A social dilemma exists when there is an incentive structure that leads individual actors to take a course of action that produces a collectively undesirable outcome (Yamagishi, 1988: 32). Om een voor allen nadelige ontwikkeling tegen te gaan, zou (bijna) iedereen een gedeelte van het eigen belang moeten inleveren. Door een gezamenlijke inspanning wordt het collectieve probleem afgewend, en daar profiteert iedereen van. Als iedereen handelt in het directe eigen belang is het resultaat dat bepaalde collectieve doelen niet gerealiseerd worden.

De vraag is waarom mensen in een sociaal dilemma de neiging hebben een egoïstische keuze te maken.

Eén motief om een egoïstische in plaats van een coöperatieve keuze te maken is het streven naar het optimaliseren van eigen opbrengsten. Het individu vindt eigen voordeel dan belangrijker dan eventuele collectieve nadelen en gokt op coöperatief gedrag van anderen. Als voldoende andere individuen zich inderdaad coöperatief gedragen doet het collectieve nadeel zich niet voor en zijn de 'egoïsten' goed af. Als daarentegen te weinig mensen zich coöperatief gedragen, wordt het collectieve probleem wel manifest en is iedereen gedupeerd. Een illustratief voorbeeld is overbevissing. Overbevissing betekent dat er zoveel vis gevangen wordt dat de soort zich niet meer kan voortplanten en daardoor verdwijnt. Om overbevissing te voorkomen moeten vissers zich enigszins in hun vangsten beperken. Vissers die streven naar het optimaliseren van eigen opbrengsten gokken er op dat anderen zich beperken en vangen zelf zoveel ze kunnen. Ze trachten te profiteren van de

medewerking van anderen. Als vele vissers dit doen is overbevissing het resultaat, en zijn alle vissers slechter af.

Een tweede motief voor egoïstisch gedrag in een sociaal dilemma is een gebrek aan vertrouwen in de bereidwillige medewerking van anderen. Het beeld dat alle mensen altijd eigen voordeel het belangrijkste vinden is te simpel. Al eerder werd gewezen op het verschijnsel van altruïstisch gedrag, waarbij mensen iets doen voor anderen zonder daar direct een persoonlijk voordeel mee te behalen (Schwartz, 1977). Wilke (1991) bespreekt een aantal experimenten met sociale dilemma's in spelsituaties. Op basis hiervan concludeert hij dat individuele beslissers inderdaad voor een belangrijk deel gemotiveerd zijn door hebzucht, maar dat die hebzucht beperkt wordt door een streven naar efficiëntie (streven naar een zorgvuldig omgaan met gemeenschappelijke hulpbronnen) en een streven naar billijkheid (streven naar een enigszins rechtvaardige verdeling van lusten en lasten). Het is daarom niet ondenkbaar dat mensen in een sociaal dilemma een neiging tot coöperatief gedrag vertonen. Maar zelfs als er zo'n potentiële bereidheid bestaat, is er een probleem: de angst om uitgebuit te worden. Sen (in Tellegen en Wolsink, 1992) heeft laten zien dat bij een voorkeur voor coöperatief gedrag (men vindt het collectieve nadeel zo erg dat men er persoonlijk iets voor wil laten) daadwerkelijke coöperatie pas veelvuldig voorkomt wanneer mensen er voldoende zeker van zijn dat de rest ook meewerkt. Wilke (1992) wijst op recente studies naar sociale dilemma's in spelsituaties, waaruit blijkt dat onzekerheid over wat andere participanten doen in vergelijkbare omstandigheden leidt tot meer egoïstisch handelen. Als mensen in een sociaal dilemma niet weten wat anderen doen of van plan zijn te doen is het aannemelijk dat ze een afwachtende houding innemen: het 'na-u-effect' van een sociaal dilemma. Zo kan het gebeuren dat een nadelige ontwikkeling, die niemand wil, zich toch voltrekt. Een sociaal dilemma is, als iedereen het collectieve doel onderschrijft, een vertrouwensdilemma.

In het verlengde hiervan kan de geringe effectiviteit van eigen coöperatief gedrag als derde motief genoemd worden. Mensen in een sociaal dilemma hebben niet het idee dat hun bijdrage wezenlijk helpt om het collectieve probleem te voorkomen. Ze ervaren hun inspanning als een druppel op een gloeiende plaat. Volgens Van Raaij (1979: 61) is dit een belangrijke factor: 'Waargenomen effectiviteit van eigen gedrag en optimisme over de resultaten ervan blijken de belangrijkste variabelen te zijn die het milieuvriendelijk gedrag van consumenten voorspellen'. Vooral als nog maar weinig mensen mee doen, zal men eigen milieuvriendelijk gedrag als zinloos kunnen ervaren. Pas als veel mensen mee doen, zoals bijvoorbeeld bij het gebruik van de glasbak, kan men redelijk optimistisch zijn over de resultaten.

Een vierde motief om in een sociaal dilemma niet coöperatief te handelen kan gevonden worden in de moeite die het kost om bestaande gedragspatronen te doorbreken. Voor het analyseren van beslissingen in een dilemma-situatie is het van belang om niet alleen te kijken naar de kenmerken van het dilemma, maar ook naar haar ontstaansgeschiedenis (Wolsink, 1990). Sociale dilemma's op het gebied van

milieu zijn vaak te karakteriseren als een sociale fuik ('social trap'). Daarbij gaat het om gedrag dat reeds geruime tijd bestaat en pas na verloop van tijd een collectief probleem blijkt op te leveren (Platt, in Wolsink, 1990). Coöperatief gedrag betekent in zo'n situatie iets nieuws gaan doen. Het dilemma betreft geen keuze uit twee nieuwe opties, maar een doorbreking van een bestaand gedragspatroon. Een voorbeeld hiervan is de groei van de automobilititeit. Aanvankelijk was de automobilititeit niet groot. Met de groei van autobezit en autogebruik veranderde er ook een aantal aspecten van de samenleving, zoals een grotere scheiding van wonen en werken. De auto werd meer en meer onmisbaar gemaakt. Het autoverkeer is inmiddels zo omvangrijk dat er sprake is van tal van milieunadelen. Minder autorijden is echter een hele stap geworden, nu de samenleving helemaal op auto's is ingericht.

De milieuproblematiek is niet zomaar een sociaal dilemma. Ze is te karakteriseren als een *complex sociaal dilemma*. Door dit complexe karakter ligt een keuze voor egoïstisch, milieuvriendelijk gedrag nog meer voor de hand. Het complexe karakter krijgt door vier kenmerken van de milieuproblematiek gestalte:

1. het grootschalige karakter van veel milieuproblemen;
2. het gegeven dat veel milieuproblemen pas op langere termijn merkbaar worden;
3. de onzekerheid over de ernst van een aantal milieuproblemen; en
4. de ruimtelijke scheiding van oorzaken en gevolgen van milieuschadelijk gedrag.

Deze vier punten worden hieronder kort toegelicht.

*Het grootschalige karakter van veel milieuproblemen.* Bij veel milieuproblemen zijn veel actoren betrokken. Onderlinge communicatie, de ontwikkeling van een 'wij-gevoel', en de ontwikkeling van vertrouwen in de bereidwillige medewerking van anderen is dan praktisch onmogelijk. Door het grote aantal actoren kunnen individuele burgers vrij eenvoudig de verantwoordelijkheid voor bepaalde milieuproblemen afschuiven. Ze kunnen - ten dele niet onterecht - wijzen op de grote vervuilers en de taak van de overheid. Tevens kunnen ze wijzen op het gedrag van andere burgers. Op individueel niveau sorteren veranderingen pas effect als veel mensen mee doen. Is dat niet het geval dan zal men de eigen bijdrage aan de oplossing in de vorm van milieuvriendelijk gedrag als een druppel op een gloeiende plaat ervaren. De morele kosten van bewust milieuschadelijk gedrag (dat wil zeggen: men is zich bewust van de schadelijke gevolgen van het gedrag voor het milieu) zoals schuldgevoelens en verlies van eigenwaarde kunnen dus door de mogelijkheden voor het afschuiven van verantwoordelijkheid beperkt blijven.

In onderzoek naar het milieugedrag van de Nederlandse bevolking wordt dit afschuifmechanisme geconstateerd. De ondervraagde respondenten waren er van overtuigd dat zij zelf bereid zijn aan de verbetering van het milieu bij te dragen, maar dat zij daartoe niet veel mogelijkheden hebben. Daarnaast vonden ze dat

andere huishoudens, de landbouw en veeteelt, de overheid en de industrie aanzienlijk meer mogelijkheden hebben, maar dat die andere actoren of sectoren duidelijk minder bereid zijn aan de verbetering van het milieu te werken (De Kruijk, Pieters en Van Raaij, 1992).

*Het tijdsperspectief: nu en later.* De schadelijke gevolgen voor het milieu worden pas op langere termijn echt merkbaar. Milieuproblemen zijn vaak sluipende problemen. Het RIVM voorspelt in 'Zorgen voor morgen' (1988) dat bij ongewijzigd beleid de Nederlandse bossen over een aantal jaren voor een groot deel zullen verdwijnen, maar ze staan er nog wel. Mensen die kiezen voor milieuvriendelijk gedrag moeten dus nu bepaalde individuele nadelen ervaren om toekomstige milieunadelen te voorkomen. Uit onderzoek van Kok (1983) blijkt dat hoe langer het duurt voordat bepaalde nadelen merkbaar worden, hoe minder belangrijk men deze nadelen vindt. Pas als negatieve gevolgen tastbaar zijn, worden ze als problematisch ervaren. Zo bereikte de weerzin tegen kernenergie in Nederland een hoogtepunt, toen mensen als gevolg van de kernramp in Tsjernobyl (1986) enige tijd geen spinazie meer konden eten.

*Onzekerheid over de ernst van een milieuprobleem.* De schadelijke gevolgen voor het milieu zijn vaak niet onomstotelijk bewezen. Er zitten altijd marges van onzekerheid in de voorspellingen van negatieve gevolgen voor het milieu. Soms is de onzekerheid groot en circuleren er tegenstrijdige opvattingen onder wetenschappers. Diverse belangengroeperingen kunnen van de onzekerheid gebruik maken. Zo verspreide midden jaren tachtig de KEMA het bericht dat uit een door dat bedrijf ondernomen studie bleek dat er na een kernramp in Nederland geen acute doden te verwachten zijn. Een tegenrapport vanuit de milieubeweging concludeerde dat er na een kernramp maar liefst 6300 acute doden zullen zijn. Tegenstrijdige berichtgeving over de ernst van een milieuprobleem is eerder regel dan uitzondering. Deze onzekerheid maakt het mensen makkelijker om de milieugevolgen naast zich neer te leggen: ze weten het nog niet, het zal wel meevallen. Uit onderzoek naar sociale dilemma's in een spelsituatie blijkt dat men meer uit eigen belang handelt, als men onzeker is over hoe ernstig een gemeenschappelijk probleem is. In de spelsituatie hebben proefpersonen de beschikking over een gemeenschappelijke pot, die een collectief goed symboliseert. Als de proefpersonen niet goed weten hoe groot de gemeenschappelijke voorraad is (is er sprake van schaarste of is er genoeg?) neemt men meer uit de collectieve pot dan wanneer de onzekerheid gering is. 'Op zijn minst wijzen de resultaten van recente studies erop dat het onwaarschijnlijk is dat gebruikers in sociale dilemma situaties zich zullen beperken, wanneer het niet duidelijk is hoe groot de gemeenschappelijke voorraden precies zijn' (Wilke, 1992: 441).

*Het ruimtelijke perspectief: hier en daar.* Vervuiling die op de ene plek wordt veroorzaakt leidt vaak op een andere plek tot overlast. Lozing van giftige stoffen op een rivier heeft effect op gebieden in de benedenstroom. Zo zijn er talloze voorbeelden te noemen. Milieuproblemen kunnen eenvoudig afgewenteld worden op

andere schaalniveau's (RIVM, 1988). In geval van een ruimtelijke scheiding van oorzaken en gevolgen hebben de veroorzakers van milieuproblemen geen last van de nadelige consequenties. Milieuvriendelijk gedrag betekent dan het ervaren van individuele nadelen om milieuproblemen elders te voorkomen. Verondersteld kan worden dat ver weg gelegen nadelen minder belangrijk worden gevonden dan nadelen dicht bij huis.

Sommige sociale dilemma's zijn zodanig van aard dat in geval van massaal egoïstisch handelen de collectieve nadelen snel tastbaar worden. Het is een situatie waarin, als men het onderste uit de kan wil, de deksel snel op de neus valt. In geval van milieuproblemen ligt dat vaak anders. Milieuproblemen kunnen worden afgewenteld op toekomstige generaties en/of op andere gebieden. Hierdoor is het niet zo dat bij massaal milieuvriendelijk gedrag de betreffende samenleving op dat moment slechter af is. De groepsleden zelf verkeren niet zonder meer in een dilemma. Er is pas sprake van een dilemma als de betrokkenen een breed perspectief hanteren, waarin naast eigen groepsbelangen ook de belangen van andere samenlevingen en toekomstige generaties worden betrokken. Slechts vanuit zo'n breed perspectief kunnen groepsleden het belang van milieuvriendelijk gedrag onderschrijven.

Aarts, Pellikaan en Van der Veen (1994) maken in dit verband een onderscheid tussen potentiële en actuele sociale dilemma's. Er is sprake van een potentieel sociaal dilemma op milieugebied als een keuzesituatie de volgende kenmerken heeft:

- er is een handelingsvrijheid van actoren die onafhankelijk van elkaar kunnen beslissen;
- er ontstaat een negatief milieueffect als gevolg van een universeel streven naar direct eigenbelang en een positief milieueffect als gevolg van gezamenlijke inperking van dat eigenbelang;
- er is het feit dat die inperking voor elk individu kosten met zich meebrengt, terwijl iedereen inziet dat het offer van een afzonderlijk individu geen gewicht in de schaal legt.

'Het potentiële sociale dilemma wordt echter pas actueel, wanneer twee elementen worden toegevoegd die niet logisch voortvloeien uit de zojuist opgesomde kenmerken: (1) elk individu is rationeel gemotiveerd om het beperkte eigenbelang te laten prevaleren en (2) elk individu stelt er niettemin prijs op dat het positieve milieueffect tot stand komt en het negatieve effect wordt vermeden' (Aarts, Pellikaan en Van der Veen, 1994: 6). Als betrokkenen (toekomstige) milieuproblemen niet belangrijk vinden, ervaren ze de keuzesituatie niet als een actueel dilemma. Het milieuprobleem als potentieel sociaal dilemma wordt pas actueel als betrokkenen schadelijke milieueffecten belangrijk vinden, ook al zullen betrokkenen zelf daar wellicht geen directe hinder van ondervinden, en tevens betrokkenen niet zonder meer bereid zijn eigenbelang ondergeschikt te maken. Of een potentieel

sociaal dilemma daadwerkelijk door betrokkenen als een dilemma wordt ervaren hangt dus af van de opstelling van de betrokkenen.

In het bovenstaande is duidelijk gemaakt waarom mensen die zich in een sociaal dilemma bevinden de neiging zouden kunnen hebben zich egoïstisch te gedragen en waarom deze keuze zeker in geval van de milieuproblematiek waarschijnlijk is. Uit de praktijk en uit een aantal experimenten blijkt dat inderdaad in een sociaal dilemma veel mensen kiezen voor eigen belang (zie onder meer Messick en Brewer, 1983; Wilke, 1989). 'Met name in grotere groepen zonder sanctie-systemen (wordt er) in grote mate individualistisch gehandeld' (Liebrand, 1981: 110). Alleen onder bepaalde voorwaarden neigt men in een sociaal dilemma tot een coöperatieve keuze, onder andere (zie Wilke, 1989):

- als individuen in de gelegenheid gesteld worden met elkaar te communiceren over de te maken keuze;
- als de groep die in een sociaal dilemma verkeert klein is;
- als groepsleden in een sociaal dilemma-situatie het idee hebben dat ze tot één groep behoren;
- als men hoort dat veel andere groepsleden van plan zijn een coöperatieve keuze te maken;
- als de gemaakte keuze zichtbaar voor iedereen is in plaats van anoniem.

Deze omstandigheden zijn positief voor het ontwikkelen van gezamenlijke collectieve doelen en voor het doorbreken van het vertrouwensdilemma. In de milieuproblematiek als grootschalig sociaal dilemma wordt aan deze voorwaarden niet voldaan. Hooguit op deel-problemen, zoals milieuproblemen op wijkniveau, zouden de voorwaarden van kleinschaligheid, onderlinge communicatie, het ontwikkelen van een saamhorigheid en het zichtbaar maken van gedrag gerealiseerd kunnen worden.

Ook een aantal andere empirische studies naar achtergronden van milieugedrag onderschrijft de veronderstelling dat milieuoverwegingen vaak het onderspit delven. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek naar overwegingen van consumenten bij het nemen van beslissingen over de aankoop van voedingsmiddelen dat consumenten op de eerste plaats kijken naar aspecten als prijs, smaak, kwaliteit, gebruiksgemak, verkrijgbaarheid en gezondheid. Milieuaspecten spelen bij het nemen van beslissingen over de aankoop van voedingsmiddelen bij de meeste consumenten geen grote rol (Feenstra, 1991; Meulenberg en Schifferstein, 1993). In een kwalitatief onderzoek op grond van vijf groepsgesprekken en 30 diepte-interviews naar beweegredenen voor de aankoop van voedingsmiddelen onder leden van de Nederlandse Vereniging Van Huisvrouwen wordt dit beeld bevestigd (Filius en Van Meegeren, 1996). De produktkenmerken waar de huisvrouwen op letten zijn versheid, kwaliteit (uiting van versheid, uiterlijk en smaak), gezondheidsaspecten en prijs. Milieu-aspecten worden vrijwel niet spontaan genoemd als zijnde belangrijk bij de aankoop van voedingsmiddelen.

Dat is ook het geval bij het nemen van beslissingen over de wijze van vervoer. Op grond van een literatuurstudie constateren Blaas, Vleugel, Louw en Rooijers (1992: 89) dat autogebruik slechts sporadisch spontaan geassocieerd wordt met vervuiling van het milieu. In overwegingen omtrent het gebruik van de auto staan snelheid, flexibiliteit en comfort centraal. Ook is een aantal emotionele aspecten van belang. De auto is het verlengstuk van de huiskamer. De auto geeft je een gevoel van vrijheid, onafhankelijkheid, macht en superioriteit.

Breemhaar, Ester, Van Gool en Midden (1996) onderzochten door middel van 70 diepte-interviews en een survey van 247 consumenten de achtergronden van huishoudelijk energiegelag. Ze concluderen dat overwegingen betreffende milieubescherming en energiebesparing geen zwaarwegende factor vormen waardoor mensen zich laten leiden bij gedragsmatige beslissingen omtrent huishoudelijke energieconsumptie. Geldbesparing, tijdwinst, gezondheid, vrijheid en sociale relaties zijn van groter belang.

Hoevenagel, Van Rijn, Steg en De Wit (1996) bespreken in hun studie *'Milieurelevant consumentengedrag'* resultaten van diverse survey-onderzoeken naar achtergronden van milieugedrag. Op grond van dit overzicht concluderen ze dat milieu-overwegingen in het besluitvormingsproces van consumenten tot op heden een ondergeschikte rol spelen. De samenhang tussen de onderzochte milieurelevante gedragingen is gering. Milieurelevant gedrag wordt diensgevolge vaak niet primair aangestuurd door één gemeenschappelijke (milieu)dimensie doch door niet-milieurelevante overwegingen.

Bartels (1994) concludeert op grond van een overzicht van resultaten van milieucommunicatie-onderzoek dat gedrag waarvan de milieuvriendelijke variant met niet al te hoge gedragskosten (zoals tijd, geld, inspanning) gepaard gaat in een milieuvriendelijke richting zijn veranderd. Daarentegen is bij gedrag dat hoge kosten met zich meebrengt weinig verandering in milieuvriendelijke richting te bespeuren. Milieu-overwegingen lijken pas van betekenis te worden als gedragsalternatieven wat betreft overige kenmerken min of meer gelijk zijn (zie ook Schmidt, 1994).

Gezien het feit dat diverse milieuproblemen te karakteriseren zijn als een complex sociaal dilemma is, ligt een keuze voor individuele voordelen ten koste van collectieve milieunadelen voor de hand, ook al vindt men de milieuproblematiek op zich belangrijk. Dat kan zijn omdat men nadelige milieugevolgen weliswaar belangrijk, maar toch minder belangrijk vindt dan persoonlijke consequenties op het vlak van comfort, tijd en geld. Of dat kan zijn omdat men weinig vertrouwen heeft in de bereidwillige medewerking van anderen en men daardoor de eigen bijdrage als een druppel op een gloeiende plaat ervaart. Oplossingen moeten daarom niet zozeer gezocht worden in een appèl op vrijwillige gedragsverandering ten behoeve van het milieu, maar in het doorbreken van het sociaal dilemma-karakter van de situatie, bijvoorbeeld door het gebruik van selectieve beloningen en straffen die een

coöperatieve keuze aantrekkelijker maken en een egoïstische keuze minder aantrekkelijk (zie ook paragraaf 3.4).

### 2.3 Aspecten van niet-beredeneerd gedrag

De theorie van Fishbein en Ajzen heeft zoals gezegd betrekking op beredeneerd gedrag. De theorie biedt verklaring voor gedragskeuzes waar over nagedacht wordt. Beredeneerd gedrag in een extreme vorm houdt in dat mensen een bewuste keuze tussen alternatieven maken, daarbij alle beschikbare alternatieven in overweging nemen, zich in hun overwegingen baseren op argumenten en zich in hun oordeelsvorming meerdere consequenties van alternatieven tegelijkertijd wegen. Maar mensen zijn niet altijd bezig met het grondig afwegen van diverse beargumenteerde voor- en nadelen van alle alternatieven voor het door hen vertoonde gedrag:

- mensen laten zich deels leiden door gewoonten, waarbij men geen alternatieven overweegt;
- mensen die wel alternatieven overwegen, nemen niet zonder meer alle beschikbare alternatieven in overweging;
- mensen die alternatieven overwegen, baseren zich deels op affectieve reacties en eenvoudige beslisregels in plaats van op argumenten.

#### 2.3.1 Gewoonten

Onvermijdelijk is veel van het gedrag van mensen vastgelegd in gewoonten. Gewoonten ontstaan als mensen regelmatig voor dezelfde keuze onder dezelfde omstandigheden staan. Bijvoorbeeld dagelijks naar het werk reizen, of wekelijks aardappelen kopen. Het gedrag is dan vanzelfsprekend, en de vorming van een intentie tot dat gedrag blijft achterwege. Dat wil zeggen: men staat niet stil bij de vraag of men van plan is het gedrag wel of niet uit te voeren, men doet het gewoon, zonder dat er een afweging van voor- en nadelen ten opzichte van één of meer alternatieven plaats vindt. Triandis (1977: 205) verwoordt het belang van gewoonten als volgt: '...when a behavior is new, untried, and unlearned, the behavioral-intention component will be solely responsible for the behavior, while, when the behavior is old, well learned, or overlearned and has occurred many times before in organism's life span, it is very likely to be under control of the habit component'. Verplanken, Aarts, Van Knippenberg en Van Knippenberg (1994) wijzen op een aantal empirische studies, waaruit blijkt dat gedrag uit het verleden of gewoonte een voorspellende factor vormt voor toekomstig gedrag, naast attitudes en intenties. Ook in hun eigen empirisch onderzoek naar verplaatsingsgedrag wordt het belang van gewoonte aangetoond (Verplanken e.a. 1994). Tevens wordt in hun onderzoek de door Triandis veronderstelde interactie tussen attitudes c.q. intenties en gewoonte



gevonden. Bij de respondenten die een sterke autogewoonte hadden was er een relatief zwakke relatie tussen attitude en gedrag, terwijl de attitude-gedragsrelatie beduidend sterker was bij de degenen met een zwakke autogewoonte.

Gewoonten lijken dus van belang bij de totstandkoming van (repeterend) gedrag. In deze paragraaf zal een aantal aspecten van gewoonten de revue passeren. Begonnen wordt met de vraag wat typerend voor gewoonten is.

### ***Gewoonte opgevat als regelmatig gedragspatroon***

Wat is kenmerkend voor een gewoonte? Een mogelijke visie is het karakteriseren van een gewoonte aan de hand van een regelmatig gedragspatroon. De mate waarin het gedrag in het verleden is vertoond zou dan een gewoonte-maat kunnen zijn.

O'Keefe (1990) wijst op een aantal onderzoeken waaruit blijkt dat gedrag uit het verleden een goede voorspeller is van (de intentie tot) toekomstig gedrag. Ook De Kruijk, Pieters, Van Raaij en Mentink (1993) vinden dat milieugedrag vertoond op een eerder tijdstip een goede verklaring biedt voor milieugedrag op een later tijdstip. Uit hun longitudinaal onderzoek naar milieugedrag van burgers in Nederland blijkt dat zes van de zeven van de onderzochte milieugedragingen vooral verklaard kunnen worden uit het voorafgaande gedrag. De gedragsintentie voegt weinig toe aan de verklaring van huidig gedrag. De Kruijk e.a. concluderen (p.53) op basis hiervan: 'Als het gedrag vanzelfsprekend is geworden (gewoontegedrag), is de rol van de intentie in feite uitgespeeld. Het huidig gedrag wordt dan vooral bepaald door voorgaand gedrag (gewoontegedrag)'.

De Kruijk e.a. interpreteren in hun conclusie zonder voorbehoud de invloed van voorafgaand gedrag als gewoontegedrag. Zij staan daarin niet alleen: 'The assumption usually made is that repeated performance of a behavior results in the establishment of a *habit*; behavior at a later time then occurs at least in part habitually, without the mediation of attitudes, subjective norms, perception of control, or intentions' (Ajzen, 1991: 203). Ajzen (1991) is het met deze interpretatie niet eens. Een samenhang tussen gedrag uit het verleden en huidig gedrag, onafhankelijk van andere gedragsfactoren, geeft naar zijn mening slechts aan dat de in het model opgenomen gedragsfactoren een onvoldoende verklaring bieden voor het gedrag in kwestie (onder de veronderstelling dat de determinanten van het gedrag over de tijd gelijk zijn gebleven). 'Past behavior is best treated not as a measure of habit but as a reflection of all factors that determine the behavior of interest. The correlation between past and later behavior is an indication of the behavior's stability or reliability, and it represents the ceiling for a theory's predictive validity. If an important factor is missing in the theory being tested, this would be indicated by a significant residual effect of past behavior on later behavior. Such residual effects could reflect the influence of habit, if habit is not represented in the theory, but it could also be due to other factors that are missing' (Ajzen, 1991: 203). Gedrag uit het verleden en huidig gedrag kunnen dus correleren omdat wellicht andere factoren dan gewoonte, die niet in een gedragsmodel zijn

opgenomen, in beide situaties een rol spelen. Ajzen is daarom van mening dat gewoonte onafhankelijk van gedrag uit het verleden gemeten moet worden.

De vraag is dus wat een gewoonte meer is dan een relatief stabiel gedragspatroon.

### ***Gewoonte opgevat als automatisch gedrag***

In definities van gewoonte speelt het begrip automatisme een belangrijke rol. Ronis, Yates en Kirscht (1989) typeren gewoonte als een gedrag dat vaak vertoond is en automatisch geworden is. 'A habit is an action that has been done many times and has become automatic. That is, is done without conscious thought. A decision to take or not to take an action, on the other hand, involves conscious thought and the consideration of at least one alternative to the selected course of action' (p. 218). Automatische processen vereisen geen cognitieve inspanning, zijn niet intentioneel, worden op gang gebracht door stimulus kenmerken en kunnen tegelijkertijd met andere cognitieve processen plaats vinden. Men is zich vaak niet bewust van automatische processen. Ronis, Yates en Kirscht halen als voorbeeld een onderzoek aan waaruit blijkt dat rokers er soms achter komen dat ze aan het roken zijn, zonder dat ze zich kunnen herinneren dat ze een sigaret gepakt en aangestoken hebben.

Het automatische karakter van gewoontegedrag betekent niet dat de gedragskeuze die een gewoonte impliceert per definitie 'ondoordacht' is. Het kan immers zijn dat in het verleden wel serieus over het gedrag is nagedacht. In dit verband zou men een onderscheid kunnen maken tussen een fase van gewoontevorming en een fase van continuering van reeds gevormde gewoontes. In een fase van gewoontevorming kunnen gedragsalternatieven tegen elkaar worden afgewogen. Zo wordt een beredeneerde keuze gemaakt voor een bepaald alternatief. Als de realisering van het gekozen alternatief tot tevredenheid stemt en ook in de loop der tijd blijft voldoen, wordt het een ingesleten reactie op bepaalde prikkels in een situatie. De vorming van zo'n automatisme is een leerproces, zeker als het gedrag bestaat uit een complex van handelingen, zoals bijvoorbeeld het scheiden van afval. In de beginfase van repeterend gedrag vergen alle afzonderlijke handelingen nog enige bewuste aandacht en moeten de eventueel benodigde vaardigheden verworven worden. Na verloop van tijd heeft men deze vaardigheden vlekkeloos onder de knie en kan men het gedrag uitvoeren terwijl men aan iets anders denkt. Uiteindelijk wordt zelfs de initiatie van het gedrag automatisch: het wordt een automatische reactie die mensen vertonen als ze zich in een bepaalde situatie bevinden. Op dat moment is de gewoontevorming voltooid (Ronis, Yates en Kirscht, 1989).

Volgens Mittal (1988) is het beslissende kenmerk van een gewoonte dat het gedrag onbewust vertoond wordt. Bijvoorbeeld het volledig gedachtenloos fruitafval in de GFT-container gooien, is in deze visie een gewoonte. Op het moment dat de persoon in kwestie zich bewust is van het feit dat hij of zij fruitafval in de GFT-container gooit, is er volgens Mittal geen sprake van een gewoonte. 'A proper

operationalization of habit should be based upon iets key property; i.e., that is an "automatic" process' (p. 996). Mittal haalt hierbij Triandis aan, die stelt dat individuen zich meestal niet bewust zijn van automatisch vertoond gedrag. Mittal trekt hieruit de conclusie dat 'a logical operationalization of habit would be to assess whether or not something is done (e.g., seat belts are put on) without awareness' (p. 996). Mittal merkt op dat in het dagelijks taalgebruik de term gewoonte ook gebruikt wordt voor gedrag dat regelmatig vertoond wordt. 'Our usage of *habit* as a theoretical term departs from common parlance in important ways. Repeated occurrence is necessary for the formation of habit, but it is not habit itself. If a behavior recurs *with* awareness, it must be deemed as being driven by intentions or self-instruction, not habit. (...) *Awareness is the discriminatory characteristic*' (Mittal, 1988: 997; cursiveringen zijn oorspronkelijk). In deze opvatting is er pas sprake van gewoonte-gedrag als een persoon het gedrag onbewust vertoont. Wel kan de persoon in kwestie later merken dat hij het gedrag vertoond heeft.

Dit criterium van onbewust gedrag is erg strikt. Ronis, Yates en Kirscht stellen dat automatismen vaak onbewust plaatsvinden, dus niet per definitie altijd. Uitgaan van automatisch gedrag als kenmerk van gewoonte hoeft niet per se te impliceren dat het gewoontegedrag onbewust vertoond moet worden. Zo hanteren Aarts, Verplanken en Knippenberg (1994: 189) een minder strikte definitie van gewoonten: 'Wanneer hetzelfde gedrag herhaaldelijk tot de gewenste resultaten leidt zal het op den duur automatisme worden, waar nauwelijks meer een overweging aan voorafgaat'. In iets andere bewoordingen (Verplanken, Aarts, Van Knippenberg en Van Knippenberg, 1994: 287): 'Habits are relatively stable behavioral patterns, which have been reinforced in the past. Habits are executed without deliberated consideration, and result from automatic processes'. In deze definitie is het kenmerkende van een gewoonte het feit dat er geen afweging van alternatieve gedragsmogelijkheden plaats vindt. Verplanken e.a. noemen dit de afwezigheid van keuzebetrokkenheid: er is geen motivatie om alternatieven te overwegen. Volgens deze definitie is gedrag waar men zich bewust van is, maar zonder een afweging van voor- en nadelen ten opzichte van mogelijke alternatieven vertoond wordt, ook gewoontegedrag.

### ***De functionaliteit en disfunctionaliteit van gewoonten***

Het is onmogelijk en ook niet functioneel om in iedere situatie opnieuw alternatieven te overwegen en een bewuste keuze te maken (Engel, Blackwell en Kollat, 1978; Schlenker, 1980). Als er over elk gedrag, ook dat al vaker vertoond is, nagedacht zou moeten worden, zou dit te veel tijd en cognitieve inspanning kosten. Een gewoonte stelt iemand in staat om een handeling te verrichten zonder daar noemenswaardige bewuste aandacht aan te besteden. Het kan zijn dat in het verleden wel serieus over het gedrag is nagedacht. Omdat het gekozen alternatief in de loop de tijd heeft voldaan, is het een ingesleten reactie geworden op bepaalde prikkels in een situatie.

Gewoonten zijn dus functioneel in de zin dat ze een efficiënte besluitvorming mogelijk maken. Maar gewoonten kunnen in drie opzichten ook disfunctioneel zijn.

Ten eerste leidt een gewoonte tot een beperkte eigen waarneming van een verandering van omstandigheden. Zeker geleidelijke, niet schoksgewijze veranderingen zullen aan de aandacht ontsnappen. Stel iemand woont zeven kilometer van zijn werk. In het verleden heeft die persoon de rit zowel met de fiets als met de auto geprobeerd en toen bleek dat de auto sneller was. Dat was een belangrijke reden om voor de auto als vervoermiddel te kiezen. Het reizen per auto naar het werk is daarna een gewoonte geworden. In de loop der jaren is het echter geleidelijk aan drukker geworden in het verkeer. De rijen voor de stoplichten zijn steeds iets langer. Uiteindelijk is dezelfde rit naar het werk met de auto langzamer geworden dan met de fiets. Zolang de persoon echter tevreden blijft over het gebruik van de auto zal hij zijn gewoonte niet ter discussie stellen. In dit geval belemmert de auto-gewoonte het overwegen van een in de ogen van de persoon in kwestie beter (want sneller) alternatief.

Ten tweede leidt een gewoonte tot het negeren van informatie van anderen over verandering van omstandigheden. Zolang een gewoonte tevredenstellende uitkomsten tot gevolg blijft houden, zal men niet gemotiveerd zijn om alternatieven te overwegen en stelt men zich niet of nauwelijks bloot aan informatie over alternatieven. Zo blijkt uit een experiment van Verplanken, Aarts en Knippenberg (1995) dat mensen met een sterke gewoonte minder gemotiveerd zijn om informatie te verzamelen over een keuze dan mensen met een zwakke gewoonte, zelfs als deze informatie onbekend is en belangrijk is.

Ten derde kunnen gewoonten kunnen zo hardnekkig zijn dat ze het realiseren van nieuw gevormde intenties in de weg staan. Het betreft een situatie waarin men van plan is om anders te handelen, en dat misschien ook al een keer gedaan heeft, maar men uit macht der gewoonte 'terugvalt' op datgene wat men altijd heeft gedaan. Bijvoorbeeld iemand heeft zich laten overtuigen dat het vanuit een oogpunt van energiebesparing goed is om de TV voortaan uit te zetten in plaats van de 'stand-by' knop te gebruiken, maar vergeet deze intentie te realiseren. Mittal (1988) noemt dergelijke gewoonten in navolging van Fishbein en Ajzen (1975) 'counter-intentional habits'. In een onderzoek naar het gebruik van veiligheidsgordels wordt dit mechanisme door Mittal (1988) inderdaad aangetoond. Het niet gebruiken van veiligheidsgordels kon ten dele verklaard worden door de gewoonte om het niet te doen. Men vergat uit macht der gewoonte de gordel om te doen. Het lijkt overigens aannemelijk dat 'counter-intentional habits' geen lang leven beschoren zijn. De nieuw gevormde intentie om zich anders te gedragen zal vervagen, als die intentie niet gevolgd wordt door het vertonen van het gedrag. Er is immers sprake van cognitieve dissonantie (Festinger, 1957) als men uit macht der gewoonte blijft hangen in het oude gedrag. Deze onprettige dissonantie is op te heffen door de intentie weer aan te passen aan het oude gedrag.

### *Het doorbreken van gewoonten*

Mensen doorbreken pas gewoonten als ze merken dat ze niet meer functioneel zijn, als ze ontevreden worden over de gevolgen van het gedrag. 'People usually behave habitually, but will actively make a decision when they find themselves in a new situation or facing new problems (Ronis, Yates en Kirscht, 1989: 224). Het zelf direct ervaren van de disfunctionaliteit van oude gewoonten lijkt daarbij belangrijker te zijn dan het geconfronteerd worden met informatie van anderen over de disfunctionaliteit. De kans is immers groot dat afwijkende informatie door het optreden van selectieve waarneming wordt vermeden (Van der Pligt en Van Schie, 1990). Zolang men zelf niet merkt dat een gewoonte disfunctioneel is geworden zal men blijven doen wat men gewend is te doen en zich tevens niet of nauwelijks openstellen voor informatie over de gevolgen van het gedrag. Direct ervaren disfunctionaliteit veroorzaakt daarentegen een schok-effect, waardoor men een noodzaak tot een nieuwe beslissing ervaart. Pas als de automobilist in het bovenstaande voorbeeld een paar keer flink in de file heeft gestaan waardoor hij belangrijke afspraken op het werk is misgelopen, zal hij zijn gewoonte om de auto te pakken voor zichzelf ter discussie stellen.

Aangezien schadelijke milieugevolgen van individueel milieuvriendelijk gedrag zelden tot directe ervaring van milieuschade leidt (het wegspoelen van terpentijn door de gootsteen leidt niet tot verontreiniging van het eigen drinkwater), is het aannemelijk dat slechts weinig mensen hun gewoonten uit milieu-overwegingen gaan heroverwegen. Aan informatie over milieunadelen van bestaande gewoonten zal weinig aandacht besteed worden. Vanuit milieu-opzicht zijn gewoonten hardnekkig te noemen. Hieruit valt af te leiden dat voor het doorbreken van milieuvriendelijke gewoonten een soort schoktherapie nodig is. De omstandigheden waarin het gewoontedrag plaatsvindt moeten merkbaar wijzigen. Bijvoorbeeld de keuze om met de fiets in plaats van met de auto boodschappen te gaan doen in het stadscentrum wordt pas weer actueel als men ervaart dat de prijs voor een parkeerplaats behoorlijk verhoogd is. Of het omgaan met huishoudelijk afval wordt een punt van overweging op het moment dat de gemeente met twee containers voor het scheiden van afval op de stoep staat. Als de omstandigheden wijzigen, maar betrokkenen met deze veranderingen niet direct geconfronteerd worden, zal hier minder werking van uitgaan. Het bekendmaken van nieuwe alternatieven voor huidig gewoontegedrag die niet direct merkbaar zijn in de ervaring van de doelgroep zal vanwege hardnekkige processen van selectieve waarneming moeilijk verlopen. Zo bleek in Zeist de mogelijkheid om blik gescheiden in te zamelen bij een derde van de bevolking simpelweg niet bekend te zijn, ondanks jarenlange voorlichting via plaatselijke media en ondanks het feit dat de blikcontainer in het centrum van Zeist voor iedere passant zichtbaar was (Kok en Siero, 1985).

In het kader van het doorbreken van gewoonten is het zinvol een onderscheid te maken tussen sterke en zwakke gewoonten. Er is sprake van een sterke gewoonte

als het gedrag een volledig automatisme is: als men altijd hetzelfde handelt en dat vaak onbewust doet. Er is sprake van een zwakke gewoonte als men meestal hetzelfde handelt, maar soms toch eens iets anders probeert, waarbij men in beperkte mate afwegingen over voor- en nadelen van alternatieven maakt. Vanzelfsprekend zijn sterke gewoontes moeilijker te doorbreken dan zwakke. Of een gewoonte sterk of zwak is hangt af van de manier waarop de gewoonte tot stand is gekomen.

Engel, Blackwell en Miniard (1993) maken in het kader van consumentengedrag een onderscheid tussen gewoontes gebaseerd op merkentrouw en gewoontes gebaseerd op inertie. Merkentrouw ontstaat als een persoon in de initiatiefase van een gewoonte uitgebreid over zijn of haar keuze heeft nagedacht en tot de conclusie is gekomen dat het betreffende merk doorslaggevend voordelen heeft boven andere merken. Als voorwaarden voor zo'n uitgebreide afweging noemen Engel e.a. dat de alternatieven in voldoende mate van elkaar verschillen, dat er genoeg tijd is om na te denken en dat de keuze door de persoon als relevant wordt beschouwd (dat de persoon zich betrokken voelt bij de keuze). Deze voorwaarden sluiten aan bij de theorie over informatieverwerking van Petty en Cacioppo (zie later in dit hoofdstuk). Een gewoonte op basis van inertie ontstaat daarentegen als de persoon in de initiatiefase nauwelijks over de keuze heeft nagedacht. Dat is waarschijnlijk als de persoon het idee heeft dat alle merken van het produkt ongeveer hetzelfde zijn of als een eventueel kwaliteitsverschil hem of haar niet zoveel uitmaakt. De persoon heeft geen speciale reden om van merk te verwisselen, maar kan dat gemakkelijk wel doen, bijvoorbeeld als er een speciale aanbieding is of een nieuw produkt opvallend wordt aangeprezen.

Enigszins vergelijkbaar is het onderscheid tussen gewoonten waar in het verleden een bewuste afweging van voor- en nadelen aan ten grondslag heeft gelegen en gewoonten die men van rolmodellen overneemt (bijvoorbeeld van ouders) mogelijk van belang. Op basis van het Elaboration Likelihood Model van Petty en Cacioppo (zie 2.2.3) kan verondersteld worden dat gewoonten waar in het verleden over nagedacht is, meer bestand zijn tegen beïnvloedingspogingen dan gewoonten overgenomen van rolmodellen.

Vanuit het oogpunt van het doorbreken van milieuonvriendelijke gewoonten is mogelijk het onderscheid van belang tussen bewust milieuonvriendelijke en onbewust milieuonvriendelijke gewoonten. Heeft men in het verleden nooit serieus nagedacht over de milieu-aspecten van verschillende gedragsalternatieven, dan is er de mogelijkheid om 'iets nieuws te vertellen'. Heeft men echter in het verleden wel serieus nagedacht over gedragsalternatieven en daarbij ook milieu-aspecten betrokken, en is men toen tot de conclusie gekomen dat het milieuonvriendelijke alternatief het meest aantrekkelijke is, dan is er sprake geweest van een bewuste keuze voor milieuonvriendelijk gedrag. De kans dat men zich daarna opnieuw blootstelt aan informatie over milieuvriendelijke alternatieven lijkt gering.

In het kader van het doorbreken van gewoonten kan overeenkomstig Verplancken e.a. (1994) een onderscheid gemaakt worden tussen gewoonten die zich manifesteren in een afgebakende specifieke omstandigheid (een specifieke gewoonte) versus gewoonten die geïnitieerd worden in een veelheid van omstandigheden (een algemene gewoonte). Een voorbeeld van een specifieke gewoonte is de gewoonte om het traject van woning naar werk en terug altijd met de auto af te leggen. Een voorbeeld van een algemene gewoonte is om iedere verplaatsing per auto te volbrengen. Gewoonten die heel situatiegebonden zijn kunnen makkelijker via verandering van omstandigheden worden doorbroken dan gewoonten die zich in een veelheid van situaties voordoen.

Gewoonten vormen niet uitsluitend een barrière voor het bevorderen van een milieuvriendelijk gedrag. Gewoontevorming biedt ook kansen in de zin dat de vorming van *milieuvriendelijke* gewoonten een stabiele basis is voor een milieuvriendelijk gedragspatroon.

### **2.3.2 Besluitvorming op grond van een beperkt aantal alternatieven en een beperkt aantal criteria**

Gewoontegedrag wordt gekenmerkt door automatisch handelen: er worden geen alternatieven in overweging genomen. Besluitvorming vindt plaats zonder cognitieve inspanning. Beredeneerd gedrag wordt gekenmerkt door uitgebreide afweging van diverse consequenties van diverse alternatieven. In de theorie van beredeneerd gedrag veronderstelt men daarbij dat mensen compenserende beslisregels hanteren. Zwakke aspecten van het attitude-object kunnen gecompenseerd worden door sterke. Deze wijze van besluitvorming kan gezien worden als een inspannende taak, omdat men tegelijkertijd verschillende consequenties van verschillende alternatieven moet afwegen. Tussen beide extremen van besluitvorming zijn ook tussenvormen mogelijk.

Een manier om het besluitvormingsproces te vereenvoudigen is het beperken van het aantal alternatieven dat men in overweging neemt. Volgens Simon (1957) richten mensen zich in het zoeken van alternatieven niet op het beste alternatief (het maximalisatieprincipe), maar stoppen met zoeken naar alternatieven zodra een gevonden alternatief bevredigend is (het tevredenstellingsprincipe). Het zoekproces kost immers moeite. In het besluitvormingsproces worden zodoende niet alle maar slechts een deel van de beschikbare alternatieven betrokken.

Een andere manier om het besluitvormingsproces te vereenvoudigen is het hanteren van niet-compenserende beslisregels om alternatieven te vergelijken. McGuire (1985) oppert de mogelijkheid dat attitudes ook gevormd zouden kunnen worden op basis van slechts een paar attributen. Hij noemt dat een 'construction-by-

aspect' model van attitudevorming, maar werkt deze gedachte niet verder uit. McGuire is hierbij geïnspireerd door Tsverky's (1972) theorie over besluitvorming op basis van 'elimination by aspects'. Deze theorie beschrijft een mogelijk proces van besluitvorming bij de keuze uit meerdere alternatieven. In plaats van ieder alternatief op verschillende aspecten te beschouwen, zou men ook de alternatieven per aspect kunnen selecteren. Alternatieven die positief scoren op het eerste aspect, worden beoordeeld op een tweede aspect. Men gaat door met beoordelingsronden totdat er slechts één alternatief overblijft. Er wordt dus geen totale balans opgemaakt van de verschillende aspecten, en daarmee wordt een lastige taak vermeden. Deze wijze van besluitvorming is niet rationeel. Een alternatief dat negatief scoort op één van de eerste aspecten, maar goed op alle volgende, valt toch af. Het kan echter wel een goede benadering zijn, mits de beschikbaarheid van informatie over kenmerken en het belang van kenmerken redelijk overeen komen en mensen daardoor met de meest belangrijke aspecten beginnen. Problemen ontstaan als relatief onbelangrijke kenmerken in relatief hoge mate beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld als iemand de milieuvriendelijkheid van een aantal produktalternatieven zou willen beoordelen, zou het kunnen dat hij als eerste criterium de manier van verpakken gebruikt, omdat de verpakking een heel zichtbaar kenmerk is. Alle produktalternatieven met een relatief milieuvriendelijke verpakking vallen meteen af. Toch is de verpakking over het algemeen maar een klein onderdeel van de totale milieubelasting van een produkt.

Engel, Blackwell en Kollat (1978) rapporteren een onderzoek naar de wijze van besluitvorming van consumenten. Consumenten moesten na het volbrengen van een taak (het rangschikken van tien verschillende auto's) aangeven welke stijl van besluitvorming ze gehanteerd hadden. Verreweg de meerderheid gaf aan dat ze de alternatieven per aspect hadden beoordeeld. Als verklaring wordt gesuggereerd dat het kiezen per aspect veel eenvoudiger is.

Hoyer (1984) heeft onderzoek gedaan naar de keuze van een wasmiddel. Hij concludeert dat mensen niet uitgebreid nadenken over de keuze van 'common repeat-purchase products' en gebruik maken van simpele keuzestrategieën. Als het gaat om keuzes waarbij de betrokkenheid laag is hanteren consumenten het tevredenstellings-principe.

Van Raaij en Antonides (1994) hebben in een schema aangegeven wat de kenmerken zijn van keuzestrategieën bij de aankoop van produkten waarbij respectievelijk geen, beperkte en uitgebreide afweging plaatsvindt.

Aankopen die men vaak doet zijn bekend en hebben veelal een lage aankoop-prijs. Om deze twee redenen is het waargenomen risico's van een miskoop klein. Men ervaart het niet als een belangrijke beslissing en de betrokkenheid is laag. Er wordt gekozen volgens het eenvoudige principe van kopen wat men eerder gekocht heeft. Er wordt geen of zeer beperkt informatie gezocht.

Aankopen die men zelden doet zijn vaak onbekend en hebben een hoge aankoop-prijs. Het waargenomen risico van een miskoop wordt hoog ervaren. De



betrokkenheid is derhalve hoog, en men hanteert een compenserende beslissingsregel, waarbij men uitgebreid naar informatie zoekt.

Aankopen die men af en toe doet kent men een beetje en hebben een gemiddelde aankoopprijs. Het waargenomen risico van een miskoop is matig. De betrokkenheid is matig, en men hanteert een niet-compenserende beslissingsregel, waarbij men enige informatie over de aankoop zoekt.

	Geen afweging (routines)	Beperkte afweging	Uitgebreide afweging
Frequentie van de aankoop :	hoog	gemiddeld	laag
Aankoopprijs :	laag	gemiddeld	hoog
Betrokkenheid :	laag	matig	hoog
Bekendheid met het produkt :	hoog	matig	laag
Zoekgedrag :	zeer beperkt	beperkt	uitgebreid
Waargenomen risico :	laag	matig	hoog
Beslissingsregel :	herkenning, impuls	niet com- penserend	compenserend

### 2.3.3 Besluitvorming op grond van perifere prikkels in plaats van het verwerken van argumenten

Beredeneerd gedrag veronderstelt het verwerken van argumenten over de diverse consequenties van diverse alternatieven. Maar besluitvorming gebeurt niet altijd op basis van het verwerken van argumenten. Andere reacties kunnen ook een rol spelen in het tot stand komen van attitudes ten aanzien van gedragsalternatieven. Petty en Cacioppo (1986) stellen in hun 'Elaboration Likelihood Model of persuasion' dat er twee routes zijn naar attitudeverandering: de centrale route en de perifere route.

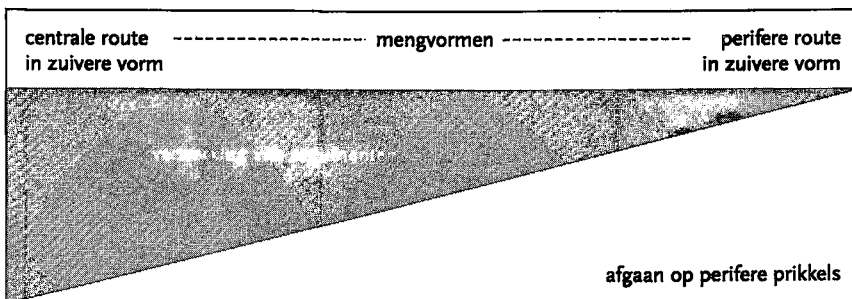
#### *De centrale en perifere route naar attitudeverandering*

De centrale route is de weg van het zorgvuldig doorgronden en afwegen van mogelijke voor- en tegenargumenten. Over het betreffende onderwerp wordt veel nagedacht ('issue-relevant thinking'). Dat betekent dat relevante boodschappen met aandacht worden ontvangen, zorgvuldig worden doorgenomen op aanwezige argumenten en dat de gepresenteerde argumenten gereflecteerd worden in het licht van argumenten uit het geheugen. Gesteld kan worden dat de theorie van beredeneerd gedrag betrekking heeft op besluitvorming via de centrale route (Verplanken, 1989).

De perifere route is de weg van oppervlakkige beoordeling van voor- en tegenargumenten. Over de argumenten wordt weinig of helemaal niet nagedacht. In plaats van de argumenten zelf spelen prikkels in de context van de argumenten een belangrijke rol in de attitudevorming of -verandering. Men stemt bijvoorbeeld met een boodschap in omdat er zoveel argumenten genoemd worden (of het goede argumenten zijn doet er niet toe). Relatief veel onderzochte perifere prikkels zijn: geloofwaardigheid van de bron; aantrekkelijkheid van de bron; aantal mensen dat instemt met de boodschap; aantal argumenten in de boodschap; en lengte van de boodschap (genoemd door O'Keefe, 1990). Dit soort kenmerken van de communicatiesituatie kunnen leiden tot gevoelsmatige associaties of fungeren als basis voor heuristische principes met betrekking tot de aanvaardbaarheid van de boodschap. Heuristische principes zijn relatief simpele beslissingsstrategieën om een complexe mentale taak te reduceren tot een eenvoudiger taak (Slovic, Fischhoff en Lichtenstein, 1982). Bekende heuristische principes zijn "beweringen van geloofwaardige bronnen kun je vertrouwen", "mensen die ik aardig vind hebben meestal correcte meningen", en "als andere mensen het geloven, dan zal het wel waar zijn" (zie O'Keefe, 1990). Heuristische principes worden veelal onbewust gebruikt. Ze stellen mensen in staat om sneller beslissingen te nemen. Het gebruik van heuristieken hoeft niet per se te leiden tot slechte beslissingen. Het kan een correcte strategie zijn om een complexe beslissing terug te brengen tot een meer eenvoudige vraag.

Belangrijk onderdeel van het Elaboration Likelihood Model (ELM) is de voorspelling dat een attitude gevormd via de centrale route in vergelijking met een attitude gevormd via de perifere route (a) duurzamer is - beter bestand tegen de 'tand des tijds', (b) een betere voorspeller van gedrag is en (c) beter bestand is tegen contra-argumentatie. Een aantal laboratoriumexperimenten van Petty en Cacioppo onderschrijft deze voorspelling. Ook onderzoeken buiten het directe kader van ELM vormen een onderbouwing van deze voorspelling (zie voor een overzicht onder meer Verplanken, 1989).

Petty en Cacioppo beschouwen de centrale en perifere routes als twee extremen op een continuüm, waarbij de mate van verwerking van argumenten varieert van sterk naar zwak en waarbij de invloed van perifere prikkels varieert van zwak naar sterk. Dat is schematisch als volgt weer te geven:



In de praktijk zal er zich dus veelal een mengeling voordoen van centrale en perifere informatieverwerking. Ook bij een hoge mate van verwerking van argumenten zullen perifere prikkels invloed hebben, maar deze invloed is minder groot dan bij een lage mate van cognitieve inspanning.

De verhouding tussen perifere en centrale route hoeft geen statisch geheel te zijn. Bijvoorbeeld bij een oorspronkelijk lage mate van verwerking van argumenten kan toch via perifere prikkels de betrokkenheid toenemen, die kan leiden tot meer verwerking van argumenten (zie Van Woerkum, 1991).

### *De perifere route: heuristieken en affecten*

Petty en Cacioppo (1986) maken in de perifere route onderscheid tussen affectieve associaties en heuristische principes. Dit onderscheid wordt in hun theorievorming en experimenten echter niet verder uitgewerkt. Verplanken (1989) stelt dat het gebruik van eenvoudige beslisregels gezien kan worden als een grotere cognitieve inspanning dan het zich laten leiden door affectieve associaties. In deze opvatting bestaat de perifere route in extreme zin uit het gebruik maken van affectieve associaties. O'Keefe (1990) daarentegen hecht weinig waarde aan de genoemde affectieve associaties. Naar zijn oordeel is het dubieus of dergelijke processen zich voor doen. Hij beschouwt de perifere route identiek aan de door Chaiken (1980) omschreven heuristische wijze van informatieverwerking. Verschillen in interpretatie van het karakter van de perifere route zijn dus mogelijk.

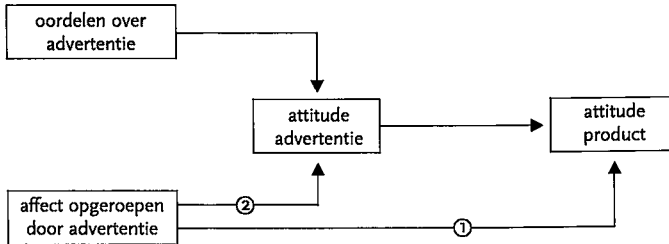
### *Affecten en cognities*

Sinds het werk van Zajonc (1980) wordt het belang van gevoelsmatige factoren echter door diverse (sociaal) psychologen onderkend. Zo stelt Van Raaij (1983), zich onder meer basierend op onderzoeksbevindingen van Zajonc (1980) en Krugman (1965, 1977), dat affectieve reacties op een zintuiglijk gecodeerde stimulus onvermijdelijk zijn. Iedere waarneming van een boodschap gaat gepaard met een snelle primaire affectieve reactie. Deze primaire affectieve reactie bepaalt in hoge mate de daarna volgende cognitieve uitwerking. 'De eerste indruk van een advertentie, produkt, verpakking, lijsttrekker, tijdschrift is bepalend. In de fase van cognitieve uitwerking kan deze indruk worden bijgesteld, hoewel waarschijnlijk niet zeer sterk. De cognitieve uitwerking dient veelal als rechtvaardiging voor de primaire affectieve reactie. Het is niet zo, dat we eerst "koele" informatie verzamelen en ons dan een oordeel vormen' (Van Raaij, 1983: 265). In deze opvatting is de centrale route in z'n extreme vorm ondenkbaar. Zelfs bij mensen die een boodschap doorgronden op gebruikte argumenten treedt er op grond van prikkels in de communicatiesituatie een primaire affectieve reactie op, die invloed heeft op de cognitieve verwerking van de boodschap.

Louw en Midden (1991) stellen op basis van een literatuuroverzicht dat affectieve factoren een zeer belangrijke rol spelen in allerlei vormen van gedrag en dat men hier bij pogingen tot beïnvloeding van dat gedrag terdege van doordrongen

dient te zijn. Uit het affectgericht consumenten-onderzoek (onder meer Batra en Ray, 1986) blijkt dat affectieve responsen opgeroepen door advertenties naast cognitieve reacties een eigen invloed hebben. Deze invloed verloopt in hoofdzaak via de attitude tegenover de advertentie. Louw en Midden brengen dat als volgt in schema:

*Directe (1) en indirecte (2) bijdragen van affectieve responsen aan advertentie-effecten*



Louw en Midden (1991: 9) concluderen op grond van de door hen bestudeerde literatuur dat 'affectieve responsen die worden opgeroepen door een advertentie in alle gevallen een belangrijke en unieke rol spelen in het voorspellen en verklaren van advertentie-effecten, zelfs indien de advertentie er niet op gericht is gevoelens op te roepen. De bijdrage van affectieve responsen aan de attitude tegenover het produkt of merk verloopt in hoofdzaak via de attitude die men heeft met betrekking tot de advertentie zelf. In sommige gevallen kunnen gevoelens hier echter ook een rechtstreekse invloed uitoefenen'.

Louw en Midden (1991) gaan in een eigen experiment na welke rol affectieve factoren spelen in het effect van milieuvorlichting. Ze onderzoeken het effect van acht milieuspots, variërend in informatiegehalte en affectieve lading. Ze concluderen dat in de milieuspots die zijn onderzocht de informatieve waarde van een spotje uiteindelijk meer effect heeft op de attitude tegenover het onderwerp dan de gevoelens die door dat spotje worden opgeroepen. Maar gevoelens voegen zeker iets toe. Affect heeft in vrijwel alle gevallen een van informatie onafhankelijk effect, zeker als deze gevoelens relevant zijn voor het behandelde onderwerp (bijvoorbeeld 'bezorgdheid'). Gevoelens die gekoppeld zijn aan kenmerken van het spotje zelf (bijvoorbeeld humor) hebben geen of slechts een zeer indirect effect.

In plaats van het informatieverwerkingsproces voor te stellen als een continuüm met een centrale en perifere route als twee extremen, zou men het informatieverwerkingsproces kunnen opvatten als een twee-dimensionaal proces. De ene dimensie wordt gevormd door de mate van cognitieve verwerking, de andere door de mate van affectieve reacties. Een hoge mate van affectieve reacties kan dan

ook samengaan met een hoge mate van cognitieve verwerking (Van Woerkum, 1991).

***Omstandigheden waarin de centrale route overheerst***

Petty en Cacioppo (1986) stellen dat de centrale route naar attitudeverandering overheerst wanneer een persoon (a) de mogelijkheid en (b) de motivatie heeft om argumenten te verwerken.

Factoren die vallen onder *de mogelijkheid ('ability')* hebben betrekken op vaardigheden van de persoon, op omstandigheden waarin de boodschap verwerkt moet worden en op kenmerken van de boodschap zelf of het gebruikte medium:

*Voorkennis.* Hoe meer voorkennis met betrekking tot het onderwerp een persoon heeft, hoe meer hij of zij in staat is om gepresenteerde argumenten te wikken en te wegen, van tegenargumentatie te voorzien. Voorkennis vergroot de mogelijkheden tot verwerking van argumenten echter op een niet-neutrale wijze: voorkennis vergroot de mogelijkheid tot het ondersteunen van argumenten in lijn met huidige attitude en het weerleggen van argumenten in contrast met huidige attitude.

*Mate van afleiding tijdens verwerking van een boodschap ('distraction').* Uit diverse studies blijkt dat afleiding tijdens het verwerken van een boodschap remmend werkt op het vormen van gedachten over de boodschap.

*Kenmerken van de boodschap of het gebruikte medium.* Het zal duidelijk zijn dat als een boodschap geen argumenten bevat, verwerking van argumenten niet mogelijk is, tenzij argumenten uit het geheugen worden geactualiseerd. Het herhalen van de boodschap vergroot de mogelijkheid voor de ontvanger om alle genoemde argumenten te beoordelen. Overigens zou het in extreme mate herhalen van een boodschap kunnen leiden tot negatieve associaties. Het opgelegde tempo van bepaalde media, zoals radio en televisie (ook wel 'external pacing' genoemd; zie Van Raaij, 1983), belemmert een verwerking van de boodschap op eigen snelheid en beperkt daarmee de mogelijkheden.

Twee belangrijke factoren die van invloed zijn op de *motivatie tot het verwerken van argumenten* zijn de neiging tot nadenken ('need for cognition') en betrokkenheid ('involvement').

*Neiging tot nadenken.* De neiging tot nadenken wordt gedefinieerd als de tendens van het individu om cognitieve inspanningen te verrichten en daarin plezier te hebben (Petty en Cacioppo 1986). Het is in tegenstelling tot betrokkenheid een persoonskenmerk. Pieters, Verplanken en Modde (1987) hebben een Nederlandse versie van de 'need-for-cognition' schaal ontwikkeld. Ze gebruiken daarin items als 'Ik ben graag verantwoordelijk voor een situatie waarin veel nagedacht moet

worden', 'Denken is niet precies mijn idee van plezier hebben', en 'Ik geniet echt van een taak waarin men met nieuwe oplossingen voor problemen moet komen'.

De veronderstelling is dat mensen met een hoge neiging tot nadenken meer geneigd zijn om een boodschap zorgvuldig door te nemen op argumenten en deze argumenten te wikken en te wegen. Een experiment in het kader van ELM ondersteunt deze veronderstelling (Petty en Cacioppo, 1986). Ook uit twee studies van Pieters e.a. (1987) blijkt een grote samenhang tussen de neiging tot nadenken en de behoefte aan en verwerving van externe informatie.

*Betrokkenheid.* Betrokkenheid is te beschouwen als een innerlijke staat die het belang van en de emotionele verbondenheid met een object, activiteit of stimulus aangeeft (zie De Kruijk, Pieters en Van Raaij, 1992). Petty en Cacioppo vatten betrokkenheid op als 'persoonlijke relevantie' ofwel 'persoonlijke betrokkenheid': de mate waarin een persoon verwacht dat een onderwerp significante gevolgen heeft voor hem of haar zelf. In geval van hoge persoonlijke relevantie is de kans op het verwerken van argumenten groter dan in geval van lage persoonlijke relevantie. In geval van lage persoonlijke relevantie (lage betrokkenheid) is de invloed van perifere prikkels groter. Experimenten in het kader van ELM en andere studies ondersteunen deze stelling (zie voor een overzicht Petty en Cacioppo, 1986; Verplanken, 1989).

In het onderzoek in het kader van ELM neemt betrokkenheid een belangrijke plaats in. Toch is er sprake van enige onduidelijkheid over dit concept.

Er is discussie over de vraag of er sprake kan zijn van betrokkenheid zonder persoonlijke relevantie, dat wil zeggen zonder belangrijke individuele gevolgen (Van Woerkum, 1991). Voor de milieuproblematiek is dit punt van belang, omdat de persoonlijke relevantie van milieuproblemen vaak gering is. Milieuproblemen kunnen immers eenvoudig worden afgewenteld op andere schaalniveaus: andere samenlevingen, toekomstige generaties (zie RIVM, 1988). Een onderscheid dat gemaakt wordt is het verschil tussen 'personal involvement' of 'personal relevance' enerzijds en 'response involvement' anderzijds (Houston en Rothschild, 1978 in Verplanken, 1989). 'If social issues like large scale technologies are studied, the response involvement concept seems especially relevant: most people do not expect to face direct consequences of such technologies, but do differ in their interest in the matter' (Verplanken, 1989: 112). Opvallend is dat op deze wijze 'response involvement' sterk lijkt op het in de voorlichtingskundige literatuur bekende concept van de informatieve behoefte (zie bijvoorbeeld Van Woerkum, 1987). 'Response involvement' heeft in de opvatting van Verplanken betrekking op de hoeveelheid en complexiteit van cognitieve verwerking bij het nemen van beslissingen. Maar in het kader ELM is deze omschrijving van betrokkenheid problematisch, omdat hoog betrokkenen dan per definitie de centrale route van informatieverwerking volgen. Zo gebruikt Verplanken (1989) in zijn schaal voor betrokkenheid bij kolen als brandstof voor elektriciteitscentrales items als "Ik lees altijd alles wat er in de kranten over het gebruik van kolen staat" en "Soms denk ik na over het grootschalig

gebruik van kolen". Op deze wijze vervaagt het onderscheid tussen betrokkenheid enerzijds en de mate van het verwerken van argumenten anderzijds.

De Kruijk, Pieters en Van Raaij hanteren bij het construeren van een schaal voor milieubetrokkenheid een indeling in antecedenten van betrokkenheid, staat van betrokkenheid en consequenties van betrokkenheid. Antecedenten resulteren in een staat van betrokkenheid, die bepaalde consequenties heeft. De antecedenten hebben betrekking op de effecten van het milieu op het persoonlijke leven ("De toestand van het milieu is een bedreiging voor mijn gezondheid"). De Kruijk e.a. grijpen hier terug op het belang van persoonlijke relevantie voor betrokkenheid. Met de staat van betrokkenheid wordt bedoeld het feitelijke gevoel van betrokkenheid dat iemand heeft ("Ik maak me ongerust over de toestand van het milieu"). Bij de consequenties van milieubetrokkenheid gaat het om het zoeken en verwerken van informatie over het milieu ("Leest u als u een artikel over het milieu tegenkomt dit artikel?"). Dit laatste aspect van betrokkenheid komt overeen met wat Verplanken 'response involvement' noemt. Een verschil hierbij is dat het zoeken en verwerken van informatie (response involvement) niet losstaand gezien wordt, maar als gevolg van een staat van betrokkenheid, die het resultaat is van antecedenten. De Kruijk, Pieters en van Raaij (1992) beschouwen betrokkenheid als een concept bestaande uit zowel persoonlijke relevantie als 'response involvement'.

Het definiëren van betrokkenheid behoeft nadere aandacht. In een meta-analyse van verschillende studies met betrekking tot betrokkenheid maken Johnson en Eagly (1989) een onderscheid tussen drie typen van betrokkenheid, ieder stammend uit een eigen onderzoekstraditie:

1. Value-relevant involvement.  
Deze vorm van betrokkenheid komt tot stand omdat het attitude-object appelleert aan waarden van het individu. Het komt overeen met wat in de social-judgement theorie 'ego-involvement' wordt genoemd.
2. Impression-relevant involvement.  
Deze vorm van betrokkenheid komt tot stand op basis van de omstandigheid dat het individu weet dat zijn of haar oordeel publiekelijk is, en dat hij of zij beoordeeld wordt door anderen. Het komt overeen met wat in de dissonantie theorie 'response involvement' wordt genoemd.
3. Outcome-relevant involvement.  
Deze vorm van betrokkenheid komt tot stand op basis van de relevantie van het attitude-object voor de doelen die het individu op relatief korte termijn wil bereiken. Het komt overeen met wat in de cognitieve response theorie 'issue-involvement' of 'personal relevance' wordt genoemd.

Johnson en Eagly hechten belang aan deze driedeling, omdat ze veronderstellen dat iedere vorm van betrokkenheid op een eigen manier invloed heeft op het effect van persuasieve communicatie. Als betrokkenheid hoog is doordat er relevante waarden in het geding zijn (denk bijvoorbeeld aan euthanasie), dan verhindert de hoge betrokkenheid beïnvloeding door persuasieve communicatie, ook al is er sprake van

sterke argumenten. Als de betrokkenheid hoog is doordat geanticipeerd wordt op een publieke beoordeling van het ingenomen standpunt, dan belemmert de hoge betrokkenheid beïnvloeding door persuasieve communicatie, ook al is er sprake van sterke argumenten. In zo'n situatie neigen mensen naar het vasthouden van relatief neutrale en verdedigbare stellingnames. Als betrokkenheid hoog is doordat er sprake is van relevante gevolgen voor het individu, dan bevordert de hoge betrokkenheid beïnvloeding door persuasieve communicatie, mits er sprake is van een boodschap met sterke argumenten. Johnson en Eagly vinden in hun meta-analyse van onderzoek naar de invloed van betrokkenheid tot op zekere hoogte een onderbouwing voor deze veronderstellingen. Methodologische verschillen tussen verschillende onderzoeken leiden er echter toe dat harde conclusies niet getrokken kunnen worden.

Studies waarin betrokkenheid als variabele gebruikt wordt moeten kritisch bekeken worden op de gehanteerde operationalisatie. Dat is ook de conclusie van Van Schie, Martijn, Van der Pligt en Gerritsen (1990: 56): 'Verder onderzoek naar de rol van betrokkenheid, en conceptuele duidelijkheid over dit aspect lijkt noodzakelijk teneinde de generaliseerbaarheid van de bevindingen van Petty en Cacioppo te kunnen vaststellen'. Beseft moet worden dat in de experimenten in het kader van ELM betrokkenheid meestal wordt uitgewerkt in termen van persoonlijke relevantie, waarbij gebruik wordt gemaakt van tamelijk kunstmatige onderwerpen (bijvoorbeeld het beleid van de universiteit ten aanzien van de wijze van examinering). Het gaat dan om nieuwe onderwerpen, waarbij geen centrale waarden in het geding zijn. Johnson en Eagly (1989) vermoeden dan ook dat de invloed van 'outcome-relevant involvement' zich vooral doet gelden bij de vorming van nieuwe attitudes. Als het gaat om het veranderen van bestaande attitudes, die appelleren aan centrale waarden, spelen onder invloed van 'value-relevant involvement' defensieve reacties een grote rol.

## **2.4 Conclusies**

Verklaring van menselijk gedrag moet zich niet beperken tot het motivationele aspect. Er moet uitgegaan worden van een meervoudige determinering van gedrag. In een model voor beredeneerd (milieu)gedrag vormen waargenomen gedragsmogelijkheden, attitude, subjectieve norm en persoonlijke norm de centrale concepten. Het concept 'waargenomen gedragsmogelijkheden' wordt daarbij ruim geïnterpreteerd. Het omvat het aspect van het aanbod van producten, diensten en voorzieningen, het aspect van persoonlijke middelen als geld en tijd en het aspect van persoonlijke cognitieve en fysieke vaardigheden.



Sociale invloeden op gedrag beperken zich niet tot het waarnemen van voorschriften over hoe zich te gedragen en de mate van conformering aan die voorschriften (i.c. de subjectieve norm).

Sociale normen kunnen ook geïnternaliseerd worden tot persoonlijke normen over wat hoort en niet hoort. Deze persoonlijke normen kunnen gevoelens van morele verplichting oproepen. Gezien het feit dat in veel studies naar determinanten van gedrag de subjectieve norm weinig verklaring biedt, zou het kunnen zijn dat normatieve invloed niet zozeer verloopt via het mechanisme van 'doen wat anderen vinden dat je moet doen'. Het internaliseren van sociale normen tot persoonlijke normen zou een veel belangrijker mechanisme kunnen zijn.

Sociale invloed is er ook op welke opvattingen over consequenties van gedrag een individu waarschijnlijk vindt en op de mate van waardering van die consequenties. Dergelijke kennis en evaluaties komen mede tot stand op grond van interacties van een individu met zijn of haar omgeving.

Als mensen een bewuste afweging maken van milieuvoordelen van een gedragsalternatief versus individuele nadelen van dat alternatief, dan delven de milieuvoordelen vaak het onderspit. Dat kan zijn omdat men de milieuvoordelen weliswaar belangrijk vindt, maar toch minder belangrijk dan persoonlijke consequenties op het vlak van tijd, geld, comfort en dergelijke. Het kan ook zijn omdat men op zichzelf de individuele nadelen wel zouden willen accepteren, maar dat men geen vertrouwen heeft in de bereidwillige medewerking van relevante andere actoren. Men neemt dan een afwachtende houding aan.

Modellen van beredeneerd gedrag gaan er van uit dat mensen (a) alternatieven overwegen, (b) meerdere consequenties van diverse alternatieven tegelijkertijd wegen en (c) zich baseren op argumenten. Gebleken is dat deze aannames niet voor alle situaties gelden.

Mensen laten zich deels leiden door gewoonten, omdat niet iedere handeling bewust genomen kan worden. Pas als omstandigheden voor het individu merkbaar veranderen is er reële kans dat de gewoonte doorbroken wordt en er alternatieven in overweging worden genomen.

Mensen zouden in keuze-processen zich ook kunnen beperken in het aantal in overweging genomen alternatieven: als een bevredigend alternatief gevonden is stopt men het zoeken naar het beste alternatief. Mensen zouden ook een keuze tussen alternatieven kunnen maken op grond van een successievelijke toetsing per aspect in plaats van een totale balans. Dergelijke niet-compenserende keuze-strategieën zijn het meest waarschijnlijk in situaties waarin de betrokkenheid niet hoog, maar ook niet laag is.

Mensen laten zich deels leiden door perifere prikkels in plaats van het verwerken van argumenten. Enerzijds kan het gaan om affectieve associaties die een positieve of negatieve houding ten aanzien van bepaalde alternatieven tot gevolg

hebben. Anderzijds kan het gaan om het gebruik van eenvoudige beslissingsregels. Perifere prikkels hebben vooral invloed als de motivatie en/of de mogelijkheid tot het verwerken van argumenten klein is. Belangrijke variabelen hierbij zijn de neiging tot nadenken, de persoonlijke relevantie van de te maken keuze, en de voorkennis van de persoon over het betreffende onderwerp.

Het besluitvormingsproces en het informatieverwerkingsproces zijn te beschouwen als processen die zich simultaan manifesteren. Bewuste besluitvorming, op welke wijze dan ook, impliceert een of andere vorm van informatieverwerking. Besluitvorming strekt zich uit van het ontbreken van een bewust besluit (gewoontegedrag) tot beredeneerd gedrag, met allerlei vormen daartussen. Informatieverwerking strekt zich uit van het ontbreken van informatieverwerking tot een hoge mate van verwerking van argumenten uit zowel het geheugen als externe bronnen. Gesteld kan worden, in navolging van Verplanken (1989), dat een model van beredeneerd gedrag als besluitvormingsmodel het meest van toepassing is in een situatie van een centrale verwerking van argumenten.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag welke rol voorlichting in relatie tot andere instrumenten van milieubeleid kan spelen bij het veranderen van milieugedrag. Hierbij zal mede gebruik worden gemaakt van de in hoofdstuk 2 verworven inzichten in achtergronden van milieugedrag.

### 3 Voorlichting en andere instrumenten van milieubeleid

De effectiviteit van voorlichting gericht op het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag is niet alleen afhankelijk van de achtergronden van het te beïnvloeden milieugedrag, maar ook van de beleidscontext waarin die voorlichting plaatsvindt. Is voorlichting het enige instrument dat ingezet wordt, of maakt het deel uit van een breder pakket van maatregelen ter realisering van het gewenste milieugedrag van de doelgroep? En als er sprake is van meerdere beleidsinstrumenten: wat is de specifieke functie van voorlichting ten opzichte van die andere instrumenten? Van groot belang voor de effectiviteit van milieuvoorlichting is dat de voorlichting een passende functie wordt toebedeeld.

De vraag is natuurlijk wat in een bepaalde situatie een passende functie voor voorlichting is. Deze vraag is een onderdeel van het in de bestuurskunde bekende instrumenteringsvraagstuk: welke instrumenten zijn voor een bepaald beleidsprobleem effectief, efficiënt en legitiem? Dit hoofdstuk gaat in op het instrumenteringsvraagstuk, waarbij er speciale aandacht is voor het instrument voorlichting. Het doel is te komen tot een overzicht van potentiële functies van voorlichting als instrument tijdens de fase van beleidsuitvoering. Functies van communicatie tijdens het proces van beleidsontwikkeling komen in een volgend hoofdstuk aan de orde. Het hoofdstuk is geschreven vanuit het perspectief van een overheid. Voor particuliere milieuorganisaties, die ook gebruik maken van voorlichting om milieugedrag te beïnvloeden, ziet een breder beleidskader er anders uit. Zij hebben immers zelf geen mogelijkheden om regels uit te vaardigen of heffingen in te stellen.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.1 kort ingegaan op verschillende classificaties van beleidsinstrumenten. Vervolgens komen in paragraaf 3.2 enige ontwikkelingen in het denken over milieuvoorlichting in verhouding tot andere beleidsinstrumenten aan bod. Het zal blijken dat ideeën over een gecombineerde inzet van voorlichting met andere instrumenten reeds een oude gedachte is. In paragraaf 3.3 wordt het instrumenteringsvraagstuk besproken aan de hand van het rapport *Milieubeleid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 1992. Hierin komt een eerste voorsortering van beleidsinstrumenten ter sprake. Voor een nadere keuze van instrumenten is een meer gedetailleerde analyse van de situatie nodig. Dat wordt in paragraaf 3.4 toegelicht. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 3.5 af met een overzicht van de mogelijke functies van voorlichting in een instrumentenmix.

### 3.1 Classificaties van beleidsinstrumenten

Er bestaat in de beleidspraktijk een groot aantal soorten instrumenten, waardoor ordening hiervan lastig is. Strakke typologieën doen geen recht aan de grillige werkelijkheid, en losse typologieën zijn min of meer onoverzichtelijk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Om toch enig zicht te krijgen op de diversiteit van instrumenten worden hier twee indelingen gepresenteerd (zie voor een uitgebreid overzicht Van der Poel en Van Woerkum, 1994).

Van Manen, Huppes en Udo de Haes (1990) maken een vrij strakke indeling van instrumenten op basis afnemende vrijheid en toenemende dwang:

1. Influencerings (informatie, sociaal psychologische beïnvloeding)
2. Facilitering (fysieke voorzieningen)
3. Stimulering (subsidies)
4. Repulsivering (heffingen, (stof)statiegeld, aansprakelijkheid)
5. Limitering (fysieke beperkingen, quotering, bonnen)
6. Commandering (verbodsbepalingen, stringente voorschriften).

De eerste drie typen worden verruimend genoemd (richten zich op het bevorderen van gewenst gedrag) en de laatste drie typen worden beperkend genoemd (richten zich op het tegengaan van ongewenst gedrag).

De WRR (1992) maakt een wat losser onderscheid in vier categorieën beleidsinstrumenten:

- directe regulering: gedragsvoorschriften
- financiële regulering: regulerende heffingen, milieubelastingen, subsidies, verhandelbare vergunningen
- privaatrechtelijke regulering: aansprakelijkheid, eigendomsrechten, verhandelbare vergunningen
- sociale regulering: voorlichting, informatieplicht, milieu-effectrapportage, milieukeur, subsidies aan milieu-organisaties, bedrijfsinterne milieuzorg

De WRR beschouwt het scheppen van voorzieningen die gewenst gedrag makkelijker uitvoerbaar maken of ongewenst gedrag moeilijker als onderdeel van genoemde vormen van regulering.

In dit hoofdstuk over de rol van voorlichting ten opzichte van andere beleidsinstrumenten wordt een soortgelijke indeling van instrumenten gebruikt:

- voorlichting;
- andere communicatieve instrumenten als overleg en onderhandelen;
- directe regulering;
- financiële regulering;
- privaatrechtelijke regulering;
- scheppen van voorzieningen.

Deze indeling benadrukt dat voorlichting gezien kan worden in het perspectief van andere communicatieve instrumenten en in het perspectief van andersoortige instru-

menten. In aanvulling op de indeling van de WRR wordt het scheppen van voorzieningen als afzonderlijke categorie benoemd. Het scheppen van voorzieningen heeft als aangrijpingspunt het gemak waarmee de doelgroep het gewenst gedrag kan vertonen.

### 3.2 Ontwikkelingen in het denken over (milieu)voorlichting in relatie tot andere instrumenten

De gedachte om voorlichting te beschouwen in relatie tot andere beleidsinstrumenten is zeker niet nieuw. Zo staat in het *'Interimverslag Projekt Milieuhygiëne (Milieuprojekt Bodegraven)'* uit 1974 (Evers, Tilanus, Van der Meer, Berghuis, Jinkman, Bootsma en Houterman, 1974): 'Voorlichting (is) niet het enige instrument ter bestrijding van milieuvervuiling. Integendeel, de milieuvervuiling vordert met exponentiële groei en er zijn akute maatregelen nodig om te voorkomen dat de wereld in het vuil omkomt. We kunnen hierbij denken aan wetten en andere beleidsmaatregelen bijvoorbeeld prijsmaatregelen. Konditie voor voorlichting is dan ook dat deze wordt ingepast in het beleid, zodat er een samenspel kan zijn van voorlichting en beleidsmaatregelen' (p2). Dit project was één van de allereerste veldexperimenten in Nederland om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om met voorlichting milieugedrag van burgers te beïnvloeden. Reeds toen werd de effectiviteit van milieuvorlichting bezien in de interactie met andere beleidsmaatregelen.

Ook in één van de allereerste in Nederland verschenen beschouwingen over milieuvorlichting, het *Advies inzake Milieubewust gedrag, milieubewust beleid, uitgangspunten voor milieuvorlichting* van de Centrale Raad voor de Volksgezondheid (1976), wordt milieuvorlichting in een breder beleidskader geplaatst. 'Als bij de planning van een milieubeleid de conclusie onontkoombaar is dat het gedragspatroon van (grote delen van) de bevolking moet worden veranderd, dan zal (...) aan gedragsbeïnvloeding langs verschillende kanalen moeten worden gedacht. Niet alleen de voorlichting is dan belangrijk, maar de overheid zal dan ook gebods- en verbodsbepalingen moeten uitvaardigen of voorzieningen moeten treffen die aanzetten tot het gewenste gedrag' (p32). En: 'Het is in het algemeen (...) een feit dat voorlichting vlug tot gedragsverandering leidt indien deze de doelgroep in staat stelt zijn eigen belangen - dat is zijn eigen voordeel - beter te kunnen realiseren. Maar zelfs deze gedragsverandering blijkt soms moeilijk te bereiken met voorlichting. Het bereiken van gedragsveranderingen die geen direct persoonlijk voordeel tot gevolg hebben, maar die gunstig zijn voor anderen of voor de anonieme gemeenschap in zijn geheel, is daarom met voorlichting alleen bijna niet te bereiken. Evenwel zijn dergelijke gedragsveranderingen vaak noodzakelijk voor de oplossing van de milieuproblematiek' (p33). En sprekend over het beleidsproces: 'Uiteindelijk zal tot een bepaald beleids"pakket" worden beslist waarin eventueel de voorlichting een

functie wordt toebedacht. Als een eerste conditie voor het slagen van een voorlichtingsaanpak geldt dat deze wordt ingepast in het totale beleid, zodat er een samenspel kan zijn van voorlichting en andere beleidsmaatregelen' (p33).

Van meet af aan heeft in het denken over de invloed van voorlichting op milieuge-drag de interactie tussen voorlichting en andere instrumenten van beleid enige aandacht gekregen. Toch werd in de jaren zeventig de over het algemeen geringe invloed van voorlichting als zelfstandig instrument op milieuge-drag niet altijd voldoende onderkend.

Opvallend is dat het Milieuprojekt Bodegraven (Evers e.a., 1974) weliswaar in theorie uitgaat van de noodzaak om voorlichting in een breder beleidskader te beschouwen, maar in de concrete opzet tracht met alleen voorlichting het milieuge-drag van consumenten te veranderen. Er werden discussiegroepen geïnitieerd, waarin consumenten zelf gedragsalternatieven moesten ontwikkelen. Van andere instrumenten is geen sprake.

Het reeds genoemde *Advies inzake milieubewust gedrag, milieubewust beleid, uitgangspunten voor milieuvorlichting* gaat expliciet in op de in die tijd bestaande vooroordelen betreffende voorlichting. 'Behalve dat voorlichting vaak als los-staand van het totale beleidspakket wordt gezien, bestaat er vaak ook een ongefundeerd optimisme omtrent de effectiviteit ervan. Voorlichting wordt zeer vaak als een panacee gezien voor de oplossing van allerlei maatschappelijke problemen: over de rol van de politie, over de homofielen en de pedofielen, over de psychiatrische patiënt, de gehandicapte, de sociale voorzieningen, etc.. Ook ten aanzien van de milieuhygiëne wordt van voorlichting vaak veel heil verwacht', aldus de Centrale Raad voor de Volksgezondheid (1976: 33 e.v.).

Hofstee (1972) schrijft in zijn studie *Milieubederf en milieubeheersing als maatschappelijke verschijnselen* over voorlichting: 'Voor een duidelijk op concrete milieuproblemen gerichte beïnvloeding is voorlichting misschien het belangrijkste middel' (p85). Hofstee signaleert zeker moeilijkheden. Voor een individu is 'het volgen van juiste gedragsregels met betrekking tot het milieu eerder hinderlijk, lastig en economisch schadelijk, dan voordelig' (p85). Maar 'al met al lijkt voorlichting met betrekking tot milieuproblemen zeker wel bepaalde perspectieven te bieden. Ze dient echter deskundig te worden voorbereid en deskundig te worden opgezet' (p87). Het (lichte) optimisme van Hofstee lijkt ingegeven te zijn door een (licht) pessimisme over de reikwijdte van milieuwetgeving: 'In alle gevallen waar de vervuiling verspreid geschiedt is controle moeilijk of onmogelijk. (...) Men is in al deze zaken afhankelijk van de gezindheid van de bevolking' (p67).

Gesteld kan worden dat er in de jaren zeventig sprake was van enig optimisme over de invloed van voorlichting over milieuproblemen op milieuge-drag. De heersende gedachte was dat informatieverstrekking over milieuproblemen zou leiden tot kennis van milieuproblemen en hun oorzaken en vervolgens tot het besef dat een andere levensstijl noodzakelijk is. Daardoor zouden mensen een positieve houding

krijgen ten opzichte van milieuvriendelijk gedrag in het algemeen. Deze positieve houding zou tot gevolg hebben dat er een milieuvriendelijk gedragspatroon ontstaat. In het sociaal wetenschappelijk milieuonderzoek was de relatie tussen milieubesef en milieugedrag in die jaren een actueel thema (zie voor een kort overzicht Nelissen e.a., 1987).

De relatie tussen milieubesef en milieugedrag bleek echter zwak te zijn. Van der Meer (1981) maakte daarom onderscheid tussen algemeen milieugedrag en specifieke milieugedragingen. Zijn conclusie was dat er van algemeen milieugedrag eigenlijk geen sprake is. Iedere specifieke vorm van milieugedrag kent zijn eigen achtergronden en vertonen onderling weinig samenhang. Het is daarom volgens hem een fictie te menen dat men milieugedrag als zodanig kan veranderen. In plaats van een algemene mentaliteitsbeïnvloeding zou milieuvriendelijk gedrag gestimuleerd moeten worden met op concreet gedrag gerichte activiteiten.

Ongeveer tegelijkertijd werden er in de Verenigde Staten experimenten uitgevoerd gericht op het bevorderen van energiezuinig gedrag, het gebruik van openbaar vervoer, het terugdringen van zwerfafvalgedrag en dergelijke. Ze vonden plaats in de traditie van de zogenaamde 'behavioral approach' (Cone en Hayes, 1980; Geller, Winett, en Everett, 1982). In deze benadering werd nadrukkelijk gebruik gemaakt van beloningen, boetes en manipulaties van de omgeving (schoon versus vervuild) om het gewenste gedrag te stimuleren. Dit pleidooi voor het belang van het toepassen van selectieve beloningen en boetes om concrete vormen van milieuvriendelijk gedrag te stimuleren vormde in Nederland een impuls voor het ontwikkelen van een gedragsgerichte benadering (zie bijvoorbeeld Ester en Winett, 1982).

In een gedragsgerichte benadering wordt een milieuvriendelijke levensstijl opgevat als een optelsom van specifieke gedragingen. Een verandering in levensstijl probeert men te bewerkstelligen door diverse gedragingen successievelijk te beïnvloeden, waarbij men gebruik maakt van een combinatie van communicatieve en niet-communicatieve instrumenten (zoals dwang, financiële prikkels, en vergroting gedragsmogelijkheden). Men bekommert zich niet om de vorming van een algemeen milieubesef. De voorlichting gaat over de voor- en nadelen van het te beïnvloeden specifieke gedrag en over de maatregelen die genomen zijn; niet over ernst en achtergronden van de milieuproblematiek meer in het algemeen.

Een illustratief voorbeeld van de gedragsgerichte benadering, waarin voorlichting gecombineerd wordt met andere instrumenten, is het project 'Een programma ter bevordering van brandstofbesparend rijgedrag bij de PTT' (zie Siero, Boon, Kok, Siero en Veen, 1985). De PTT wilde haar energieverbruik verminderen. Hiertoe werden chauffeurs bij het postvervoer aangezet tot energiezuinig rijgedrag. Er werden een aantal relevante, nauw afgebakende gedragingen geselecteerd: rustig optrekken, tijdig schakelen, anticiperen in het verkeer en het niet overschrijden van de maximum snelheid. Van deze gedragingen is een analyse van gedragsdeterminan-

ten gemaakt. Daaruit bleek onder meer dat er een aantal misverstanden leven, zoals het idee dat schakelen bij een laag toerental tot een luie motor leidt en het idee dat minder hard rijden achterstand op het tijdschema tot gevolg heeft. Ook bleek dat de chauffeurs zuinig rijden niet tot hun taak zagen. Er werd onderling nooit over gesproken. Men vond het niet belangrijk. Het programma bestond uit de volgende onderdelen:

- technische voorzieningen waarmee chauffeurs kunnen zien of ze rustig optrekken en op tijd schakelen (grijpt in op de gedragsmogelijkheden);
- taakstelling van de bedrijfsleiding naar lager personeel ter vestiging van een norm (grijpt in op de sociale norm);
- voorlichting bestaande uit het verstrekken van informatie over hoe men zuinig kan rijden en wat de gevolgen zijn (gebleken misverstanden krijgen daarbij extra aandacht), aansporingen tot zuinig rijden via een sticker op het dashboard en feedback over bereikte besparingsresultaten.

Het verduidelijken van milieugevolgen van zuinig rijden en het bevorderen milieubesef krijgen geen aandacht. De combinatie van maatregelen leidde er toe dat chauffeurs hun gedrag in de gewenste richting veranderden. In totaal is in het experimentele district in vergelijking met het controledistrict een besparing van 7% op het brandstofverbruik gerealiseerd. De projectleiders beschouwden dit als een bevredigend resultaat.

Vanaf midden jaren tachtig is het gemeengoed geworden om voorlichting als een instrument naast andere instrumenten te beschouwen.

Zo constateert Van Woerkum in zijn artikel *Wetgeving en communicatie als beleidsinstrument: een integrerende benadering* (1988): 'Ik heb me vanuit de voorlichtingskunde (...) genoodzaakt gevoeld om een brug te slaan naar de andere discipline, de rechtswetenschap, op grond van een groeiende scepsis ten aanzien van de mogelijkheden om met voorlichting sociaal wenselijk gedrag te realiseren' (Van Woerkum, 1988: 322). Van Woerkum benadrukt in dit artikel de ondersteunende rol van voorlichting voor effectieve wetgeving.

Ook in de voorlichtingspraktijk worden gedachten over de beperkte mogelijkheden van voorlichting als zelfstandig instrument geuit. In de (interne) notitie *Milieuvoorlichting van VROM; algemene uitgangspunten* (1990) geeft de directie Voorlichting en Externe Betrekkingen van het ministerie van Milieubeheer haar visie op het inzetten van voorlichting weer. 'Om met voorlichting als enig instrument bij de beleidsuitvoering effect te hebben, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- de doelgroep is aanwijsbaar en bereikbaar
- het beleid wordt als legitiem (juist en rechtvaardig), effectief en duidelijk ervaren
- de zender is geloofwaardig en geniet vertrouwen



- het gewenste milieugedrag is goed uitvoerbaar (de nodige voorzieningen zijn aanwezig)
- de individuele kosten van het gewenste gedrag (geld, tijd en moeite) zijn niet te hoog
- het gewenste gedrag draagt zichtbaar bij aan de oplossing van het probleem
- het gewenste gedrag is "sociaal controleerbaar" (zichtbaar voor anderen)' (Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990: 8).

Het totaal van deze voorwaarden ten aanzien van het inzetten van voorlichting als zelfstandig instrument is zonder meer streng te noemen. Waarmee niet gezegd is dat VROM zich in alle gevallen aan deze voorwaarden houdt.

Wat voor voorlichting geldt, geldt ook voor andere instrumenten van milieubeleid: de zelfstandige werking van instrumenten gericht op het beïnvloeden van milieugedrag is relatief zwak. Ieder instrument kent zijn beperkingen. Er is niet alleen sprake van een pleidooi vanuit de voorlichtingskunde om voorlichting in een bredere beleidscontext te zien, maar ook een pleidooi vanuit andere disciplines om bij een instrumenteringsvraagstuk uit te gaan van een gecombineerde inzet van instrumenten.

Zo wordt ook aan de effectiviteit van uitsluitend directe regulering getwijfeld. Lange tijd is directe regulering het centrale instrument van milieubeleid geweest. In theorie heeft directe regulering een grote potentie: de wetgever schrijft voor welk gedrag wordt verlangd, terwijl de overheid het toezicht op naleving in eigen hand houdt. Directe regulering in zijn algemeenheid is ook zeker niet ineffectief te noemen. Maar er zijn wel enige beperkingen (zie WRR, 1992):

- Directe regulering biedt geen prikkel om, nadat men voldoet aan de norm, verdere milieuvriendelijke initiatieven te ondernemen; bij directe regulering wordt het milieu niet verdisconteerd in het economisch verkeer.
- Het afgeven van vergunningen stelt zware eisen aan het kennisniveau van de vergunningverlenende instantie.
- Gedegen controle op naleving van voorschriften en het toepassen van sancties kan leiden tot hoge inspanningen. Het probleem van directe regulering ligt in de handhaving, zeker als het gaat om regulering van veel actoren. Dan is overbelasting van het apparaat snel aan de orde, waardoor de handhaving van de gedragsvoorschriften in gebreke blijft. Naarmate het aantal vervuilingbronnen toeneemt, zal de bruikbaarheid van directe regulering afnemen.

De WRR concludeert: 'Voldoende reden om directe regulering volledig terzijde te schuiven leveren deze, zeer algemeen geformuleerde bezwaren niet op. Wel is duidelijk, mede gelet op de ervaringen totnogtoe, dat de inzet van uitsluitend directe regulering alléén tekort zal schieten als het gaat om het bereiken van gewenste vergaande gedragsveranderingen (WRR, 1992: 56).

Ook financiële stimulering kent beperkingen. Zo onderzocht Vermeulen (1991) de rol van subsidies als instrument van milieubeleid. Zijn conclusie: 'Uit eigen empirisch onderzoek komt als algemeen beeld naar voren dat gedragsverandering door milieusubsidies slechts in beperkte mate optreedt. (...) Toch leiden de onderzoeksresultaten niet zondermeer tot het afwijzen van het gebruik van subsidies. Mijn stellingname is dat, hoewel milieusubsidies in de praktijk een zwakke werking hebben, deze in samenhang met andere instrumenten kunnen bijdragen aan gedragsveranderingen' (Vermeulen, 1991: 50).

Een pleidooi voor een gecombineerde inzet van instrumenten bij verandering van (milieu)gedrag wordt dan ook vanuit verschillende disciplines gedragen (Geller, Winett en Everett, 1982; Van der Wouden en Ester, 1983; S. de Vries, 1989; Midden en Weenig, 1990; Van Manen, Huppel en Udo de Haes, 1990; Van Woerkum en Te Molder, 1991; Vermeulen, 1991; WRR, 1992).

### 3.3 De keuze van instrumenten: een eerste voorsortering

De keuze van instrumenten voor het realiseren van gedragsverandering vergt de nodige analyse van de te veranderen situatie. Hierbij is een goede wisselwerking tussen analyseren en het maken van keuzes van belang. In deze paragraaf komt een globale keuze van instrumenten aan de orde op basis van een eerste analyse van de situatie. Het rapport *Milieubeleid* van de WRR (1992) vormt hiervoor een basis.

De WRR (1992) stelt dat de keuze van beleidsinstrumenten enerzijds afhangt van karakteristieken van de verschillende instrumenten en anderzijds van kenmerken van de te veranderen situatie.

De WRR karakteriseert instrumenten met twee kernbegrippen: handhavingslast en eigen verantwoordelijkheid. Wettelijke ge- en verbodsbepalingen kenmerken zich door het ontbreken van toekenning van eigen verantwoordelijkheid aan de doelgroep en door een hoge handhavingslast. De handhavingslast van ge- en verboden is vooral groot als de doelgroep veel weerstanden heeft tegen de gedwongen gedragsverandering. Onder de doelgroep zal een sterke neiging bestaan om de verplichting te ontduiken. Andere extreem is communicatie als instrument: men laat de gewenste gedragsverandering volledig over aan de eigen verantwoordelijkheid van de doelgroep, waarbij er van handhavingslast geen sprake is.

De WRR (1992) maakt bij een analyse van de te veranderen situatie allereerst een onderscheid tussen zeer urgente en minder urgente situaties. Vervolgens worden minder urgente situaties aan de hand van drie soorten kenmerken beschreven: de mate waarin het ongewenste gedrag zichtbaar en meetbaar is; de structuur van de doelgroep (aantal vervuilingbronnen en aantal actoren); en mate waarin de doelgroep weerstanden heeft tegen de gewenste gedragsverandering.

### *Zeer urgente situaties*

In een analyse van de situatie is in eerste instantie van belang vast te stellen of er sprake is van een zeer urgent gewenste gedragsverandering. Als het veranderen van een bepaald ongewenst gedrag tot één van de kerntaken van een interveniërende organisatie wordt gerekend, zijn instrumenten met een betrekkelijk zeker effect nodig. 'Naarmate de beoogde gedragsverandering essentiëler is - in verband met de omvang van een risico, de vereiste snelheid van handelen, de ernst van de verontreiniging of anderszins - zal er meer reden zijn om de grote effectiviteit die directe regulering in beginsel mogelijk maakt, te benutten (WRR, 1992: 56). Eventuele hoge lasten voor handhaving kunnen geaccepteerd worden van uit het grote milieubelang. Zo is in het kader van het probleem van verspreiding van milieugevaarlijke stoffen een aantal stoffen op een zwarte lijst geplaatst, die men eenvoudigweg niet mag gebruiken.

Beseft moet echter worden dat een overheid niet onbeperkt grote handhavingsinspanningen kan aangaan. Overbelasting van het apparaat leidt tot een gebrekkige uitvoering en handhaving. Naast praktisch onmogelijk lijkt het ook ongewenst om vele milieurelevante handelingen vast te leggen in regels, omdat het de vrijheid tot handelen aantast. Op basis van deze overwegingen is er bij minder urgent gewenste gedragsveranderingen meer ruimte voor een afweging van verschillende soorten instrumenten, waaronder wettelijke ge- en verboden. Daarbij moet volgens de WRR zoveel mogelijk worden getracht milieuvriendelijke gedragsalternatieven in te bouwen in de structuur en ordening van het maatschappelijk verkeer.

### *Een globale analyse in geval van iets minder urgente situaties*

Als een situatie ruimte biedt om verschillende soorten instrumenten te overwegen, dan kan volgens de WRR (1992) een eerste voorsortering van instrumenten het beste plaatsvinden op basis van een globale analyse aan de hand van drie soorten kenmerken:

1. *kenmerken die verband houden met de kenbaarheid van emissies en effecten.* De effectiviteit van directe regulering en financiële instrumenten hangt af van de mate waarin milieubelastende gedragingen per individu of organisatie identificeerbaar en meetbaar zijn. Zo is het weggooien van terpentijn door de gootsteen niet vast te stellen, en dus niet te controleren. Een verbod zou slechts een eventuele symbolische werking kunnen hebben. Een heffing op geproduceerd huishoudelijk afval is pas mogelijk als er een betrouwbaar systeem bestaat voor het wegen van aangeboden afval per huishouden. Zijn de emissies of effecten slecht meetbaar dan kan men proberen toevlucht te zoeken in een afgeleide, waarmee de emissies en effecten worden benaderd. Zo is uitstoot van kooldioxide door een automobilist niet vast te stellen (je kan niet iedere auto uitrusten met meet- en registratieapparatuur), maar wel te benaderen via het verbruik van brandstof.

Zijn emissies of effecten op geen enkele manier te meten of te benaderen, dan rest slechts sociale regulering als instrumentarium. Het gebruik hiervan is echter

alleen zinvol als de doelgroep geen grote weerstanden tegen de gewenste gedragsverandering heeft.

2. *kenmerken die betrekking hebben op de structuur van de doelgroep.* De structuur van de doelgroep wordt bepaald door het aantal vervuilingsbronnen en het aantal beleidssubjecten. In de praktijk zal een groot aantal actoren vaak samengaan met een groot aantal bronnen. Is het aantal bronnen groot, dan stijgen de handhavingskosten voor de overheid. Dat geldt met name als het ontduiken van regels aantrekkelijk en gemakkelijk is. De neiging om regels te ontduiken is dan over een brede linie aanwezig en de handhavingsinspanningen moeten over een groot aantal bronnen gespreid worden. Directe regulering is dan minder toepasbaar. In geval van een omvangrijke doelgroep is overleg als instrument minder geschikt. Het overleg moet dan gevoerd worden met een aantal representanten van de doelgroep.

3. *kenmerken die de weerstand en de kosten van de doelgroep bepalen.* Als er sprake is van een verandering met hoge objectieve en subjectieve kosten voor de doelgroep zal de neiging van doelgroep om op vrijwillige basis mee te werken aan de gewenste gedragsverandering gering zijn. Sociale regulering is dan minder geschikt. Het inzetten van instrumenten zou er toe moeten leiden dat de door de doelgroep geprefereerde milieuonvriendelijke keuze onmogelijk of onaantrekkelijk gemaakt wordt. Maar dan moeten dergelijke instrumenten wel realiseerbaar zijn, hetgeen niet altijd het geval zal zijn. Niet alle problemen zijn voor een overheid oplosbaar.

De kosten van een verandering kunnen afhangen van het soort voorschriften. Vooral bij het bedrijfsleven als doelgroep doet zich de vraag voor of de overheid het gewenste gedrag precies moet omschrijven (bijvoorbeeld installatievoorschriften) of het resultaat moet omschrijven (bijvoorbeeld doelvoorschriften). Een resultaatgerichte aanpak geeft de doelgroep meer vrijheid om zelf te bepalen wat in haar situatie tegen de minste kosten het meeste effect oplevert, waardoor de doelgroep niet op onnodig hoge kosten wordt gejaagd. Vooral als er veel verschillende milieutechnologische mogelijkheden voor realisering van het gewenste resultaat ter beschikking staan, lijkt een resultaatgerichte aanpak efficiënter.

De WRR (1992) combineert de kenmerken 'meetbaarheid/ benaderbaarheid', 'aantal bronnen/ subjecten' en 'kosten voor de doelgroep/technologische mogelijkheden' tot een typologie van zeven typen beleidssituaties. In situaties met bepaalde kenmerken zijn bepaalde instrumenten relatief geschikter dan in andere situaties.

1. *Het overzichtelijke type:* goede meetbaarheid of benaderbaarheid, een klein aantal bronnen en relatief geringe kosten voor de doelgroep.

Aangezien handhaving geen probleem vormt, ligt directe regulering voor de hand. Gezien de geringe kosten voor de doelgroep en het kleine aantal kan sociale regulering (convenanten) een ondersteunende rol spelen.

2. *Het verdelingsprobleem-type:* goede meetbaarheid of benaderbaarheid, een klein aantal bronnen en hoge kosten voor de doelgroep.

In deze situatie vormen de hoge kosten voor de doelgroep een probleem, en moet het gekozen instrumentarium ruimte bieden om de doelgroep zelf te laten bepalen wat in hun situatie de minst dure oplossing is. Daarom verdienen regulerende heffingen en verhandelbare vergunningen de voorkeur boven directe regulering.

3. *Het beheersbare type:* een goede meetbaarheid of benaderbaarheid, een groot aantal bronnen en geringe kosten voor de doelgroep.

Deze combinatie van situatiekenmerken sluit geen enkel soort instrument uit. Het grote aantal maakt handhaving van directe regulering enigszins problematisch, maar door de geringe kosten is te verwachten dat de neiging om regels te ontduiken niet groot is. Het lijkt in zo'n situatie strategisch om eerst de mogelijkheden van sociale regulering te onderzoeken.

4. *Het heterogene type:* een goede meetbaarheid of benaderbaarheid, een groot aantal bronnen en hoge kosten en kostenverschillen tussen verschillende oplossingen.

Het groot aantal bronnen en de hoge kosten voor de doelgroep leiden er toe dat directe regulering alleen met relatief hoge handhavingslast te realiseren is. Er zal immers over een brede linie de neiging bestaan regels te ontduiken. Financiële instrumenten komen meer in aanmerking, zeker ook gezien de grote kostenverschillen. De doelgroep kan dan zelf bepalen wat in hun situatie de minst dure oplossing is.

5. *Het onzichtbare type:* een geringe meetbaarheid en benaderbaarheid en een klein aantal bronnen.

Deze situatie zal zich in de praktijk weinig voordoen, omdat bij een klein aantal bronnen meestal de activiteiten wel goed meetbaar zijn. Dit type is dus niet zo relevant.

6. *Het diffuse type:* een geringe meetbaarheid en benaderbaarheid, een groot aantal bronnen en relatief lage kosten voor de doelgroep.

De geringe meetbaarheid en benaderbaarheid van activiteiten sluiten directe regulering (behalve mogelijk installatievoorschriften) en financiële instrumenten (behalve mogelijk statiegeld) uit. Wat over blijft is sociale regulering. Gezien de geringe kosten zijn er perspectieven, maar het groot aantal bronnen versterkt het sociale dilemma. Een nadere analyse moet inzicht geven in de wijze waarop en de welke mate waarin sociale regulering kansrijk is.

7. *Het onoverzichtelijke type:* een geringe meetbaarheid of benaderbaarheid, een groot aantal bronnen en hoge kosten voor de doelgroep.

De meeste vormen van directe en financiële regulering vereisen een aangrijpingspunt, maar dat is in deze situatie niet aanwezig. Gezien de hoge kosten voor de doelgroep en het groot aantal bronnen is sociale regulering ook niet geschikt. De beleidsmogelijkheden voor dit type problemen zijn erg beperkt.

Een eerste voorsortering van beleidsinstrumenten gebeurt dus aan de hand van vier analysevragen:

1. Hoe urgent is de gewenste gedragsverandering? Wordt het realiseren van de gewenste gedragsverandering beschouwd als een kerntaak van de organisatie?
2. In welke mate is het ongewenste gedrag per individu of organisatie meetbaar of benaderbaar?
3. Gaat het om een grote of kleine doelgroep?
4. Ervaart de doelgroep geringe of hoge kosten?

Op basis van de deze analysevragen kan een aantal beleidssituaties geschetst worden. Er zijn twee situaties waarin communicatieve sturing een prominente rol kan of moet vervullen. In een beheersbare situatie kan communicatieve sturing wellicht een bovengeschiede rol spelen; zo niet, dan zijn er beleidsalternatieven mogelijk. In een diffuse situaties moet communicatieve sturing een bovengeschiede rol vervullen (een alternatief is er niet), waarbij het nog de vraag is of dat ook mogelijk is. In alle andere situaties speelt communicatieve sturing een ondersteunende rol, waarbij de werking van andere instrumenten wordt gefaciliteerd.

De geformuleerde vier analysevragen geven slechts een tamelijk globaal beeld van de te veranderen situatie. Voor een nadere keuze en uitwerking van instrumenten in het algemeen en voorlichting in het bijzonder is het nodig om de weerstanden en kosten van de doelgroep nauwkeuriger in kaart te brengen.

### 3.4 De keuze van instrumenten: een nadere analyse

De weerstanden en de kosten van de doelgroep zijn vanuit een sociaal psychologisch perspectief in detail te analyseren, door na te gaan wat de determinanten van het ongewenste en gewenste gedrag zijn. Op basis van de in hoofdstuk 2 behandelde gedragsmodellen kunnen een aantal aandachtspunten voor een nadere analyse opgesteld worden.

1. *De mate waarin men alternatieven voor huidig gedrag overweegt.*

Als het huidige, ongewenste gedrag is vastgelegd in een gewoonte, dan staat men niet stil bij alternatieven. De gewoonte moet eerst doorbroken worden. Als de doelgroep op zoek is naar alternatieven voor huidig gedrag is de doelgroep veel makkelijker te bereiken.

2. *De mate waarin het huidig gedrag tot stand is gekomen op grond van het verwerken van argumenten.*

Het gaat hier om de vraag in welke mate het huidige, ongewenste gedrag het resultaat is van een bewuste afweging van voor- en nadelen van verschillende alternatieven. Heeft men er goed over nagedacht, of heeft men er eigenlijk nooit zo bij stilgestaan? Bijvoorbeeld bij het stimuleren van carpoolen in het woon-werk verkeer kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'alleenrijders' die alle argumenten al een keer gewikt en gewogen hebben en op grond daarvan besloten hebben niet aan car-poolen mee te doen en 'alleenrijders' die op grond van een zeer beperkte afweging car-poolen hebben afgewezen. Op basis van de behandelde

theorie van Petty en Cacioppo (1986) kan gesteld worden dat (gewoonte)gedrag, dat tot stand is gekomen na uitgebreide afweging van voor- en nadelen, moeilijker met communicatie te veranderen is dan gedrag waar weinig cognitieve inspanning aan ten grondslag ligt, tenzij er belangrijke nieuwe argumenten te melden zijn. Attitudes gevormd via de zogenaamde 'centrale route' zijn immers duurzamer en beter bestand tegen contra-informatie.

3. *De mate waarin men op de hoogte is van het bestaan van het gewenste gedragsalternatief.*

Als men min of meer open staat voor het overwegen van alternatieven voor huidig gedrag, is het de vraag in welke mate men op de hoogte is van het bestaan van het gewenste alternatief. Bij nieuwe gedragsalternatieven valt te verwachten dat de voorkennis over het algemeen gering is. Slechts de 'voorlopers' zullen er van gehoord hebben. Reeds bestaande alternatieven zullen over het algemeen een grotere bekendheid genieten. Het is echter mogelijk dat ze passief bekend zijn maar niet actief in overweging genomen worden.

4. *De mate van begrip van het gewenste gedragsalternatief.*

Het is denkbaar dat sommige (voor de doelgroep) nieuwe gedragsalternatieven niet meteen begrepen worden, en dus ook enige uitleg vergen. Bijvoorbeeld wanneer men wel eens gehoord heeft van het bestaan van biologisch geteelde groenten, maar men niet goed weet wat dat zijn.

5. *De houding ten opzichte van het gewenste gedragsalternatief en de achtergronden daarvan.*

Staat de doelgroep positief, neutraal of negatief tegenover het gewenste gedrag en waarom heeft de doelgroep deze houding? Om de achtergronden van een houding te kunnen bepalen moet er inzicht zijn in:

- a. De gevolgen van het gewenste gedrag in vergelijking tot het ongewenste gedrag, zoals (ervarings)deskundigen die min of meer objectief vaststellen.
- b. De door de doelgroep waargenomen gevolgen van het gewenste gedrag:
  - Welke van de door (ervarings)deskundigen vastgestelde gevolgen van het gewenste gedrag worden door de doelgroep bij het vormen van een houding in overweging genomen? Anders gezegd: welke gevolgen zijn saillant en welke niet?
  - Wat is de subjectieve inschatting van de kans op of omvang van de gevolgen? Anders gezegd: wat is de kennis van de doelgroep van de gevolgen van het gewenste gedrag? Worden de kans op of omvang van bepaalde gevolgen onderschat of overschat, waardoor er misvattingen bestaan over bepaalde gevolgen?
- c. Waardering van de gevolgen van het gewenste gedrag. Welke gevolgen vindt men zeer positief, welke positief, welke een beetje positief, welke een beetje negatief, welke negatief en welke zeer negatief? Uiteraard is er speciale aandacht voor de vraag hoe men milieugevolgen van gedrag waardeert ten opzichte van individuele gevolgen. Hoe stelt men zich

in het sociale dilemma op (zie par. 2.2)? Vindt men milieugevolgen weliswaar belangrijk, doch minder belangrijk dan individuele gevolgen? Of vindt men milieugevolgen belangrijker en zou men best individuele nadelen willen accepteren, ware het niet dat men geen vertrouwen heeft in de medewerking van anderen?

Van belang is dat met bovenstaande analyse de geconstateerde positieve, neutrale of negatieve houding verklaard kan worden door inzicht in de mate van kennis over de voor- en nadelen en door inzicht in welke voor- en nadelen centraal staan en welke marginaal zijn.

6. *De subjectieve norm ten aanzien van het gewenste gedrag.*

Ervaart men vanuit de sociale omgeving een positieve, neutrale of negatieve invloed op het vertonen van het gewenste gedrag? In welke mate wil men zich aan de gedragsvoorschriften van belangrijke anderen conformeren? In welke mate wordt het alternatief door anderen reeds vertoond, en in welke mate is de doelgroep hiervan op de hoogte?

7. *Gedragsmogelijkheden op het vlak van persoonlijke vaardigheden.*

Wat moet men weten of kunnen om het gewenste gedrag uit te voeren en zijn deze taakgerichte kennis en vaardigheden ook in voldoende mate aanwezig?

8. *Gedragsmogelijkheden op het vlak van persoonlijke middelen.*

Hoeveel tijd en geld kost het gewenste gedrag en zijn deze middelen ook in voldoende mate beschikbaar?

9. *Gedragsmogelijkheden op het vlak van facilitaire randvoorwaarden.*

Welk aanbod van producten, diensten en collectieve voorzieningen zou er moeten zijn om het gewenste gedrag uit te kunnen voeren en is dat aanbod in voldoende mate aanwezig?

Een dergelijke analyse levert een gedetailleerd inzicht in knelpunten voor de gewenste gedragsverandering. Sommige knelpunten zijn met voorlichting op te lossen, andere niet.

Voorlichting is vooral geschikt als er knelpunten zijn op het vlak van de kennis en vaardigheden van de doelgroep: als de doelgroep onvoldoende weet dat er in een bepaalde situatie sprake is van een milieuprobleem, als de doelgroep onvoldoende weet wat haar aandeel is in het veroorzaken van het specifieke milieuprobleem, als de doelgroep onvoldoende weet over wat anderen doen om het probleem op te lossen (onvoldoende kennis over het coöperatieve gedrag van anderen), als de doelgroep onvoldoende weet dat er een gedragsalternatief is (vernieuwingen die bekend gemaakt moeten worden; reeds bestaande mogelijkheden die slechts passief bekend zijn), als de doelgroep van bepaalde voor- en nadelen van gedragsalternatieven niet bewust is, als de doelgroep van bepaalde voor- en nadelen een vertekend beeld heeft en als de doelgroep onvoldoende taakgerichte kennis heeft (onvoldoende weet hoe het gedrag uitgevoerd moet worden). Voorlichting zou in de beleidsuitvoering ook een rol kunnen spelen als blijkt dat de doelgroep weinig



waarde hecht aan schadelijke gevolgen voor natuur en milieu. Het bevorderen van milieubesef is echter een kwestie van lange termijn. Voorlichting zou een rol kunnen spelen als blijkt dat de doelgroep denkt dat het gewenste gedrag afwijkt van de heersende sociale normen (bijvoorbeeld door invloedrijke personen binnen een doelgroep zich te laten uitspreken voor het gewenste gedrag, door de doelgroep te informeren over het feit dat velen reeds het gewenste gedrag vertonen of door de doelgroep te trainen in weerbaarheid tegen sociale druk).

Voorlichting als zelfstandig instrument is ongeschikt als het huidig gedrag van de doelgroep sterk door gewoonten bepaald wordt. Er is sprake van een sterke gewoonte als het gedrag een volledig automatisme is: als men altijd hetzelfde handelt en dat vaak onbewust doet (zie par. 2.3). Zolang men zelf niet merkt dat een gewoonte disfunctioneel is geworden zal men de gewoonte continueren en zich tevens niet of nauwelijks blootstellen aan informatie over alternatieven. In geval van sterke gewoonten heeft voorlichting nauwelijks effect, omdat de voorlichting niet wordt waargenomen. In dat geval moeten de omstandigheden waarin het gewoontegedrag plaatsvindt voor het individu merkbaar veranderen, waardoor het individu 'hard' geconfronteerd wordt met een nieuwe situatie. Bijvoorbeeld een gemeente die nieuwe afvalcontainers voor de deur zet dwingt mensen om na te denken over hoe ze met hun afval omgaan.

Voorlichting als zelfstandig instrument is ook ongeschikt als uit de analyse blijkt dat de doelgroep op zichzelf een positieve houding heeft ten opzichte van het gewenste gedrag, maar dat ze door het ontbreken van persoonlijke middelen en/of collectieve voorzieningen gewoonweg niet in staat is om het gewenste gedrag uit te voeren. Kern van een interventie is dan het verschaffen van benodigde faciliteiten, die het gedrag mogelijk of zelfs makkelijk maken. Voorlichting heeft hierbij een ondersteunende taak: het bekendmaken van nieuwe voorzieningen en eventueel uitleggen hoe er gebruik gemaakt van kan worden.

Ook is voorlichting als zelfstandig instrument ongeschikt als uit de analyse blijkt dat de daadwerkelijke gevolgen van het gewenste gedrag zodanig zijn, dat het individu voor het realiseren van dat gewenste milieuvriendelijke gedrag tijd, geld of moeite over moet hebben. Er is dan immers sprake van een sociaal dilemma. In dat dilemma overheerst de neiging om voor eigen voordeel te kiezen. Dat kan zijn omdat men de milieuvoordelen weliswaar belangrijk vindt, maar toch minder belangrijk dan persoonlijke consequenties op het vlak van tijd, geld, comfort en dergelijke. Het kan ook zijn omdat men op zichzelf de individuele nadelen wel zouden willen accepteren, maar dat men geen vertrouwen heeft in de bereidwillige medewerking van relevante andere actoren. Men neemt dan een afwachtende houding aan. Een appèl op vrijwillige verandering van milieurelevant gedrag via voorlichting - de morele oplossing - is in veel gevallen gedoemd te mislukken. Bij de milieuproblematiek zou een oplossing gevonden moeten worden in het veranderen van de structuur van het (potentiële) dilemma, bijvoorbeeld door het gebruik van selectieve beloningen en straffen die een coöperatieve keuze aantrekkelijker maken

en door het gebruik van verbodsbepalingen. De handelingsvrijheid van de individuele participanten wordt daarmee beperkt. Voorwaarde voor het realiseren van dergelijke structurele oplossingen is dat betrokken actoren de beperking van individuele handelingsvrijheid aanvaarden. Voorlichting als een ondersteunend instrument kan hierin een functie vervullen door het bekend maken van dit soort maatregelen en door uitleg te verschaffen over het hoe en waarom.

Onder bepaalde omstandigheden heeft een moreel appèl via voorlichting in een sociaal dilemma wel kans van slagen:

- als het gewenste gedrag in verhouding weinig kosten (geld, tijd, moeite, statusverlies) met zich mee brengt, de doelgroep in redelijke mate gemotiveerd is om iets voor het milieu te doen en daarbij het beeld heeft dat een relatief grote groep bereid is dit kleine offer te volbrengen;  
Er is in deze situatie wel sprake van een sociaal dilemma, maar het dilemma is niet zo scherp omdat de individuele nadelen relatief klein zijn en omdat er vertrouwen is in de bereidwillige medewerking van anderen.
- als het gewenste gedrag meer dan 'een kleine moeite' is maar daarbij de situatie relatief kleinschalig is;  
Er is in deze situatie sprake van een sociaal dilemma, maar dat doet zich voor op een overzichtelijke schaal. Hierdoor is het mogelijk met elkaar te communiceren over te maken keuzes, kan vertrouwen opgebouwd worden in elkaar en kan een groepsidentiteit ontwikkeld worden.
- als er sprake is van een zeer gemotiveerde doelgroep die bereid is bepaalde offers voor het milieu te plegen ongeacht wat anderen doen.

Uiteindelijk zal een overheid een combinatie van instrumenten moeten kiezen, die tegen de minste kosten de meeste beoogde gedragsverandering bij de beoogde doelgroep tot stand brengt. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan.

Soms zijn bepaalde instrumenten niet inzetbaar, zoals in geval van het diffuse probleem-type en heeft een overheid alleen de mogelijkheid van communicatieve sturing. Niets doen lijkt raadzamer dan het 'tegen-beter-weten-in' gebruik maken van voorlichting als zelfstandig instrument, omdat door dergelijk symbolisch beleid op termijn de geloofwaardigheid van de overheid ondermijnd wordt. In zo'n situatie moet geconstateerd worden dat een overheid op dit moment geen invloed op het gedrag kan uitvoeren.

Een andere moeilijkheid vormt de inschatting van eventuele effecten op langere termijn. Zo zouden bepaalde dwingende beleidsinstrumenten op de korte termijn wellicht effectief kunnen zijn, maar niet op langere termijn. Doordat dergelijke dwang de relatie tussen overheid en doelgroep onder druk zet zou de doelgroep op termijn wellicht minder mee willen werken aan veranderingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan boeren die geconfronteerd worden met allerlei

verboden met betrekking tot mest en die daardoor niet meer open staan om mee te denken met de overheid over een milieuvriendelijke landbouw.

Een betrouwbare voorspelling doen over de effectiviteit van de verschillende combinaties van beleidsinstrumenten is een moeilijke zaak. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) is het een illusie te menen dat de effectiviteit van beleidsinstrumenten met zekerheid te voorspellen is. Wat rest is de reductie van onzekerheid. Zo valt met grote zekerheid te voorspellen dat in de huidige situatie met voorlichting alleen de automobilist niet tot minder autorijden is te bewegen. De kans op succes van een dergelijke interventie is nihil. Maar er komt een punt waarop de meest voor de hand liggende fouten vermeden zijn en waarop gezegd moet worden: dit lijkt een goede combinatie van instrumenten. De praktijk moet dan uitwijzen of dat inderdaad zo is. De WRR (1992) spreekt in dit verband van milieubeleid als een leerproces.

De uiteindelijke keuze van een mix van instrumenten berust natuurlijk niet alleen op instrumenteel-rationele overwegingen, maar ook op politieke voorkeuren. Zo beoordelen bijvoorbeeld Van Manen, Huppes en Udo de Haes (1990) beleidsinstrumenten niet alleen op effecten op het milieu, maar ook op consequenties voor sociale vrijheid.

### 3.5 Conclusies

Voorlichting moet niet als een geïsoleerd instrument worden beschouwd, maar als een instrument dat samen met andere beleidsinstrumenten ingezet zou kunnen worden. Afhankelijk van de situatie bieden bepaalde combinaties van beleidsinstrumenten de meeste kans op verandering van milieuge drag.

Een beleidssituatie kan globaal geanalyseerd worden met vragen naar de urgentie van de gewenste gedragsverandering, de meetbaarheid of benaderbaarheid van het ongewenste gedrag, de omvang van de doelgroep en de door de doelgroep gepercipieerde kosten van gedragsverandering. Zo'n globale analyse kan leiden tot een eerste selectie van beleidsinstrumenten.

De weerstanden en kosten van gedragsverandering zijn vanuit een sociaal psychologisch perspectief meer in detail te analyseren. Onderdeel van die analyse is de vraag hoe mensen zich in het potentiële sociale dilemma van persoonlijke nadelen versus collectieve milieuvoordelen opstellen. Op grond van zo'n gedetailleerde analyse zijn knelpunten voor gedragsverandering in kaart te brengen en kunnen er specifiekere uitspraken gedaan worden over de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten.

Voorlichting kan in de fase van uitvoering van beleid slechts in bijzondere situaties als *zelfstandig* instrument voor verandering van milieuge drag kan worden ingezet:

- als het gewenste gedrag naast milieuvriendelijk ook individueel voordelig is, maar de doelgroep daar geen weet van heeft;

Er is in deze situatie geen sprake van een sociaal dilemma. Collectief voordeel en individueel voordeel gaan samen. Het ontbreekt de doelgroep echter aan kennis over collectieve en individuele voordelen.

- als het gewenste gedrag in verhouding weinig kosten (geld, tijd, moeite, statusverlies) met zich mee brengt, de doelgroep in redelijke mate gemotiveerd is om iets voor het milieu te doen en daarbij het beeld heeft dat een relatief grote groep bereid is dit kleine offer te volbrengen;  
Er is in deze situatie wel sprake van een sociaal dilemma, maar het dilemma is niet zo scherp omdat de individuele nadelen relatief klein zijn en omdat er vertrouwen is in de bereidwillige medewerking van anderen.
- als het gewenste gedrag meer dan 'een kleine moeite' is maar daarbij de situatie relatief kleinschalige is;  
Er is in deze situatie sprake van een sociaal dilemma, maar dat doet zich voor op een overzichtelijke schaal. Hierdoor is het mogelijk met elkaar te communiceren over te maken keuzes, kan vertrouwen opgebouwd worden in elkaar en kan een groepsidentiteit ontwikkeld worden.
- als er sprake is van een zeer gemotiveerde doelgroep die bereid is bepaalde offers voor het milieu te plegen ongeacht wat anderen doen, maar niet goed weet wat in een concrete situatie de meest milieuvriendelijke handelswijze is.

In de meeste situaties moet voorlichting als instrument van milieubeleid in combinatie met andere instrumenten worden ingezet. Voorlichting is dan een *ondersteunend of nevengeslacht* instrument. Voorlichting is een ondersteunend instrument als het de werking van andere instrumenten faciliteert. Voorlichting is een nevengeslacht instrument als het naast andere instrumenten een rol vervult in het veranderen van gedrag. In de beleidsuitvoering kan voorlichting één of meer van de volgende ondersteunende of nevengeslacht functies vervullen:

1. het bevorderen van milieubesef (de waardering van een schoon milieu);
2. het bevorderen van probleembesef (de kennis over de ernst van een specifiek milieuprobleem);
3. het bevorderen van besef van verantwoordelijkheid voor het oplossen van een specifiek milieuprobleem;
4. het bevorderen van kennis over wat anderen doen aan het oplossen van het specifieke milieuprobleem (stimuleren van vertrouwen in coöperatief gedrag van anderen);
5. bekendheid geven aan nieuwe gedragsalternatieven of reeds bestaande gedragsalternatieven in herinnering brengen;
6. uitleg geven over hoe het gewenste gedrag in praktijk moet worden gebracht (onder andere via demonstratie en vaardigheidstraining);

7. misverstanden over voor- en nadelen van het gewenste gedrag wegnemen, zowel wat betreft milieugevolgen als individuele gevolgen;
8. het stimuleren van een positieve sociale normering door normen ter discussie te stellen, door invloedrijke personen het goede voorbeeld te laten geven en door het gewenste gedrag zichtbaar te maken;
9. het trainen van de doelgroep in weerbaarheid tegen sociale druk;
10. bekend maken van nieuwe milieumaatregelen die ingrijpen in de kosten en baten van het gewenste en ongewenste gedrag en van nieuwe collectieve voorzieningen voor milieuvriendelijk gedrag;
11. informeren van de doelgroep over uitvoeringsaspecten van nieuwe milieumaatregelen (bijvoorbeeld hoe een nieuwe subsidie aangevraagd kan worden) en nieuwe collectieve voorzieningen;
12. vergroten van de acceptatie van beperkende milieumaatregelen en nieuwe collectieve voorzieningen;
13. feedback geven over de mate waarin de doelgroep de gewenste gedragsverandering vertoont en feedback over de bereikte resultaten.

Dit hoofdstuk behandelde de functies van voorlichting in een mix van instrumenten. De aandacht ging uit naar de mogelijke rollen van voorlichting in de uitvoering van beleid. Eén daarvan is het vergroten van de acceptatie van nieuwe milieumaatregelen. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven waarom acceptatie van beleidsmaatregelen zo belangrijk is en welke factoren daar van invloed op zouden kunnen zijn. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op het bevorderen van acceptatie van beleidsmaatregelen. Daarbij wordt de acceptatiebevorderende voorlichting tijdens de fase van beleidsuitvoering geplaatst in de context van de communicatie die tijdens de beleidsvorming plaats vindt.

## 4 Acceptatie van beleidsmaatregelen

Om milieuvriendelijk gedrag te stimuleren is het gebruik van voorlichting alleen zelden voldoende. Een moreel appèl op individuele gedragsverandering ten bate van het milieu kan slechts in uitzonderlijke situaties slagen. Onder meer als milieuvoordeel samen gaat met individueel voordeel; als het gaat om een relatief kleine moeite, waarvan men denkt dat iedereen die wel zou willen nemen; als er sprake is van een relatief kleinschalige situatie, waardoor via directe persoonlijke communicatie groepsnormen over gewenst gedrag ontwikkeld zouden kunnen worden; als er sprake is van zeer gemotiveerde doelgroepen die bereid zijn een hoog offer te accepteren. Gezien het complexe sociale dilemma (par 2.2) zal in andere situaties een moreel appèl op individuele gedragsverandering ten bate van het milieu minder kans van slagen hebben, zelfs al vindt men de milieuproblematiek op zich belangrijk. Dat kan zijn omdat men nadelige milieugevolgen weliswaar belangrijk, maar toch minder belangrijk vindt dan persoonlijke consequenties op het vlak van comfort, tijd en geld. Of dat kan zijn omdat men weinig vertrouwen heeft in de bereidwillige medewerking van anderen en men daardoor de eigen bijdrage als een druppel op een gloeiende plaat ervaart.

De milieuproblematiek als complex sociaal dilemma vraagt vaak om collectieve maatregelen: maatregelen die alle betrokkenen in een sociaal dilemma stimuleren of verplichten een coöperatieve keuze te maken. Diverse auteurs die de milieuproblematiek als sociaal dilemma benaderen pleiten voor zo'n structurele oplossing (zie bijvoorbeeld Vlek, 1990; Tellegen en Wolsink, 1992; Van Asperen, 1993; Aarts, Pellikaan en Veen, 1995). Collectieve maatregelen beperken de handlingsvrijheid van de individuele participanten.

De structurele oplossing heeft echter als obstakel dat participanten in het sociaal dilemma moeten aanvaarden dat hun handlingsvrijheid wordt beperkt. Het is te simpel te denken dat beperkende maatregelen zomaar kunnen worden opgelegd door een hogere instantie (in onze samenleving meestal een overheid). Vanuit verschillende kanten wordt dit benadrukt. Zo beschrijft Yamagishi (1986; 1988) de keuze om wel of niet mee te werken aan structurele maatregelen als een sociaal dilemma van een hogere orde en noemt instemmen met structurele maatregelen *instrumentele coöperatie*. Volgens Yamagishi is instrumentele coöperatie waarschijnlijk als het sociaal dilemma een vertrouwensdilemma is: als mensen de collectieve voordelen groot genoeg vinden om van egoïstisch gedrag af te zien, maar men niet voldoende vertrouwen heeft in de vrijwillige medewerking van anderen.

Medewerking moet dan vastgelegd worden in een gezamenlijke afspraak over sancties bij non-coöperatie. Hardin (1968: 1247) karakteriseert de structurele oplossing als 'mutual coercion mutual agreed upon'. Dit idee sluit nauw aan bij de in de bestuurskunde geformuleerde codificerende functie van wetgeving (zie bijvoorbeeld Potman, 1989). Codificerende wetgeving (tegenover modificerende wetgeving) wordt gezien als wetgeving die heersende normen in een samenleving formaliseert. Codificerende wetgeving vormt de weerslag van een gezamenlijke opinie over wat wel en niet mag. Deze instemming met wetgeving is belangrijk voor de handhaving ervan: de kans is groter dat de regels worden nageleefd. Kortom, er moet een draagvlak zijn voor de beperkende maatregelen.

De vraag is nu aan de orde welke rol voorlichting en communicatie kunnen spelen in het bevorderen van een draagvlak voor structurele maatregelen.

In diverse publikaties wordt de acceptatiebevorderende functie van milieuvorlichting onderstreept. Het eerste Nationale Milieubeleidsplan (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1989) stelt: 'Voor structurele wijzigingen in productie- en consumptieprocessen is naast een economisch draagvlak vooral ook een maatschappelijk draagvlak nodig. Voorlichting en educatie, gericht op houdings- en gedragsverandering, zijn voor de totstandkoming van dit draagvlak onmisbare instrumenten. (...) De voorlichting naar de doelgroepen wordt gericht op bewustwording van een reeks nieuwe, deels mondiale milieuproblemen en op het creëren van een draagvlak voor de beleidsmaatregelen' (p. 162). Ook in beschouwingen over de functies van (milieu)voorlichting zijn dergelijke geluiden te horen. Zo wijzen Van Woerkum en Te Molder (1991) in een artikel over voorlichting als instrument van (milieu)beleid op de acceptatiebevorderende rol van voorlichting ten aanzien van regels, voorzieningen en financiële instrumenten. Hafkamp en Molenkamp (1990) zijn van mening dat het scheppen van een breed draagvlak voor milieubeleid nodig is: 'Milieucommunicatie en milieu-educatie zullen het pad moeten effenen voor een structurele en maatschappelijk-gedragen verbetering en instandhouding van de milieukwaliteit' (238-39). Blaas, Vleugel, Louw en Rooijers (1992) concluderen in een beschouwing over veranderingsstrategieën inzake het autogebruik: 'Voorlichting is in de eerste plaats van belang om een maatschappelijk draagvlak of klimaat te scheppen voor de meer ingrijpende gedragsmaatregelen' (p. 107). De Bruijn en Ten Heuvelhof betogen in een beschouwing over communicatieve sturingsinstrumenten dat 'communicatieve instrumenten gehanteerd kunnen worden om een voedingsbodem te creëren voor de inzet van andere instrumenten, die in latere fasen van het sturingsproces kunnen worden gebruikt' (1991: 150).

De rol van voorlichting, of breder: communicatie, als baanbreker en ondersteuner van ingrijpende maatregelen wordt vanuit verschillende kanten aangeduid. Centrale vraag is of communicatie deze rol ook kan waarmaken. Om de mogelijkheden van acceptatiebevorderende communicatie te verkennen is het van belang om inzicht te verkrijgen in acceptatie van beleidsmaatregelen. Hiertoe wordt

in dit hoofdstuk ingegaan op het belang van acceptatie van beleidsmaatregelen (4.1), op een aantal beschouwingen over acceptatie van beleid (4.2), op een definitie van acceptatie van beleidsmaatregelen (4.3), op verschillende bases voor het accepteren van beleidsmaatregelen (4.4) en op factoren die van invloed zijn op beleidsacceptatie in geval van beredeneerde opinievorming (4.5). Hierbij zijn publikaties van Potman (1989) en Hoogerwerf, Arentsen en Klok (1993) belangrijke bestuurskundige bronnen. Ook wordt er geput uit de sociaal psychologische literatuur met betrekking tot sociale dilemma's en voorlichtingskundige literatuur over communicatie en beleid.

#### 4.1 Het belang van acceptatie van beleidsmaatregelen

Maatschappelijke acceptatie van beleid is zowel in de fase van beleidsontwikkeling als beleidsimplementatie van belang.

*In een fase van beleidsontwikkeling* zal brede maatschappelijke acceptatie van beleid de kans op politieke acceptatie vergroten. Dat wil zeggen: als tijdens de beleidsontwikkeling blijkt dat er maatschappelijke steun is voor bepaalde beleidsmaatregelen dan is de kans groter dat de politiek besluit tot invoering van de maatregel. Van Woerkum (1984) maakt daarbij een onderscheid tussen groeperingen in de samenleving die om beleid vragen enerzijds en groeperingen die het betreffende beleid ondergaan anderzijds. Het bestaan van een maatschappelijk draagvlak voor beleid (bijvoorbeeld strengere mestwetgeving gesteund door milieubeweging en publieke opinie) impliceert niet dat ook de doelgroep van beleid (intensieve veehouders) de maatregelen accepteert.

*In een fase van beleidsimplementatie* is acceptatie van beleidsmaatregelen door betreffende doelgroep van belang voor een effectieve invoering van maatregelen. Zo stellen Hoogerwerf e.a. (1993: 3): 'De centrale overheid is veelal van de steun van lagere overheden, maatschappelijke organisaties en individuele burgers afhankelijk om haar beleid uitgevoerd te krijgen en haar doeleinden te bereiken. In de literatuur over het succes en falen van overheidsbeleid wordt dan ook veelal geconstateerd dat het niet bereiken van doeleinden van overheidsbeleid mede te verklaren is uit een tekort aan steun van andere overheden, burgers en maatschappelijke organisaties'. Hierbij is een onderscheid te maken tussen verruimende en beperkende maatregelen. In geval van verruimende maatregelen hoeft men bij de doelgroep geen weerstanden te verwachten (vgl. Van der Doelen, 1991; Hoogerwerf e.a., 1993). In geval van een beperkende maatregel ligt dat anders. Een beperkende maatregel tracht milieuvoordelen te bewerkstelligen door het verhogen van individuele lasten (het ongewenste gedrag wordt duurder gemaakt, wordt verboden of door beperkende voorzieningen lastiger of onmogelijk gemaakt). Dat kan weerstanden oproepen, die zich op gedragsniveau kunnen uiten in verschillende vormen van non-conformisme:

- Het zich openlijk verzetten tegen de regel met als doel dat de overheid de regel afschaft of bijstelt (Van Tatenhove, 1993: 119). De doelgroep zoekt de



confrontatie. Dit kan variëren van lichte tot zware vormen van verzet. Deze vorm van non-conformisme kan ook aangeduid worden met 'burgerlijke ongehoorzaamheid' (zie Hoogerwerf e.a., 1993).

Zo overtrad op 27-10-93 oud-minister Westerterp van Verkeer en Waterstaat openlijk het verbod om alleen in een auto gebruik te maken van de carpoolstrook op de autoweg Diemen-Amsterdam. Hij weigerde de boete te betalen, met als argument de strook discriminerend te vinden, omdat iedereen er via de wegenbelasting aan heeft meebetaald. De juridische procedures die er op volgden leidden uiteindelijk tot de uitspraak dat een carpoolstrook juridisch onrechtmatig was.

Een ander voorbeeld is de openlijke weigering van een aantal burgers om de zogenaamde 'Kalkarheffing' (1972) te betalen. Deze heffing op de energierekening van huishoudens was bedoeld om de Nederlandse bijdrage aan de snelle kweekreactie in het Duitse Kalkar mee te financieren. De principiële weigering tot betaling van de 'Kalkarheffing' leidde in een aantal huishoudens tot afsluiting van gas- en elektriciteit. Uit dit voorbeeld wordt duidelijk dat weerstanden zo hevig kunnen zijn, dat men in de confrontatie met de overheid zelfs individuele offers aanvaardt ('kost wat kost' medewerking weigeren).

- Het heimelijk ontduiken van de regel, frequent of minder frequent. Men hoopt niet 'gepakt' te worden, maar men neemt het risico wel. In het geval van fysieke beperkingen zal overtreding van een gedragsregel niet altijd makkelijk zijn, maar zelden onmogelijk (over een hek dat een natuurgebied afsluit kan geklommen worden, aan een snelheidsbegrenzer op auto's kan gesleuteld worden).
- Het zoeken naar de 'mazen van de wet'. De doelgroep kan leren zich te onttrekken aan de sturende werking van instrumenten: ze kan leren waar de 'mazen van de wet' zitten en hoe die zijn op te rekken (zie De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 63). De doelgroep leeft de wet dan volgens de letter na, maar niet volgens de geest van de wet.
- Het zich 'minimaal' gaan gedragen: alleen doen wat per se moet en niets meer. Onder druk van controle en sancties of onder druk van fysieke beperkingen voegt de doelgroep zich naar de gedragsregel, maar op andere terreinen stelt de doelgroep zich ten opzichte van de overheid juist non-coöperatiever op.

Als er binnen de beleidsdoelgroep over een brede linie sprake is van onwil om zich aan regel te houden, moet een overheid naleving bij een grote groep afdwingen. Het controle-apparaat raakt dan snel overbelast (veel controleurs nodig en vele overtredingen die gesanctioneerd moeten worden) en de grenzen van bestuur worden duidelijk zichtbaar (vergelijk de 'heterogene beleidssituatie' van de WWR 1992, omschreven in paragraaf 3.3). Het afdwingen van regels tegen de wil van een groot deel van de doelgroep in zet ook de relatie tussen overheid en betreffende doelgroep onder druk. De doelgroep zal minder gemotiveerd zijn om samen met een overheid

te zoeken naar oplossingen voor een probleem. Voor de effectiviteit van beperkende maatregelen is het dus van belang dat een groot deel van de doelgroep tot op zekere hoogte instemt met de maatregel. De kans is dan groter dat de regels - niet alleen volgens de letter maar ook volgens de geest - worden nageleefd. Controle en sancties kunnen zich richten op een relatief kleine groep van potentiële overtreders. Hoogerwerf e.a. (1993: 118) formuleren in dit verband de volgende hypothese: 'Hoe kleiner de maatschappelijke acceptatie van een overheidsbeleid is, hoe groter de kans op het niet of vertraagd bereiken van de beleidsdoelen en op hoge kosten van de uitvoering en handhaving van het beleid zal zijn'.

Voor een genuanceerd beeld van de relatie tussen de houding ten opzichte van een maatregel en naleving van de maatregel moet een onderscheid gemaakt worden tussen dwingende maatregelen enerzijds en ontmoedigende maatregelen waarbij een zekere mate van keuze-vrijheid behouden blijft anderzijds.

In geval van dwingende maatregelen (ge- en verboden; voorzieningen die bepaalde gedragalternatieven onmogelijk maken) vallen naleving van de maatregel en het vertonen van het door het beleid gewenst gedrag samen. Als een beleidsmaatregel bijvoorbeeld een gebod van gewenst gedrag inhoudt ("een hondenbezitter is verplicht de uitwerpselen van zijn of haar hond op te ruimen") dan betekent naleving van de maatregel dat de doelgroep het door het beleid gewenst gedrag vertoont.

In geval van beperkende maatregelen waarbij een zekere mate van keuze-vrijheid blijft bestaan (ongewenst gedrag wordt duurder of via beperkende voorzieningen moeilijker te vertonen) vallen naleving van de maatregel en het vertonen van het gewenste gedrag niet zonder meer samen. Neem het voorbeeld van een regulerende heffing op benzine om het autogebruik te verminderen. Iemand kan het er mee eens zijn dat er in de samenleving minder gebruik moet worden gemaakt van de auto en dat het verhogen van de benzineprijs hiervoor een goed instrument is. De houding ten opzichte van de maatregel is positief en wordt nageleefd in de zin van het niet vertonen van burgerlijke ongehoorzaamheid om de maatregel tegen te gaan en geen ontduiking van de heffing door in het buitenland te tanken. De heffing wordt keurig betaald. De houding ten aanzien van het zelf minder autorijden is daarmee echter niet vanzelfsprekend ook positief. Het kan zijn dat het individu aan gebruik van de auto zoveel voordelen toekent dat de extra lasten voor benzine daar niet tegen opwegen en dat het individu zelf geen kilometer minder rijdt. In tegenstelling tot dwingende maatregelen hoeven ontmoedigende maatregelen niet op eigen gedrag betrokken te worden. Het er mee eens zijn dat het ongewenste gedragsalternatief duurder of lastiger uit te voeren wordt wil nog niet zeggen dat een burger intrinsiek gemotiveerd is om het ongewenste gedrag minder te gaan vertonen. In geval van ontmoedigende maatregelen waarbij een zekere keuze-vrijheid behouden blijft heeft het naleven van beleid twee aspecten:

- (a) naleving in enge zin: het zich niet verzetten tegen en het niet ontduiken van de negatieve prikkel;
- (b) naleving in brede zin: het vertonen van het door het beleid gewenste gedrag.

Maatschappelijke acceptatie van beleid is van belang voor het tot stand komen van beleid en voor het naleven van beleid. Maatschappelijke acceptatie heeft betrekking op de mate waarin beleid of een beleidsmaatregel vanuit een positieve gezindheid tegemoet wordt getreden. In de (beleids)wetenschappelijke literatuur wordt dit ook wel aangeduid met steun aan beleid, een (maatschappelijk) draagvlak voor beleid, aanvaarding van beleid en het instemmen met beleid. In paragraaf 4.4 wordt een meer nauwkeurige definitie van acceptatie van een beleidsmaatregel gepresenteerd. Eerst komt een aantal beschouwingen over acceptatie van beleid aan de orde.

## 4.2 Beschouwingen over acceptatie van beleid

Het problematiseren van acceptatie van beleid is in de bestuurswetenschap van tamelijk recente datum, zeker als het gaat om acceptatie van beleid door uiteindelijke doelgroepen. Aan de acceptatie van beleid door beleidsuitvoerders (actoren binnen een overheid) is onder de noemer van 'doorwerking van beleid' (zie bijvoorbeeld Reussing, 1991) en de noemer van 'uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid' (Hoogerwerf, 1992) meer aandacht besteed. We zullen hier de ideeën over acceptatie van beleid van Potman (1989) en Hoogerwerf e.a. (1993) bespreken. Verder besteden we aandacht aan het werk van Van Woerkum en anderen, die zich vanuit de voorlichtingskunde met het thema acceptatie van beleid hebben bezig gehouden.

### *Potman*

Potman (1989) heeft aan het onderwerp een dissertatie gewijd. Hij omschrijft acceptatie van beleid als de houding (het geheel van cognities en affecten) van een individu tegenover een beleid, die gebaseerd is op zijn oordeel over het beleid (bestaan, vormgeving, inhoud en effecten) in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of positie.

Potman (1989) stelt dat de term 'acceptatie van beleid' in bestuurswetenschappelijke kringen een nieuw begrip is. Aanvaarding van beleid en beleidsopvolging werden volgens Potman tot voor kort bestudeerd met behulp van de begrippen legitimiteit, gezag en conform handelen. Al deze begrippen hebben betrekking op het aanvaarden van datgene wat een overheid doet. Potman reserveert het legitimiteitsbegrip voor de houding tegenover besluitvormingsorganen, regimes, politieke systemen, wetgeving als zodanig en algemeen beleid. De bases van legitimiteit van beleid zijn de achterliggende bronnen, de procedures of de overeenstemming ervan met waardenpatronen in de samenleving. Het begrip gezag heeft volgens Potman

geen betrekking op een eigenschap van beleid, maar op eigenschappen van de bron van beleid of de procedures rond het beleid. 'Een beleid of bevel is *gezaghebbend* als betrokken actores op vrijwillige basis handelen in overeenstemming met dat beleid casu quo dat bevel opvolgen. Dat handelen is niet gebaseerd op een oordeel over dat beleid of bevel als zodanig; de actores gehoorzamen omdat het beleid of bevel van een bepaalde persoon, een bepaalde functie of rolbekleder afkomt, omdat het berust op bepaalde regels of via bepaalde procedures tot stand is gekomen, of omdat het in de perceptie van de actores aansluit bij de algemene waardenpatronen in de samenleving' (Potman, 1989: 39). De legitimiteit van beleid komt dus tot uitdrukking in een houding, terwijl het gezaghebbend karakter van beleid tot uitdrukking komt in het gedrag van betrokkenen. Zowel bij legitimiteit van beleid als bij het gezaghebbend karakter van beleid spelen volgens Potman specifieke aspecten van het beleid niet of nauwelijks een rol. Acceptatie van beleid heeft daarentegen betrekking op de houding tegenover het bestaan, de vormgeving, inhoud en effecten van concrete uitwerkingen van beleid. Conform handelen ('compliance') heeft betrekking op het naleven van regels die een overheid stelt. Naleving kan een gevolg zijn van een positief oordeel. Andere factoren spelen echter ook een rol in de beslissing om regels al dan niet na te leven, zoals informele en formele sanctionering. Het feit dat burgers een regel naleven zegt daarom niets over wat burgers van die maatregel vinden.

Potman vindt het legitimiteitsbegrip teveel gericht op een beoordeling van algemene aspecten van beleid en te weinig op de wil tot opvolging van concrete beleidsmaatregelen. Aanvaarding van overheidsbeleid door individuen is volgens hem in toenemende mate een functie van een beoordeling van dat beleid. Dat is voor Potman de reden om het begrip 'acceptatie van beleid' te introduceren. 'De voorheen zichtbare aanvaarding van overheidsbeleid kwam voort uit het verschijnsel dat beleid bepaalde bronnen van gezag en legitimiteit kende, die thans niet meer bestaan. Als beleid van bepaalde gezagsdragers of bronnen afkomstig was, via bepaalde procedures tot stand gekomen of aansloot bij algemeen gedeelde waarden en bij als algemeen gepercipieerde belangen, dan werd het om die redenen door grote groepen in de samenleving aanvaard. De maatschappelijke ontwikkelingen van na de Tweede Wereldoorlog hebben daar verandering in gebracht' (p.191). Vervolgens stelt Potman dat in de beoordeling van specifieke uitingen van beleid de bijdrage van het beleid aan het eigen nut en de relevantie ervan voor de eigen situatie centraal staan. 'De toegenomen individualisering heeft er toe geleid dat maatschappelijke actores een sterke nadruk zijn gaan leggen op het eigen belang en de bijdragen die overheidsbeleid daaraan zou kunnen leveren. Verder kan de emancipatie van het individu en de democratisering van verschillende delen van de samenleving mede worden beschouwd als een uitvloeisel van die individualisering. Bestaande machts- en gezagsstructuren zijn er door veranderd. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat de overheid niet langer wordt gepercipieerd als staande boven de samenleving, maar als staande in de samenleving, naast andere partijen' (p. 191).

Potman beweert in feite dat aanvaarding van beleid niet zozeer belangrijker is geworden, maar dat de basis van aanvaarding van beleidsmaatregelen veranderd is en daardoor minder vanzelfsprekend is geworden.

Potman tracht in zijn onderzoek een algemeen toepasbaar model te ontwikkelen voor acceptatie van beleid. Dat wil zeggen, een model dat een verklaring biedt voor de mate van acceptatie van beleid door zowel beleidsuitvoerders als andere overheden als uiteindelijke doelgroepen. Een aantal aspecten van zijn model heeft meer betrekking op acceptatie van actoren binnen de overheid dan van actoren buiten de overheid (de uiteindelijke doelgroepen). Verder dient beseft te worden dat Potman acceptatie van beleid opvat als een beredeneerde opinie. Hij benadert acceptatie van beleid als een bewust oordeel. Zijn omschrijving 'impliceert dat de persoon een opvatting over het beleid heeft en dat hij of zij dat beleid kent of althans meent te kennen' (Potman, 1989: 27).

Acceptatie van beleid richt zich volgens Potman op vier objecten:

- a. het bestaan van overheidsbeleid als oplossing van een probleem in de samenleving;
- b. de opzet en structuur van beleid;
- c. de beleidsinstrumenten;
- d. het handelen van de overheid bij de in- en uitvoering van een beleid.

Potman stelt zich de vraag, welke factoren van invloed zijn op de mate van beleidsacceptatie. Hij baseert zich daarbij vooral op Coombs (1980). Coombs heeft een inventarisatie gemaakt van mogelijke redenen van beleidssubjecten om zich niet aan de gedragsregels van het beleid te houden. Hij onderscheidt vijf mogelijke oorzaken. Ten eerste is het mogelijk dat beleidssubjecten de gedragsregel niet begrijpen, door gebrekkige communicatie of door dubbelzinnige regelgeving. Ten tweede kan het zijn dat ze de middelen en vaardigheden niet hebben om het gedrag uit te voeren; ze zijn daardoor niet in staat om het gedrag te vertonen. Ten derde kunnen beleidssubjecten het beleid verwerpen, omdat ze het doel niet onderschrijven of omdat ze van mening zijn dat de gedragsverandering niet effectief is in het realiseren van het beleidsdoel. Ten vierde is het mogelijk dat beleidssubjecten weliswaar in staat zijn het gedrag te vertonen, maar het gedrag bezwaarlijk vinden in termen van geld, tijd of moeite. Ten vijfde kan het zijn dat ze niet houden aan de regels van het beleid veroorzaakt worden door een gebrek aan legitimiteit van de instantie die de regel uitvaardigt. In het kader van acceptatie van beleid acht Potman de derde en vierde oorzaak van belang en werkt deze uit tot drie hoofdfactoren voor de mate van acceptatie, die hij aanduidt als 'beleidspercepties':

- a. mate van overeenstemming tussen probleempercepties (ernst van het probleem, hoofdoorzaken van het probleem);
- b. mate van overeenstemming tussen opvattingen over maatregelen (de mate waarin de maatregelen tot een doeltreffende oplossing van het probleem leiden);

- c. saldo van de gepercipieerde (psychologische en economische) kosten en baten van de activiteiten die van de actoren in het kader van het beleid verwacht worden.

Deze beleidspercepties worden volgens Potman bepaald door achterliggende factoren, zoals deskundigheid op het beleidsterrein, ervaringen met vergelijkbaar beleid, positie van een actor in een organisatie en afhankelijkheden tussen organisaties. Deze worden hier echter niet besproken.

Potman vindt na empirische toetsing zijn model uitsluitend geschikt voor de mate van acceptatie van een beleid door de bij de uitvoering van dat beleid betrokken actoren binnen de overheid. Acceptatie van beleid door actoren buiten de overheid wordt door zijn model minder goed verklaard. 'Burgers hebben weinig zicht op de opzet en structuur van beleid en op de instrumenten waarmee zij niet direct en expliciet hebben te maken. Voor hen tellen in hoge mate de overheidshandelingen en overheidsbeslissingen waarmee zij direct worden geconfronteerd. In een theoretisch kader moet met name dit aspect worden opgenomen' (Potman 1989: 205).

In paragraaf 4.5 zal een aantal uitgangspunten van Potman worden geproblematiseerd.

### ***Hoogerwerf, Arentsen en Klok***

Voor zover bekend is het literatuuronderzoek 'Om een aanvaard beleid' van Hoogerwerf, Arentsen en Klok (1993) één van de eerste systematische beleidswetenschappelijke overzichten op het gebied van acceptatie van beleid door actoren buiten de overheid.

Hoogerwerf e.a. (1993) omschrijven acceptatie van beleid als een positieve of neutrale opvatting, houding en/of gedraging van een direct of indirect bij het beleid betrokken persoon of groepering ten aanzien van de inhoud van dat beleid. De inhoud van beleid betreft het samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen. Ze beschouwen acceptatie van de beleidsinhoud als een meer-dimensionaal begrip: opvatting, houding en gedraging. Het onderscheid tussen opvatting en houding ten aanzien van de beleidsinhoud wordt echter niet helder omschreven. Volgens Hoogerwerf e.a. omvatten opvattingen 'waarden, normen, doeleinden en verwachtingen' (p. 8). Ze noemen twee voorbeelden: 'de opvatting hebben dat het autogebruik behoort te worden verminderd' (p.8) en 'vinden dat er een regel voor een maximumsnelheid van 100 km per uur behoort te zijn (positieve opvatting)' (p.9). Opvattingen hebben gezien de voorbeelden betrekking op globale evaluatieve oordelen over de beleidsinhoud en zijn in die zin beter aan te duiden met het concept houding. Het concept opvattingen heeft in veel sociale psychologische literatuur betrekking op waargenomen kenmerken van een attitude-object ('beliefs'). Een voorbeeld van zo'n 'belief' zou zijn: 'een maximumsnelheid van 100 km per uur leidt tot een vermindering van het aantal verkeersslachtoffers'. De houding ten aanzien van de beleidsinhoud wordt in de voorbeelden uitgewerkt naar houding ten

aanzien van het al of niet naleven van beleid: 'de houding (attitude of neiging tot handelen) hebben de auto waar mogelijk te laten staan' (p.8) en 'het van de omstandigheden laten afhangen of zij er (aan de maximumsnelheid; PvM) zich houden (neutrale houding)' (p.9). Hier treedt een verschuiving op van de beleidsinhoud als attitude-object naar het naleven van beleid als attitude-object. Deze verschuiving lijkt inconsequent. Gezien het voorgaande lijken de drie door Hoogerwerf e.a. genoemde dimensies van acceptatie van de beleidsinhoud beter te typeren met:

- de houding ten opzichte van de beleidsinhoud;
- de houding ten opzichte van het zelf naleven van de in het beleid gestelde regel en/of gedragsdoel;
- het al dan niet naleven van het beleid.

Hoogerwerf e.a. hanteren een beleidswetenschappelijk perspectief. Ze kijken naar bestuurlijke en politieke verschijnselen. Ze schetsen een raamwerk om factoren die relevant zijn voor de acceptatie van de beleidsinhoud door burgers te ordenen. Dat raamwerk bestaat uit:

- kenmerken van het beleidsveld (problemen en processen in het deel van de maatschappij waar het beleid zich op richt);
- kenmerken van de beleidsinhoud (het samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen);
- kenmerken van het beleidsproces (het dynamisch verloop van voorbereiden, bepalen, uitvoeren en evalueren van beleid);
- kenmerken van de beleidseffecten (de effectiviteit en efficiëntie van het beleid); en
- kenmerken van de beleidsorganisatie (het geheel van organisaties die direct of indirect bij het beleid betrokken zijn).

Deze kenmerken hebben volgens Hoogerwerf e.a. zowel direct effect op de acceptatie van beleid als indirect via de opvattingen van burgers over deze kenmerken. Hoogerwerf e.a. hanteren naar hun eigen oordeel overwegend een macro-perspectief. De door hen gepresenteerde factoren ter verklaring van het al dan niet accepteren van beleid liggen op het niveau van de samenleving als geheel. Hieronder wordt een groot deel van de door Hoogerwerf e.a. genoemde factoren (soms in eigen bewoordingen) kort gepresenteerd. In een enkel geval zijn factoren samengevoegd.

*Factoren met betrekking tot het beleidsveld:*

- mate waarin er sociale afstand bestaat tussen een overheid en burgers, die zich kan uiten in verschillen in taal, opvattingen en geïnformeerd zijn over het betreffende probleem;
- mate van overeenstemming tussen overheid en burgers over de ernst en aard van het betreffende probleem;

- mate waarin een overheid inzicht heeft in ontwikkelingen in het beleidsveld (ontwikkelingen in gedrag, gedragsalternatieven, motieven en dergelijke), hetgeen van invloed is op de mate waarin het beleid kan aansluiten bij relevante ontwikkelingen;
- mate van informele sociale controle, waarbij de formele sanctionering kan aansluiten (deze factor heeft betrekking op wat Hoogerwerf e.a. gedwongen acceptatie noemen).

*Factoren met betrekking tot de beleidsinhoud:*

- de mate waarin het beleid volgens de burgers kwaliteit heeft, dat wil zeggen in overeenstemming is met waarden, normen en doeleinden van de burgers;
- mate een bepaalde voorziening door de burgers en hun organisaties wordt gewaardeerd en als een overheidstaak wordt beschouwd;
- de balans tussen door het beleid nagestreefde baten en lasten voor burgers;
- de mate waarin de tijdskeuzen van het overheidsbeleid (tijdsindeling, volgorde, duur, tempo, tijdstip, en tijdsbeslag) zijn afgestemd op de tijdsbeleving van burgers;
- mate waarin een beleidsinstrument verruimend dan wel beperkend is;
- mate waarin een beleidsinstrument aansluit bij ideologische voorkeuren van burgers;
- mate waarin verruimende instrumenten worden ingezet ter compensatie van de lasten van een beperkende maatregel;
- mate waarin een overheid door middel van voorlichting expliciet en helder beargumenteerd waarom welke beleidskeuzen zijn gedaan en wat hier de te verwachten effecten van zullen zijn;

*Factoren met betrekking tot het beleidsproces:*

- mate waarin tijdens de beleidsproces rekening gehouden wordt met de probleempercepties en beleidsvoorkeuren van de betrokkenen, mede bepaald door de mate van contact met het veld tijdens de fase van beleidsontwikkeling,- uitvoering en evaluatie;
- mate waarin de afstemming op percepties en voorkeuren van betrokkenen expliciet wordt gemaakt en beargumenteerd wordt;
- mate waarin tijdens de handhaving van regels een 'afschrikingsstijl' gehanteerd wordt dan wel een 'nalevingsstijl' (waarbij de handhaver altijd zal beginnen met het proberen te overtuigen van de noodzaak tot naleving);
- mate waarin een in de ogen van de burgers betrouwbare evaluatie wijst op positieve resultaten van het beleid;

*Factoren met betrekking tot de beleidseffecten:*

- mate waarin burgers het beleid doeltreffend (effectief) achten;
- mate waarin burgers het beleid doelmatig (efficiënt) achten;
- mate waarin volgens burgers de kosten en baten van het beleid rechtvaardig over groepen in de samenleving verdeeld zijn.



*Factoren met betrekking tot de beleidsorganisatie:*

- mate waarin het beheer van een beleidsorganisatie van een overheid is gericht op een doeltreffende en doelmatige beleidsvoering;
- mate waarin een beleidsorganisatie van een overheid doelmatig en doeltreffend is afgestemd op de (complexiteit en dynamiek van de) maatschappelijke omgeving.

Sommige factoren zijn tamelijk breed geformuleerd, en omvatten meerdere aspecten. Ze betreffen meer aandachtsvelden dan concrete variabelen (b.v. tijdsaspecten; een op de omgeving afgestemde organisatie).

De factoren met betrekking tot de beleidsorganisatie zijn geen kernfactoren, maar hebben een afgeleid karakter. Omdat waargenomen doeltreffendheid en waargenomen doelmatigheid belangrijk zijn voor de mate van acceptatie van de beleidsinhoud, moet het beheer van een beleidsorganisatie gericht zijn op een doeltreffende en doelmatige beleidsvoering. Omdat afstemming van beleid op de maatschappelijke omgeving voor acceptatie belangrijk is, moet een beleidsorganisatie die afstemming mogelijk maken. Het gekozen raamwerk leidt mijns inziens tot een ordening van ongelijksoortige factoren. Er wordt een dubbel perspectief gehanteerd: (a) wat zijn voor burgers belangrijke factoren bij het beoordelen van beleid en (b) wat zijn voor een overheid aangrijpingspunten om het oordeel van burgers over bepaald beleid te beïnvloeden.

De genoemde factoren lijken elkaar niet altijd uit te sluiten. Zo hebben Hoogerwerf e.a. moeite om de kwaliteit van het beleid en het oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te scheiden. De uiteindelijke gekozen invulling (overeenstemming met waarden, normen en doeleinden) heeft veel overlap met de mate van overeenstemming tussen overheid en burgers over de ernst en aard van het betreffende probleem. Verder is er een overlap met betrekking tot goede voorzieningen, verruimende instrumenten en de balans tussen baten en lasten. Een goed gewaardeerde voorziening is te typeren als een verruimend instrument. Een verruimend instrument brengt per definitie voor burgers meer baten dan lasten met zich mee. Ook is er overlap tussen de voorlichting gericht op acceptatiebevordering genoemd bij de beleidsinhoud en het expliciet en beargumenteerd presenteren van keuzen tijdens het beleidsproces.

Gezien deze voorbeelden van overlap en het genoemde dubbele perspectief lijkt het door Hoogerwerf e.a. gekozen raamwerk om factoren die acceptatie van de beleidsinhoud beïnvloeden te ordenen enigszins geforceerd. Wel duidt het werk van Hoogerwerf e.a. op diverse relevante variabelen.

*Van Woerkum c.s.*

Vanuit de voorlichtingskunde heeft Van Woerkum zich samen met anderen met het thema acceptatie van (milieu)beleid door actoren buiten de overheid bezig gehouden.

Aanvankelijk beschouwt Van Woerkum acceptatie van beleid door de

uiteindelijke doelgroep als een mentaal proces met verschillende stadia (Van Woerkum en Te Molder, 1991). Van Woerkum heeft hiermee willen benadrukken dat acceptatie van beleid op z'n minst enige tijd vergt. De stadia worden gevormd door de verschillende elementen van een normatief model van de beleidsontwerpfase. Acceptatie van beleid als beredeneerde opinie houdt in dat de uiteindelijke doelgroep de gemaakte analyses (zoals probleemsignalering, probleemverkenning, analyse van oplossingen, analyse van kosten en baten van interventies) en keuzes (zoals probleemadoptie, probleemdefiniëring en doelstelling, ontwerpen van interventiestrategieën, vaststellen van interventiemix) in een beleidsontwerpfase kan onderschrijven. Van Woerkum en Te Molder (1991) noemen in het bijzonder dat burgers:

- inzicht moeten hebben in de ernst van het milieuprobleem
- moeten oordelen dat ingrijpen noodzakelijk is
- moeten oordelen dat de overheid hier een verantwoordelijkheid draagt
- moeten oordelen dat het beleid in zijn algemeenheid juist is
- moeten oordelen dat de lastenverdeling die met concrete interventies gepaard gaat, billijk is.

In deze beschrijving van het acceptatieproces is een aantal elementen van Potman (1989) te herkennen. Vreemd is dat niet, omdat Potman's onderscheid tussen acceptatie-objecten en beleidspercepties voor een groot deel overeen komt met het onderscheid tussen keuzes en analyses in een beleidsontwerpfase. In beide benaderingen van acceptatie van beleid zijn dus fases van het beleidsontwerpproces aan te duiden.

In latere publikaties laat Van Woerkum de omschrijving van acceptatie van beleid als een mentaal proces met verschillende stadia los (Aarts en Van Woerkum, 1994a en b). De verschillende stadia reflecteren een normatief model van beleidsontwikkeling, die in de praktijk zelden wordt aangetroffen. Acceptatie van beleid betreft een beoordeling van het beleid; zo'n beoordeling hoeft niet per se via verschillende stadia tot stand zijn gekomen. Acceptatie van beleid wordt door Aarts en Van Woerkum (1994a en b) gedefinieerd als een dusdanige interpretatie van beleidsbeslissingen, die leidt tot een bereidheid om daarop volgens de intenties van de beleidsmakers te reageren. Met de bewoordingen 'interpretatie van beleidsbeslissingen, die leidt tot' leggen Aarts en Van Woerkum nadruk op de rol van het eigen referentiekader van een actieve burger in het proces van het totstandkomen van een oordeel over beleid. 'Zoals de lezer van een roman vaak zijn eigen verhaal construeert op grond van het materiaal dat de auteur hem levert, met niet door de auteur te bevroeden associaties en verbeeldingsprocessen, zo construeert een gebruiker als het ware zijn eigen boodschap, op grond van zijn eigen wereldbeeld' (Aarts en Van Woerkum, 1994a: 313). Ze verwijzen daarbij naar communicatiewetenschappelijke perspectieven als 'the obstinate audience', de 'sense making approach' en constructivistische benaderingen.

Aarts en Van Woerkum (1994a) stellen een definitie te kiezen in de lijn van Potman, maar vermijden het concept houding. Dit leidt tot een tweeslachtige benadering van het concept 'acceptatie van beleid'. Ze spreken niet van 'houding' maar van 'de bereidheid om volgens de intenties van beleidmakers te reageren'. Hierbij kan de vraag gesteld worden waar de bereidheid om volgens de intenties van de beleidmakers te reageren vandaan komt: vanuit de opvatting dat conformering een goede zaak is (motivatie op grond van waardering van collectieve doelen van het beleid) en/of een voor de doelgroep zelf nuttige zaak is (motivatie op grond van de perceptie van voldoende individuele voordelen van het beleid) enerzijds, of vanuit de opvatting dat non-conformering waarschijnlijk tot sancties zullen leiden (motivatie op grond van kans op en omvang van sancties) anderzijds? Aarts en Van Woerkum geven zelf het antwoord (1994a: 312). Ze stellen dat het beleid welgevallige gedragingen het gevolg kunnen zijn van dwang en niet van een legitieme gezagsuitoefening op vrijwillige basis, maar benadrukken daarbij dat ze wat betreft het concept acceptatie van beleid zich willen beperken tot datgene wat aan vrijwillig gedrag ten grondslag kan liggen. Aarts en Van Woerkum geven aan het brede concept 'bereidheid om te reageren volgens de intenties van de beleidmakers' een eigen invulling, namelijk op grond van een positief oordeel bereid zijn te reageren volgens de intenties van de beleidmakers. Het zou duidelijker geweest zijn als ze hun specifieke invulling van 'bereidheid om volgens de intenties van beleidmakers te reageren' expliciet in hun definitie hadden verwerkt.

Aarts en Van Woerkum onderscheiden - parallel aan het beleidsproces - een aantal momenten van acceptatie van beleid:

1. acceptatie van de bestuurlijke probleemdefinitie;
2. acceptatie van het ingrijpen van de overheid;
3. acceptatie van de hoofdlijnen van een bepaald beleid;
4. acceptatie van de maatregelen zelf en wel in de mate waarin deze:
  - (a) effectief zijn voor de oplossing van het probleem;
  - (b) realistisch zijn, inpasbaar in de dagelijkse routine of in concrete situaties;
  - (c) rechtvaardig zijn, gezien ook de lasten die anderen moeten dragen.

Aarts en Van Woerkum noemen in hun opsomming van momenten van acceptatie van beleid geen dimensie op gedragsniveau, terwijl dat op grond van hun definitie wel voor de hand zou liggen. De relatie tussen hun definitie van acceptatie van beleid en de genoemde momenten van acceptatie van beleid is niet helder. De genoemde momenten hebben uitsluitend betrekking op de oordeelsvorming over beleid.

Aarts en Van Woerkum plaatsen de kanttekening dat er een onderscheid te maken is tussen beredeneerde acceptatie en niet-beredeneerde acceptatie. Oordeelsvorming over beleid kan ook zonder diepgaande verwerking van argumenten tot stand komen. Voor een duurzaam positief oordeel over beleid is het volgens Aarts en Van Woerkum (onder verwijzing naar Petty en Cacioppo) wenselijk dat de

doelgroep zich in voldoende mate in de kwestie verdiept. In het kader van overheidscommunicatie in relatie tot acceptatie van beleid plaatsen Aarts en Van Woerkum drie opmerkingen:

- een bepaalde communicatieve activiteit is pas goed te begrijpen wanneer deze gezien wordt als een onderdeel van een reeks; er is altijd sprake van eerdere contacten (het seriële karakter van communicatie);
- een communicatieve uiting kan nooit los gezien worden van de relatie die tussen actoren bestaat (het betrekkingaspect van communicatie);
- communicatie tussen overheid en burgers vindt plaats in de context van informele gesprekken tussen burgers (de contextualiteit van communicatieprocessen).

Aarts en Van Woerkum hebben niet de pretentie om een verklarend model voor acceptatie van beleid op te stellen. Ze vestigen de aandacht op een aantal concepten die belangrijk zijn voor acceptatie van beleid en de rol van communicatie bij het bevorderen van acceptatie van beleid. Deze attenderende concepten worden gebruikt in een kwalitatief onderzoek naar de acceptatie van het natuurbeleid door boeren (Aarts en Van Woerkum 1994b). Op grond van dit onderzoek onderscheiden ze wat betreft acceptatie van natuurbeleid door boeren drie reactiepatronen (p106):

1. Boeren die het natuurbeleid (nog) niet als een realiteit accepteren.  
Er is sprake van non-acceptatie. Het beleid is in al haar facetten onaanvaardbaar. Er is geen bereidheid om mee te werken, zelfs niet uit pragmatisme.
2. Boeren die het natuurbeleid niet accepteren op basis van argumenten maar wel als een realiteit, die vanuit hun specifieke context inpasbaar is.  
Er is sprake van acceptatie van het beleid als een realiteit, waarbij men de collectieve doelen niet aanvaardt maar men uit een individueel pragmatisme wel doet wat de overheid wil. Een voorwaarde voor deze vorm van acceptatie is dat er sprake is van beleid dat geven en nemen combineert (bijvoorbeeld financiële compensatie voor bepaalde nadelen).
3. Boeren die het natuurbeleid niet accepteren in de huidige vorm maar wel als een reële ontwikkeling die zij actief mee vorm willen geven.  
Er is sprake van acceptatie van de einddoelen van beleid, maar kritiek op de huidige vorm van het beleid; men wil het beleid met een open houding tegemoet treden en wil het beleid actief mee vorm geven.

In de typering van deze reactiepatronen wordt niet alleen aandacht besteed aan houdingsaspecten (wat vinden de boeren van het beleid en waarom?) maar ook aan gedragsaspecten (verzet zonder mee te willen denken over alternatieven; conformisme onder protest; verzet maar bereid om constructief mee te denken), hetgeen consequent is met de door hen gehanteerde definitie van acceptatie van beleid.

### 4.3 Een definitie van acceptatie van beleidsmaatregelen

In dit onderzoek wordt acceptatie van een beleidsmaatregel kortweg gedefinieerd als *een positieve of neutrale houding ten aanzien van de maatregel*. De keuzes die hiermee gemaakt zijn zullen worden toegelicht.

Eerst moet echter benadrukt worden dat de term 'acceptatie' in het dagelijks taalgebruik niet alleen duidt op een positieve gezindheid tegenover een object, maar ook op het berusten in een negatief beoordeelde situatie. Van Dale beschrijft accepteren als het aanvaarden van handelingen en omstandigheden als onvermijdelijk, vergeeflijk, bevredigend, overtuigend enzovoorts. Accepteren duidt in het dagelijks taalgebruik mede op het afzien van verzet tegen een negatief beoordeelde omstandigheid. Bijvoorbeeld een wielrenner die oud en versleten raakt kan door nog harder te trainen zich proberen te verzetten tegen de verminderende prestaties of kan zich berusten in de consequenties van zijn gevorderde leeftijd. In het laatste geval accepteert hij zijn afnemende vermogens als onvermijdelijk ('jammer maar er is niets aan te doen').

#### *Beknpte of uitgebreide definitie*

Potman definieert acceptatie van beleid met het begrip houding en gaat daarbij in op factoren waarop die houding gebaseerd zou zijn. Onze definitie is beknopt. Factoren die van invloed zijn op de houding ten aanzien van een maatregel komen in een verklarend model aan de orde.

#### *Beleid of beleidsmaatregelen*

De keuze om de acceptatie van maatregelen centraal te stellen is ingegeven door de behoefte om een specifiek object als attitude-object te hanteren. Potman spreekt van acceptatie van beleid en hanteert als acceptatie-objecten bestaan, vormgeving, inhoud en effecten van beleid. Aarts en Van Woerkum spreken ook van acceptatie van beleid en hanteren als acceptatie-objecten de ernst van de situatie, de noodzaak van overheidsingrijpen, de hoofdoelen van beleid en de beleidsmaatregelen. Hoogerwerf e.a. zijn minder breed en hanteren als acceptatie-object de beleidsinhoud, waarmee het samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen wordt bedoeld. Een beleidsmaatregel is in termen van Hoogerwerf e.a. te beschouwen als een middel om een bepaald doel binnen een bepaald tijdsbestek te bereiken. Een voorbeeld van een beleidsmaatregel is het aanleggen van parkeerplaatsen voor carpoolers bij opritten van snelwegen. De beleidsinhoud omvat in de regel meerdere beleidsmaatregelen. Zo omvat de beleidsinhoud met betrekking tot het stimuleren van carpoolen onder meer ook de maatregelen voorlichting en het reserveren van rijstroken op snelwegen speciaal voor carpoolers.

Nadeel van zowel de benadering van Potman als die van Aarts en Van Woerkum is dat acceptatie van beleid meerdere objecten omvat, variërend van algemene probleempercepties tot concrete maatregelen. Acceptatie van beleid is op

deze wijze geformuleerd in onze opvatting een te breed begrip. De uitspraak dat de doelgroep "het beleid accepteert" zou altijd geconcretiseerd moeten worden of het om acceptatie van het probleem gaat, acceptatie van hoofddoelen of acceptatie van concrete maatregelen.

In dit onderzoek wordt het begrip 'acceptatie van beleidsmaatregelen' centraal gesteld, overeenkomstig Potman's eigen suggestie (die hij na zijn empirisch onderzoek heeft geformuleerd) om in een theorie van acceptatie van beleid door actoren buiten de overheid concrete overheidshandelingen als uitgangspunt te nemen. De veronderstelling is dat veel actoren buiten de overheid zich pas een oordeel gaan vormen over overheidsbeleid als ze geconfronteerd worden met (plannen voor) concrete maatregelen. Ze kunnen zich een oordeel over een maatregel vormen zonder dat ze nadenken over de ernst van de situatie of de hoofddoelen van beleid. Deze mogelijkheid wordt in de benadering van Potman en die van Aarts en Van Woerkum niet of minder benadrukt. In dit onderzoek is het acceptatie-object beperkt tot beleidsmaatregelen, om vervolgens de vraag naar welke factoren van invloed zijn op het al dan niet accepteren van beleidsmaatregelen breed te benaderen.

Het belang van het concept 'acceptatie van beleid' wordt mede gezien in het licht van de handhaafbaarheid van regels. De gedachte is dat bij een positieve houding de kans op nonconform gedrag minder groot is. Ook vanuit dit oogpunt is het zinvol om concrete maatregelen als attitude-object centraal te stellen. Een specifieke houding is immers meer voorspellend voor gedrag dan een algemene houding (Ajzen, 1991).

### *Houding of positieve en neutrale houding*

Potman definieert acceptatie van beleid met het concept houding. Hoogerwerf e.a. nuanceren dit. Ze stellen dat het bij acceptatie van de beleidsinhoud gaat om een positieve of neutrale houding. Een negatieve houding, het niet instemmen met de beleidsinhoud (verwerping), is moeilijk aan te duiden met 'acceptatie van beleid'. Een maatregel wordt geaccepteerd als iemand positief dan wel neutraal tegenover deze maatregel staat.

In dit verband wordt een neutrale houding niet opgevat als 'geen mening over de maatregel', maar als een houding die niet positief en niet negatief is.

In een meer strikte omschrijving zou acceptatie van beleidsmaatregelen beperkt kunnen worden tot een positieve houding ten opzichte van de maatregelen. In dit onderzoek is de scheidslijn tussen wel en niet accepteren evenwel gelegd bij het ontbreken van een negatieve houding. De verwachting is dat eventuele weerstanden tegen maatregelen zich vooral bij een negatieve houding voordoen en niet bij een neutrale.

### *Opvatting en houding*

Hoogerwerf e.a. (1993) onderscheiden drie dimensies van acceptatie van de beleidsinhoud, waaronder opvattingen en houding. Eerder is betoogd dat het

onderscheid tussen opvatting en houding ons inziens niet helder is omschreven. Het onderscheid is daarom niet overgenomen.

### *Een houding of houding en gedrag*

Belangrijk verschil tussen de definitie van Hoogerwerf e.a en die van Potman wordt gevormd door het al dan niet opnemen van een gedragscomponent in acceptatie van beleid. Potman beperkt acceptatie van beleid tot het concept houding. Hoogerwerf e.a. zijn van mening dat er pas sprake is van volledige acceptatie als de burger zich conform het beleid gedraagt. Ook Aarts en Van Woerkum betrekken gedragsaspecten in hun typering van acceptatie van beleid, al lijken ze daar niet consequent in.

De optie om acceptatie van beleid als een meer-dimensionaal concept te beschouwen met zowel houdings- als gedragsaspecten is verdedigbaar, omdat in veel gevallen de aard van het gedrag dat in reactie op het beleid volgt iets zegt over de mate van steun aan het beleid. Op gedragsniveau kunnen onder meer de volgende reacties op een maatregel onderscheiden worden (zie ook par. 4.2):

- non-conformisme in de vorm van openlijke weigering en het actief uitdragen van kritiek op de maatregel, zonder de bereidheid mee te denken over oplossingen;
- non-conformisme in de vorm van openlijke weigering en het actief uitdragen van kritiek op de maatregel, maar wel bereid om mee te denken over oplossingen;
- non-conformisme in de vorm van heimelijke ontduiking;
- non-conformisme in de vorm van het zoeken naar legale mazen;
- conformisme aan betreffende maatregel, maar wel meer non-conformisme op andere terreinen;
- conformeren zonder meer (geen vorm van non-conformistisch gedrag en ook niet het belang van de maatregel actief uitdragen);
- conformeren en tevens het belang van de maatregel in allerlei (informele) verbanden actief uitdragen.

Op deze wijze zijn er verschillende reactiepatronen op een beleidsmaatregel te onderscheiden, variërend van een zeer negatieve houding die samengaat met een hevig verzet zonder de bereidheid tot meedenken over alternatieven tot een zeer positieve houding die samengaat met het actief uitdragen van het belang van de maatregel naar andere burgers.

Probleem is echter dat het zich conformeren zonder meer niets zegt over de mate van steun aan het beleid. Deze gedragsmatige reactie op een beleidsmaatregel is 'richtingloos': er kan op zichzelf geen betekenis aan toegekend worden in de zin van ondersteuning of verwerping. Conformeren kan een uitdrukking zijn van een positief oordeel. Maar naleving zonder meer hangt niet alleen af van het oordeel over de maatregel. Andere factoren als gedragsmogelijkheden, sociale normen en formele sanctionering spelen in gedrag ook een rol. Het is denkbaar dat sommige burgers zich best zouden willen verzetten tegen de maatregel, maar daar geen

mogelijkheden voor zien en zich daarom maar conformeren zonder verdere reactie. Ook is het denkbaar dat sommige burgers best de regel zouden willen ontduiken, maar dat ze het risico van sanctionering te groot achten. De naleving wordt dan afgedwongen. Afgedwongen naleving van een regel (de houding tegenover de maatregel is negatief maar op grond van de kans op sancties conformeert men zich aan de regel) zien we overeenkomstig Potman niet als een vorm van acceptatie. Hoogerwerf e.a (1993: 12) spreken daarentegen naast vrijwillige acceptatie wel van wettelijk afgedwongen acceptatie.

In deze studie wordt het accepteren van maatregelen conceptueel gescheiden van het naleven van maatregelen. Acceptatie van een maatregel heeft betrekking op wat betrokkenen van een maatregel vinden. Hierdoor wordt het mogelijk om de relatie tussen het oordeel over een maatregel en de naleving van de maatregel te problematiseren. Vooral in het kader van het verminderen van de handhavingsslast van regels is de vraag van belang of een positief oordeel over een beleidsmaatregel tot minder non-conformistisch gedrag leidt. De vraag of naleving via controle en sanctionering is af te dwingen (wettelijk afgedwongen acceptatie aldus Hoogerwerf e.a.) is in deze studie minder relevant. Vanuit het perspectief van effectief milieubeleid gaat het er juist om dat de handhavingsslast van regulerende milieumaatregelen beperkt moet blijven en dat het bevorderen van 'vrijwillige acceptatie' van regulerende maatregelen gezien kan worden als een manier om die handhavingsslast te reduceren.

### *Afbakening met legitimiteit, gezag, steun en draagvlak*

In dit betoog zal het onderscheid van Potman tussen legitimiteit van beleid, het gezaghebbend karakter van beleid en acceptatie van beleid worden nagevolgd. De kern van dit onderscheid is dat zowel bij legitimiteit als bij het gezaghebbend karakter van beleid specifieke aspecten van het beleid nauwelijks een rol spelen. Acceptatie van beleid heeft daarentegen wel betrekking op concrete uitwerkingen van beleid.

Beseft moet echter worden dat andere invullingen aan het legitimiteitsbegrip mogelijk zijn. Van der Doelen (1991) omschrijft de term legitimiteit van beleid als de mate waarin het beleid wordt gesteund, hetgeen onder andere tot uitdrukking komt in de mate waarin een beleid weerstand oproept en al dan niet haalbaar wordt geacht. Hij hanteert het onderscheid tussen acceptatie van beleid en legitimiteit van beleid niet. Hoogerwerf e.a. (1993: 17) zien, anders dan Potman, de houding ten aanzien van de beleidsinhoud als een onderdeel van het legitimiteitsbegrip. 'In de politicologie en de bestuurskunde heeft legitimiteit geleidelijk de betekenis gekregen van de overtuiging dat de politieke macht van een bepaalde persoon of groep, of meer in het algemeen de bestaande politieke machtsverdeling, voor de burgers aanvaardbaar en gerechtvaardigd is. (...) Het begrip legitimiteit wordt thans ook gebruikt om de aanvaardbaarheid van een overheidsbeleid voor de burgers in het algemeen en de doelgroep in het bijzonder aan te duiden'.



Er is sprake van steun aan een beleidsmaatregel als een positieve houding samengaat met naleving van de maatregel, eventueel gecombineerd met het actief uitdragen van het belang van de maatregel en/of het actief aanspreken van anderen op naleving van de maatregel (vgl Hoogerwerf e.a. 1993). Steun aan een maatregel omvat dus naast een houdings- ook een gedragscomponent. Het bezwaar van zo'n meer-dimensionaal begrip is hierboven beschreven.

De term 'draagvlak voor een beleidsmaatregel' wordt in dit onderzoek beschouwd als het maatschappelijk aggregaat van beoordelingen van die maatregel door individuen en organisaties. Voldoende draagvlak betekent dat de maatregel geaccepteerd wordt door een voldoende grote, voor het beleid relevante, groep (zie Raad voor het Milieubeheer, 1995). Overeenkomstig Becker, Van den Broek, Dekker en Nas (1996) zou een onderscheid gemaakt kunnen worden in het institutionele draagvlak enerzijds en het sociale draagvlak anderzijds. Het eerste betreft het draagvlak voor een beleidsmaatregel onder instituties en organisaties, zoals politieke partijen en belangenorganisaties. Het tweede betreft het draagvlak onder de bevolking als geheel. Overigens hanteren Becker e.a. een veel bredere invulling van het begrip draagvlak. Ze onderzochten in hun studie het draagvlak voor milieubeleid in zijn algemeenheid, niet het draagvlak voor concrete beleidsmaatregelen. Daarbij formuleren ze vijf dimensies voor een draagvlak voor beleid: instemming met waarden die met het beleid worden nagestreefd; instemming met perceptie van een probleem; instemming met de aanwijzing van de overheid als een actor voor de oplossing van het probleem; instemming met het beleid; en het vertonen van gedrag dat het beleid ondersteunt. Er is geen draagvlak voor beleid als er op geen enkel punt instemming is, zelfs niet op het niveau van na te streven eindoelen (waarden). Er is sprake van een sterk draagvlak voor beleid als er instemming op alle vijf de niveau's is. In tegenstelling tot de studie van Becker e.a. (1996) staat in dit onderzoek acceptatie van een concrete beleidsmaatregel centraal. Ook wordt er conceptueel een onderscheid gemaakt tussen opvattingen over een beleidsmaatregel en het naleven er van. De redenen voor deze keuzes zijn hierboven toegelicht.

#### **4.4 Een model voor de acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen door de uiteindelijke doelgroep**

Deze paragraaf presenteert een model voor de acceptatie van een gedragsbeperkende maatregel door de uiteindelijke doelgroep. Eerst worden drie aspecten van de benadering van Potman geproblematiseerd: de rol van legitimiteit, de rol van collectieve gevolgen in beredeneerde opinievorming, en de mate van beredeneerde opinievorming.

***De rol van legitimiteit en gezag***

Potman lijkt de rol van legitimiteit en gezag in aanvaardingsprocessen te onderschatten. In een bespreking van Potman's model van acceptatie van beleid stellen Zuurmond, Zeef en Gooren (1992: 315): 'The model was juxtaposed to the "traditional" approach to which concepts such as legitimacy, authority and compliance usually apply. These concepts are excluded from the acceptance model. By this Potman overstressed his argument, for the traditional concepts play a role, only to a lesser extent'. Bressers (1989) deelt de mening dat de rol van legitimiteit niet is uitgespeeld: 'Wellicht is een van de grootste bestuurlijke problemen van de laatste decennia dat er een afnemende bereidheid bestaat om zich aan regels te conformeren op grond van de legitimiteit van wet en wetgever alleen. Maar het gaat anderzijds te ver om deze motieven geheel te veronachtzamen' (p. 158). Hoogerwerf e.a. (1993: 15) stellen heel helder dat niet zozeer de invloed van gezag maar de bronnen van gezag veranderd zijn. Gezag op basis van traditie is sterk afgenomen. Gezag is tegenwoordig gebaseerd op variabele gezagsbronnen als charisma, deskundigheid of gebleken doelmatigheid. Met andere woorden: gezag moet 'verdiend' worden. Ook Hisschemöller en Midden (1989) veronderstellen dat algemene percepties als de geloofwaardigheid en vertrouwenwekkendheid van een overheid van belang zijn voor een maatschappelijk draagvlak voor beleid.

De houding ten opzichte van een overheid in het algemeen zou dus een rol kunnen spelen in de beoordeling van concrete uitingen van beleid. Agevraagd kan worden waar mensen hun houding ten opzichte van de overheid in het algemeen op baseren. Welke factoren spelen hierin een rol? Op deze vraag wordt in dit onderzoek niet uitputtend ingegaan vanwege een onvermijdelijke afbakening van een onderzoek. Het is een vraag naar de relatie tussen overheid en burgers, die niet eenvoudig te beantwoorden is. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat eerdere ervaringen met de overheid een rol spelen (het seriële aspect van beleidsvorming; zie Aarts en Van Woerkum, 1994b). Interessant in dit verband om te vermelden is de bijdrage van de Raad voor het Milieubeheer. De raad constateert een trend van verminderde geloofwaardigheid, die mede het gevolg is van inconsistentie van milieubeleid. 'De overheid (lees: het departement van VROM) vraagt van de maatschappij offers voor het realiseren van milieudoelen. Dezelfde overheid (lees: andere departementen; of: de ministerraad in een compromis) neemt vele besluiten die ongunstig zijn voor het milieu' (Raad voor het Milieubeheer, 1995: 34). Volgens de raad wordt de geloofwaardigheid verder aangetast door ongeloofwaardige communicatie. 'Ongeloofwaardige communicatie heeft te maken met het "verkopen" van beleid. In het publieke debat zijn de termen "milieubaan" voor de vijfde baan van Schiphol en "milieu-alternatief" voor een bepaald tracé van de A73 gebruikt. Het gebruik van dit soort termen bemoeilijkt de communicatie en leidt er toe dat de burger nog verder vervreemdt van politiek en bestuur' (Raad voor het Milieubeheer, 1995: 34). Als voorwaarden voor een geloofwaardige overheid wijst de raad op

consistentie in het beleid, zelf als overheid het goede voorbeeld geven en het vermijden van verhullende termen.

### *De rol van collectieve voordelen*

Potman legt erg veel nadruk op het beoordelen van beleid in termen van eigen nut. Het is echter de vraag hoe centraal in een specifieke beoordeling van beleidsmaatregelen het eigen nut staat. Tegenover het beeld van de 'homo economicus' kan het beeld van de gemeenschapsmens geplaatst worden, die zich (mede) laat leiden door voor- en nadelen voor de groep waartoe hij of zij behoort en/of door voor- en nadelen van de samenleving als geheel (zie bijvoorbeeld Bressers, 1989; Edwards, 1992; en Wilke, 1992). Of zoals Hoogerwerf e.a. (1993: 120-121) het uitdrukken: 'Het is wellicht niet overbodig hier op te merken dat deze maatstaven (om beleid te beoordelen; PvM) niet alleen op het eigen belang van burgers zijn gericht ("de calculerende burger"), maar ook op bredere groepsbelangen en op wat men als het algemeen belang ziet'. In een specifieke beoordeling van beleidsmaatregelen kunnen naast individuele gevolgen ook groepsgevolgen en collectieve gevolgen meegenomen worden.

### *Mate van beredeneerde opinievorming*

Potman gaat expliciet uit van acceptatie van beleid als beredeneerde opinievorming. Een houding ten aanzien van een beleidsmaatregel kan echter ook op basis van een oppervlakkige beoordeling tot stand komen. In dat geval spelen simpele beslisregels en gevoelsmatige associaties met betrekking tot de maatregel een veel grotere rol (zie de theorie van Petty en Cacioppo, behandeld in par. 2.2.3).

### *Verschillende bases voor acceptatie van beleidsmaatregelen*

Het oordeel over een maatregel kan dus op verschillende wijzen tot stand komen:

1. *Een oordeel kan gebaseerd zijn op specifieke kenmerken van de maatregel zelf.* Dat wil zeggen: men beoordeelt de maatregel op zichzelf, los van welke instantie er achter zit en los van de gevolgde democratische procedure. Er wordt dan een afweging gemaakt van voor- en nadelen op individueel, groeps- en/of collectief niveau die men aan de maatregel verbindt. Deze afweging kan variëren van tamelijk oppervlakkig (relatief weinig cognitieve verwerking; relatief veel gebruik van heuristieken en gevoelsmatige oordelen) tot tamelijk diepgaand (relatief veel cognitieve verwerking; relatief weinig gebruik van heuristieken en gevoelsmatige oordelen). In geval van beredeneerde opinievorming kan de perceptie en waardering van voor- en nadelen van de maatregel ten dele verklaard worden uit diverse achtergrond-percepties, zoals bijvoorbeeld de mate waarin men de ernst van het probleem beseft (zie par. 4.5). De verwachting is dat naarmate burgers zich meer betrokken voelen bij de maatregel hun oordeel meer op grond van het verwerken van argumenten tot stand komt (Petty en Cacioppo, 1986).

2. Een oordeel kan gebaseerd zijn op de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen (de legitimiteit van een overheid). In de beoordeling van de maatregel krijgen kenmerken van de maatregel zelf weinig aandacht. Het oordeel wordt vooral gevormd door het oordeel over de afzender ervan. De oordeelsvorming over een concrete maatregel op basis van de houding ten opzichte van een overheid in het algemeen is te beschouwen als een vorm van heuristische informatieverwerking ('de maatregel is afkomstig van de overheid, ik vind dat de overheid niet deugt, dus de maatregel zal ook wel niets zijn'). Deze vorm van heuristische informatieverwerking heeft geen betrekking op de maatregel zelf maar betrekking op de afzender van de maatregel en wordt vanwege haar specifieke karakter benadrukt.

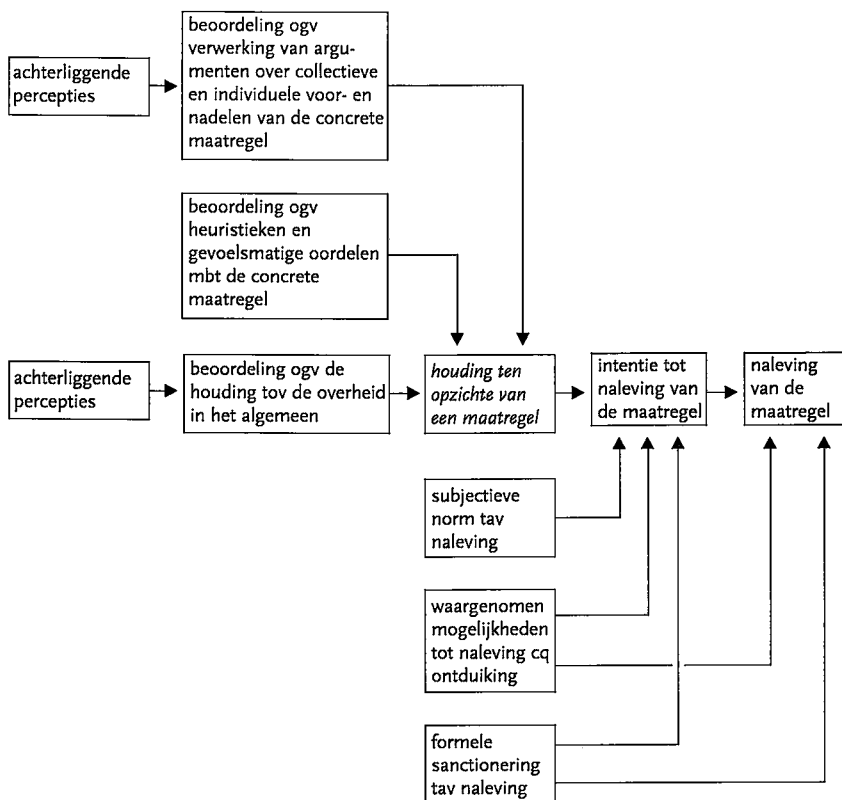
In de praktijk zal er sprake zijn van mengvormen: een houding ten opzichte van een beleidsmaatregel zal ten dele tot stand komen onder invloed van de houding ten opzichte van betreffende overheid in het algemeen, ten dele onder invloed van gevoelsmatige associaties met betrekking tot de specifieke maatregel en ten dele onder invloed van het verwerken van argumenten over de specifieke maatregel. De invloedsrelaties kunnen wederkerig zijn: het oordeel over een concrete maatregel kan invloed hebben op de houding ten opzichte van de betreffende overheid in het algemeen.

De verschillende factoren die een rol kunnen spelen bij acceptatie en naleving van een gedragsbeperkende maatregel kunnen in een model overzichtelijk worden gepresenteerd. Acceptatie van een beleidsmaatregel is in dit model opgevat als een positieve of neutrale houding ten aanzien van de maatregel. Een dergelijke houding is één van de factoren die een rol kunnen spelen in de naleving van een maatregel.

### ***Het belang van de sociale context voor de vorming van een houding ten aanzien van een beleidsmaatregel***

Beseft dient te worden dat een individu niet geïsoleerd van anderen gevolgen van een maatregel percipieert en waardeert. Dat gebeurt in de sociale context waarin het individu zich bevindt (zie paragraaf 2.1.4 over het sociale karakter van individuele opvattingen). In het kader van acceptatie van beleidsmaatregelen lijkt de rol van belangenorganisaties van betekenis. Het zijn vaak deze organisaties die bij nieuwe beleidsmaatregelen als eerste een reactie laten horen. Zij kunnen fungeren als 'opinieleiders' voor hun achterban. Te verwachten valt dat naarmate een individu minder in staat of gemotiveerd is om informatie over de beleidsmaatregel te verwerken, hij of zij in de oordeelsvorming over de beleidsmaatregel meer zal afgaan op wat belangrijke anderen er van vinden.

*Model voor acceptatie en naleving van een gedragsbeperkende maatregel*



#### 4.5 Acceptatie van een gedragsbeperkende maatregel in geval van beredeneerde opinievorming

In geval van het bestuderen van acceptatie van beleidsmaatregelen als beredeneerde opinie kan overeenkomstig Fishbein en Ajzen (1975) gebruik worden gemaakt van een 'expectancy-value' model van attitudes. De mate van acceptatie van een maatregel is dan op de eerste plaats afhankelijk van de afweging van de door de doelgroep waargenomen kosten en baten van de maatregel. Het begrip individuele kosten en baten is daarbij uiteraard niet beperkt tot financiële gevolgen als koopkracht (bij consumenten) en concurrentiepositie (bij bedrijven). Ook individuele gevolgen op het vlak van tijd, moeite en sociale status kunnen een rol spelen. Bij collectieve gevolgen kan aan milieuconsequenties gedacht worden, maar bijvoorbeeld ook aan gevolgen voor de werkgelegenheid. Er is sprake van een beredeneerde acceptatie van een beleidsmaatregel als een individu in de afweging van waargeno-

men individuele en collectieve voor- en nadelen tot de conclusie komt dat de voordelen overheersen. Bij een beperkende milieumaatregel is het de vraag of de waargenomen verhoging van individuele kosten in voldoende mate gecompenseerd worden door waargenomen milieuvordelen en eventuele individuele voordelen van de beperkende maatregel. Een gedragsbeperkende maatregel kan in sommige situaties ook bepaalde individuele voordelen met zich meebrengen. Bijvoorbeeld een bedrijf dat meewerkt aan een beperkende milieumaatregel zou daar een positief milieu-imago aan kunnen ontleen, hetgeen gunstig kan zijn voor zijn concurrentiepositie. Ziet de doelgroep meer individuele voordelen dan nadelen, dan is er geen sprake meer van een beperkende maar van een verruimende maatregel. Acceptatie is dan niet problematisch (Hoogerwerf e.a., 1993).

De uitkomst van deze afweging is uiteraard afhankelijk van de omvang van de voor- en nadelen. Hoge individuele lasten zullen in het algemeen moeilijker te verteren zijn dan lage. Een milieuheffing op een liter benzine van één cent zal door meer mensen geaccepteerd worden dan een heffing van een gulden. Maar het betreft hier geen eenvoudige rekensom van objectieve kosten en baten. Een beredeneerd oordeel over de acceptatie van een maatregel komt tot stand op grond van subjectief-rationele overwegingen, waarbij tal van factoren van invloed kunnen zijn op de perceptie en waardering van kosten en baten.

Op grond van bestuurskundige, voorlichtingskundige en sociaal psychologische literatuur (onder meer Coombs, 1980; Yamagishi, 1986; Potman, 1989; Wilke, 1989; Staats en Midden, 1990; Rutte en Wilke, 1992; Aarts en Van Woerkum, 1994a en b) kunnen een aantal factoren genoemd worden die, afhankelijk van de situatie, van belang zouden kunnen zijn. Een deel van de factoren heeft betrekking op de perceptie en waardering van de milieuvordelen van de maatregel. Een ander deel heeft betrekking op de perceptie en waardering van de individuele offers die de maatregel tot gevolg heeft.

De onderstaande factoren zijn in verhouding tot wat andere auteurs noemen in een aantal gevallen tamelijk specifiek van aard. Bijvoorbeeld het concept 'probleemdefinitie' wordt niet als zodanig gebruikt, maar juist specifieke de dimensies van een probleemdefinitie, zoals de ernst van het probleem, opvattingen over welke gedragsmatige aspecten het probleem veroorzaken, opvattingen over wie het probleem veroorzaken, en opvattingen over de rol van de overheid bij het oplossen van het probleem.

### ***Factoren met betrekking tot de perceptie en waardering van milieuvordelen***

#### ***(a) Besef van de ernst van het probleem***

De perceptie en waardering van de collectieve voordelen is afhankelijk van de mate waarin men de ernst van het collectieve probleem onderschrijft: van de mate van probleembesef. Midden (1993) omschrijft probleembesef als de mate waarin een individu of groep tot de conclusie komt dat er iets moet gebeuren, omdat er anders een collectief belang in gevaar komt. Formeler gesteld kan probleembesef

gedefinieerd worden als de mate waarin men een discrepantie waarneemt tussen huidige situatie en te verwachten ontwikkelingen enerzijds en gewenste situatie anderzijds in relatie tot andere collectieve problemen. Het belang van besef van de ernst van het probleem voor het accepteren van maatregelen wordt onder meer aangegeven door Coombs (1980), Potman (1989) en Aarts en Van Woerkum (1994a). In de literatuur over sociale dilemma's komt men deze factor tegen onder de noemer 'de mate waarin men het collectieve doel onderschrijft' (zie onder meer Yamagishi, 1992 en Rutte en Wilke, 1992). Ook de Raad voor het Milieubeheer (1995) stelt dat het voor de hand ligt dat acceptatie van beleid groter is naarmate de ernst van het maatschappelijke probleem in kwestie duidelijker is.

*(b) Waargenomen effectiviteit van de gewenste gedragsverandering in vergelijking tot andere mogelijke gedragsveranderingen.*

Het gaat hier om de vraag in hoeverre men denkt dat de gewenste gedragsverandering leidt tot een zinvolle bijdrage aan de oplossing van het collectieve probleem (Coombs, 1980; Potman, 1989; Aarts en Van Woerkum, 1994a). Acht men deze bijdrage in vergelijking tot andere mogelijke gedragsveranderingen weinig zinvol, dan zal men de collectieve voordelen van de maatregel als gering beschouwen.

*(c) Besef van de noodzaak van overheidsingrijpen.*

Het gaat hier om de vraag of men met betrekking tot het reguleren van het gedrag in kwestie de noodzaak van collectieve, dwingende maatregelen onderschrijft en zo ja of de overheid de aangewezen instantie is om dergelijke structurele maatregelen in te stellen.

Een beperkende maatregel tast de keuze-vrijheid van mensen aan en over het algemeen vindt men dat niet prettig. Het opgeven van keuze-vrijheid zal echter minder zwaar wegen als men inziet dat dit de enige manier is om gewenste milieudoelen te realiseren, dus als (1) men het collectieve doel onderschrijft en (2) men geen vertrouwen heeft in vrijwillige gedragsverandering van anderen. In het kader van sociale dilemma's is dit onder meer bestudeerd door Yamagishi (1986; 1988; 1992) en Rutte en Wilke (1992) onder de noemer van vertrouwen in vrijwillig coöperatief gedrag van andere groepsleden. Uit experimenten met sociale dilemma's in spelsituaties blijkt dat als groepsleden vertrouwen hebben in de medewerking van anderen ze het instellen van structurele maatregelen overbodig vinden. Ze zien dan het collectieve voordeel van het verplichte karakter van het gewenste gedrag niet.

Yamagishi (1992) beschouwt het vertrouwen in het gedrag van anderen deels als een persoonlijkheidskenmerk en deels als afhankelijk van de situatie. Zo hangt de mate van vertrouwen af van de omvang van het individuele voordeel van niet-coöperatief gedrag. Als de verleiding klein is (meewerken is een kleine moeite) dan heeft men meer vertrouwen in het gedrag van anderen dan in het geval de verleiding groot is. Ook hangt het vertrouwen in de vrijwillige medewerking af van de

groepsgrootte: hoe groter de groep, hoe kleiner het vertrouwen in vrijwillige coöperatie. Het blijkt dat mensen vooral instemmen met beperking van individuele beslissingsvrijheid (instemmen met het aanstellen van een leider, die voor de groep als geheel de beslissingen neemt) als mensen het collectieve doel onderschrijven, maar op grond van verwachtingen of ervaringen weinig vertrouwen hebben in de vrijwillige medewerking van andere groepsleden (Rutte en Wilke, 1992).

*(d) Waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere mogelijke maatregelen.*

Het gaat hier om de vraag in hoeverre men denkt dat de maatregel ook zal leiden tot het gewenst gedrag. Acht men in vergelijking tot andere mogelijke maatregelen de kans op beïnvloeding van het doelgedrag klein, dan zal men ook de collectieve voordelen van de maatregel gering achten.

De Raad voor het Milieubeheer (1995) heeft in een onderzoek respondenten verschillende voorwaarden voor acceptatie van milieubeleid voorgelegd met de vraag wat zij zelf belangrijke voorwaarden vonden. Verreweg het hoogst scoorde bij de respondenten de voorwaarde dat de maatregel effectief moet zijn in de zin dat de maatregel echt een bijdrage levert aan het oplossen van het probleem in kwestie. Wanneer werd gevraagd waarom men tegen een bepaalde maatregel was, was het antwoord vaak "het helpt toch niet" of iets van die strekking. De eis van effectiviteit scoorde vooral hoog bij respondenten die in beginsel positief staan tegenover verdergaande milieumaatregelen.

De inschatting van de kans op effectieve beïnvloeding van het doelgedrag zou kunnen afhangen van de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking van de maatregel: in hoeverre denkt men dat het voor de doelgroep mogelijk is om zich ongestraft aan de maatregel te onttrekken.

*Factoren met betrekking tot de perceptie en waardering van het individuele offer*

Zoals gezegd kan een beredeneerde oordeelsvorming over een gedragsbeperkende maatregel beschouwd worden als een afweging van waargenomen (milieu)voordelen en waargenomen individuele nadelen. De perceptie en waardering van individuele nadelen hangt echter niet alleen af van de daadwerkelijke nadelen, zoals die in de beperkende maatregel zijn vastgelegd, maar ook van de context waarin die offers tot uiting komen. Belangrijk voor die context lijken te zijn:

*(e). De waargenomen alternatieven voor het gedrag dat door de beperkende maatregel wordt verboden of onaantrekkelijk wordt gemaakt.*

De omvang van de lasten die individu ervaart als gevolg van een beperkende maatregel kan samenhangen met de waargenomen alternatieven voor het gedrag dat door de beperkende maatregel wordt verboden of onaantrekkelijk wordt gemaakt. Bijvoorbeeld de omvang van de nadelen van een verbod om met de auto in een centrum van de stad te komen zal afhangen van de waargenomen kwaliteit van de



voorzieningen voor openbaar vervoer. Hoe slechter de bestaande voorzieningen zijn, hoe groter men de nadelen van het verbod zal vinden.

*(f). De mate waarin de doelgroep beschikt over hulpbronnen: financiële middelen, tijd, vaardigheden en deskundigheden.*

Het lijkt aannemelijk dat mensen met geringe hulpbronnen een te brengen offer zwaarder laten wegen dan mensen met meer hulpbronnen. Zo wijst Wilke (1989) op een experiment naar keuzegedrag in een sociaal dilemma-situatie waaruit blijkt dat hoe meer middelen een deelnemer tot zijn beschikking heeft, hoe meer deze geneigd is bij te dragen aan het publieke goed.

*(g). De waargenomen efficiëntie van de maatregel in vergelijking tot andere mogelijke maatregelen.*

Als de doelgroep van mening is dat met andere maatregelen, die minder kosten voor henzelf meebrengen, (bijna) evenveel te bereiken is wat betreft milieudoelstellingen, dan zal de doelgroep het gevoel hebben onnodig op kosten te worden gejaagd.

*(h). De mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met andere beperkingen wordt geconfronteerd.*

Hoogerwerf (1989) introduceert in een analyse van beleidsprocessen het begrip synchroniciteit van beleid. Hij definieert synchroniciteit als 'de wijze waarop gebeurtenissen of andere verschijnselen in de tijd samenvallen' (p. 126). In deze studie willen we synchroniciteit van beleid toespitsen op de mate waarin er in de beleving van de doelgroep sprake is van gelijktijdige andere beperkingen, op hetzelfde beleidsterrein of op andere beleidsterreinen.

Aarts en Van Woerkum (1994a) wijzen op de mogelijkheid dat overheidsbeslissingen door burgers niet geïsoleerd worden gepercipieerd maar door hen in een bredere context worden geplaatst. Het is mogelijk dat burgers een bepaald offer in verband brengen met andere beperkingen die ze op dat moment vanuit een (andere) overheid ervaren. Dat zal invloed hebben op de manier waarop ze reageren op de betreffende beperkende maatregel.

*(i). Verwachtingen over toekomstige beperkingen.*

Deze factor duidt op de mate waarin de doelgroep verwacht dat het voorlopig bij dit offer zal blijven of dat dit offer het begin is van vele beperkingen die nog gaan volgen. De context waarin de doelgroep een offer plaats hoeft zich niet te beperken tot de actualiteit, maar kan ook de toekomst omvatten. Het lijkt aannemelijk dat het offer als groter wordt gepercipieerd naarmate men de beperkende maatregel ervaart als een onderdeel van een reeks te verwachten beperkingen, zeker als er grote ongewisheid bestaat over het aantal en de aard van toekomstige beperkende maatregelen. Instemming met het offer dat nu gevraagd wordt zou in de ogen van de doelgroep de reeks van andere offers dichterbij kunnen brengen ('als we nu

instemmen is het hek van de dam'). Aan de andere kant zal de verwachting dat men voorlopig 'met rust gelaten wordt' bevorderlijk zijn voor de acceptatie.

Verwachtingen over toekomstige beperkingen worden gevoed door de mate waarin een overheid duidelijk is over toekomstig beleid. Is het beleid niet helder dan is er veel meer ruimte voor eigen interpretaties.

*(j). De mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met verruimende maatregelen wordt geconfronteerd.*

Van der Doelen (1991) stelt dat de acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen vergroot kan worden door een gelijktijdige inzet van gedragsverruimende maatregelen: een overheid moet het nemen combineren met het geven. Zo zou de weerstand tegen heffingen verminderd kunnen worden door een gelijktijdige inzet van subsidies, die dan dienen als binnenkomer en wisselgeld. Van der Doelen geeft aan zijn stelling enige empirische onderbouwing, maar een experimentele toetsing van zijn hypothese blijft achterwege.

Een strategie van 'nemen en geven' lijkt vooral van belang als in de bestaande situatie de mogelijkheden om alternatieven voor het door de overheid gereguleerde gedrag te vertonen gering zijn.

*(k). Rechtvaardigheid van het gevraagde offer.*

Staats en Midden (1990) wijzen er op dat er drie rechtvaardigheidsprincipes onderscheiden kunnen worden. Het eerste principe is de evenredige bijdrage: het bijdragen aan de oplossing van het probleem in de mate waarin men bijdraagt aan het veroorzaken van het probleem. Het tweede principe is de gelijke bijdrage: iedere persoon van het collectief draagt in gelijke mate bij aan de oplossing, ongeacht zijn bijdrage aan de oorzaken. Het derde principe is de bijdrage naar draagkracht: personen met meer middelen dragen meer bij aan de oplossing van het collectieve probleem dan personen met minder middelen. Volgens Staats en Midden is voor elk van deze principes, afhankelijk van de context, wel iets te zeggen.

Het lijkt aannemelijk dat de perceptie van rechtvaardigheid een belangrijke rol speelt in de waardering van individuele offers. Een klein offer krijgt een zwaar gewicht als men het gevoel heeft dat het onbillijk is. In de literatuur over acceptatie van maatregelen en over sociale dilemma's wordt de factor 'rechtvaardigheid' dan ook regelmatig genoemd (Potman, 1989; Aarts en Van Woerkum, 1994a en b; Hoogerwerf e.a, 1993; Wilke, 1989; Staats en Midden, 1990). Zo stellen bijvoorbeeld Midden en Weenig (1990: 597): 'Dwangmaatregelen zijn voor degenen voor wie ze gelden alleen acceptabel, indien ze tegelijkertijd als billijk en als zeer noodzakelijk voor de instandhouding van het collectieve goed worden ervaren'.

Belangrijk voor de gevoelde rechtvaardigheid van een maatregel lijkt op de eerste plaats te zijn dat de doelgroep beseft dat ze voor een bepaald deel verantwoordelijk is voor het veroorzaken van het collectieve probleem. Ook van belang lijkt dat de doelgroep vertrouwen heeft in de bijdrage van andere doelgroepen.

Andere groepen die medeverantwoordelijk zijn voor het collectieve probleem moeten (volgens één van de drie rechtvaardigheidsprincipes) een steentje bijdragen. Anders voelt de doelgroep zich tot 'zondebok' gemaakt. De beperkende beleidsmaatregel zou onderdeel moeten zijn van een consistent beleid, waarin alle verantwoordelijke actoren met maatregelen geconfronteerd worden. Tenslotte zou de mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel voor ieder lid van de doelgroep invloed kunnen hebben op de gevoelde rechtvaardigheid. Een individu zal een beperkende maatregel pas rechtvaardig vinden als niemand van de doelgroep de dans kan ontsnappen (zie Yamagishi [1986] over het belang van vertrouwen in de medewerking van anderen). Midden en Weenig (1990) stellen dat het cruciaal is dat men ziet dat iedere burger aan zijn plichten wordt gehouden. Vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel hangt af van de mate van vertrouwen in het controle- en sanctie-apparaat of in het vertrouwen in de werking van fysieke beperkingen.

*(l). Mate van betrokkenheid in het besluitvormingsproces.*

Het gaat om de vraag in welke mate de doelgroep het gevraagde offer als een gezamenlijke overeenkomst ervaart in plaats van een eenzijdig opgelegde maatregel.

Aarts en Van Woerkum (1994a) suggereren dat de acceptatie van maatregelen bemoeilijkt wordt als de doelgroep er door wordt overvallen. Met het oog op acceptatiebevordering pleiten ze voor meer interactie in een vroege fase van het beleidsproces. Het lijkt aannemelijk dat bij een introductie van dwangmaatregelen waarbij sprake is van enige vorm van actieve inbreng van betrokkenen de kans groter is dat betrokkenen het afstaan van individuele vrijheid als iets minder onvrijwillig beschouwen. 'Psychologisch gezien bestaat er een groot verschil tussen het vrijwillig afstaan van een stukje beslissingsvrijheid en het je afgenomen worden van datzelfde stukje vrijheid' (S. de Vries, 1989: 163). In dat laatste geval is er volgens de theorie van 'psychological reactance' (Brehm, 1966) een veel grotere neiging om regels te ontduiken. Deze theorie stelt dat een optie die verboden wordt en onmogelijk wordt gemaakt meer aantrekkingskracht krijgt juist omdat het niet meer mag of kan. Dit effect doet zich vooral voor als mensen keuzevrijheid verwachten en ook belangrijk vinden. Als mensen instemmen met beperking van keuzevrijheid treedt er geen 'psychological reactance' op.

In de bestuurskundige literatuur wordt de betrokkenheid van de doelgroep in de beleidsvorming ook wel aangeduid met het begrip meerzijdige sturing. 'Meerzijdige sturing duidt erop dat de overheid en te sturen actoren onderhandelen over de wijze waarop een overheid instrumenten zal inzetten. (...) De gedachte achter een dergelijke strategie is dat de bestuurde zich door een instrument eerder zal laten beïnvloeden indien een dergelijke vrijheid wordt geboden' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 66). Het belang van meerzijdige sturing voor acceptatie van beleid wordt ook onderschreven door ervaringen met het zoeken van lokaties voor bepaalde technische installaties, zoals windturbines. 'De belangrijkste conclusie die

uit alle ervaringen met verzet tegen lokale voorzieningen te trekken valt, is dat de DAD-strategie (Decide - Announce - Defend; PvM) uiteindelijk bijna altijd contra-productief is. (...) Mensen moeten nooit het idee krijgen, dat alles al is beslist. Daardoor wordt de neiging tot een negatieve attitude groter en wordt verzet langer en heviger volgehouden' (Wolsink, 1990: 199-200). Wolsink beveelt daarom een strategie aan waarin participatie in de besluitvorming voor alle betrokken partijen mogelijk is.

In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreider op het idee van meerzijdige sturing ingegaan.

#### **4.6 Conclusies**

Om milieuvriendelijk gedrag te stimuleren zijn vaak collectieve, dwingende maatregelen nodig of maatregelen die ingrijpen in de kosten en baten van het (on)gewenste gedrag.

Dergelijke beperkende milieumaatregelen kunnen moeilijk gerealiseerd en geëffectueerd worden als er niet sprake is van een zekere mate van acceptatie van de maatregel door de doelgroep die er mee geconfronteerd wordt. De mogelijkheden van een overheid om naleving van een beperkende maatregel af te dwingen zijn immers beperkt. In geval van acceptatie van beperkende milieumaatregelen is de kans groter dat maatregelen worden nageleefd.

Een beleidsmaatregel wordt door een individu geaccepteerd als deze een positieve of neutrale houding heeft ten aanzien van de maatregel.

Een houding ten aanzien van een beleidsmaatregel kan zowel tot stand komen op basis een beoordeling van kenmerken van de maatregel zelf als van de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen.

De houding ten opzichte van de overheid in het algemeen heeft te maken met vraagstukken omtrent de relatie tussen overheid en burgers. In dit onderzoek zijn de achtergronden van de houding ten opzichte van een overheid in het algemeen niet verkend. Als mogelijk achterliggende factoren zijn gesuggereerd de mate waarin het beleid consistent is, de mate waarin een overheid zelf het goede voorbeeld geeft en de mate waarin een overheid gebruik maakt van verhullend taalgebruik om bepaalde milieuonvriendelijke beleidsbeslissingen te camoufleren.

Een beoordeling van een beleidsmaatregel op basis van kenmerken van de maatregel zelf kan variëren van oppervlakkig (vooral gebaseerd op affectieve reacties en heuristische informatieverwerking) tot diepgaand (vooral gebaseerd op het

verwerken van argumenten over collectieve en individuele voor- en nadelen van de maatregel). In het laatste geval is er sprake van beredeneerde opinievorming.

In geval van beredeneerde opinievorming zijn verschillende factoren mogelijk van invloed op perceptie en waardering van voor- en nadelen van een beperkende milieumaatregel.

Met betrekking tot perceptie en waardering van milieuvoordelen lijken de volgende factoren van belang:

1. besef van de ernst van het probleem
2. waargenomen effectiviteit van de gewenste gedragsverandering in relatie tot andere mogelijke gedragsaanpassingen
3. besef van de noodzaak van overheidsingrijpen  
(mate van vertrouwen in vrijwillige gedragsverandering van anderen)
4. waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere mogelijke maatregelen  
(waargenomen neiging en mogelijkheden tot ontduiking)

Met betrekking tot de perceptie en waardering van individuele offers lijken de volgende factoren van belang:

5. waargenomen mogelijkheden voor legale alternatieve gedragingen
6. mate waarin de doelgroep over hulpbronnen beschikt (inkomen, tijd)
7. waargenomen efficiëntie van de maatregel in vergelijking tot andere mogelijke maatregelen
8. mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met andere beperkingen wordt geconfronteerd
9. verwachtingen over toekomstige beperkingen
10. mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met verruimende maatregelen geconfronteerd wordt
11. gevoelde rechtvaardigheid van het gevraagde offer
  - a. besef van verantwoordelijkheid
  - b. waargenomen bijdrage van andere doelgroepen
  - c. waargenomen mogelijkheden tot ontduiking
12. mate waarin de doelgroep in het besluitvormingsproces over regulerende maatregelen betrokken is geweest

Duidelijk is geworden dat diverse factoren een rol kunnen spelen in het beoordelen van een beleidsmaatregel. Van belang is te beseffen dat een negatieve houding ten opzichte van een bepaalde beperkende milieumaatregel niet per se een uitdrukking is van een gebrek aan draagvlak voor milieumaatregelen in het algemeen. Een negatieve houding kan ook ingegeven zijn door de opvatting dat men betreffende maatregel ineffectief vindt. Een kritische houding ten aanzien van milieumaatregelen moet goed op haar merites worden bekeken en niet te makkelijk ter zijde worden geschoven als zijnde een uiting van een gebrek aan offerbereidheid voor het milieu.

Of zoals de Raad voor het Milieubeheer (1995: 51) het uitdrukt: 'Het niet-accepteren van het huidige beleid betekent niet per definitie dat er geen draagvlak is voor milieubeleid: men kan ook vinden dat het huidige beleid niet ver genoeg gaat'.

Nu de achtergronden van het al dan niet accepteren van beperkende milieu-maatregelen zijn belicht kan de vraag gesteld worden hoe acceptatie te bevorderen is en welke rol communicatie hierbij speelt. Deze vraag komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

## **5 Het bevorderen van de acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen**

Gesteld is dat acceptatie van beleidsmaatregelen van belang is voor een effectieve invoering. Voorts is een inventarisatie van factoren gemaakt die mogelijk van invloed zijn op de mate van acceptatie van een beleidsmaatregel. In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde hoe acceptatie van beleidsmaatregelen bevorderd kan worden en welke rol communicatie van een overheid daarbij speelt.

Acceptatie van een beleidsmaatregel van een overheid kan tot stand komen op basis van waargenomen kenmerken van de maatregel zelf en/of op basis van de houding ten opzichte van betreffende overheid in het algemeen. Overeenkomstig dit onderscheid kan het bevorderen van de acceptatie van een beleidsmaatregel zich richten op een positieve beoordeling van een maatregel zelf en/of op een positieve beoordeling van betreffende overheid in het algemeen. Het onderhouden van een goede relatie met te sturen doelgroepen en het verkrijgen van een positieve beeldvorming zijn te beschouwen als onderdelen van een strategie van acceptatiebevordering, die invloed kunnen hebben op tal van beleidsterreinen. Deze meer algemene aspecten van het bevorderen van de acceptatie van een gedragsbeperkende maatregel blijven in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

Het bevorderen van acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen is niet alleen een kwestie van communicatie maar zeker ook een kwestie van het beleid aanpassen aan de doelgroep (5.1). Voor het afstemmen van beleid op de doelgroep zijn verschillende strategieën mogelijk. Meerzijdige sturing is een strategie die veel weerklank heeft gevonden. Deze strategie gaat uit van wederzijdse afhankelijkheid van actoren in een beleidsnetwerk (5.2). In paragraaf 5.3 komt de positionering van communicatie in beleidsprocessen aan de orde en wordt een overzicht gegeven van de functies die communicatie zou kunnen vervullen met betrekking tot het bevorderen van acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 5.4 afgesloten met een aantal conclusies.

### **5.1 Het afstemmen van beleid**

Een beperkte visie op het creëren van een draagvlak van beleidsmaatregelen gaat uit van bepaalde maatregelen, die voor delen van de doelgroep onaanvaardbaar zijn en waarbij via communicatie een draagvlak ontwikkeld moet worden. In deze visie

wordt de beleidsinhoud ten onrechte niet geproblematiseerd. Het bevorderen van acceptatie van beleidsmaatregelen heeft echter twee aspecten:

1. *het aanpassen van de maatregelen aan percepties en voorkeuren van de doelgroep*: een overheid zal tijdens een beleidsontwikkelingsproces voorgestelde maatregelen moeten aanpassen aan percepties en voorkeuren van de doelgroep, waarbij het voor de acceptatie van de maatregelen van belang is te expliciteren en te beargumenteren hoe er met opvattingen van de doelgroep rekening is gehouden; en
2. *het veranderen van percepties en voorkeuren van de doelgroep*: daar waar een overheid niet met percepties en voorkeuren van de doelgroep rekening kan of wil houden zal een overheid moeten proberen de percepties en voorkeuren van de doelgroep te veranderen. Eén mogelijkheid hiertoe is een overtuigingsstrategie: het aanbieden van argumenten waarom beleidskeuzes gemaakt zijn. Een andere mogelijkheid is het stimuleren van een sociaal leerproces, waarin een overheid stimuleert dat actoren onderling met elkaar in gesprek komen over problemen en oplossingen.

De grondslag voor acceptatie van een beleidsmaatregel ligt in het afstemmen van maatregelen op de doelgroep. Het stimuleren van een draagvlak voor gedragsbeperkende maatregelen is niet alleen een kwestie van communicatie over de maatregel maar vooral ook een kwestie van het ontwerpen van acceptabel beleid. Beleid ontwikkelen dat acceptabel is voor de doelgroep houdt in dat rekening gehouden wordt met de kosten en baten van de maatregel zoals de doelgroep die percipieert en waardeert en met de factoren die daar op van invloed zijn. Dat betekent onder meer:

- dat de beperkende maatregel betrekking moet hebben op een als ernstig ervaren probleem;
- dat de beperkende maatregel zich moet richten op een zinvol gedragsaspect;
- dat de beperkende maatregel in vergelijking tot andere maatregelen effectief moet zijn;
- dat de kosten voor de doelgroep van de beperkende maatregel en van eventuele gelijktijdige andere maatregelen draaglijk moeten zijn;
- dat de maatregel niet moet leiden tot onnodig hoge kosten voor de doelgroep;
- dat de maatregel rechtvaardig moet zijn;
- dat het beleid duidelijk moet zijn over eventuele toekomstige beperkingen;
- dat er eventueel naast beperkende ook verruimende maatregelen genomen worden.

Een maatregel moet 'communiceerbaar' zijn, dat wil zeggen in voldoende mate aansluiten bij percepties en voorkeuren van de doelgroep. 'Acceptatiegericht ontwerpen "dwingt" in feite tot het aankijken tegen een beleidsprobleem en de mogelijke oplossingen daarvan, vanuit verschillende optieken van de mogelijke betrokkenen' (Potman, 1989: 201). In het verlengde hiervan stelt Van Woerkum (1994) dat de overheid niet zelf-referentieel moet denken maar door de ogen van de



omgeving naar eigen activiteiten moet kijken. Onder verwijzing naar de 'autopoiesis-theorie' benadrukt hij dat dit makkelijker gezegd is dan gedaan, omdat alle sociale systemen geneigd zijn de omgeving vanuit zichzelf te beschouwen.

Ook Hoogerwerf e.a. (1993) betogen dat de aanvaardbaarheid van beleid wordt bevorderd wanneer de beleidsontwerpers en de beleidsbepalers een scherp beeld trachten te krijgen van en rekening houden met de probleempercepties en beleidsvoorkeuren van de betrokkenen. Ze merken daarbij op dat het voor de acceptatie van beleid van belang is dat deze afstemming expliciet en beargumenteerd plaatsvindt. 'Het gebruik dat de beleidsontwerper van informatie over de opvattingen van de doelgroep maakt, zal meer steun voor het beleid opleveren naarmate dit gebruik meer expliciet en beargumenteerd is' (p72-73). Ze refereren daarbij aan Habermas, die benadrukt dat legitimiteit van beleid berust op een democratisch proces van communicatie, waarbij argumenten worden gewikt en gewogen. Via communicatie tijdens beleidsontwikkeling moet een overheid dus duidelijk maken dat er in beleidskeuzes rekening gehouden wordt met opvattingen van de doelgroep, hoe dat gebeurt en waarom dat op die wijze gebeurt.

Belangrijk voor het ontwerpen van acceptabel beleid is de vraag hoe een overheid de percepties en voorkeuren van de doelgroep leert kennen. Er zouden drie strategieën onderscheiden kunnen worden: het doen van een gericht vooronderzoek; het onderhouden van allerlei (informele) contacten met de doelgroep; en meerzijdige sturing.

Voor het verkrijgen van inzicht in percepties en voorkeuren van de doelgroep kan gebruik worden gemaakt van allerlei vormen van doelgroepverkenning onderzoek. Om recht te kunnen doen aan eventuele verschillen binnen een doelgroep kan gedetailleerd vooronderzoek nodig zijn.

Naast vooronderzoek zou een overheid ook informatie over percepties en voorkeuren van de doelgroep kunnen halen uit (informele) contacten met de doelgroep. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) noemen dit een strategie gebaseerd op serendipentisme. Sturing van complexe netwerken heeft vaak het karakter van een strijd tussen betrokken actoren, waarvan het verloop een onvoorspelbaar karakter heeft. Toevallige ontwikkelingen, die moeilijk in een vooronderzoek te vervatten zijn, kunnen een rol spelen. Een strategie gebaseerd op serendipentisme betekent dat een overheid probeert een voedingsbodem te creëren waarop de kans op een gelukkige samenloop der omstandigheden zo groot mogelijk is. Concreet kan dit betekenen dat een overheid energie steekt in het onderhouden van diverse (informele) contacten. 'Een hoge graad van interactie betekent dat een overheid veel informatie uit een netwerk kan halen en veel lijnen heeft naar te sturen actoren. Daardoor wordt een voedingsbodem gecreëerd, waarop sturing veelal meer kans op succes heeft. De kans wordt vergroot dat de overheid door haar externe oriëntatie 'toevallig' bruikbare kennis binnenhaalt of 'toevallig' relaties ontwikkelt, die mogelijkheden bieden voor betere sturing' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 65).

Meerzijdige sturing geeft aan dat een overheid en de te sturen actor onderhandelen over welke instrumenten worden ingezet en de wijze waarop ze worden toegepast. Beleid komt in interactie met de doelgroep tot stand: er vindt wederzijdse communicatie plaats die bij zowel bij een overheid als bij te sturen actoren tot aanpassingen leidt. 'Enerzijds worden (...) bij burgers leer- en acceptatieprocessen gestimuleerd. Anderzijds leert en accepteert de overheid wat burgers wel of niet beweegt. Om te komen tot een beter afgestemd beleidsaanbod, zal de rationaliteit van de uiteindelijke doelgroep meegenomen moeten worden in de overwegingen die leiden tot beleidsbeslissingen' (Aarts en Van Woerkum, 1994a: 320).

Het idee van meerzijdige sturing ofwel interactieve beleidsvorming heeft in de theorie over en praktijk van beleidsvoering veel weerklank gekregen. In het milieubeleid heeft zich dat onder meer geuit in strategische discussies met betrokkenen, doelgroepenbenadering, verinnerlijking, convenanten, de consensusbenadering en de gebiedsgerichte benadering (zie Koppen, 1994). In het onderstaande wordt nader ingegaan op meerzijdige sturing.

## 5.2 Afstemming van beleid via meerzijdige sturing

Een eenvoudig model voor het analyseren van het tot stand komen van beleid is een hiërarchisch model, waarin een overheid een bovengeschatte positie inneemt ten opzichte van te sturen actoren. Centraal in een dergelijk beleidsmodel 'staan beleidsvoerders en planners binnen de overheid, die op rationele wijze een logisch samenhangend geheel van doeleinden en middelen ontwerpen, waarbij de invloed van maatschappelijke actoren op het proces van beleidsvoering sterk wordt onderbelicht' (Van Tatenhove, 1993: 73). In zo'n beleidsmodel wordt verondersteld dat een overheid in voldoende mate op de hoogte is van percepties en voorkeuren van de doelgroep en daarom in staat is om tamelijk zelfstandig beleid te ontwerpen. Het planvormingsproces is gesloten. De beleidsontwikkeling vindt voornamelijk binnenskamers plaats en men treedt naar buiten met kant en klare beleidsmaatregelen. Deze manier van doen kan gekarakteriseerd worden als 'eerst plannen maken en dan communiceren' en wordt ook wel een *Decide-Announce-Defend* strategie genoemd (zie Wolsink, 1990). Het scheppen van een draagvlak vangt pas aan als de beslissing tot de maatregel is genomen.

In paragraaf 4.5 is onder meer verwezen naar onderzoek van Wolsink (1990), die stelt dat zo'n *Decide-Announce-Defend* strategie bijna altijd contra-productief is. Op zo'n manier wordt geen draagvlak gecreëerd maar juist een negatieve houding en verzet aangewakkerd. Het is dus de vraag of hiërarchische modellen van beleidsvorming adequaat zijn. Volgens de Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) wordt met het gebruik van hiërarchische modellen te weinig recht gedaan aan de complexe maatschappelijke werkelijkheid. Van Tatenhove (1993: 74-75) stelt dat onder invloed

van de veranderende opvattingen over de staat en de verhouding tussen staat en maatschappij een nieuwe visie op beleidsvoering is ontwikkeld: 'Beleidsvoering wordt niet langer opgevat als een lineair, rationeel verlopend beleidsintern proces, maar wordt geanalyseerd in het licht van de belangentegenstellingen binnen de overheid en de aard van vervlechtingen tussen delen van de overheid en delen van de maatschappij'. Termeer en Van Eeten (1994) typeren in navolging van De Hoed het hiërarchische beleidsmodel met de term bestuurscentrisme. In een bestuurscentristische houding wordt geen rekening gehouden met de beperkte capaciteit van de centrale stuurder en met zijn afhankelijkheid van de samenleving. 'Deze inzichten zijn in verschillende wetenschappelijke verhandelingen uitgewerkt door de introductie van het begrip beleidsnetwerken' (p. 9).

Beleidsnetwerken kunnen gedefinieerd worden 'als een geheel van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom een bepaald beleidsprobleem of beleidsprogramma' (Termeer en Van Eeten, 1994: 9). Met een netwerkmodel om sturing te analyseren wordt de wederzijdse afhankelijkheid tussen overheden en te sturen actoren benadrukt en wordt de aandacht gericht op het interactieve karakter van beleidsvorming. Beleidsvoornemens worden gepresenteerd en verdedigd, roepen reacties op, voornemens worden aangepast en opnieuw bediscussieerd. De uiteindelijk genomen maatregel is te beschouwen als een uitkomst van een proces van wederzijdse beïnvloeding tussen relevante actoren, waarbij naast overtuigingskracht ook macht een rol speelt. 'Het beleid en de reacties op het beleid komen tot stand in een dynamisch veld tussen burgers, bedrijven en de verschillende overheden. Er is niet zozeer sprake van een stimulus-response (of actie-reactie) model, maar meer van een interactiemodel met wisselende machtsverhoudingen waarbij ieder zijn eigen belangen probeert te optimaliseren. De beleidsvorming vindt plaats in een "beleidsarena", waarbij alle betrokkenen gezamenlijk tot een instrumentenkeuze komen (Versfeld, Hafkamp en Duijnhouwer, 1993: 4). Ook Glasbergen (1989) benadrukt met de term 'beleidsspel' het interactieve karakter van beleidsvorming. 'We spreken hier van "spel" omdat bij deze interacties (tussen actoren die bij een milieuprobleem betrokken zijn; PvM) veelal sprake is van geven en nemen, van actoren die iets tot inzet maken, die soms doelbewust risico's lopen en die kansen benutten' (p. 27). Volgens Glasbergen kan een beleidsspel opgevat worden als processen van overleg, overtuiging, onderhandelen en soms machtsuitoefening binnen een beleidsnetwerk. Huberts (1992) benadrukt dat de impliciete machtsverhoudingen het kader vormen waarbinnen het beleidsspel zich afspeelt. Op grond van een onderzoek naar de interactie tussen Rijkswaterstaat en gemeenten bij besluitvorming over rijkswegen stelt hij dat vanuit de, veelal onuitgesproken, verdeling van macht en bevoegdheden wordt geredeneerd, geargumenteed en gezocht naar consensus. 'Sancties worden niet toegepast. Er wordt ook niet mee bedreigd. Rijkswaterstaat streeft naar uitkomsten waarin gemeenten zich zoveel mogelijk kunnen vinden. Maar alle partijen zijn zich bewust van de context waarbinnen wordt gepraat en onderhandeld' (p. 153). De interacties binnen een

beleidsnetwerk starten niet vanuit een blanco situatie, maar vinden plaats in de context van bestaande relaties, die uiteraard gedurende het proces opnieuw gedefinieerd kunnen worden. Godfroij en Nelissen (1993) benadrukken dat de opkomst van beleidsnetwerken niet het einde van hiërarchische relaties betekent. Netwerken bestaan niet alleen uit horizontale relaties tussen gelijkwaardige actoren. 'Kenmerkend voor beleidsnetwerken is niet het primaat van horizontale interdependentieverhoudingen, maar het ontstaan van een complex patroon van vervlechting van verticale en horizontale relaties tussen actoren' (p. 44).

Een netwerkmodel benadrukt op de eerste plaats dat het scheppen van een draagvlak voor beleidsmaatregelen niet pas kan aanvangen nadat tot een maatregel besloten is. Beleid zou in samenspraak met andere actoren ontwikkeld moeten worden. 'Omdat actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en er vaak verschillende opvattingen op na houden, is interactie noodzakelijk voor de verwezenlijking van doelen. In interacties worden ideeën gevormd, beleidsnota's ontwikkeld, instrumenten bedacht en toegepast en middelen gemobiliseerd. Een overheidsorganisatie kan de effectiviteit van haar beleid vergroten door expliciet aandacht te besteden aan deze interacties met andere actoren' (Termeer en Van Eeten, 1994: 10). Een groot deel van de interacties tussen relevante actoren over te nemen beleidsmaatregelen zal moeten plaatsvinden voordat de formele beslissing tot het nemen van de maatregel genomen is. Tegenover de strategie van het zoeken van steun voor binnenskamers bedachte maatregelen staat de strategie van het overleggen en onderhandelen in de fase van beleidsontwikkeling over de prioriteit van het probleem, de probleemdefinitie, de mate waarin welke groepen verantwoordelijk zijn voor het probleem, de belangrijke gedragsdoelen, de belangrijke knelpunten voor gedragsverandering en de te nemen maatregelen. Er is een open planvormingsproces: er wordt eerst gecommuniceerd en pas dan worden er - in overleg met betrokkenen - plannen gemaakt. Godfroij en Nelissen (1993) spreken in dit verband van 'interactieve besturing'.

Een netwerkmodel benadrukt op de tweede plaats dat een overheid in het bevorderen van een draagvlak voor beleidsmaatregelen niet alleen de mogelijkheid heeft om zelf met diverse actoren te communiceren, maar daarnaast ook de mogelijkheid heeft om de communicatie tussen verschillende actoren te faciliteren. Een overheid kan proberen een discussie over bepaalde problemen en mogelijke oplossingen te stimuleren, waarbij ze zelf op de achtergrond blijft. Godfroij en Nelissen (1993) spreken in dit verband van 'indirecte besturing'.

In het verlengde hiervan benadrukt een netwerkmodel op de derde plaats dat het scheppen van een draagvlak voor beleidsmaatregelen zich niet beperkt tot activiteiten van een overheid. 'In een netwerkmodel wordt niet alleen door de overheid gestuurd. Ook private actoren ondernemen pogingen tot sturen en proberen - bijvoorbeeld - de overheid in een bepaalde richting te beïnvloeden. Vanuit het perspectief van een netwerk is het dus niet vanzelfsprekend dat een overheid stuurt en niet-overheidsactoren worden gestuurd' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 27).

Godfroij en Nelissen (1993) spreken in dit verband van 'zelfsturing'. Ook Huberts (1992: 153) benadrukt de actieve rol van andere actoren: 'Communicatieve sturing is - zo blijkt uit ons onderzoek naar de Rijkswegenaanleg - geen strategie die alleen de centrale beleidsinstantie hanteert. Jan en Alleman proberen invloed uit te oefenen door informatie uit te wisselen'. Het bevorderen van de acceptatie van gedragsbepurende milieumaatregelen kan bijvoorbeeld ook vanuit het perspectief van milieugroeperingen worden gezien. Communicatie van een overheid is slechts één van de mogelijke invloeden op een houding ten opzichte van een maatregel. Communicatie van belangengroeperingen, informatie uit media, gesprekken in de sociale omgeving, eigen ervaringen en voorkennis vormen ook bronnen voor het beoordelen van een maatregel en zijn in hun totaliteit vaak veel belangrijker. De overheid heeft echter wel een bijzondere taak: 'De overheid is (...) niet zomaar een actor temidden van andere actoren maar heeft door haar bijzondere taken, verantwoordelijkheden, en regels een bijzondere positie' (Van Tatenhove, 1993: 81).

Het nieuwe denken over besturing zet zich af tegen eenzijdige hiërarchische modellen. Centrale begrippen in het nieuwe denken zijn netwerken, interactieve besturing, indirecte besturing en zelfsturing (Godfroij en Nelissen, 1993).

Termeer en Van Eeten (1994) stellen dat beleid dat in interactie tot stand is gekomen uiteindelijk beter stand zal houden en dus robuuster is dan eenzijdig vastgesteld beleid, doordat dit beleid meer recht doet aan de kenmerken van de netwerksituatie waarin de actoren zich bevinden. Ter onderbouwing van deze stelling formuleren ze vijf voordelen van een interactieve benadering vergeleken met een eenzijdig door de overheid vastgesteld beleid:

- een interactieve benadering vergroot het inzicht in de problematiek: twee mensen weten meer dan één. Er wordt tijdens de beleidsontwikkeling gebruik gemaakt van de inzichten van diverse betrokken actoren in plaats van de noodzakelijkerwijs beperkte inzichten van één actor.
- het interactieproces creëert nieuwe informatie. In de confrontatie tussen verschillende standpunten ontstaan nieuwe inzichten.
- een interactieve benadering faciliteert leerprocessen. 'For effective policymaking it is more important to make learning processes possible than to make the best decision in advance' (Kaufman, in: Termeer en Van Eeten, 1994: 14).
- een interactieve benadering maakt het mogelijk wederzijdse afhankelijkheden te hanteren. 'De actor kan zich bewust worden op welke wijze hij afhankelijk is van anderen en zal proberen, overtuigd als hij is van de onontkoombaarheid van de wederzijdse afhankelijkheid, daarvan gebruik te maken' (Termeer en Van Eeten, 1994: 14). Men leert elkaars ambities (intenties) en middelen kennen, waardoor een maximale benutting van speelruimte van betrokkenen mogelijk wordt. Zo kunnen win-win-opties ontdekt worden.

- een interactieve benadering doet meer recht aan de verschillende percepties die de actoren in het netwerk hebben. Het leren kennen van elkaars referentiekader kan bijdragen aan een gemeenschappelijke beeldvorming.

Aarts en Van Woerkum (1994b: 107) noemen soortgelijke voordelen van interactieve beeldvorming: 'Aanknopingspunten voor verandering moeten worden gezocht in de samenleving zelf. Ideeën die op grond daarvan bedacht worden moeten doorlopend getoetst (kunnen) worden aan de praktijk. Bovendien moeten relevante maatschappelijke ontwikkelingen, die zich gedurende het beleidsproces voordoen, meegenomen kunnen worden. Ook is het reëel te veronderstellen dat mensen een beleid makkelijker accepteren wanneer zij zelf bijgedragen hebben aan de totstandkoming ervan'.

Samenvattend heeft interactieve beeldvorming vanuit het oogpunt van acceptatiebevordering de volgende voordelen:

- (a) Door een doelgroep in een vroeg stadium te confronteren met een probleemsituatie is er meer tijd om een leerproces onder de doelgroep te stimuleren, waardoor de kans groter wordt dat de doelgroep overtuigd raakt van de ernst van een probleem en de noodzaak tot ingrijpen.
- (b) Door in de fase van beleidsontwikkeling te communiceren met de doelgroep krijgen beleidsmakers een beter beeld van percepties en voorkeuren van de doelgroep, waardoor afstemming van beleid op percepties en voorkeuren beter mogelijk is.
- (c) Door overleg vindt er een confrontatie van ieders referentiekader plaats, hetgeen kan leiden tot een gezamenlijk referentiekader.
- (d) Meerzijdige sturing activeert de kennis van diverse actoren en het interactieproces kan nieuwe inzichten creëren. Eventuele actuele ontwikkelingen in het beleidsveld zullen eerder gesignaleerd worden. Door overleg met de doelgroep kunnen goede ideeën van de doelgroep zelf ten aanzien van de oplossing van het betreffende probleem aan het licht komen. Verwerking van deze ideeën in plannen leidt tot betere, en dus meer acceptabele plannen. Hisschemöller en Midden (1989) karakteriseren de participatiebenadering als een pleidooi voor het aanboren van menselijke capaciteiten, waarvan verwacht mag worden dat het leidt tot een kwalitatief betere beslissing.
- (e) Door overleg krijgen betrokken inzicht in wederzijdse afhankelijkheden en worden betrokkenen ontvankelijk voor een compromis, omdat ze geleerd hebben dat ze niet zonder elkaar kunnen.
- (f) Door de doelgroep invloed te geven in de keuze en invulling van maatregelen krijgt de sturing een min of meer vrijwillig karakter, hetgeen de acceptatie van de beleidsmaatregelen zal vergroten.

Collectieve probleemoplossing via meerzijdige sturing is te beschouwen als een proces met verschillende fasen die doorlopen moeten worden. Een bekend model voor zo'n proces is *'The Consensus-Building Process'* van Susskind en Cruikshank (1987). Van der Veen en Glasbergen hebben dit model als volgt weergegeven:

### *Drie fasen van de consensusbenadering*

- Fase 1: Pre-onderhandelingsfase
- het starten van de onderhandelingen
  - het selecteren van de juiste deelnemers
  - het vaststellen van de agenda en gedragsregels
  - gemeenschappelijk onderzoek van feiten
- Fase 2: Onderhandelingsfase
- het introduceren van opties voor win-winsituaties
  - een samenhangend pakket van maatregelen produceren
  - een geschreven document produceren
  - de partijen binden door een 'verbintenis'
  - ratificatie van het document door de achterban
- Fase 3: Post-onderhandelingsfase
- het formaliseren van de informele overeenstemming
  - monitoring
  - een context creëren voor heronderhandelen

Op grond van zo'n model kunnen er voorwaarden geformuleerd worden voor de effectiviteit van collectieve probleemoplossing via meerzijdige sturing. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan, dan ontstaan er problemen in het proces (zie ook Termeer en Van Eeten, 1994; Van de Poel en Van Woerkum, 1995).

Een eerste voorwaarde is dat alle relevante actoren willen en kunnen participeren in het proces en ook blijven participeren. Deelname is voor actoren aantrekkelijk als ze denken dat ze via de onderhandelingsstafel meer kunnen bereiken dan door andere wegen te volgen. 'In termen van de consensusbenadering wordt dit de 'BATNA' van de betrokken actoren genoemd. BATNA staat voor 'best alternative to a negotiated agreement' (de beste oplossing in vergelijking tot een onderhandelingsoplossing)' (Van der Veen en Glasbergen, 1992: 229). Het verloop van het onderhandelingsproces - vooral de te verwachten uitkomst - bepaalt of de actoren ook blijven participeren.

Alle participerende actoren moeten het eens kunnen worden over de procedures die gevolgd gaan worden en de randvoorwaarden die gehanteerd worden. Ook moeten ze constructief mee willen doen. Ze hebben niet de intentie om het proces bewust te vertragen (het traineren van het proces vanuit de strategische overweging dat het niet gunstig is dat andere actoren tot een overeenstemming komen). Ze moeten bereid zijn om informatie te geven over hun plannen, belangen en voorwaarden en open staan voor argumenten van anderen. Ze moeten zich door

hun achterban niet beperkt voelen om zich vrij en spontaan te uiten. Een voorwaarde voor een constructieve deelname is dat de actoren tijdens het proces min of meer gelijkwaardig aan elkaar zijn (Van der Veen en Glasbergen, 1992). Dit kan in bepaalde gevallen moeilijk te realiseren zijn. De gewenste gelijkwaardigheid in een interactieve aanpak staat dan op gespannen voet met bestaande sociale regels in een netwerk (Termeer en Van Eeten, 1994: 23). Deze bestaande sociale regels en machtsverhoudingen kunnen barrières vormen voor een open discussie.

Voor de effectiviteit van een proces van collectieve probleemoplossing is het verder van belang dat betrokkenen gedurende het proces leren op welke manier ze afhankelijk van elkaar zijn, waardoor het besef ontstaat dat er compromissen nodig zijn en dat er zogenaamde 'win-win' oplossingen mogelijk zijn. Zo ontstaat er een gemeenschappelijk referentiekader. Een volgende fase in een succesvol proces is dat de deelnemers aan het overleg tot consensus komen over een samenhangend pakket van maatregelen ter oplossing van het collectieve probleem.

De private actoren die deelnemen aan het proces zijn moeten in staat om hun achterban te overtuigen van de noodzaak van bereikte overeenstemming. Een probleem van meerszijdige sturing is dat door organisatorische grenzen niet over ieder instrument en niet met iedereen onderhandeld kan worden. Bij doelgroepen van enige omvang beperkt overleg en onderhandelen zich tot vertegenwoordigers van de doelgroep. Een deel van de doelgroepen heeft echter geen formele vertegenwoordigers, waardoor de selectie van onderhandelingspartners moeilijk is. De vraag is in hoeverre geselecteerde vertegenwoordigers in staat zijn om hun achterban te binden aan de te maken afspraken. Het lijkt aannemelijk dat het vertrouwen van de achterban in hun afgevaardigden, de openheid van dit overleg (veel of weinig aandacht in de media) en de communicatie tussen vertegenwoordigers en achterban invloed hebben op de mate waarin de uiteindelijke doelgroep zich betrokken voelt bij het genomen besluit. Een besloten "onderonsje" tussen een overheid en geselecteerde vertegenwoordigers van een doelgroep zal weinig bevorderend zijn voor de acceptatie van maatregelen. Edwards (1992) benadrukt juist het belang van een openbaar debat. Als door een levendige openbaar debat burgers vertrouwd zijn geraakt met belangrijke maatschappelijke issues, verschillende probleemdefinities en fundamentele oplossingsrichtingen, is de kans op aanvaarding van plannen groter. Van der Poel en Van Woerkum (1995) wijzen op het gevaar van 'pseudo-representatie' en suggereren een werkwijze waarbij op grond van een uitgebreide netwerkanalyse veel aandacht wordt besteed aan de selectie van vertegenwoordigers. Ook suggereren ze de communicatie met de achterbannen als speciaal aandachtspunt in het overleg te bespreken (zie ook hoofdstuk 10).

De publieke actoren die aan het proces deelnemen moeten in staat zijn om de gemaakte overeenkomst politiek gefiatteerd te krijgen. Publieke actoren zijn in ons democratisch bestel uiteraard niet vrij te doen wat ze willen. De gemaakte afspraken zullen geformaliseerd moeten worden door ze in te brengen in de betreffende besluitvormende organen.



Als belangrijke voorwaarde voor effectiviteit van interactieve beleidsvorming kan als laatste genoemd worden dat de bereikte overeenstemming voldoende is voor het oplossen van het collectieve probleem. Interactieve beleidsvorming is niet alleen een kwestie van wederzijds communiceren over beleidskeuzes, maar juist een kwestie van wederzijds aanpassen van keuzes. Dat kan alleen als de keuzes niet van te voren vast liggen. Er kunnen einddoelen gesteld worden, maar de weg naar de einddoelen moet opgehouden worden. Deze noodzakelijke flexibilisering van het beleid leidt echter tot onzekerheid over de sturende werking van het uiteindelijke beleid. 'Nadeel van een dergelijke strategie kan zijn dat de sturende werking van instrumenten nog maar gering is' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 67). Een belangrijke vraag is in welke omstandigheden processen van overleg en onderhandelen tot beleidsmaatregelen leiden die acceptabel zijn voor de doelgroep en tevens effectief zijn in het oplossen van het collectieve probleem. Beseft moet worden dat bij een eenzijdige beleidsstijl (binnenskamers plannen maken) er ook sprake is van onzekerheid: zal het plan in een uitvoeringsfase ook effectief gerealiseerd kunnen worden. Bij interactieve beleidsvorming 'kijkt men de onzekerheden als het ware recht in het gezicht. De beleidsprocessen verlopen moeizamer, maar leveren wel robuuster beleid op dat een grotere kans kent op realisering' (Termeer en Van Eeten, 1994: 25).

Het toepassen van interactieve beleidsvorming heeft grote consequenties voor de planning van een interventie. Een planningsmodel in de vorm van (a) probleem-analyse, (b) analyse van gedragsdeterminanten, (c) ontwerpen van een interventie, (d) implementatie en (e) evaluatie volstaat niet meer. Natuurlijk blijven dergelijke stappen van belang, maar het zijn geen stappen die een interveniërende organisatie alleen zet. In samenwerking met de doelgroepen worden er analyses gemaakt en een interventie ontworpen. Van een strikte scheiding tussen voorbereiding en uitvoering is geen sprake meer.

In vergelijking tot het binnenskamers ontwikkelen van plannen zal bij meerzijdige sturing het planningsproces onvermijdelijk langer duren. Diverse concepten worden besproken, gewikt, gewogen en aangepast. Dit nadeel zou echter gecompenseerd kunnen worden door een veel vlottere beleidsuitvoering, omdat het beleid beter is afgestemd op de doelgroep. Bij een geslaagd proces is het beleidsplan niet slechts een papieren tijger.

### **5.3 De rol van communicatie bij bevordering van acceptatie van beleidsmaatregelen**

Communicatie in beleidsprocessen omvat een breed scala van eenzijdige en wederzijdse communicatie in een fase van beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie en beperkt zich niet tot het verstrekken van informatie in de fase

van uitvoering van beleid (de zogenaamde 'voorlichting in een instrumentenmix'). Al tijdens het proces van beleidsontwikkeling kan er sprake zijn van wederzijdse communicatie met (een deel van) de doelgroep over wat ernstige problemen zijn, hoe deze problemen gedefinieerd kunnen worden, wat belangrijke doelgroepen zijn die kunnen bijdragen aan de oplossing van het probleem, wat daarbij belangrijke gedragsdoelen zijn, wat belangrijke knelpunten zouden kunnen zijn voor gedragsverandering, wat zinvolle instrumenten zouden kunnen zijn om die knelpunten te verminderen en hoe die instrumenten uitgewerkt zouden moeten worden. Tijdens het proces van beleidsuitvoering kan er met (een deel van) de doelgroep wederzijds gecommuniceerd worden over het verloop van de implementatie van diverse instrumenten en de noodzaak van een eventuele bijsturing. En in een fase van beleidsevaluatie kan er met (een deel van) de doelgroep wederzijds gecommuniceerd worden over resultaten van beleid en eventuele vervolgactiviteiten.

Vanuit het perspectief van een overheid zijn er verschillende manieren en momenten aan te geven waarlangs en waarop communicatie een rol zou kunnen spelen in het bevorderen van acceptatie van beleidsmaatregelen. Op grond van het overzicht van factoren die van invloed zijn op het al dan niet accepteren van een maatregel en op grond van hetgeen gezegd is over acceptatiegericht ontwerpen van beleid kunnen genoemd worden:

#### *In alle beleidsfasen*

1. Het onderhouden van een goede relatie met (vertegenwoordigers van) de doelgroep in het algemeen (van belang voor algemene houding tav een overheid en voor een strategie van 'toevals-sturing').
2. Als overheid zelf het goede voorbeeld geven via het vertonen van voorbeeldgedrag. Als overheid zelf doen wat je van anderen verlangt. Bijvoorbeeld het belang van bedrijfsinterne milieuzorg uitdragen door in de eigen overheidsorganisatie te beginnen met milieuzorg.

#### *Tijdens beleidsontwikkeling*

3. Het samen doen van onderzoek (actieonderzoek) naar oorzaken van een probleem en/of knelpunten voor een gedragsverandering (zie Van der Poel en Van Woerkum, 1995: 23).
4. Het overleggen en onderhandelen met de vertegenwoordigers van de doelgroep tijdens de beleidsontwikkeling.
5. Het - indien mogelijk - openbaar maken van het proces van overleg en onderhandeling met vertegenwoordigers van de doelgroep. Aan de doelgroep moet worden duidelijk gemaakt welke besluitvormingsprocedure wordt gevolgd en hoe met hun opvattingen en wensen rekening wordt gehouden (hoe het proces van overleg en onderhandelen verloopt en wat de invloed van vertegenwoordigers van de doelgroep is). Openbaarheid stimuleert ook een maatschappelijk debat over de aard van het probleem en de mogelijke oplossingen.

6. Het faciliteren van communicatie tussen de vertegenwoordigers van de doelgroep waarmee overlegd en onderhandeld wordt en hun achterban, onder meer door:
  - a. Massamediale activiteiten van een overheid gericht op de uiteindelijke doelgroep.  
Aandacht in massamedia voor een bepaald probleem vergroot de kans dat het probleem en mogelijke oplossingen een gespreksonderwerp worden binnen de doelgroep. Dit wordt wel de agenda-settingsfunctie van massamedia genoemd (zie bijvoorbeeld Van Cuilenburg, Scholten en Noomen, 1992). Hierdoor wordt het voor vertegenwoordigers makkelijker om hun achterban op het onderwerp aan te spreken. Tevens benadrukt massamediale overheidsvoorlichting argumenten die de vertegenwoordigers kunnen gebruiken in het overtuigen van hun achterban.
  - b. Het stimuleren van een zekere organisatie van de achterban (zie De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 90)
  - c. Het verschaffen van (financiële) middelen waarmee vertegenwoordigers in staat worden gesteld om met hun achterban te communiceren.
7. Het faciliteren van discussie, overleg en onderhandeling tussen de diverse bij het beleidsprobleem betrokken actoren.
8. Het tijdens het proces monitoren van percepties van de uiteindelijke doelgroep, waardoor mogelijke misverstanden bij de doelgroep over de consequenties van een maatregel aan het licht komen, waar dan vervolgens op ingespeeld kan worden.

*Tijdens de uitvoeringsfase*

9. Het geven van hulp en advies bij uitvoering van de maatregelen.  
Bij meer ingewikkelde gedragsveranderingen (bijvoorbeeld de invoering van milieuzorg in een bedrijf) kan advisering nodig zijn. Een goed advies verlaagt voor de doelgroep de kosten van gedragsverandering (zie De Bruijn en Lulofs, 1991) en zal daarom acceptatie van de maatregel bevorderen. Hulp en advies is te zien als een verruimende maatregel die als wisselgeld kan dienen voor de opgelegde beperking.
10. Het overtuigen van overtreders van regels.  
Als in het kader van handhaving overtredingen geconstateerd worden, kan de handhaver beginnen om de overtreder te overtuigen van de noodzaak tot handhaving, waarbij sancties pas in laatste instantie worden toegepast (Hoogerwerf e.a. 1993: 79).

*Tijdens de evaluatiefase*

10. Het geven van positieve feedback over effectiviteit maatregel na invoering.  
Het lijkt van belang, zeker in een beginperiode als zich nog nieuwe gewoontes moeten vormen, om een draagvlak voor een maatregel te onderhouden door de doelgroep te informeren over bereikte resultaten.

## 5.4 Conclusies

Een beperkte visie op het creëren van een draagvlak voor beperkende maatregelen gaat uit van bepaalde maatregelen, die voor delen van de doelgroep onaanvaardbaar zijn en waarvoor via communicatie steun gezocht moet worden. In deze visie wordt de beleidsinhoud niet geproblematiseerd.

In een brede visie op het creëren van een draagvlak voor beperkende maatregelen is het bevorderen van acceptatie van beleid op de eerste plaats een kwestie van het ontwerpen van acceptabel beleid. Een maatregel moet 'communiceerbaar' zijn, dat wil zeggen in voldoende mate aansluiten bij percepties en voorkeuren van de doelgroep.

Afstemming op percepties en voorkeuren van de doelgroep kan gestalte krijgen door vooronderzoek, het onderhouden van diverse (informele) contacten waardoor 'toevallige ontwikkelingen' meegenomen kunnen worden en het organiseren van een proces van meerzijdige sturing.

Wat betreft de communicatie over een maatregel kunnen globaal twee strategieën onderscheiden worden: een gesloten en een open planvormingsproces.

In een gesloten planvormingsproces (een *Decide-Announce-Defend* strategie) worden -eventueel na verkennend onderzoek - eerst plannen gemaakt en pas dan wordt er gecommuniceerd. Deze strategie komt voort uit een hiërarchische bestuursopvatting, waarin een overheid een bovengeschatte positie inneemt ten opzichte van te sturen actoren. Er wordt verondersteld dat een overheid voldoende op de hoogte is van de percepties en voorkeuren van de doelgroep of daar via onderzoek in voldoende mate inzicht in kan krijgen.

In een open planvormingsproces wordt er eerst gecommuniceerd en pas dan worden er - in overleg met betrokkenen - plannen gemaakt. Deze strategie komt voort uit een netwerk-model van sturing. Er wordt uitgegaan van een beleidsvormingsproces als een interactief proces tussen verschillende wederzijds afhankelijke actoren, zoals een overheid, andere overheden, belangenorganisaties, milieugroeperingen, politieke partijen, media, onderzoeksinstituten en de uiteindelijke doelgroep. Om een draagvlak te creëren wordt niet alleen steun gezocht voor te nemen maatregelen, maar worden maatregelen ook aangepast aan voorkeuren en percepties van de doelgroep.

Een open planvormingsproces heeft vanuit het oogpunt van acceptatiebevordering een aantal voordelen, zoals: een overheid kan in een open planvormingsproces haar beleid beter afstemmen op percepties, voorkeuren en suggesties van de doelgroep;

de doelgroep voelt zich minder overvallen door de maatregelen; en de doelgroep heeft meer tijd voor een leerproces ten aanzien van het onderhavige milieuprobleem.

Communicatieve activiteiten van een overheid om de acceptatie van een maatregel te bevorderen vormen slechts een onderdeel vormen van een veel groter geheel. Alle actoren in een beleidsnetwerk trachten de aanvaardbaarheid van bepaalde beleidsopties te beïnvloeden.

De rol van communicatie bij bevordering van acceptatie van beleidsmaatregelen hoeft zich niet te beperken tot het overtuigen van de doelgroep van te nemen maatregelen. Er is een breed scala aan mogelijkheden van eenzijdige en wederzijdse communicatie in de fases van beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie.

## 6 Opzet van het onderzoek

In het voorafgaande is betoogd dat het belang van communicatie voor het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag vooral gedefinieerd kan worden als het scheppen van een draagvlak voor gedragsbeperkende maatregelen. In het empirisch deel van deze studie is het de bedoeling om de mogelijkheden van communicatie in het bevorderen van acceptatie voor beleidsmaatregelen nader te verkennen aan de hand van een case-study. Dat wordt gedaan vanuit het theoretische kader dat in het eerste deel is geschetst.

### 6.1 Samenvatting van theoretische kernpunten

Het theoretisch kader dat aan de case-study ten grondslag ligt kan aan de hand van een aantal punten beknopt worden samengevat:

1. Acceptatie van beperkende maatregelen door de doelgroep waar het beleid zich op richt is voor een effectieve implementatie van groot belang. Wordt een maatregel geaccepteerd, dat wil zeggen: heeft de doelgroep een positieve dan wel neutrale houding ten opzichte van de maatregel, dan is de kans groter dat de maatregel wordt nageleefd.
2. Communicatie van een overheid is slechts één van de mogelijke invloeden op een houding ten opzichte van een maatregel. Communicatie van belangengroeperingen, informatie uit media, gesprekken in de sociale omgeving, eigen ervaringen en voorkennis vormen ook (en vaak belangrijke) bronnen voor het beoordelen van een maatregel.
3. Een houding ten aanzien van een beleidsmaatregel kan zowel tot stand komen op basis een beoordeling van kenmerken van de maatregel zelf als van de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen.
4. Een beoordeling van een beleidsmaatregel op basis van kenmerken van de maatregel zelf kan variëren van oppervlakkig (vooral gebaseerd op affectieve reacties en heuristische informatieverwerking) tot diepgaand (vooral gebaseerd op het verwerken van argumenten over collectieve en individuele voor- en nadelen van de maatregel). In het laatste geval is er sprake van beredeneerde opinievorming. In geval van een oppervlakkige verwerking van informatie over de concrete maatregel spelen perifere kenmerken van de commu-

nicatiesituatie een grotere rol, zoals de geloofwaardigheid van de bron, de aantrekkelijkheid van de bron, het aantal mensen dat instemt met de boodschap, het aantal argumenten dat de boodschap bevat en de lengte van de boodschap. De verwachting is dat naarmate burgers zich meer betrokken voelen bij de maatregel hun oordeel meer op grond van het verwerken van argumenten tot stand komt (Petty en Cacioppo, 1986).

5. Op de afweging van voor- en nadelen in geval van beredeneerde opinie-  
vorming kunnen allerlei achterliggende percepties mogelijk van invloed zijn.
6. Een overheid kan er voor kiezen om de beleidsontwikkeling voornamelijk  
binnenskamers te houden en pas naar buiten te treden met kant en klare  
beleidsmaatregelen. Dit wordt ook wel een *Decide-Announce-Defend* strategie  
genoemd (zie Wolsink, 1990). Het scheppen van een draagvlak vangt dan aan  
als de beslissing tot en invulling van de maatregel genomen is. Een andere  
strategie is om al tijdens de fase van beleidsontwikkeling met de doelgroep te  
overleggen en te onderhandelen over de prioriteit van het probleem, de  
probleemdefinitie, de mate waarin welke groepen verantwoordelijk zijn voor  
het probleem, de belangrijke gedragsdoelen, de belangrijke knelpunten voor  
gedragsverandering en de te nemen maatregelen. Voorlichting over het hoe  
en waarom van genomen maatregelen vormt dan geen startpunt maar een  
afronding van activiteiten gericht op het creëren van een draagvlak voor  
beleidsmaatregelen.
7. Het hanteren van een *Decide-Announce-Defend* strategie wordt door Wolsink  
(1990) vanuit het oogpunt van acceptatiebevordering afgewezen. Voor het  
creëren van een draagvlak voor gedragsbeperkende maatregelen lijkt  
wederzijdse communicatie tussen overheid en de doelgroep tijdens het proces  
van beleidsontwikkeling van groot belang te zijn. Een overheid kan zodoende  
haar beleid beter afstemmen op percepties, voorkeuren en suggesties van de  
doelgroep, de doelgroep voelt zich minder overvallen en heeft ook meer tijd  
voor een leerproces ten aanzien van het onderhavige milieuprobleem.

## 6.2 Probleemstelling en keuze van de case

Dit onderzoek richt zich op de vragen welke factoren van invloed zijn op de houding ten aanzien van een gedragsbeperkende maatregel en in welke mate het voor een overheid mogelijk is om via communicatie tijdens de beleidsvorming en beleidsuitvoering een positieve houding ten aanzien van gedragsbeperkende milieumaatregelen door de uiteindelijke doelgroep te bevorderen. Ook is er aandacht voor de relevantie van het concept 'acceptatie van beleidsmaatregelen' in relatie tot naleving van maatregelen. Gesteld is dat als een maatregel door de doelgroep wordt geaccepteerd de kans groter is dat de regel wordt nageleefd.

De globale probleemstellingen zijn:

1. Wat is de invloed van communicatieve activiteiten van een overheid tijdens de fase van beleidsvorming en -beleidsuitvoering op de mate van acceptatie van gedragsbeperkende milieumaatregelen door de uiteindelijke doelgroep?
2. Is acceptatie van een gedragsbeperkende maatregel van belang voor de mate waarin de maatregel wordt nageleefd?
3. Welke factoren zijn van invloed op de mate van acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen door de uiteindelijke doelgroep?

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat grote verschillen in percepties van het probleem en de oplossing tussen een overheid en een doelgroep op relatief korte termijn moeilijk zijn te overbruggen, ongeacht de communicatieve inspanningen van een overheid om de doelgroep te overtuigen. Een overheid zal voor het creëren van een draagvlak haar maatregelen ten dele moeten aanpassen aan de opvattingen en wensen van de doelgroep (zie 5.1). Het is niet reëel om van communicatie wonderen te verwachten. Wat wel een reëel beeld is van de mogelijkheden van communicatie in het scheppen van een draagvlak is echter moeilijk te zeggen. Onderzoek naar de invloed van communicatie op de mate van acceptatie van een maatregel is schaars.

#### *Vergelijkende case-studie*

Het zou interessant zijn om in een vergelijkende case-study te onderzoeken of verschillen in communicatie tussen een overheid en een doelgroep tot verschillen in de mate van acceptatie van maatregelen hebben geleid. Maakt het voor de acceptatie van een maatregel uit hoe een overheid met haar doelgroep communiceert? Een dergelijke opzet vereist het vinden van minimaal twee onderzoekbare cases waarin een zelfde beperkende maatregel in een vergelijkbare context op een communicatief verschillende wijze wordt geïntroduceerd. Dit lijkt een onmogelijke opgave: de verschillen in context zijn snel te groot en de verschillen in communicatieve aanpak snel te klein.

Gezien de kleine kans op het vinden van geschikte cases voor een vergelijkende studie richt dit onderzoek zich op een evaluatie van de introductie van een gedragsbeperkende maatregel in een enkel geval.

#### *Evaluatie van een bijzondere case*

Een case-studie kan een meerwaarde krijgen door uit te gaan van een bijzondere situatie. De evaluatie van de invloed van overheidscommunicatie op de mate van acceptatie van gedragsbeperkende maatregelen richt zich dan niet op een veel voorkomende situatie, maar op een situatie die getypeerd wordt door bepaalde kenmerken.

Uit de bestudeerde literatuur is naar voren gekomen dat voor het creëren van een draagvlak voor gedragsbeperkende maatregelen communicatie tijdens de fase van beleidsontwikkeling (overleg en onderhandeling met - vertegenwoordigers van -



de doelgroep) belangrijk geacht wordt. Een strategie van het binnenskamers ontwikkelen van maatregelen, een *Decide-Announce-Defend* strategie, lijkt funest voor acceptatie van maatregelen. Een kanttekening hierbij is dat wellicht een onderscheid gemaakt moet worden tussen relatief eenvoudige en relatief complexe situaties. In een relatief eenvoudige situatie is er sprake van gunstige omstandigheden, zoals: hoog probleembesef, het gewenst gedrag wordt als zinvol ervaren, hoog besef van noodzaak van overheidsingrijpen en hoog besef van verantwoordelijkheid. In zo'n geval zou een overheid misschien minder in interactie behoeven te treden om een voor de doelgroep acceptabele maatregel te bedenken. Nadruk in de communicatie zou kunnen liggen op het actualiseren van een verondersteld draagvlak: het zoeken van steun bij een genomen maatregel. In relatief complexe situaties zal er meer nadruk moeten liggen op interactie met de doelgroep om in samenspraak te onderzoeken hoe problemen kunnen worden gedefinieerd en hoe aan oplossingen kan worden gewerkt. Deze gedachte vormt één van de veronderstellingen in het onderhavige empirisch onderzoek.

De probleemstelling met betrekking tot de invloed van overheidscommunicatie wordt nu als volgt gespecificeerd:

*Vormen in een relatief eenvoudige situatie voorlichtingsactiviteiten ter verdediging van een vaststaande maatregel een voldoende voorwaarde voor maatschappelijke acceptatie van deze maatregel?*

Als het in een relatief eenvoudige situatie niet lukt om met alleen voorlichting tijdens en na de formele besluitvorming een draagvlak te creëren, dan is een *Decide-Announce-Defend* strategie in een meer complexe situatie helemaal gedoemd te mislukken.

### ***Het geval Barendrecht***

In de gemeente Barendrecht is op 3 mei 1993 een variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval van kracht gegaan. De heffing bestaat sindsdien uit een vast maandelijks bedrag en een variabel bedrag, afhankelijk van het aantal vuilniszakken dat men aanbiedt. Huishoudens zijn verplicht hun afval aan te bieden in gemeentelijke huisvuilzakken (de 'blauwe zak'), die per stuk twee gulden vijftig kosten. Tegelijkertijd is het vaste maandelijks bedrag voor meerpersoonshuishoudens met 14,50 gulden verlaagd. In de beleidspraktijk wordt dit een 'gedifferentieerd tarief-systeem' genoemd.

In Barendrecht konden de burgers tot voor de invoering van de gemeentelijke afvalzak al hun afval ongelimiteerd aan de straat zetten, inclusief grof vuil. Afval hoefde dus niet per se in zakken aangeboden te worden. De overgang naar inzameling met gedifferentieerd tarief via verplichte gemeentelijke huisvuilzakken omvat dus twee veranderingen: de verplichting om alles in zakken te doen, en de verplichting om zakken van de gemeente te gebruiken. In de nieuwe situatie is een huishouden meer geld kwijt aan afvalinzameling als er meer dan 6 huisvuilzakken per maand gebruikt worden.

Doel van deze maatregel is het bevorderen van afvalscheiding en afvalpreventie. Daarnaast vormt de wens om te komen tot een rechtvaardige verdeling van de kosten van afvalinzameling en -verwerking een motief voor de invoering van een gedifferentieerd tarief.

De invoering van de 'dure zak' ging gepaard met het verruimen van de mogelijkheden voor afvalscheiding (meer glas-, blik- en textielbakken) en met het subsidiëren van vaten voor thuiscomposteren. Er is sprake van 'nemen en geven' (vgl Van der Doelen, 1991). Of zoals de gemeente het zelf onder woorden brengt: de milieuparken zijn 'een tastbaar bewijs dat het geen doel van het gemeentebestuur op zich is om de burger een gemeentelijke zak in de maag te splitsen. Deze maatregel zal er aan bijdragen om eventuele weerstanden tegen de gemeentelijke zak te verminderen' (Gemeente Barendrecht Werkgroep afvalinzamelplan, 1993).

### *Overwegingen bij 'Barendrecht' als case voor dit onderzoek*

In deze case is de gang van zaken te typeren als een *Decide-Announce-Defend* strategie. De gemeente Barendrecht heeft de maatregel binnenskamers voorbereid. Informeel overleg met bij voorbeeld ouderenbonden, milieuvereniging, bewonersgroeperingen en vereniging voor huisvrouwen heeft niet plaatsgevonden. Ook is er geen formele inspraakprocedure geweest. De plannen zijn in de voorbereidingsfase alleen besproken in de raadscommissie voor openbare werken en in de gemeenteraad. Om de acceptatie van de 'dure afvalzak' te vergroten heeft de gemeente Barendrecht een aantal voorlichtingsactiviteiten ondernomen, waaronder een huis-aan-huis krant, een telefonische info-lijn, een tentoonstelling, berichten op de gemeentepagina in het plaatselijke nieuwsblad en interviews in plaatselijke media.

De veronderstelling is dat in dit geval de uitgangssituatie relatief gunstig is. Zo blijkt bijvoorbeeld uit landelijk opinieonderzoek dat een groot deel van de Nederlandse bevolking het afvalprobleem serieus neemt (Research en Marketing, 1992). Er is waarschijnlijk, mede onder invloed van campagnes van de rijksoverheid en berichtgeving in de media, tot op zekere hoogte onder Barendrechtse burgers een draagvlak voor 'afvalbeleid'. Of deze veronderstelling klopt moet later blijken.

De maatregel is ten tijde van het onderzoek actueel. De gedifferentieerde tariefstelling in Barendrecht is voor een proefperiode van ongeveer een jaar ingevoerd. De beslissing tot definitieve invoering moet op het moment van onderzoek nog vallen. De interviews hebben 11 maanden na de eerste berichten in de pers over de maatregel plaatsgevonden, zes maanden na daadwerkelijke proef-invoering, maar voor besluitvorming over definitieve invoering. Dat wil zeggen: men heeft ervaring kunnen opdoen met de praktische consequenties van de maatregel, maar de maatregel is nog wel onderhevig aan debat. Als een maatregel reeds volledig is ingeburgerd dan leeft het waarschijnlijk minder en is acceptatie er van moeilijker onderzoekbaar.

De maatregel is naar verwachting enigszins controversieel. Het is daarmee mogelijk om mensen die het wel en niet accepteren met elkaar te vergelijken.

De afbakening van gedragsbeperkende maatregelen tot een gedifferentieerde tariefstelling is interessant vanwege de belangstelling die er in de discussie over instrumenten van milieubeleid bestaat voor marktconforme regulering als alternatief voor directe regulering (zie bijvoorbeeld Ministerie van VROM, 1989; Udo de Haes, 1987; Vermeulen, 1989).

De keuze voor burgers als einddoelgroep is interessant, omdat in bestuurskundig onderzoek naar communicatieve sturing de onderzochte cases veelal betrekking hebben op doelgroepen van relatief kleine omvang en met een zekere organisatiegraad (denk aan bedrijfsleven en semi-overheidsorganisaties; zie de onderzoeken gebundeld in Pröpper en Herweijer, 1992). In een dergelijke situatie zijn processen van overleg en onderhandeling relatief eenvoudiger in gang te zetten zijn. Het is interessant om de communicatie tussen een overheid en een doelgroep te bestuderen als die doelgroep veel "eenheden" telt en minder georganiseerd is.

De afbakening tot gemeenten maakt de case onderzoekbaar. De kleinere schaal maakt bestudering van de communicatie tussen overheid en doelgroep beter mogelijk, en zeker ook de berichtgeving in plaatselijke media die de communicatieve context vormt. Hierbij is van belang dat de landelijke publiciteit over een heffing op huishoudelijk afval als maatregel beperkt is gebleven.

### 6.3 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan *drie hoofdvragen* centraal, waarbij de derde vraag de meest omvattende vraag is:

1. In welke mate is er wat betreft de communicatie van de gemeente Barendrecht sprake van doelbereiking: in welke mate accepteren burgers de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval?
2. Wat is de samenhang tussen het accepteren van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval en het ontduiken van de heffing?
3. Welke factoren verklaren de mate waarin burgers in de gemeente Barendrecht de invoering van de variabilisering van de heffing voor het aanbieden van huishoudelijk afval accepteren?

De hoofdvragen zijn uitgewerkt tot een aantal *onderzoeksvragen*. Waar nodig zal een onderzoeksvraag toegelicht worden.

*Communicatie van een overheid is slechts één van de mogelijke invloeden op een houding ten opzichte van een maatregel. Communicatie van belangengroeperingen, informatie uit media en gesprekken in de sociale omgeving vormen ook bronnen voor het beoordelen van een maatregel. De vragen 1 - 4 hebben hier betrekking op.*

1. Welke communicatie heeft er tussen gemeente en burgers over de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval plaatsgevonden?

- a. Van wie is het initiatief afkomstig: (een groepering van) burgers, gemeente (wethouder, partijen, ambtenaren), andere overheden of instanties?
  - b. Op welk moment in de idee-vorming en besluitvorming is het project in de openbaarheid gekomen?
  - c. In welke mate is er onderhandeld tussen actoren over de prijs van de gemeentelijke afvalzak?
  - d. In welke mate is er sprake van inspraak, participatie in projectgroep en overleg met bewonersorganisaties?
  - e. In welke mate is er sprake van voorlichting van de gemeente aan burgers via bijeenkomsten en media?
  - f. Welke argumenten heeft de gemeente centraal gesteld in haar communicatie met burgers?
  - g. Wat heeft de gemeente gedaan om de berichtgeving in plaatselijke media te sturen?
2. In welke mate en op welke wijze hebben plaatselijke media aandacht geschonken aan de maatregel?
  3. In welke mate en op welke wijze hebben belangenorganisaties zich geuit over de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval?
  4. In welke mate is de 'dure afvalzak' een onderwerp van gesprek tussen burgers?  
Wordt in deze gesprekken overwegend positief of overwegend negatief gesproken over de maatregel?

*Vraag 5 heeft betrekking op de eerste hoofdvraag.*

5. In welke mate accepteren burgers de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval: in welke mate is er sprake van een positieve of neutrale houding ten opzichte van de invoering van de 'dure zak'?

*De vragen 6 en 7 hebben betrekking op de tweede hoofdvraag.*

6. In welke mate zeggen burgers 'ontwijk-gedrag' te vertonen: hoeveel zakken huisvuil per maand zegt men naar een andere gemeente te brengen?
7. In welke mate is er een samenhang tussen de houding ten aanzien van de 'dure zak' en gerapporteerd ontwijkgedrag?

*De vragen 8 - 15 hebben betrekking op de vraag naar factoren die de mate van acceptatie verklaren. Er is aandacht voor de verschillende bases voor acceptatie van beleidsmaatregelen (specifieke beoordeling op grond van afweging van voor- en*

*nadelen; specifieke beoordeling op grond van affectieve reacties; beoordeling op grond van houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen). Bij de afweging van voor- en nadelen worden twee modellen met elkaar geconfronteerd: modaal saillante consequenties versus individueel saillante consequenties.*

8. Welke voor- en nadelen verbinden burgers aan de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval?
  - a. Welke voor- en nadelen worden spontaan genoemd?
  - b. Hoe waarschijnlijk acht men bepaalde uit vooronderzoek geselecteerde modaal saillante consequenties van de invoering van een heffing op huishoudelijk afval?
  - c. Hoe waardeert men deze consequenties?
  - d. Welke van de gepresenteerde potentiële consequenties vindt men het meest belangrijk?
  - e. Is er een verschil in opvattingen over het belang van bepaalde voor- en nadelen tussen burgers die de variabelisering van de heffing wel en niet accepteren?
  
9.
  - a. In hoeverre is de houding ten opzichte van de invoering van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval te verklaren aan de hand van de waarschijnlijkheid en waardering van bepaalde modaal saillante consequenties?
  - b. Biedt een attitudescore berekend op grond van de vijf individueel meest saillante consequenties evenveel verklaring van de houding ten opzichte van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval als een attitudescore op grond van alle modaal saillante consequenties?
  
10. In welke mate heeft de invoering van de variabelisering van de heffing gevoelsmatige reacties opgeroepen en hoe belangrijk zijn die voor de verklaring van de houding ten opzichte van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval?

*Gezien het gehanteerde theoretisch kader zou het logisch zijn om in deze specifieke case iets te kunnen zeggen over de mate waarin de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak tot stand is gekomen via eenvoudige beslisregels (heuristieken). Een survey als onderzoeksmethode biedt echter geen mogelijkheden om dit te achterhalen. Een idee zou zijn om een aantal heuristieken te formuleren en deze aan respondenten voor te leggen met de vraag of men het met de redenering eens is. Mensen zijn zich echter nauwelijks bewust van het gebruik van heuristieken (Nisbett en Ross, 1980). Het is dus goed mogelijk dat een respondent een bepaalde eenvoudige beslisregel niet onderschrijft terwijl hij of zij daar in feite wel gebruik van heeft gemaakt.*

11. Hoe staan burgers ten opzichte van de gemeente in het algemeen?  
In welke mate biedt de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen een verklaring voor de houding ten opzichte van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval?

*De vragen 12 en 13 vormen een aanvullende indicatie voor de mate waarin het oordeel over de invoering van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval beredeneerd is.*

12. Welke mate van betrokkenheid voelen burgers bij de kwestie van de invoering van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval?
13. In hoeverre zijn burgers op de hoogte van de argumenten waarmee de gemeente in haar communicatie de invoering van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval heeft verdedigd?

*In verband met het verklaren van de mate van acceptatie van de beleidsmaatregel wordt ook gekeken naar een aantal achtergrondvariabelen.*

14. In welke mate hangt de houding ten opzichte van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval samen met een aantal achterliggende percepties?
- a. mate waarin de burgers vinden dat ze betrokken zijn geweest in de ideevorming en besluitvorming: vinden burgers dat de gemeente op tijd, duidelijk en open heeft gecommuniceerd over de heffing; vinden burgers dat de gemeente klachten en/of suggesties van burgers serieus heeft genomen?
  - b. besef van het probleem van huishoudelijk afval
  - c. waargenomen effectiviteit van afvalscheiding en afvalpreventie voor het oplossen van het probleem van huishoudelijk afval
  - d. waargenomen noodzaak tot ingrijpen van de gemeente: mate waarin men iets verwacht van afvalpreventie en afvalscheiding op meer vrijwillige basis
  - e. waargenomen effectiviteit van een heffing op afvalscheiding en afvalpreventie: waargenomen mogelijkheden tot ontduiking van de heffing
  - f. de gevoelde rechtvaardigheid van de heffing (besef van verantwoordelijkheid voor afvalprobleem, waargenomen bijdrage van andere doelgroepen, waargenomen mogelijkheden tot ontduiking)
  - g. waargenomen mogelijkheden tot legale alternatieven: mate waarin burgers vinden dat reductie van het gebruik van afvalzakken (en daarmee reductie van de heffing) door afvalscheiding en afvalpreventie mogelijk is

*In vergelijking tot de in hoofdstuk 4 genoemde mogelijke beïnvloedende factoren zijn buiten beschouwing gelaten:*

- *waargenomen efficiëntie van de maatregel in vergelijking tot andere maatregelen (het vergelijken van de efficiëntie is tamelijk complex en lijkt vooral relevant als er een expliciete discussie is over kosten en baten van verschillende maatregelen; in deze situatie leek dat niet zo te zijn);*
  - *mate waarin de burgers vinden dat de overheid hen vele andere beperkingen heeft opgelegd of zal opleggen (in de context van deze case is er geen sprake van een opeenstapeling van milieumaatregelen);*
  - *mate waarin burgers vinden dat ze tegelijkertijd met verruimende maatregelen geconfronteerd worden (dit aspect komt terug in de variabele 'waargenomen mogelijkheden voor legale gedragsalternatieven').*
15. In welke mate hangt de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval samen met een aantal kenmerken van het huishouden: (a) omvang van het huishouden; (b) aard van de woning; (c) netto inkomen van het huishouden; (d) leeftijd van de respondent; en (e) bezit van een auto.

#### 6.4 Methode van onderzoek

Huishoudens van de gemeente Barendrecht zijn van 22 oktober 1993 tot en met 5 november 1993 mondeling geïnterviewd met een standaard vragenlijst. Gezien de lengte van de vragenlijst (45 tot 60 minuten) en de aard van de vragen was een telefonisch interview niet geschikt. De methode van een schriftelijk enquête is niet gekozen vanwege de te verwachten hoge non-response en vanwege het feit dat doorvragen op open vragen dan niet mogelijk is.

Ter ontwikkeling van een concept van de standaard vragenlijst hebben er in een vooronderzoek 25 korte interviews plaats gevonden over voor- en nadelen van de nieuwe manier van afvalinzameling. Met de concept-vragenlijst zijn daarna 5 proef-interviews gehouden. Vervolgens is de definitieve vragenlijst samengesteld. De vragenlijst is afgenomen door 16 enqueteurs van de vakgroep Sociologie van de Landbouwniversiteit Wageningen. Deze enqueteurs hebben allen met goed gevolg een cursus interview-training doorlopen en hebben ervaring in het afnemen van vragenlijsten. Voorafgaand aan dit onderzoek hebben ze een instructie-ochtend over deze vragenlijst bijgewoond.

Gestreefd werd naar een representatieve steekproef van 400 van de in totaal ongeveer 7000 huishoudens. Een huishouden wordt in dit onderzoek vertegenwoordigd door een persoon die (mede)verantwoordelijk is voor de gang van zaken in de huishouding. In de praktijk betekent dit dat eventuele inwonende kinderen niet in het onderzoek betrokken zijn.

Gezien de werkwijze (eerst een telefonische afspraak maken voor het afnemen van een interview) is het telefoonboek als steekproefkader gebruikt. Dit heeft als

consequentie dat het - kleine - deel van de huishoudens zonder telefoon buiten de steekproef valt. Uit het telefoonboek zijn op aselecte wijze 800 adressen geselecteerd. Huishoudens werden eerst telefonisch benaderd met de vraag of ze mee wilden werken aan het onderzoek op een tijdstip dat de respondent schikte. Er is ook op avonden en zaterdagen geïnterviewd. Gezien de lengte van de vragenlijst werd deze 'afspraken-methode' geschikter geacht dan het onaangekondigd aanbellen bij respondenten.

## 6.5 Het verloop van de interviews

De interviews zijn over het algemeen goed verlopen. De meeste respondenten waren gemotiveerd om hun mening over de blauwe afvalzak te ventileren. Niet alle items zijn in voldoende mate duidelijk geweest. Bij de bespreking van de resultaten wordt hier nader op ingegaan.

Tijdens de interviewperiode heeft de gemeente een tussentijdse evaluatie van het inzamelsysteem in de openbaarheid gebracht. Dit heeft geleid tot publiciteit in *De Schakel*, *Het Zuiden* en het *Rotterdams Dagblad*. Kern van de boodschap was dat de gemeente doorgaat met het systeem van verplichte huisvuilzakken, maar dat er wel enige aanpassingen komen. Zo zou de prijs van de zak lager worden (een prijs van 1,75 wordt genoemd). Ook was er enige aandacht voor de constatering in het evaluatierapport dat het afvaltoerisme was afgenomen.

Er zijn 147 respondenten voor deze publiciteit geïnterviewd en 252 er na. De vraag is of deze publiciteit van invloed is geweest op de houding en percepties van burgers ten aanzien van de gemeentelijke huisvuilzak. Er blijkt geen verband te zijn tussen tijdstip van interviewen (voor of na de publiciteit) en de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke huisvuilzak (negatief, neutraal, positief; zie paragraaf 7.1 voor de operationalisatie van deze variabele). Ook blijkt er geen verband te zijn tussen tijdstip van interviewen en de perceptie van de waarschijnlijkheid van afvaltoerisme.

Hoewel het voor het onderzoek beter was geweest dat er tijdens de interviewperiode geen publiciteit over mogelijke aanpassingen was geweest kan geconcludeerd worden dat deze publiciteit niet heeft geleid tot grote veranderingen in houding en percepties.

## 6.6 De representativiteit van de uiteindelijke steekproef

Uiteindelijk moesten er 711 huishoudens benaderd worden om 399 interviews af te kunnen nemen. Van de 711 mensen weigerden er 312 om mee te doen. Belangrijkste redenen waren geen tijd, te druk en geen zin. Aan deze mensen is ter controle van de representativiteit van de uiteindelijke steekproef in het telefonisch gesprek één



stelling voorgelegd: 'De invoering van de blauwe afvalzak van twee gulden vijftig vind ik ... zeer goed; goed; niet goed en niet slecht; slecht; zeer slecht'.

---

Redenen om niet mee te doen aan de enquête (absolute aantallen)

---

geen tijd/druk	159
geen zin	71
respondent ziet nut er niet van in	15
onderwerp niet interessant	15
respondent of huisgenoot ziek	11
hekel aan enquêtes	7
weet er onvoldoende van	7
anders	22
geen antwoord	5
	(N=312)

---



---

De mening van de invoering van de blauwe afvalzak van de respondenten die een interview weigerden

---

zeer goed	4,3%
goed	27,1
niet goed en niet slecht	19,3
slecht	23,9
zeer slecht	25,4
	(N= 280)

---

Van de 312 respondenten die het interview weigerden hebben er 32 (10.3%) de stelling niet beantwoord.

Om de mening over de invoering van de blauwe afvalzak te meten is aan de 399 respondenten die wel aan het interview mee wilden werken onder meer de volgende uitspraak voorgelegd:

---

'De invoering van de blauwe afvalzak van twee gulden vijftig vind ik...

---

zeer goed	4,5%
goed	28,1
een beetje goed	12,8
niet goed en niet slecht	13,0
een beetje slecht	5,8
slecht	20,6
zeer slecht	15,3
	(N= 399)

---

Bij de respondenten die het interview weigerden zijn geen zeven maar vijf antwoordcategorieën gebruikt, omdat het gebruik van veel antwoordcategorieën in een telefonisch interview problematisch is. In een mondeling interview kan gebruik worden gemaakt van een kaart met antwoorden.

Gezien de verschillen in gebruikte antwoordcategorieën zijn de resultaten niet zonder meer te vergelijken. Het samenvoegen van positieve antwoordmogelijkheden (zeer goed + goed + een beetje goed voor de steekproef en zeer goed + goed voor de non-response) en van negatieve antwoordmogelijkheden (op een zelfde wijze) leidt tot het volgende beeld:

	steekproef	non response
positief	45.4%	31.4%
niet positief en niet negatief	13.0	19.3
negatief	41.7	49.3
	(N= 399)	(N= 280)

Opvallend is dat de 'weigeraars' vaker een neutraal antwoord (i.c. niet positief en niet negatief) geven. Dit komt waarschijnlijk door het ontbreken van de antwoordmogelijkheden 'een beetje goed' en 'een beetje slecht'. Gezien de frequenties in de uiteindelijke steekproef (een beetje goed: 12.8%, een beetje slecht: 5.8%) valt te beredeneren dat de schaal met vijf antwoordmogelijkheden ten opzichte van de schaal met zeven antwoordmogelijkheden enigszins vertekent van een positieve naar een neutrale mening. Ondanks deze vertekening kan gezegd worden dat de groep van mensen die een interview hebben geweigerd negatiever tegenover de invoering van de blauwe afvalzak staat dan de groep van mensen die wel hebben meegedaan. Op dit - belangrijke - aspect is de uiteindelijke steekproef niet volledig representatief.

Bij het generaliseren van de onderstaande resultaten naar alle huishoudens van Barendrecht moet rekening gehouden worden met het feit dat een positieve houding iets oververtegenwoordigd is en een negatieve houding iets ondervertegenwoordigd is. Aangezien het doel van dit onderzoek niet zozeer beschrijvend maar vooral verklarend is, hoeft een lichte vertekening niet problematisch te zijn.

## 7 Operationalisaties

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de verschillende variabelen geoperationaliseerd zijn. Per variabele komt aan de orde met welke vragen of uitspraken de variabele gemeten is. Indien van toepassing worden deze operationalisaties onderworpen aan een Principale Componenten Analyse en een betrouwbaarheidsanalyse. In een aantal gevallen is de oorspronkelijke operationalisatie aangepast.

### 7.1 Houding ten aanzien van de invoering van de gemeentelijke afvalzak en mate van ontwijkgedrag

De houding ten aanzien van de invoering van de gemeentelijke afvalzak is gemeten via drie (zeven punts) semantische differentialen: zeer goed - zeer slecht; zeer aantrekkelijk - zeer onaantrekkelijk; en zeer verstandig - zeer onverstandig. Deze semantische differentialen zijn overgenomen van Midden, Daamen en Verplanken (1983).

Over de drie items is een Principale Componenten Analyse met varimax rotatie uitgevoerd. Er blijkt sprake te zijn van één dominante factor, met een Eigenwaarde van 2,58, die 85,9% van de variantie verklaard. Een schaal voor de houding ten aanzien van de invoering van de gemeentelijke afvalzak is geconstrueerd door een ongewogen somming van de scores van de drie items. De totale score is gedeeld door drie (het aantal items). De Cronbach alpha van deze schaal is 0,92. Bij weglating van een item daalt de alpha. We kunnen dus spreken van een solide schaal.

Ontwijkgedrag heeft betrekking op handelingen die ertoe leiden dat een individu ten onrechte de heffing op huishoudelijk afval ontloopt. In dit geval kan men concreet denken aan:

- het dumpen van afval in bosjes, plantsoenen en dergelijke;
- het aanbieden van afval in gewone zakken in plaats van de gemeentelijke zak, in de verwachting dat het op den duur toch wel opgeruimd wordt;
- het brengen of laten brengen van afval in gewone zakken naar buurgemeenten waar geen gemeentelijke afvalzak verplicht is (zogenaamd 'afvaltoerisme').

Uit oriënterende gesprekken met ambtenaren van de gemeente Barendrecht is gebleken dat ten tijde van het onderzoek ontwijkgedrag voornamelijk de vorm van

afvaltoerisme had aangenomen. Het aanbieden van afval in gewone zakken gebeurde aanvankelijk in bepaalde wijken op tamelijk grote schaal, maar was na verloop van tijd aanzienlijk afgenomen. Het dumpen van afval in bosjes en dergelijke heeft nooit een grote omvang gekend. Om deze redenen heeft het onderzoek naar ontwijkgedrag zich toegespitst op afvaltoerisme.

Gezien de aard van de dataverzameling (mondelinge interviews) betreft het hier gerapporteerd afvaltoerisme. Aan respondenten is de volgende vraag gesteld:

Brengt u weleens huisvuil in gewone zakken naar een andere gemeente? Bijvoorbeeld als u naar uw werk gaat, of naar familie of kennissen, of bijvoorbeeld door een zak mee te geven aan familie of kennissen die op bezoek zijn geweest.

(nooit; minder dan één zak in de maand; ongeveer één zak in de maand; ongeveer twee zakken in de maand; ongeveer drie zakken in de maand; ongeveer vier zakken in de maand; meer dan vier zakken in de maand).

Er is bewust gekozen voor antwoordmogelijkheden die duiden op een tamelijk infrequente vorm van afvaltoerisme, waardoor het wellicht makkelijker is om te erkennen dat men de regels overtreedt. Ook is deze vraag bewust op het einde van het interview gesteld, waardoor respondenten eerst de mogelijkheid hebben gehad om hun mogelijke bezwaren tegen de invoering van de gemeentelijke afvalzak uitgebreid toe te lichten. Desondanks is het verschijnsel van sociaal wenselijke antwoorden niet volledig uit te sluiten.

## **7.2 Waarschijnlijkheid en waardering van saillante gevolgen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak**

In dit onderzoek wordt de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak mede verklaard door een attitudescore gebaseerd op de waardering van waargenomen voor- en nadelen van de invoering. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een attitudescore op basis van modaal saillante gevolgen enerzijds en individueel saillante gevolgen anderzijds. In deze paragraaf komt aan de orde hoe in een vooronderzoek de modaal saillante gevolgen zijn vastgesteld, hoe er in het onderzoek een controle van de gebruikte modaal saillante gevolgen plaatsvindt, hoe de individuele saillantie van gevolgen gemeten is, hoe de waarschijnlijkheid en waardering van gevolgen is geoperationaliseerd en hoe de attitudescores berekend worden.

### ***Saillante consequenties op geaggregeerd niveau (modaal saillante consequenties)***

Ajzen (1991) benadrukt dat onderzoek volgens het 'expectancy-value' model van een attitude zich moet richten op saillante opvattingen van respondenten in plaats van op door de onderzoeker intuïtief gekozen opvattingen. Daartoe moet er vooronderzoek gedaan worden. Een relatief kleine groep wordt gevraagd wat volgens hen voor- en

nadelen van het attitude-object zijn (bijvoorbeeld Midden e.a, 1983 ondervraagden 21 mensen). De voor- en nadelen die door de respondenten het vaakst genoemd zijn vormen de 'modal salient beliefs' van de te onderzoeken groep (zie Fishbein en Ajzen, 1975: 219). Fishbein en Ajzen doen de suggestie om de 10 tot 12 vaakst genoemd consequenties in het uiteindelijke onderzoek te betrekken.

Het vooronderzoek betreft korte gesprekken met 25 inwoners van Barendrecht, ten dele thuis (verspreid over verschillende buurten) en ten dele in een (winkel)straat. Aangezien overdag is geïnterviewd is er een ondervertegenwoordiging te verwachten van werkenden, maar dat hoeft in dit weinig kwantificerend vooronderzoek geen probleem te zijn.

Hoofddoel van het vooronderzoek was inzicht krijgen in het soort overwegingen dat inwoners van Barendrecht maken bij het beoordelen van de dure vuilniszak. Overwegingen die slechts één of twee keer genoemd zijn, en ook om andere redenen niet van belang waren, zijn niet in de vragenlijst opgenomen.

In totaal zijn bijna 30 verschillende overwegingen genoemd, waarvan sommigen inhoudelijk dicht bij elkaar lagen. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de genoemde overwegingen. Tussen haakjes wordt eerst vermeld hoe vaak deze overweging spontaan genoemd is, en daarna hoe vaak deze overweging na doorvragen (zoals 'zijn er volgens u nog meer voor- en nadelen?') zijn genoemd.

De in het vooronderzoek tien meest genoemde gevolgen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak zijn hieronder opgesomd (N=25). Negen van de tien meest genoemde gevolgen zijn in de proef-enquête opgenomen (gemarkeerd met een \*):

1. prijs (13; 2) \*
2. meer afval scheiden (13; 0) \*
3. lastig dat je tuinafval en grof vuil zelf naar de gemeentewerf moet brengen (7; 0) \*
4. minder rommel bij het ophalen nu alles in zakken moet (3; 2) \*
5. voor ouderen is het wegbrengen van afval naar milieuparkjes en gemeentewerf lastig (3; 2) \*
6. het is terecht dat mensen die meer afval aanbieden ook meer moeten betalen voor de afvalverwerking (3; 4) \*
7. de inzameling van oud papier is slecht geregeld (3; 1)  
(niet meegenomen in de operationalisatie van 'modal salient beliefs', omdat dit aspect een onderdeel vormt van de variabele 'waargenomen mogelijkheden voor afvalscheiding')
8. afval scheiden kost veel tijd (2; 3) \*
9. afvaltoerisme is oneerlijk (2; 5) \*
10. rommeliger op straat door afval dat blijft staan (2; 1) \*

De overige door respondenten in het vooronderzoek genoemde gevolgen zijn:

11. veel afval gedumpt in bosjes en struiken (2; 0)  
(niet opgenomen; weinig genoemd en lijkt op 10.)
12. de blauwe zak is op onvoldoende plaatsen te koop (2; 0)
13. oneerlijk voor mensen met weinig geld (2; 0)  
(wordt meegenomen als tegendeel van 6.)
14. het duurt te lang voordat ik een zak vol heb (stank; halve zakken dus duur)  
(2; 0) \*
15. een dure zak als dwangmiddel voor afvalscheiding is onsympatiek (2; 0)
16. ouderen moeten vaak anderen om hulp vragen bij het wegbrengen van afval  
(2; 0)  
(lijkt op 5.)
17. het is lastig dat je steeds moet nadenken over wat je met afval doet  
(2; 0) \*
18. het verminderen van de afvalberg moet vooral door producenten gebeuren in  
plaats van consumenten (1; 0)
19. de milieuparkjes staan op onhandige plaatsen (1; 0)
20. lastig om kinderen duidelijk te maken dat ze niet alles zo maar mogen  
weggooien (1; 0)
21. het apart bewaren en inleveren van blik vind ik ver gezocht (1; 0)
22. maand-inkomen te laag om in één keer 25 gulden voor vuilniszakken te  
betalen (1; 0)
23. het is niet eerlijk dat mensen met jonge kinderen in de luiers veel moeten  
betalen (0; 2)  
(lijkt op 6.)
24. apart bewaren van afval kost veel ruimte (0; 2)
25. werkgelegenheid van vuilnisophalers loopt terug (0; 2)
26. mensen letten bij inkopen meer op verpakking van produkten (0; 1) \*
27. minder service voor meer geld (0; 1)

Al deze gevolgen zijn slechts één of twee keer naar voren gebracht. Van deze incidenteel genoemde gevolgen zijn er drie in de vragenlijst opgenomen. Eén overweging vormde de gedachte dat er voldoende consequenties voor het individu zelf aan bod moeten komen: 'ik heb last van stank, omdat het lang duurt voordat ik een blauwe afvalzak vol heb' en 'ik moet steeds nadenken over wat ik met mijn afval doe'. Het aspect van stank zou vooral voor specifieke categorieën (alleenstaanden) kunnen gelden. Een tweede overweging was de wens om de twee milieudoelstellingen van de maatregel (het bevorderen van afvalscheiding en het bevorderen van afvalpreventie) beiden aan de orde te stellen.

Opvallend was dat bepaalde aspecten die enige aandacht in de media hadden gekregen ('door de blauwe zak moeten vuilnisophalers zware zakken tillen' en 'door de blauwe zak moet je lang in de rij staan bij het afvalaanbiedstation'), en op grond daarvan door de onderzoeker saillant werden geacht, in het vooronderzoek niet of

nauwelijks zijn genoemd. Opvallend was ook dat er meer nadelen dan voordelen genoemd werden.

Uiteindelijk zijn aan respondenten de volgende mogelijke consequenties van de invoering van de gemeentelijke afvalzak voorgelegd:

Door de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 ...

- gaan mensen meer afval scheiden
- letten mensen als ze boodschappen doen beter op hoe alles verpakt is
- ga ik of mijn huisgenoot vaker zelf afval naar het afvalaanbiedstation op Ziedewij brengen
- ligt er tijdens het ophalen van afval minder rommel op straat
- moeten mensen die meer afval hebben ook meer betalen voor de afvalinzameling
- moet ik meer tijd besteden aan het scheiden van afval
- moeten ouderen vaker om hulp vragen voor het wegbrengen van afval
- moet ik steeds nadenken over wat ik met mijn afval doe
- blijft er veel afval in dozen of grijze zakken op straat liggen
- heb ik last van stank, omdat het lang duurt voordat ik een blauwe afvalzak vol heb
- brengen mensen afval in gewone zakken naar andere gemeenten

Een item over financiële consequenties heeft een andere vorm gekregen.

### *De waarschijnlijkheid van financiële gevolgen*

Complicerende bijkomstigheid bij het formuleren van een stelling over de waarschijnlijkheid van financiële gevolgen was dat er zowel sprake kan zijn van een financieel voordeel als een financieel nadeel. Aanvankelijk is geprobeerd dit tot uitdrukking te brengen in twee stellingen:

- Door de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 ben ik per maand meer geld kwijt aan de afvalinzameling
- Door de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 ben ik per maand minder geld kwijt aan de afvalinzameling

Ervaringen in proefinterviews wezen uit dat respondenten hierdoor in verwarring raakten. Bovendien is het de vraag of de waarschijnlijkheid van een financieel gevolg ('het is zeker dat ik per maand meer geld kwijt ben') iets zegt over de waargenomen omvang van het financieel gevolg. Als men een klein financieel nadeel waarneemt kan men daar even 'zeker' van zijn dan dat men een groot financieel nadeel meent te constateren. Terwijl verschillen in waargenomen omvang van een financieel voor- of nadeel wel van betekenis kunnen zijn voor de houding.

Op grond van deze overwegingen is de opvatting over financiële consequenties als volgt geoperationaliseerd:

- Bent u door de invoering van de blauwe afvalzak van 2,50 gemiddeld per maand meer of minder geld kwijt aan de afvalinzameling?  
(veel meer, meer, iets meer, niet meer en niet minder, iets minder, minder, veel minder)

***Controle op de gebruikte modaal saillante consequenties***

Om na te kunnen gaan of de in het onderzoek opgenomen consequenties inderdaad de 'modaal salient beliefs' zijn van de respondenten is aan het begin van het interview, direct na de meting van de attitude via semantische differentialen, de open vraag gesteld waarom respondenten de invoering van de gemeentelijke afvalzak goed of slecht vonden. Daarbij zijn respondenten aangemoedigd om meerdere overwegingen te uiten.

***Individueel saillante consequenties***

De individuele saillantie van consequenties is gemeten met de vraag welke vijf van de twaalf 'modaal saillante' consequenties van de invoering van de gemeentelijke afvalzak voor de respondent het meest belangrijk zijn (overeenkomstig met Eiser en Van der Pligt, 1979). Hiertoe zijn de twaalf consequenties op kaartjes gezet. De financiële consequenties zijn in twee richtingen geformuleerd ("ik ben per maand meer geld kwijt" en "ik ben per maand minder geld kwijt"). Respondenten kregen alle kaartjes in een willekeurige volgorde voorgelegd en moesten er vijf selecteren.

***Operationalisatie van de mate van waarschijnlijkheid***

Aanvankelijk was de mate van waarschijnlijkheid geoperationaliseerd in termen van kans ('De kans hierop is volgens mij zeer klein/ .../ zeer groot'). Uit proefinterviews bleek dat respondenten moeilijk met het begrip 'kans' kunnen omgaan. Daarom is met een alternatieve formulering gewerkt. Per gedragsconsequentie konden respondenten kiezen uit de antwoordmogelijkheden:

- dat gebeurt zeker niet;
- dat gebeurt waarschijnlijk niet;
- dat gebeurt misschien niet, misschien wel;
- dat gebeurt waarschijnlijk wel; en
- dat gebeurt zeker wel.

Er is dus gekozen voor een vijf-puntsschaal. Een schaal moet qua nuance goed aansluiten bij de manier waarop respondenten denken. Een schaal met te weinig nuance dwingt een respondent tot grove antwoorden die niet de zijne zijn. Een schaal met teveel nuance dwingt de respondent tot het geven van nuanceringen die niet de zijne zijn. We hebben gemeend dat een vijf-puntsschaal in dit geval een goed compromis is.

***Operationalisatie van de waardering van de consequenties***

In het 'expectancy-value' model van attitudemeting wordt de waardering van consequenties geoperationaliseerd via een vijf, zeven of negen-punts schaal lopende van zeer negatief tot zeer positief. Een respondent moet voor iedere mogelijke consequentie zijn of haar waardering geven. Van deze procedure is in dit onderzoek afgeweken.



De procedure kan namelijk leiden tot items waarvan de beantwoording tamelijk voor de hand ligt ('Het stinken van een vuilniszak vind ik ....'). Dergelijke items kunnen een goed verloop van een interview belemmeren, omdat respondenten niet gemotiveerd zijn om over voor hen irrelevante items na te denken. Om het interview niet te belasten met te voor de hand liggende vragen is aanvankelijk voor een aantal gevolgen verondersteld dat de respondenten deze positief, zeer positief dan wel zeer negatief vinden. De veronderstellingen zijn gebaseerd op het vooronderzoek en op de gedachte dat gevolgen waar mensen zelf iets van merken extremer gewaardeerd worden dan gevolgen die niet direct merkbaar zijn. Minder afval door afvalpreventie is zo'n gevolg dat voor mensen zelf niet direct tastbaar is. De veronderstellingen waren:

- mensen letten als ze boodschappen doen beter op hoe alles verpakt is: *positief*
- er ligt tijdens het ophalen van afval minder rommel op straat: *zeer positief*
- ik ben per maand iets minder /minder /veel minder geld kwijt aan de afvalinzameling: *zeer positief*
- ik moet steeds nadenken over wat ik met mijn afval doe: *zeer negatief*
- er blijft veel afval in dozen of grijze zakken op straat liggen: *zeer negatief*
- ik heb last van stank, omdat het lang duurt voordat ik een blauwe afvalzak vol heb: *zeer negatief*
- ik ben per maand iets meer/ meer /veel meer geld kwijt aan de afvalinzameling: *zeer negatief*

Van de overige zes consequenties is wel de waardering gemeten door respondenten een vijf-punts schaal voor te leggen met als waarden zeer negatief, negatief, niet negatief en niet positief, positief en zeer positief.

Na de fase van data-verzameling is deze operationalisatie heroverwogen. Eén probleem vormde de veronderstellingen van de onderzoeker over de vraag of een consequentie positief, zeer positief, negatief of zeer negatief wordt bevonden. Door het formuleren van dergelijke veronderstellingen heeft de onderzoeker teveel invloed op de onderzoeksresultaten. Een tweede probleem vormde de interpretatie van de items over de waardering van de consequenties 'ik moet vaker zelf afval wegbrengen naar het afvalaanbiedstation op Ziedewij' en 'ik moet meer tijd besteden aan het scheiden van afval'. In het vooronderzoek werden deze consequenties steeds spontaan als nadelen geformuleerd. Op de stelling 'Dat je zelf afval naar het afvalaanbiedstation op Ziedewij moet brengen vind ik ... (zeer negatief t/m zeer positief) antwoordde 21.1% van de respondenten (N=399) positief of zeer positief. Kennelijk wordt door een deel van de respondenten de stelling geïnterpreteerd als een vraag naar de waardering van de mogelijkheid van het zelf wegbrengen van afval. Deze mogelijkheid wordt door een deel van de respondenten positief beoor-

deeld. Op de stelling 'Dat je meer tijd moet besteden aan het scheiden van afval vind ik ... (zeer negatief t/m zeer positief) antwoordde 44.1% van de respondenten (N=394) positief of zeer positief. Kennelijk heeft een deel van de respondenten deze stelling geïnterpreteerd als een manier om tot uitdrukking te brengen dat men best wat tijd voor het scheiden van afval over heeft. Dat is natuurlijk wat anders dan het meer tijd besteden als voordeel zien.

---

 De waardering van zes mogelijke consequenties
 

---

	zeer nega- tief	nega- tief	niet neg niet	posi- tief	zeer posi- tief pos	
Dat je zelf afval naar het afvalaanbied- station op Ziedewij moet brengen vind ik ...	20.1	38.1	20.1	20.3	0.8	(N= 399)
Dat je meer tijd moet besteden aan het scheiden van afval vind ik ...	2.0	10.9	42.8	43.3	0.8	(N= 394)
Dat mensen die meer afval aanbieden ook meer moeten betalen voor afvalinzameling vind ik ...	3.3	16.0	14.7	56.9	9.4	(N= 394)
Dat mensen afval in gewone zakken naar andere gemeenten brengen vind ik ...	48.6	30.8	15.0	4.8	0.8	(N= 393)
Het scheiden van afval vind ik ...	1.0	1.5	2.8	63.2	31.5	(N= 397)
Dat ouderen vaker om hulp moeten vragen voor het wegbrengen van afval vind ik ...	35.0	52.8	9.4	2.8	0.0	(N= 394)

---

Gezien beide problemen (veel veronderstellingen van de onderzoeker; twee items die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn) is in de analyse-fase van het onderzoek voor een andere operationalisatie gekozen. De onderzoeker heeft op grond van het vooronderzoek naar modaal saillante opvattingen en de vier bruikbare stellingen over waardering van consequenties in het hoofdonderzoek bepaald of een mogelijke consequentie een voordeel of nadeel is. Daarbij wordt de sterkte van de waardering (positief dan wel zeer positief; negatief dan wel zeer negatief) buiten beschouwing gelaten. Deze procedure wordt wel vaker toegepast in attitude-onderzoek (zie bijvoorbeeld Eiser en Van der Pligt, 1979).

De volgende consequenties zijn als een voordeel te beschouwen en krijgen een waardering van 1:

- gaan mensen meer afval scheiden
- letten mensen als ze boodschappen doen beter op hoe alles verpakt is
- ligt er tijdens het ophalen van afval minder rommel op straat

- ik ben per maand minder geld kwijt aan de afvalinzameling

De volgende consequenties zijn als een nadeel te beschouwen en krijgen een waardering van -1:

- ga ik of mijn huisgenoot vaker zelf afval naar het afvalaanbiedstation op Ziedewij brengen
- moet ik meer tijd besteden aan het scheiden van afval
- moeten ouderen vaker om hulp vragen voor het wegbrengen van afval
- moet ik steeds nadenken over wat ik met mijn afval doe
- blijft er veel afval in dozen of grijze zakken op straat liggen
- heb ik last van stank, omdat het lang duurt voordat ik een blauwe afvalzak vol heb
- per maand ben ik meer geld kwijt aan de afvalinzameling

Twee consequenties zijn niet eenduidig als een voor- of nadeel te beschouwen, omdat de spreiding van de waardering te groot is (Midden e.a. 1983 gebruiken als criterium voor het toekennen van een vaste waardering dat minimaal 85% van de respondenten een consequentie (zeer) positief dan wel (zeer) negatief vinden):

- moeten mensen die meer afval hebben ook meer betalen voor de afvalinzameling
- brengen mensen afval in gewone zakken naar andere gemeenten.

Van deze twee consequenties is de waardering gemeten via een vijf-punts schaal van zeer negatief tot en met zeer positief, die later gehercodeerd is tot een drie-punts schaal: negatief (-1), neutraal (0) en positief (1).

### ***Berekening van een attitudescore op grond van de modaal saillante consequenties***

De inschatting van de waarschijnlijkheid van consequenties kan variëren van 0 (dat gebeurt zeker niet) tot 4 (dat gebeurt zeker wel). De waardering van consequenties kan variëren van -1 (negatief) tot 1 (positief).

De schaal voor de financiële gevolgen had een negen-puntsschaal moeten zijn (van -4 tot 4). We hebben de extremen waarden opgewaardeerd, waardoor deze hetzelfde gewicht krijgen als de andere consequenties. De waarden van de schaal voor financiële gevolgen zijn: veel meer (-4), meer (-3), iets meer (-1), niet meer en niet minder (0), iets minder (1), minder (3) en veel minder (4).

De attitudescore is berekend door de sommering van de produkten van waarschijnlijkheden en (toegekende of door respondenten genoemde) waarderingen. De laagste theoretische score is -32, de hoogste theoretische score is 24. De schaal is niet symmetrisch, omdat er zes consequenties zijn die een negatieve waardering krijgen toegekend (-1) en maar vier die een positieve waardering krijgen toegekend (1). Van twee consequenties is de waardering (-1, 0 of 1) afhankelijk van de score van de respondent.

### ***Berekening van een attitudescore op grond van individueel saillante consequenties***

Per respondent is ook een attitudescore berekend op grond van de subjectieve waarschijnlijkheid en waardering van de voor hem of haar vijf meest belangrijke consequenties.

### **7.3 De mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft**

De mate van negatieve affectieve reacties is aan de hand van drie items gemeten, waarbij een vijf-punts schaal is gebruikt lopende van helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens:

Iedere keer als ik een blauwe zak van 2.50 pak krijg ik een onprettig gevoel

Een duurdere afvalzak als middel voor het bevorderen van afvalscheiding is onsympatiek

Ik vind het vervelend dat ik door de duurdere afvalzak voortdurend met de kosten van afvalinzameling geconfronteerd word

Over deze drie items is een Principale Componenten Analyse met varimax rotatie uitgevoerd. Er blijkt sprake te zijn van één dominante factor, met een Eigenwaarde van 2,10, die 69,9% van de variantie verklaard. Een schaal voor negatieve affectieve reacties is geconstrueerd door een ongewogen sommering van de scores van de drie items. De resulterende score is gedeeld door drie (het aantal items). De laagste waarde is 1 (negatieve affectieve reacties worden helemaal niet onderschreven); de hoogste 5 (negatieve reacties worden volledig onderschreven). De Cronbach alpha van deze schaal bedraagt 0,78; bij weglating van een item daalt deze waarde. We kunnen dus spreken van een redelijk solide schaal.

### **7.4 Houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen**

De houding ten opzichte van de gemeente Barendrecht in het algemeen is als volgt geoperationaliseerd:

Tot nu toe hebben we het vooral gehad over afval en afvalinzameling in de gemeente. De gemeente Barendrecht doet natuurlijk veel meer dan het inzamelen van afval. De volgende uitspraken gaan over de gemeente Barendrecht in het algemeen.

Kunt u aangeven in hoeverre u het met deze uitspraken eens of oneens bent?

(NB: respondenten kregen een vijf-punts schaal lopende van helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens)

- de gemeente doet zelden iets waar je als burger iets aan hebt
- als de gemeente iets bedenkt, dan zal het wel goed zijn

- op de gemeente heb ik bijna nooit kritiek
- als de gemeente zegt dat ik iets moet doen, dan doe ik het ook
- de gemeente staat dicht bij haar burgers
- de gemeente maakt teveel regels voor wat een burger wel of niet mag

Over deze items is een Principale Componenten Analyse met varimax rotatie uitgevoerd.

---

Houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen: Principale Componenten Analyse \*)

---

	factor 1	factor 2
het zal wel goed zijn	0,76	
bijna nooit kritiek	0,77	
dicht bij haar burgers	0,53	
iets moet doen , doe ik het	0,60	0,43
zelden iets waar je iets aan hebt		0,83
teveel regels		0,78
Eigenwaarde	2,28	1,06
Verklaarde variantie	38,1%	17,6%

\*) alleen factorladingen groter of gelijk 0,30 zijn in de tabel opgenomen

---

Anders dan verwacht is de oplossing niet eendimensionaal. De twee factoren zijn theoretisch niet interpreteerbaar. Opvallend is dat de items van de eerste factor positief zijn geformuleerd en de items van de tweede factor negatief.

Voor het construeren van een schaal voor de houding van burgers ten opzichte van de gemeente in het algemeen zijn de items 'de gemeente doet zelden iets waar je als burger iets aan hebt' en 'de gemeente maakt teveel regels voor wat een burger wel of niet mag' buiten beschouwing gelaten. Over de vier overgebleven items is opnieuw een Principale Componenten Analyse met varimax rotatie uitgevoerd. In de oplossing wordt één dominante factor gevonden, met een Eigenwaarde van 1,96. Deze factor verklaart 49,0% van de variantie.

De Cronbach alpha voor een schaal met de vier items is 0,61. Bij weglating van het item 'als de gemeente zegt dat ik iets moet doen, dan doe ik het ook' stijgt de Cronbach alpha tot 0,67. De uiteindelijke schaal voor de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen wordt daarom geconstrueerd door een ongewogen optelling van de items 'als de gemeente iets bedenkt, dan zal het wel goed zijn', 'op de gemeente heb ik bijna nooit kritiek' en 'de gemeente staat dicht bij haar burgers'. Daarbij wordt de totale score gedeeld door drie (het aantal items). De laagste score is 1. Dat wil zeggen dat men zeer kritisch staat ten opzichte van de gemeente in het algemeen; men is niet van mening dat de gemeente alleen maar goede dingen doet.

De hoogste score is 5. Dat wil zeggen dat men zeer volgbaar is ten aanzien van de gemeente; men is van mening dat de gemeente voornamelijk goede dingen doet.

### 7.5 Mate van betrokkenheid van burgers bij het onderwerp

De betrokkenheid van burgers bij het onderwerp is gemeten met items die vaker gebruikt worden voor het meten van 'involvement' (zie bij voorbeeld De Kruijk, Pieters en Van Raaij, 1992). De operationalisatie bevat zowel items over de 'staat van betrokkenheid' als de 'consequenties van betrokkenheid'. Dit laatste duidt op de mate waarin respondenten zeggen zich bloot te stellen aan communicatie over het betreffende onderwerp.

Operationalisatie 'involvement'.

Ik heb niet zo'n zin om me in de voor- en nadelen van de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 te verdiepen  
(helemaal niet mee eens, niet mee eens, niet mee eens en niet mee oneens, mee eens, helemaal mee eens)

Al die drukte rond de invoering van de blauwe afvalzak vind ik eigenlijk overdreven  
(idem)

De invoering van de blauwe afvalzak houdt me behoorlijk bezig.  
(idem)

Wanneer u De Schakel of uw dagblad leest en een artikel over de afvalinzameling in Barendrecht tegenkomt, leest u dat dan?  
(nooit; af en toe; soms wel, soms niet; regelmatig; altijd)

Hoe belangrijk is het voor u om geïnformeerd te zijn over de invoering van de blauwe afvalzak?  
(heel belangrijk; belangrijk; niet belangrijk en niet onbelangrijk; onbelangrijk; heel onbelangrijk)

Praat u weleens met anderen, bijvoorbeeld met familie, vrienden of collega's, over de invoering van de blauwe afvalzak en de dingen die daar mee samen hangen?  
(nooit; een enkele keer per maand; een enkele keer per week; een paar keer per week; iedere dag)

Het aantal onderwerpen waarover men met anderen praat als het gaat over de invoering van de blauwe zak en de dingen die daar mee samenhangen.  
(0, 1, 2, 3, 4 of meer)

Over deze 7 items is een Principale Componenten Analyse (PCA) met varimax rotatie uitgevoerd. Uit deze PCA kunnen twee factoren onderscheiden worden. De eerste factor heeft betrekking op de mate van communicatie over de invoering van

de heffing. De tweede factor heeft betrekking op de staat van betrokkenheid. Beide factoren verklaren samen 48,5% van de variantie.

Betrokkenheid bij de invoering van de heffing: Principale Componenten Analyse \*)

	factor 1	factor 2
belang geïnformeerd te zijn	0,60	
lezen over de afvalinzameling	0,56	
praten over invoering blauwe zak	0,77	
aantal gespreksonderwerpen	0,53	0,37
drukke vind ik overdreven		0,87
invoering houdt me behoorlijk bezig	0,39	0,53
geen zin me te verdiepen		0,61
Eigenwaarde	2,39	1,00
Percentage verklaarde variantie	34,2%	14,3%

\*) alleen factorwaarden > 0,30 zijn in de tabel opgenomen

Voor beide aspecten van betrokkenheid is een schaal geconstrueerd op basis van een ongewogen optelling van de scores. De Cronbach alpha voor de mate van communicatie over de heffing is 0,56; voor de staat van betrokkenheid is de Cronbach alpha 0,53. Voor beide schalen geldt dat bij weglating van een item de Cronbach alpha daalt. De Cronbach alpha's van beide schalen zijn niet hoog.

Een schaal voor betrokkenheid bij de invoering van de 'dure afvalzak' is geconstrueerd door een ongewogen optelling van de scores van de items van beide factoren. De resulterende score is gedeeld door zeven (het aantal items in de schaal), zodat de uiteindelijke schaal 1 als laagste waarde heeft (geheel niet betrokken) en 5 als hoogste (zeer betrokken).

## 7.6 Achtergrondvariabelen

In deze paragraaf worden de operationalisaties van de verschillende achtergrondvariabelen besproken.

### *Mate waarin burgers vinden dat ze betrokken zijn geweest in de ideevorming en besluitvorming.*

Deze variabele heeft twee aspecten. Ten eerste gaat het om het oordeel van burgers over de communicatie van de gemeente over de maatregel. Heeft de gemeente haar burgers voldoende, op tijd en duidelijk geïnformeerd? De volgende items (met een

vijf-punts schaal lopende van helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens) zijn gebruikt:

de gemeente heeft burgers voldoende geïnformeerd over de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50

de gemeente heeft burgers op een duidelijke manier geïnformeerd over de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50

de gemeente heeft burgers op tijd geïnformeerd over de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50

Ten tweede gaat het om de gevoelde invloed op de besluitvorming. Heeft de gemeente klachten en/of suggesties van burgers serieus genomen? De volgende items (met een vijf-punts schaal lopende van helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens) zijn gebruikt:

bij de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 heeft de gemeente te weinig naar haar burgers geluisterd

de gemeente heeft de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 er doorgedrukt

de gemeente heeft kritiek van burgers op de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 serieus genomen

Over deze 6 items is een Principale Componenten Analyse uitgevoerd met varimax rotatie. De resultaten hiervan zijn in de tabel opgenomen.

Uit de analyse blijkt dat er inderdaad twee factoren kunnen worden onderscheiden, die samen 71,1% van de variantie verklaren.

Voor beide aspecten is een schaal geconstrueerd. De Cronbach alpha voor de schaal met betrekking tot het oordeel over de informatie van de gemeente bedraagt 0,81. Bij weglating van het item 'op tijd geïnformeerd' stijgt de alpha tot 0,86. In de uiteindelijke schaal wordt dit item daarom niet gebruikt. De Cronbach alpha voor de schaal met betrekking tot de gevoelde invloed op besluitvorming bedraagt 0,79. Bij weglating van een item daalt de alpha.

De schaal voor de gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming is geconstrueerd op basis van een ongewogen optelling van bovengenoemde items, met uitzondering van het item 'op tijd geïnformeerd'. Uiteraard zijn negatief gestelde items gecodeerd. De resulterende score is gedeeld door 5 (het aantal items). De laagste waarde is 1 (geen betrokkenheid in besluitvorming) en de hoogste waarde 5 (heel veel betrokkenheid in besluitvorming).



---

 Gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming: Principale Componenten Analyse \*)
 

---

	factor 1	factor 2
voldoende geïnformeerd	0,89	
duidelijk geïnformeerd	0,86	
op tijd geïnformeerd	0,74	
te weinig geluisterd		0,86
invoering doorgedrukt		0,85
kritiek serieus genomen		0,79
Eigenwaarde	2,74	1,52
Percentage verklaarde variantie	45,7%	25,4%

\*) alleen factorladingen > 0,30 zijn in de tabel opgenomen

---

### ***Probleembesef***

De mate waarin burgers het bestaan van het afvalprobleem onderkennen is met drie items (met een vijf-punts schaal lopende van helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens) geoperationaliseerd:

al dat praten over afvalproblemen maakt de mensen meer ongerust dan nodig is

het afvalprobleem is eigenlijk maar een stokpaardje van een aantal mensen

het afvalprobleem is een ernstig probleem

Deze items zijn ontleend aan Nelissen e.a. (1987). Over de items is een Principale Componenten Analyse met varimax rotatie uitgevoerd. In de oplossing wordt één dominante factor gevonden, met een Eigenwaarde van 1,43. Deze verklaart 47,7% van de variantie.

De Cronbach alpha van de probleembesef-schaal is 0,45. Bij weglating van het item 'het afvalprobleem is een ernstig probleem' stijgt de alpha tot 0,52. Dit is tamelijk laag.

Met de drie items kan geen bevredigende schaal voor besef van het afvalprobleem gecreëerd worden. We gebruiken daarom voor deze variabele maar één item, namelijk 'het afval is een ernstig probleem'. Dit item is inhoudelijk een directe weergave van de variabele. De andere twee items zijn meer indirect.

De frequentieverdelingen van de twee indirecte items verschillen behoorlijk van de frequentieverdeling van het directe item (uiteraard rekening houdend met het verschil in richting van de items). De twee indirecte items scoren minder hoog voor 'probleembesef' dan het directe item.

De indruk bestaat dat een deel van de respondenten tijdens het interview op de eerste twee items voor het afvalprobleem in zijn algemeenheid hebben gereageerd vanuit de specifieke situatie in Barendrecht waar het om de invoering van de 'dure afvalzak' gaat. Door een deel van de respondenten wordt de invoering van de gemeentelijke afvalzak gezien als een stokpaardje van de wethouder voor milieuzaken, zo blijkt uit de open vragen. Voorts is het zo dat in Barendrecht tamelijk veel over de invoering van de afvalzak gepraat is. Door deze omstandigheden achten we het item 'het afvalprobleem is een ernstig probleem' het meest bruikbaar.

---

Frequentieverdelingen van items met betrekking tot probleembesef

---

	Daar ben ik het ...					
	hele- maal niet mee eens	niet mee eens	niet mee eens, niet mee oneens	mee eens	hele- maal mee eens	
Al dat praten over afvalproblemen maakt de mensen meer ongerust dan nodig is	4,8	58,9	5,8	26,6	4,0	(N=399)
Het afvalprobleem is eigenlijk maar een stokpaardje van een aantal mensen	8,2	54,4	9,7	24,4	3,3	(N=390)
Het afvalprobleem is een ernstig probleem	0,3	2,0	6,3	62,4	29,0	(N=396)

---

### ***Waargenomen effectiviteit van afvalscheiding***

De mate van waargenomen effectiviteit van afvalscheiding is geoperationaliseerd met drie items (met een vijf-punts schaal lopende van helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens):

het scheiden van afval lost aan de afvalberg niets op

alles wat we nu scheiden komt later weer op één hoop

als er genoeg goede afvalverbrandingsinstallaties zouden zijn is het scheiden van afval niet nodig

Over de items is een Principale Componenten Analyse met varimax rotatie uitgevoerd. In de oplossing wordt één dominante factor gevonden, met een Eigenwaarde van 1,68. Deze verklaart 55,8% van de variantie.

Een schaal voor de waargenomen effectiviteit van afvalscheiding is geconstrueerd door een ongewogen somming van de drie items. De Cronbach alpha van deze schaal is 0,60. Bij weglating van een item daalt deze waarde.

Bij weglating van het item 'als er genoeg goede verbrandingsinstallaties voor afval zouden zijn is het scheiden van afval niet nodig' daalt de Cronbach alpha in zeer geringe mate (tot 0,59). Gezien het relatief grote aantal 'weet niet' en 'geen antwoord' op dit item is dit item in de uiteindelijke schaal buiten beschouwing gelaten.

### ***Waargenomen noodzaak tot overheidsmaatregelen***

De mate waarin burgers van mening zijn dat gemeente maatregelen moet treffen om het afvalprobleem op te lossen is met twee items (met een vijf-punts schaal lopende van helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens) geoperationaliseerd:

het is goed dat de gemeente maatregelen bedenkt om de afvalberg te verkleinen

het is belangrijk dat de gemeente het scheiden van afval stimuleert

Deze twee items zijn via een ongewogen optelling samengevoegd tot een schaal. De totale score is door 2 gedeeld (het aantal items). De laagste waarde is 1 (geen noodzaak tot overheidsmaatregelen), de hoogste 5 (zeer grote noodzaak tot overheidsmaatregelen). De Cronbach alpha van de schaal bedraagt 0,75.

### ***Gevoelde rechtvaardigheid van de maatregel***

Op grond van de literatuur (zie par. 4.5) zijn aan de gevoelde rechtvaardigheid van de maatregel diverse aspecten onderscheiden:

- besef van verantwoordelijkheid voor het veroorzaken van het collectieve probleem;
- mate van vertrouwen in de bijdrage van andere relevante actoren aan de oplossing van het collectieve probleem;
- mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel voor ieder lid van de doelgroep.

De gevoelde rechtvaardigheid van de maatregel is geoperationaliseerd met vier items (met een vijf-punts schaal lopende van helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens), die aan bovenstaande aspecten refereren:

burgers kunnen niets doen aan het verkleinen van de afvalberg

als de overheid iets wil doen aan de afvalberg zou ze zich vooral op de industrie moeten richten in plaats van op burgers

de industrie doet voldoende haar best om bij te dragen aan het verkleinen van de afvalberg

het inzamelen van afval met duurdere zakken is te makkelijk te ontduiken.

Het item 'de industrie doet voldoende haar best' werd in vergelijking tot andere items in de vragenlijst relatief vaak beantwoord met 'weet niet' (9,3%) of er werd geen antwoord gegeven (0,5%). Dit duidt er op dat het item niet goed aansluit bij overwegingen van de doelgroep. We beschouwen het item daarom als onbruikbaar.

Over de overige drie items is een Principale Componenten Analyse met varimax rotatie uitgevoerd. In de oplossing worden twee factoren gevonden, die samen 78,2% van de variantie verklaren. Deze factoren zijn echter niet goed te interpreteren, omdat het item 'burgers kunnen niets doen' op beide factoren laadt.

Geconcludeerd kan worden dat de operationalisatie van de gevoelde rechtvaardigheid van de maatregel onbevredigend is. De gedachte was dat de verschillende aspecten van 'gevoelde rechtvaardigheid' onder één dimensie te scharen zouden zijn. Het lijkt er echter op dat 'gevoelde rechtvaardigheid' beter beschouwd kan worden als een meer-dimensionaal concept. Verder onderzoek lijkt nodig, waardoor er een bredere basis is om bepaalde dimensies van gevoelde rechtvaardigheid te benoemen en te operationaliseren.

In dit onderzoek splitsten we de oorspronkelijke variabele 'gevoelde rechtvaardigheid' op tot twee variabelen: (1) mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel voor ieder lid van de doelgroep en (2) besef van verantwoordelijkheid voor het veroorzaken van het collectieve probleem.

De eerste variabele wordt geoperationaliseerd met de uitspraak 'het inzamelen van afval met duurdere zakken is te makkelijk te ontduiken'.

Besef van verantwoordelijkheid is met de items 'burgers kunnen niets doen' en 'overheid moet zich vooral op industrie richten' geoperationaliseerd. De Cronbach alpha van een schaal met beide items is echter slechts 0,45. We zijn daarom genoodzaakt om de variabele 'besef van verantwoordelijkheid' met één item te operationaliseren. Het item 'burgers kunnen niets doen aan het verkleinen van de afvalberg' is tamelijk extreem geformuleerd. Het andere item ('als de overheid iets wil doen aan de afvalberg zou ze zich vooral op de industrie moeten richten in plaats van op burgers') is minder extreem geformuleerd en omvat een vergelijking tussen burgers en industrie. Daarom wordt gekozen voor het item 'de overheid moet zich vooral op industrie richten' als operationalisatie van besef van verantwoordelijkheid.

### ***Waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere maatregelen***

In hoeverre denken burgers dat de invoering van de 'dure afvalzak' leidt tot meer afvalscheiding en -preventie *in verhouding tot andere mogelijke maatregelen*? De perceptie en waardering van milieuvoordelen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak is verdisconteerd in de attitudescore op grond van de afweging van belangrijke voor- en nadelen. Bij deze variabele gaat het om de beoordeling van de effectiviteit in vergelijking tot andere maatregelen.

Deze variabele is direct geoperationaliseerd met het item 'je verkleint de afvalberg het snelst door mensen voor het afval te laten betalen'. Hierbij is een vijf-punts schaal gebruikt lopende van helemaal niet mee eens tot helemaal mee eens.

### ***Waardering van voorzieningen voor afvalscheiding***

De waardering van voorzieningen voor afvalscheiding is geoperationaliseerd met een aantal vragen:

Hoe is volgens u de inzameling van oud papier geregeld?  
(erg goed; goed; niet goed en niet slecht; slecht; erg slecht)  
Hoe is volgens u de inzameling van grof vuil geregeld?  
(idem)  
Hoe is volgens u de inzameling van tuinafval geregeld?  
(idem)

Wat vindt u van de plaats van de milieuparkjes?  
(idem)  
Wat vindt u van het aantal milieuparkjes?  
(veel teveel; teveel; niet teveel en niet te weinig; te weinig; veel te weinig)

Over deze items is een Principale Componenten Analyse met varimax rotatie uitgevoerd. Er is sprake van een oplossing met twee dimensies. De eerste factor omvat de items over de inzameling van oud papier, tuinafval en grofvuil. De tweede factor omvat de items over de milieuparkjes. Mogelijk zegt de waardering van de milieuparkjes niet zozeer iets over de mogelijkheden tot afvalscheiding, maar meer iets over de mate waarin men overlast heeft van de milieuparkjes. Uit open vragen blijkt dat dit thema bij een deel van de huishoudens leeft.

Een schaal voor de waardering van voorzieningen voor afvalscheiding kan geconstrueerd worden door een ongewogen optelling van de items met betrekking tot oud papier, tuinafval en grofvuil. De Cronbach alpha van deze schaal is 0,64. Bij weglating van het item betreffende de inzameling van oud papier stijgt de Cronbach alpha tot 0,67.

De uiteindelijke schaal voor de waardering van afvalscheidingsvoorzieningen omvat de items met betrekking tot tuinafval en grofvuil.

## **8 Resultaten van de case-study**

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek naar de maatschappelijke acceptatie van de 'dure zak' in Barendrecht gepresenteerd. De opbouw van het hoofdstuk wordt gevormd door de verschillende onderzoeksvragen die geformuleerd zijn in hoofdstuk 6. Soms wordt de presentatie van de resultaten onderbroken door een korte bespreking. In hoofdstuk 9 'Conclusies en discussie van de case-study' worden de resultaten in hoofdlijnen gepresenteerd en besproken.

### **8.1 Korte typering van de gemeente Barendrecht**

De gemeente Barendrecht ligt vijf kilometer ten zuiden van Rotterdam. Er wonen in 1993 ruim 20.000 mensen. Het aantal woningen bedraagt ongeveer 8000. Er is in Barendrecht weinig hoogbouw. Zo'n 90% van de huishoudens heeft een tuin. Veel wijken zijn ruim qua opzet.

De gemeenteraad bestaat ten tijde van het onderzoek uit 17 leden: CDA (6), PvdA (3), SGP/GPV/RPF (3), VVD (3) en D66 (2). De wethouder voor milieuzaken is afkomstig van het SGP.

De belangrijkste plaatselijke media zijn het wekelijks verschijnende nieuwsblad 'De Schakel' en het huis-aan-huisblad 'Het Zuiden'. Als regionaal dagblad fungeert 'Het Rotterdams Dagblad'.

Barendrecht staat onder druk van een aantal ruimtelijke ontwikkelingen: hoge snelheidslijn, Betuwelijn en hoogbouw.

### **8.2 Beschrijving van de communicatie tussen gemeente en burgers over de invoering van de gemeentelijke afvalzak**

In de beschrijving van de communicatie tussen gemeente en burgers over de invoering van de gemeentelijke huisvuilzak komen op de volgende aspecten aan de orde:

- mate van informeel overleg met maatschappelijke organisaties (milieuorganisatie, wijkorganisaties, ouderenbond, vereniging van huisvrouwen);
- mate van formele inspraak;
- gebruik van eigen voorlichtingskanalen; en

- gebruik van persberichten en persconferenties om berichtgeving te sturen. De beschrijving is chronologisch. Er is een onderscheid gemaakt in een fase van beleidsvoorbereiding, een fase rondom de besluitvorming en een fase na de besluitvorming.

### *De fase van beleidsvoorbereiding*

Het initiatief tot het invoeren van een gedifferentieerd tarief voor huishoudelijk afval komt uit de ambtelijke hoek in samenspraak met de wethouder voor milieuzaken. Aanleiding vormde de berichtgeving over de invoering van de 'dure vuilniszak' in Beesel (Limburg) medio 1991.

In maart '92 gaat de gemeenteraad bij de bespreking van de gemeentelijke milieunota 1992-1995 akkoord met een onderzoek naar de mogelijkheden van een gedifferentieerd tariefsysteem voor de afvalinzameling. Aan dit besluit wordt geen bijzondere ruchtbaarheid gegeven. Het ambtelijke apparaat schrijft in alle stilte de notitie 'Gedifferentieerde tarieven reiniging'.

Deze wordt op 1 juli 1992 besproken in de raadscommissie openbare werken en onderwijs. De commissie maakt een keuze voor het uitwerken van een inzamelmethode waarbij restafval enerzijds en groente- fruit en tuinafval anderzijds elk in een aparte gemeentelijke huisvuilzak gescheiden wordt ingezameld (het zogenaamde 'twee-zakkensysteem'). Ook in deze fase van beleidsontwikkeling wordt de openbaarheid niet gezocht: geen berichtgeving op de gemeentepagina van het nieuwsblad, geen informatie aan de pers en geen overleg tussen gemeente en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Wederom in alle rust werkt het ambtelijk apparaat aan de uitwerking van het 'twee-zakkensysteem'. Dit leidt tot de notitie 'Invoering gedifferentieerd tariefsysteem reiniging', die op 2-12-92 wordt besproken in de raadscommissie voor openbare werken en onderwijs.

### *De fase rondom de besluitvorming*

In aansluiting op de behandeling van deze notitie in de betreffende raadscommissie krijgt het idee aandacht in de plaatselijke en regionale pers. Het is voor het eerst dat burgers iets te horen krijgen over de plannen: 'Barendrecht krijgt dure vuilniszak' (Rotterdams Dagblad 3-12-92) en 'Volgend jaar verplichte huisvuilzak van f2,50' (De Schakel 3-12-92). Dat mensen die bewust met afval omgaan minder hoeven te betalen dan in het oude systeem komt niet expliciet aan de orde. Beide artikelen reppen van een 'peperdure huisvuilzak'. En er is aandacht voor de bezwaren van beladers van de gemeentereiniging, die in verband met de zware fysieke belasting van het tillen van zakken liever minicontainers ingevoerd willen hebben. Tevens komen bepaalde onduidelijkheden, zoals de plaats van 'milieu-parkjes' voor het scheiden van glas, blik en textiel, en de haalbaarheid van het gescheiden inzamelen van GFT in zakken in plaats van in een container in de berichtgeving aan de orde.

In deze fase rondom de besluitvorming is er over de invoering van de gemeentelijke huisvuilzak geen formele inspraak. Ook van informeel overleg tussen gemeente en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties is geen sprake. De communicatie tussen gemeente en burgers over de voorgenomen maatregel verloopt uitsluitend via de media.

De eerste keer dat de gemeente haar plannen aan burgers presenteert is op 10-12-92, via een artikel op de gemeentepagina in 'De Schakel'. Het artikel opent als volgt: 'De afvalberg groeit nog steeds. (...) Om ook in de toekomst een leefbaar milieu te houden, moet de hoeveelheid afval omlaag'. De gemeente legt nadruk op milieuaspecten en op het feit dat burgers kosten in eigen hand hebben. Burgers kunnen geld besparen. Het gepresenteerde voorbeeld is echter onduidelijk over hoe het precies zit met de kosten.

Op 21 december 1992 vergadert de gemeenteraad over de invoering van de 'dure zak'. Een besluit tot invoering wordt uitgesteld, ook al is de gehele raad van mening dat het principe van 'de vervuiler betaalt' een goede weg is om de afvalberg te verkleinen. De meerderheid van de raad wil eerst meer duidelijkheid over de gevolgen voor de arbeidsomstandigheden van beladers, over de haalbaarheid van GFT-inzameling via zakken, over de voorlichting aan burgers, over controle op mogelijk ontwijkgedrag en over bezwaren van een plaatselijke ouderenbond tegen het brengen van afval naar milieuparken. De plaatselijke en regionale pers doet verslag van deze raadsvergadering (Rotterdams Dagblad 22-12-92; De Schakel 23-12-92).

De gemeente geeft op 7-1-93 voor de tweede keer aan burgers een toelichting op haar plannen, nu in de vorm van een interview in De Schakel met milieuwethouder Noordergraaf.

Op 3 februari 1993 gaat de raad akkoord met de invoering van de nieuwe inzamelmethode voor een proefperiode van een jaar. De start zal zijn op 3 mei 1993. De plaatselijke en regionale pers doet verslag van deze vergadering.

Op dezelfde vergadering gaat de gemeenteraad akkoord met het voornemen om de invoering van de nieuwe inzamelmethode te begeleiden met een voorlichtingscampagne. De rode draad die door alle voorlichtingsuitingen loopt zal zijn (Notitie invoering gedifferentieerd tariefsysteem reiniging, voorjaar 1993):

- afvalscheiding is goed voor het milieu;
- samenhang gedifferentieerd tarief en afvalvermindering;
- het kan de burger die zich milieuvriendelijk gedraagt besparingen opleveren.

### *De fase na de besluitvorming*

Drie weken na dit besluit presenteert de gemeente de nieuwe inzamelmethode aan haar burgers via een artikel op de gemeentelijke informatiepagina van De Schakel (25-2-93) en via een persbijeenkomst (1-3-93). De persbijeenkomst levert een klein bericht in het Rotterdams Dagblad (2-3-93) en een wat groter verslag in De Schakel (4-3-93) op.



Op een wijkavond (22-3-93) in de wijk Buitenoord doet een aantal bewoners aan de aanwezige wethouder een oproep om de invoering van de dure huisvuilzak uit te stellen. Deze bewoners hebben vragen over de wijze waarop zij allerlei soorten afval kunnen afvoeren. Ze willen pas invoering van het nieuwe systeem als alles duidelijk is. De wethouder zegt toe een suggestie om twee keer per jaar groot tuinafval gratis in de hele gemeente te laten ophalen te zullen bespreken in het college. De plaatselijke pers besteedt aandacht aan deze oproep (Rotterdams Dagblad 23-3-93; De Schakel 25-3-93).

Medio april ontvangen alle huishoudens van de gemeente een eenmalige 'Milieukrant', die in zijn geheel ingaat op de afvalinzameling. De belangrijkste argumenten die de gemeente in deze krant benadrukt zijn:

- De hoeveelheid afval is de afgelopen jaren gestegen, de afvalberg groeit nog steeds.
- De kosten voor afvalverbranding nemen toe, kosten die de burger uiteindelijk moet betalen.
- Meer afval betekent meer milieubelasting.
- Een gemeentelijke huisvuilzak van 2,50 gaat uit van het principe de vervuiler betaalt. Burgers hebben de kosten zelf in de hand.
- Het invoeren van containers is duurder.
- De mogelijkheden voor afvalscheiding worden vergroot.

Argumentatie over waarom een financiële prikkel in vergelijking tot andere maatregelen effectief is in het stimuleren van afvalscheiding en -preventie blijft achterwege. De financiële gevolgen voor burgers worden onoverzichtelijk gepresenteerd. Het rekenvoorbeeld gaat maar van één situatie uit: een meerpersoonshuishouden dat gemiddeld per week één vuilniszak gebruikt. Het omslagpunt van positieve naar negatieve financiële gevolgen (6 zakken per maand) wordt nergens genoemd. Opvallend is ook dat afvalpreventie geen enkele aandacht krijgt.

Op 19 april organiseert de gemeente een informatie-avond in het gemeentehuis, waar de wethouder en enkele ambtenaren de nieuwe inzamelmethode toelichten. De avond wordt door ongeveer 200 mensen bezocht. Tevens is er vanaf 20 april 1993 in het gemeentehuis een tentoonstelling over afvalscheiding te bezoeken.

In april, mei en juni heeft de gemeente een gratis telefonische infolijn voor vragen over afvalinzameling opengesteld. In totaal is er 350 keer gebruik van gemaakt.

In maart, april en de eerste weken van mei maakt de gemeente regelmatig gebruik van haar pagina in De Schakel om burgers te informeren over allerlei aspecten van de invoering van de gemeentelijke afvalzak. Soms gaat het over de achterliggende motieven, soms over praktische zaken. Daarna wordt het een stuk minder. Vanaf eind mei tot eind oktober 1993 plaatst de gemeente slechts incidenteel een artikel op haar informatiepagina. Op 17-6-93 gaat de gemeente kort in op het misverstand dat het op kleur gescheiden glas later toch op één hoop zou komen. Op

22-7-93 geeft de gemeente een tussentijdse balans van de resultaten: er wordt minder afval aangeboden, maar ten dele is dit een gevolg van ongewenst afvaltoerisme.

Op 30-9-93 is er een mededeling over het ophalen van snoeihout en een mededeling over de uitbreiding van de openingstijden van het afvalaanbiedstation.

### *Conclusie*

De manier waarop de gemeente Barendrecht haar plannen heeft ontwikkeld en gepresenteerd kan worden aangeduid als een *Decide-Announce-Defend* strategie.

In de fase van de eerste ideevorming heeft er tussen gemeente en burgers geen communicatie plaatsgevonden.

In de fase rondom de besluitvorming heeft er tussen de gemeente en burgers nauwelijks communicatie plaats gevonden. Er was geen formele inspraak. Er was geen informeel overleg. De gemeente heeft zich alleen via een artikel en een interview met de verantwoordelijke wethouder gepresenteerd. In deze fase heeft de plaatselijke en regionale pers regelmatig aan de kwestie aandacht besteed.

In de fase na de besluitvorming heeft het drie weken geduurd voordat de gemeente haar besluit aan de burgers heeft toegelicht. Naarmate de introductie van de gemeentelijke huisvuilzak dichterbij kwam, heeft de gemeente meer activiteiten ontwikkeld: een huis-aan-huis informatiekraan, een informatie-avond met een tentoonstelling, een informatietelefoon en diverse artikelen en berichten op de gemeentelijke informatiepagina in het plaatselijke nieuwsblad.

### **8.3 Beschrijving van de communicatieve context: berichtgeving in de plaatselijke pers en communicatie van belangengroepen**

De plaatselijke en regionale pers hebben de invoering van de gemeentelijke huisvuilzak zeker niet ongemerkt voorbij laten gaan. Deze paragraaf gaat in op de berichtgeving over de huisvuilzak in De Schakel, een in Barendrecht goed gelezen wekelijks nieuwsblad. Ook het huis-aan-huisblad Het Zuiden en het Rotterdams Dagblad hebben regelmatig aandacht besteed aan de kwestie. Veel artikelen zijn echter van een gemeenschappelijke correspondent, zodat er inhoudelijk een behoorlijke overlap is. De analyse van De Schakel richt zich op de periode vanaf de eerste berichtgeving tot en met eind oktober, toen de interviews plaats vonden.

#### *Mate van berichtgeving*

De Schakel besteedt op 3-12-92 voor het eerst aandacht aan de invoering van de gemeentelijke huisvuilzak, naar aanleiding van de bespreking van deze kwestie in de raadscommissie voor openbare werken. Vanaf deze datum tot en met de daadwerkelijke invoering op 3 mei 1993 zijn er 22 uitgaven van De Schakel verschenen. In deze 22 uitgaven staan 8 grote artikelen over de huisvuilzak (waarvan 7 op de voorpagina) en 7 kleinere artikelen (waarvan 4 op de voorpagina).

Met uitzondering van de periode van januari '93 tot begin februari '93, toen men in afwachting was van verdere besluitvorming over de invoering (het besluit was uitgesteld tot de raadsvergadering van februari '93) heeft De Schakel bijna wekelijks over de invoering geïnformeerd.

Na de daadwerkelijke invoering is het in De Schakel stil over de gemeentelijke afvalzak, totdat in juli de buurgemeente Ridderkerk gaat klagen over het vele afvaltoersime naar die gemeente. De vier nummers in juli gaan met grote artikelen op de voorpagina in op het conflict tussen Barendrecht en Ridderkerk over afvaltoerisme.

In augustus, september en oktober besteedt De Schakel geen aandacht aan het onderwerp. Eind oktober komt de kwestie weer volop aan de orde, als gevolg van de plannen tot aanpassing van het systeem.

In de periode van 3-12-92 tot en met oktober plaatst De Schakel 9 ingezonden brieven over de invoering van de zak.

De Schakel plaatst op haar redactionele pagina's in de periode december '92 tot en met oktober '93 in totaal 14 grote artikelen, 6 kleinere artikelen en 9 ingezonden brieven. De gemeente plaats in de zelfde periode op haar gemeentepagina in De Schakel 6 grote artikelen, 1 kleinere en een paar praktische aankondigingen.

### *De inhoud van de berichtgeving*

Om een eerste indruk te geven van de berichtgeving in De Schakel worden de koppen van alle artikelen chronologisch gepresenteerd (ondertitels *cursief*):

- 03-12-92: *Nieuw inzamelsysteem dwingt tot betere afvalscheiding*. Volgend jaar verplichte huisvuilzak van f2,50.
- 10-12-92: *Mening personeel telt mee bij besluit*. Nog veel onzekerheden rondom dure huisvuilzak.
- 17-12-92: ANBO tegen 'dure zak', milieuclub wil uitstel.
- 23-12-92: Pas in februari besluit over 'dure huisvuilzak'.
- 07-01-93: 'Dure huisvuilzak' verdient voordeel van de twijfel'. (n.b. interview met wethouder)
- 11-02-93: Proef met 'dure zak' gaat door.
- 25-02-93: *VVD-er Poortman over nieuwe inzamelmethode: 'Wegbrengen van huisvuil naar andere gemeente is puur misdadig gedrag'*.
- 04-03-93: Gemeente verwacht weinig afvaltoerisme na 3 mei.
- 25-03-93: Buitenoord vraagt om uitstel nieuw inzamelsysteem.
- 01-04-93: Politiek café veel vragen over huisvuil.
- 08-04-93: Barendrecht maakt geen haast met GFT-inzameling.
- 15-04-93: *Enquête CDJA over milieu*: Barendrecht heeft weinig op met nieuwe huisvuilzak.
- 22-04-93: Kort geding over 'milieuparkjes'.

- 06-05-93: Aarzelende start met blauwe huisvuilzak.
- 01-07-93: *Plan voor verplichte vooruitbetaling zakken*. Afvaltoerisme irriteert Rotterdam en Ridderkerk.
- 08-07-93: Ridderkerk en Barendrecht praten over afvaltoerisme.
- 15-07-93: *Wethouder Noordergraaf: 'Afvaltoerisme is startprobleem'*. Ridderkerk wil geld zien voor Barendrechts afval.
- 22-07-93: *Wethouder Noordergraaf voor Vara-microfoon: 'Afvaltoerisme lijkt wat af te nemen'*.
- 28-10-93: *Gemeente houdt vast aan inzamelsysteem*. Lagere prijs voor blauwe huisvuilzak.

*De financiële gevolgen.* Over de financiële gevolgen van het nieuwe inzamelsysteem voor burgers is De Schakel aanvankelijk niet genuanceerd. De verplichte gemeentelijke huisvuilzak wordt de eerste tijd meestal aangeduid met 'dure zak'. Het allereerste artikel rept zelfs over het 'peperduur maken' van de huisvuilzak. Dat er sprake kan zijn van een vermindering van kosten voor burgers die weinig afval aan de straat zetten wordt aanvankelijk niet onder de aandacht gebracht. De Schakel schrijft: 'De dure huisvuilzak (kostprijs voor de gemeente 16 cent) wordt *gedeeltelijk* gecompenseerd door een verlaging van de reinigingsheffing' (10-12-92; 17-12-92) (cursivering PvM). Hiermee wordt gesuggereerd dat iedereen meer geld kwijt is aan de afvalinzameling. De Schakel van 10-12-93 meldt daarentegen wel: 'De gemeente heeft becijferd, dat een burger die zich milieuvriendelijk gedraagt dankzij het nieuwe systeem volgend jaar 55 gulden kan besparen'. In het interview met de wethouder (07-01-93) komen de financiële gevolgen voor het eerst genuanceerder aan bod. Tegenover de huisvuilzak van een rijksdaalder staat 'een aanmerkelijke verlaging van de jaarlijkse reinigingsheffing'. En: 'Wie z'n huisvuil beter gaat scheiden, kan er zelfs een paar tientjes per jaar op vooruit gaan'. De Schakel omschrijft sindsdien het nieuwe systeem, dat nog wel de term 'dure zak' meekrijgt, anders: 'Het jaarlijks tarief van de reinigingsheffing gaat omlaag, maar daartegenover staat dat de Barendrechtse hun huisvuil voortaan moeten aanbieden in een verplicht type vuilniszak, die een rijksdaalder per stuk gaat kosten' (25-2-93; 4-3-93). De Schakel van 4-3-93 haalt Noordergraaf aan, die van mening is dat de term 'afvalbespaarzak' een betere benaming is dan 'dure zak'. Sindsdien komt de term 'dure zak' nog maar één keer voor in de redactionele artikelen van De Schakel (8-7-93). De Schakel van 1-4-93 heeft het over de 'kostprijzak'. Op 6-5-93 gebruikt de redactie de term 'blauwe huisvuilzak'. Het nieuwe inzamelsysteem wordt echter wel weer ongenueanceerd omschreven: 'Zo'n zak kost een rijksdaalder per stuk. Die pijn wordt *gedeeltelijk* goedgeemaakt door een verlaging van het jaarlijks te betalen reinigingsrecht' (6-5-93). Op 15-7-93 heeft de redactie het over 'de blauwe zak, die 2,50 per stuk kost'. In dat artikel wordt Noordergraaf aan het woord gelaten: '(Noordergraaf) wijst er op, dat gelijktijdig met de invoering van de blauwe huisvuilzak het jaarlijkse reinigingsrecht is verlaagd. "Daar hoor je niemand over. Sterker nog, negen van de

tien mensen weet niet eens wat men jaarlijks betaalt." Op 22-7-93 wordt het inzamelsysteem omschreven met: 'De Barendrechtse betalen sinds mei een lager reinigingsrecht, maar moeten nu een verplicht type huisvuilzak gebruiken. Die kost een rijksdaalder per stuk, om de afvalscheiding aan de bron te bevorderen.'

De berichtgeving van De Schakel van de eerste weken is tamelijk negatief over de financiële consequenties: men spreekt van de 'dure zak' en van een 'gedeeltelijke compensatie door een verlaging van de reinigingsrechten'. Later, alhoewel niet altijd even consequent, gebruikt men de meer neutrale term 'blauwe zak' en wordt de verlaging van het reinigingsrecht meer benadrukt. Dat burgers die weinig afval aan de straat zetten goedkoper uit kunnen zijn wordt twee keer expliciet genoemd (door de redactie op 10-12-92 en door Noordergraaf in het interview van 7-1-93). Het principe 'de vervuiler betaalt' wordt dus vooral uitgelegd met 'wie meer afval heeft betaalt meer' en niet met 'wie minder afval heeft betaalt minder'. Het bedrag waarmee de maandelijkse heffing wordt verlaagd (14,50 voor een meerpersoonshuishouden) wordt nooit concreet genoemd. Slechts één keer (3-12-92) wordt de korting op jaarbasis genoemd (daling van 381 tot 232 gulden per jaar). Het omslagpunt van positieve naar negatieve financiële gevolgen (ongeveer 6 zakken per maand) wordt nooit benoemd.

*Aandacht voor de milieudoelstellingen van het inzamelsysteem.* De milieudoelstelling van de invoering van het gedifferentieerde tariefsysteem wordt door De Schakel regelmatig in haar artikelen genoemd. De meest gebruikte omschrijvingen zijn:

- 'Een bijdrage leveren aan de verkleining van de afvalberg' (10-12-92; 17-12-92; 23-12-92; 7-1-93; 4-3-92; 25-3-93)
- 'De burger wordt zo gedwongen meer te doen aan afvalscheiding bij de bron' (10-12-92; 17-12-92; 4-3-93; 22-7-93)
- 'Volgens het college bevordert dit 'gedifferentieerd tarief' de scheiding van afval' (11-2-93; 25-2-93)
- 'Het sparen van het milieu' (3-12-92; 15-7-93)

Slechts één keer wordt gewezen op afvalpreventie (7-1-93).

*Effectiviteit van de maatregel.* Beschouwingen over de (te verwachten) effectiviteit van de maatregel, eventueel in vergelijking tot andere mogelijke maatregelen om de afvalberg te verkleinen, ontbreken vrijwel geheel. Alleen het interview met de wethouder (7-1-93) gaat tot op zekere hoogte in op dergelijke achtergronden: de ervaringen met gedifferentieerd tarief in Nijkerk en het Limburgse Beesel, de opvatting dat het verkleinen van de afvalberg het snelst bereikt wordt langs de weg van een directe financiële prikkel en een vergelijking met inzameling via containers.

*Afvaltoerisme.* In de eerste weken is afvaltoerisme nog geen groot item. Het wordt wel genoemd, maar als één van de onduidelijkheden of bezwaren van het nieuwe systeem. Het onderwerp wordt echter breed uitgemeten als een gemeenteraadslid het

wegbrengen van huisvuil naar andere gemeenten puur misdadig gedrag noemt (25-2-93). De wethouder reageert op een persconferentie dat het met het afvaltoerisme blijkens ervaringen in Nijkerk en Beesel wel zal meevallen (4-3-93). Het afvaltoerisme is in juli een 'hot item' als gevolg van de kritiek van de gemeente Ridderkerk: 'Het afvaltoerisme vanuit Barendrecht naar de buurgemeenten Rotterdam en Ridderkerk begint massale vormen aan te nemen' (1-7-93). Wethouder Noordergraaf krijgt van De Schakel ruimte voor weerwoord: 'Afvaltoerisme is een startprobleem' (15-7-93) en 'Afvaltoerisme lijkt wat af te nemen' (22-7-93).

### ***De toonzetting van de ingezonden brieven***

Er zijn van december 92 tot en met oktober 93 negen ingezonden brieven over de afvalinzameling geplaatst. Twee hadden een strekking ter ondersteuning van het inzamelsysteem. Zeven hadden een strekking die negatief was ten opzichte van het inzamelsysteem of onderdelen daarvan.

### ***Belangengroepen***

Belangengroepen laten eigenlijk niets van zich horen. Slechts één keer reageren ze in de openbaarheid op de plannen. In de aanloop naar de gemeenteraadsvergadering besteedt 'De Schakel' van 17-12-92 enige aandacht aan de mening van de ouderenbond en de milieuvereniging. De ouderenbond vindt het een onzalig plan, omdat ouderen niet in staat zijn om afval ergens in een container te dumpen. In de manier waarop de plannen ontwikkeld zijn ziet de ouderenbond een bewijs van de stelling dat je als oudere geen inspraak hebt. De milieuvereniging ziet wel wat in het plan, maar wil uitstel omdat de gescheiden inzameling van GFT nog niet geregeld is. Voorts vindt de milieuvereniging de fraudebestrijding een zwak punt in het plan.

Verder heeft de plaatselijke afdeling van het CDJA de publiciteit gezocht met de resultaten van een enquête onder ruim honderd winkelende mensen in het centrum medio april. Uit deze enquête bleek dat ruim tachtig procent van de ondervraagden tegenstander was van de verplichte huisvuilzak (Rotterdams Dagblad, 16-4-93).

## **8.4 De 'dure afvalzak' als gespreksonderwerp**

Een houding van een individu ten opzichte van een beleidsmaatregel komt tot stand in de context van zijn of haar sociale omgeving. Deze paragraaf gaat in op de bevindingen met betrekking tot de gemeentelijke afvalzak als onderwerp van gesprek tussen burgers.

Zes maanden na invoering van de gemeentelijke afvalzak wordt er nog steeds door een grote groep burgers over de kwestie gepraat, meestal een enkele keer per maand en soms iedere dag.

---

Frequentieverdeling van de mate waarin respondenten met anderen praten over de invoering van de blauwe afvalzak

---

nooit	9,0%
een enkele keer per maand	58,8
een enkele keer per week	17,8
een paar keer per week	11,1
iedere dag	3,3
	(N=398)

---

In de vragenlijst was bewust geen onderscheid gemaakt tussen de situatie bij introductie van de maatregel en de actuele situatie zes maanden nadien. De veronderstelling was dat het voor respondenten te moeilijk zou zijn zich te herinneren hoe vaak er eerst over gepraat werd en hoe vaak nu. Toch hebben een aantal respondenten spontaan dit onderscheid gemaakt. Het beeld dat deze vraag oproept kan enigszins onzuiver zijn, omdat onduidelijk is hoe respondenten die eerst frequent en later minder frequent over deze kwestie met anderen gepraat hebben op deze vraag reageren.

Ongeveer de helft van de respondenten noemt vier of vijf verschillende gespreksonderwerpen met betrekking tot de invoering van de gemeentelijke huisvuilzak. Het gemiddelde aantal genoemde onderwerpen is 3,50 (standaard deviatie 1,13).

---

Aantal verschillende onderwerpen waarover gepraat wordt

---

één onderwerp	6,0%
twee onderwerpen	11,0
drie onderwerpen	32,1
vier onderwerpen	28,8
vijf onderwerpen	22,1
	(N=399)

---



---

Hoe wordt er in deze gesprekken over de blauwe afvalzak van 2.50 gesproken?

---

altijd positief	0,3%
meestal positief	7,7
soms positief, soms negatief	23,3
meestal negatief	48,1
altijd negatief	20,6
	(N=378)

---

Ongeveer tweederde van de respondenten ervaart dat er in de gesprekken tussen burgers negatief gepraat wordt over de invoering van de gemeentelijke afvalzak. De communicatie van de gemeente over de invoering van de 'blauwe zak' heeft dus te maken met overwegend negatieve informele gesprekken over deze kwestie.

Respondenten die vinden dat ze met overwegend negatieve informele gesprekken te maken hebben staan ook negatiever tegenover de invoering van de gemeentelijke afvalzak (Pearson correlatie 0,52;  $p < 0,001$ ;  $N=372$ ; zie voor de operationalisatie van deze houding par. 6.5). Het betreft hier uiteraard een samenhang tussen twee variabelen, geen causale relatie.

### 8.5 Mate van acceptatie van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval

De acceptatie van een beleidsmaatregel is gedefinieerd met het begrip houding. Een maatregel wordt geaccepteerd als er sprake is van een positieve of neutrale houding. Voor het meten van de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak is een schaal geconstrueerd met de laagste score 1 (zeer negatief) en de hoogste 7 (zeer positief).

De gemiddelde score op de houdingsschaal is 3,66 (standaard deviatie 1,77). Gemiddeld genomen is de houding neutraal tot licht negatief, maar de spreiding is aanzienlijk. Door de theoretische ruimte van de schaal te verdelen in zeven klassen (1 - 1,33; 1,67 - 2,33; 2,67 - 3,33; 3,67 - 4,33; 4,67 - 5,33; 5,67 - 6,33; 6,67 - 7) ontstaat een overzichtelijke frequentieverdeling.

---

Frequentie houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval

---

zeer negatief	12,5%
negatief	22,9
een beetje negatief	12,7
niet negatief en niet positief	15,5
een beetje positief	14,0
positief	19,8
zeer positief	2,5
	(N=393)

---

De maatregel wordt door 48,1% van de geïnterviewde huishoudens niet geaccepteerd (zeer negatief + negatief + een beetje negatief). Gezien de lichte vertekening in de uiteindelijke steekproef zal in de totale onderzoekspopulatie het percentage huishoudens dat de maatregel niet accepteert eerder iets groter dan iets kleiner zijn.



### 8.6 De samenhang tussen de mate van acceptatie en mate van ontwijkgedrag

Ontwijkgedrag heeft in dit geval betrekking op het brengen van huisvuil in gewone zakken naar andere gemeenten ('afvaltoerisme').

---

Frequentie mate van gerapporteerd ontwijkgedrag

---

nooit	81,2%
minder dan één zak in de maand	4,0
ongeveer één zak in de maand	2,0
ongeveer twee zakken in de maand	4,5
ongeveer drie zakken in de maand	1,0
ongeveer vier zakken in de maand	2,5
meer dan vier zakken in de maand	4,8
	(N=399)

---

Volgens eigen zeggen doet 18,8% van de respondenten wel eens aan afvaltoerisme. In een aantal gevallen (4,0%) gaat het echter om zeer uitzonderlijk gedrag (minder dan één zak in de maand).

Ter controle is gevraagd hoeveel gemeentelijke afvalzakken men gemiddeld per week gebruikt. Uit de analyse blijkt dat er 5 respondenten zijn (1.6%) die zeggen nooit afval in gewone zakken naar andere gemeenten te brengen en tevens zeggen nooit blauwe zakken te gebruiken. Waar laten deze mensen hun afval? Een mogelijke verklaring kan zijn dat ze huishoudelijk afval via de container van hun eigen bedrijf verwijderen, zoals één respondent spontaan toelichtte. Een andere verklaring is dat er sprake is van afvaltoerisme waar men niet voor uit wil komen. Het gaat echter om een klein aantal respondenten.

De variabele 'afvaltoerisme' is gedichotomiseerd. Enerzijds zijn de categorieën 'nooit' en 'minder dan één zak in de maand' bij elkaar getrokken onder de noemer 'afvaltoerisme nooit/zelden'. Bij minder dan één zak in de maand gaat het immers om een zeer incidentele vorm van ontduiking. Anderzijds vormen alle andere categorieën de cluster 'één zak in de maand of meer'. Het al dan niet vertonen van afvaltoerisme hangt samen met de houding ten aanzien van de invoering van de blauwe zak (Spearman correlatie coëfficiënt -0,38;  $p < 0,001$ ). In totaal zegt 14,8% van de respondenten de heffing (ten dele) te ontduiken. Dit is 0% voor de respondenten met een positieve of zeer positieve houding. Daarentegen zegt ongeveer een kwart van de respondenten met een negatieve houding en bijna de helft van de respondenten met een zeer negatieve houding met enige regelmaat afval in gewone zakken naar andere gemeenten te brengen.

Frequentie van gerapporteerd afvaltoerisme (ongeveer één zak in de maand of meer) in relatie tot de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak

houding	afvaltoerisme		rij-totaal
	nooit/ zelden	één zak per maand of meer	
zeer positief	100,0%	0,0%	2,5%
positief	100,0	0,0	19,8
een beetje positief	96,6	3,6	14,0
niet pos./ niet neg.	88,5	11,5	15,5
een beetje negatief	90,0	10,0	12,7
negatief	74,4	25,6	22,9
zeer negatief	55,1	44,9	12,5
kolom-totaal	85,2%	14,8%	(N=393)

Het belang van het concept 'acceptatie van beleidsmaatregelen' wordt geformuleerd in termen van handhaafbaarheid van maatregelen. Naarmate een maatregel minder geaccepteerd wordt zou de kans groter zijn dat de maatregel niet wordt nageleefd. De resultaten van dit onderzoek vormen een ondersteuning voor dit idee. De vraag is daarbij wel de samenhang tussen de houding ten opzichte van de maatregel en het al dan niet vertonen van ontwijkgedrag ook aantoonbaar is als andere concepten ter verklaring van ontwijkgedrag (zoals subjectieve norm, waargenomen mogelijkheden tot ontwijkgedrag en de formele sanctionering) in het onderzoek waren meegenomen. In hoofdstuk 9 wordt hier iets nader op ingegaan.

### 8.7 Verklaring van de houding ten opzichte van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval: spontaan genoemde voor- en nadelen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak

Direct nadat respondenten hun oordeel over de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 hadden gegeven werd gevraagd waarom ze de invoering goed of slecht vonden. Deze vraag heeft een groot scala van motieven opgeleverd. De 399 respondenten noemden samen zo'n 80 verschillende overwegingen. Omdat deze open vraag in het begin van het interview gesteld is vormen de antwoorden een indicatie van welke overwegingen het meest leven onder de respondenten.

Onderstaande resultaten moeten als volgt geïnterpreteerd worden. Als 18 respondenten spontaan wijzen op het voordeel dat er nu minder rommel op straat ligt, betekent dat, dat voor deze 18 mensen dit gevolg erg belangrijk is. Hoe de overige 381 respondenten over dit onderwerp denken is uit deze vraag niet direct op te maken. Wel kan gezegd worden dat het onderwerp voor hen niet dermate saillant is dat ze er in het interview spontaan over gaan praten.

*Milieuvoordelen van de dure zak.* Als respondenten hun oordeel over de blauwe zak moeten toelichten wijzen 179 van de 399 respondenten (44.8%) spontaan op milieuvoordelen. Ze doen dat in bewoordingen als 'je wordt milieubewust gemaakt', 'je wordt gestimuleerd om milieubewust met afval om te gaan', 'mensen gaan meer afval scheiden' en - zij het veel minder vaak - 'mensen letten als ze boodschappen doen beter op hoe alles verpakt is'.

*Financiële gevolgen.* Een regelmatig genoemd antwoord op de vraag waarom mensen de invoering van de blauwe zak goed of slecht vinden heeft betrekking op de prijs van de zak. Van de 399 respondenten wijzen er 123 (30.8%) spontaan op negatieve financiële consequenties: 'ik vind het te duur; het is voor mij duurder'. Andere spontane uitingen over de financiële gevolgen zijn:

- Het is voor sommige mensen een te grote uitgave om 25 gulden uit te geven voor huisvuilzakken (8)
- Vrij duur, maar er valt mee te leven (2)
- Financieel ongeveer neutraal, dus niet te duur (2)
- Het is voor mij financieel voordelig (7)

Later in het interview is ook gevraagd of men door de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 gemiddeld per maand meer of minder geld kwijt is aan de afvalinzameling. Van de 399 respondenten zeggen 98 (24.5%) iets minder, minder of veel minder geld kwijt te zijn. Er bestaat een beeld dat burgers financiële consequenties belangrijk vinden (de calculerende burger). Daarom is het opvallend dat slechts een klein aantal mensen (7) het financiële voordeel spontaan noemen als ze hun houding ten aanzien van de blauwe zak moeten toelichten. De resultaten van deze vraag roepen het volgende beeld op. Als mensen negatief staan tegenover de dure zak, dan spelen de kosten bij veel mensen een belangrijke rol. Maar als mensen positief staan tegenover de dure zak, spelen financiële baten maar bij weinig mensen een rol.

*Twijfels over de milieugevolgen van de dure zak.* Spontaan wijzen 47 respondenten (11.8%) op een gebrek aan milieuvoordelen. Ze doen dat in bewoordingen als 'de invoering van de blauwe zak heeft geen of onvoldoende invloed op afvalscheiding, omdat er te weinig mogelijkheden zijn om GFT te scheiden', 'de blauwe zak lost het afvalprobleem niet of onvoldoende op', en 'het probleem wordt verplaatst: niet minder afval maar meer in één zak en meer zelf wegbrengen'.

Ook wordt er een aantal keer op aspecten van de nieuwe manier van afvalinzamelen getwijfeld aan de milieuvriendelijkheid er van, waarbij in een aantal gevallen sprake is van misvattingen:

- Door de invoering van de dure zak neemt is het autoverkeer naar de afvalstort toegenomen, en dat is slecht voor het milieu (14)
- Plastic zakken zijn slecht voor het milieu (6)

- Wantrouwen in de gescheiden verwerking van apart ingezameld tuinafval en/of wantrouwen in de gescheiden verwerking van op kleur verzameld glas (3)
- Als je schoonmaakflessen apart aanbied dan worden ze toch bij het huisvuil gegooid (1)
- Alle blauwe zakken gaan naar dezelfde verbranding als het afval van andere gemeenten: je moet het dus apart inzamelen, maar het wordt niet apart verbrand (1)
- Ik zie niet in wat er mis was aan de oude afvalzakken. Die waren toch afbreekbaar? (1)

*Geringe service.* Een punt van kritiek dat tamelijk veel mensen spontaan noemen (104; 26.1%) is de afgenomen service van de gemeente met betrekking tot afvalinzameling. Ze doen dat in bewoordingen als 'ik moet vaker afval zelf wegbrengen naar het afvalaanbiedstation op Ziedewij en dat is lastig' en 'zeker als je oud bent en/of geen auto hebt is het zelf wegbrengen lastig'. Vooral het grof tuinafval vormt een probleem. Maar sommigen zien ook voor klein tuinafval, GFT en in mindere mate oud papier te weinig mogelijkheden om hier anders dan in de blauwe zak van af te komen.

*De rechtvaardigheid van het principe 'de vervuiler betaalt'.* Van de 399 respondenten wijzen er 31 (7,8%) spontaan op de betere verdeling van lasten als gevolg van de invoering van de dure afvalzak. Maar er wordt in ook kritiek op dit principe geformuleerd.

Een aantal mensen (28; 7%) heeft moeite met 'de vervuiler betaalt' omdat sommige mensen nu eenmaal meer afval hebben (mensen met jonge kinderen in de luiers; mensen die incontinent zijn) of omdat de mogelijkheden om afval te scheiden niet gelijk over de bevolking zijn verdeeld (flatbewoners en mensen zonder tuin (of met een te kleine tuin) kunnen geen compostvat aanschaffen; gehandicapten zijn minder in staat om met gescheiden fracties te sjoeven).

Een aantal mensen heeft moeite met 'de vervuiler betaalt' omdat mensen met weinig inkomen geen kostenverhogingen kunnen dragen. Ze geven de voorkeur aan een afvalstoffenheffing naar inkomen (3).

Duidelijk is dat het principe 'de vervuiler betaalt' in dit geval niet onverdeeld als een voordeel gezien wordt.

*Afvaltoerisme.* Van de 399 respondenten wijzen er 55 (13.8%) spontaan op afvaltoerisme als bezwaar van de dure zakken.

*Kritiek op de wijze van invoering.* Van de 399 respondenten wijzen er 52 (13.0%) spontaan op de volgens hen slechte manier waarop het nieuwe systeem van

afvalinzamelen is ingevoerd. Daarbij worden bewoordingen gebruikt als 'te snel', 'ondoordacht', 'te star', 'weinig overleg' en 'het wordt je opgedrongen'.

*Praktische bezwaren.* Praktische bezwaren tegen de invoering van de blauwe zak als 'afvalscheiding kost me meer tijd', 'het bewaren van afvalfracties kost me ruimte', 'ik moet steeds nadenken over wat ik met afval doe' en 'last van stank omdat het zo lang duurt voordat ik een zak vol heb (liever kleinere zakken)' worden door 32 respondenten (8.0%) spontaan genoemd.

*Containers versus zakken.* Een aantal mensen vergelijkt in de beoordeling van de 'gemeentelijke afvalzak' het inzamelen via zakken met het inzamelen via afvalcontainers. Spontaan zijn ter ondersteuning van afvalinzameling via containers de volgende opmerkingen gemaakt:

- Liever containers (25)
- Een nadeel van zakken is dat ze vaak door katten worden opengescheurd (8)
- Plastic zakken zijn slecht voor het milieu (6)

De spontane antwoorden duiden er op dat containers als alternatief niet geheel onomstreden zal zijn. Er zijn ook bezwaren van containers geformuleerd:

- Zakken zijn prettiger dan containers (9)

*Kwaliteit van de zak.* Een aantal mensen heeft moeite met de invoering van de blauwe afvalzak van 2,50 omdat men van mening is dat de zak op zich van matige kwaliteit is:

- De blauwe zak is te dun, te slap, en/ of heeft een slechte sluiting (19)
- De zak is te klein (past niet goed om de afvalbak) (10)
- Ik heb meer opengebarsten zakken, omdat ik ze zo vol doe (1)

Het lijkt aannemelijk dat men gezien de prijs (2,50) een deugdelijk produkt verwacht en dat eventuele gebreken zwaar tellen. Daarbij kan een rol spelen dat aan de blauwe zak een hogere eis gesteld wordt, omdat het huisvuil meer dan vroeger wordt aangestampt (volumebeperking om kosten te besparen).

Een aantal mensen noemt spontaan de goede kwaliteit van de zak op zich:

- Kwaliteit van de zak is goed, is niet slechter dan een KOMO-zak (5)
- Ze passen beter in de vuilnisbak (1)
- Er zit een handig touwtje aan vast (1)

*Rommel op straat.*

- Tijdens het ophalen ligt er nu minder rommel op straat; vroeger was het een zootje (18)
- Er blijft veel afval in grijze zakken of dozen op straat liggen; meer zwerfvuil (5)

*Barendrecht te solistisch.*

- Het idee van een dure zak is aardig, mits het landelijk wordt ingevoerd; Barendrecht is te solistisch (13)
- Barendrecht heeft te weinig met Ridderkerk samengewerkt (3)
- Heel Nederland heeft containers, wij hebben zakken (3)

De achtergrond van deze opmerkingen is wisselend. Ze hebben te maken met de wens om afvaltoerisme in te perken. Ook speelt mee dat het verkleinen van de afvalberg beter lukt als alle gemeenten mee doen.

*Zware zakken.*

- Zware zakken zijn lastig voor vuilnismannen (6)

*Kritiek op compostvaten.*

- Het compostvat geeft stank en/of vliegjes en/of ongedierte (3)
- Het compostvat was toch te duur (2)
- Het compostvat wordt je opgedrongen (2)
- Kattebak-korrels mogen niet in het compostvat (1)

*Kritiek op milieuparkjes.*

- De milieuparkjes zijn lelijk en/of geven geluidsoverlast en/of stankoverlast (4)
- Rijke buurten krijgen meer milieuparkjes (1)

*Opmerkelijke overwegingen.*

- In het gemeentehuis zie je overal grijze afvalzakken, ze doen zelf niet goed mee (1)
- Het is schandalig dat ook winkeliers aan de verkoop van de blauwe zakken verdienen (1)
- Geld van minder reinigingskosten ben ik kwijt aan benzinekosten van het op en neer naar Ziedewij rijden (1)
- Ik heb nog niets terug gehad van de afvalstoffenheffing (1)

De antwoorden op de open vraag naar waarom respondenten de invoering van de blauwe zak goed of slecht vinden kunnen gerangschikt worden naar de mate waarin ze spontaan genoemd zijn (tussen haakjes staat de frequentie in absolute aantallen; N = 399):

1. milieuvoordelen (179)
2. financiële nadelen (123)
3. geringe service (104)
4. afvaltoerisme als bezwaar (55)
5. op een slechte wijze ingevoerd (52)
6. onvoldoende effectief (47)

7. liever containers dan zakken (25+8+6)
8. praktische bezwaren (32)
9. betere verdeling van lasten (31)
10. kritiek op 'de vervuiler betaalt' (28+3)
11. kritiek op kwaliteit van de zak op zich (19+10+1)
12. Barendrecht te solistisch (13+3+3)
13. minder rommel op straat tijdens ophalen (18)
14. toename autogebruik door afval zelf wegbrengen (14)

Respondenten die een positieve houding hebben tegenover de invoering van de 'blauwe zak' verschillen in de mate waarin ze bepaalde gevolgen belangrijk achten van respondenten die een negatieve houding hebben tegenover de invoering van de 'blauwe zak'. Dat blijkt uit de analyse van de spontaan genoemde gevolgen.

In deze analyse zijn de spontaan geuite voor- en nadelen opgenomen die door de respondenten als geheel relatief vaak genoemd zijn. De overweging 'liever containers dan zakken' is daarbij buiten beschouwing gebleven. Dat komt omdat de beslissing om bepaalde spontane overwegingen wel of niet te coderen na verwerking van 100 van de 399 interviews is genomen. Bij die eerste 100 was de overweging 'liever containers' niet frequent genoemd. De overweging 'onrechtvaardig' heeft betrekking op de vermeende onrechtvaardigheid van de maatregel voor specifieke groepen, zoals mensen met jonge kinderen, grote gezinnen, incontinenten en flatbewoners.

---

Frequentie van spontaan genoemde gevolgen in relatie tot de houding tegenover de invoering van de gemeentelijke afvalzak (tussen haakjes staan per categorie de rangorde van de meest genoemde consequenties)

---

	houding negatief (N=189)	houding neutraal (N=61)	houding positief (N=143)	Chi- kwad.	p <	df
milieuvordelen	10,1%	65,6% (1)	81,8% (1)	182,2	0,001	2
betere verdeling lasten	1,1	9,8	16,1 (2)	25,7	0,001	2
geringe service	33,3 (2)	31,1 (3)	15,4 (3)	14,3	0,001	2
te duur	50,3 (1)	36,1 (2)	2,8	87,0	0,001	2
slechte wijze ingevoerd	22,8 (3)	6,6	3,5	29,1	0,001	2
afvaltoerisme	22,4 (4)	13,1 (4)	3,5	23,8	0,001	2
onvoldoende effectief	18,0 (5)	4,9	7,0	12,7	0,01	2
praktische bezwaren	11,1	9,8	3,5	6,6	0,05	2
onrechtvaardig	8,5	9,8	4,2	3,0	n.s.	2

---

Respondenten met een negatieve houding wijzen spontaan nauwelijks op voordelen. Respondenten met een positieve houding wijzen spontaan vooral op de milieuvordelen (vooral afvalscheiding). De geringe service van de nieuwe manier van

afvalinzamelen is een kritiekpunt dat ook onder mensen met een positieve houding leeft. Respondenten met een neutrale houding wijzen spontaan op de milieuvoordeelen, maar zien daarnaast de hoge prijs en de geringe service als belangrijke kritiekpunten.

### **8.8 Verklaring van de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval: waarschijnlijkheid en waardering van modaal saillante gevolgen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak**

Naast spontaan genoemde voor- en nadelen is in dit onderzoek geprobeerd de houding ten opzichte van de 'dure zak' te verklaren met behulp van een 'expectancy-value' model van attitudes, waarbij gebruik wordt gemaakt van modaal saillante gevolgen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak.

De modaal saillante consequenties zijn geselecteerd op grond van een vooronderzoek onder 25 huishoudens en hebben betrekking op mate van afvalscheiding, mate van afvalpreventie, vaker zelf afval moeten wegbrengen, rommel op straat, meer afval is meer betalen, meer tijd moeten besteden aan afvalscheiding, ouderen die vaker om hulp moeten vragen, steeds moeten nadenken over afval, veel grijze zakken blijven liggen, last van stank, afvaltoerisme en financiële gevolgen. Het theoretische midden van de attitudeschaal op basis van de modaal saillante gevolgen is -4 (zie paragraaf 7.2).

De gemiddelde score op de attitudeschaal op basis van modaal saillante gevolgen is licht negatief: -7,0 (standaard deviatie 6,7; N=321); 63,2% heeft een score lager dan het theoretische midden; 36,8% heeft een score gelijk aan of hoger dan het theoretische midden. De geconstateerde minimumscore is -28, de geconstateerde maximumscore 14.

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak gemeten met semantische differentiaal en de attitudescore op grond van de subjectieve waarschijnlijkheid en waardering van 12 modaal saillante consequenties is 0,34 ( $p < 0,001$ ; N=317).

### **Discussie**

De in dit onderzoek gevonden correlatie (0,34) is tamelijk laag. Ajzen (1991) stelt in een overzichtsartikel dat correlaties tussen een houding gemeten via een semantische differentiaal en een houding gemeten via de subjectieve waarschijnlijkheid en waardering van (modaal) saillante consequenties over het algemeen matig correleren. Correlaties tussen de 0,35 en 0,60 zijn gebruikelijk. Correlaties boven de 0,60 zijn uitzonderlijk.

Ajzen (1991) rapporteert enige studies waarin het gebruik van een bipolaire schaal voor de subjectieve waarschijnlijkheid van saillante consequenties tot hogere



correlaties leidt. Een hercodering van de schaal voor de subjectieve waarschijnlijkheid van consequenties van een unipolaire schaal (0 - 4) tot een bipolaire schaal (-2 tot 2) heeft echter in dit onderzoek nauwelijks een verhoging van de correlatie tot gevolg (0,36;  $p < 0,001$ ;  $N=317$ ).

Wat zijn mogelijke verklaringen voor de lage correlatie tussen de houding gemeten via semantische differentialen en de houding gemeten via een verwachtingswaarde-model?

Een eerste mogelijkheid is dat de twaalf in het onderzoek opgenomen consequenties van de invoering van de gemeentelijke afvalzak niet de meest saillante consequenties waren. Dit is geen kritiek op het verwachtingswaarde-model op zich, maar op de toepassing van het model in dit onderzoek. Dit kan nagegaan worden door de antwoorden op de open vraag ('waarom vindt u de invoering van de blauwe zak goed of slecht?'; zie paragraaf 8.7) te confronteren met de gehanteerde 'modaal saillante opvattingen'. Uit deze confrontatie blijkt dat er een aantal modaal saillante overwegingen is die niet in de operationalisatie van het verwachtingswaarde-model zijn meegenomen:

- de gemeentelijke afvalzak is op een slechte manier ingevoerd;
- liever containers dan zakken;
- de invoering van gemeentelijke zak heeft onvoldoende positieve milieugevolgen;
- de blauwe zak op zich is niet goed van kwaliteit.

Achteraf kan men zeggen dat uitgebreider vooronderzoek nodig was geweest, waardoor de modaal saillante overwegingen nauwkeuriger zijn vast te stellen.

Een tweede mogelijke verklaring is dat het gebruik van tien of twaalf modaal saillante consequenties een te grote reductie betekent van de grote diversiteit van consequenties die een rol spelen. De 399 respondenten hebben samen ongeveer 80 verschillende overwegingen genoemd ter verklaring van hun mening over de invoering van de gemeentelijke afvalzak. Een verwachtingswaarde-model van een attitude zou op individueel niveau, met gebruikmaking van individueel saillante consequenties, tot betere verklaringen kunnen zorgen. Dat er sprake is van een grote diversiteit van overwegingen heeft onder meer te maken met de mogelijkheid om een maatregel te vergelijken met diverse andere mogelijke maatregelen. Met andere woorden: de invoering van de gemeentelijke afvalzak kan afgezet worden tegen de oude situatie, of tegen het invoeren van een heffing op huishoudelijk afval per gewicht in plaats van aantal zakken, of tegen het bevorderen van afvalscheiding via een systeem van twee containers, enzovoorts. Het aantal alternatieven dat men in de beoordeling kan betrekken is niet beperkt tot twee, zoals in meer eenvoudige situaties het geval is (wel of geen bloed geven aan een bloedbank). Het heeft ook te maken met het feit dat een deel van de mensen een maatregel niet alleen beoordelen op consequenties (voor henzelf, voor anderen, voor het milieu), maar

ook op de wijze waarop een maatregel wordt ingevoerd (in een aantal gevallen worden 'achtergrondvariabelen' als overweging genoemd).

Een derde mogelijke verklaring zou gevonden kunnen worden in de nadruk van het verwachtingswaarde-model op de subjectieve waarschijnlijkheid van consequenties in plaats van de subjectieve inschatting van de omvang van bepaalde gevolgen. In een situatie waarin een bepaalde consequentie voor iedereen min of meer waarschijnlijk is, zou de subjectieve inschatting van de omvang van de consequentie meer kunnen verklaren. Meer dan 90% van alle respondenten vindt het waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk dat mensen afval in gewone zakken naar andere gemeenten brengen, dat ouderen vaker om hulp moeten vragen voor het wegbrengen van afval en dat mensen meer afval gaan scheiden. Deze aspecten hebben op deze manier weinig onderscheidend vermogen. De vraag hoe waarschijnlijk men het vindt dat zo'n gevolg wel of niet optreedt is dan niet meer interessant. Wel onderscheidend kan zijn de vraag naar hoe men denkt over de omvang van zo'n gevolg. Zo wordt een toename van afvalscheiding als gevolg van de invoering van de gemeentelijke zak door bijna iedereen (zeer) waarschijnlijk geacht, maar blijkt tevens uit de open vraag ter toelichting van de houding ten opzichte van de 'blauwe afvalzak' dat er wel degelijk twijfels leven over de mate waarin de invoering van de gemeentelijke afvalzak effect heeft op afvalscheidingsgedrag. Wellicht hadden meer aspecten geoperationaliseerd moeten worden zoals het financiële aspect, waarin gevraagd is naar de omvang van de financiële gevolgen. Bijvoorbeeld de vraag: hoeveel procent van de huishoudens in Barendrecht doet volgens u als gevolg van de invoering van de 'blauwe afvalzak' meer aan afvalscheiding?

Een vierde mogelijke verklaring is dat door de manier waarop de waardering van consequenties is geoperationaliseerd een deel van de verklarende kracht van het 'expectancy-value'-model verloren is gegaan. In de gevolgde procedure tellen immers alle voor- en nadelen even zwaar mee.

Een vijfde mogelijke verklaring is dat in dit geval de attitude ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak niet in grote mate beredeneerd is. Bepaalde affectieve reacties, die niet tot uitdrukking komen in de subjectieve waarschijnlijkheid en waardering van een aantal geselecteerde consequenties, zouden een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de vorming van de houding ten opzichte van de gedifferentieerde tariefstelling. Daarnaast zou ook de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen van invloed kunnen zijn geweest. Dit aspect komt in paragraaf 8.10 aan de orde.

### 8.9 Verklaring van de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval: modaal saillante consequenties versus individueel saillante consequenties

Diverse onderzoekers hebben kritiek geuit op het 'expectancy-value' model als model voor attitudevorming. Van der Pligt en Eiser (1984: 166 e.v.) vatten deze kritiek samen door te stellen dat het model een overgeïntellectualiseerde visie weergeeft op de cognitieve processen die bij mensen spelen als ze hun attitudes vormen. Mensen zijn gewoonweg niet in staat om in oordeelsvorming vele aspecten te wegen en te combineren. Vanuit het oogpunt van een verklaring van een proces van attitudevorming is het daarom niet gerechtvaardigd om vele consequenties van een attitudeobject aan respondenten voor te leggen (zie ook hoofdstuk 2).

Dat is echter wel de praktijk van het onderzoek met het 'expectancy-value'-model. 'The inclusion of considerable numbers of belief statements seems the rule rather than the exception in expectancy-value research. Most applications use 20 or more belief statements concerning possible consequences or attributes. (...) All these examples show a reasonable predictive power, that is, the model "worked". Unfortunately, it is difficult to know what this proves. Does it prove that the individual used the model? Or have we finally stumbled upon a set of items that correlates well with the actual decision, without reflecting the actual decision process? As we have seen, research in cognitive psychology suggests that the latter interpretation is more likely to be correct than the former. The crucial question that remains, however, is *why* a person holds a particular attitude. We will argue that the inclusion of a measure of perceived importance or salience could provide more information concerning *why* a person holds a specific attitude. Furthermore, inclusion of this variable enables the researcher to reduce the analysis of the decision-making process to manageable and more realistic proportions.'

In dit onderzoek wordt het gebruik van modaal saillante overwegingen geconfronteerd met het gebruik van individueel saillante overwegingen. De individuele saillantie van consequenties is gemeten met de vraag welke vijf van de twaalf 'modaal saillante' consequenties van de invoering van de gemeentelijke afvalzak voor de respondent het meest belangrijk zijn (overeenkomstig met Eiser en Van der Pligt, 1979). Met de informatie over de meest belangrijke gevolgen kan per respondent een houdingsscore berekend op grond van de vijf consequenties die voor hem of haar het meest belangrijk zijn.

Per respondent is een attitudescore berekend op grond van de subjectieve waarschijnlijkheid en waardering van de voor hem of haar vijf meest belangrijke consequenties. De Pearson correlatie tussen deze attitudescore en de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak gemeten met semantische differentiaal is 0,39 ( $p < 0,001$ ;  $N=314$ ). De vijf individueel belangrijkste consequenties verklaren dus ongeveer evenveel als alle twaalf modaal saillante consequenties (Pearson correlatie 0,39 tegenover 0,34).

---

 Frequentie waarmee een gevolg als één van de vijf belangrijkste wordt gezien (N=399)
 

---

1.	mensen gaan meer afval scheiden	(76.2%)
2.	ouderen moeten vaker om hulp vragen voor het wegbrengen van afval	(68.4%)
3.	mensen brengen afval in gewone zakken naar andere gemeenten	(61.7%)
4.	mensen die meer afval hebben moeten ook meer betalen voor afvalinzameling	(53.6%)
5.	ik (of mijn huisgenoot) moet vaker afval zelf wegbrengen naar het afvalaanbiedstation op Ziedewij	(46.9%)
6.	tijdens het ophalen van afval ligt er minder rommel op straat	(35.6%)
7.	ik ben per maand meer geld kwijt aan de afvalinzameling (het is voor mij duurder)	(33.8%)
8.	mensen letten als ze boodschappen doen beter op hoe alles verpakt is	(33.1%)
9.	ik moet steeds nadenken over wat ik met mijn afval doe	(25.1%)
10.	ik moet meer tijd besteden aan het scheiden van afval	(19.0%)
11.	ik heb last van stank, omdat het lang duurt voordat ik een blauwe afvalzak vol heb	(16.3%)
12.	veel afval blijft in dozen of grijze zakken op straat liggen	(15.0%)
13.	ik ben per maand minder geld kwijt aan de afvalinzameling (het is voor mij goedkoper)	(12.8%)

---

(NB 19% betekent dat 19% van de respondenten dit gevolg als één van de vijf belangrijkste gevolgen van de invoering van de dure zak zien, en dus 81% niet.)

Per respondent is ook een attitudescore berekend op grond van de zeven individueel minst belangrijke consequenties. De correlatie tussen de attitudescore op basis van de zeven individueel minst belangrijke consequenties en de houding gemeten via semantische differentiaal is 0,02 (n.s.; N=314).

De saillantie van bepaalde gevolgen kan gerelateerd worden aan de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak.

Respondenten met een positieve houding vinden op de eerste plaats voordelen van de 'blauwe zak' belangrijk, maar geven ook prioriteit aan bepaalde nadelen. Kritiekpunten die door hen in verhouding vaak genoemd worden zijn: ouderen moeten vaker om hulp vragen en het afvaltoerisme. Opvallend is dat ongeveer één op de zeven respondenten met een positieve houding financiële nadelen die men ervaart belangrijk vindt ('ik ben per maand meer geld kwijt'). Kennelijk geven bij hen bepaalde voordelen toch de doorslag voor een positieve houding ten opzichte van de invoering van de 'blauwe zak'.

Frequentie waarmee een gevolg als één van de vijf belangrijkste wordt gezien in relatie tot de houding ten opzichte van de invoering van de 'blauwe afvalzak' (belangrijkste gevolgen aan de hand van stellingen; tussen haakjes staan per categorie de rangorde van de meest genoemde consequenties)

	houding negatief (N=189)	houding neutraal (N=61)	houding positief (N=143)	Chi- kwad.	p <	df
meer afvalscheiding	66,1% (3)	78,7% (1)	87,4% (1)	20,4	0,001	2
meer afval: meer betalen	47,1	49,2 (4)	65,0 (2)	11,2	0,01	2
ouderen vaker hulp nodig	79,4 (1)	59,0 (2)	58,0 (3)	20,1	0,001	2
afvaltoerisme	66,7 (2)	55,7 (3)	58,0 (3)	3,7	n.s.	2
minder rommel bij ophalen	23,8	42,6	47,6 (5)	21,7	0,001	2
meer afvalpreventie	24,9	31,1	46,2	20,4	0,001	2
vaker zelf wegbrengen	51,9 (4)	49,2 (4)	39,2	5,4	n.s.	2
kost me minder geld	5,3	4,9	26,6	36,8	0,001	2
steeds nadenken	24,9	31,1	23,1	1,5	n.s.	2
kost me meer geld	47,6 (5)	34,4	14,7	39,6	0,001	2
meer tijd	19,0	27,9	14,7	4,9	n.s.	2
stank	20,1	19,7	9,8	7,0	0,05	2
veel afval op straat	21,7	8,2	8,4	13,9	0,001	2

Respondenten met een negatieve houding vinden op de eerste plaats kritiekpunten belangrijk, waarbij de kritiek dat ouderen vaker hulp moeten vragen zeer hoog scoort. In de spontaan genoemde overwegingen kwam dit kritiekpunt veel minder prominent naar voren. Wellicht speelt hier een rol dat dit kritiekpunt sociaal aanvaardbaar is (het getuigt van rekening willen houden met anderen) en daardoor een aantrekkelijke legitimatie vormt voor een negatieve houding. Opvallend is ook dat de financiële nadelen die men ervaart minder prominent als belangrijk nadeel naar voren komt in vergelijking tot de analyse van spontaan genoemde overwegingen. Het omgekeerde geldt voor afvalscheiding als milieuvoordeel: respondenten met een negatieve houding noemen dat spontaan nauwelijks, maar kiezen het relatief vaak als één van de vijf belangrijkste gevolgen.

### *Discussie*

Uit de vergelijking van respondenten met een positieve en negatieve houding blijkt duidelijk dat respondenten met een negatieve houding naar andere aspecten kijken dan respondenten met een positieve houding. Beide groepen beschouwen de kwestie van de invoering van de gemeentelijke afvalzak in andere termen. Dit verband tussen houding ten opzichte van een object en de saillantie van bepaalde consequenties wordt ook in andere onderzoeken gevonden. Van der Pligt en Eiser (1984: 168) vatten de bevindingen van een aantal onderzoeken als volgt samen: 'Summarizing, results of these studies indicate that individuals with opposing attitudes see different

aspects of the issues salient, and hence, disagree not only over the likelihood of the various potential consequences but also over their importance'.

Het blijkt dat een attitudescore op grond van de vijf individueel meest belangrijke consequenties ongeveer evenveel van de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak verklaart als een attitudescore op grond van alle twaalf modaal saillante consequenties. Voorts blijkt dat een attitudescore op grond van de zeven individueel minst belangrijke consequenties geen samenhang vertoont met de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak. Ook deze resultaten komen overeen met ander onderzoek: 'Salient beliefs tend to show higher correlations with overall attitude measures than nonsalient beliefs, and the ability to predict overall attitude is not affected by exclusion of nonsalient beliefs' (Van der Pligt en Eiser, 1984: 170).

In het vervolg van de analyse van de resultaten van dit onderzoek wordt de afweging van voor- en nadelen geoperationaliseerd met een attitudescore op grond van de vijf individueel meest belangrijke consequenties. Uit de besproken literatuur blijkt dat het verklaren van een houding met een beperkt aantal overwegingen meer overeenkomstig de werkelijkheid is dan het gebruik van vele overwegingen. Ook in deze studie komt dit naar voren. Het blijkt dat de meeste mensen in een open vraag ter de toelichting van de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak slechts een beperkt aantal argumenten noemt, zelfs als ze aangemoedigd worden om meer te noemen.

---

Aantal spontaan genoemde argumenten ter toelichting van de houding

---

0	0,3 %
1	27,8
2	35,3
3	24,8
4	7,0
5, 6 of 7	5,1
	(N=399)

---

### 8.10 De mate van beredeneerde opinievorming

In het theoretisch model van acceptatie van beleidsmaatregelen is een onderscheid gemaakt tussen beredeneerde en niet-beredeneerde opinievorming met betrekking tot beperkende maatregelen. De omstandigheden voor een beredeneerde opinievorming over de heffing op huishoudelijk afval lijken in dit geval gunstig. De heffing is persoonlijk relevant, omdat er sprake is van persoonlijke financiële consequenties en van persoonlijke gevolgen op het vlak van tijd en moeite die besteed moet

worden aan afvalverwijdering. In de media is regelmatig aandacht besteed aan de invoering van de heffing, zodat er ook mogelijkheden waren om argumenten te verwerken. Wel zijn bepaalde argumenten van de gemeente voor invoering van de heffing in de berichtgeving van de media niet of minder aan bod gekomen.

Beredeneerde opinievorming is in dit onderzoek benaderd met de subjectieve inschatting van de waarschijnlijkheid en waardering van de vijf individueel belangrijkste consequenties (gekozen uit twaalf modaal saillante gevolgen) van het attitude-object. Geconstateerd is dat de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak zich hierdoor maar ten dele laat verklaren. Wellicht dat in dit geval de basis voor de houding ten opzichte van de beleidsmaatregel meer ligt in een oppervlakkige beoordeling (affectieve reacties, heuristische principes) en/of in een algemene houding tegenover betreffende overheid. In deze paragraaf komt aan de orde hoe de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak samenhangt met de mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft en met de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen.

#### *De mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft*

De mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft is gemeten met een uit drie items samengestelde schaal met minimum waarde 1 (helemaal niet) en maximum waarde 5 (volledig). De gemiddelde score bedraagt 2,91 (standaard deviatie 0,98). Als de schaal in vijf klassen verdeeld wordt ontstaat het volgende beeld:

---

Mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft

---

helemaal niet	5,7%
weinig	32,9
niet weinig en niet veel	30,0
veel	26,0
erg veel	5,5
	(N=381)

---

Er is sprake van een behoorlijke spreiding in de mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft.

De Pearson correlatie tussen de houding gemeten volgens semantische differentiaal en de mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft is -0,66 ( $p < 0,001$ ;  $N=375$ ). Een negatieve houding hangt vrij sterk samen met onderschrijven van negatieve affectieve reacties. Hiermee is uiteraard niet aangetoond dat deze negatieve affectieve reacties een rol hebben gespeeld bij de vorming van de houding ten opzichte van de heffing op huishoudelijk afval. Het is ook mogelijk dat ze een goede uitdrukking zijn voor de houding ten opzichte van de

heffing op huishoudelijk afval. De opzet van het onderzoek laat geen gevolgtrekkingen over causaliteit toe.

### *Houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen*

De houding ten aanzien van de gemeente Barendrecht in het algemeen is gemeten met een uit drie items samengestelde schaal met een minimum waarde 1 (zeer kritisch) en een maximum waarde 5 (zeer volgzzaam). De gemiddelde score bedraagt 2,30 (standaard deviatie 0,63). Een kritische houding domineert. Door de theoretische ruimte van de schaal in vijf klassen te verdelen (1,00 - 1,33; 1,67 - 2,33; 2,67 - 3,33; 3,67 - 4,33; 4,67 - 5,00) ontstaat een overzichtelijke frequentieverdeling.

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak gemeten met semantische differentiaal en de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen is 0,30 ( $p < 0,001$ ;  $N=380$ ). Een meer positieve houding ten opzichte van de 'blauwe zak' gaat samen met een meer volgzaam houding ten opzichte van de gemeente.

Frequentieverdeling houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen

zeer kritisch	8,0%
kritisch	60,2
niet kritisch en niet volgzzaam	26,2
volgzzaam	5,5
zeer volgzzaam	0,0
	( $N=385$ )

### *Bases voor de vorming van de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak*

Op grond van de bestudering van de literatuur is gesteld dat een oordeel over een maatregel op verschillende wijzen tot stand kan komen, waarbij in de praktijk uiteraard mengvormen zullen voorkomen. Een oordeel kan ingegeven zijn door de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen; er wordt dan geen informatie verwerkt over de maatregel zelf. Een oordeel kan ook door specifieke overwegingen zijn ingegeven, dat wil zeggen men beoordeelt de maatregel op zichzelf, los van welke instantie er achter zit. Er wordt dan een afweging gemaakt van individuele en/of collectieve voor- en nadelen van de maatregel. Deze afweging kan variëren van tamelijk oppervlakkig (relatief weinig cognitieve verwerking; relatief veel gebruik van heuristieken en gevoelsmatige oordelen) tot tamelijk diepgaand (relatief veel cognitieve verwerking; relatief weinig gebruik van heuristieken en gevoelsmatige oordelen).

Om na te kunnen gaan wat bij de vorming van de houding ten aanzien van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval in Barendrecht een rol heeft gespeeld is een regressieanalyse uitgevoerd. Deze analyse heeft betrekking op de



294 respondenten die alle betreffende items hebben beantwoord. De afhankelijke variabele is de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing (paragraaf 8.5). De onafhankelijke variabelen zijn:

- De attitudescore op grond van de waarschijnlijkheid en waardering van de vijf individueel belangrijkste gevolgen gekozen uit twaalf modaal saillante voor- en nadelen van de variabilisering van de heffing (paragraaf 8.9). De correlatie tussen deze variabele en de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing is 0,39 ( $p < 0,001$ ;  $N=294$ ).
- De mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft. De correlatie tussen deze variabele en de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing is -0,67 ( $p < 0,001$ ;  $N=294$ ). Hoe meer men negatieve affectieve reacties onderschrijft, hoe negatiever men tegenover de maatregel staat.
- De houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen (de mate waarin men zich in het algemeen kritisch dan wel volgzzaam opstelt naar de gemeente. De correlatie tussen deze variabele en de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing is 0,32 ( $p < 0,001$ ;  $N=294$ ). Hoe volgzamer in het algemeen, hoe positiever over de maatregel.

---

Resultaat van een stapsgewijze multiple regressie met de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval als afhankelijke variabele.

---

stap	toegevoegde variabele	R <sup>2</sup>	Beta	p <
1	negatieve affectieve reacties	0,45	-0,57	0,001
2	afweging van belangrijke voor- en nadelen	0,47	0,16	0,001
3	houding tov gemeente algemeen	0,49	0,14	0,001

---

In totaal wordt 49% van de variantie in de houding ten opzichte van de heffing op huishoudelijk afval verklaard door de drie variabelen. De gedachte dat de houding ten opzichte van een beleidsmaatregelen verklaard zou kunnen worden met de afweging van voor- en nadelen, de affectieve reacties en de houding ten opzichte van een overheid in het algemeen wordt slechts ten dele onderbouwd.

Wellicht dat andere zaken een rol spelen. Zo zou het kunnen zijn dat bepaalde achtergrondvariabelen niet alleen via een afweging van voor- en nadelen invloed hebben, maar ook een rechtstreekse invloed op de houding. Dit zal in paragraaf 8.15 aan bod komen.

Wellicht dat betere operationalisaties tot een betere verklaring leiden. De operationalisatie de afweging van voor- en nadelen is reeds besproken in paragraaf 8.8. Er werd gewezen op de mogelijkheid om in plaats van de subjectieve

inschatting van de waarschijnlijkheid bij bepaalde consequenties de subjectieve inschatting van de omvang van de consequenties centraal te stellen. Ook zou de waardering van consequenties met meer nuance geoperationaliseerd kunnen worden. De operationalisatie van de houding ten opzichte van de gemeente zou wellicht meer gestalte krijgen door meer aandacht te besteden aan mogelijke dimensies van die houding, zoals de ervaren inconsistentie van beleid en de geloofwaardigheid van de communicatie van de overheid (zie paragraaf 4.4).

Opvallend is dat de mate waarin men negatieve affectieve associaties onderschrijft het leeuwedeel van de verklaarde variantie voor zijn rekening neemt. De attitudescore op grond van belangrijke voor- en nadelen draagt in geringe mate bij aan de verklaring (correlatie met negatieve affectieve reacties is  $-0,37$ ;  $p < 0,001$ ;  $N=294$ ). Datzelfde geldt voor de mate waarin men zich in het algemeen volgzzaam opstelt naar de gemeente (correlatie met negatieve affectieve reacties is  $-0,27$  ( $p < 0,001$ ,  $N=294$ ); met afweging van belangrijke voor- en nadelen  $0,15$  ( $p < 0,001$ ,  $N=294$ )). Kennelijk heeft men zich in deze situatie vooral laten leiden door een specifieke beoordeling van de beleidsmaatregel in plaats van door de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen. Daarbij lijken gevoelsmatige oordelen (die overigens heel legitiem kunnen zijn) belangrijker te zijn dan verwerking van argumenten over voor- en nadelen.

### 8.11 Aanvullende indicaties voor de mate van beredeneerde opinievorming

Ter onderbouwing van een bewering over de mate van beredeneerde opinievorming zou eigenlijk het informatieverwerkingsproces van respondenten over het betreffende onderwerp in kaart moeten worden gebracht. Het is nodig om te achterhalen of mensen informatie over de maatregel centraal of perifeer verwerkt hebben. In een niet-experimenteel onderzoek is dat echter moeilijk te achterhalen. Tussen verwerken van informatie en het moment van interviewen zit een grote tijdsperiode, waardoor bepaalde technieken - zoals 'thought listing' (zie onder meer Petty, Ostrom en Brock, 1981) - niet mogelijk zijn. Vandaar dat gekeken is naar indirecte indicatoren van een informatieverwerkingsproces:

- de mate van betrokkenheid bij het onderwerp (Petty en Cacioppo, 1986; Verplanken, 1989);
- de mate waarin men bepaalde argumenten van de gemeente en kenmerken van de ingevoerde maatregel kan reproduceren.

#### *Mate van betrokkenheid van burgers bij het onderwerp*

Leeft de invoering van de 'blauwe zak' onder de burgers van Barendrecht of niet? De mate van betrokkenheid van burgers bij het onderwerp is gemeten met een uit zeven items samengestelde schaal met een minimum waarde 1 (erg laag betrokken) en maximum waarde 5 (erg hoog betrokken). De gemiddelde score bedraagt 3,30

(st. dev. 0.48). Door de theoretische ruimte van de scores in vijf klassen op te splitsen (1,00 - 1,71; 1,86 - 2,57; 2,71 - 3,29; 3,43 - 4,14; 4,29 - 5,00) ontstaat een overzichtelijke frequentieverdeling.

Frequentieverdeling van de mate van betrokkenheid bij het onderwerp

erg laag betrokken	0,0%
laag betrokken	8,9
niet laag en niet hoog betrokken	44,0
hoog betrokken	45,0
erg hoog betrokken	2,0
	(N=393)

Op grond van de resultaten van dit onderzoek is de mate van betrokkenheid matig tot redelijk te noemen. Gezien de persoonlijke relevantie van de maatregel was een hogere gemiddelde score op de betrokkenheidschaal verwacht. Vooral het aantal erg hoog betrokkenen is klein. Mogelijk speelt een rol dat ten tijde van het onderzoek de maatregel reeds zes maanden van kracht was, waardoor er sprake kan zijn van een zekere mate van gewenning. Er kan sprake zijn van een verschil in betrokkenheid tussen de periode waarin de maatregel geïntroduceerd is en de periode daarna. Vooral mensen die positief tegenover de maatregel staan zullen minder noodzaak voelen om zich in de zaak te blijven verdiepen. Deze gedachte wordt ondersteund door de resultaten. Er is een verband tussen de houding ten opzichte van de maatregel en betrokkenheid (Pearson correlatie -0,33;  $p < 0,001$ ;  $N=388$ ). Deze samenhang is negatief: hoe positiever de houding, hoe lager de betrokkenheid.

Het feit dat de gemiddelde score op de gehanteerde betrokkenheidschaal niet hoog is vormt een zekere ondersteuning van de bewering dat de oordeelsvorming over de invoering van de gemeentelijke afvalzak slechts ten dele beredeneerd tot stand is gekomen.

#### ***Kennis over de invoering van de heffing***

Kennis over de invoering van de heffing omvat een aantal aspecten: kennis van argumenten van de gemeente, kennis van de omvang van verschillende afvalfracties en kennis van de gevolgen van de maatregel.

*Kennis van argumenten van de gemeente.* De gemeente heeft haar beleid in de milieukrant en in een artikel op de gemeentepagina (10-12-93) met de volgende argumenten verdedigd:

- De hoeveelheid afval is de afgelopen jaren gestegen, de afvalberg groeit nog steeds.
- De kosten voor afvalverbranding nemen toe, kosten die de burger uiteindelijk moet betalen.

- Meer afval betekent meer milieubelasting.
- Er moet minder afval verbrand worden: meer afval scheiden en meer preventie van afval.
- Een dure zak is hiervoor de beste oplossing.
- Een dure zak is een goede uitwerking van het principe de vervuiler betaalt.
- Het invoeren van containers leidt tot meer afval.

Aan respondenten is gevraagd waarom volgens hen de gemeente begonnen is met het invoeren van de blauwe zak van 2.50. Eén op de acht respondenten (12.6%) weet dit niet of geeft een antwoord dat naar geen enkel argument verwijst. Een grote groep (62.9%) noemt één argument, een minderheid (24.1%) twee. Opvallend hierbij is dat respondenten vooral algemeen geformuleerde overwegingen noemen, zoals 'voor het milieu', 'om afval te scheiden', 'financiële overwegingen' of 'om kosten te besparen'. Meer specifieke argumenten zoals 'om kosten voor de burger te besparen (als er niets gebeurt is de burger duurder uit)', 'een dure zak is een goede uitwerking van het principe de vervuiler betaalt' en 'het invoeren van containers zou tot meer afval leiden' worden nauwelijks genoemd.

Later in het interview is gevraagd waarom de gemeente niet voor een inzamelingsstelsel met containers heeft gekozen. De gemeente zelf verantwoordt deze keuze met twee argumenten (De Schakel 10-12-92, gemeentepagina):

- een belangrijke reden is dat in de praktijk is gebleken dat bij het gebruik van containers de hoeveelheid afval alleen maar stijgt;
- het gebruik van containers is vanwege hoge investeringen duurder voor de burger.

Een grote groep zegt niet te weten waarom de gemeente niet voor containers heeft gekozen (43.7%) of geeft een antwoord dat naar geen enkel argument verwijst (15%). Slechts 7.8% wijst op het argument dat het gebruik van containers tot meer afval leidt. Het financiële argument wordt door 27.6% van de respondenten genoemd. Vier respondenten (1.0%) noemen beide argumenten. Tot slot noemt 5.0% van de respondenten een argument dat zinvol is, maar niet precies valt onder genoemde twee.

In de argumentatie rondom de invoering van de blauwe afvalzak is zo nu en dan verwezen naar andere gemeenten, die ook met een systeem van dure afvalzakken werken (De Schakel 7-1-93, interview met de verantwoordelijk wethouder). Aan respondenten is de vraag voorgelegd of Barendrecht de enige gemeente in Nederland is waar het huisvuil in duurdere zakken wordt ingezameld. Van de 399 respondenten geeft 55.6% het goede antwoord (nee). De overigen weten het niet (15.5%) of denken van wel (28.8%).

*Kennis van de omvang van afvalfracties.* In de Milieukrant van de gemeente (april 1993) wordt uitdrukkelijk ingegaan op de omvang van de afvalfracties GFT (zo'n 50%) en oud papier (zo'n 22%).

Aan respondenten is gevraagd hoeveel procent van het totale huisvuil in Nederland uit GFT bestaat. Als hulpmiddel kregen ze een kaart met antwoordcategorieën: 5-15%, 16-25% etcetera. Het goede antwoord (46-55%) wordt door 18.3% van de respondenten gegeven.

Aan respondenten is gevraagd hoeveel procent van het totale huisvuil in Nederland uit oud papier bestaat. Hierbij werd dezelfde antwoordkaart gebruikt. Het goede antwoord (16-25%) wordt door 26.6% gegeven.

*Kennis van financiële aspecten.* Belangrijk aspect van de invoering van de blauwe afvalzak is de combinatie van een heffing op het gebruik van huisvuilzakken (2.50) en een verlaging van de maandelijkse afvalstoffenheffing (14,50 voor huishoudens met twee of meer personen; 14,50 X 75% voor eenpersoonshuishoudens). Dat houdt in dat huishoudens van twee of meer personen bij een gebruik van zes blauwe zakken per maand ongeveer even veel geld kwijt zijn aan de afvalinzameling als voorheen.

Aan respondenten is gevraagd met hoeveel gulden per maand de afvalstoffenheffing is gedaald sinds de invoering van de blauwe afvalzak. Voor huishoudens van twee personen of meer is het goede antwoord 14.50; voor eenpersoonshuishoudens 10.88. Het is overigens de vraag of eenpersoonshuishoudens dit konden weten, omdat in de voorlichting van de gemeente dit bedrag voor eenpersoonshuishoudens nooit genoemd is. Daarom hanteren we voor eenpersoonshuishoudens twee goede antwoorden: 10.88 en 14.50.

Een exacte analyse van de kennis van financiële consequenties moet dus een onderscheid maken tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. De steekproef bevat 44 eenpersoonshuishoudens (11%). Onderstaande resultaten hebben alleen betrekking op meerpersoonshuishoudens (N = 353).

De omvang van de korting op de maandelijkse afvalstoffenheffing lijkt slecht bekend te zijn. Slechts negen respondenten (2.5%) geven het exacte antwoord van 14.50. Een antwoord dat exact goed is of redelijk in de buurt ligt (van 13,00 tot en met 16,00) wordt door 76 respondenten (21,5%) gegeven. Een fout antwoord (minder dan 13,00 of meer dan 16,00) wordt door 113 respondenten (32,0%) gegeven; hiervan zeggen er 19 dat de heffing niet gedaald is, 81 noemen een bedrag dat lager is dan 13,00 gulden en 13 noemen een bedrag dat hoger is dan 16,00 gulden. 164 respondenten (46,5%) zeggen het niet te weten.

In paragraaf 8.4 is ingegaan op de financiële gevolgen die respondenten waarnemen: denken ze dat ze meer, hetzelfde, of minder kwijt zijn aan afvalinzameling door de invoering van de blauwe zak. We kunnen de opvattingen van respondenten over financiële gevolgen confronteren met het aantal blauwe zakken dat ze zeggen gemiddeld per week te gebruiken. Als bijvoorbeeld een respondent zegt meer geld kwijt te zijn aan de afvalinzameling, maar volgens eigen zeggen ongeveer een halve blauwe zak in de week gebruikt, dan heeft deze respondent een foutief beeld van de financiële gevolgen. In de analyse zijn inschattingen die bijna

goed zijn (bijvoorbeeld: 1.5 zak in de week en zeggen dat je iets minder kwijt bent, terwijl het in feite niet meer en niet minder is) als goed gerekend. Uit de resultaten, waarbij alleen meerpersoonshuishoudens in beschouwing zijn genomen (N= 352), blijkt dat:

- 8.5% zegt niet te weten wat de financiële gevolgen zijn;
- 39.8% een foutieve inschatting van de financiële gevolgen maakt; en
- 51.7% een (min of meer) goede inschatting van de financiële gevolgen maakt.

*Een kennis-schaal.* Op basis van bovenstaande en enige andere kennisvragen is een schaal ontwikkeld. Het betreft zeven vragen:

Waarom is volgens u de gemeente begonnen met het invoeren van de blauwe afvalzak van 2.50?  
(open; 1 punt per argument; maximaal drie punten)

Waarom heeft volgens u de gemeente niet voor een inzamelsysteem met containers gekozen?  
(open; 1 punt per argument; maximaal 2 punten)

Is Barendrecht de enige gemeente in Nederland waar huisvuil in duurdere zakken wordt ingezameld?  
(1 punt voor het goede antwoord: nee)

Met hoeveel gulden per maand is volgens u de afvalstoffenheffing gedaald sinds de invoering van de blauwe vuilniszak?  
(1 punt voor een antwoord van 13,00 tot en met 16,00 gulden)

Hoeveel procent van het totale huisvuil in Nederland bestaat volgens u uit groente, fruit en tuinafval?  
(meer keuzenvraag; 1 punt voor het goede antwoord: 46-55%)

Hoeveel procent van het totale huisvuil in Nederland bestaat volgens u uit oud papier?  
(meer keuzenvraag; 1 punt voor het goede antwoord: 16-25%)

Waarom is volgens u het hergebruik van afval goed voor het milieu?  
(open; 1 punt per argument; maximaal 2 punten)

De waarden van de schaal lopen van 0 (geen kennis) tot en met 11 (erg veel kennis).

---

Score op de kennis-schaal

---

score		score	
0	1,0%	7	2,5%
1	3,8	8	0,5
2	10,1	9	0,3
3	27,6	10	0,0
4	27,4	11	0,0
5	17,8		(N=398)
6	9,0		

---

De gemiddelde score is 3,84 (standaard deviatie 1,44).

De kennis-score is licht gecorreleerd met de van het onderschrijven van negatieve affectieve reacties (Pearson correlatie -0,20;  $p < 0,001$ ;  $N=381$ ). Hoe hoger de kennis-score, hoe minder men negatieve affectieve reacties onderschrijft.

*Discussie met betrekking tot de kennis over de invoering van de heffing.* Een groot deel van de respondenten scoort laag op de gehanteerde kennis-schaal. Dit zou kunnen betekenen dat een aanzienlijk deel van de respondenten in hun oordeelsvorming over de maatregel weinig informatie hebben verwerkt. Bij de manier van operationaliseren van 'kennis' kunnen echter twee kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste kunnen de gehanteerde vragen te moeilijk zijn geweest. Ze vormen dan geen goede indicatoren voor de mate waarin er informatie over de maatregel is verwerkt. Een aanwijzing hiervoor is dat hoge scores vrijwel ontbreken. Ten tweede kan het zijn dat er wel informatie over de maatregel verwerkt is, maar met betrekking tot andere aspecten dan die in de kennisvragen aan de orde zijn gekomen.

Er is een lichte samenhang tussen kennis en mate van affectieve reacties. Hiermee lijkt de gehanteerde kennisschaal inderdaad iets te zeggen over de mate waarin argumenten verwerkt zijn. Het feit dat een aanzienlijk deel van de respondenten laag scoort op de kennis-schaal kan gezien worden als een ondersteuning voor het idee dat de oordeelsvorming over de gemeentelijke afvalzak maar ten dele beredeneerd is.

## **8.12 Achtergrondvariabelen: frequenties en correlaties met de houding ten aanzien van de invoering van de gemeentelijke afvalzak**

In deze paragraaf komen verschillende achtergrondvariabelen aan de orde. Van iedere variabele de frequentieverdeling en de correlatie met de houding ten aanzien van de gemeentelijke afvalzak gepresenteerd.

### ***Mate waarin burgers vinden dat ze betrokken zijn geweest in de ideevorming en besluitvorming***

De gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming is gemeten met een uit vijf items samengestelde schaal met minimum waarde 1 (erg weinig) en maximum waarde 5 (erg veel). De gemiddelde score op de schaal is 2,51 (standaard deviatie 0,71). Door de theoretische ruimte van de schaal in vijf klassen te verdelen (1,00 - 1,60; 1,80 - 2,40; 2,60 - 3,40; 3,60 - 4,20; 4,40 - 5,00) ontstaat een overzichtelijke frequentieverdeling.

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak en gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming is 0,54 ( $p$

< 0,001; N=357). Dit is een relatief hoge correlatie. Een negatieve houding hangt samen met weinig gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming.

---

Frequentieverdeling van de schaal voor gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming

---

erg weinig	13,9%
weinig	33,6
niet weinig en niet veel	44,3
veel	7,9
erg veel	0,6
	(N=360)

---

### ***Probleembesef***

De mate waarin burgers de ernst van het afvalprobleem onderkennen is gemeten met de uitspraak 'Het afvalprobleem is een ernstig probleem'.

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak gemeten met semantische differentiaal en het besef van het afvalprobleem is -0,01 (niet significant; N=390). Er is geen samenhang tussen beide variabelen. Daarbij dient aangetekend te worden dat bijna iedereen het afvalprobleem ernstig vindt.

---

Frequentieverdeling probleembesef

---

zeer laag	0,3%
laag	2,0
niet laag en niet hoog	6,3
hoog	62,4
zeer hoog	29,0
	(N=396)

---

### ***Waargenomen effectiviteit van afvalscheiding***

In hoeverre zijn burgers van mening dat het scheiden van afval zinvol is voor het verminderen van het afvalprobleem? De waargenomen effectiviteit van afvalscheiding is gemeten met een uit twee items samengestelde schaal met minimum waarde 1 (erg weinig effect) en maximum waarde 5 (erg veel effect). De gemiddelde score bedraagt 3,42 (standaard deviatie 0,79). Door de theoretische ruimte van de schaal in vijf klassen te verdelen (1 -1,5; 2 - 2,5; 3; 3,5 - 4; 4,5 - 5) ontstaat een overzichtelijke frequentieverdeling.

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak gemeten met semantische differentiaal en de waargenomen effectiviteit van afvalscheiding bedraagt 0,22 ( $p < 0,001$ ; N=353). Dit betekent dat een hoge waargenomen effectiviteit licht samenhangt met een positieve houding.



---

 Frequentieverdeling waargenomen effectiviteit afvalscheiding
 

---

erg weinig effect	2,0%
weinig effect	18,0
niet weinig en niet veel effect	17,4
veel effect	58,0
erg veel effect	4,7
	(N=357)

---

**Waargenomen noodzaak tot overheidsmaatregelen**

De waargenomen noodzaak tot overheidsmaatregelen is gemeten met een uit twee items samengestelde schaal met minimum waarde 1 (noodzaak erg klein) en maximum waarde 5 (noodzaak erg groot). De gemiddelde score is 4,34 (standaard deviatie 0,50), hetgeen een hoog gemiddelde te noemen is. Door de theoretische ruimte van de schaal in vijf klassen te verdelen (1 -1,5; 2 - 2,5; 3; 3,5 - 4; 4,5 - 5) ontstaat een overzichtelijke frequentieverdeling.

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak gemeten met semantische differentiaal en de waargenomen noodzaak tot gemeentelijke maatregelen op afvalgebied is 0,18 ( $p < 0,001$ ;  $N=391$ ). Het in sterke mate onderschrijven van de noodzaak tot maatregelen hangt licht samen met een positieve houding ten opzichte van de blauwe afvalzak van 2,50. Daarbij dient aangetekend te worden dat bijna iedereen de noodzaak van maatregelen groot of erg groot vindt.

---

 Frequentieverdeling van de waargenomen noodzaak tot overheidsmaatregelen
 

---

noodzaak erg klein	0,0%
noodzaak klein	0,0
noodzaak niet klein en niet groot	2,3
noodzaak groot	53,9
noodzaak erg groot	43,8
	(N=397)

---

**Gevoelde rechtvaardigheid van de maatregel**

De oorspronkelijke variabele 'gevoelde rechtvaardigheid' is gesplitst in twee variabelen: (1) mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel voor ieder lid van de doelgroep en (2) besef van verantwoordelijkheid voor het veroorzaken van het collectieve probleem (zie paragraaf 7.6).

De 'mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel' wordt geoperationaliseerd met het item 'het inzamelen van afval met duurdere zakken is te makkelijk te ontduiken'. De gemiddelde score is 2,2 (standaard deviatie 1,00).

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak en de mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel is 0,14 ( $p < 0,01$ ;  $N=388$ ). Een negatieve houding hangt licht samen met een geringe mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel.

---

Frequentieverdeling van de mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel

---

erg weinig	24,1%
weinig	51,9
niet weinig en niet veel	7,0
veel	14,5
erg veel	1,3
	( $N=394$ )

---

'Besef van verantwoordelijkheid' is met de uitspraak 'de overheid moet zich vooral op industrie richten' geoperationaliseerd. De laagste score is 1 (erg laag besef van verantwoordelijkheid) en de hoogste 5 (erg hoog besef van verantwoordelijkheid). De gemiddelde score is 2,52 (standaard deviatie 1,03).

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak en het besef van verantwoordelijkheid is 0,19 ( $p < 0,001$ ;  $N=391$ ). Een positieve houding hangt licht samen met een hoog besef van verantwoordelijkheid.

---

Frequentieverdeling van besef van verantwoordelijkheid

---

erg laag	15,6%
laag	40,3
niet laag en niet hoog	21,4
hoog	21,4
erg hoog	1,3
	( $N=397$ )

---

### ***Waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere maatregelen***

In hoeverre denken burgers dat de invoering van de 'dure afvalzak' leidt tot meer afvalscheiding en -preventie *in verhouding tot andere mogelijke maatregelen*? De perceptie en waardering van milieuvoordelen van de invoering van de gemeentelijke afvalzak is verdisconteerd in de attitudescore op grond van de afweging van belangrijke voor- en nadelen. Bij deze variabele gaat het om de beoordeling van de effectiviteit in vergelijking tot andere maatregelen.

Deze variabele is direct geoperationaliseerd met het item 'je verkleint de afvalberg het snelst door mensen voor het afval te laten betalen'.

---

Frequentieverdeling van de waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere maatregelen

---

helemaal niet effectief	4,4%
niet effectief	27,7
niet effectief en niet in-effectief	12,1
effectief	45,6
heel effectief	10,3
	(N=390)

---

De gemiddelde score is 3,30 (standaard deviatie 1,11).

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak en de waargenomen effectiviteit van de maatregel is 0,39 ( $p < 0,001$ ;  $N=384$ ). Een hoge waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere maatregelen hangt samen met een positieve houding ten opzichte van de maatregel.

De waargenomen effectiviteit zou ten dele afhankelijk kunnen zijn van de mate waarin men denkt dat een maatregel ontdoken kan worden. De veronderstelling is dat een makkelijk te ontduiken maatregel in geval van geringe maatschappelijke acceptatie minder effectief zal zijn dan een moeilijk te ontduiken maatregel. In dit onderzoek is er echter geen samenhang tussen 'waargenomen effectiviteit' en 'mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel' (Pearson correlatie 0,02).

### ***Waargenomen mogelijkheden voor legale gedragalternatieven***

Hoge individuele lasten door de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval kunnen vermeden worden mits er voldoende mogelijkheden zijn om afval te voorkomen en om afval anders dan via de gemeentelijke afvalzak (op legale wijze) kwijt te raken. Om deze mogelijkheden te vergroten heeft de gemeente Barendrecht een aantal verruimende maatregelen getroffen: subsidiëring van compostvaten voor het thuis composteren van groente-, fruit- en tuinafval; het inrichten van milieuparkjes met afvalbakken voor glas, blik en textiel; het instellen van ophaalrondes voor tuinafval. De legale gedragalternatieven omvatten diverse aspecten:

- allerlei afvalpreventieve gedragingen, zoals letten op hoe producten verpakt zijn;  
(het is onmogelijk om bij het doen van boodschappen te letten op hoe producten verpakt zijn)
- het kopen van een compostvat voor thuiscomposteren;  
(heeft u een compostvat?)
- het gebruiken van het gekochte compostvat;  
(bent u tevreden of ontevreden over uw compostvat?)

- het scheiden van glas, blik en textiel via één van de milieuparkjes; (wat vindt u van het aantal milieuparkjes?; wat vindt u van de plaats van de milieuparkjes?)
- het scheiden van oud papier via lokale verenigingen; (hoe is volgens u de inzameling van oud papier geregeld)
- het wegbrengen van grof vuil naar het gemeentelijk afvalaanbiedstation; (hoe is volgens u de inzameling van grof vuil geregeld)
- het aanbieden van tuinafval tijdens een van de ophaalrondes en het wegbrengen van tuinafval naar het gemeentelijk afvalaanbiedstation; (hoe is volgens u de inzameling van tuinafval geregeld).

De mogelijkheden voor afvalpreventie, het bezit en de waardering voor een compostvat en de waardering van voorzieningen voor afvalscheiding zijn uiteenlopende zaken, die we als afzonderlijke variabelen behandelen.

De waardering van voorzieningen voor afvalscheiding is gemeten aan de hand van een item over grof vuil en een item over tuinafval (zie paragraaf 7.6). De laagste waarde van de geconstrueerde schaal is 1 (voorzieningen erg slecht), de hoogste 5 (voorzieningen erg goed). Door de theoretische ruimte van de schaal in vijf klassen te verdelen (1 - 1,5; 2 - 2,5; 3; 3,5 - 4; 4,5 - 5) ontstaat een overzichtelijke frequentieverdeling. De gemiddelde score bedraagt 2.55 (standaard deviantie 0,96).

De Pearson correlatie tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak en de waardering van een aantal voorzieningen voor het scheiden van grofvuil en tuinafval is 0,25 ( $p < 0,001$ ;  $N=351$ ). Een positieve waardering van de voorzieningen voor afvalscheiding gaat licht samen met een positieve houding ten opzichte van de 'blauwe zak'.

---

Frequentieverdeling van waardering voorzieningen afvalscheiding

---

erg slecht	17,4%
slecht	42,1
niet slecht en niet goed	15,4
goed	23,9
erg goed	1,1
	(N=356)

---

Ook voor de andere aspecten van waargenomen mogelijkheden voor legale gedragsalternatieven is nagegaan wat de samenhang met de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak is.

Respondenten die in het bezit zijn van een compostvat zijn iets positiever over de invoering van de 'blauwe zak' dan respondenten zonder compostvat. Of een respondent wel of niet tevreden is over zijn of haar compostvat heeft echter geen

samenhang met de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak.

Houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak naar bezit compostvat

	houding negatief	houding neutraal	houding positief	rij- totaal
geen vat	55,6%	14,2%	30,2%	57,3%
wel vat	38,1	17,3	44,6	42,7
kolom-totaal	48,1	15,5	36,4	N=393

Pearson Chi-kwadraat 12,17; df 2;  $p < 0,01$

Ongeveer 52% van de respondenten vindt de inzameling van oud papier (erg) goed geregeld; ongeveer 12% niet goed en niet slecht en ongeveer 36% (erg) slecht. Respondenten die ontevreden zijn over de inzameling oud papier zijn iets negatiever over de invoering van de gemeentelijke afvalzak (Pearson correlatie 0,21;  $p < 0,001$ ;  $N=382$ ).

Respondenten die van mening zijn dat het onmogelijk is om bij het doen van boodschappen te letten op hoe producten verpakt zijn, staan iets negatiever ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak (Pearson correlatie 0,19;  $p < 0,001$ ;  $N=387$ ).

### 8.13 De mate van acceptatie van de 'dure zak' in relatie tot kenmerken van het huishouden

In de analyse van de resultaten is nagegaan of de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak samenhangt met een aantal kenmerken van het huishouden: aantal personen waaruit een huishouden bestaat, leeftijd, bezit van een auto, aard van de woning en inkomen.

De verwachting was dat grotere huishoudens negatiever zouden zijn over de invoering van de blauwe afvalzak dan kleinere huishoudens. Grote huishoudens hebben wellicht meer afval en dus ook meer kosten.

In tegenstelling tot de verwachting is er een tendens dat huishoudens van 5 of meer personen positiever zijn: van de 60 huishoudens met 5 of meer personen staat 51.7% positief tegenover de blauwe afvalzak. Het minst positief zijn de eenpersoonshuishoudens. Het verband is echter niet significant.

Houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak naar aantal personen waar het huishouden uit bestaat

aantal personen	houding negatief	houding neutraal	houding positief	rij-totaal
1	55,8%	16,3%	27,9%	10,9%
2	44,2	20,3	35,5	35,1
3	55,1	7,2	37,7	17,6
4	51,8	18,1	30,1	21,1
5 of meer	38,3	10,0	51,7	15,3
kolom-totaal	48,1	15,5	36,4	N=393

Spearman correlatie coëfficiënt: 0,06 (niet significant)

Het invoeren van de gemeentelijke afvalzak heeft tot gevolg dat mensen meer met hun huishoudelijk afval moeten sjouwen. Niet langer kan alles zo maar aan de straat gezet worden. Juist voor ouderen zou dit erg lastig zijn, is een veel gehoord kritiekpunt. Toch staan ouderen niet negatiever tegenover de invoering van de gemeentelijke afvalzak dan andere leeftijdscategorieën. Leeftijd (jonger dan 36; 36 tot en met 50; 51 tot en met 65; 66 of ouder) vertoont geen enkele samenhang met de houding ten opzichte van de 'blauwe zak'.

Ook het al dan niet bezitten van een auto vertoont geen samenhang met de houding ten opzichte van de 'dure zak'. De verwachting was dat mensen zonder auto negatiever zouden oordelen over de invoering van de blauwe zak, omdat ze minder mogelijkheden hebben om zelf afval weg te brengen naar het afvalaanbiedstation. Wellicht speelt een rol dat een deel van de mensen zonder auto er een bewuste milieuvriendelijke levensstijl op na houden, die de maatregel vanuit die levensstijl positief beoordelen.

De aard van de woning zou een rol kunnen spelen, aangezien mogelijkheden voor zelf composteren en mogelijkheden om verschillende fracties te bewaren afhankelijk zijn van omvang van de woning en omvang van de tuin. In dit onderzoek is er echter geen significant verband gevonden tussen de aard van de woning (flat of bovenwoning; benedenhuis of rijtjeswoning; twee onder een kap of vrijstaand) en houding ten opzichte van de invoering van de invoering van de 'blauwe zak'. Daarbij moet worden aangetekend dat het aantal huishoudens in een flat of bovenwoning relatief gering is (7,8% van het aantal respondenten), waardoor eventuele verschillen moeilijk aantoonbaar zijn.

Omdat de invoering van de gemeentelijke afvalzak ook financiële gevolgen heeft zou ook het netto inkomen van het huishouden van invloed kunnen zijn op de houding ten opzichte van de maatregel.

Van een significante samenhang tussen netto maandinkomen en houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak is geen sprake.

---

Houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak naar netto inkomen van het huishouden per maand

---

netto maand-inkomen	houding negatief	houding neutraal	houding positief	rij-totaal
minder dan 2000	59,5%	9,5%	31,0%	12,0%
2000 tot 3500	49,6	15,7	34,6	36,3
3500 of meer	43,1	17,1	39,8	51,7
kolom-totaal	47,4%	15,7	36,9	N=350

---

Spearman correlatie coëfficiënt: 0,05 (niet significant)

Geen enkele van de onderzochte kenmerken van het huishouden vertoont een duidelijke samenhang met de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak.

#### 8.14 De invloed van achtergrondvariabelen op de afweging van belangrijke voor- en nadelen van de 'dure zak'

De afweging van voor- en nadelen van een gedragsbeperkende maatregel zou onder invloed staan van een aantal achtergrondvariabelen. In deze casestudy zijn als achtergrondvariabelen bestudeerd: besef van de ernst van het afvalprobleem, waargenomen effectiviteit van afvalscheiding, besef van noodzaak tot overheidsingrijpen, waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere mogelijke maatregelen, waargenomen mogelijkheden voor legale gedragsalternatieven (waardering van voorzieningen voor afvalscheiding), besef van verantwoordelijkheid, mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel en gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming.

---

De Pearson correlaties tussen enerzijds de attitudescore op grond van subjectieve waarschijnlijkheid en waardering van de vijf individueel belangrijkste gevolgen en anderzijds de achtergrondvariabelen (N=220).

---

probleembesef	-0,03 (n.s.)
waargenomen effectiviteit gewenst gedrag	0,30 (p < 0,001)
besef noodzaak overheidsingrijpen	0,20 (p < 0,01)
waargenomen effectiviteit maatregel	0,38 (p < 0,001)
waardering voorzieningen afvalscheiding	0,21 (p < 0,01)
besef van verantwoordelijkheid	0,22 (p < 0,01)
vertrouwen in onontkoombaarheid maatregel	0,23 (p < 0,001)
gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming	0,36 (p < 0,001)

---

In bovenstaande tabel worden de correlaties tussen afweging van belangrijke voor- en nadelen enerzijds en de achtergrondvariabelen anderzijds weergegeven. Deze correlaties zijn berekend op grond van de 220 respondenten die alle items van de diverse variabelen hebben beantwoord.

Via een stapsgewijze multiple regressieanalyse is nagegaan welke van de achtergrondvariabelen een unieke invloed hebben op de afweging van belangrijke voor- en nadelen. Daarbij moet beseft worden dat de voorspellende variabelen ten dele onderling samenhangen (zie bijlage 3 voor een overzicht).

---

Resultaat van een stapsgewijze multiple regressie met de attitudescore (op grond van de vijf belangrijkste gevolgen) als afhankelijke variabele en achtergrondvariabelen als prediktoren.

---

stap	toegevoegde variabele	R <sup>2</sup>	Beta	p <
1	waargenomen effectiviteit maatregel	0,13	0,24	0,001
2	gevoelde betrokkenheid in besluitvorming	0,19	0,19	0,01
3	vertrouwen in onontkooptbaarheid maatregel	0,22	0,18	0,01
4	waargenomen effectiviteit afvalscheiding	0,24	0,12	0,05
5	beseft noodzaak overheidsingrijpen	0,25	0,12	0,05

De overige achtergrondvariabelen voegen niets meer toe aan de verklaarde variantie.

---

Op grond van de literatuurstudie is gesteld dat de achtergrondvariabelen mogelijk van invloed zijn op de perceptie en waardering van bepaalde voor- en nadelen van een beleidsmaatregel. Het is echter niet de verwachting dat alle variantie in de attitudescore met de achtergrondvariabelen verklaard zou kunnen worden. In totaal wordt 25% van de variantie in de attitudescore verklaard door de achtergrondvariabelen. Van de acht gehanteerde achtergrondvariabelen hebben er vijf een unieke invloed op de attitudescore.

### 8.15 Achtergronden van de houding ten aanzien van de 'dure zak'

Op grond van literatuur zijn verschillende bases voor acceptatie van een beleidsmaatregel geformuleerd:

- De houding ten opzichte van een overheid in het algemeen (in dit onderzoek toegespitst op de mate waarin men zich in het algemeen kritisch dan wel volgzzaam opstelt naar de gemeente).



- Een specifieke beoordeling van de beleidsmaatregel. Deze kan tot stand komen op grond van affectieve reacties en oppervlakkige informatieverwerking (in dit onderzoek is dit toegespitst op de mate waarin men negatieve affectieve associaties onderschrijft) en/of op grond van een afweging van belangrijke voor- en nadelen.

De invloed van een aantal achtergrondvariabelen zou lopen via de afweging van belangrijke voor- en nadelen.

De Pearson correlaties tussen de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke huisvuilzak en afzonderlijke variabelen zijn weergegeven in onderstaande tabel. De correlaties zijn berekend op grond van de 220 respondenten die alle items van de diverse variabelen hebben beantwoord.

---

De Pearson correlaties tussen de houding van de invoering van de gemeentelijke afvalzak en afzonderlijke variabelen (N=219)

---

houding gemeente in het algemeen	0,28 (p < 0,001)
afweging van belangrijke voor- en nadelen	0,41 (p < 0,001)
mate van negatieve affectieve reacties	-0,68 (p < 0,001)
probleembesef	-0,02 (n.s.)
waargenomen effectiviteit gewenst gedrag	0,23 (p < 0,001)
besef noodzaak overheidsingrijpen	0,25 (p < 0,001)
waargenomen effectiviteit maatregel	0,39 (p < 0,001)
waardering voorzieningen afvalscheiding	0,26 (p < 0,001)
besef van verantwoordelijkheid	0,28 (p < 0,001)
vertrouwen in onontkoombaarheid maatregel	0,19 (p < 0,01)
gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming	0,56 (p < 0,001)

---

Via een stapsgewijze multiple regressie is nagegaan in welke mate deze variabelen een verklaring bieden voor de houding ten opzichte van de invoering van de 'dure zak'. Daarbij moet beseft worden dat de voorspellende variabelen ten dele onderling samenhangen (zie bijlage 3 voor een overzicht). De analyse heeft betrekking op de 220 respondenten die alle items van de diverse variabelen hebben beantwoord.

In totaal wordt 55% van de variantie in de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval verklaard door de onafhankelijke variabelen. De houding ten opzichte van de overheid in het algemeen blijkt geen unieke invloed te hebben. De gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming heeft een directe invloed op de houding ten opzichte van de 'dure zak' en kan niet als achtergrondvariabele bestempeld worden. Ook de waardering van voorzieningen voor afvalscheiding (als een aspect van waargenomen mogelijkheden voor legale gedragsalternatieven) heeft een directe invloed, zij het in minder sterke mate.

---

Overzicht van een stapsgewijze multiple regressieanalyse met de houding als afhankelijke variabele en bovengenoemde variabelen als prediktoren.

---

stap	toegevoegde variabele	R <sup>2</sup>	Beta	p <
1	mate van negatieve affectieve reacties	0,46	-0,51	0,001
2	gevoelde betrokkenheid in besluitvorming	0,53	0,24	0,001
3	waardering voorzieningen afvalscheiding	0,54	0,11	0,05
4	afweging belangrijke voor- en nadelen	0,55	0,10	0,05

De overige variabelen voegen niets meer toe aan de verklaarde variantie.

---

## 9 Conclusies en discussie van de case-study

In dit hoofdstuk komen de hoofdvragen van de case-study aan de orde:

- in welke mate heeft de communicatie van de gemeente Barendrecht, gericht op het creëren van een draagvlak voor een binnenskamers ontwikkeld plan, haar doel bereikt?
- wat is de samenhang tussen het al dan niet accepteren van de 'dure zak' en het ontduiken van het gebruik er van?
- welke factoren verklaren de mate van acceptatie van de 'dure zak'?

Ook krijgt het verklaren van een attitude met modaal saillante consequenties versus individueel saillante consequenties de aandacht. Tot slot wordt kort ingegaan op de vraag of acceptatie van gedragsregulerende maatregelen een kwestie van gewenning is.

### 9.1 Over de mate van acceptatie van de 'dure zak'

Ongeveer 48% van de respondenten staat negatief ten opzichte van de invoering van de 'dure zak', 16% neutraal en 36% positief. Gezien de definitie van acceptatie van een maatregel (een positieve of neutrale houding ten aanzien van de maatregel) kan gesteld worden dat 52% van de respondenten de invoering van de 'dure zak' accepteert. Er is derhalve geen sprake van een 'breed draagvlak' voor deze maatregel. De communicatie van de gemeente Barendrecht gericht op het creëren van een draagvlak voor de 'dure zak' heeft haar doel slechts ten dele bereikt.

Respondenten met een negatieve houding wijzen spontaan nauwelijks op voordelen van de 'dure zak'. Ze zien overwegend nadelen. De kritiek op de invoering van de 'dure zak' is gevarieerd. De door respondenten met een negatieve houding spontaan meest genoemde kritiekpunten hebben betrekking op:

- de prijs van de gemeentelijke afvalzak (te duur; door 50% van de respondenten met een negatieve houding spontaan genoemd);
- op de vermindering van dienstverlening met betrekking tot afvalinzameling (je moet meer zelf wegbrengen, hetgeen vooral voor ouderen problematisch wordt gevonden; door 33% van de respondenten met een negatieve houding spontaan genoemd);
- de slechte manier van invoeren (te snel, weinig overleg; door 23% van de respondenten met een negatieve houding spontaan genoemd);

- het ontduiken van de maatregel (afvaltoerisme; door 22% van de respondenten met een negatieve houding spontaan genoemd); en
- op een gebrek aan milieuvordelen (de maatregel leidt onvoldoende tot afvalscheiding of de maatregel leidt tot meer autoverkeer naar het afvalaanbiedstation; door 18% van de respondenten met een negatieve houding spontaan genoemd).

Respondenten met een positieve houding wijzen spontaan vooral op de toename van afvalscheiding als voordeel van de invoering van de 'dure zak' (door 82% van hen genoemd). Minder vaak (door 16%) wordt een betere verdeling van de lasten van de afvalinzameling ('de vervuiler betaalt') als voordeel genoemd. De geringe service van de nieuwe manier van afvalinzamelen is een kritiekpunt dat ook onder een deel van de respondenten met een positieve houding leeft (door 15% van hen genoemd). Andere kritiekpunten worden door respondenten met een positieve houding in veel geringere mate spontaan genoemd.

## 9.2 Over het belang van communicatie tijdens de beleidsontwikkeling

Uit het onderzoek blijkt dat 91% van de respondenten het afvalprobleem een ernstig probleem vindt, dat 63% van mening is dat het scheiden van afval (het gedrag waar de maatregel op gericht is) veel of erg veel effect heeft op het verminderen van de afvalberg en dat 98% de noodzaak (erg) groot vindt dat de gemeente maatregelen neemt om afvalscheiding te stimuleren. De inschatting dat het hier wat betreft acceptatie van maatregelen om een relatief eenvoudige situatie gaat, wordt bevestigd. Het probleem wordt erkend, het gedragsdoel door een meerderheid onderschreven en de noodzaak tot overheidsingrijpen ingezien. Een basis voor het nemen van maatregelen op gebied van afvalscheiding was vooraf aanwezig (ervan uitgaande dat deze hoge percentages nooit het gevolg kunnen zijn van de voorlichting die na het nemen van de maatregel heeft plaatsgevonden).

De gemeente Barendrecht heeft bij de invoering van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval een *Decide-Announce-Defend* strategie gevoerd. De beleidsontwikkeling heeft binnenskamers plaatsgevonden. Er is geen informeel overleg geweest met bijvoorbeeld ouderenbonden, milieuvereniging, bewonersgroeperingen en vereniging voor huisvrouwen. Ook is er geen formele inspraakprocedure geweest. De plannen zijn alleen besproken in de raadscommissie voor ruimtelijke ordening en openbare werken en in de gemeenteraad. Om de acceptatie van de 'dure afvalzak' te vergroten heeft de gemeente Barendrecht nadat de besluitvorming afgerond was een aantal voorlichtingsactiviteiten ondernomen, waaronder een huis-aan-huis krant, een telefonische info-lijn, een tentoonstelling, berichten op de gemeentepagina in het plaatselijke nieuwsblad en interviews in plaatselijke media.

Zoals gezegd blijkt uit het onderzoek dat de 'dure zak' in Barendrecht door ongeveer de helft van de huishoudens niet wordt geaccepteerd. Het draagvlak voor de maatregel is dus niet breed. Zelfs in een relatief eenvoudige situatie, waarin sprake is van een hoog probleembesef en een hoog besef van de noodzaak tot overheidsingrijpen, leidt een strategie van beleid binnenskamers ontwikkelen tot acceptatieproblemen. Acceptatiebevorderende voorlichting tijdens de beleidsuitvoering alleen is geen voldoende voorwaarde geweest.

Een alternatieve conclusie zou kunnen zijn dat acceptatiebevorderende voorlichting tijdens de beleidsuitvoering op zich wel een voldoende voorwaarde zou kunnen zijn geweest, maar dat in dit geval de kwantiteit en kwaliteit van de uitgevoerde voorlichtingsactiviteiten te wensen over heeft gelaten. De gemeente Barendrecht heeft echter *na de fase van planvorming* behoorlijk veel voorlichtingsactiviteiten ondernomen (zie par. 7.2 voor een beschrijving). Aan onvoldoende kwantiteit hoeft het niet te liggen. Wel is er sprake van enige missers, zo blijkt uit het onderzoek (zie paragraaf 8.11):

- Er is onduidelijkheid over de financiële consequenties van de 'dure zak': 9% weet niet of ze wel of niet meer moeten betalen en 40% heeft een foutief beeld van de financiële gevolgen (vooral een overschatting van de kosten). De gemeente had de financiële gevolgen van de invoering van het gedifferentieerde tariefsysteem beter moeten uitleggen.
- Er is onduidelijkheid over waarom de gemeente niet heeft gekozen voor het gebruikelijke systeem van inzameling via twee containers (één voor GFT, één voor overig); ongeveer 60% van de respondenten weet dat niet.

Wellicht had een deel van de geconstateerde acceptatieproblemen binnen de gevoerde *Decide-Announce-Defend* strategie voorkomen kunnen worden als deze zaken beter onder de aandacht waren gebracht.

Een gevaar van een strategie van beleid binnenskamers ontwikkelen is dat een doelgroep zich door beleidsmaatregelen overvallen voelt. In Barendrecht heeft dit gevaar zich gemanifesteerd. Bijna de helft van de geïnterviewde huishoudens voelt zich erg weinig of weinig betrokken in de besluitvorming over de 'dure zak'. Uit de analyses blijkt dat de gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming een belangrijke factor is voor de mate van acceptatie van de heffing op huishoudelijk afval.

Een ander gevaar van beleid binnenskamers ontwikkelen is dat er tot maatregelen besloten wordt die onvoldoende aansluiten bij percepties en voorkeuren van de doelgroep. Ook dit gevaar heeft zich in Barendrecht voorgedaan. Respondenten die de invoering van de gemeentelijke afvalzak van f2,50 negatief vinden ervaren de maatregel over het algemeen als onprettig en onsympatiek. Kritiekpunten die door respondenten met een negatieve houding relatief vaak genoemd worden (spontane antwoorden op een open vraag) hebben betrekking op de prijs van de gemeentelijke afvalzak, op de vermindering van dienstverlening met betrekking tot afvalinzameling, op het ontduiken van de maatregel en op een gebrek aan milieuvoordelen. Overigens heeft de gemeente Barendrecht enige tijd na invoering de

maatregel op verschillende punten aangepast (o.a. een verlaging van de prijs van de zak naar twee gulden).

Meer overleg tijdens de beleidsontwikkeling had er toe kunnen leiden dat de uiteindelijke maatregel meer aan dit soort kritiekpunten tegemoet was gekomen. Ook het gevoel van overvallen worden zou zich dan minder voordoen. Concreet zou gedacht kunnen worden aan een ruimer gebruik van formele inspraakprocedures en aan meer informeel overleg met allerlei maatschappelijke organisaties (ouderenbonden, vereniging voor huisvrouwen, buurtorganisaties, milieuvereniging en dergelijke).

### **9.3 Over het belang van acceptatie van beleidsmaatregelen**

Het belang van het concept 'acceptatie van beleidsmaatregelen' wordt geformuleerd in termen van handhaafbaarheid van maatregelen. Naarmate een maatregel minder geaccepteerd wordt zou de kans groter zijn dat de maatregel niet wordt nageleefd.

De resultaten van dit onderzoek vormen een ondersteuning voor dit idee. Naarmate respondenten de invoering van de 'dure zak' minder accepteren zeggen ze meer ontwijkgedrag te vertonen. Dit verband is tamelijk sterk. Geen enkele respondent met een positieve of zeer positieve houding ontduikt de maatregel. Daarentegen ontduikt ongeveer een kwart (25,6%) van de respondenten met een negatieve houding de maatregel in meer of mindere mate. Van de respondenten met een zeer negatieve houding ontduikt bijna de helft (44,9%) de maatregel in meer of mindere mate.

Interessant zou zijn geweest om de relatie tussen houding ten opzichte van de maatregel en het al dan niet naleven van de maatregel te onderzoeken in het kader van het model voor acceptatie en naleving van een gedragsbeperkende maatregel, zoals dat in paragraaf 4.4 is beschreven. Daarin is naast de houding ten opzichte van de maatregel ook aandacht voor de subjectieve norm ten aanzien van het naleven (wat vinden belangrijke andere over het al dan niet ontduiken van de 'dure zak' en in welke mate wil men zich aan die norm conformeren), de waargenomen mogelijkheden om de 'dure zak' te ontduiken (in welke mate ervaart men het wegbrengen van huisvuil in gewone zakken naar andere gemeenten als een moeite) en de waargenomen formele controle op naleving (hoe groot acht men de kans 'gepakt' te worden als men de maatregel illegaal ontduikt). Door een dergelijke verbreding van de opzet van het onderzoek zou meer gezegd kunnen worden over het relatieve belang van de houding ten opzichte van een maatregel als het gaat om de mate van naleving van die maatregel. In het onderzoek heeft echter het accent gelegen op factoren die de houding ten opzichte van een gedragsbeperkende milieu-maatregel verklaren.

#### 9.4 Over factoren die de mate van acceptatie van een maatregel kunnen verklaren

Op grond van literatuur zijn verschillende bases voor acceptatie van een beleidsmaatregel geformuleerd: de houding ten opzichte van een overheid in het algemeen (in dit onderzoek toegespitst op de mate waarin men zich in het algemeen kritisch dan wel volgzzaam opstelt naar de gemeente) en een specifieke beoordeling van de beleidsmaatregel. Deze kan tot stand komen op grond van affectieve reacties en oppervlakkige informatieverwerking (in dit onderzoek is dit toegespitst op de mate waarin men negatieve affectieve associaties onderschrijft) en/of op grond van een afweging van belangrijke voor- en nadelen. De invloed van een aantal achtergrondvariabelen zou lopen via de afweging van belangrijke voor- en nadelen.

In totaal wordt 49% van de variantie in de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval verklaard door variabelen 'mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft', 'de afweging van belangrijke voor- en nadelen' en 'houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen'. De gedachte dat de houding ten opzichte van een beleidsmaatregelen verklaard zou kunnen worden met de afweging van belangrijke voor- en nadelen, de affectieve reacties en de houding ten opzichte van een overheid in het algemeen wordt ten dele onderbouwd.

Opvallend is dat de mate waarin men negatieve affectieve associaties onderschrijft het leeuwedeel van de verklaarde variantie voor zijn rekening neemt. De attitudescore op grond van belangrijke voor- en nadelen draagt in geringe mate bij aan de verklaring. De mate waarin men zich in het algemeen volgzzaam opstelt naar de gemeente voegt slechts 1% aan de verklaarde variantie toe. Kennelijk heeft men zich in deze situatie vooral laten leiden door een specifieke beoordeling van de beleidsmaatregel in plaats van door de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen. Daarbij lijken gevoelsmatige oordelen (die overigens heel legitiem kunnen zijn) belangrijker te zijn dan verwerking van argumenten over voor- en nadelen. Deze gedachte wordt ondersteund doordat blijkt dat een aanzienlijk deel van de respondenten (bijna 70%) weinig kennis heeft over de afvalproblematiek in het algemeen en het invoeren van de 'dure zak' in het bijzonder. De omstandigheden voor een beredeneerde opinievorming leken gunstig. Een variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval heeft immers persoonlijke financiële consequenties en in de media is regelmatig aandacht besteed aan de 'gemeentelijke afvalzak'. Desondanks lijkt van een beredeneerde opinievorming maar ten dele sprake te zijn.

Een alternatieve conclusie zou kunnen zijn dat de afweging van belangrijke voor- en nadelen en de houding ten opzichte van de gemeente beter geoperationaliseerd hadden kunnen worden. Deze conclusie is niet helemaal uit te sluiten. Op grond van de controle op de gebruikte modaal saillante overwegingen is gebleken dat een aantal overwegingen die door de respondenten met enige regelmaat spontaan genoemd zijn niet in de vragenlijst is opgenomen. Ook is gebleken dat sommige

consequenties van de invoering van de gemeentelijke afvalzak voor de respondenten zo waarschijnlijk zijn, dat beter gevraagd had kunnen worden naar de subjectieve inschatting van de omvang van de consequentie. Tevens kan gezegd worden dat de gehanteerde operationalisatie van de waardering van consequenties weinig nuance biedt. De houding ten opzichte van de gemeente is met tamelijke globale items geoperationaliseerd. Het is wellicht mogelijk om dit concept met meer diepgang te meten door uit te gaan van verschillende dimensies die een onderdeel vormen van de houding ten opzichte van een overheid in het algemeen. Toch lijkt het onwaarschijnlijk dat met enige aanpassingen in de manier van operationaliseren een totaal ander beeld naar voren zou zijn gekomen.

De afweging van belangrijke voor- en nadelen (welke consequenties van een beleidsmaatregel men belangrijk vindt, de inschatting van de waarschijnlijkheid van consequenties en de waardering van consequenties) zou onder invloed staan van een aantal achtergrondvariabelen. In deze case-study zijn als achtergrondvariabelen bestudeerd: probleembesef, waargenomen effectiviteit van het gewenste gedrag, besef van noodzaak tot overheidsingrijpen, waargenomen effectiviteit van de maatregel, besef van verantwoordelijkheid, mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel, waargenomen mogelijkheden tot uitvoering van het gewenste gedrag en gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming.

Alle achtergrondvariabelen, probleembesef uitgezonderd, vertonen inderdaad een significante samenhang met de attitudescore op grond van de vijf individueel belangrijkste consequenties. Het gaat in alle gevallen om een lichte samenhang. In totaal wordt 25% van de variantie in de attitudescore verklaard door de achtergrondvariabelen. Van de acht onderzochte achtergrondvariabelen hebben er vijf een unieke invloed op de attitudescore: waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere maatregelen, gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming, mate van vertrouwen in de onontkoombaarheid van de maatregel, waargenomen effectiviteit van het gewenste gedrag in vergelijking tot andere mogelijke gedragsveranderingen en besef van noodzaak tot overheidsingrijpen.

De houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak is ook verklaard met de mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft, de afweging van belangrijke voor- en nadelen, de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen en alle achtergrondvariabelen.

In deze analyse wordt 55% van de variantie in de houding ten opzichte van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval verklaard. Anders dan verondersteld blijkt de gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming een directe invloed te hebben op de houding ten opzichte van de invoering van de 'dure zak', los van de invloed op de afweging van belangrijke voor- en nadelen. De directe invloed is tamelijk groot. De gevoelde betrokkenheid is daarom niet meer als 'achtergrondvariabele' te bestempelen. Door het opnemen van de achtergrondvari-



abelen in de regressie verdwijnt de invloed van de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen.

De resultaten geven aanleiding tot een heroverweging van het theoretisch model ter verklaring van de acceptatie van een gedragsbeperkende maatregel. De gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming is niet meer te beschouwen als een achtergrondvariabele, die indirect van invloed is via de afweging van belangrijke voor- en nadelen. De gevoelde betrokkenheid is te beschouwen als een afzonderlijke determinant van acceptatie van een beperkende maatregel. Deze variabele verdient een meer prominente plaats. De houding ten opzichte van de overheid in het algemeen heeft in deze case-study geen unieke invloed op de mate van acceptatie. Het voert echter te ver om deze variabele op grond van één studie als onbelangrijk opzij te schuiven. Pas na meerdere case-studies, met wellicht extra aandacht voor verschillende manieren om de algemene houding ten opzichte van de overheid te operationaliseren, zou zo'n conclusie getrokken kunnen worden.

### **9.5 Over het verklaren van attitudes: modaal saillante gevolgen versus individueel saillante gevolgen**

Het blijkt dat er een grote diversiteit bestaat in de overwegingen die respondenten noemen ter motivering van hun mening over de invoering van de heffing op huishoudelijk afval. De 399 respondenten noemen in een open vraag ongeveer 80 verschillende overwegingen. Door in een onderzoek ter verklaring van een bepaalde attitude modaal saillante consequenties centraal te stellen gaat een deel van die diversiteit verloren. Dat zal ten koste gaan van de verklarende kracht van het gehanteerde attitude-model.

Uit de vergelijking van respondenten met een positieve en negatieve houding blijkt duidelijk dat respondenten met een negatieve houding naar andere aspecten kijken dan respondenten met een positieve houding. Beide groepen beschouwen de kwestie van de invoering van de gemeentelijke afvalzak in andere termen. Bij de open vraag komt dit verschil sterker naar voren dan bij voorgelegde modaal saillante consequenties.

Uit de besproken literatuur blijkt dat het verklaren van een houding van een persoon ten aanzien van een bepaald object met een beperkt aantal overwegingen meer overeenkomstig de werkelijkheid is dan het gebruik van vele overwegingen. Ook in deze studie komt dit naar voren. Het blijkt dat de meeste mensen in een open vraag ter de toelichting van de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak slechts een beperkt aantal argumenten noemt, zelfs als ze aangemoedigd worden om meer te noemen. Slechts 12% van de respondenten noemt meer dan drie overwegingen.

Het blijkt dat een attitudescore op grond van de vijf individueel meest belangrijke consequenties (geselecteerd uit twaalf modaal saillante consequenties)

ongeveer evenveel van de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak verklaart als een attitudescore op grond van alle twaalf modaal saillante consequenties. Voorts blijkt dat een attitudescore op grond van de zeven individueel minst belangrijke consequenties geen samenhang vertoont met de houding ten opzichte van de invoering van de gemeentelijke afvalzak.

Op grond van de ervaringen in dit onderzoek worden voor onderzoek ter verklaring van attitudes de volgende suggesties geformuleerd:

- uitgebreid vooronderzoek moet leiden tot een betrouwbare lijst van de meest genoemde saillante consequenties;
- op grond hiervan kunnen 10 tot 15 modaal saillante consequenties benoemd worden;
- in het uiteindelijke onderzoek moet een respondent eerst uit de 10 tot 15 modaal saillante consequenties de voor hem of haar vijf meest belangrijke consequenties selecteren;
- het interview moet alleen ingaan op de voor de respondent vijf belangrijkste consequenties; dat schept ruimte om per consequentie dieper op de zaak in te gaan en voorkomt dat de respondent de vragenlijst oninteressant gaat vinden;
- indien de verwachting is dat er onder de respondenten voldoende spreiding bestaat over de vraag of een bepaalde consequenties wel of niet zou kunnen optreden dan kan gevraagd worden naar de subjectieve waarschijnlijkheid;
- indien de verwachting is dat er onder de respondenten weinig spreiding bestaat ten aanzien van de subjectieve inschatting van de waarschijnlijkheid van de consequentie (bijna iedereen vindt de consequentie zeer waarschijnlijk of zeer onwaarschijnlijk) dan kan beter gevraagd worden, als dat mogelijk is, naar de subjectieve inschatting van de omvang van de consequentie.

## 9.6 Een kwestie van gewenning?

Men zou kunnen veronderstellen dat het invoeren van maatregelen die een verschuiving van kosten en baten van gedragalternatieven met zich meebrengt altijd een zekere mate van weerstand zal oproepen, maar dat die weerstand in de loop der tijd zal wegebben als mensen eenmaal gewend zijn aan de nieuwe situatie. Om deze veronderstelling te kunnen toetsen had er een longitudinaal onderzoek moeten plaatsvinden, onder de voorwaarde dat de gemeente in de tussentijd geen noemenswaardige veranderingen aan de maatregel zou doorvoeren. Enerzijds ontbraken de middelen voor zo'n longitudinaal onderzoek. Anderzijds heeft de gemeente in de maanden na de mondelinge interviews een aantal veranderingen doorgevoerd. Onderzoek naar de 'gewenningshypothese' heeft dus niet plaatsgevonden.

Wel is er acht maanden na de mondelinge interviews in het kader van een studentenonderzoek een telefonische enquête afgenomen bij een aselechte steekproef (N=399) van de huishoudens in Barendrecht over de opvattingen over de afvalinzameling op dat moment (Smit, 1994; onder begeleiding van Van Meegeren). In deze telefonische enquête is de mate van acceptatie van het gedifferentieerde tariefsysteem geoperationaliseerd met de vraag 'Wat vindt u van de wijze van afvalinzameling in Barendrecht? Goed, slecht of zowel goed als slecht?'. Deze operationalisatie wijkt af van de in dit onderzoek gebruikte operationalisatie. De methode van een telefonische enquête stelt immers andere eisen aan vragen dan een mondeling interview. De verschillen betreffen een wat andere vraagstelling, het gebruik van één in plaats van drie evaluatieve dimensies en het gebruik van een drie- in plaats van een zeven-punts schaal. Hierdoor is een directe vergelijking niet mogelijk.

Smit (1994: 52) rapporteert met betrekking tot de mate van acceptatie van het gedifferentieerde tariefsysteem de volgende resultaten:

---

Juni 1994: 'Wat vindt u van de wijze van afvalinzameling in Barendrecht?  
Goed, slecht of zowel goed als slecht?'

---

slecht	34,1%
zowel goed als slecht	27,8
goed	37,6
geen mening	0,5
	(N=399)

---

In oktober 1993 stond ongeveer 48% van de respondenten staat negatief ten opzichte van de invoering van de 'dure zak' (zeer negatief plus negatief plus een beetje negatief), 16% niet positief en niet negatief en 36% positief (zeer positief plus positief plus een beetje positief). Op het eerste gezicht lijkt het dat acht maanden later een negatieve houding enigszins afneemt ten gunste van een meer neutrale houding. Daarbij moet worden beseft dat de gemeente in de tussenliggende periode aan een aantal kritiekpunten op het inzamelsysteem tegemoet is gekomen (onder andere een prijsverlaging per zak van 2,50 naar 2 gulden, niet alleen zakken per 10 stuks verkopen maar ook per 5 stuks, meer controle op afvaltoerisme, en een betere service voor het ophalen van snoeihout).

Acceptatie van regulerende milieumaatregelen, een kwestie van gewinning? De beperkte onderzoeksgegevens vormen geen indicatie voor een bevestigend antwoord. Misschien dat gewinning een kleine rol speelt. Maar het lijkt onterecht te veronderstellen dat 'de tijd' een kloof tussen percepties en voorkeuren van burgers enerzijds en beleidsmaatregelen anderzijds in zijn geheel zal overbruggen.

## 10 Slotbeschouwing

De resultaten van het onderzoek naar de invoering van de 'dure zak' in Barendrecht kunnen worden opgevat als een pleidooi voor de noodzaak van meer interactie tijdens een vroege fase van beeldsvorming. Het gesloten planvormingsproces dat de gemeente Barendrecht heeft gehanteerd - eerst plannen maken en dan communiceren - heeft immers niet geleid tot een voldoende draagvlak voor de 'dure zak'. En dat terwijl de uitgangssituatie relatief gunstig was, omdat er sprake is van een hoog probleembesef, een hoog besef van de noodzaak tot overheidsingrijpen en een meerderheid die het gedragsdoel (afvalscheiding) als zinvol ervaart. Een deel van de burgers voelt zich door de werkwijze van de gemeente overvallen. Ook blijkt dat een aantal kenmerken van de maatregel in onvoldoende mate aansluit bij voorkeuren van burgers.

De suggestie is dat meer interactie tijdens de beeldsvorming een deel van de problemen had kunnen voorkomen. De gemeente Barendrecht had direct na de beslissing om de mogelijkheden van een gedifferentieerde tariefstelling nader te onderzoeken actief met haar burgers moeten communiceren over het te voeren afvalbeleid. Ze had het idee van een gedifferentieerde tariefstelling allereerst kunnen voorleggen aan allerlei maatschappelijke groeperingen zoals de milieuvereniging, de vereniging voor huisvrouwen, de ouderenbond, buurtorganisaties en dergelijke. Uitgangspunt had kunnen zijn: als er niets gebeurt, dan blijft de stroom huishoudelijk afval groeien en rijzen de kosten voor afvalinzameling en -verwerking (en dus de reinigingsrechten) de pan uit. Dat is voor niemand gunstig. Vervolgens had ze een werkgroep kunnen instellen, die ideeën verder uitwerkt, bestaande uit niet alleen ambtenaren maar ook vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties. Deze maatschappelijke organisaties zouden binnen hun eigen achterban een discussie kunnen organiseren over verschillende ideeën. Uitgewerkte ideeën zouden een aantal keren kunnen worden besproken met een panel van burgers, afkomstig uit verschillende wijken. Zo'n panel vervult dan de functie van klankbordgroep. Door dergelijke bijeenkomsten een openbaar karakter te geven is de plaatselijke pers in staat de gevoerde discussie weer te geven. Na verloop van tijd stelt de werkgroep een advies op, waarover uiteindelijk in gemeenteraad besluitvorming over kan plaatsvinden. In zo'n benadering van beeldsvorming ligt het accent niet op het achteraf creëren van een draagvlak, maar op het ontwikkelen van een draagvlak als gevolg van een wederzijds leerproces.

Het zou interessant geweest zijn om een dergelijke interactieve aanpak in een vergelijkbare case via onderzoek te toetsen. Maar zoals eerder gezegd was een vergelijkende case-studie niet haalbaar (zie hoofdstuk 6). Het gevaar is nu dat 'interactieve beleidsvorming' te makkelijk wordt opgevat als oplossing voor allerlei acceptatieproblemen. Daarom wordt in deze slotbeschouwing aandacht besteed aan enkele kritische beschouwingen over interactieve beleidsvorming.

Het idee van interactieve beleidsvorming kan men onder verschillende benamingen tegen komen. Te denken valt aan communicatieve regulering (Van Vliet, 1991), 'negotiated rulemaking' (Van Vliet, 1991), netwerk management (Glasbergen, 1995), beleidsnetwerken als sturingsmodel (Van Tatenhove en Leroy, 1995), 'consensual approaches' (Susskind en Cruikshank, 1987), 'alternative dispute resolution' (Glasbergen, 1995) en 'mediation' (Moore, 1986). In al deze benaderingen staat consensusvorming centraal. Dat houdt in dat alle betrokkenen bij een probleem samen gaan werken om tot een oplossing te komen.

### *Kritiek op een consensusbenadering*

Door verschillende auteurs zijn zwakke kanten van een consensusbenadering naar voren gebracht. Deze kritiekpunten zijn als volgt te ordenen:

- consensusbenaderingen gaan ten onrechte uit van min of meer gelijkwaardige actoren;
- de overheid moet zich niet alleen als partner opstellen;
- consensusbenaderingen zijn ondemocratisch; en
- consensusbenaderingen zijn niet effectief.

*Consensusbenaderingen gaan ten onrechte uit van min of meer gelijkwaardige actoren.* Van Tatenhove en Leroy (1995) maken een onderscheid tussen beleidsnetwerken als analytisch model en beleidsnetwerken als sturingsmodel. In het eerste geval zijn netwerken sociale systemen waarbinnen wederzijds van elkaar afhankelijke actoren interacties aangaan. Het gaat om kenmerken van netwerken die theoretisch en empirisch kunnen worden onderscheiden. In het tweede geval gaat het om een normatieve-prescriptieve benadering met een accent op consensus, continuïteit en management. 'Het beleidsnetwerk als oplossingsmodel ademt sterk de tijdgeest van de jaren tachtig en negentig, met het beeld van een gefragmenteerde en falende overheid, die niet in staat is maatschappelijke problemen aan te pakken, en daartoe veel beter gebruik kan maken van het sturend vermogen van private actoren' (Van Tatenhove en Leroy, 1995: 137). Van Tatenhove en Leroy vragen zich af of het beeld van een diffuse en gefragmenteerde overheid houdbaar is. De formele gezagsstructuren verdwijnen niet door het construeren van (buitenwettelijke) netwerken. De overheid heeft een speciale positie en is niet zonder meer een gelijkwaardige partner. Formele organen hebben soms de mogelijkheid om bereikte onderhandelingsresultaten te doorkruisen. Volgens Van Tatenhove en Leroy gaat de consensusbenadering mank aan een a-politiek en a-historisch karakter. De bestaande

machtsverhoudingen worden in de netwerkbenadering teveel buiten beschouwing gelaten. Ook Godfroj en Nelissen (1993) zijn van mening dat het een vergissing is te denken dat toenemende interdependentie het einde betekent van dominantie door bepaalde actoren. Kenmerkend van beleidsnetwerken is volgens hen de vervlechting van horizontale en verticale relaties. Beleidsnetwerken bestaan uit een complex patroon van gelijkwaardige én hiërarchische relaties.

*De overheid moet zich niet alleen als partner opstellen.* Goverde (1993) is van mening dat de overheid in het milieubeleid een leidende rol moet spelen. Deze leidende positie zal in een pluriforme rolopvatting tot uitdrukking moeten komen: de overheid als initiator, stimulator, voorwaardeschepper, coördinator, regulator (normsteller), handhaver en uitvoerder. De overheid kan soms als partner met andere maatschappelijke actoren samenwerken. Maar in een aantal gevallen zal de overheid vooral als normsteller en normhandhaver moeten blijven opereren. Goverde geeft hierbij niet aan in welke gevallen hij directe regulering van belang acht. Het onderscheid van de WRR (1992) tussen zeer urgente en minder urgente milieuproblemen lijkt hier bruikbaar. In geval van zeer urgente situaties zal normstelling en normhandhaving een eerste optie moeten zijn. Een soortgelijk onderscheid is dat tussen kerngebieden en perifere gebieden van overheidsbeleid (zie Van Woerkum, 1990). In geval van een kerngebied vormen strikte regels en strafrechtelijke sancties de kern van het instrumentarium. In geval van een perifeer gebied kan een minder dwingende aanpak worden gehanteerd.

*Consensusbenaderingen zijn ondemocratisch.* Van Tatenhove en Leroy zijn van mening dat in het netwerk-denken relatief makkelijk voorbij wordt gegaan aan de vraag naar de toegankelijkheid van en de democratische controle op netwerken en hun actoren. Er kunnen dus vraagtekens gezet worden bij het democratisch gehalte van het vormen van beleid via een netwerkstrategie. Soms kunnen (delen van) het onderhandelingsproces tussen actoren alleen goed verlopen in een sfeer van vertrouwelijkheid. Hierdoor wordt echter een openbare meningsvorming gefrustreerd. Er vindt een sociaal leerproces plaats bij deelnemende organisaties, maar niet in de samenleving als geheel. 'Wanneer de vertrouwelijkheid daadwerkelijk een voorwaarde is voor het scheppen van vertrouwen tussen de betrokken partijen, staat de overheid voor een dilemma: regelgeving op basis van vertrouwelijke onderhandelingen leidt er toe dat het draagvlak voor de afgesproken regels bij de doelgroep toeneemt, maar omdat de doelgroep onevenredig grote invloed op het onderhandelingsresultaat kan krijgen, neemt de legitimiteit van de regel *vice versa* de gehele bevolking af' (Van Vliet, 1991: 278). Ook Nelissen (1992: 36) laat een waarschuwing horen: 'De overheid is verweven in beleidsnetwerken, zij raakt er steeds verder in verstrengeld, maar ze moet oppassen dat ze er niet in verstrikt raakt. Een in netwerken verstrikte overheid is onvoldoende zichtbaar, democratisch nauwelijks controleerbaar en kan zich bij ineffectief beleid al te gemakkelijk beroepen op het

falen van andere actoren'. Van Woerkum (1996) wijst op de rol van politieke partijen. Formeel hebben politieke partijen de functie van representatie van de samenleving. Een overheid die beleid gaat vormen via overleg in allerlei meer of minder openbare beleidsnetwerken zet politieke partijen buiten spel. Van Woerkum (1996) kan zich deze kritiek wel voorstellen, maar is van mening dat de politieke partijen op dit moment hun representerende rol in onvoldoende mate vervullen, waardoor er fricties ontstaan.

*Consensusbenaderingen zijn niet effectief.* De effectiviteit van consensusbenaderingen is op verschillende niveaus vast te stellen (zie ook Driessen en Vermeulen, 1995):

- de mate waarin betrokken actoren bereid zijn onderhandelingen te starten om zodoende een impasse te doorbreken;
- de mate waarin betrokken actoren tot overeenstemming komen;
- de mate waarin de in de overleggroep gemaakte afspraken nagekomen worden en geïmplementeerd kunnen worden; en
- de mate waarin de (gedeeltelijke) implementatie van gemaakte afspraken leidt tot de oplossing van het milieuprobleem in kwestie.

Uiteindelijk gaat het natuurlijk om het laatste niveau van effectiviteit: wordt het probleem opgelost?

Van Tatenhove en Leroy (1995) vinden de benadering van netwerken als oplossingsmodel tamelijk optimistisch. Het beeld wordt geschetst van de overheid als opbouwwerker, die kan bemiddelen tussen allerlei actoren. 'Het netwerk fungeert hier welhaast als centrum voor organisatorische "brainwashing of refreshing"' (Van Tatenhove en Leroy, 1995: 138). De verwachtingen over de invloed van de 'netwerkmagangers' zijn overspannen. Ze concluderen dat een netwerkbenadering in sommige gevallen doeltreffend en doelmatig zou kunnen zijn, maar dat de benadering mank gaat aan een projectmatige, op korte-termijn gerichte oplossingen van problemen. De Soet (1990) is van mening dat een consensusbenadering niet beschouwd moet worden als panacee voor alle kwalen. Ook Nelissen (1992) waarschuwt voor een te groot vertrouwen in de effectiviteit van zelfsturing. Zelfregulering geeft ruimte aan groepsegoïsme. Leeuw (1992) is in dit verband van mening dat consensusvorming kan leiden tot ongewenste compromissen en stagnatie in de beleidsvorming en -uitvoering. Dat is het geval als de verschillende partijen tot consensus komen, maar het milieuprobleem niet is opgelost.

Uiteindelijk zullen diverse evaluatie-onderzoeken meer uitsluitsel moeten geven over de effectiviteit van consensusbenaderingen. Daarbij zou de kernvraag moeten zijn in welke omstandigheden een consensusbenadering de meest geëigende aanpak is. Met het beantwoorden van deze vraag is natuurlijk reeds een start gemaakt. Zo zijn er overzichtswerken van Pröpper en Herweijden (1992) en Glasbergen (1995). Het voert te ver om hier opnieuw zo'n overzicht samen te stellen. Wel komt aan de orde wat door enkele auteurs als voorwaarden wordt gezien voor

een effectieve toepassing van een consensusbenadering. Overigens is ook in paragraaf 5.2 aandacht besteed aan deze voorwaarden.

***Voorwaarden voor een effectieve toepassing van consensusbenaderingen***

Susskind en Cruikshank (1987) stellen dat een consensusbenadering niet geschikt is als er sprake is van een conflict over fundamentele waarden of rechten van de mensen. Het conflict moet over belangen gaan. Daarbij moet het mogelijk zijn om een oplossing te formuleren die voor alle partijen meer voor- dan nadelen heeft. 'It involves the efficient "packaging" of items that disputants value differently' (p. 33). Een consensusbenadering kenmerkt zich door een ad hoc (per situatie verschillend), informeel proces, waarbij directe onderlinge communicatie mogelijk is. Er moet sprake zijn van een goede uitwisseling van informatie tussen betrokken partijen. Partijen moeten vertegenwoordigd worden door ad hoc representanten, niet door de formele representanten. In het proces moeten conflicten niet onderdrukt worden, maar ook niet uit de hand lopen.

Susskind en Cruikshank (1987) maken een onderscheid in 'unassisted negotiations' en 'assisted negotiations'. In het laatste geval wordt het proces van onderhandelen ondersteund door een 'facilitator' of 'mediator'. Onderhandelingen zonder ondersteuning hebben kans van slagen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- het aantal thema's in het conflict is beperkt;
- het aantal partijen in het conflict is beperkt en de partijen zijn duidelijk te identificeren;
- de betrokken partijen kunnen in voldoende mate onderling communiceren om tot gemeenschappelijke probleemoplossing te komen;
- alle partijen ervaren dat eenzijdige actie om het conflict te regelen tot onzekere uitkomsten zal leiden. Met andere woorden: alle partijen voelen wederzijdse afhankelijkheid; de verschillen in macht zijn niet te groot.

Ondersteuning van het onderhandelingsproces in de vorm van een 'facilitator' of 'mediator' is nodig als aan deze voorwaarden niet voldaan is. Dus als er in het conflict veel thema's door elkaar heen spelen, als er veel partijen in het conflict betrokken zijn, als de partijen moeilijk te representeren zijn, als er veel barrières voor onderlinge communicatie zijn en als er sprake is van relatief grote machtsverschillen, dan zijn onderhandelingen zonder ondersteuning gedoemd te mislukken.

Ook De Soet (1990) geeft een aantal voorwaarden:

- Er moet geen sprake zijn van een waardenconflict, maar van een belangenconflict. 'Alleen over belangen valt te onderhandelen. En dan alleen nog als er behalve strijdige belangen ook parallel lopende belangen zijn' (De Soet, 1990: 12). Bij een conflict over waarden is het verschil van mening onoverbrugbaar.
- De machtsverschillen tussen actoren moeten niet te groot zijn; alle partijen moeten een wederzijdse afhankelijkheid voelen.



- Er moet sprake zijn van voldoende vertrouwen. Vertrouwen kan worden verhoogd door afspraken te maken over wat te doen bij onverwachte ontwikkelingen (zogenaamde 'vangnet-constructies').
- Bij concrete, locatiegebonden problemen is er meer resultaat te verwachten dan bij abstracte, niet locatiegebonden problemen.
- Men moet bereid zijn een 'onbekende weg' in te slaan. Deze bereidheid hangt mede af van de mate waarin potentiële deelnemers van mening zijn dat er sprake zal zijn van een billijk en fair proces.

Van Vliet (1991) beschrijft op basis van literatuur over 'negotiated rulemaking' enige aanbevelingen die als succesvoorwaarden voor een consensusbenadering kunnen worden beschouwd:

- een consensusbenadering werkt beter ten aanzien van belangenconflicten die door beantwoording van 'hoe-vragen' kunnen worden opgelost dan ten aanzien van fundamentele waarden-discussies waarbij aan de orde komt wat er moet gebeuren;
- voor de betrokken partijen moet onderhandelen potentieel meer te bieden hebben dan het ondernemen van eenzijdige stappen;
- de belangen- en meningsverschillen binnen de betrokken partijen moeten niet te groot zijn: of de achterban moet voldoende homogeen zijn of er moeten binnen de partijen instituties aanwezig zijn om meningsverschillen op te lossen;
- de overheid moet als betrokken partij mee doen aan de onderhandelingen en niet als bemiddelaar;
- de overheid moet zich committeren aan het bereikte onderhandelingsresultaat;
- regels die door onderhandelingen vorm hebben gekregen moeten dezelfde juridische status krijgen als regels die op normale wijze tot stand zijn gekomen.

Na een evaluatie van het samenwerkingsproject KWS 2000 (een project ter vermindering van de uitstoot van vluchtige organische stoffen) komt Van Vliet onder meer tot de conclusie dat netwerkvorming in sommige gevallen een geschikte benadering voor milieubeleid is, mits openheid en invloed van milieuorganisaties gewaarborgd zijn. De flexibiliteit in een netwerkconstructie heeft volgens Van Vliet twee kanten. Positief is dat het de mogelijkheid schept voor leren uit ervaring. Negatief is dat flexibiliteit kan worden misbruikt door in feite onwillige ondernemingen. Openbaarheid en participatie van milieuorganisaties in het proces van consensusvorming zouden dergelijk misbruik kunnen beteugelen.

Pröpper en Herweijden (1992) wijzen op grond van een aantal case-studies betreffende communicatieve planvorming op de volgende voorwaarden voor succes:

- De tegenspelers van de overheid moeten zich redelijk gedragen, zodat er voor de overheid ruimte ontstaat om zich kwetsbaar op te stellen.

- Communicatieve planvorming vereist betrokkenheid en een actieve opstelling van de relevante actoren.
- De overheid moet mogelijkheden hebben om de uitgelokte reacties op voorgenomen beleid ook daadwerkelijk aan te wenden voor het verbeteren van dat beleid.
- De overheid moet in staat zijn het planvormingsproces in goede banen te leiden. Ze moet niet verstrikt raken in procedures en voldoende overzicht hebben om te voorkomen dat er impasses, discontinuïteiten en kringlopen in het overleg ontstaan.

Met betrekking tot convenanten wijzen Pröpper en Herweijden (1992) op vijf voorwaarden die bijdragen aan het succes:

- Er moet een mogelijkheid zijn tot inhoudelijke overeenstemming. Dat kan als er sprake is van samenvallende of kruisende doelen.
- De overheid moet niet in een verzwakte onderhandelingspositie verkeren (bijvoorbeeld een informatie-achterstand hebben).
- De partijen waarmee een overeenkomst wordt afgesloten moeten in staat zijn hun eigen leden te binden.
- Een overheid die convenanten sluit, moet in staat zijn de juiste gesprekspartners te vinden.
- Een overheid die een convenant afsluit, moet adequaat worden geïnformeerd over de uitvoering. Aan de hand van duidelijke doelen moet het verloop van de uitvoering getoetst kunnen worden.

Pröpper en Herweijden typeren communicatieve planvorming en convenanten als het investeren in overeenstemming met uitvoerders en doelgroepen van het beleid. Op grond van hun overzicht van cases concluderen ze: 'Bezien we de praktijk dan blijkt dat deze overeenstemming regelmatig niet wordt bereikt. Waar overheden ondanks plannen en convenanten hun beleid zien stranden, spelen er vaak identieke oorzaken: misverstanden, uit de hand gelopen procedures, te veel ambities, te weinig capaciteit en strategische tegenspelers die misbruik maken van de communicatieve opstelling van de overheid' (p. 293).

Driessen en Vermeulen (1995) concluderen op basis van een overzicht van diverse case-studies dat een consensusbenadering effectief kan zijn als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- Er moet kunnen worden aangetoond dat continuering van de bestaande situatie voor geen enkele partij voordelig is.
- Er moet kunnen worden duidelijk gemaakt dat geen enkele partij in staat is om zelfstandig de bestaande impasse te doorbreken.
- De milieudoelstellingen van het samenwerkingsproces dat opgang wordt gebracht moeten in een breder ontwikkelingsperspectief worden geplaatst. De milieudoelstellingen moeten gekoppeld worden aan sociaal-economische

doelstellingen. Het accent moet niet liggen op regulering maar op stimulering van ontwikkeling.

- Het samenwerkingsproces moet leiden tot een 'package deal'. Voor iedere actor moet deze 'package deal' meer voor- dan nadelen bevatten.

Een traditionele benadering met accent op regulering is meer geschikt bij relatief simpele milieuproblemen, aldus Driessen en Vermeulen. Ze noemen daarbij de voorbeelden van het scheiden van afval en het omgaan met rioolwater. Ook is de traditionele benadering van belang als er sprake is van een directe bedreiging. Een netwerkbenadering is het meest geschikt als er sprake is van sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private actoren.

Driessen en Vermeulen betogen op grond van hun overzicht van een aantal cases dat een netwerkbenadering in veel gevallen effectief is als het gaat om het doorbreken van een bestaande impasse. Het is mogelijk om partijen rond de tafel te krijgen, met elkaar te laten communiceren en te stimuleren tot vormen van samenwerking. Ook is het mogelijk dat probleempercepties van diverse actoren zich verbreden. Driessen en Vermeulen stellen verder vast dat in veel van de gevallen inderdaad consensus bereikt is. Het gaat dan weliswaar niet om volledige overeenstemming, maar wel om voldoende basis om samen te werken. Of in de cases uiteindelijk ook de milieuproblemen in voldoende mate zijn opgelost is moeilijker vast te stellen. Dit komt omdat de implementatie in een aantal gevallen nog moet plaatsvinden. Ze schatten dat de netwerkbenadering op dit niveau redelijk effectief is, maar in een aantal gevallen toch onvoldoende: 'Overall, the quality and the results of environmental policy may be increased by network management. It leads to definite improvement upon the existing, usually poor starting situation. Without network management, there would have been much less opportunity for beneficial environmental effects in the cases studied. Nevertheless, in some cases, insufficient profit has been booked with regard to environmental objectives' (Driessen en Vermeulen, 1995: 173-174).

Van Woerkum (1996) meent dat interactieve beleidsvorming alleen mogelijk is als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- Flexibilisering van beleid; er moet ruimte zijn om beleid aan te passen.
- Procedurele en inhoudelijke transparantie van beleid; het moet duidelijk zijn wanneer wat staat te gebeuren en waar het om gaat. Inhoudelijke transparantie heeft te maken met het vermijden van jargon, het vermijden van dorre informatie en met een juiste dosering van informatie.
- Voldoende media en middelen om wederzijdse communicatie te organiseren.

Geconstateerd kan worden dat de diverse auteurs deels overlappende, deels verschillende voorwaarden formuleren voor een succesvol verloop van een consensusbenadering. Belangrijke voorwaarden lijken te zijn:

1. Het conflict moet niet om fundamentele waarden gaan, maar om belangen, waarbij de verschillende actoren naast tegenstrijdige ook voldoende gemeenschappelijke belangen hebben.
2. Alle actoren moeten beseffen dat doorgaan op de oude voet voor iedereen onvoordelig is.
3. Alle actoren moeten beseffen dat ze elkaar nodig hebben om tot verandering te komen.
4. Er moeten mogelijkheden zijn om 'package-deals' af te sluiten, waarbij iedere actor meer voordelen dan nadelen heeft.
5. De onderlinge betrekkingen moeten zodanig zijn dat een open, constructieve dialoog mogelijk is of - met hulp van een 'mediator' - mogelijk gemaakt kan worden, waarbij actoren de ruimte voelen om nieuwe ideeën te onderzoeken. Er moet sprake zijn van enig wederzijds respect en vertrouwen.
6. De actoren moeten zich voldoende bij het probleem betrokken voelen om tot een actieve opstelling te komen.
7. De representanten die in het directe overleg deelnemen moeten in voldoende mate kunnen communiceren met hun achterban om hun leerproces over te dragen. Ze moeten daartoe beschikken over voldoende communicatiemiddelen, het overleg moet een voldoende openbaar karakter hebben, en het overleg moet procedureel en inhoudelijk transparant zijn.
8. De verschillen binnen de betrokken partijen moeten niet te groot zijn. De representanten waarmee een overeenkomst wordt afgesloten moeten in staat zijn hun achterban te binden.

***Voldoet 'Barendrecht' aan de voorwaarden voor een succesvolle toepassing van een consensusbenadering?***

In het geval van de afvalinzameling in Barendrecht wordt aan een aantal belangrijke voorwaarden voor een succesvolle toepassing van een consensusbenadering voldaan:

- Er zijn geen fundamentele waarden in het geding. Het betreft een 'hoe-vraag': hoe kan de stroom huishoudelijk afval worden beperkt en hoe kan die worden gescheiden, waardoor de verwerking minder milieubelastend en minder kostbaar is?
- Doorgaan op de oude voet zou niemand wat opleveren: meer milieubelasting en ook steeds hogere reinigingsrechten om de kosten van afvalinzameling en -verwerking te kunnen dekken. Dat wordt ook door vrijwel iedereen onderkend. Er is sprake van een hoog probleembesef en een hoog besef van de noodzaak dat de gemeente maatregelen neemt.
- De gemeente heeft weliswaar de bevoegdheden om in het kader van het afvalbeleid bepaalde zaken te verplichten, maar heeft onvoldoende mogelijkheden om naleving ten alle tijden af te dwingen. Een afvalinzamelsysteem kan alleen functioneren als een groot deel van de burgers bereid is daaraan mee te werken. Kortom, de gemeente heeft haar burgers nodig. Andersom

natuurlijk ook: zonder een of andere vorm van gemeenschappelijke afvalinzameling zou het snel een rommel worden. Burgers hebben de gemeente nodig voor een efficiënt systeem van afvalinzameling en -verwerking.

- Er zijn 'package deals' mogelijk door meer service van de gemeente met betrekking tot afvalinzameling uit te ruilen met hogere reinigingsrechten en een hogere inspanning van burgers met betrekking tot de afvalinzameling uit te ruilen met het voorkomen van een verhoging van de reinigingsrechten. Ook zijn er mogelijkheden om bepaalde 'kwetsbare groepen' te compenseren (bijvoorbeeld de gehoorde klacht dat gedifferentieerde tariefstelling voor incontinenten onrechtvaardig is zou ondervangen kunnen worden door deze groep te compenseren). Ook zijn er mogelijkheden om bepaalde voorwaarden aan de introductie van tariefsdifferentiatie te stellen: bijvoorbeeld alleen invoering in regionaal verband, om zodoende het afvaltoerisme moeilijker te maken.

Of de onderlinge betrekkingen een open, constructieve dialoog mogelijk maken, valt op grond van dit onderzoek moeilijk te zeggen. Van 'verzichte verhoudingen' lijkt echter geen sprake. Wel is het de vraag of burgers in voldoende mate betrokken zijn bij het afvalprobleem om zich actief met het afvalbeleid te bemoeien. Het voorstellen van een forse tariefsdifferentiatie zou echter de discussie flink kunnen doen laten oplaaien, omdat zo'n maatregel burgers direct in de portemonnee treft. Op die manier is er een extra betrokkenheid te creëren. Voor een succesvolle toepassing van een consensusbenadering in 'Barendrecht' is het ongunstig dat de burgers een heterogene, niet georganiseerde categorie vormen. Dat maakt het moeilijk om geschikte overlegpartners te vinden. Het 'binden van de achterban' aan gemaakte afspraken zal een probleem zijn. Er is slechts voor een klein deel van de burgers directe communicatie met de gemeente mogelijk over het te voeren afvalbeleid. Voor grote groepen is de communicatie indirect, via plaatselijke media en/of via onderlinge informele gesprekken.

Voorzichtig kan geconcludeerd worden dat aan een aantal belangrijke voorwaarden voldaan lijkt te worden. Een poging om het afvalbeleid op een meer interactieve te ontwikkelen zou een kans van slagen gehad hebben. Niet dat daarmee de neuzen val alle burgers in de zelfde richting zouden gaan staan. Daarvoor zijn de verschillen in denkbeelden tussen burgers onderling te groot. Maar de kans lijkt reëel dat met een meer interactieve aanpak een groter draagvlak voor een of andere vorm van tariefsdifferentiatie zou zijn ontstaan dan nu het geval is geweest. In de gehanteerde 'Decide-Announce-Defend' strategie vormde de acceptatiebevordende voorlichting in de fase van beleidsuitvoering een start van een communicatieproces tussen gemeente en burgers. In een interactieve benadering is de acceptatiebevorderende voorlichting in de fase van beleidsuitvoering over het hoe en waarom van

tariefsdifferentiatie daarentegen een afrondende fase van een veel eerder gestart communicatieproces.

### *Overleg en confrontatie*

In een traditionele benadering van milieubeleid stelt een overheid zich vooral als regulator op. In een consensusbenadering is de overheid meer een partner. Een overheid hoeft echter niet tussen beide rollen te kiezen. In navolging van Goverde (1993) kan gesteld worden dat een leidende rol van de overheid in het milieubeleid tot uitdrukking moet komen in een pluriforme rolopvatting: de overheid als initiator, stimulator, voorwaardeschepper, coördinator, bemiddelaar, maar ook als normsteller en normhandhaver. In zeer urgente situaties moet een overheid krachtig optreden. Ook in minder urgente situaties kan het zinvol zijn om zo nu en dan confrontaties op te zoeken. In een consensusbenadering is ook plaats voor conflicten. '(Soms) ontstaat de beste samenwerking pas na een tot uitbarsting gekomen conflict. (...) Dat wil zeggen dat men er in deze visie van uitgaat dat het bestaan van conflicten onvermijdelijk is. Conflicten zijn daarom niet goed of slecht, maar ze moeten zo goed mogelijk worden benut' (De Soet, 1990: 8). Conflicten kunnen een vruchtbare bodem voor verdere samenwerking zijn.

Natuurlijk moet een overheid in haar beleidsvorming aansluiten bij wat er in de samenleving leeft aan initiatieven. Daartoe moet de beleidsvorming reeds in een vroeg stadium interactief zijn. Maar soms leven bepaalde milieuproblemen te weinig bij sommige actoren en zijn er daarom te weinig aanknopingspunten voor verandering in de samenleving zelf. Het vuurtje dient dan te worden opgestookt. Confronterende beleidsvoorstellen en persuasieve communicatie kunnen daarin een rol spelen.

De gedachte dat in relatief eenvoudige situaties een *Decide-Announce-Defend* strategie voldoende zou zijn voor het creëren van een draagvlak blijkt ongegrond. Wellicht is het omgekeerde eerder van kracht: juist in relatief eenvoudige situaties, waarin actoren een hoog probleembesef hebben en de noodzaak van overheidsingrijpen inzien, is een interactieve benadering mogelijk, omdat actoren in voldoende mate gemotiveerd zijn om mee te denken over wat mogelijke oplossingen zijn.

### *Verder onderzoek*

Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid is een thema waarbinnen diverse probleemstellingen geformuleerd kunnen worden. Als afsluiting wordt één interessant onderwerp gepresenteerd.

De ervaringen met op consensusvorming gerichte benaderingen hebben vooral betrekking op tamelijk overzichtelijke, goed georganiseerde doelgroepen (zie bijvoorbeeld de cases beschreven in Pröpper en Herweijden, 1992). In het milieubeleid heeft men echter ook te maken met heterogene, niet hecht georganiseerde doelgroepen. Denk bijvoorbeeld aan 'consumenten' en 'automobilisten'. Bij

dergelijke heterogene doelgroepen speelt in een consensusbenadering het probleem van de representatie: door wie wordt zo'n groep vertegenwoordigd in het overleg.

Dat de representatie van direct betrokkenen een probleem kan zijn, blijkt uit een aantal ervaringen.

Van der Poel en Van Woerkum (1995) deden onderzoek naar de communicatie tussen overheid en direct betrokkenen in twee natuurontwikkelingsprojecten. In beide onderzochte projecten was een overleg van vertegenwoordigers ingesteld in de vorm van een klankbordgroep. De onderzoekers signaleerden vanuit communicatie-oogpunt twee problemen bij deze klankbordgroep. Ten eerste voelden de direct betrokkenen zich slechts ten dele vertegenwoordigd, terwijl de plannenmakers dachten dat de direct betrokkenen wel goed vertegenwoordigd waren. Dit knelpunt wordt 'pseudo-representatie' genoemd. Ten tweede fungeerden de representanten niet vanzelfsprekend als doorgeefluik van informatie tussen overheid en direct betrokkenen. Er kan een spanning worden geconstateerd tussen het vertegenwoordigen van belangen en het open communiceren met de achterban. Van der Poel en Van Woerkum suggereren als oplossing een werkwijze waarbij op grond van een uitgebreide netwerkanalyse veel aandacht besteed wordt aan de selectie van representanten. Ook suggereren ze de communicatie tussen vertegenwoordigers en achterbannen als speciaal aandachtspunt in klankbordgroepen te bespreken.

Driessen en Vermeulen (1995) verwijzen in hun beschouwing over een netwerkbenadering naar ervaringen in de Kanaalzone Zeeuws Vlaanderen. In de onderhandelingen aldaar was ook een milieugroepering betrokken. Aanvankelijk had deze milieugroepering het bereikte compromis onderschreven. Deze steun moest echter onder druk van de achterban worden teruggetrokken. De achterban was van mening dat te weinig aandacht was besteed aan de reductie van de milieubelasting in de regio.

Aarts en Van Woerkum (1996) analyseerden het communicatienetwerk van Milieucoöperatie de Peel. Dit is een organisatie van boeren die op constructieve wijze mee wil denken over natuur- en milieubeleid in de Peel en daartoe samenwerking zoekt met overheden en natuurorganisaties zoals Werkgroep Behoud de Peel. Uit het onderzoek blijkt dat de bestuursleden van de Milieucoöperatie de Peel (MCP) door de formele en informele contacten de Werkgroep Behoud de Peel (WBP) meer als partner dan als tegenstander is gaan zien. Maar de bestuursleden zijn hun achterban ontgroeid. 'De achterban moet dergelijke leerprocessen vooralsnog missen. Voor velen van hen is het bijvoorbeeld moeilijk te begrijpen dat de MCP het gesprek aangaat met de WBP' (Aarts en Van Woerkum, 1996: 54). Als een achterban enkel op de hoogte wordt gesteld van bereikte onderhandelingsresultaten en niet van het proces naar de resultaten toe, dan zijn er geen mogelijkheden voor een gelijktijdig leerproces en zullen er zich spanningen binnen de organisatie voordoen. Onderhandelaars kunnen zich tijdens het proces van hun achterban vervreemden.

Het lijkt gewenst om de relatie tussen representanten en achterban nader te onderzoeken. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen homogene, hecht georganiseerde actoren enerzijds en heterogene, slecht georganiseerde actoren anderzijds. Wat zijn kenmerken van geschikte representanten in verschillende situaties? Hoe kunnen representanten communiceren met hun achterban? Hoe is het leerproces dat representanten door hun intensieve directe contact met andere actoren doormaken over te brengen op een grotere achterban? Hoe kan worden voorkomen dat representanten zich door hun intensieve leerproces vervreemden van hun achterban? De aandacht van onderzoek naar consensusbenaderingen dient naast de directe communicatie tussen actoren ook uit te gaan naar de communicatie tussen representanten en achterban. Alleen met een dergelijke verbreding van het perspectief valt meer te zeggen over de bruikbaarheid van consensusbenaderingen in de praktijk.



## Bijlage 2: Afspraken-formulier en vragenlijst

### Instructie voor het maken van een afspraak met een respondent

Gociendag.

U spreekt met \*\*\* van de Universiteit van Wageningen. Wij zijn bezig met een onderzoek naar de mening van bewoners van Barendrecht over het inzamelen van afval. Het gaat in dit onderzoek om de vraag waarom mensen het invoeren van de zogenaamde 'blauwe afvalzak van 2.5 gulden' een goed of slecht idee vinden. We houden daarom interviews met allerlei inwoners van Barendrecht, die we op toevallige wijze selecteren uit het telefoonboek.

Zou u - op een moment dat het u schikt - aan dit onderzoek willen meewerken? Het gesprek duurt ongeveer drie kwartier en alle informatie wordt uiteraard vertrouwelijk behandeld.

indien ja: afspraak maken

naam :  
adres :  
datum :  
tijd :

indien nee:

Dat is jammer. Om een goed beeld te krijgen van wat mensen in Barendrecht er van vinden is iedere mening van belang, ook de uwe. Het maakt ons niet uit wat u er van vindt. Wij zijn een onafhankelijke onderzoeksinstelling. We zouden het dan ook bijzonder op prijs stellen als u meedoet.

indien nogmaals nee:

Zou ik u dan mogen vragen waarom u niet wil meewerken?  
(open; fieldcoding; meerdere antwoorden mogelijk)

0 geen tijd/ druk  
0 heb er geen zin in  
0 ik ben ziek/ huisgenoot is ziek  
0 weet er niet voldoende van af  
0 woon pas net in de gemeente Barendrecht  
0 onderwerp interesseert me niet  
0 heb een hekel aan enquetes  
0 ik zie er het nut niet van in  
0 anders, nl:

Zou ik u dan wel één vraag mogen stellen:

Wat vindt u de invoering van de blauwe afvalzak van 2.5 gulden? Vindt u dat zeer goed, goed, niet goed en niet slecht, slecht of zeer slecht?

0 zeer goed  
0 goed  
0 niet goed en niet slecht  
0 slecht  
0 zeer slecht

## Bijlage 1: Vragenlijst kwalitatief vooronderzoek

Mag ik u wat vragen over de blauwe afvalzak, die inwoners van Barendrecht sinds mei van dit jaar moeten gebruiken in plaats van de gewone afvalzak.

(Mag ik u wat vragen over de afvalinzameling in Barendrecht. Zoals u waarschijnlijk wel weet is de gemeente Barendrecht in mei van dit jaar begonnen met een nieuwe manier van inzamelen van afval. U mag uw afval niet zo maar aan de straat zetten, maar moet in in speciale blauwe zakken van 2.5 gulden aanbieden.

1. Wat vindt u de voor- en nadelen van het invoeren van de blauwe afvalzak?  
(noteren in volgorde van noemen)
  
2. Vindt u de invoering van de blauwe afvalzak een goed idee of een slecht idee?  
U mag kiezen uit de antwoorden op de kaart.
  - 1 zeer goed
  - 2 goed
  - 3 een beetje goed
  - 4 niet goed en niet slecht
  - 5 een beetje slecht
  - 6 slecht
  - 7 zeer slecht
  
3. Vindt u het verstandig of onverstandig als de gemeente doorgaat het de invoering van de blauwe afvalzak?  
U mag kiezen uit de antwoorden op de kaart.
  - 1 zeer verstandig
  - 2 verstandig
  - 3 een beetje verstandig
  - 4 niet verstandig en niet onverstandig
  - 5 een beetje onverstandig
  - 6 onverstandig
  - 7 zeer onverstandig
  
4. Waarom heeft de gemeente deze nieuwe manier van afvalinzamelen ingevoerd, denkt u?

**Vragenlijst**

Introductie van het interview (voorlezen):

Zoals u waarschijnlijk wel weet is de gemeente Barendrecht in mei van dit jaar begonnen met een nieuwe manier van inzamelen van afval. U mag uw afval niet meer zo maar aan de straat zetten, maar moet het in speciale blauwe zakken aanbieden. Deze blauwe zakken kosten per stuk 2.50.

In deze enquête gaat het om uw mening over de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50.

*Kunt u mij aan de hand van deze kaart uw mening geven op de volgende uitspraak:*

(kaart 1 overhandigen)

1 "De invoering van de blauwe afvalzak van twee gulden vijftig vind ik ...

- 0        zeer goed
- 0        goed
- 0        een beetje goed
- 0        niet goed en niet slecht
- 0        een beetje slecht
- 0        slecht
- 0        zeer slecht
  
- 0        geen mening
- 0        geen antwoord

(kaart 2 overhandigen)

2 "De invoering van de blauwe afvalzak van twee gulden vijftig vind ik ...

- 0        zeer aantrekkelijk
- 0        aantrekkelijk
- 0        een beetje aantrekkelijk
- 0        niet aantrekkelijk en niet onaantrekkelijk
- 0        een beetje onaantrekkelijk
- 0        onaantrekkelijk
- 0        zeer onaantrekkelijk
  
- 0        geen mening
- 0        geen antwoord

(kaart 3 overhandigen)

3 "De invoering van de blauwe afvalzak van twee gulden vijftig vind ik ...

- 0        zeer verstandig
- 0        verstandig
- 0        een beetje verstandig
- 0        niet verstandig en niet onverstandig
- 0        een beetje onverstandig
- 0        onverstandig
- 0        zeer onverstandig
  
- 0        geen mening
- 0        geen antwoord

4 *Waarom vindt u de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 (zeer goed; goed; een beetje goed; niet goed en niet slecht; slecht; zeer slecht)?*

(antwoord eerste stelling herhalen; open; meerdere antwoorden mogelijk; ongericht doorvragen; noteren in steekwoorden)

5 *Waarom is volgens u de gemeente begonnen met het invoeren van de blauwe afvalzak van 2.50?* (open; meerdere antwoorden mogelijk; noteren in steekwoorden)

Doorvragen:

Er zijn twee globale antwoorden mogelijk: "voor het milieu" en "uit financiële overwegingen". Bij deze globale antwoorden moet je doorvragen met de vraag "kunt u dat toelichten?".

Tevens op een ongerichte manier doorvragen (bijvoorbeeld: *Kunt u nog meer redenen noemen?*) om zodoende de respondent aan te moedigen te vertellen wat hij/zij weet. Het doorvragen niet overdrijven. Ook bij 'weet niet' de respondent aansporen (bijvoorbeeld: *Misschien als u er even over nadenkt?*)

Globale antwoorden (voor het milieu; uit financiële overwegingen) en 'weet niet' als eerste reactie wel noteren!

6 *Is Barendrecht de enige gemeente in Nederland waar het huisvuil in duurdere zakken wordt ingezameld?*

- 0 ja  
0 nee
- 0 weet niet  
0 geen antwoord

*Ik lees nu een aantal mogelijke gevolgen van het invoeren van de blauwe afvalzak van 2.50 voor. Kunt u per uitspraak aangeven hoe waarschijnlijk u een dergelijk gevolg vindt. U kunt gebruik maken van deze antwoorden*

(kaart 4 geven en antwoorden doornemen: dat gebeurt zeker niet; dat gebeurt waarschijnlijk niet; dat gebeurt misschien niet, misschien wel; dat gebeurt waarschijnlijk wel; dat gebeurt zeker wel).

Door de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 ...

	Dat gebeurt ...						
	zeker niet	waar- schijn-	mis- schien	waar- schijn- lijk niet	zeker wel niet/ wel	weet niet lijk wel	geen antw
7 ... gaan mensen meer afval scheiden	0	0	0	0	0	0	0
8 ... letten mensen als ze boodschappen doen beter op hoe alles verpakt is	0	0	0	0	0	0	0
9 ... ga ik of mijn huisgenoot vaker zelf afval naar het afvalaanbiedstation op Ziedewij brengen	0	0	0	0	0	0	0
10 ... ligt er tijdens het ophalen van afval minder rommel op straat	0	0	0	0	0	0	0
11 ... moesten mensen die meer afval hebben ook meer betalen voor de afvalinzameling	0	0	0	0	0	0	0
12 ... moet ik meer tijd besteden aan het scheiden van afval	0	0	0	0	0	0	0
13 ... moeten ouderen vaker om hulp vragen voor het wegbrengen van afval	0	0	0	0	0	0	0

14 ... moet ik steeds nadenken over wat ik met mijn afval doe	0	0	0	0	0	0	0
15 ... blijft er veel afval in dozen of grijze zakken op straat liggen	0	0	0	0	0	0	0
16 ... heb ik last van stank, omdat het lang duurt voordat ik een blauwe afvalzak vol heb	0	0	0	0	0	0	0
17 ... brengen mensen afval in gewone zakken naar andere gemeenten	0	0	0	0	0	0	0

18 Bent u door de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 gemiddeld per maand meer of minder geld kwijt aan de afvalinzameling?

0	veel meer
0	meer
0	iets meer
0	niet meer en niet minder
0	iets minder
0	minder
0	veel minder
0	weet niet
0	geen antwoord

*Nu noem ik u een aantal zaken op, waarover u positief of negatief kunt oordelen. U kunt gebruik maken van deze antwoordmogelijkheden. (kaart 5 overhandigen)*

	zeer negatief	negatief	niet negatief	positief	zeer positief	weet niet	geen antwoord
19 Dat je zelf afval naar het afvalaanbiedstation op Ziedewei moet brengen vind ik ...	0	0	0	0	0	0	0
20 Dat je meer tijd moet besteden aan het scheiden van afval vind ik ...	0	0	0	0	0	0	0
21 Dat mensen die meer afval aanbieden ook meer moeten betalen voor afvalinzameling vind ik ...	0	0	0	0	0	0	0
22 Dat mensen afval in gewone zakken naar andere gemeenten brengen vind ik ...	0	0	0	0	0	0	0
23 Het scheiden van afval vind ik ...	0	0	0	0	0	0	0
24 Dat ouderen vaker om hulp moeten vragen voor het wegbrengen van afval vind ik ...	0	0	0	0	0	0	0

25 Op deze kaartjes staan mogelijke gevolgen van het invoeren van de blauwe afvalzak van 2.50. De vraag is welke van deze mogelijke gevolgen voor u het belangrijkste zijn. Kies de voor u vijf belangrijkste gevolgen van het invoeren van de blauwe afvalzak van 2.50 (NB de volgorde is niet van belang; aankruisen welke gekozen worden)

0	ik ben per maand meer geld kwijt aan de afvalinzameling (het is voor mij duurder)
0	ik ben per maand minder geld kwijt aan de afvalinzameling (het is voor mij goedkoper)
0	mensen gaan meer afval scheiden
0	mensen letten als ze boodschappen doen beter op hoe alles verpakt is
0	ik (of mijn huisgenoot) moet vaker afval zelf wegbrengen naar afvalaanbiedstation op Ziedewei
0	tijdens het ophalen van afval ligt er minder rommel op straat

- 0 mensen die meer afval hebben moeten ook meer betalen voor afvalinzameling  
 0 ik moet meer tijd besteden aan scheiden van afval  
 0 ouderen moeten vaker om hulp vragen voor het wegbrengen van afval  
 0 ik moet steeds nadenken over wat ik met mijn afval doe  
 0 veel afval blijft in dozen of grijze zakken op straat liggen  
 0 ik heb last van stank, omdat het lang duurt voordat ik een blauwe afvalzak vol heb  
 0 mensen brengen afval in gewone zakken naar andere gemeenten ("afvaltoerisme")

*In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraken?*

*U kunt gebruik maken van deze antwoorden.*

(kaart 6 overhandigen)

	Daar ben ik het ...						
	hele- maal niet mee eens	niet mee eens	niet mee eens, niet mee oneens	mee eens	hele- maal mee eens	weet niet	geen antw
26 De gemeente heeft burgers voldoende geïnfor- meerd over de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50	0	0	0	0	0	0	0
27 De gemeente heeft burgers op een duidelijke ma- nier geïnformeerd over de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50	0	0	0	0	0	0	0
28 De gemeente heeft burgers op tijd geïnformeerd over de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50	0	0	0	0	0	0	0
29 Bij de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 heeft de gemeente te weinig naar haar burgers geluisterd	0	0	0	0	0	0	0
30 De gemeente heeft de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 er doorgedrukt	0	0	0	0	0	0	0
31 De gemeente heeft kritiek van burgers op de in- voering van de blauwe afvalzak van 2.50 serieus genomen	0	0	0	0	0	0	0

*32 Wat vindt u van de manier waarop de gemeente u geïnformeerd heeft over de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50?*

(open; antwoorden met steekwoorden noteren; ongericht doorvragen)

DAN HEB IK NU EEN PAAR VRAGEN OVER LEZEN EN PRATEN OVER AFVAL-  
INZAMELING

*33 Wanneer u De Schakel of uw dagblad leest en een artikel over de afvalinzameling in Barendrecht tegenkomt, leest u dat dan?*

- 0 nooit  
 0 af en toe  
 0 soms wel, soms niet  
 0 regelmatig  
 0 altijd  
  
 0 weet niet  
 0 geen antwoord

34 Hoe belangrijk is het voor u om geïnformeerd te zijn over de invoering van de blauwe afvalzak?

- 0 heel belangrijk
- 0 belangrijk
- 0 niet belangrijk en niet onbelangrijk
- 0 onbelangrijk
- 0 heel onbelangrijk
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

35 Praat u weleens met anderen, bijvoorbeeld met familie, vrienden of collega's, over de invoering van de blauwe afvalzak en de dingen die daar mee samen hangen?

- 0 nooit
- 0 een enkele keer per maand
- 0 een enkele keer per week
- 0 een paar keer per week
- 0 iedere dag
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

36 Wat zijn dan de onderwerpen waarover gepraat wordt?

(open; meerdere antwoorden mogelijk; in steekwoorden noteren; ongericht doorvragen, bv: zijn er nog andere onderwerpen waarover gesproken wordt?)

37 Hoe wordt er in deze gesprekken over de blauwe afvalzak van 2 gulden vijftig gesproken?

- 0 altijd positief
- 0 meestal positief
- 0 soms positief, soms negatief
- 0 meestal negatief
- 0 altijd negatief
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

DAN VOLGEN NU WEER EEN AANTAL UITSPRAKEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET MET DEZE UITSPRAKEN EENS OF ONEENS BENT?

U kunt gebruik maken van deze antwoorden (kaart 6 overhandigen)

	Daar ben ik het ...						
	hele- maal niet mee eens	niet mee eens	niet mee eens, niet mee oneens	mee eens	hele- maal mee eens mee	weet niet	geen antw
38 Al die drukte rond de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 vind ik eigenlijk overdreven	0	0	0	0	0	0	0
39 De invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 houdt me behoorlijk bezig	0	0	0	0	0	0	0
40 Omdat bijna alle gemeenten in Nederland containers voor de afvalinzameling gebruiken, kan het invoeren van een duurdere afvalzak geen goed idee zijn	0	0	0	0	0	0	0

41 Als de gemeente bedenkt dat het invoeren van een duurdere afvalzak een goed idee is dan zal dat wel zo zijn	0	0	0	0	0	0	0
42 Iedere keer als ik een blauwe afvalzak van 2.50 pak krijg ik een onprettig gevoel	0	0	0	0	0	0	0
43 Een duurdere afvalzak als middel voor het bevorderen van afvalscheiding is onsympatiek	0	0	0	0	0	0	0
44 Ik vind het vervelend dat ik door de duurdere afvalzak steeds herinnerd wordt aan hoeveel geld het inzamelen van afval mij kost	0	0	0	0	0	0	0
45 Ik heb niet zo'n zin om me in de voor- en nadelen van de invoering van de blauwe afvalzak van 2.50 te verdiepen	0	0	0	0	0	0	0
46 Het is goed dat de gemeente maatregelen bedenkt om de afvalberg te verkleinen	0	0	0	0	0	0	0
47 Het is belangrijk dat de gemeente het scheiden van afval stimuleert	0	0	0	0	0	0	0
48 Je verkleint de afvalberg het snelst door mensen voor het afval te laten betalen	0	0	0	0	0	0	0
49 Het inzamelen van afval met duurdere afvalzak kan is te makkelijk te ontduiken	0	0	0	0	0	0	0

#### NU KOMEN ER EEN PAAR VRAGEN OVER AFVAL EN AFVALINZAMELING

50 *Hoeveel procent van het totale huisvuil in Nederland bestaat volgens u uit groente, fruit en tuinafval?*

(kaart 7 overhandigen)

(NB Als respondenten vragen of het gaat om volume of gewicht: het gaat om gewicht)

- 0 5-15%
- 0 16-25%
- 0 26-35%
- 0 36-45%
- 0 46-55%
- 0 56-65%
- 0 66-75%

- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

51 *Hoeveel procent van het totale huisvuil in Nederland bestaat volgens u uit oud papier?*

(kaart 7 overhandigen)

(NB Als respondenten vragen of het gaat om volume of gewicht: het gaat om gewicht)

- 0 5-15%
- 0 16-25%
- 0 26-35%
- 0 36-45%
- 0 46-55%
- 0 56-65%
- 0 66-75%

- 0 weet niet
- 0 geen antwoord



52 *Wat gebeurt er volgens u met oud papier dat wordt ingezameld. Wordt dat verbrand, gestort of hergebruikt?*

- 0 verbrand
- 0 gestort
- 0 hergebruikt
- 0 een combinatie
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

53 *Waarom is volgens u het hergebruik van afval goed voor het milieu?*  
(open; meerdere antwoorden mogelijk; niet doorvragen)

- 0 weet niet; geen idee
  - 0 minder verspilling van grondstoffen
  - 0 minder verspilling van energie
  - 0 minder stortplaatsen nodig (minder ruimtebeslag)
  - 0 minder afval verbranden, dus minder luchtvervuiling
- anders, namelijk:

54 *Waarom heeft volgens u de gemeente niet voor een inzamelingsstelsel met containers gekozen?*(open; meerdere antwoorden mogelijk; niet doorvragen)

- 0 weet niet; geen idee
  - 0 het gebruik van containers heeft meer afval tot gevolg
  - 0 het gebruik van containers is duurder (vanwege hoge investeringen)
- anders, nl:

55 *Met hoeveel gulden per maand is volgens u de afvalstoffenheffing per maand gedaald sinds de invoering van de blauwe vuilniszak?*

..... gulden per maand

- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

DAN VOLGEN NU WEER EEN AANTAL UITSPRAKEN. KUNT U AANGEVEN IN HOEVERRE U HET MET DEZE UITSPRAKEN EENS OF ONEENS BENT?

U kunt gebruik maken van deze antwoorden (kaart 6 overhandigen)

	Daar ben ik het ...						
	hele- maal niet mee eens	niet mee eens	niet mee eens, niet mee oneens	mee eens	hele- maal mee eens	weet niet	geen antw
56 Al dat praten over afvalproblemen maakt de mensen meer ongerust dan nodig is	0	0	0	0	0	0	0
57 Het afvalprobleem is eigenlijk maar een stokpaardje van een aantal mensen	0	0	0	0	0	0	0
58 Het scheiden van afval lost aan de afvalberg niets op	0	0	0	0	0	0	0

59 Alles wat we nu scheiden komt later weer op één hoop	0	0	0	0	0	0	0
60 Als er genoeg goede verbrandingsinstallaties voor afval zouden zijn is het scheiden van afval niet nodig	0	0	0	0	0	0	0
61 Burgers kunnen niets doen aan het verkleinen van de afvalberg	0	0	0	0	0	0	0
62 Als de overheid iets wil doen aan de afvalberg zou ze zich vooral op de industrie moeten richten in plaats van op burgers	0	0	0	0	0	0	0
63 De industrie doet voldoende haar best om bij te dragen aan het verkleinen van de afvalberg	0	0	0	0	0	0	0
64 Het afvalprobleem is een ernstig probleem	0	0	0	0	0	0	0
65 Mijn inkomen is te laag om 25 gulden voor 10 afvalzakken te kunnen betalen.	0	0	0	0	0	0	0
66 Het is onmogelijk om bij het doen van boodschappen te letten op hoe produkten verpakt zijn	0	0	0	0	0	0	0

#### WE HEBBEN NU NOG EEN PAAR VRAGEN OVER DE AFVALINZAMELING

##### 67 Heeft u een compost vat?

- 0 nee (stel vraag 68)
- 0 ja (stel vraag 69)
- 0 geen antwoord

##### 68 (Indien vraag 67 nee) Bent u van plan om een compostvat te kopen?

- 0 nee
- 0 ja
- 0 weet ik niet
- 0 geen antwoord

##### 69 (Indien vraag 67 ja) Bent u tevreden of ontevreden over uw compostvat?

- 0 heel tevreden
- 0 tevreden
- 0 niet tevreden en niet ontevreden
- 0 ontevreden
- 0 heel ontevreden
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

##### 0 Hoe is volgens u de inzameling van oud papier geregeld?

- 0 erg goed
- 0 goed
- 0 niet goed en niet slecht
- 0 slecht
- 0 erg slecht
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

71 *Hoe is volgens u de inzameling van tuinafval geregeld?*

- 0 erg goed
- 0 goed
- 0 niet goed en niet slecht
- 0 slecht
- 0 erg slecht
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

72 *Hoe is volgens u de inzameling van grof vuil geregeld?*

- 0 erg goed
- 0 goed
- 0 niet goed en niet slecht
- 0 slecht
- 0 erg slecht
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

73 *Wat vindt u van het aantal milieuparkjes?*

- 0 veel te veel
- 0 te veel
- 0 niet teveel en niet te weinig
- 0 te weinig
- 0 veel te weinig
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

74 *Wat vindt u van de plaats van de milieuparkjes?*

- 0 erg goed
- 0 goed
- 0 niet goed en niet slecht
- 0 slecht
- 0 erg slecht
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

75 *Brengt u weleens huisvuil in gewone zakken naar een andere gemeente? Bijvoorbeeld als u naar uw werk gaat, of naar familie of kennissen, of bijvoorbeeld door een zak mee te geven aan familie of kennissen die op bezoek zijn geweest.*

- 0 nooit
- 0 minder dan één zak in de maand
- 0 ongeveer één zak in de maand
- 0 ongeveer twee zakken in de maand
- 0 ongeveer drie zakken in de maand
- 0 ongeveer vier zakken in de maand
- 0 meer dan vier zakken in de maand
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

76 Hoeveel blauwe afvalzakken van 2.50 gebruikt u gemiddeld per week?  
(open; fieldcoding)

- 0 geen enkele
- 0 tussen 0 en 0.5 per week
- 0 ongeveer 0.5 per week
- 0 ongeveer 1 per week
- 0 ongeveer 1.5 per week
- 0 ongeveer 2 per week
- 0 ongeveer 2.5 per week
- 0 ongeveer 3 per week
- 0 meer dan drie per week
  
- 0 anders, namelijk: .....
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

77 Hoeveel van uw lege flessen en potten zonder statiegeld brengt u naar een glasbak?

- 0 niets
- 0 een klein deel
- 0 ongeveer de helft
- 0 een groot deel
- 0 alles
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

78 Hoeveel van uw oud papier, zoals kranten, tijdschriften en papieren verpakkingen, zamelt u apart in?

- 0 niets
- 0 een klein deel
- 0 ongeveer de helft
- 0 een groot deel
- 0 alles
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

79 Hoeveel van uw lege blikken brengt u naar een blikbak?

- 0 niets
- 0 een klein deel
- 0 ongeveer de helft
- 0 een groot deel
- 0 alles
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

80 Hoeveel van uw oud textiel brengt u naar een textielbak of een kledingkast van Humana?

- 0 niets
- 0 een klein deel
- 0 ongeveer de helft
- 0 een groot deel
- 0 alles
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

81 *Wat doet u met uw groente en fruitafval, dus schillen en dergelijke?*

(NB het gaat niet om tuinafval, zoals bladeren, gras, snoeihout, resten van planten)

(open; fieldcoding; meerdere antwoorden mogelijk)

- 0 in de blauwe zak
- 0 in een compostvat
- 0 dat breng ik samen met tuinafval naar Ziedewei
- 0 anders, namelijk:
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

82 *Koopt u melk in flessen of in pakken?*

- 0 altijd flessen
- 0 meestal flessen
- 0 soms flessen, soms pakken
- 0 meestal pakken
- 0 altijd pakken
  
- 0 weet niet
- 0 geen antwoord

Tot nu toe hebben we het vooral gehad over afval en afvalinzameling in de gemeente. De gemeente Barendrecht doet natuurlijk veel meer dan het inzamelen van afval. De volgende uitspraken gaan over de gemeente Barendrecht in het algemeen.

Kunt u aangeven in hoeverre u het met deze uitspraken eens of oneens bent?

U kunt gebruik maken van deze antwoorden (kaart 6 overhandigen).

	Daar ben ik het ...						
	hele- maal niet mee eens	niet mee eens	niet mee eens, niet mee oneens	mee eens	hele- maal mee eens	weet niet	geen antw
83 De gemeente doet zelden iets waar je als burger iets aan hebt	0	0	0	0	0	0	0
84 Als de gemeente iets bedenkt, dan zal het wel goed zijn	0	0	0	0	0	0	0
85 Op de gemeente heb ik bijna nooit kritiek	0	0	0	0	0	0	0
86 Als de gemeente zegt dat ik iets moet doen, dan doe ik het ook	0	0	0	0	0	0	0
87 De gemeente staat dicht bij haar burgers	0	0	0	0	0	0	0
88 De gemeente maakt teveel regels voor wat een burger wel of niet mag	0	0	0	0	0	0	0

## TOT SLOT NOG EEN AANTAL VRAGEN OVER U EN UW HUISHOUDEN

89 *Wat is uw leeftijd?*

(open)

..... jaar

90 *Uit hoeveel personen bestaat uw huishouden, uzelf meegerekend?*

(open; fieldcoding)

(alleen personen tellen die meer dan 4 dagen per week op dit adres wonen;

in geval van kamerbewoning is er sprake van een gezamenlijk huishouden als men doorgaans samen eet)

- 0 1 persoon
- 0 2 personen
- 0 3 personen
- 0 4 personen
- 0 5 personen
- 0 6 personen
- 0 7 of meer personen
- 0 geen antwoord

91 *Verricht u op dit moment betaald werk of vrijwilligerswerk?*

- 0 nee
- 0 ja
- 0 geen antwoord

92 *Indien ja, hoeveel uur per week werkt u? Bedoeld wordt het aantal uren volgens uw arbeidscontract, niet uw werkelijk gewerkte uren.*

.... uur per week

- 0 geen antwoord

93 *Zijn er in uw huishouden andere personen die betaald werk of vrijwilligerswerk verrichten?*

- 0 nee
- 0 ja
- 0 geen antwoord

94 *Indien ja, hoeveel uur per week werken die? Wederom gaat het om het aantal uren volgens het arbeidscontract.*

(andere 1): ..... uur per week

(andere 2): ..... uur per week

(andere 3): ..... uur per week

- 0 geen antwoord

95 *Hebben u of uw huisgenoten een auto?*

- 0 nee
- 0 ja
- 0 geen antwoord

96 *Hoe heet de wijk waarin u woont?*

(open)

97 Tot slot wil ik u iets vragen over het inkomen van uw huishouden. Hier is een kaart waarop een paar inkomensgroepen staan. Kunt u me aan de hand van die kaart zeggen in welke groep het netto maand-inkomen van uw huishouden valt, dus wat u gezamenlijk schoon in handen krijgt? Noemt u maar alleen het nummer van de groep (kaart 8 overhandigen).

1. minder dan 1000 gulden per maand
2. 1000 tot 1500 gulden per maand
3. 1500 tot 2000
4. 2000 tot 2500
5. 2500 tot 3000
6. 3000 tot 3500
7. 3500 tot 4000
8. 4000 tot 4500
9. 4500 tot 5000
- 10 5000 of meer

- 0 weet niet  
0 geen antwoord

98 Geslacht respondent (noteren)

- 0 man  
0 vrouw

99 Aard van de woning (noteren)

- 0 kamer  
0 flat  
0 bovenwoning  
0 benedenwoning  
0 eengezinshuis, rijtjeswoning: tussenwoning  
0 eengezinshuis, rijtjeswoning: hoekhuis  
0 eengezinshuis, twee onder een kap  
0 eengezinshuis, geheel vrijstaand  
0 anders, nl

*Hartelijk dank voor uw medewerking.*

*Heeft u nog iets op te merken over de invoering van de blauwe afvalzak?*

*Heeft u misschien nog vragen over dit onderzoek?*

Enkele resultaten zullen waarschijnlijk over een aantal weken via De Schakel bekend worden gemaakt.

**NB VERGEET DE DUUR VAN HET INTERVIEW NIET IN TE VULLEN!!!**





## Geraadpleegde literatuur

- Aarts, H., B. Verplanken en A. van Knippenberg (1994). De rol van gewoonte bij afwegingsprocessen: toepassing op vervoerskeuzes. In: P.A.M. van Lange, F.W. Siero, B. Verplanken en E.C.M. van Schie (red.). *Sociale psychologie en haar toepassingen*. Reeks toegepaste sociale psychologie VIII. Delft: Eburon.
- Aarts, K., H. Pellikaan en R.J. van der Veen (1994). *Consistentie van keuzen in strategische milieu-interacties*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, afdeling maatschappelijke en beleidsintegratie (tussenrapport 31-12-1994 van de projectgroep 'Rationaliteit en Milieu').
- Aarts, K., H. Pellikaan en R.J. van der Veen (1995). *Sociale dilemma's in het milieubeleid: en perspectief op de motieven, voorkeuren, intenties en het gedrag van burgers*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum (1994a). De integratie van communicatie in het overheidsbeleid. *Beleid en Maatschappij*, 11, 310-321.
- Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum (1994b). *Wat heet natuur? De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid*. Wageningen: Landbouwuniversiteit, vakgroep Voorlichtingskunde.
- Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum (1996). *De Peel in gesprek: een analyse van het communicatienetwerk van Milieucoöperatie De Peel*. Wageningen: Landbouwuniversiteit, Wetenschapswinkel (publikatienummer 128).
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50, 179-211.
- Ajzen, I., en M. Fishbein (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Englewood Cliffs (New Jersey): Prentice-Hall.
- Ajzen, I. en J.T. Madden (1986). Prediction of goal-directed behavior: attitudes, intentions, and perceived behavioral control. *Journal of Experimental Social Psychology*, 22, 453-474.
- Asperen, G.M. van (1993). *Het bedachte leven: beschouwingen over maatschappij, zingeving en ethiek*. Amsterdam: Boom.
- Bagozzi, R.P. (1986). Attitude formation under the theory of reasoned action and a purposeful behaviour reformulation. *British journal of Social Psychology*, 25, 95-107.
- Bagozzi, R.P. (1989). An investigation of the role of affective and moral evaluations in the purposeful behaviour model of attitude. *British journal of Social Psychology*, 28, 97-113.
- Ban, A.W. van den (1985). *Inleiding tot de voorlichtingskunde*. Meppel: Boom.
- Bandura, A. (1977). Self-efficacy: towards a unifying theory of behavior change. *Psychological Review*, 84, 191-215.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: a social cognitive theory*. New York: Prentice-Hall.
- Bartels, G.C. (1994). *Saillante resultaten uit het milieucommunicatie-onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.
- Batra, R. en M.L. Ray (1986). Affective responses mediating acceptance of advertising. *Journal of Consumer Research*, 13, 234 - 249.

- Becker, J.W., A. v.d. Broek, P. Dekker en M. Nas (1996). *Publieke opinie en milieu; een verkenning van het sociale draagvlak voor het milieubeleid op grond van surveygegevens*. Den Haag: VUGA.
- Bentham, R. en P. van Meegeeren (1991). *Milieuvorlichting door gemeenten. Inventariserend onderzoek onder gemeenten in de provincies Friesland, Utrecht en Gelderland*. Wageningen: Landbouwniversiteit, vakgroep Voorlichtingskunde.
- Blaas, E.W., J.M. Vleugel, E. Louw en T. Rooijers (1992). *Autobezit, autogebruik en rijgedrag; determinanten van het energiegebruik bij personen-automobiliteit*. Delft: Universitaire Pers (Infrastructuur, transport en logistiek 14).
- Breemhaar, B., P. Ester, W. van Gool, C.J.M. Midden (1996). Leefstijlen en huishoudelijke energieconsumptie: strategische opties voor het stimuleren van duurzame consumptie. In: A. Gijswijt en M. Harms (red.). *Zevende marktdag Milieu en Samenleving*. Amsterdam: SISWO, p.16-18.
- Brehm, J.W. (1966). *A theory of psychological reactance*. New York: Academic Press.
- Bressers, J.Th.A. (1989). Instrumentatieproblemen: theoretische en praktische inzichten. In: P. Glasbergen (red.). *Milieubeleid; theorie en praktijk*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese uitgevers.
- Bruijn, T.J.N.M. de en K.R.D. Lulofs (1991). Gelede communicatieve sturing: de beleidspraktijk en de instrumententheorie. *Beleidswetenschap*, 5, 44-62.
- Carson, R. (1962). *Silent spring*. New York: Fawcett Crest.
- Centrale Raad voor de Volksgezondheid (1976). *Milieubewust gedrag, milieubewust beleid, uitgangspunten voor milieuvorlichting*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.
- Chaiken, S. (1980). Heuristic versus systematic information processing and the use of source versus message cues in persuasion. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39, 752-756.
- Cone, J.D. en S.C. Hayes (1980). *Environmental problems, behavioral solutions*. Monterey: Brooks/Cole Publ.
- Coombs, F.S. (1980). The bases of noncompliance with a policy. *Policy Studies Journal*, 8, 885-892.
- Cuilenburg, J.J. van, O. Scholten en G.W. Noomen (1992). *Communicatiewetenschap*. Muiderberg: Coutinho.
- Doelen, F.C.J. van der (1988). Informatie, prikkels en voorschriften: beperkende en verruimende sturingsmodellen. *Beleidswetenschap*, 3, 197-211.
- Doelen, F.C.J. van der (1991). Legitiem en effectief overheidsbeleid: geven en nemen. *Beleid en Maatschappij*, 2, 90-99.
- Driessen, P. en W. Vermeulen (1995). Network management in perspective. In: P. Glasbergen (red.). *Managing environmental disputes; network management as an alternative*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Duijker, H.C.J. en R. Vuyk (1969). *Leerboek der Psychologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Eagly, A.H. en S. Chaiken (1993). *The psychology of attitudes*. Orlando: H.B.J. College Publishers.
- Edwards, A.R. (1992). Sturing en aanvaarding van beleid in communicatietheoretisch perspectief. In: Pröpper, I.M.A.M. en M. Herweijer (red.). *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer: Kluwer.
- Eiser, J.R. en J. van der Pligt (1979). Beliefs and values in the nuclear debate. *Journal of Applied Social Psychology*, 9, 524-536.
- Engel, J.F., R.D. Blackwell en D. Kollat (1978). *Consumer behavior* (third ed.). Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.

- Engel, J.F., R.D. Blackwell en P.W. Miniard (1993). *Consumer behavior* (seventh ed.). Orlando, Florida: The Dryden Press.
- Ester, P. (red.) (1979). *Sociale aspecten van het milieuvraagstuk*. Assen: Van Gorcum.
- Ester, P. en F. van der Meer (1979a). Sociaal-psychologische determinanten van individueel milieuedrag: schets van een gedragsmodel. In: P. Ester (red.). *Sociale aspecten van het milieuvraagstuk*. Assen: Van Gorcum.
- Ester, P. en F. van der Meer (1979b). Milieubesef en milieuedrag: enkele onderzoeksbevindingen. In: P. Ester (red.). *Sociale aspecten van het milieuvraagstuk*. Assen: Van Gorcum.
- Ester, P. en R.A. Winett (1982). Toward more effective antecedent strategies for environmental programs. *Journal of Environmental Systems*, II, 201-222.
- Evans, R.I., R.M. Rozelle, M.B. Mittelmark, W.B. Hansen, A.L. Bane, en J. Havis (1978). Detering the onset of smoking in children: knowledge of immediate physiological effects and coping with peer pressure, media pressure and parent modeling. *Journal of Applied Social Psychology*, 8, 126-135.
- Evers, H., K. Tilanus, F van der Meer, B. Berghuis, H. Jinkman, E. Bootsma, K. Houterman (1974). *Interimverslag projekt milieuhygiene (milieuprojekt Bodegraven)*. Utrecht: Nederlandse Stichting voor gezondheidsvoorlichting en -opvoeding.
- Fazio, R.H. (1989). On the power and functionality of attitudes: The role of attitude accessibility. In: A.R. Pratkanis, S.J. Breckler en A.G. Greenwald (Eds.). *Attitude structure and function*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Fazio, R.H. en M.P. Zanna (1981). Direct experience and attitude behavior consistency. In: L. Berkowitz (Ed.). *Advances in Experimental Social Psychology*, 14, 161-202. New York: Academic Press.
- Feenstra, M.H. (1991). *Voeding voor een goed milieu; een onderzoek naar de betekenis van het aspect 'milieu' in het voedingsgedrag van de consument*. Den Haag: SWOKA (SWAKOtern 17).
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Filius, P. en P. van Meegeren (1996). *Perspectieven voor milieuvriendelijke voedselconsumptie*. Wageningen: Landbouwniversiteit, Wetenschapswinkel (publikatienummer 127).
- Fishbein, M. en I. Ajzen (1975). *Belief, attitude, intention, and behavior: An introduction to theory and research*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Geller, E.S., R.A. Winett en P.B. Everett (1982). *Preserving the environment: new strategies for behavior change*. New York: Pergamon Press.
- Gemeente Barendrecht Werkgroep afvalinzamelplan (1993). *Invoering gedifferentieerd tariefsysteem reiniging*. Barendrecht: Gemeente Barendrecht.
- Gent, B. van (1995). Voorlichting in vogelvlucht; bij wijze van inleiding. In: B. van Gent en J. Katus (red.). *Voorlichting; theorieën, werkwijzen en terreinen*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Gispén, H. (1988). *Car-pooling; een bedrijfsgerichte benadering*. Wageningen: Landbouwniversiteit, Vakgroep Voorlichtingskunde (doctoraalscriptie).
- Glasbergen, P. (1989). Milieuproblemen als beleidsvraagstuk. In: P. Glasbergen (red.). *Milieubeleid; theorie en praktijk*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Glasbergen, P. (1995). *Managing environmental disputes; network management as an alternative*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Godfroj, A.J.A. en N.J.M. Nelissen (1993). *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Bussum: Coutinho.
- Goverde, H.J.M. (1993). Verschuivingen in het milieubeleid: van milieuhygiene naar omgevingsmanagement. In: A.J.A. Godfroj en N.J.M. Nelissen (red.). *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Bussum: Coutinho.
- Grube, J.W., M. Morgan en S.T. McGree (1986). Attitudes and normative beliefs as predictors of smoking intentions and behaviours: A test of three models. *British Journal of Social Psychology*, 25, 81-93.

- Gutteling, J. (1991). *Contouren van risicovoorlichting*. Enschede: Universiteit Twente, Vakgroep Psychologie (dissertatie).
- Hafkamp, W.A. en G.C. Molenkamp (1990). Tussen droom en daad: over uitvoering en handhaven. In: Commissie Lange Termijn Milieubeleid. *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*. Zeist: Kerckenbosch BV.
- Halman, L.C.J.M., J.M.A.G. Maas en N.J.M. Nelissen (1992). *Milieuedrag van consumenten. Een poging tot typering van de doelgroep consumenten in het kader van het milieubeleid*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant, IVA.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243 - 1248.
- Harland, P. en H.J. Staats (1996). De theorie van Gepland Gedrag uitgebreid met het concept persoonlijke norm ter voorspelling van intenties tot milieuvriendelijk gedrag. In: E.C.M. van Schie, D. Daamen, A. Pruyen en W. Otten (red.). *Sociale psychologie en haar toepassingen*. Delft: Eburon (Reeks toegepaste sociale psychologie X).
- Heijungs, R., J.B. Guinee, G. Huppes en R.M. Lankreijer (1992). *Milieugerichte levenscyclusanalyse van producten*. Leiden: Centrum voor Milieukunde (2 delen).
- Hisschemöller, M.J. en C.J.H. Midden (1989). *De bestuurlijke besluitvorming van de besluitvorming over de bouw van nieuwe kerncentrales in Nederland in het licht van de maatschappelijke acceptatie. Eindadvies in het kader van het ELMI-project*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Publikatier-eeks milieubeheer 1990/13).
- Hoevenagel, R., U. van Rijn, L. Steg en H. de Wit (1996). *Milieurelevant consumentengedrag; ontwikkeling van een conceptueel model*. Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Hofstee, E.W. (1972). *Milieubederf en milieubeheersing als maatschappelijke verschijnselen*. Amsterdam: B.V. Noors-Hollandsche Uitgevers Maatschappij.
- Hoogerwerf, A. (1989). Beleid en tijd: Gevolgen van de tijdsbeleving voor de inhoud, processen en effecten van beleid. *Beleidswetenschap*, 3, p. 117-144.
- Hoogerwerf, A. (1992). Het ontwerpen van beleid als wetenschapsbeoefening. In: A. Hoogerwerf. *Het ontwerpen van beleid; een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.
- Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P-J Klok (1993). *Om een aanvaardbaar beleid; een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*. Enschede: Universiteit Twente, Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs (CBOO nr. 82).
- Hoyer, W.D. (1984). An examination of consumer decision making for a common repeat-purchase product. *Journal of Consumer Research*, 11, 822-829.
- Huberts, L.W.J.C. (1992). Planvorming over rijkswegen: communicatie en invloed. In: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer (1992). *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer: Kluwer.
- Johnson, B.T. en A.H. Eagly (1989). Effects of involvement on persuasion: a meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 106, 290-314.
- Kok, G.J. (1983). The further away, the less serious: effect of temporal distance on perceived value and probability of a future event. *Psychological Reports*, 52, 531-535.
- Kok, G.J. en T. Oostveen (1987). Modellen ter verklaring van gezondheidsgedrag II. *GVO-Preventie*, 8, 225-233.
- Kok, G.J. en S. Siero (1985). Tin recycling: awareness, comprehension, attitude, intention and behavior. *Journal of Economic Psychology*, 6, 157-173.
- Kok, G.J., H.A.M. Wilke en R.W. Meertens (1987). *Voorlichting en verandering*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Koppen, I.J. (1994). De onderhandelende overheid: een win-win-aanpak van het verpakkingsvraagstuk? *Negotiation Magazine*, 7, 17-27.
- Krugman, H.E. (1965). The impact of television advertising: Learning without involvement. *Public Opinion Quarterly*, 29, 349-356.
- Krugman, H.E. (1977). Memory without recall, exposure without perception. *Journal of Advertising Research*, 17, 7-12.

- Kruijk, M.D. de, F.G.M. Pieters en W.F. van Raaij (1992). *Milieuedragsmonitor. Secundaire analyse van de tweede meting*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Vakgroep ESP.
- Kruijk, M.D. de, F.G.M. Pieters, W.F. van Raaij en H.W. Mentink (1993). *Milieuedragsmonitor. Secundaire analyse van de derde meting*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Vakgroep ESP.
- Leeuw, F.L. (1992). *Productiviteit en effectiviteit van overheidsbeleid: institutionele analyse en effectmeting*. Den Haag: VUGA.
- Liebrand, W., (1981). Experimentele psychologie en het energievraagstuk. In: P. Ester en F. de Leeuw (red.). *Energie als maatschappelijk probleem*. Assen: Van Gorkum.
- Louw, C. en C.J.H. Midden (1991). *Emotiegerichte milieuvorlichting*. Leiden: Rijksuniversiteit, Werkgroep Energie- en Milieuonderzoek.
- Manen, N.F. van, G. Huppel, en H.A. Udo de Haes (1990). Straf, beloning of gewetensrust? Over lange-termijnbeleidsinstrumenten. In: Commissie Lange Termijn Milieubeleid. *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*. Zeist: Kerckenbosch BV.
- McGuire, W.J. (1985). Attitudes and attitude change. In: G. Lindzey en E. Aronson (Eds.). *Handbook of Social Psychology* (3rd ed.). New York: Random House.
- Meadows, D. (1972). *Rapport aan de Club van Rome: de grenzen aan de groei*. Utrecht: Spectrum.
- Meegeren, P. van (1995). *Milieuvorlichting; model voor een planmatige voorbereiding* (3e gewijzigde druk). Meppel: Boom.
- Meer, F van der (1981). *Achtergronden van milieuedrag*. Den Haag: Staatsuitgeverij (dissertatie).
- Messick, D.M. en M.B. Brewer (1983). Solving social dilemmas: a review. *Review of Personality and Social Psychology*, 4, 11-44.
- Meulenbergh, M.T.G. en H.N.J. Schifferstein (1993). *De consument van duurzaam geproduceerde voedingsmiddelen in het jaar 2010*. Den Haag: NRLO (NRLO-rapport 93/21).
- Midden, C.J.H., D.D.L. Daamen en B. Verplanken (1983). *De beleving van energierisico's; een landelijk onderzoek naar veronderstellingen, attitudes, normen en gedragingen met betrekking tot het opwekken van elektriciteit met kolen, uraan en wind*. Petten: Energie Studie Centrum ism werkgroep Energie- en Milieuonderzoek, Rijksuniversiteit Leiden (ESC-26).
- Midden, C. en M. Weenig (1990). Het milieuvraagstuk vanuit psychologisch perspectief. *De Psycholoog*, 25, 594 - 601.
- Midden, C.J.H. (1993). Milieubedreiging als gedragsmotief: cognitieve en sociale oorzaken van onderwaardering. *Milieu; tijdschrift voor milieukunde*, 8, 8-13.
- Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (1972). *Urgentienota Milieuhygiëne*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1984). *Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer 1985-1989*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1985). *Onderzoek Campagne Zure Regen, nul en een-meting*. Den Haag (niet gepubliceerd).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989). *Nationaal Milieubeleidsplan. Kiezen of verliezen*. Tweede Kamer, 1988-89, 21 137, nrs. 1-2. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1990). *Milieuvorlichting van VROM; algemene uitgangspunten*. Den Haag, 4 juli 1990 (niet gepubliceerd).
- Mittal, B. (1988). Achieving higher seat belt useage: The role of habit in bridging the attitude-behavior gap. *Journal of Applied Social Psychology*, 18, 993-1016.
- Moore, C. (1986). *The mediation process; practical strategies for resolving conflict*. San Francisco: Jossey Bass Publ.
- Nelissen, N.J.M. (1992). *Besturen binnen verschuivende grenzen*. Zeist: Kerckenbosch.
- Nelissen, N., R. Perenboom, P. Peters en V. Peters (1987). *De Nederlanders en hun milieu*. Zeist: Kerckenbosch BV.
- Nelissen, N.J.M. en L. Schreurs (1975). *Bereid tot milieubeleid?*. Eindhoven: Lectures.

- Nisbett, R. en L. Ross (1980). *Human inference: Strategies and shortcomings of social judgement*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- O'Keefe, D.J. (1990). *Persuasion; theory and research*. Londen: Sage Publications.
- Oskamp, S. (1991). *Attitudes and opinions* (2e ed.). Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Petty, R. en J. Cacioppo (1986). The elaboration likelihood model of persuasion. In: L. Berkowitz (ed.). *Advances in Experimental Social Psychology*, 19, 123-203.
- Petty, R.E., T.M. Ostrom en T.C. Brock (eds.) (1981). *Cognitive responses in persuasion*. Hillsdale, N.Y.: Erlbaum.
- Pieters, R.G.M., B. Verplanken en J.M. Modde (1987). 'Neiging tot nadenken': Samenhang met beredeneerd gedrag. *Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie*, 42, 62-70.
- Pligt, J. van der en J.R. Eiser (1984). Dimensional salience, judgement, and attitudes. In: J.R. Eiser (Ed.). *Attitudinal judgement*. New York: Springer.
- Pligt, J. van der en E.C.M. van Schie (1990). Beslissings- en beoordelingsprocessen. In: N.K. de Vries en J. van der Pligt (red.). *Cognitieve sociale psychologie*. Meppel: Boom.
- Poel, M.M. van der en C.M.J. van Woerkum (1994). *De positionering van communicatie in beleid. Deelrapport 1 en deelrapport 2*. Wageningen: Landbouwwuniversiteit, vakgroep Voorlichtingskunde.
- Poel, M.M. van der en C.M.J. van Woerkum (1995). *Afhankelijk, dus ontvankelijk? De communicatie tussen overheid en direct betrokkenen over natuurontwikkelingsprojecten*. Wageningen: Landbouwwuniversiteit, vakgroep Voorlichtingskunde.
- Potman, H.P. (1989). *Acceptatie van beleid; onderzoek naar de Wet geluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*. Kerkebosch BV: Zeist (dissertatie).
- Prestholdt P.H., I.M. Lane en R.C. Mathews (1987). Nurse turnover as reasoned action: development of a process model. *Journal of Applied Psychology*, 72, 221-227.
- Pröpper, I. (1992). Communicatieve sturing. In: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer (red.). *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer: Kluwer.
- Pröpper, I.M.A.M. en M. Herweijer (red.) (1992). *Effecten van plannen en convenanten*. Deventer: Kluwer.
- Raad der Europese gemeenten (1971). *Diskussienota Europees Milieubesef*. Maastricht: Raad der Europese Gemeenten.
- Raad voor het Milieubeheer (1995). *Advies Draagvlak voor het milieubeleid*. Den Haag: Raad voor het Milieubeheer (RMB 95-05).
- Raaij, W.F. van (1979). Consumptie en milieubesef. In: P. Ester (red.). *Sociale aspecten van het milieuvraagstuk*. Assen: Van Gorcum.
- Raaij, W.F. van (1983). Affectieve en cognitieve reacties op reclame en voorlichting. *Massa-communicatie*, 11, 262-270.
- Raaij, W.F. van en G. Antonides (1994). *Consumentengedrag; een sociaal wetenschappelijke benadering*. Utrecht: Lemma.
- Raats, M.M., R. Shepherd en P. Sparks (1995). Including moral dimensions of choice within the structure of the theory of planned behavior. *Journal of Applied Social Psychology*, 25, 484-494.
- Research en Marketing (1992). *Rapport van de eerste effectmeting in het kader van het evaluatie-onderzoek rond de campagne over huishoudelijk afval t.b.v. het Ministerie van VROM te 's-Gravenhage*. Heerlen: Research en Marketing b.v.
- Reussing, G.H. (1991). Overleg en doorwerking van indicatief beleid: Provinciale afvalverwerking. *Beleidswetenschap*, 4, 148-162.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne [RIVM] (1988). *Zorgen voor Morgen; nationale milieuverkenning 1985-2010*. Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink.
- Röling, N.G. (1988). *Extension science: Information systems in agricultural development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Röling, N.G. (1994a). Uitgangspunten. In: N.G. Röling, D. Kuiper en R. Janmaat (red.). *Basisboek voorlichtingskunde*. Meppel: Boom.
- Röling, N.G. (1994b). Voorlichting en innovatie. In: N.G. Röling, D. Kuiper en R. Janmaat (red.). *Basisboek voorlichtingskunde*. Meppel: Boom.

- Röling, N.G. en D. Kuiper (1994). Wat is voorlichting? In: N.G. Röling, D. Kuiper en R. Janmaat (red.). *Basisboek voorlichtingskunde*. Meppel: Boom.
- Ronis, D.L., J.F. Yates en J.P. Kirscht (1989). Attitudes, decisions, and habits as determinants of repeated behavior. In: A.R. Pratkanis, S.J. Breckler en A.G. Greenwald (Eds.). *Attitude structure and function*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Rutte, C.G. en H.A.M. Wilke (1992). Goals, expectations and behavior in a social dilemma situation. In: W. Liebrand, D. Messick en H. Wilke (Eds.). *Social dilemmas; theoretical issues and research findings*. Oxford: Pergamon Press.
- Schaalma, H.P., G.J. Kok en R.M. Meertens (1991). Determinanten van gedrag. In: R.J.M. Cörvers (red.). *Milieuvorlichting en -educatie*. Heerlen: Open Universiteit.
- Schie, E. van, C. Martijn, J. van der Pligt en L. Gerritsen (1990). Saillantie, cognitie en attitude. In: J. Extra, A. van Knippenberg, J. van der Pligt en M. Poppe (red.). *Fundamentele sociale psychologie. Deel 4*. Tilburg: University Press.
- Schlenker, B.R. (1980). *Impression management. The self-concept, social identity, and interpersonal relations*. Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Schmidt, T. (1994). Milieu en consumentengedrag. In: F. Dietz, W.A. Hafkamp en J. van der Straaten. *Basisboek milieu-economie*. Meppel: Boom.
- Scholten, O. (1996). Massacommunicatie. In: B. Klandermans en E. Seydel. *Overtuigen en activeren; publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*. Assen: Van Gorcum.
- Schwartz, S.H. (1975). The justice of need and the activation of humanitarian norm. *Journal of Social Issues*, 31, 111-136.
- Schwartz, S.H. (1977). Normative influence on altruism. In: L. Berkowitz (red.). *Advances in Experimental Social Psychology*. New York: McGraw Hill.
- Siero, S., M. Boon, G. Kok, F. Siero en P. Veen (1985). Een programma ter bevordering van brandstofbesparend rijgedrag bij de PTT; een evaluatie-onderzoek. *Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie*, 40, 105-115.
- Simon, H.A. (1957). *Models of man*. New York: Wiley.
- Slovic, P., B. Fischhoff en S. Lichtenstein (1982). In: D. Kahneman, P. Slovic en A. Tversky (red.). *Judgement under uncertainty: heuristics and biases*. New York: Cambridge University Press.
- Smit, L. (1994). *Evaluatie-onderzoek acceptatie gedifferentieerd tariefsysteem huisvuil*. Barendrecht: Gemeente Barendrecht.
- Soet, M.C. de (1990). Omgaan met milieuconlicten in de besluitvorming: de consensusbenadering voor win/win-uitkomsten. *Milieu; tijdschrift voor milieukunde*, 5, 8-13.
- Spaargaren, G. (1994). *Duurzame leefstijlen en -consumptiepatronen; Opvattingen over de beïnvloeding van 'milieu'gedrag in wetenschap en beleid*. Wageningen: Landbouw Universiteit, vakgroep Sociologie.
- Sparks, P., R. Shepherd en L.J. Frewer (1995). Assessing and structuring attitudes toward the use of gene technology in food production: The role of perceived ethical obligation. *Basic and Applied Social Psychology*, 16, 267-285.
- Staats, H. en Midden, C.J.H. (1990). *Sociaal-psychologische aspecten van regulering van milieugebied: advies ten behoeve van het Integratieproject Milieu en Economie*. Leiden: Rijksuniversiteit, werkgroep energie- en milieuonderzoek.
- Stappers, J.G. (1995). *Massacommunicatie en andere paradoxen. Afscheidcollege in verkorte vorm uitgesproken bij het aftreden als gewoon hoogleraar in de Communicatiewetenschap aan de Katholieke Universiteit Nijmegen op vrijdag 10 november 1995*. Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- Susskind, L. en J. Cruikshank (1987). *Breaking the impasse; Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books, Inc.
- Tatenhove, J. van (1993). *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Wageningen: Landbouwuniversiteit, vakgroep Sociologie (dissertatie).

- Tatenhove, J. en P. Leroy (1995). Beleidsnetwerken: een kritische analyse. *Beleidswetenschap*, 8, 128-145.
- Tellegen, E. en M. Wolsink (1992). *Milieu en samenleving; een sociologische inleiding*. Leiden/Antwerpen: Senfert Kroese Uitgevers.
- Termeer, C.J.A.M. en M.J.G. van Eeten (1994). *Communicatie in beleidsnetwerken; een literatuurstudie*. Ede/Wageningen: IKC Natuurbeheer (werkdocument nr. 55).
- Triandis, H.C. (1977). *Interpersonal behavior*. Monterey: Brooks/Cole Publishing Company.
- Tversky, A. (1972). Elimination by aspects: a theory of choice. *Psychological Review*, 79, 281-299.
- Udo de Haes, H.A. (1987). *Persoonlijk voordeel. Van vijand tot bondgenoot in het milieubeheer*. Leiden: Rijksuniversiteit (Inagurele rede).
- Veen, J. van der en P. Glasbergen (1992). De consensusbenadering; Verkenning van een innovatieve werkvorm om regionale milieuconflicten te doorbreken. *Bestuurskunde*, 1, 228-237.
- Verbeek, J.M. (1993). Een beter milieu begint bij jezelf. In: A.D. de Roon en R. Middel (red.). *De wereld van Postbus 51. Voorlichtingscampagnes van de rijksoverheid*. Houten/ Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Vereniging Milieudefensie (1991). *Notitie betreffende discussiedag strategische heroriëntatie 9 december 1991*. Amsterdam (niet gepubliceerd).
- Vermeulen, W.J.V. (1989). Het economische en communicatieve sturingsmodel: alternatieven voor regelgeving in het milieubeleid? In: P. Glasbergen (red.). *Milieubeleid; theorie en praktijk*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Vermeulen, W.J.V. (1991). De beperkte rol voor milieusubsidies: stillere vrachtwagens als voorbeeld. *Milieu; tijdschrift voor milieukunde*, 6, 50-54.
- Verplanken, B. (1989). *Persuasive communication of technological risks; a test of the elaboration likelihood model*. Leiden: Rijksuniversiteit (dissertatie).
- Verplanken, B., H. Aarts, A. van Knippenberg en C. van Knippenberg (1994). Attitude versus general habit: antecedents of travel mode choice. *Journal of Applied Social Psychology*, 24, 282-300.
- Verplanken, B., H. Aarts en A. van Knippenberg (1995). *Habit and choice behavior*. Unpublished manuscript.
- Versfeld, R.A., W.A. Hafkamp en F.J. Duijnhouwer (1993). *Het instrumentarium voor het milieubeleid, een inventarisatie van kennislacunes vanuit een lange-termijn visie*. Rijswijk: Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (Publikatie RMNO nr. 79).
- Vlek, C.A.J. (1990). Milieuhinder, milieubesef en gedragsverandering: een gedragswetenschappelijk perspectief op duurzame ontwikkeling. In: A.J.F. de Wit (red.). *Duurzame ontwikkeling: een verkenning van de consequenties voor wetenschapsbeoefening en onderzoek*. Rijswijk: Raad voor het Milieu en Natuuronderzoek (Publikatie RMNO nr 49).
- Vliet, M. van (1991). Een toekomst voor communicatieve regulering? Besturing van milieuproblemen tussen markt en hiërarchie. *Bestuurswetenschappen*, 45, 272-288.
- Vogelaar, G.A.M. (1955). *Systematiek en spelregels van overheidsvoorlichting*. 'S-Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Vries, H. de (1989). *Smoking prevention in Dutch adolescents*. Maatstricht: Rijksuniversiteit Limburg (dissertatie).
- Vries, S. de (1989). Suggesties voor oplossingen. In: W.B.G. Liebrand en P.A.M. van Lange (red.). *Als het mij maar niets kost! De psychologie van sociale dilemma's*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlingen B.V.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992). *Milieubeleid; strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. Den Haag: SDU uitgeverij (rapporten aan de regering; 41).
- Wilke, H.A.M. (1989). Oplossingen van sociale dilemma's. *Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie*, 44, 201-207.



- Wilke, H.A.M. (1991). Greed, Efficiency and Fairness in Resource Management Situations. In: W. Stroebe en M. Hewstone (Ed.). *European Review of Social Psychology*. Volume 2. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Wilke, H.A.M. (1992). Vissers op de Noordzee: common sense en empirie. *Psychologie en Maatschappij*, 16, 437-442.
- Winsemius, P. (1985). Communicatie en overheidsbeleid. In: J.Katus en L.C. Beets (red.). *Actuele vraagstukken van de overheidsvoorlichting*. Muiderberg: Coutinho.
- Winsemius, P. (1986). *Gast in eigen huis; beschouwingen over milieumanagement*. Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Wit, A.P. (1989). *Group efficiency and fairness in social dilemmas; an experimental gaming approach*. Groningen: Rijksuniversiteit (dissertatie).
- Woerkum, C.M.J. van (1982). *Voorlichtingskunde en massacommunicatie*. Wageningen: Landbouwhogeschool (dissertatie).
- Woerkum, C.M.J. van (1983). De doelen van voorlichting en de werkomgeving. In: *In de Ban van de voorlichtingskunde, Liber Americum ter gelegenheid van het afscheid van prof. dr. ir. Van den Ban*. Wageningen: Landbouwhogeschool, vakgroep Voorlichtingskunde.
- Woerkum, C.M.J. van (1984). Milieuvorlichting, politieke participatie en milieubeleid. *Massacommunicatie*, 12, 174-184.
- Woerkum, C.M.J. van (1987). *Massamediale voorlichting; een werkplan*. Meppel: Boom.
- Woerkum, C.M.J. van (1988). Wetgeving en communicatie als beleidsinstrument. *Bestuurswetenschappen*, 42, 322-336.
- Woerkum, C.M.J. van (1989). *Persuasieve voorlichting: vormen, effecten en voorwaarden*. Den Haag: Studiekring Voorlichtingskunde (verslag van een studiebijeenkomst op 22 maart 1988).
- Woerkum, C.M.J. van (1990). *Voorlichting als beleidsinstrument: nieuw en krachtig?* Wageningen: Landbouwniversiteit, vakgroep Voorlichtingskunde (Inaugurale rede).
- Woerkum, C.M.J. van (1991). De emotionele benadering in de voorlichting. *Massacommunicatie*, 19, 265-277.
- Woerkum, C.M.J. van (1994). Voorlichting en beleid. In: N.G. Röling, D. Kuiper en R. Janmaat (red.). *Basisboek voorlichtingskunde*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Woerkum, C.M.J. van (1994b). Gespreksanalyse en de programmering van voorlichting. *Sociale Interventie*, 3, 95-101.
- Woerkum, C.M.J. van (1996). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Wageningen: Landbouwniversiteit, vakgroep Voorlichtingskunde (in voorbereiding).
- Woerkum, C.M.J. van en D. Kuiper (1995). *Voorlichtingskunde, een inleiding*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Woerkum, C.M.J. van en Molder, H. te (1991). Voorlichting als instrument van (milieu)beleid. In: R.J.M. Cörvers (red.). *Milieuvorlichting en -educatie*. Heerlen: Open Universiteit.
- Wolsink, M.P. (1990). *Maatschappelijke acceptatie van windenergie; houdingen en oordelen van de bevolking*. Amsterdam; Universiteit van Amsterdam (dissertatie).
- Wouden, J.C. van der en P. Ester (1983). *Milieuvriendelijk wasgedrag. Een veldexperimenteel onderzoek naar gewoonten en attitudes rond huishoudelijk wasgedrag en mogelijkheden om deze te beïnvloeden, in het bijzonder middels schriftelijke voorlichting en videopresentaties*. Amsterdam: Instituut voor Milieuvraagstukken.
- Yamagishi, T. (1986). The provision of a sanctioning system as a public good. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 110-116.
- Yamagishi, T. (1988). Seriousness of social dilemmas and the provision of a sanctioning system. *Social Psychology Quarterly*, 51, 32-42.
- Yamagishi, T. (1992). Group size and the provision of a sanctioning system in a social dilemma. In: W. Liebrand, D. Messick en H. Wilke (Eds.). *Social dilemmas; theoretical issues and research findings*. Oxford: Pergamon Press.

- Zajonc, R.B. (1980). Feeling and thinking. Preferences need no inferences. *American Psychologist*, 35, 151-175.
- Zuurmond, A., P. Zeef en W. Gooren (1992). Acceptance and implementation of information policy. *International Review of Administrative Sciences*, 58, 311-327.

## Samenvatting

Voor het oplossen van het milieuvraagstuk zijn naast technische ook gedragsmatige aanpassingen nodig. Belangrijk is daarom de vraag hoe milieuvriendelijk gedrag te stimuleren is. Dit onderzoek richt zich op de communicatieve aspecten van het beïnvloeden van milieugedrag. In hoeverre en in welke omstandigheden hebben voorlichting en andere vormen van communicatieve sturing effect op milieurelevant gedrag van consumenten en producenten?

In *hoofdstuk 1* worden allereerst enkele begrippen toegelicht. Voorlichting kan gezien worden als doelbewuste communicatie gericht op het vergroten van kennis van mensen met het oog op een gewenste gedragsverandering ten behoeve van hun eigen belang en/of een vermeend collectief belang. Voorlichting is een breed begrip. Belangrijk is het onderscheid tussen dienstverlenende en persuasieve voorlichting. Dienstverlenende voorlichting kan variëren van het aanbieden van concrete adviezen tot het begeleiden van leerprocessen. In beide gevallen geldt de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een doelgroep die een probleem ervaart. Bij persuasieve voorlichting staat het overtuigen van de doelgroep centraal: het overtuigen van de ernst van een probleem en/of de noodzaak van een concrete gedragsverandering.

Naast voorlichting (het verstrekken van informatie) zijn er ook andere vormen van communicatieve sturing, die uitgaan van tweezijdigheid (het uitwisselen van informatie). Door de populariteit van een netwerkbenadering van sturing wordt voorlichting als instrument van beleid steeds meer gezien in de context van de communicatie tussen relevante actoren tijdens de beleidsontwikkeling (overleg, bemiddeling, onderhandeling). Vandaar dat de term 'communicatie' in zwang is geraakt ten koste van 'voorlichting'.

Milieugedrag (of: milieurelevant gedrag) is een verzamelbegrip voor allerlei gedragingen die op directe of indirecte wijze consequenties hebben voor de kwaliteit van het leefmilieu. Het gaat om gedragingen met uiteenlopende achtergrond.

De vraag naar de mogelijkheden van communicatieve sturing in het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag wordt in *hoofdstuk 2* benaderd vanuit de achtergronden van milieugedrag. Is milieugedrag makkelijk of moeilijk te veranderen? Aangezien voorlichting gericht is op het vergroten van kennis is de vraag rele-

vant welke rol kennis van milieugevolgen speelt bij het vertonen van milieurelevant gedrag.

Bij het zoeken naar determinanten van milieugedrag kan een onderscheid gemaakt worden tussen beredeneerd en niet-beredeneerd gedrag. Modellen van beredeneerd gedrag gaan er van uit dat mensen alternatieven overwegen, meerdere consequenties van diverse alternatieven tegelijkertijd wegen en zich daarbij baseren op argumenten. De doelstelling van voorlichting (het vergroten van kennis met het oog op een gewenste gedragsverandering) sluit goed aan bij een model van beredeneerd gedrag.

De centrale concepten bij de verklaring van beredeneerd (milieu)gedrag zijn waargenomen gedragsmogelijkheden, attitude, subjectieve norm en persoonlijke norm. Waargenomen gedragsmogelijkheden is een ruim concept. Het omvat het aspect van het aanbod van producten, diensten en voorzieningen, het aspect van persoonlijke middelen als tijd en geld en het aspect van persoonlijke cognitieve en fysieke vaardigheden.

Sociale invloeden op gedrag beperken zich niet tot het waarnemen van voorschriften over hoe men zich dient te gedragen en de mate van conformering aan die voorschriften (i.c. de subjectieve norm). Sociale normen kunnen ook geïnternaliseerd worden tot persoonlijke normen over wat men wel en niet hoort te doen. Sociale invloed is er ook op het motivationele vlak: kennis over gedragsconsequenties en evaluaties daarvan komen mede tot stand op grond van interacties van een individu met zijn of haar omgeving.

Milieubesef is een algemene attitude en is slechts indirect van invloed op concrete vormen van milieugedrag.

Het vertonen van milieuvriendelijk gedrag heeft vaak individuele nadelige gevolgen: het is duurder, kost meer tijd en/of is minder comfortabel. In zo'n situatie is de keuze tussen milieuvriendelijk en milieuonvriendelijk gedrag op te vatten als een sociaal dilemma. Het algemeen belang vraagt om gedrag dat strijdig lijkt met het persoonlijk belang, waarbij men voor het realiseren van het algemeen belang afhankelijk is van het gedrag van anderen. In zo'n dilemma kan men om verschillende redenen egoïstisch kiezen. Het kan zijn dat men het milieu weliswaar belangrijk vindt, maar toch minder belangrijk dan de persoonlijke consequentie met betrekking tot geld, tijd en comfort. Het kan ook zijn dat men de individuele nadelen wel zou willen accepteren, maar dat men onvoldoende vertrouwen heeft in de bereidwillige medewerking van relevante andere actoren. Men neemt dan een afwachtende houding aan.

Over het algemeen is milieuonvriendelijk gedrag moeilijk te veranderen. Een 'egoïstische keuze' is waarschijnlijk, omdat de milieuproblematiek een complex sociaal dilemma is: het is grootschalig, de milieunadelen zijn vaak pas op langere termijn merkbaar, er bestaat onzekerheid over de ernst van een aantal milieuproblemen en er kan sprake zijn van een ruimtelijke scheiding van oorzaken en gevolgen van milieuschadelijk gedrag. Meer kennis over milieuproblemen en over de milieugevolgen van bepaalde gedragingen leidt niet automatisch tot

meer milieuvriendelijk gedrag. Gezien het complexe sociale dilemma zal er vaak een discrepantie bestaan tussen wat men weet over het milieu en hoe men handelt.

Kennisvermeerdering met betrekking tot milieu leidt dus niet zonder meer tot gedragsverandering. Daar komt bij dat kennisvermeerdering op zichzelf in sommige situaties al een pretentieuze doel is. Mensen staan niet in alle gevallen open voor het verwerken van (uitgebreide) informatie over keuzes. Mensen laten zich ook leiden door gewoonten, waarbij men handelt zonder gedragsalternatieven te overwegen. Het verwerken van informatie blijft achterwege en men staat niet open voor nieuwe informatie. Daarnaast kan er sprake zijn van beperkte informatieverwerking bij het maken van keuzes. Mensen kunnen zich beperken in het aantal in overweging genomen alternatieven: niet blijven zoeken naar het beste alternatief, maar stoppen met zoeken als een bevredigend alternatief gevonden is. Of ze beperken zich in het aantal consequenties dat in de keuze wordt betrokken. Naast argumenten kunnen in de besluitvorming ook affectieve associaties en eenvoudige beslisregels een rol spelen. Dat is het geval als de motivatie en/of de mogelijkheid tot het verwerken van argumenten klein is. Veel milieugedrag is niet of slechts ten dele beredeneerd. Een veranderingsstrategie die alleen op kennisvermeerdering gericht is heeft in die gevallen weinig kans van slagen.

De vraag naar de mogelijkheden van communicatieve sturing in het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag wordt in *hoofdstuk 3* benaderd vanuit de context waarin de communicatie plaatsvindt. Is communicatie het enige instrument dat wordt gebruikt, of maakt communicatie deel uit van een breder pakket van maatregelen ter realisering van het gewenste milieugedrag van de doelgroep?

De keuze over de inzet van beleidsinstrumenten zou gebaseerd moeten zijn op een analyse van de situatie. Een beleidssituatie kan globaal geanalyseerd worden met vragen naar de urgentie van de gewenste gedragsverandering, de meetbaarheid of benaderbaarheid van het ongewenste gedrag, de omvang van de doelgroep en de door de doelgroep waargenomen kosten van gedragsverandering. Zo'n globale analyse kan leiden tot een eerste selectie van beleidsinstrumenten. Om specifieke uitspraken te kunnen doen over de inzet en invulling van bepaalde beleidsinstrumenten is een meer gedetailleerde sociaal psychologische analyse nodig. De analysevragen kunnen worden afgeleid van de in *hoofdstuk 2* besproken achtergronden van (milieu)gedrag.

Communicatie kan slechts in uitzonderlijke situaties als zelfstandig beleidsinstrument voor beïnvloeding van milieugedrag worden gebruikt: als milieuvoordeel samen gaat met individueel voordeel; als het gaat om een relatief kleine moeite, waarvan men denkt dat iedereen die wel zou willen nemen; als er sprake is van een relatief kleinschalige situatie, waardoor via directe persoonlijke communicatie groepsnormen over gewenst gedrag ontwikkeld kunnen worden; als er sprake is van zeer gemotiveerde doelgroepen die bereid zijn een hoog offer te accepteren. Gezien het complexe sociale dilemma zal in andere situaties een

moreel appèl op individuele gedragsverandering ten behoeve van het milieu een kleine kans van slagen hebben, zelfs al vindt men de milieuproblematiek belangrijk. De kern van milieubeleid moet dan bestaan uit maatregelen die het ongewenste gedrag verbieden of onaantrekkelijk maken en/of het gewenste gedrag verplichten of aantrekkelijk maken. Communicatie is daarbij een ondersteunend of nevensgeschikt instrument, dat de werking van andere instrumenten faciliteert of een rol vervult naast andere instrumenten.

Eén van de ondersteunende functies van communicatie is het vergroten van de acceptatie van nieuwe beleidsmaatregelen, het onderwerp van *hoofdstuk 4*. Een centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre met communicatie de acceptatie van beperkende milieumaatregelen bevorderd kan worden.

Acceptatie van een beleidsmaatregel wordt in dit onderzoek gedefinieerd met het begrip houding. Acceptatie van een maatregel heeft betrekking op wat betrokkenen van een maatregel vinden. Hierdoor wordt het mogelijk om de relatie tussen het oordeel over een maatregel en de naleving er van te problematiseren. Een maatregel wordt door een individu geaccepteerd als deze een positieve of neutrale houding heeft ten aanzien van de maatregel.

Maatschappelijke acceptatie van beleidsmaatregelen is van belang, omdat beperkende milieumaatregelen moeilijk gerealiseerd en geëffectueerd kunnen worden als een groot deel van de betrokkenen het niet eens is met de maatregel. De mogelijkheden van een overheid om naleving af te dwingen zijn immers beperkt. Er zijn diverse manieren om regels te ontduiken. In geval van acceptatie van beperkende maatregelen is de kans groter dat maatregelen worden nageleefd.

Een houding ten aanzien van een beleidsmaatregel kan zowel tot stand komen op basis een beoordeling van kenmerken van de maatregel zelf als van de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen. Een beoordeling van een beleidsmaatregel op basis van kenmerken van de maatregel zelf kan variëren van oppervlakkig (vooral gebaseerd op affectieve reacties en heuristische informatieverwerking) tot diepgaand (vooral gebaseerd op het verwerken van argumenten over collectieve en individuele voor- en nadelen van de maatregel). In het laatste geval is er sprake van beredeneerde opinievorming.

In geval van beredeneerde opinievorming zijn verschillende factoren mogelijk van invloed op perceptie en waardering van voor- en nadelen van een beperkende milieumaatregel.

Met betrekking tot perceptie en waardering van milieuvoordelen lijken de volgende factoren van belang:

1. besef van de ernst van het probleem
2. waargenomen effectiviteit van de gewenste gedragsverandering in relatie tot andere mogelijke gedragsaanpassingen
3. besef van de noodzaak van overheidsingrijpen (mate van vertrouwen in vrijwillige gedragsverandering van anderen)
4. waargenomen effectiviteit van de maatregel in vergelijking tot andere mo-

gelijke maatregelen

(waargenomen neiging en mogelijkheden tot ontduiking)

Met betrekking tot de perceptie en waardering van individuele offers lijken de volgende factoren van belang:

5. waargenomen mogelijkheden voor legale alternatieve gedragingen
6. mate waarin de doelgroep over hulpbronnen beschikt (inkomen, tijd)
7. waargenomen efficiëntie van de maatregel in vergelijking tot andere mogelijke maatregelen
8. mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met andere beperkingen wordt geconfronteerd
9. verwachtingen over toekomstige beperkingen
10. mate waarin de doelgroep tegelijkertijd met verruimende maatregelen geconfronteerd wordt
11. gevoelde rechtvaardigheid van het gevraagde offer
  - a. besef van verantwoordelijkheid
  - b. waargenomen bijdrage van andere doelgroepen
  - c. waargenomen mogelijkheden tot ontduiking
12. mate waarin de doelgroep in het besluitvormingsproces over regulerende maatregelen betrokken is geweest

Nu de achtergronden van het al dan niet accepteren van beperkende milieumaatregelen zijn belicht kan de vraag gesteld worden hoe acceptatie te bevorderen is en welke rol communicatie hierbij speelt. Deze vraag komt in *hoofdstuk 5* aan de orde.

Een beperkte visie op het creëren van een draagvlak voor beperkende maatregelen gaat uit van bepaalde maatregelen, die voor delen van de doelgroep onaanvaardbaar zijn en waarvoor via communicatie steun gezocht moet worden. In deze visie wordt de beleidsinhoud niet geproblematiseerd. In een brede visie op het creëren van een draagvlak voor beperkende maatregelen is het bevorderen van acceptatie van beleid op de eerste plaats een kwestie van het ontwerpen van acceptabel beleid. Een maatregel moet 'communiceerbaar' zijn, dat wil zeggen in voldoende mate aansluiten bij percepties en voorkeuren van de doelgroep. Afstemming op percepties en voorkeuren van de doelgroep kan gestalte krijgen door vooronderzoek, het onderhouden van diverse (informele) contacten waardoor 'toevallige ontwikkelingen' meegenomen kunnen worden en het organiseren van een proces van interactieve beleidsvorming.

Wat betreft de vorming van beleid kunnen globaal twee strategieën onderscheiden worden: een gesloten en een open planvormingsproces. In een gesloten planvormingsproces (een *Decide-Announce-Defend* strategie) worden - eventueel na verkennend onderzoek - eerst plannen gemaakt en pas dan wordt er gecommuniceerd. Deze strategie komt voort uit een hiërarchische bestuursopvatting, waarin een overheid een bovengeschiede positie inneemt ten opzichte van te sturen actoren. Er wordt verondersteld dat een overheid voldoende op de hoogte

is van de percepties en voorkeuren van de doelgroep of daar via onderzoek in voldoende mate inzicht in kan krijgen. In een open planvormingsproces wordt er eerst gecommuniceerd en pas dan worden er - in overleg met betrokkenen - plannen gemaakt. Deze strategie komt voort uit een netwerkmodel van sturing. Er wordt uitgegaan van een beleidsvormingsproces als een interactief proces tussen verschillende wederzijds afhankelijke actoren, zoals een overheid, andere overheden, belangenorganisaties, milieugroeperingen, politieke partijen, media, onderzoeksinstellingen en de uiteindelijke doelgroep. Om een draagvlak te creëren wordt niet alleen steun gezocht voor te nemen maatregelen, maar worden maatregelen ook aangepast aan voorkeuren en percepties van de doelgroep. Het accent in de beleidsontwikkeling ligt op samenwerking en consensusvorming.

Het hanteren van een *Decide-Announce-Defend* strategie wordt door Wol-sink (1990) vanuit het oogpunt van acceptatiebevordering afgewezen. Voor het creëren van een draagvlak voor gedragsbeperkende maatregelen lijkt wederzijdse communicatie tussen overheid en de doelgroep tijdens het proces van beleidsontwikkeling van groot belang te zijn. Een open planvormingsproces heeft vanuit het oogpunt van acceptatiebevordering een aantal voordelen, zoals: een overheid kan in een open planvormingsproces haar beleid beter afstemmen op percepties, voorkeuren en suggesties van de doelgroep; de doelgroep voelt zich minder overvallen door de maatregelen; en de doelgroep heeft meer tijd voor een leerproces ten aanzien van het onderhavige milieuprobleem.

De rol van communicatie bij bevordering van acceptatie van beleidsmaatregelen hoeft zich niet te beperken tot het overtuigen van de doelgroep van te nemen maatregelen. Er is een breed scala aan mogelijkheden van eenzijdige en wederzijdse communicatie in de fases van beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie.

In *hoofdstuk 6* wordt de opzet van het empirisch deel van het onderzoek besproken. Dit heeft plaats gevonden in de gemeente Barendrecht. In deze gemeente is op 3 mei 1993 een variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval van kracht gegaan. De heffing bestaat sindsdien uit een vast maandelijks bedrag en een variabel bedrag, afhankelijk van het aantal vuilniszakken dat men aanbiedt. Huishoudens zijn verplicht hun afval aan te bieden in gemeentelijke huisvuilzakken (de 'blauwe zak'), die per stuk twee gulden vijftig kosten. Tegelijkertijd is het vaste maandelijks bedrag voor meerpersoonshuishoudens met 14,50 gulden verlaagd. In de beleidspraktijk wordt dit een 'gedifferentieerd tariefsysteem' genoemd.

De gemeente Barendrecht heeft deze maatregel binnenskamers voorbereid. Om de acceptatie van de 'dure afvalzak' te vergroten heeft de gemeente Barendrecht na de fase van planvorming een behoorlijk aantal voorlichtingsactiviteiten ondernomen. Uit de bestudeerde literatuur is naar voren gekomen dat voor het creëren van een draagvlak voor gedragsbeperkende maatregelen communicatie tijdens de fase van beleidsontwikkeling (overleg en onderhandeling met - verte-



genwoordigers van - de doelgroep) belangrijk geacht wordt. Een strategie van het binnenskamers ontwikkelen van maatregelen, een *Decide-Announce-Defend* strategie, is bijna altijd contra-productief. Op grond hiervan zou de verwachting geformuleerd kunnen worden dat er in deze situatie sprake zal zijn van behoorlijke acceptatieproblemen. De veronderstelling is echter dat in dit geval de uitgangssituatie relatief gunstig is. Er is, mede onder invloed van campagnes van de rijksoverheid en berichtgeving in de media, tot op zekere hoogte onder burgers een draagvlak voor 'afvalbeleid'. Daarom wordt de volgende probleemstelling geformuleerd: vormen in een relatief eenvoudige situatie voorlichtingsactiviteiten ter verdediging van een maatregel een voldoende voorwaarde voor maatschappelijke acceptatie van deze maatregel? Als het in een relatief eenvoudige situatie niet lukt om met alleen voorlichting tijdens en na de formele besluitvorming een draagvlak te creëren, dan is een *Decide-Announce-Defend* strategie in een meer complexe situatie helemaal gedoemd te mislukken.

In het onderzoek staan drie hoofdvragen centraal, waarbij de derde vraag de meest omvattende vraag is:

1. In welke mate is er wat betreft de communicatie van de gemeente Barendrecht sprake van doelbereiking: in welke mate accepteren burgers de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval?
2. Wat is de samenhang tussen het accepteren van de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval en het ontduiken van de heffing?
3. Welke factoren verklaren de mate waarin burgers in de gemeente Barendrecht de invoering van de variabilisering van de heffing voor het aanbieden van huishoudelijk afval accepteren?

Ter beantwoording van deze vragen zijn een half jaar na invoering van de maatregel zijn 399 huishoudens mondeling geïnterviewd.

In *hoofdstuk 7* worden de operationalisaties toegelicht, in *hoofdstuk 8* worden resultaten gepresenteerd en in *hoofdstuk 9* worden conclusies getrokken en besproken.

Uit het onderzoek blijkt dat er inderdaad sprake is van een relatief eenvoudige situatie: er is een basis voor het nemen van maatregelen op gebied van afvalscheiding. Desondanks heeft 48% van de respondenten een negatieve houding tegenover de 'dure zak'. De communicatie van de gemeente ter bevordering van de acceptatie van de 'dure zak' heeft haar doel slechts ten dele bereikt.

Uit het onderzoek blijkt er een samenhang te zijn tussen de mate van acceptatie en het naleven van de maatregel. Naarmate respondenten de 'dure zak' minder accepteren zeggen ze meer ontwijkgedrag te vertonen. In totaal zegt 15% van de respondenten de heffing te ontduiken. Dit was 0% voor de respondenten met een positieve of zeer positieve houding. Daarentegen zegt ongeveer een kwart van de respondenten met een negatieve houding en bijna de helft van de respondenten met een zeer negatieve houding met enige regelmaat afval in gewone zakken naar andere gemeenten te brengen.

Op grond van de literatuur is gesteld dat een houding ten aanzien van een beleidsmaatregel zowel tot stand kan komen op basis een beoordeling van kenmerken van de maatregel zelf als op basis van de houding ten opzichte van de overheid in het algemeen. Een beoordeling van een beleidsmaatregel op basis van kenmerken van de maatregel zelf kan variëren van oppervlakkig (vooral gebaseerd op affectieve reacties en heuristische informatieverwerking) tot diepgaand (vooral gebaseerd op het verwerken van argumenten over collectieve en individuele voor- en nadelen van de maatregel).

In dit onderzoek wordt de houding ten aanzien van de 'dure zak' voor een belangrijk deel verklaard door de mate waarin men negatieve affectieve reacties onderschrijft. De houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen voegt aan de verklaring niets toe. De attitudescore op grond van belangrijke voor- en nadelen draagt in geringe mate bij aan de verklaring. Kennelijk heeft men zich in deze situatie vooral laten leiden door een specifieke beoordeling van de beleidsmaatregel in plaats van door de houding ten opzichte van de gemeente in het algemeen. Daarbij lijken gevoelsmatige oordelen (die overigens heel legitiem kunnen zijn) belangrijker te zijn dan verwerking van argumenten over voor- en nadelen. Deze gedachte wordt ondersteund doordat blijkt dat een aanzienlijk deel van de respondenten (bijna 70%) weinig kennis heeft over de afvalproblematiek in het algemeen en het invoeren van de heffing op huishoudelijk afval in het bijzonder.

Een gevaar van een strategie van beleid binnenskamers ontwikkelen is dat een doelgroep zich door beleidsmaatregelen overvallen voelt. In Barendrecht heeft dit gevaar zich gemanifesteerd. Uit de analyse blijkt dat de gevoelde betrokkenheid in de besluitvorming een belangrijke factor is voor de mate van acceptatie van de variabelisering van de heffing op huishoudelijk afval. Dit geeft aanleiding tot bijstelling van het theoretisch model ter verklaring van de acceptatie van een gedragsbepenkende maatregel. Een ander gevaar van beleid binnenskamers ontwikkelen is dat er tot maatregelen besloten wordt die onvoldoende aansluiten bij percepties en voorkeuren van de doelgroep. Ook dit gevaar heeft zich in Barendrecht voorgedaan. Respondenten die de invoering van de 'dure zak' negatief vinden (ongeveer de helft van het totaal) ervaren de maatregel over het algemeen als onprettig en onsympathiek. Ze formuleren diverse kritiepunten.

De resultaten van het onderzoek naar de invoering van de 'dure zak' in Barendrecht kunnen worden opgevat als een pleidooi voor de noodzaak van meer interactie tijdens een vroege fase van beleidsvorming. Het gesloten planvormingsproces dat de gemeente Barendrecht heeft gehanteerd - eerst plannen maken en dan communiceren - heeft ondanks de relatief gunstige uitgangssituatie niet geleid tot een voldoende draagvlak voor de 'dure zak'. Een draagvlak voor beleidsmaatregelen kan niet achteraf gecreëerd worden, maar ontstaat als gevolg van een wederzijds leerproces.

Het idee van interactieve beleidsontwikkeling, waarin consensusvorming over

beleid centraal staat, moet echter niet kritiekloos worden omarmd. In *hoofdstuk 10* komen enkele kritische beschouwingen over consensusbenaderingen aan bod. Deze kritiek heeft betrekking op het negeren van machtsrelaties, op de beperkte rol die de overheid wordt toegedicht, op het ondemocratisch karakter en op de mate van effectiviteit van consensusbenaderingen. Consensusbenaderingen kunnen niet gezien worden als panacee voor alle kwalen, maar zijn slechts onder bepaalde voorwaarden effectief. Een leidende rol van de overheid in het milieubeleid zal tot uitdrukking moeten komen in een pluriforme rolopvatting. Een overheid moet in haar beleidsvorming aansluiten bij wat er in een samenleving leeft aan initiatieven. Maar soms leven bepaalde milieuproblemen te weinig bij sommige actoren en zijn er daarom te weinig aanknopingspunten voor verandering in de samenleving zelf. Het vuurtje dient dan te worden opgestookt. Confronterende beleidsvoorstellen en persuasieve communicatie kunnen daarin een rol spelen.

## Abstract

Most environmental problems require solutions both at a technological level and behavioural level. An important question is how to stimulate ecological or pro-environmental behaviour. The present thesis focuses on the communicative aspects of influencing environmental behaviour. To what extent and under what circumstances are public information campaigns and other forms of communication adequate policy instruments to influence environmental behaviour of consumers and producers?

Chapter 1 defines and explains some of central concepts of the present thesis. One of the forms of communication as a policy instrument is public information campaigns. Public information campaigns are defined as a form of goal-oriented communication aimed at enhancing knowledge in order to affect behavioural changes in the interest of an individual or a collective. However, public information campaigns encompass a broad range of activities. Therefore, a distinction is made between providing information on demand and persuasion. In the case of information on demand, the target group feels a problem and is in search of some kind of solution. This solution can be a specific advice. In the case of persuasion, the target group doesn't feel a problem. The aim is to convince the public of the seriousness of a particular issue and the necessity to change its behaviour.

Besides public information campaigns, other forms of communication are discussed that stress the interaction between a sender and a receiver. Because of the popularity of the network approach in policy processes, the emphasis is more and more on communication between relevant actors during the development of policy measures by means of discussion, mediation and negotiation.

Under environmental (or environmentally relevant) behaviour, we classify all kinds of behaviour that directly or indirectly influences the quality of the physical environment.

Chapter 2 investigates how pro-environmental behaviour can be stimulated by communication. This question will be considered in relation to determinants of environmental behaviour. Is environmental behaviour easy or difficult to change? Because most public information campaigns aim at increasing knowledge, a

relevant question is whether environmental behaviour is influenced by knowledge.

A common distinction used to explain environmental behaviour is one between reasoned and non-reasoned behaviour. Models of reasoned action argue that people consider different consequences of different alternatives at the same time and that their considerations are based on knowledge and arguments. The aim of public service campaigns (increasing knowledge) fits well into the assumptions of models of reasoned action.

Perceived behavioural control, attitude, social norm and personal norm are central concepts in the explanation for reasoned (environmental) behaviour. Perceived behavioural control is a rather broad concept and refers to different aspects. The first aspect consists of the availability of products and services (opportunities). The second aspect is concerned with personal factors such as time and money whereas the third aspect refers to the cognitive and physical abilities of an individual.

Social influence on behaviour is not limited to the perceived regulations about how one ought to behave and the motivation to comply to these regulations (subjective norm). Social norms can also be internalised into personal norms about how one personally feels about how or how not to behave. Social influence can also manifest itself in the type of attitudes a person holds: knowledge about behavioural consequences and the evaluation of these consequences is often based on interactions of an individual with his or her social environment.

Environmental consciousness is a general attitude and that influences environmental behaviour in an indirect manner.

The individual consequences of pro-environmental behaviour are often disadvantageous: it is more expensive, more time-consuming, and/or less convenient. Therefore the choice between pro-environmental and anti-environmental behavioural is often described as a social dilemma. If people choose to behave in the interest of a collective, their behaviour may conflict with their own, personal interests. Also, in order to reach a certain collective goal or good, one depends on the behaviour of other individuals. In such a situation, people may opt for egoistic behaviour. A person may attach high value to a healthy and clean environment, but not as much as to personal, negative consequences. Or one might be willing to accept personal, aversive consequences, but has little confidence in the co-operation of other actors. In the latter case, people may follow a 'wait-and-see policy'.

In general, detrimental environmental behaviour is difficult to change. An 'egocentric' choice is highly likely, because the environmental issue is a complex social dilemma: environmental problems are large-scale, may manifest themselves on a longer term, and the consequences are often uncertain. More knowledge about environmental problems or the environmental consequences of behaviour does not automatically lead to pro-environmental behaviour. Because of the

complex nature of the environmental dilemma a discrepancy exists between people's knowledge and their actual behaviour.

Thus, more knowledge about environmental problems and solutions does not lead to behavioural change. Moreover, in some situations increasing knowledge is a too ambitious goal. People are not always perceptive to new information. Some behaviours are habits, in which case one acts without considering possible alternatives or actively processing new information. Or people process information only to a certain extent because they wish to consider only a limited number of alternatives. They do not continue looking for the best alternative, but are satisfied with the first, acceptable alternative. Or people limit themselves in the number of consequences of a behavioural choice. If the motivation and/or ability to process information is limited, decisions are made on the bases of affective associations or heuristics. Many environmental behaviours are not guided by knowledge or arguments. In this case, trying to increase knowledge is an inadequate strategy for change.

Chapter 3 concerns the influence of communication on pro-environmental behaviour in relation to the policy context. Is communication the only policy instrument or is communication part of a larger package of policy instruments to realise pro-environmental behaviour?

The choice for a policy instrument should be based on a situational analysis. A policy situation can be analysed globally with regard to the urgency of the desired behaviour, the measurability of the undesired behaviour, the size of the target group and the perceived costs of behavioural change. Such a global analysis could lead to a first selection of relevant policy instruments. In order to specify the content and the possible effect of policy instruments a more detailed social psychological analysis is required. Questions for such a analysis can be derived from the determinants of (environmental) behaviour (see chapter 2).

Communication as a sole instrument of change is effective under exceptional circumstances: if the pro-environmental behaviour is advantageous at an individual level; if the pro-environmental alternative is relatively easy and people think that most other people will opt for the pro-environmental alternative; if the situation is relatively small scale and group norms can be communicated directly and personally; and if the target group is highly motivated and prepared to make high sacrifices. In other circumstances a moral appeal on individuals will result in little success because of the highly complex nature of the social dilemma. In order to influence environmental behaviour there is often a need for policy measures, such as regulation and taxation, because they have effect on the costs and benefits of different alternatives. Communication can support these instruments.

Chapter 4 focuses on increasing the public acceptance of new policy measures. A central question of the research presented in this thesis is to what

extent communication can promote the public acceptance of restrictive policy measures to protect the environment.

Acceptance of a policy measure is defined by means of the attitude concept. Acceptance refers to the attitude towards a particular measure of those concerned. The relation between the attitude towards a measure and behaviour will be investigated. An individual accepts a measure if he or she has a neutral or positive attitude towards the measure.

Public acceptance of policy measures and regulations is important because restrictive measures are difficult to realise and to control if a major part of those concerned do not agree with the measure. The possibilities of a government to force compliance are limited because of the numerous ways to dodge a regulation. If people accept a regulation, chances are that the regulation will be observed.

The attitude towards a policy measure can be based on a judgement of the characteristics of the policy measure itself or on perceptions of the government in general. The amount of effort people expend to form a judgement of a policy measure may vary widely. Some people expend relatively little effort and rely on relatively simple, heuristic cues whereas others carefully scrutinise the arguments pro and con a measure. In the latter case, attitude formation is reasoned.

Different factors may influence the perception and evaluation of environmental regulations. The following factors are relevant to the perception and evaluation of advantages:

1. Awareness of the seriousness of a problem
2. Perceived effectiveness of a promoted behavioural change as compared to its alternatives
3. Awareness of the necessity of governmental intervention (trust in the participation of other actors)
4. Perceived effectiveness of a measure as compared to alternative measures (perceived likelihood of non compliance)

The following factors are relevant to the perception and evaluation of disadvantages:

5. Perceived possibilities of legal, alternative behaviours
6. Amount of sources of the target group (income, time)
7. Perceived efficiency of a measure as compared to alternative measures
8. Extent to which the target group is confronted with other restrictions
9. Expectations of future regulations and restrictions
10. Extent to which the target group is confronted with simultaneous liberalisation
11. Perceived fairness of sacrifice requested
  - a. Awareness of responsibility
  - b. Perceived contribution of other target groups
  - c. Perceived possibilities of non compliance

12. Extent to which the target group has been involved in the decision making of the regulating measures

If the conditions under which people accept restrictive policy measures are sufficiently clear, we can examine how to promote acceptance and the role of communication in acceptance processes. This issue will be addressed to in chapter 5.

Communication should not only be used to gain support from those who are against restrictive policy measures. If communication is used in such limited way, the contents of a policy measure are not an issue of discussion. A more broad perspective on gaining public support, indicates that promoting acceptance of policy measures means designing an acceptable policy. A measure should be 'communicable', that is, should be in accordance with the perceptions and preferences of a target group. Tuning in to the perceptions and preferences of a target group can take shape by means of research, by maintaining various (informal) contacts by which 'accidental developments' can be taken along and the organisation of a process of interactive policy making.

Policy can be developed according to two different strategies: a closed or open process. In a relatively closed-door policy making process (a *decide-announce-defend* strategy) plans are formulated, possibly based on a pilot study, and subsequently communicated. This strategy stems from a hierarchical perspective on policy making processes, in which a government has a superior position to the actors to be guided. In this perspective, it is assumed that a government is well-informed about the perceptions and preferences of a target group or can be informed by means of research. A more open process of policy making, starts with communication and is followed by plan making in consultation with those concerned. This strategy evolved out of network model of policy making. In this perspective, the process of policy making is viewed as an interactive process between various, interdependent actors, such as a government, other governments, interest groups, environmental groups, political parties, the media, research institutions and the target group. In order to create public support, the nature of measures is adjusted to the perceptions and preferences of a target group. In this approach to policy making, the focus is on co-operation and consensus building.

Wolsink (1990) rejected the use of a *decide-announce-defend* strategy as a way to promote public acceptance. An essential condition for public support for restrictive measures is mutual communication during the policy making process between a government and the target group. For environmental policies to be effective and legitimate, it is important to involve the people who are or will be affected by the outcomes of these policies. An open process of policy making seems to have three important advantages. First, it may result in policy measures tailored to the perceptions and preferences of the public. Second, the target group feels less 'overtaken' by the introduction of measures. Finally, the target group



has more time to engage in a learning process vis-a-vis a particular environmental problem.

The role of communication in the process of policy making should not be limited to convincing the target group of the necessity of the measures to be taken. Communication during the process of policy making, implementation and evaluation can be used in a number of, one-sided and two-sided, ways.

Chapter 6 describes the design of the empirical study of this thesis which took place in the community of Barendrecht. The local government of Barendrecht introduced on May 3rd 1993 a 'differentiated tax system' for household waste. The differentiated tax system consists of a fixed and a variable contribution. The variable contribution is related to the number of refuse bags used by a household. Households are compelled to present their waste in a special community refuse bag (the 'blue bag') that costs Hfl. 2.50 each. At the same time, the fixed contribution has been decreased by Hfl. 14.50 per household of two persons or more.

The local government of Barendrecht followed a closed-door strategy of policy making. After the phase in which the policy measures were planned and designed, several communication activities took place in order to promote acceptance. A review of literature showed (see chapter 5) the importance of communication during the phase of policy-making (consultation of and negotiation with - a representation of - the target group). A closed-door strategy of policy making, such as a *decide-announce-defend* strategy, often leads to rejection instead of acceptance and other aversive effects. However, in the case of Barendrecht, we presumed a relatively favourable starting-situation. Because of public information campaigns of the national government and media coverage of the issue of waste reduction, to a certain extent, public support is already created. Therefore we formulated the central problem question of our research as follows: are in a relatively uncomplicated situation, communication activities aimed at justifying restrictive policy measures sufficient to effectuate public support for such measures? If it turns out that in a relatively uncomplicated situation, communication after the process of policy making is not sufficient, we can conclude that a *decide-announce-defend* strategy may also fail in a more complicated situation.

Our research focused on three central questions of which the last question is the most comprehensive:

1. To which extent is the communication strategy of the local government of Barendrecht effective: To which extent do the citizens of Barendrecht accept the differentiated tax system on household waste?
2. What is the relation between acceptance of the differentiated tax system and non compliance or evading behaviour?
3. What factors explain acceptance of the implementation the differentiated tax system?

In order to answer these questions, 399 households of the community of Barendrecht were interviewed about half a year after implementation of the differentiated tax system.

Chapter 7 described the operationalisation of the research questions, chapter 8 presents the results and in chapter 9 the results are discussed.

Results confirm the starting position of Barendrecht is relatively uncomplicated : a basis for implementation of policy measures seems to be present. Nevertheless, forty-eight percent of the respondents has a negative attitude towards the expensive refuse bag. This means that the communication strategy of the local government to promote the expensive refuse bag resulted in limited success.

Results also show a relation between acceptance and compliance. The less respondents indicate an acceptance of the expensive bag, the more they report evading behaviour. A total of 15 percent of respondents indicated they dodge the tax. By contrast, none of the respondents with a positive or extremely positive attitude towards the expensive bag, reports evading behaviour. About a quarter of the respondents with a negative attitude and about half of the respondents with an extremely negative attitude regularly avoids the use of the expensive bag by depositing their waste in ordinary (and less expensive) bags in a neighbouring town.

It was argued that the attitude towards a policy measures can be based on a judgement of the characteristics of a particular measure or on perceptions of the government in general. Also, some people expend relatively little effort and rely on simple affective or heuristic cues whereas other carefully scrutinise the arguments pro and con a measure and consider the individual advantages and disadvantages.

In the present research, a negative attitude towards the expensive refuse bag is mainly explained by the extent to which one agrees with negative affective reactions. The attitude towards the local government does not add to the explanation of a negative attitude. A small contribution was found of the attitude score which was composed of respondents' perception of the most important advantages and disadvantages. This suggests that the judgement of the policy measure is based on the characteristics of this particular measure and not on the attitude towards the local government. Furthermore, it seems that affective judgements (that can be legitimate in their own right) are more important than processing arguments pro and con. This conclusion is supported by the finding that almost 70 percent of the respondents has little knowledge about the waste issue in general and the implementation of a differentiated tax system for household waste in particular.

A potential danger of a closed-door policy making strategy is that the target group feels 'taken over' if policy measures are implemented. This seems to have been the case in Barendrecht. Results show that the perceived involvement in

decision making contributes to the acceptance of the differentiated tax system. On the basis of these results the theoretical model of acceptance of policy measures was adjusted. Another potential danger of a closed-door strategy is that policy measures do not connect with the perceptions and preferences of a target group. This was exactly the case in Barendrecht. Respondents against the implementation of the expensive bag (almost half of the respondents) judged the measure as unpleasant and unsympathetic. They made various critical remarks.

The results of the research on the implementation of the expensive bag in Barendrecht can be interpreted as a plea for more interaction in early phases of policy making. The closed-door process of policy-making as used by the local government of Barendrecht - making plans first, and communicating later - did not result in public support. Public support for policy measures cannot be created afterwards but is a consequence of a mutual learning process.

However, the idea of interactive policy making, which focuses on consensus, should not be embraced too easily and without criticism. Chapter 10 provides a critical review of consensus approaches. The neglect of power relations, the role of government, the undemocratic character and the effectiveness of consensus approaches are discussed. Consensus approaches should not be viewed as a panacea. They can be effective, but only under certain conditions. A government should connect with the existing activities and initiatives of a community. However, because the awareness of some environmental problems is relatively low, starting points for change are sometimes absent. In this situation the government should take the initiative. In this case challenging policy proposals and persuasive communication can be useful instruments.

## Curriculum vitae

R.C.F. van Meegeren (roepnaam: Puk) werd in 1959 geboren te Tilburg. Hij startte zijn universitaire studie in 1977 aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Na een kandidaatsexamen in de Sociologie, vervolgde hij in de doctoraalfase zijn studie met Communicatiewetenschap. Hij specialiseerde zich daarbij op kleinschalige media en voerde een lezerskringonderzoek uit voor een tijdschrift van de anti-kernenergiebeweging. Na het behalen van het doctoraal examen in 1984 werd hij als toegevoegd onderzoeker aangesteld bij de vakgroep Voorlichtingskunde aan de Landbouwniversiteit Wageningen. Hij verrichtte daar onderzoek naar een planmatige aanpak van milieuvorlichting. Dat resulteerde in de publikatie van het boek *'Milieuvorlichting; model voor een planmatige aanpak'*. Sinds 1990 werkt hij bij de zelfde vakgroep als universitair docent. Zijn taken richten zich op onderwijs en onderzoek met betrekking tot communicatieve aspecten van milieubeleid. Hij publiceerde onder meer over milieuvorlichting als beleidsinstrument, over gemeentelijke milieuvorlichting en over communicatie van milieurisico's. In 1993 kreeg hij een 'sabbatical year'. In dat jaar legde hij de basis voor zijn promotie-onderzoek over de rol van communicatie bij het ontwikkelen van een draagvlak voor gedragsbeperkende milieumaatregelen.