

Wie is de BOB? Van A naar Beter. Iedereen kent deze spotjes wel waarmee de overheid ons burgers wil aansporen tot het ‘gewenste’ gedrag. Wat werkt wel en wat werkt niet?

Door Bert Pol en Christine Swankhuisen

Wie is de BOB?

De effectiviteit van overheidscommunicatie

Overheden hebben de taak of voelen de behoefte om gedrag, kennis en attitudes van burgers en organisaties te beïnvloeden, omwille van de maatschappij of omwille van het welzijn van de individuele burger. Daarbij kan het gaan om zulke uiteenlopende zaken als: weggebruikers stimuleren niet te hard te rijden, mensen motiveren condooms te gebruiken bij seks met wisselende partners, ouderen informeren dat rollators niet meer vergoed worden, of begrip kweken bij het grote publiek voor bezuinigingen in de culturele sector. Daarvoor staan de overheid verschillende beïnvloedingsinstrumenten ter beschikking. Behalve wet- en regelgeving, handhaving, fiscale maatregelen en belonen hoort daar ook communicatie bij.¹

Over het effect van deze beïnvloedingsinstrumenten lopen de meningen regelmatig uiteen.

Straffen zijn volgens de ene mening te mild, volgens een andere maken ze de mens er niet beter op maar eerder slechter. Handhaving in bijvoorbeeld de zorg wordt op afstand geplaatst en (bij wet) overgelaten aan organisaties zelf, maar tegelijkertijd is er ook de roep om de inspectie actief en hard te laten ingrijpen in de zorgpraktijk. Belonen stimuleert volgens de één goed gedrag, maar is volgens de ander belachelijk omdat goed gedrag normaal is en geen beloning behoeft. Ook over de zin en het effect van overheidscommunicatie laait de discussie regelmatig op. Het geluid dat de overheid daarmee ‘miljoenen over de balk smijt’ komt steeds weer terug, vooral als het om campagnes gaat. Dit roept de vraag op of dat ook klopt. Er blijken zonder meer de nodige voorbeelden te zijn van ineffectieve overheidscommunicatie. Maar er zijn net zo goed voorbeelden van

aantoonbaar werkzame overheidscommunicatie. De vraag is daarmee niet of overheidscommunicatie werkt, maar *wanneer* ze (op een controleerbare wijze!) werkt. Actuele wetenschappelijke inzichten bevatten de sleutel tot effectiviteit.

Gepland versus automatisch gedrag

Er bestaat, als het gaat om gedragsbeïnvloeding, een cruciaal onderscheid tussen gepland (bewust) en automatisch (onbewust/minder bewust) gedrag. Gepland gedrag is gedrag dat tot stand komt na een zekere mate van afweging en overweging: wie in deze tijd een huis wil kopen, denkt daar goed over na en maakt de afweging of hij zijn huidige huis kwijt zal raken, of hij en zijn partner hun baan houden, etc. Nog sterker geldt dat voor degenen die nu overwegen om voor zichzelf te beginnen.

Maar verreweg het grootste deel – de schattingen lopen uiteen van 90 tot bijna 100 procent – van ons gedrag komt *niet* na afweging en overweging tot stand, maar is automatisch gedrag: we voeren het uit zonder erbij na te denken (zie bijvoorbeeld Baumeister & Masicampo 2010: 945-971). Omdat we reageren op wat anderen in onze omgeving doen, bijvoorbeeld te hard rijden omdat *iedereen om je heen* dat doet. Of omdat het om gewoontegedrag gaat: je neemt om tien uur ‘s avonds *altijd* een paar borrels met een paar flinke stukken kaas en worst erbij.

Belangrijk is dat deze twee vormen van gedrag (gepland versus automatisch) om een geheel eigen manier van beïnvloeding vragen. Bij de beïnvloeding van gepland gedrag spelen argumenten een belangrijke rol: als een organisatie moet bezuinigen en er daardoor banen verloren zullen gaan, is de inhoudelijke onderbouwing een belangrijke factor die voor in elk geval een deel van de werknemers bepaalt of zij willen meewerken aan de reorganisatie. Maar bij de beïnvloeding van automatisch gedrag hebben argumenten geen zin, juist omdat de doelgroep niet nadenkt over het gedrag. Argumenten komen niet aan.

Veranderen van routines

Toch kan automatisch gedrag goed beïnvloed worden, en communicatie speelt daarbij een rol. Ten eerste kun je proberen het automatisme te doorbreken. Zo is woon-werkverkeer een typisch

‘Verreweg het grootste deel van ons gedrag komt niet na afweging en overweging tot stand, maar is automatisch gedrag: we voeren het uit zonder erbij na te denken’

voorbeeld van routinegedrag. Berichten over bijvoorbeeld slecht weer kunnen die routine doorbreken en van automatisch gedrag tijdelijk weer gepland gedrag maken: ‘hoe zal ik morgen naar mijn werk gaan?’ Alleen in uitzonderlijke omstandigheden lukt het om het automatisme te doorbreken. Zo’n doorbreking van routinegedrag als overheid in de hand werken is echter niet eenvoudig. Hoe doorbreek je de gewoonte van mensen om bijvoorbeeld te veel te eten?

Een tweede optie is meestal kansrijker: gebruik maken van het feit dat dat gedrag automatisch is. Zo hebben wij zelf gewerkt aan een project om brandveilig gedrag in studentenhuizen te bevorderen. De brandweer had pogingen ondernomen, maar met traditionele voorlichting in stands op introductiedagen en folders was weinig tot niets bereikt: studenten zijn niet bezig met brand en brandveiligheid. Op verzoek van Brandweer Nederland ontwikkelden en testten we daarom enkele alternatieve *evidence based* interventies. Hierin maakten we onder meer gebruik van het gedragsprincipe dat mensen doorgaans doen wat veel anderen doen, met name als die anderen op hen lijken (zie Cialdini e.a. 2006: 3-15). In de communicatie werd daarom benadrukt dat de meeste anderen het goede gedrag vertonen (in wetenschappelijk jargon: we activeerden de descriptieve norm). De uiting was een simpele sticker die op de muur geplakt werd in de algemene ruimten zoals de gang (zie afbeelding). Dit gebeurde door brandweerlieden die in Rotterdam de brandveiligheid van 30 particuliere studentenhuizen met 5

tot 10 bewoners beoordeelden zonder met bewoners te spreken over hun eigen verantwoordelijkheid en zonder voorlichting te geven. Het bezoek zag er uit als een routinecontrole van de brandveiligheid in de panden, niet als een check op het brandveiligheidsgedrag van de bewoners.

De effecten (vastgesteld in een 0- en een 1-meting na enkele weken en een controlegroep) waren als volgt:

- Hoofdentree en extra vluchtroutes vaker vrij van obstakels (van 73% naar 90%);
- Aanwezige installaties in de keuken leverden minder vaak brandgevaar op (van 48% naar 92%);
- Verbeterde hygiëne in het kader van brandveiligheid (33% van de huizen verschoof van slecht tot redelijk naar goed).



Afbeelding: Sticker die op de muur werd geplakt in studentenhuizen

Het succes van deze interventie schuilt in het correct vaststellen van de aard van het te beïnvloeden gedrag en in het kielzog daarvan het gebruik van beïnvloedingstechnieken waarvan bekend is dat ze passen bij dat type gedrag. Er is daardoor sprake van een *evidence based* interventie.²

Direct gedrag versus uitgesteld gedrag

Als het mogelijk is – zoals in de studentenhuizen – om gedrag te beïnvloeden op de plaats en tijd

waar het plaatsvindt (direct gedrag), is dat het meest effectief.

Nu is beïnvloeding van gedrag 'op de plaats delict' niet altijd mogelijk of haalbaar. Bijvoorbeeld als je mensen wil aanzetten tot gezond en matig eten: je kunt niet zo heel erg makkelijk interveniëren op de plaats waar en het tijdstip waarop mensen aan de maaltijd of aan de snacks gaan, in casu in de huiskamer. In dat geval is het inzetten van een massamediale campagne met bijvoorbeeld een televisiespot, een advertentie en een uiting in de media zinvol. Dan probeer je *uitgesteld* gedrag te beïnvloeden: gedrag dat zich op een later moment zal manifesteren.

Aan de effectiviteit van die vorm van massamediale communicatie wordt in het publieke en politieke debat nog het meest getwijfeld. Nu is het zeker waar dat veel overheids campagnes in de afgelopen vijftien à twintig jaar niet erg effectief zijn gebleken. Dat is ook verklaarbaar als je de opzet confronteert met de actuele wetenschappelijke inzichten over gedragsverandering en informatieverwerking. Inmiddels beginnen die inzichten wel langzamerhand door te dringen, maar toch verschijnen nog de nodige campagnes die niet zo heel erg verstandig zijn opgezet. Er wordt bijvoorbeeld het foute gedrag vertoond in plaats van het gewenste, waardoor (zelf)correctie uitblijft. Het ongewenste gedrag lijkt daardoor de norm, zoals bij campagnes tegen huiselijk geweld en geweld tegen ambulancemedewerkers. Het verlaagt onbedoeld de drempel voor agressie. Verder grijpt men vaak terug op creatieve hoogstandjes of humor waar dat niet verstandig is.

Maar dat neemt niet weg dat massamediale campagnes wel degelijk effect kunnen hebben. De inzet van bij het doel en de doelgroep passende sociaal-wetenschappelijke technieken is een belangrijke succesfactor. Uit internationaal onderzoek blijkt dat het effect varieert van 1,5 procent tot een procent of 7 bij zogeheten *stand-alone* uitingen, bijvoorbeeld een radio- en/of televisiespot met hooguit een website als ondersteuning.

Het ligt voor de hand dat een *stand-alone*-campagne niet volstaat als het gaat om overmatig alcoholgebruik of eetgedrag dat obesitas veroorzaakt. Vermoedelijk weten degenen om wie het gaat zelf ook wel dat het verstandig is om de

slechte gewoonten te veranderen. Maar om er blijvend van af te komen is heel wat meer nodig. Interventiepakketten, waarvan een communicatiecampagne integraal onderdeel is, sorteren vaker effect (Snyder & LaCroix 2013). Dat kan bijvoorbeeld een combinatie zijn van een massamediale campagne en subsidie (bijvoorbeeld op *health checks*), concrete ondersteuning (kookworkshops in de buurt) en één boodschap die door veel verschillende partijen (huisarts, school etc.) wordt uitgedragen.

Een belangrijke beperking van massamediale campagnes is overigens dat een relatief groot deel van de bevolking niet bereikt wordt. Dat geldt vooral voor lager opgeleiden en mensen in achterstandswijken. En juist dat is een belangrijke doelgroep voor overheidscommunicatie over gezond leven of het voorkomen of aanpakken van schulden. Een middel dat deze doelgroep volgens onderzoek aanzienlijk beter bereikt is *edutainment*: voorlichtingsboodschappen die in een tv-serie of soap onderdeel zijn van het scenario. Alleen staat het Rijk een dergelijke vorm van tv-sponsoring niet meer toe. Naar onze mening is dat niet verstandig.

Creatieve hoogstandjes

Creatieve hoogstandjes of humor in communicatieuitingen zijn in onze ogen in veel gevallen niet verstandig. Een voorbeeld uit onze eigen praktijk illustreert dit (zie afbeelding). Veel kustgemeenten kampen met meeuwenoverlast. De meeuwen worden onder meer aangetrokken door etensresten op straat. We onderzochten welke poster mensen het beste motiveerde om etensresten in de afvalbak te gooien. Als gevraagd werd welke van de afbeeldingen het meest effectief is om de overlast tegen te gaan, dan kiezen veel mensen voor B. Kennelijk zijn we zo geconditioneerd dat we een 'originele', creatieve verpakking per definitie als effectiever inschatten dan een minder creatieve. In een experiment op de boulevard van Katwijk testten we de gedragseffecten van in totaal vier interventies. Er werden stukjes kiwi met schil uitgedeeld en we observeerden wat mensen met de schil deden (op de grond of in de duinen gooien, of in de afvalbak). De uitkomst was dat het bord met de meeuw het zelfs slechter



Afbeelding A



Afbeelding B

Interventie	Afval in de afvalbak
Geen bord (controleconditie)	66%
Bord B met meeuw	52%
Bord A met persoonlijke norm	84%

doet (52% vertoont gewenst gedrag) dan wanneer er helemaal geen bord hangt (66%). Bord A is met 84% verreweg het meest effectief.³ Dit effect is gebaseerd op sociaalwetenschappelijk goed getoetste principes: de persoonlijke norm wordt geactiveerd, terwijl de foto het gewenste gedrag vertoont.⁴

Het creatief verpakken van overheidsboodschappen is heel gebruikelijk, maar niet zo'n goed idee. Het blijkt namelijk dat het creatieve hoogstandje de cognitieve capaciteit opsloopt, waardoor de boodschap ondergesneeuwd raakt. Gedragseffecten blijven daardoor uit, terwijl de creatieve uiting – zoals bij de meeuwenposter – soms zelfs het verkeerde gedrag in de hand werkt (Pol 2011).

Conclusie

Overheidscommunicatie is zonder meer een waardevol middel om ongewenst gedrag om te buigen naar gewenst gedrag, mits de interventies goed worden opgezet en uitgevoerd. Een prettige bijkomstigheid is dat de kosten van communicatieve interventies veel lager zijn dan van straffen en handhaven. Bovendien worden ze als minder onsympathiek ervaren. Het verwijt van 'al die miljoenen aan overheidsgeld die over de balk ge-

smeten worden voor campagnes waar je toch niks aan hebt' is dus niet terecht. Al is er zeker nog een kwaliteitsslag te maken.

Een laatste opmerking is op zijn plaats: met communicatieve interventies kan niet elk soort gedrag beïnvloed worden. Ondenkbaar is dat zwaar crimineel gedrag met behulp van communicatie in de gewenste richting omgebogen kan worden. Verder zal op een aantal terreinen en in een aantal gevallen ook handhaving, beboeten, faciliteren of fysieke aanpassing nodig blijven. Als bijvoorbeeld in de verste verte geen prullenbak te bekennen valt, maak je het mensen wel erg moeilijk hun rommel weg te gooien. Hoewel aanzienlijke gedragsveranderingen met goede communicatieve interventies bereikt zijn, hebben wij een verandering van honderd procent nog nooit gezien.

Bert Pol en **Christine Swankhuisen** zijn de oprichters van onderzoek- en adviesbureau Tabula Rasa, dat zich richt op gedragsverandering en communicatie. In augustus 2013 verschijnt bij uitgeverij Coutinho een tweede, herziene druk van hun boek *Nieuwe Aanpak in Overheidscommunicatie. Mythen, misverstanden en mogelijkheden*, waarin ze onder meer ingaan op de materie uit dit artikel. Bert Pol was van 2007 tot 2011 lector overheidscommunicatie aan de Hogeschool Utrecht en is als onderzoeker verbonden aan de Radboud Universiteit. Christine Swankhuisen is behalve oprichter van Tabula Rasa ook docent aan de Universiteit Leiden.

Noten

- 1 Onder overheidscommunicatie verstaan we hier communicatie door de overheden. Op de overheid gerichte communicatie – lobby / public affairs – laten we hiermee buiten beschouwing, net als communicatie door politieke partijen.
- 2 Het volledige rapport is te lezen op: www.brandweernederland.nl.
- 3 De casus wordt uitgebreider behandeld in: Bert Pol en Christine Swankhuisen, *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie*. 2e herz. dr. Bussum, Coutinho, 2013.
- 4 Zie over de persoonlijke norm en verantwoordelijkheid: De Groot & Steg 2009: 425–449 en Kallgren e.a. 2000: 1002–1012.

Literatuur

- Baumeister, R.F. & Masicampo (2010). 'Conscious thought is for facilitating social and cultural interactions: how mental simulations serve the animal-culture interface', *Psychological Review*, 117, 945-971.
- Cialdini, R.B., Demaine, L.J., Sagarin, B.J., Barrett, D.W., Rhoads, K. & Winter, P.L. (2006). 'Managing social norms for persuasive impact', *Social Influence*, 1, p. 3-15.
- De Groot, J. I. M., & Steg, L. (2009). 'Morality and prosocial behavior: The role of awareness, responsibility, and norms in the norm activation model', *The Journal of Social Psychology*, 149, 425–449.
- Kallgren, C. A., Reno, R. R., & Cialdini, R. B. (2000). 'A focus theory of normative conduct: When norms do and do not affect behavior', *Personality and Social Psychology Bulletin*, 26, 1002–1012.
- Pol, L.R. (2011). 'Fictie, frictie, feiten en frustraties. De waarde van het creatief concept en de creatieve verpakking in overheidscommunicatie', (afscheidscollege). Utrecht: Lectoraat Overheidscommunicatie Hogeschool Utrecht.
- Pol, B. en C. Swankhuisen (2013), *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie*. 2e herz. dr. Bussum: Coutinho.
- Snyder, L.B. & LaCroix, J.M. (2013). 'How effective are mediated health campaigns? A synthesis of meta-analyses', in: R.E. Rice & C.K. Atkin (eds.) *Public communication campaigns*, (4th ed.) Los Angeles: Sage.