Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1993–1994

23 448 Voorlichting als instrument van milieubeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 oktober 1993

Op 1 juli 1993 vond met de Tweede Kamer in het kader van de zgn. Voorjaarsnota een gedachtenwisseling plaats over de suppletoire wet met betrekking tot de begroting 1993 van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Daarbij was een amendement van de leden Van der Vaart en Esselink aan de orde dat beoogde de dekking van het door de Kamer aanvaarde amendement Melkert/Terpstra inzake de criminaliteitsbestrijding ook wat betreft het ministerie van VROM te vinden op het artikel voorlichting.

Tijdens de gedachtenwisseling heb ik uiteengezet dat ik een verdere korting op het artikel voorlichting beleidsmatig niet verantwoord achtte. Mede naar aanleiding van het onlangs verschenen rapport over het instrumentarium van milieubeleid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, waarin gepleit wordt voor een grotere inzet van het sociale instrumentarium waaronder voorlichting, en de met de Kamer daarover gevoerde discussie acht ik een verdere korting op de voorlichtingsactiviteiten van het ministerie van VROM ongewenst.

Tijdens de discussie kwam van de zijde van de Kamer de vraag aan de orde of ik de Kamer mijn visie wil voorleggen over de vraag welke beleidsinstrumenten de overheid in welke situaties dient in te zetten en welke plaats voorlichting inneemt in de zgn. interventieladder.

Gezien het bovenstaande treft u, als bijlage 1 bij deze brief, een notitie aan over de positie van voorlichting als instrument van overheidsbeleid. Daarbij komen aspecten aan de orde over de inzetbaarheid, de functie en het rendement van voorlichting, alsmede de doelgroepen waar de voorlichting zich op richt. Een en ander is met name toegespitst op voorlichting als instrument van milieubeleid. Tevens zal worden ingegaan op het budgettaire kader van de programma-activiteiten.

Hieronder treft u enkele hoofdlijnen van de notitie aan.

De voorlichting door de overheid heeft het afgelopen decennium een grote ontwikkeling doormaakt. Richtte de voorlichting zich vroeger vooral op het openbaar maken en toelichting van beleid, nu maakt voorlichting

S–MN
S–CM

314862F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1993

integraal onderdeel uit van het beleid. Juist bij een relatief nieuw maar ook complex beleidsterrein als dat van milieubeheer, waarbij ingrijpende mentale en gedragsveranderingen van burgers en organisaties worden verlangd, kan de overheid alleen slagen als alle ter beschikking staande mogelijkheden optimaal worden benut.

In recente studies van bestuurskundigen (Klok, Bressers e.a.), alsmede het WRR rapport nr. 41 (Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid), wordt duidelijk dat alleen een gecombineerde inzet van directe regulering, financiële instrumenten en het zogenoemde sociale instrumentarium, gericht op overreding en overeenstemming, voldoende effect kan ressorteren. Met name bij het beïnvloeden van het keuzegedrag van individuen en organisaties in hun produktie- en consumptiepatronen biedt de toepassing van het sociale instrumentarium, waaronder voorlichting, naast het gebruikmaken van marketingprincipes en marktmechanismen nieuwe perspectieven. Met alleen de meer traditionele instrumenten als wetgeving en subsidies – hoe onmisbaar ook – kunnen de milieudoelstellingen niet, of niet volledig worden gerealiseerd.

Het is van groot belang dat bij verstrekkende maatschappelijke interventies, zoals deze binnen het milieubeleid worden nagestreefd, voldoende draagvlak voor het milieubeleid moet bestaan. Het ontbreken van een voldoende draagvlak ondermijnt de maatschappelijke legitimiteit van het overheidshandelen, ook al gaat het om parlementair aanvaard beleid. Voorlichting is bij uitstek een instrument voor de overheid om dit draagvlak te verwerven en te vergroten. Voorts heeft de overheid op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) de wettelijke taak de burgers actief te informeren over beleidsvoornemens en maatregelen. In een tijdperk waarin organisaties steeds actiever naar hun doelgroepen communiceren over doelstellingen, diensten en produkten kan de overheid niet achterblijven. Zeker wat de milieuproblematiek betreft, wordt van de overheid verwacht dat zij het instrument voorlichting optimaal inzet. Daarbij is voor de overheid een coördinerende rol weggelegd om ervoor te zorgen dat het totaal van milieuvoorlichting eenduidig en herkenbaar blijft.

Het VROM-beleid, zowel op het terrein van milieu als huisvesting, komt steeds meer in de uitvoeringsfase. Daarmee doen onderwerpen als decentralisatie, verzelfstandiging en bestuurlijke vernieuwing hun intrede. Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen voor de voorlichting door de overheid. Enerzijds zal een deel van de voorlichting samen met of door anderen worden uitgevoerd. Anderzijds wint de strategische communicatiefunctie aan belang. Meer dan nu het geval is zal een dialoog met de verschillende actoren tot stand moeten komen over het te voeren beleid. Uitwisseling van informatie, kennisoverdracht en overleg staan daarbij centraal. Daarnaast is een rijksoverheid «op afstand» in sterke mate afhankelijk van communicatieve instrumenten om haar beleid en doelstellingen over het voetlicht te brengen.

Ten aanzien van het interventie-instrumentarium in het algemeen, maar zeker voor het instrument voorlichting geldt dat veelal een gecombineerde inzet van beleidsinstrumenten het meest effectief is teneinde een blijvende gedragsverandering bij burgers te bereiken ten aanzien van een specifiek probleem (b.v. reductie van de automobiliteit). Verder kan een combinatie van instrumenten bij dezelfde individuen of organisaties vaak een groter effect hebben dan elk instrument afzonderlijk (kwalitatief effect). Voorlichting zal dus meestal als mede-instrument worden ingezet maar kan soms ook als hoofdinstrument worden toegepast. In dat geval kan alleen voldoende effect worden bereikt als aan een aantal, in de bijgevoegde notitie nader uitgewerkte, voorwaarden is voldaan.

In de z.g. interventieladder waarbij een globale rangschikking naar mogelijk effect van de reeks beschikbare beleidsinstrumenten kan

worden onderscheiden, behoort voorlichting tot de lichtere categorie. Voordelen van het inzetten van voorlichting zijn echter:

– het betreft een relatief goedkoop instrument, zeker in vergelijking met wetgeving/handhaving of subsidiëring, zowel naar benodigde financiën als personele activiteit; kortom, het rendement is veelal hoog;

– het is relatief snel in te zetten, doordat het verhoudingsgewijs een tamelijk korte voorbereidingstijd vraagt (een half tot één jaar);

– het past goed in de veranderende bestuursfilosofie van een meer op afstand sturende overheid die bij oplossing van maatschappelijke problemen ook van organisaties, bedrijven en burgers eigen verantwoordelijkheden en bijdragen verwacht;

– gerichte voorlichting kan worden beschouwd als een logisch instrument voor een steeds meer pluriforme informatiemaatschappij;

– milieugedrag en zeker de gewenste verinnerlijking kan veelal moeilijk afgedwongen worden; communicatie is hierbij onmisbaar.

Wat betreft het budgetaire kader van de voorlichtingsactiviteiten van het ministerie van VROM zijn drie recente ontwikkelingen te onderscheiden, die deels parallel lopen.

1. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer van maart 1992 zijn, teneinde de inzichtelijkheid te vergroten, met ingang van 1993 alle voorlichtingsuitgaven ondergebracht op het centrale voorlichtingsartikel 01.07. De gelden, uitgetrokken in het NMP en NMP Plus voor voorlichtingsactiviteiten, waren grotendeels ondergebracht bij het onderdeel Milieubeheer. De afgelopen jaren vond telkens een overboeking plaats naar de directie Voorlichting van f 5 à 6 miljoen. Zoals boven aangegeven, is deze jaarlijkse overheveling thans verleden tijd en zijn alle milieuvoorlichtingsuitgaven ondergebracht bij artikel 01.07.

2. In het kader van de grote efficiëncy-operatie is op het voorlichtingsbudget 1993 een korting toegepast van f 2,866 miljoen. Voor 1994 en volgende jaren bedraagt de korting f 2,595 miljoen. De korting heeft geleid tot een verdere versobering van de voorlichtingsactiviteiten en – in het kader van de Voorlichtingsraad – tot een nadere bezinning op de omvang en de intensiteit van overheidsvoorlichting. Zoals door de minister van Algemene Zaken aan de Tweede Kamer gemeld zal het aantal grootschalige massa-mediale campagnes worden beperkt tot 30 per jaar. Het aantal voorlichtingscampagnes van VROM in 1994 bedraagt 4 (draaggolfcampagne, huishoudelijk afval, milieukeur en IHS/huurbeleid).

3. Op het voorlichtingsbudget zijn als gevolg van de ombuigingen op de Rijksbegroting de afgelopen jaren enkele kortingen toegepast. Voor 1993 bedroeg deze korting f 1,159 miljoen (voor 1994: f 0,805 miljoen). Voorts bedraagt de korting als gevolg van het amendement Melkert-Van der Vaart (crminaliteitsbestrijding) structureel f 1,563 miljoen.

De kortingen zijn doorgevoerd op de meerjarenprogramma's voorlichting die voor de verschillende beleidsterreinen zijn opgesteld. Door deze kortingen is de oorspronkelijke begroting (exclusief suppletie) met bijna 25% verminderd. Met het aldus ontstane voorlichtingsbudget voor 1994 van f 23,654 miljoen is een basisniveau van uitgaven verkregen, waarbij slechts door het betrachten van grote soberheid van uitgaven en zorgvuldige afweging van prioriteiten kan worden voldaan aan datgene wat wettelijk (WOB) en beleidsmatig is gewenst. Ongeveer tweederde deel van het beschikbare budget wordt nog altijd besteed aan activiteiten die moeten plaatsvinden op grond van openbaarmaking en dienstverlening in het kader van de WOB.

Het overige deel wordt besteed aan uitgaven met een instrumenteel karakter. Dit betreft voornamelijk campagnes en activiteiten, gericht op gedragsverandering en -verinnerlijking, en op implementatie van veran-

deringsprocessen, zoals op het terrein van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Overigens zal het aandeel dienstverlenende voorlichting ten behoeve van het milieubeleid de komende tijd een groei vertonen omdat steeds meer beleid in de uitvoeringsfase komt. Bewustwording en draagvlakvorming zal aandacht blijven vragen maar in mindere mate dan voorheen. Beide ontwikkelingen vertalen zich ook in budgettaire termen.

Een indicatief overzicht van de voorgenomen bestedingen voor de belangrijkste activiteiten voor 1994 op de diverse beleidsterreinen is opgenomen in bijlage 2. Hierbij is tevens aangemerkt welk type voorlichting het betreft, namelijk openbaarheids-, dienstverlenende, instrumentele voorlichting of public relations. Naast de opgesomde uitgaven per beleidsterrein zal f 0,575 miljoen worden besteed aan interne voorlichting en f 2,292 miljoen aan algemene uitgaven voor distributie, foto- en diaproductie en -archief, persberichten en -conferenties en andere zaken van algemene aard.

De effecten van voorlichting kunnen onder meer worden aangegeven naar communicatiebereik, d.w.z. het percentage van de beoogde doelgroep dat kennis heeft genomen van één of meer campagnemiddelen en naar communicatie-effect. Dit laatste wordt uitgedrukt in termen van veranderingen in gedragsdeterminanten zoals bewustwording, betrokkenheid, kennis en houding t.a.v. problemen en oplossingen, intenties en gedrag. Voorts zou het milieu-effect, d.w.z. de bijdrage van voorlichtingsactiviteiten aan verminderende emissies e.d. bepaald dienen te worden. Omdat echter voorlichting praktisch altijd in een gecompliceerde context met vele andere zenders en in een instrumentenmix plaatsvindt, is het netto milieu-effect van het onderdeel voorlichting soms moeilijk te bepalen. Dit geldt overigens ook voor de andere instrumenten. Het communictiebereik is daarentegen wel exact te bepalen en het communicatie-effect in toenemende mate. Een algemeen inzicht in de effectiviteit van voorlichtingscampagnes ontbreekt echter nog, vooral omdat een systematische campagne-evaluatie bij de gehele Rijksoverheid pas de laatste jaren wordt toegepast. Bij VROM worden weliswaar vanaf 1984 alle milieucampagnes geëvalueerd (tot dusver 10 in aantal), waardoor ten opzichte van veel andere beleidsterreinen relatief veel informatie beschikbaar is over de effecten van milieuvoorlichting. Desondanks is de wetenschappelijke en empirische basis nog tamelijk smal.

De Algemene Rekenkamer en de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) constateren dat op het niveau van kennis bij de doelgroep goede effecten kunnen worden bereikt. Zo blijkt uit de evaluatie van de klimaatcampagne een significante toename van het aantal mensen dat een juiste oorzaak/gevolg-relatie wist te leggen, namelijk een stijging van resp. 12 en 8% tussen 1990 en 1992. Ook in het kader van de draaggolfcampagne is de betrokkenheid bij de milieuproblematiek gemeten. Die bleek in 1990 al 54%, maar is in 1992 toch nog verder gestegen naar 60%, waarna een stabilisatie optreedt. De houding ten aanzien van de ernst van het afvalprobleem is vanaf 1991 nog verder verstevigd van 51% naar 67%.

Op gedragsniveau blijkt uit onderzoek van de RVD dat gemiddeld een verbetering valt te bereiken variërend tussen de 8 en 13% door middel van voorlichtingscampagnes. In combinatie met andere instrumenten kunnen de resultaten veel gunstiger uitpakken. Uit verschillende evaluatie-onderzoeken, waaronder de milieugedragsmonitor, blijkt dat bij grote delen van de bevolking nog niet gesproken kan worden van een algemeen milieuvriendelijk gedragspatroon. Milieuvriendelijk gedrag op het ene terrein, bijv. afval, leidt niet vanzelfsprekend tot milieuvriendelijk gedrag op een ander terrein, zoals verkeer. Duidelijke resultaten zijn de laatste jaren geboekt op het terrein van afvalscheiding. Dit is voor een groot deel te danken aan de synergie tussen de totstandkoming van

voorzieningen en voorlichting. Deze laatste vindt gecoördineerd plaats op zowel gemeentelijk als landelijk niveau. Het afvalscheidingsgedrag bij klein chemisch afval (KCA) is, afhankelijk van de soort, verbeterd van 32% in 1988 tot 62% in 1992. Onderdelen waar het effect van voorlichting duidelijk zichtbaar is, zijn batterijen, glas en papier. De scheiding van groente-, fruit- en tuinafval (GFT) laat een constante stijging zien van 25% in 1990 naar 47% dit jaar, hetgeen zonder meer succesvol te noemen is. Te stellen valt dat mede hierdoor de bouw van enkele nieuwe afvalverbrandingsinstallaties thans overbodig lijkt te zijn, hetgeen een aanzienlijke besparing in geld, ruimte en milieu-beslag oplevert. Ook bij afvalpreventie, met name verpakkingen, is sprake van een gestage maar duidelijke positieve ontwikkeling. In bijlage 3 zijn de resultaten van de campagnes op het gebied van afvalscheiding opgenomen.

In het koopgedrag van milieuvriendelijker produkten is tussen 1990 en 1992 een verbetering te constateren, afhankelijk van het specifieke produkt van tussen de 4% en 35%. De milieukeur zal een belangrijk stimulans gaan worden bij dit koopgedrag. Het gedrag t.a.v. water- en energiegebruik is ook verbeterd. Verder blijkt dat ten aanzien van verschillende vormen van vervoersgedrag nog weinig veranderd is. Ten slotte onderschrijft een zeer hoog percentage van de bevolking (90% in 1992, was 84% in 1990) het uitgangspunt dat een beter milieu bij jezelf begint.

In het algemeen kan worden geconstateerd dat kennis-, houding- en gedragsveranderingen op milieugebied door, of mede door voorlichting, weliswaar geen drastische, spectaculaire verbeteringen te zien geven, maar wel een gestage gunstige ontwikkeling doormaken.

Het milieubeleid komt steeds meer in de uitvoeringsfase. Samenwerking met anderen, ook in de voorlichting, staat centraal. Niet alleen met andere overheden, maar ook met maatschappelijke organisaties en prioritaire doelgroepen. In het NMP is nadrukkelijk gekozen om samen met deze doelgroepen invulling en uitvoering te geven aan het milieubeleid. Dit vanuit de filosofie dat de overheid niet alles zelf kan regelen en dat doelgroepen vaak beter op de hoogte zijn van de mogelijkheden in de branche tot milieuvriendelijke maatregelen. Het doelgroepmanagement benut daarmee de kennis bij doelgroepen en benadrukt tevens de eigen verantwoordelijkheid.

De doelgroepen die momenteel in het milieubeleid worden onderscheiden zijn: landbouw, bouw, industrie, consumenten, detailhandel, verkeer en vervoer, energiesector, afvalverwijderingsbedrijven en raffinaderijen.

Samen met de doelgroepen worden afspraken gemaakt over de inspanningen en taakstellingen die de doelgroep op milieugebied moet realiseren binnen een bepaalde periode. Soms wordt ook aangegeven op welke wijze e.e.a. gerealiseerd moet worden. Deze afspraken worden neergelegd in convenanten of implementatieplannen. Een voorlichtingsparagraaf is vast onderdeel van zo'n convenant of implementatieplan. Samen met de doelgroep, vaak (overkoepelende) branche-organisaties, stelt VROM een communicatieplan op. In dit plan wordt precies aangegeven wie, welke activiteiten, voor welke doelgroep, met welk doel, langs welke strategie, met welke middelen, wanneer gaat uitvoeren tegen welke kosten en onder welke randvoorwaarden. Dit leidt tot een heldere taakverdeling tussen VROM en de doelgroepen. Een aantal activiteiten wordt door VROM uitgevoerd en een aantal zaken neemt de doelgroep voor eigen rekening. Daarmee wordt ook in de voorlichting invulling gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van doelgroepen, maar tevens wordt door deze samenwerking en afstemming de consistentie en eenduidigheid in de milieuvoorlichting gewaarborgd. Overigens is deze planmatige werkwijze, inclusief (evaluatie)onderzoek de standaardwerk-

wijze binnen de directie voorlichting van VROM.

Om de samenhang in de milieuvoorlichting verder te vergroten zal de draaggolfcampagne steeds meer het bindende element in alle milieuvoorlichting worden. Deze campagne, met als motto «een beter milieu begint bij jezelf,» heeft vooral tot doel de verinnerlijking van milieuvriendelijke normen en waarden te bevorderen. Daarnaast levert de draaggolfcampagne een bijdrage aan het instandhouden en bevestigen van houding en gedrag en fungeert in toenemende mate als paraplu voor lokale, regionale en doelgroepgerichte activiteiten.

Resumerend wil ik stellen dat voorlichting een waardevol en onmisbaar element vormt in de interventieladder. Binnen de in de notitie gestelde randvoorwaarden kan het instrument voorlichting, zeker in combinatie met de andere beleidsinstrumenten waarover de overheid beschikt, een effectieve bijdrage leveren aan de implementatie van het overheidsbeleid, met een verhoudingsgewijs hoog rendement.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

BIJLAGE I

Notitie «voorlichting als beleidsinstrument»

Inleiding

De voorlichting door de overheid heeft het afgelopen decennium een grote ontwikkeling doorgemaakt. Richtte voorlichting zich vroeger vooral tot het openbaar maken en toelichten van beleid, nu maakt voorlichting als instrument integraal onderdeel uit van het beleid. Juist bij een relatief nieuw maar ook complex beleidsterrein als dan van milieubeheer, waarbij ingrijpende mentale en gedragsveranderingen van burgers en organisaties worden verlangd, kan de overheid alleen slagen als alle ter beschikking staande mogelijkheden optimaal worden benut.

In recente studies van bestuurskundigen (Klok, Bressers e.a.), alsmede het WRR rapport nr. 41 (Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid), wordt duidelijk dat alleen een gecombineerde inzet van directe regulering, financiële instrumenten en het zogenoemde sociaal instrumentarium, gericht op overreding en overeenstemming, voldoende effect kan ressorteren. Met name bij het beïnvloeden van het keuzegedrag van individuen en organisaties in hun produktie- en consumptiepatronen biedt de toepassing van het sociaal instrumentarium, waaronder voorlichting, nieuwe perspectieven. Met alleen de meer traditionele instrumenten als wetgeving en subsidies – hoe onmisbaar ook – kunnen de milieudoelstellingen niet, of niet volledig worden gerealiseerd. Het is van groot belang dat bij verstrekkende maatschappelijke interventies, zoals deze binnen het milieubeleid worden nagestreefd, voldoende draagvlak voor het milieubeleid moet bestaan. Het ontbreken van een voldoende draagvlak ondermijnt de maatschappelijke legitimiteit van het overheidshandelen, ook al gaat het om parlementair aanvaard beleid. Voorlichting is bij uitstek een instrument voor de overheid om dit draagvlak te verwerven en te vergroten. Voorts heeft de overheid op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) de wettelijke taak de burgers actief te informeren over beleidsvoornemens en maatregelen.

In een tijdperk waarin organisaties steeds actiever naar hun doelgroepen communiceren over doelstellingen, diensten en produkten mag de overheid niet achterblijven. Zeker wat de milieuproblematiek betreft, wordt van de overheid verwacht dat zij het instrument voorlichting optimaal inzet.

Functies van voorlichting

Bij de voorlichting ten behoeve van overheidsbeleid kunnen vier functies onderscheiden worden: openbaarheidsvoorlichting, dienstverlenende voorlichting, instrumentele voorlichting en public relations. Tot halverwege de jaren '80 lag het accent vooral op de eerste twee functies, die overigens rechtstreeks uit de WOB voortvloeien. De inzet van voorlichting als beleidsinstrument – het via voorlichting al dan niet gecombineerd met andere beleidsinstrumenten bevorderen van de doelstellingen van het milieubeleid – is van meer recente datum. Voorbeelden hiervan zijn de zure-regencampagne (1985) de campagne over het scheiden van klein chemisch afval (KCA), de introductie van de katalysator bij personenauto's, de problemen van vluchtige organische stoffen, het broeikaseffect, enz. Public relations heeft bij het milieubeleid van VROM tot dusver geen belangrijke rol gespeeld. In het kader van het doelgroepenmanagement, dat een belangrijke rol speelt bij de invulling en uitvoering van het milieubeleid, kan deze functie overigens aan belang gaan winnen. De PR-functie moet ten aanzien van het milieubeleid vooral nevengeschikt aan met name de instrumentele functie worden gezien.

Het milieubeleid komt steeds meer in de uitvoeringsfase. Dit betekent

dat het milieubeleid wordt geconfronteerd met zaken als decentralisatie, verzelfstandiging en bestuurlijke vernieuwing. Deze ontwikkelingen zullen ook gevolgen voor de voorlichting door de overheid hebben. Enerzijds zal een deel van de voorlichting samen met of door andere actoren worden uitgevoerd. Anderzijds wint de strategische communicatiefunctie aan belang. Meer dan nu het geval is zal een dialoog met de verschillende actoren tot stand moeten komen over het te voeren milieubeleid. Uitwisseling van informatie, kennisoverdracht en overleg staan daarbij centraal. Daarnaast is een rijksoverheid «op afstand» in sterke mate afhankelijk van communicatieve instrumenten om haar beleid en doelstellingen over het voetlicht te brengen. Ditzelfde geldt overigens ook voor het terrein van de volkshuisvesting.

Voorlichting als element in de interventieladder

De beleidsstrategie op milieugebied geeft aan op welke wijze maatschappelijke gedragsverandering kan worden bereikt. Globaal wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen een drietal veranderingsstrategieën. Deze zijn: dwang, transacties (financieel economisch) en overreding. Hierbinnen zijn de nodige varianten aanwezig. Verschillende veranderingsstrategieën hebben ieder hun sterke en zwakke kanten. De nadelen van regelgeving kunnen liggen in een toenemend onbehagen over de centrale, sturende rol van de overheid, de moeilijkheid bij handhaving en controle en de lange voorbereidingstijd. Financiële instrumenten, met name subsidies, hebben als nadelen dat ze kostbaar zijn en dat veel capaciteit nodig is voor beoordeling en controle. De beperkingen van het instrument voorlichting liggen in het niet verplichtende karakter.

Naast dit onderscheid in 3 hoofdcategorieën zijn als veranderingsstrategieën nog toe te voegen: het aanbieden van fysieke alternatieven (b.v. zuinigere motoren) en voorzieningen en veranderingsstrategieën gebaseerd op sociale modellering en organisatiekunde.

Ten aanzien van het interventie-instrumentarium in het algemeen, maar zeker voor het instrument voorlichting geldt dat veelal een gecombineerde inzet van beleidsinstrumenten het meest effectief is een blijvende gedragsverandering bij burgers te bereiken ten aanzien van een specifiek probleem (b.v. reductie van de automobiliteit). Immers mensen of organisaties die met het ene instrument niet kunnen worden bereikt, accepteren mogelijk wel het andere, zodat door een combinatie meer mensen worden beïnvloed (kwantitatief effect).

Verder kan een combinatie van instrumenten bij dezelfde individuen of organisaties vaak een groter effect hebben dan elk instrument afzonderlijk (kwalitatief effect). Voorlichting zal dus meestal als mede-instrument worden ingezet maar kan soms ook als hoofdinstrument worden toegepast. In dat geval kan alleen voldoende effect worden bereikt als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- er moet een positieve houding bij de doelgroepen aanwezig zijn;
- de doelgroep moet aanwijsbaar én bereikbaar zijn;
- het beleid moet als legitiem (juist en rechtvaardig) effectief en duidelijk worden ervaren;
- de afzender van de informatie moet geloofwaardig zijn en vertrouwen genieten;
- het gewenste gedrag moet goed uitvoerbaar zijn (de nodige voorzieningen zijn aanwezig);
- de individuele kosten van het gewenste gedrag (geld, tijd en moeite) moeten niet te hoog zijn;
- het gewenste gedrag moet zichtbaar bijdragen aan de oplossing van het probleem;
- het gewenste gedrag moet sociaal controleerbaar zijn (zichtbaar voor anderen).

Duidelijk is dat deze voorwaarden het ambitieniveau van wat met voorlichting als zelfstandig instrument kan worden bereikt sterk conditioneren. Overigens is wel zo dat voorlichting een bijdrage kan leveren aan het realiseren van bovengenoemde voorwaarden.

In het interventieproces tot een maatschappijbrede gedragsverandering zal voorlichting bij omvangrijke milieuproblemen (bij voorbeeld klimaatverandering) vooral een meer zelfstandige functie hebben in de signaleringsfase en de beleidsformuleringsfase waarbij voldoende kennis bij doelgroepen aanwezig dient te zijn over het probleem (oorzaken en gevolgen) en over de mogelijke oplossingen resulterend in beleidsvoornemens. In deze fasen kan voorlichting naast andere sociale interventiemechanismen ook bijdragen aan draagvlakvorming t.b.v. het beleid. In de oplossings- en beheersfase fungeert voorlichting meestal als mede-instrument naast en ten behoeve van andere instrumenten zoals wet- en regelgeving, subsidies of heffingen, handhaving etc. Bij deze fasen gaat het uiteindelijk om concrete houdingen gedragszaken.

In de z.g. interventieladder waarbij een globale rangschikking naar mogelijk effect van de reeks beschikbare beleidsinstrumenten kan worden onderscheiden behoort voorlichting als onderdeel van het communicatieve instrumentarium tot de lichtere categorie. Voordelen van het inzetten van voorlichting zijn echter:

- het betreft een relatief goedkoop instrument, zeker in vergelijking met wetgeving/handhaving of subsidiëring, zowel naar benodigde financiën als personele activiteit; kortom, het rendement is veelal hoog;
- het is relatief snel in te zetten, doordat het verhoudingsgewijs een tamelijk korte voorbereidingstijd vraagt (een half tot één jaar);
- het past goed in de veranderende bustuursfilosofie van een meer op afstand sturende overheid die bij oplossing van maatschappelijke problemen ook van organisaties, bedrijven en burgers eigen verantwoordelijkheden en bijdragen verwacht;
- gerichte voorlichting kan worden beschouwd als een logisch instrument voor een steeds meer pluriforme informatiemaatschappij;
- milieugedrag en zeker de gewenste verinnerlijking kan veelal moeilijk afgedwongen worden; communicatie is hierbij onmisbaar.

Afwegingsmodel voor voorlichting als beleidsinstrument

Of en hoe voorlichting als instrument van het milieubeleid ingezet moet worden, al dan niet in combinatie met andere instrumenten, is voor verschillende situaties te beoordelen op grond van het volgende, door het Ministerie van VROM ontwikkelde, afwegingsmodel (zie bijlage 4). Eerst wordt gekeken of de voordelen van de gewenste gedragsverandering opwegen tegen de nadelen. Hierbij kan het overigens over meer gaan dan alleen een financiële afweging. Is dit het geval (zoals bij voorbeeld bij energiebesparing en afvalscheiding), dan kan voorlichting als zelfstandig of als hoofdinstrument ingezet worden. Zo niet, dan moet voorlichting een ondersteunend instrument zijn.

Als men een positieve houding heeft ten aanzien van de gewenste gedragsverandering (met individueel grotere voordelen), kan voorlichting als zelfstandig beleidsinstrument wijzen op de voordelen van de gedragsverandering (daarbij rekening houdend met de mogelijkheden om het gedrag te veranderen en wel de sociale norm die heerst ten opzichte van de gewenste gedragsverandering). Bij de voorlichting over het gescheiden inzamelen van groente-, fruit- en tuinafval (GFT) is dit onder meer aan de orde. Daarbij dient de voorlichting afgestemd te zijn op het voorzieningenniveau en in te gaan op zaken als hygiëne. Heeft men geen positieve houding ten opzichte van de gewenste (positieve) gedragsverandering, dan kan voorlichting als zelfstandig beleidsinstrument gericht worden op attitudeverandering en op sociale beïnvloeding door middel

van intermediaire kaders. Deze situatie komt o.a. voor bij verschillende doelgroepen binnen de landbouw- en bouwsector waar momenteel dan ook in nauwe samenwerking met allerlei brancheorganisaties op attitude-verandering gerichte projecten gaande zijn. Heeft men bij een gedrags-verandering met individueel grotere nadelen een positieve houding en opzichte van de gedragsverandering, dan kan voorlichting als mede-instrument ingezet worden naast andere beleidsinstrumenten zoals financiële prikkels of maatregelen om ongewenste gedragsalternatieven te ontmoedigen (bv. restrictief parkeerbeleid).

Als men een negatieve houding ten opzichte van de (negatieve) gedragsverandering heeft en men is zich niet bewust van het probleem, dan kan voorlichting gericht worden op probleemerkenning. Is men zich wel bewust van het probleem, dan dient voorlichting als mede-instrument ingezet te worden naast wetgeving, financiële prikkels en handhaving.

Communicatiedoelstellingen

Bij iedere voorlichtingscampagne of -activiteit worden kwantificeerbare communicatiedoelstellingen geformuleerd. Aan de basis liggen echter een aantal algemene doelstellingen, die zich richten op factoren die gedrag beïnvloeden:

- het verminderen van het sociale dilemma (strijdig eigen belang met het collectief belang);
- het verhogen van (het gevoel) va sociale controle;
- het veranderen van het milieu in de fundamentele waarden van mensen (geluk, toekomst van kinderen, gezondheid, welvaart etc.);
- het verhogen van de algemene betrokkenheid bij het milieu;
- het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag als norm.
- het bevorderen van het inzicht in de eigen mogelijkheden;
- het verhogen van de algemene inspanningsbereidheid.

Successen ten aanzien van deze algemene doelstellingen werken ook door op de effectiviteit van andere beleidsinstrumenten. Vooral de draag-golfcampagne «Een beter milieu begint bij jezelf» moet als algemeen overkoepelende milieucampagne een bijdrage leveren aan het realiseren van deze algemene doelstellingen.

Criteria voor milieuvoorlichting

Ten aanzien van houding- en gedragsbeïnvloedende overheidsvoor-lichting geldt dat deze vorm van voorlichting acceptabel wordt geacht, mits aan de volgende algemene criteria wordt voldaan:

- er is sprake van parlementair aanvaard beleid
- het betreft een niet (te) controversieel onderwerp
- de voorlichting bevat, inhoudelijk voldoende en juiste informatie, zodanig dat belangstellenden in staat zijn zich zelfstandig een oordeel te vormen.

Verder mag de voorlichting niet betuttelend zijn, waardoor burgers vervreemd kunnen raken van de overheid en voorlichting mag alleen gegeven worden als zij voldoende wordt ondersteund door ander beleid. Bij VROM worden deze criteria, met name inzake de milieuvoorlichting, op de volgende wijze geoperationaliseerd:

- de belangrijkste voorlichtingsactiviteiten worden omschreven in de paragraaf voorlichting van de memorie van toelichting bij de begroting en de grote campagnes worden via de Voorlichtingsraad aan het parlement gemeld.
- indien voorlichting van enige omvang fl. 250 000 of meer) als enig of als hoofdinstrument van beleid wordt ingezet, wordt – een samen-vatting van – het voorlichtingsplan dat de grondslag vormt voor een

campagne, aan het parlement aangeboden. Dit was recent aan de orde bij de draaggolfcampagne en de deelcampagnes op afvalgebied. Wanneer voorlichting een belangrijke ondersteunende functie heeft, wordt een paragraaf in het betreffende beleidsplan opgenomen.

– bij de milieuvoorlichting is op enkele onderwerpen na, zoals straling, genetische modificatie en onderdelen van het risicobeleid, geen of nauwelijks sprake van controversen. De zorg om de milieuproblemen wordt immers al vanaf 1988 door de bevolking als belangrijkste maatschappelijk probleem ervaren. Onder andere middels de milieugedragsmonitor wordt frequent onderzocht hoe de houding zich ontwikkelt t.a.v. de noodzaak en wenselijkheid van het overheidsbeleid inzake bepaalde milieuvraagstukken.

– bij onderwerpgerichte voorlichting baseert VROM zich op door de Kamer aanvaard beleid. Met name als het gaat om voorlichting over milieuschadelijke stoffen, produkten of handelingen, worden vooral gedragsalternatieven geschetst op basis waarvan burgers of organisaties zelf keuzes kunnen maken. Is nog geen expliciete beleidslijn ontwikkeld, dan wordt terughoudendheid betracht. Omdat in deze sfeer vaak economische belangen in het geding zijn, wordt deze voorlichting – zo mogelijk – voor advies voorgelegd aan vertegenwoordigende organisaties uit de doelgroep. In het kader van het doelgroepenmanagement vindt steeds vaker afstemming plaats over de aanpak en de inhoud van de voorlichting. Desondanks blijft de minister eindverantwoordelijk voor de VROM-voorlichting en bepaalt hij de uiteindelijke inhoud van het voorlichtingsbeleid, ook al staat dit soms op gespannen voet met bepaalde belangen in de samenleving.

– een vast onderdeel bij het vervaardigen van voorlichtingsmiddelen, zoals brochures en tv-spotjes met name voor het brede publiek, vormt het pretesten. Door middel van kwalitatief onderzoek wordt daarbij nagegaan of men de boodschap begrijpt, de vormgeving waardeert, de toonzetting juist is, enz. Betutteling moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Vaak worden de middelen op grond van testresultaten bijgesteld en verbeterd.

– als algemeen uitgangspunt ten aanzien van milieuboodschappen geldt dat deze zoveel mogelijk positief en oplossingsgericht dienen te zijn en in aansluiting op datgene «wat burgers beweegt», d.w.z. geldende normen en waarden. Alleen wanneer boodschappen passen binnen de context van de eigen leefwereld, mag effect worden verwacht. Dit principe vormt bij de draaggolfcampagne een belangrijke leidraad, ook al wordt daarmee tevens beoogd heersende normen en waarden geleidelijk aan om te buigen in een meer milieuvriendelijke richting. Uit evaluatie-onderzoek blijkt dit overigens een zeer langzaam verlopend proces te zijn, waarbij wel gaandeweg op onderdelen resultaten worden geboekt.

– over de samenhang van voorlichting met andere beleidsinstrumenten is voorgaand al het nodige gezegd. Kort samengevat komt het erop neer dat voorlichting als zelfstandig instrument, gericht op gedragsbeïnvloeding, weinig voorkomt. Bijna altijd is er sprake van een beleidsmix, waarbij voorlichting in bepaalde gevallen andere en vaak duurdere instrumenten kan vervangen. Zo is wetgeving of financiële instrumenten bij de inzameling van chemisch afval uit huishoudens tot dusver niet nodig geweest, omdat voorlichting, in combinatie met een voldoende voorzieningenniveau, voldoende adequaat was.

– ten slotte worden er immer ter voorbereiding van campagnes en andere belangrijke voorlichtingsactiviteiten, plannen opgesteld, waarin aandacht is voor de keuze en onderbouwing van de voorlichtingsdoelstellingen, die, al dan niet gefaseerd, moeten worden bereikt. Waar mogelijk worden deze doelstellingen gekwantificeerd. Verder moeten in het plan worden opgenomen een nauwkeurige analyse en bepaling van de

doelgroepen, een aanduiding van de soort en het type voorlichtingsboodschappen, de in te zetten voorlichtingsmiddelen al naar gelang doel en doelgroepen, het beschikbare voorlichtingsmiddelen al naar gelang doel en doelgroepen, het beschikbare voorlichtingsbudget voor de activiteit(en), het gewenste onderzoek inclusief evaluatie, de wijze van organisatie, produktie, presentatie en distributie en ten slotte de tijdsplanning.

Wat betreft het budgettair kader van de voorlichtingsactiviteiten van het ministerie van VROM zijn drie recente ontwikkelingen te onderscheiden, die deels parallel lopen.

1. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer van maart 1992 zijn, teneinde de inzichtelijkheid te vergroten, met ingang van 1993 alle voorlichtingsuitgaven ondergebracht op het centrale voorlichtingsartikel 01.07. De gelden, uitgetrokken in het NMP en NMP Plus voor voorlichtingsactiviteiten, waren grotendeels ondergebracht bij het onderdeel Milieubeheer. De afgelopen jaren vond telkens een overboeking plaats naar de directie Voorlichting van f 5 à 6 miljoen. Zoals boven aangegeven, is deze jaarlijkse overheveling thans verleden tijd en zijn alle milieuvoorlichtingsuitgaven ondergebracht bij artikel 10.07.
2. In het kader van de grote efficiency-operatie is op het voorlichtingsbudget 1993 een korting toegepast van 2,866 miljoen. Voor 1994 en volgende jaren bedraagt de korting f 2,595 miljoen. De korting heeft geleid tot een verdere versobering van de voorlichtingsactiviteiten en – in het kader van de Voorlichtingsraad – tot een nadere bezinning op de omvang en de intensiteit van overheidsvoorlichting. Zoals door de minister van Algemene Zaken aan de Tweede Kamer gemeld zal het aantal grootschalige massa-mediale campagnes worden beperkt tot 30 per jaar. Het aantal voorlichtingscampagne van VROM in 1994 bedraagt 4 (draaggolfcampagne, huishoudelijk afval, milieukeur en IHS/huurbeleid).
3. Op het voorlichtingsbudget zijn als gevolg van de ombuigingen op de Rijksbegroting de afgelopen jaren enkele kortingen toegepast. Voor 1993 bedroeg deze korting f 1,159 miljoen (voor 1994: f 0,805 miljoen). Voorts bedraagt de korting als gevolg van het amendement Melkert-Van der Vaart (criminaliteitsbestrijding) structureel f 1,563 miljoen. De kortingen zijn doorgevoerd op de meerjarenprogramma's voorlichting die voor de verschillende beleidsterreinen zijn opgesteld. Door deze kortingen is de oorspronkelijke begroting (exclusief suppletie) met bijna 25% verminderd. Met het aldus ontstane voorlichtingsbudget voor 1994 van f 23,654 miljoen is een basisniveau van uitgaven verkregen, waarbij slechts door het betrachten van grote soberheid van uitgaven en zorgvuldige afweging van prioriteiten kan worden voldaan aan datgene wat wettelijke (WOB) en beleidsmatig is gewenst. Ongeveer tweederde deel van het beschikbare budget wordt nog altijd besteed aan activiteiten die moeten plaatsvinden op grond van openbaarmaking en dienstverlening in het kader van de WOB.

Het overige deel wordt besteed aan uitgaven met een instrumenteel karakter. Dit betreft voornamelijk campagnes en activiteiten, gericht op gedragsverandering en – verinnerlijking, en op implementatie van veranderingsprocessen, zoals op het terrein van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Overigens zal het aandeel dienstverlenende voorlichting ten behoeve van het milieubeleid de komende tijd een groei vertonen omdat steeds meer beleid in de uitvoeringsfase komt. Bewustwording en draagvlakvorming zal aandacht blijven vragen maar in mindere mate dan voorheen. Beide ontwikkelingen vertalen zich ook in budgettaire termen. Een indicatie van de voorgenomen bestedingen voor de belangrijkste activiteiten voor 1994 op de diverse beleidsterreinen is opgenomen in

bijlage 2. Hierbij is tevens aangemerkt welk type voorlichting het betreft, namelijk openbaarheids-, dienstverlenende, instrumentele voorlichting of public relations. Naast de opgesomde uitgaven per beleidsterrein zal f 0,575 miljoen worden besteed aan interne voorlichting en f 2,292 miljoen aan algemene uitgaven voor distributie, foto- en diaproductie en -archief, persberichten en -conferenties en ander zaken van algemene aard.

Effecten van voorlichtingscampagnes en -activiteiten

De effecten van voorlichting kunnen onder meer worden aangegeven naar communicatiebereik, d.w.z. het percentage van de beoogde doelgroep dat kennis heeft genomen van één of meer campagnemiddelen en naar communicatie-effect. Dit laatste wordt uitgedrukt in termen van veranderingen in gedragsdeterminanten zoals bewustwording, betrokkenheid, kennis en houding t.a.v. problemen en oplossingen, intenties en gedrag. Omdat echter voorlichting praktisch altijd in een gecompliceerde context met vele andere zenders en in een instrumentenmix plaatsvindt, is het netto milieu-effect van het onderdeel voorlichting op beleidstaakstellingen zoals emissiereductie soms moeilijk te bepalen. Dit geldt overigens ook voor de andere instrumenten. Het communicatiebereik is daarentegen wel exact te bepalen en het communicatie-effect in toenemende mate. Een algemeen inzicht in de effectiviteit van voorlichtingscampagnes ontbreekt echter nog, vooral omdat een systematische campagne-evaluatie bij de gehele Rijksoverheid pas de laatste jaren wordt toegepast. Bij VROM worden weliswaar vanaf 1984 alle milieucampagnes geëvalueerd (tot dusver 10 in aantal), waardoor ten opzichte van veel andere beleidsterreinen relatief veel informatie beschikbaar is over de effecten van milieuvoorlichting. Desondanks is de wetenschappelijke en empirische basis nog tamelijk smal.

Wat betreft de beoogde voorlichtingseffecten vormt de beginsituatie van de doelgroep op basis van een 0-meting de ondergrens, terwijl theoretisch de bereikcijfers van de verschillende middelen die worden ingezet de bovengrens weergeven. Het streefniveau moet daartussen in liggen, afhankelijk van een veelheid van factoren, waaronder de belangrijkste zijn:

– de beleidsinstrumentenmix. Naarmate andere instrumenten krachtiger doorgevoerd kunnen worden, de acceptatie of wenselijkheid groter is en individueel noodzakelijk of zelfs voordelig, zal het gecombineerde effect van voorlichting groter zijn.

– de gecompliceerdheid van de voorlichtingsdoelen. In het algemeen zijn gedragsdoelen moeilijker te verwezenlijken dan kennisdoelen en is bewustwording van een milieuprobleem eenvoudiger te bereiken dan een positieve houding ten aanzien van noodzakelijk beleid (bijv. energieheffing).

– de voorlichtingsdoelgroep, waarbij belangrijke aspecten zijn zaken als betrokkenheid, sociaal-economische situatie en opleiding, de bereikbaarheid, de mate van weerstanden t.o.v. beleidsoplossingen, sociale beïnvloedingsmogelijkheden enz.

– de voorlichtingsaanpak, waarbij van belang zijn de mate van intensiteit van de voorlichtingsmethode (massamediaal of doelgroepspecifiek), de gerichtheid van de middelen op subdoelgroepen, de tijd en vanzelfsprekend het budget. Wellicht interessant is bij het laatste de vergelijking te trekken tussen milieuvoorlichting en commerciële reclame. Ruim 1 procent van het milieubudget wordt door VROM zelf aan voorlichting besteed, terwijl gemiddeld in het bedrijfsleven 4% van de jaaromzet aan reclame en marketing wordt uitgegeven. Van de gehele VROM-begroting wordt 0,2% aan voorlichting uitgegeven.

*Bereikcijfers van overheidscampagnes en milieucampagnes**

Op grond van analyses en overzichten van de RVD, de Algemene Rekenkamer en van VROM[1] zijn de volgende resultaten gevonden:

	RVD	ARK	VROM
bereik TV-spots	10–85%	53–95%	47–77%
campagnes totaal	66–89%	50–94%	55–86%
brochures (kennen)	11–40%	25%	15–25%
(lezen)	–	2–4%	4–9%

1 Het betreft 3 recente campagnes, nl. de draaggolfcampagne, huishoudelijk afval en de klimaatcampagne.

Conclusie:
Weliswaar 2/3 tot 3/4 van de burgers/doelgroep kent de overheidscampagnes, maar het gebruik van specifieke middelen ligt een stuk lager.

Effectcijfers van overheidscampagnes en milieucampagnes

De Algemene Rekenkamer en de Rijksvoorlichtingsdienst constateren dat op het niveau van kennis kan bij de doelgroep goede effecten kunnen worden bereikt. Deze kennis na verloop van tijd weer wegebben als er weinig of niets mee gebeurt. Uit de evaluatie van de klimaatcampagne kwam een significante toename van het aantal mensen naar voren dat een juiste oorzaak/gevolg relatie wist te leggen, namelijk een stijging van resp. 12 en 8% tussen 1990 en 1992.

In het kader van de draaggolfcampagne is de betrokkenheid bij de milieuproblematiek gemeten, die in 1990 al hoog bleek, namelijk 54%, maar deze is in 1992 verder gestegen naar 60%, waarna een stabilisatie optreedt. De houding ten aanzien van de ernst van het afvalprobleem is vanaf 1991 nog verder verstevigd van 51% naar 67%. Uit het algemene evaluatiemateriaal van de RVD blijkt dat resultaten, gericht op houdingsverandering, beperkt blijven tot max. 10%. Op gedragsniveau blijkt uit onderzoek van de RVD dat gemiddeld een verbetering valt te bereiken variërend tussen de 8 en 13% door middel van voorlichtingscampagnes. In combinatie met andere instrumenten kunnen de resultaten veel gunstiger uitpakken. Uit verschillende evaluatie-onderzoeken, waaronder de milieugedragsmonitor, blijkt dat bij grote delen van de bevolking nog niet gesproken kan worden van een algemeen milieuvriendelijk gedragspatroon. Milieuvriendelijk gedrag op het ene terrein, bijv. afval, leidt niet vanzelfsprekend tot milieuvriendelijk gedrag op een ander terrein, zoals verkeer. Duidelijke resultaten zijn de laatste jaren geboekt op het terrein van afvalscheiding. Dit is voor een groot deel te danken aan de synergie tussen de totstandkoming van voorzieningen en voorlichting. Deze laatste vindt gecoördineerd plaats op zowel gemeentelijk als landelijk niveau. Het afvalscheidingsgedrag bij klein chemisch afval (KCA) is, afhankelijk van de soort, verbeterd van 32% in 1988 tot 62% in 1992. Onderdelen waar het effect van voorlichting duidelijk zichtbaar is, zijn batterijen, glas en papier. De scheiding van groente-, fruit- en tuinafval (GFT) laat een constante stijging zien van 25% in 1990 naar 47% dit jaar, hetgeen zonder meer succesvol te noemen is. Te stellen valt, dat mede hierdoor de bouw van enkele nieuwe afvalverbrandingsinstallaties thans overbodig lijkt te zijn, hetgeen een aanzienlijke besparing in geld, ruimte en milieubeslag oplevert. Ook bij afvalpreventie, met name verpakkingen, is sprake van een gestage maar duidelijke positieve ontwikkeling. In bijlage 3 zijn de resultaten van de campagnes op het gebied van afvalscheiding opgenomen. In het koopgedrag van milieuvriendelijker produkten is tussen 1990 en 1992 een verbetering te constateren, afhankelijk van het specifieke produkt van tussen de 4% en 35%. Een belangrijke stimulans zal gaan vormen het milieukeur op produkten. Het gerapporteerd gedrag t.a.v. water- en energiegebruik is ook wat

* Het betreft 3 recente campagnes, nl. de draaggolfcampagne, huishoudelijk afval en de klimaatcampagne.

verbeterd. Zo heeft 55% inmiddels de intentie uitgesproken bij een volgende gelegenheid een waterbesparende douchekop aan te schaffen (zie tabel 13, bijlage 5). Uit deze tabel blijkt dat ten aanzien van verschillende vormen van vervoersgedrag nog weinig veranderd is. Ten slotte onderschrijft een zeer hoog percentage van de bevolking (90% in 1992, was 84% in 1990) het uitgangspunt dat een beter milieu bij jezelf begint.

In het algemeen kan worden geconstateerd dat kennis-, houding- en gedragsveranderingen op milieugebied door, of mede door voorlichting, weliswaar geen drastische, spectaculaire verbeteringen te zien geeft, maar een gestage gunstige ontwikkeling doormaken.

Toekomstige ontwikkelingen

Het milieubeleid komt steeds meer in de uitvoeringsfase. Een fase waarin vooral «anderen» het milieubeleid en de maatregelen uitvoeren. Andere overheden, het bedrijfsleven, maar ook maatschappelijke organisaties en consumenten. Dat is een logische en noodzakelijke ontwikkeling. De zorg voor het milieu en het realiseren van milieudoel- en taakstellingen is immers een zaak van iedereen en niet alleen van de overheid. Sterker nog, de overheid vraagt in haar milieubeleid een steeds grotere verantwoordelijkheid van andere actoren. Een ontwikkeling die uiteindelijk moet leiden tot een grote mate van zelfregulering.

Dit houdt in dat ook de milieuvoorlichting niet alleen meer een zaak is van de overheid, maar dat andere actoren actiever worden op dit terrein. Belangrijk daarbij is dat, hoewel er steeds meer spelers op het voorlichtingsveld komen, een consistente, eenduidige en heldere milieuvoorlichting gewaarborgd blijft. Niemand is gebaat bij tegenstrijdige, ongecoördineerde voorlichtingsuitingen. Dit leidt tot afbrokkeling van het draagvlak en is zeker geen stimulans voor milieuvriendelijk gedrag.

Samenwerking en ondersteuning

De overheid, en meer in het bijzonder VROM, zal steeds meer een coördinerende, stimulerende en ondersteunende rol kunnen gaan vervullen op het terrein van de milieuvoorlichting. Vooral met als doel te zorgen dat er voldoende samenhang blijft en dat lokale, regionale en doelgroepgerichte voorlichtingsactiviteiten door landelijke ondersteuning een succes kunnen worden. Daartoe zullen in overleg met andere actoren gezamenlijke criteria en uitgangspunten voor de milieuvoorlichting worden geformuleerd. Het ligt voor de hand om de criteria en uitgangspunten die door VROM in de milieuvoorlichting worden gehanteerd en die o.m. via onderzoek regelmatig getoetst en bijgesteld zijn, daarbij als model te nemen.

Om de samenhang en herkenbaarheid van de milieuvoorlichting te vergroten zal de draaggolfcampagne, die vooral tot doel heeft de verinnerlijking van milieuvriendelijke normen en waarden, steeds meer het bindende element in alle milieuvoorlichting worden. Dus niet alleen in de overheidsvoorlichting, maar ook in de voorlichting van andere actoren. Het gaat immers niet om de afzender, maar om de boodschap. Dat dit mogelijk en wenselijk is blijkt uit recent onderzoek, waar 60% van de Nederlandse huishoudens aangeeft milieulogo en -motto «een beter milieu begint bij jezelf» te associëren met milieuvoorlichting/milieucampagnes en niet met VROM of «de overheid». Daarnaast kan de draaggolfcampagne als paraplu fungeren voor lokale, regionale en doelgroepgerichte activiteiten. Deze activiteiten krijgen daarmee een bredere landelijke (massamediale) uitstraling, waardoor tevens de voorbeeldwerking naar anderen wordt versterkt. Parallel aan deze ontwikkeling dient geleidelijk aan een steeds groter scala van handelingsperspectieven te worden aangeboden, waardoor burgers over meer informatie aan

beschikken om zich milieuvriendelijker te gaan gedragen.

Om te komen tot een goede taakverdeling tussen VROM en andere actoren, wordt op basis van de verschillende fasen in het beleidsproces geprobeerd aan te geven wie, wanneer welke voorlichtingstaak kan vervullen. Ook dit wordt in overleg met anderen nader uitgewerkt. Op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) houdt VROM de openbaarheids- en dienstverlenende voorlichting in zijn pakket. Vooral dienstverlenende voorlichting winst in de toekomst aan belang omdat regelgeving, maatregelen en voorzieningen in een voor de doelgroep heldere taal worden toegelicht en toegankelijk gemaakt. Bij de instrumentele voorlichting stelt VROM zich in de signaleringsfase terughoudend op en ligt het meer op de weg van maatschappelijke en belangenorganisaties hier invulling aan te geven. In de beleidsformuleringsfase moet voorlichting zorgen voor voldoende kennis bij doelgroepen over het probleem en mogelijke oplossingen. Samenwerking met doelgroepen is hier goed denkbaar. In de oplossings- en beheersfase is voorlichting vooral ondersteunend aan andere instrumenten zoals wet- en regelgeving, subsidies/heffingen en handhaving. Primair ligt hier een taak voor de overheid, maar ook hier is samenwerking met doelgroepen denkbaar. Zeker als het gaat om het bieden van concrete gedragsalternatieven, zoals produktvoorlichting, en het terugkoppelen van bereikte resultaten aan consumenten en bedrijven, kunnen vooral maatschappelijke en andere intermediaire organisaties een belangrijke rol spelen. Zij staan immers dicht bij de doelgroep en kunnen directer communiceren met hun achterban.

Terugkoppeling van resultaten

Uit recent onderzoek blijkt dat er tekenen zijn dat het maatschappelijk draagvlak voor milieu tanende is. Tot voor kort heeft milieu met stip de lijst met maatschappelijke problemen aangevoerd. Om het draagvlak zo min mogelijk te laten afkalven zullen extra voorlichtingsactiviteiten worden ondernomen, waarin vooral milieuresultaten worden teruggekoppeld om daarmee milieuvriendelijk gedrag te bevestigen en verder te stimuleren.

Een probleem blijft het zgn. sociaal dilemma, waarin het individuele of bedrijfsbelang wordt afgewogen tegen het collectieve belang. Tevens speelt mee dat individuele inspanningen op korte termijn geen «collectieve» resultaten te zien geven. Naast de eerdergenoemde terugkoppeling van milieuresultaten zal via onderzoek en in overleg met maatschappelijke organisaties bezien worden welke andere (voorlichtings)inspanningen mogelijk zijn om dit dilemma te doorbreken.

Naast de voorlichtingsactiviteiten en -campagnes van VROM, maar ook van anderen, wordt het steeds belangrijker om ook via de weg van de free publicity aandacht te blijven vragen voor het milieu. Niet alleen via de landelijk en regionale pers, maar gezien het doelgroepenbeleid vooral via de vak- en publiekspers.

Thema's, doelgroepen en activiteiten

Het milieubeleid wordt gekenmerkt door een groot aantal wetten, regels, handhavingsvoorschriften, maatregelen en subsidies. Openbaarheidsvoorlichting en dienstverlenende voorlichting ten aanzien van al deze facetten wint de komende jaren, zeker nu het beleid meer en meer in uitvoering komt, aan belang. Men moet immers eerst weten wat een wet of maatregel inhoudt, voordat men zich er aan kan houden. Daartoe wordt in wetsvoorstellen en beleidsnota's een voorlichtingsparagraaf opgenomen, waarin staat aangegeven welke voorlichtingsactiviteiten in dat kader (door wie) ondernomen zullen worden. Dit betekent dat tijdens

de parlementaire behandeling inzicht verkregen kan worden in de inspanningen op dit terrein. Ook in het kader van het doelgroepmanagement is dit aan de orde (zie hieronder). De dienstverlenende voorlichting zorgt ervoor dat zo'n wet of maatregel op een toegankelijke en heldere manier voor de verschillende doelgroepen beschikbaar is. Persberichten, samenvattingen, doelgroep- en publieksbrochures, fact-sheets, audio-visuele middelen en in toenemende mate ook nieuwe media, zoals videotex, CD-ROM en interactieve soft-ware zijn middelen die in het kader van deze vormen van voorlichting worden ontwikkeld. Verder gaat worden gewerkt aan de oprichting van één onafhankelijk informatiepunt, waar burgers en bedrijven terecht kunnen voor allerlei milieu-informatie. Vooral de produktvoorlichting zal een belangrijk onderdeel worden. De instrumentele voorlichting blijft zich in de instrumentenmix vooral op de ondersteuning van beleid richten.

Zo wordt in het kader van vrijwel alle milieuthema's en ten behoeve van de prioritaire doelgroepen voorlichting ingezet als ondersteunend beleidsinstrument. Zoals gezegd vindt een belangrijk deel van deze voorlichting steeds vaker plaats in overleg of samen met andere overheden en/of doelgroepen.

Doelgroepmanagement

In het NMP is nadrukkelijk gekozen om samen met een aantal prioritaire doelgroepen invulling en uitvoering te geven aan het milieubeleid. Dit vanuit de filosofie dat de overheid niet alles zelf kan regelen en dat doelgroepen vaak zelf het beste weten wat er in hun branche aan milieuvriendelijke maatregelen mogelijk is. Het doelgroepmanagement benut daarmee de kennis bij doelgroepen en benadrukt tevens de eigen verantwoordelijkheid van doelgroepen. De doelgroepen die momenteel in het milieubeleid worden onderscheiden zijn: landbouw, bouw, industrie, consumenten, detailhandel, verkeer en vervoer, energiesector, afvalverwijderingsbedrijven en raffinaderijen.

Samen met de doelgroepen worden afspraken gemaakt over de inspanningen en taakstellingen die de doelgroep op milieugebied moet realiseren binnen een bepaalde periode. Soms wordt ook aangegeven op welke wijze e.e.a. gerealiseerd moet worden. Deze afspraken worden neergelegd in convenanten of implementatieplannen. Een voorlichtingsparagraaf is vast onderdeel van zo'n convenant of implementatieplan. Samen met de doelgroep, vaak (overkoepelende) branche-organisaties, stelt VROM een communicatieplan op. In dit plan wordt precies aangegeven wie, welke activiteiten, voor welke doelgroep, met welk doel, langs welke strategie, met welke middelen, wanneer gaat uitvoeren tegen welke kosten en onder welke randvoorwaarden. Dit leidt tot een heldere taakverdeling tussen VROm en de doelgroepen. Een aantal activiteiten wordt door VROM uitgevoerd en een aantal zaken neemt de doelgroep voor eigen rekening. Daarmee wordt ook in de voorlichting invulling gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van doelgroepen, maar tevens wordt door deze samenwerking en afstemming de consistentie en eenduidigheid in de milieuvoorlichting gewaarborgd. Overigens is deze planmatige werkwijze, inclusief (evaluatie)onderzoek de standaardwerkwijze binnen de directie voorlichting.

De voorlichting richting doelgroep landbouw over bij voorbeeld de derde fase mestbeleid, het ammoniakbeleid, het meerjarenplan gewasbescherming en de glastuinbouw vindt plaats in nauw overleg met het ministerie van LNV en de «branche- en uitvoeringsorganisaties». Daarnaast werkt VROM mee aan de LNV-voorlichtingscampagne over biologische landbouw. Een campagne die overigens goed aansluit op gezamenlijke activiteiten van onder meer VROM en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel Aardappelen, Groene en Fruit om biologisch

geteelde produkten onder de aandacht te brengen.

De doelgroepcampagne Duurzaam Bouwen (DUBO) die eind 1992 is gestart ontmoet veel instemming en wordt de komende jaren voortgezet. Dit gebeurt samen met diverse branche-organisaties, verenigd in het Milieuberaad Bouw. De tweede fase van deze campagne wordt in 1994 gevolgd. Het accent zal vooral liggen op het geven van concrete informatie over milieuvriendelijke wijze van bouwen en bouwprodukten. Ook het onderdeel bouw- en sloopafval komt daarbij nadrukkelijk aan de orde. Het accent zal vooral liggen op dienstverlenende en instrumentele voorlichting. Bij voorbeeld het bundelen en toegankelijk maken van beschikbare informatie in de diverse branches, informatie over voorbeeldprojecten, bijeenkomsten en symposia, maar ook informatie over wet- en regelgeving en concrete taakstellingen binnen de bouwsector.

Samen met de industrie wordt verder invulling en uitvoering gegeven aan de voorlichting in het kader van convenanten. Sectoren waar momenteel activiteiten lopen en/of gepland zijn, zijn de verpakkingsindustrie, de grafische industrie, de chemische industrie en de basismetaal. Verder blijft het onderwerp bedrijfsinterne milieuzorg (BIM) de nodige voorlichtingsinspanningen vergen. Het gaat daarbij om het geven van algemene voorlichting aan het bedrijfsleven en het stimuleren van BIM-plannen. Middelen die worden ingezet zijn brochures, handleidingen, (instructie)bijeenkomsten, voorbeeldplannen, nieuwsbrieven e.d.

Op het terrein van energie wordt samengewerkt met het ministerie van EZ en de energiesector zelf. De voorlichting over energiebesparing gebeurt voor een belangrijk dele in het kader van het Milieu Aktie Programma. En wat verkeer en vervoer betreft, wordt bij de voorlichting over het terugdringen van de automobiliteit en de snelheidslimieten samengewerkt met het ministerie van V&W en Justitie. Net als bij de andere doelgroepen is ook hier sprake van een planmatige aanpak.

Ook consumenten vormen een prioritaire doelgroep. De inzet van directe regulering, bij voorbeeld in de zin van regulerende heffingen of wet- en regelgeving, is bij deze doelgroep minder aan de orde. Het is veelal het sociaal instrumentarium, waar voorlichting onderdeel van is, dat bij deze doelgroep wordt ingezet. Vandaar dat speciale aandacht wordt besteed aan de communicatiestrategie gericht op consumenten. Deze voorlichting richt zich op het geven van informatie, het bevorderen van milieuvriendelijke normen en waarden (via de draaggolfcampagne) en het stimuleren van een milieuvriendelijke houding en gedrag. In de voorlichting krijgt ook het thema «duurzaam consumeren» een steeds belangrijker plaats.

Ook de afvalvoorlichting is belangrijk richting consumenten. Naast de algemene campagne huishoudelijk afval worden in 1994 deelcampagnes over groente-, fruit- en tuinafval (GFT) en over klein chemisch afval (KCA) voortgezet. Beide vooral ter ondersteuning en facilitering van lokale voorlichtingsactiviteiten. Zo zorgt VROM voor materiaal, waar lokale overheden in hun voorlichting gebruik van kunnen maken of op in kunnen haken (tv- en radio-spotjes, brochures, posters, affiches, stickers). Ook met deze gecoördineerde voorlichtingsaanpak, die uiteraard in overleg met andere overheden tot stand is gekomen, levert VROM een bijdrage aan eenduidigheid in de milieuvoorlichting.

De introductie van produkten met milieukeur, waarvan het eerste onlangs is gepresenteerd, kan een belangrijke impuls geven aan milieuvriendelijk handelen door consumenten en wordt in samenwerking met de Stichting Milieukeur dan ook benut om hier uitgebreid voorlichting over te geven. Ditzelfde geldt voor de presentatie van de nota produkt en milieu, die in het najaar van 1993 zal verschijnen. Verdere aanvullende maatregelen, faciliteiten en een groter aanbod van milieuvriendelijke produkten blijven noodzakelijk om milieuvriendelijk gedrag van consu-

menten mogelijk te maken. Vandaar dat aansluiting gezocht zal worden bij initiatieven en activiteiten van consumenten- en andere belangenorganisaties. De overheidsvoorlichting kan hier een rol spelen bij het instandhouden van het milieudraagvlak en het geven van positieve feedback over bereikte resultaten op het milieuterrein, zodat consumenten de moed niet verliezen en vooral door blijven gaan op de ingeslagen weg. De persoonlijke milieutest, die inmiddels wordt aangescherpt en verbeterd, speelt in deze aanpak nadrukkelijk een rol. Ook gelegenheden als de huishoudbeurs, projecten als werk samen aan een schone wereld en andere lokale, regionale of andere initiatieven zullen benut worden. Samen met de doelgroep detailhandel zullen ook voorlichtingsactiviteiten richting doelgroep consumenten worden ondernomen.

Een speciale plaats nemen de andere overheden in. Met deze groep wordt steeds vaker een nauwer samengewerkt. Niet verwonderlijk als we bedenken dat een groot deel van het milieubeleid door deze andere overheden moet worden uitgevoerd. Er is sprake van voorlichting ten behoeve van en samen met andere overheden. Het maandblad Milieu in Uitvoering is een voorbeeld van het eerste. De afvalvoorlichting heeft beide elementen in zich. Ook op het terrein van de handhaving nemen de andere overheden een belangrijke plaats in.

Draaggolfcampagne

Ook via de draaggolfcampagne wordt de doelgroep consumenten bereikt. Deze campagne richt zich immer sop de doelgroep het «algemene publiek». In de verdere uitwerking van de draaggolfcampagne, zullen ook de uitingen steeds meer op de «gewone» burger en beroepsuitoefenaars worden gericht. Dus in plaats van spots en advertenties met bekende Nederlanders en beroepsgroepen, steeds meer milieuvriendelijke burgers die door hun gedrag en uitstraling een voorbeeld kunnen zijn voor medeburgers. Die niet alleen vertellen wat ze allemaal milieuvriendelijk doen, maar ook welke weerstanden ze soms ontmoeten in hun omgeving, of dat ze af en toe teleurgesteld worden door de resultaten op korte termijn. Daarnaast zal tevens het facet van duurzaamheid een plaats krijgen in de draaggolfcampagne. Dus via de «gewone» burger voorbeelden geven die invulling geven aan een duurzame levensstijl. Echter, zonder betutteling, overdrijving of wereldvreemdheid.

Naast het gewone publiek gaat de draaggolf zich ook richten op de doelgroep jongeren van 13–18 jaar. Uit onderzoek blijkt dat een specifieke benadering voor deze doelgroep nodig is. Deze dient vooral zeer praktisch, actiegericht en duidelijk («niet eromheen kletsen») te zijn, via voor jongeren geschikte media en kanalen. Inmiddels is ook een persoonlijke milieutest voor jongeren ontwikkeld. Ook deze zal verder worden aangepast en verfijnd. Gezien de leeftijd van deze doelgroep ligt afstemming op en samenwerking met het onderwijs, ondermeer via het NME-project, voor de hand. Overleg met het NME proces- en sectormanagement is hierover inmiddels gaande.

Een andere belangrijke groep waar in de draaggolfcampagne aandacht aan besteed zal worden is de groep decisionmakers. Deze groep zal aangesproken worden in de rol van beïnvloeder of beslisser binnen bedrijven; ook kan gedacht worden aan het verenigingsleven of het bestuurlijke vlak.

Naast de oude, vertrouwde voorlichtingsmiddelen, zoals spotjes, advertenties, brochures en folders, ontstaat steeds meer behoefte aan alternatieve middelen. Vooral ook om daarmee anderen in hun activiteiten te kunnen ondersteunen op lokaal of regionaal niveau. Onderzocht wordt welke middelen hiervoor ingezet kunnen worden.

BIJLAGE 2

Voornaamste activiteiten op de diverse beleidsterreinen opgenomen in de jaarprogrammering voor 1994

onderwerpen	type voorlichting	bedragen
Milieu		
– wet Bodembescherming	D	300 000
– thema drinkwater/verdroging	O/I	250 000
– regelgeving landbouw, mest, ammoniak gewasbescherming	D	500 000
– snelheidslimieten en terugdringen automobiliteit	D/I	500 000
– klimaatproblematiek/energiebesparing	D/I	350 000
– huishoudelijk afval; KCA-logo, GFT, batterijen	D	3 000 000
– afvalstromen bedrijven	D	600 000
– introductie milieubeheer	D/I	750 000
– nota product en milieu	O/D	500 000
– doelgroepmanagement industrie	D	500 000
– draaggolfcampagne en ondersteuning activiteiten derden	D/I	4 500 000
– hinderwet	D	300 000
– bedrijfsinterne milieuzorg	D/I	500 000
– duurzaam bouwen	D/I	600 000
– milieugevaarlijke stoffen (asbest, radon)	D	400 000
– milieutechnologie	D/I	250 000
– ondersteuning gemeenten (Milieu in uitvoering)	D	600 000
– voorlichting buitenland (algemene middelen en ENN)	D	350 000
– milieu en ontwikkeling	D/I	250 000
– begeleiding NMP-2	D	500 000
– ontwikkeling sociaal instrumentarium	–	400 000
– bestrijding dierplagen	D	150 000
– handhaving milieuwetgeving (blad Handhaving)	D	950 000
– NPK en POBM	D	150 000
– milieu-gedragsmonitor	–	200 000
– diverse kleine activiteiten inclusief subsidies	D/I	850 000
Totaal		18 200 000
Volkshuisvesting		
– algemene voorlichting in verlengde van nota Volkshuisvesting jaren '90 (o.a. BWS e.d.)	D	250 000
– decentralisatie-impuls voorlichting/samenwerking derden	D/I	150 000
– eigen woningbezit	D/I	400 000
– huursombenadering/jaarlijkse huurverhoging	D	300 000
– individuele huursubsidie	D	400 000
– kamerverhuur/samenwerking woonbond	D	200 000
– evenwichtige verdeling woningvoorraad	D/I	100 000
– aandachtsgroepen; gehandicapten, ouderen, verblijfsgerechtigden/statushouders	O/D	400 000
– stadsvernieuwing	O/D	100 000
– V-bulletin	O/D	200 000
– diversen, waaronder deelname beurzen	D	100 000
Totaal		2 600 000
Ruimtelijke Ordening		
– uitvoering VINEX (o.a. nieuwsbrief)	O/D	75 000
– ruimtelijke verkenningen en andere grote onderzoeken	O	75 000
– beleidsprojecten; verstedelijking, leefbaarheid platteland	D/I	150 000
– kwaliteitsbevorderingsprogramma VINEX-lokaties	D/I	200 000
– coördinatie bouwbeleid	O	100 000
– corporate communicatie RPD	P	50 000
Totaal		650 000

onderwerpen	type voorlichting	bedragen
Rijksgebouwendienst		
– activiteiten voortvloeiend uit RHP II	D/P	150 000
– JR 120	D	50 000
– duurzaam bouwen m.b.t. rijksgebouwen	D/I	100 000
– corporate communicatie RGD/diverse projecten	P	200 000
Totaal		500 000
Kadaster		
– algemene presentatie kadaster	P	100 000

De resultaten van campagnes op het gebied van afvalscheiding

Sinds 1988 voert VROM publiekscampagnes op het gebied van afvalscheiding. In de eerste periode tot 1991 stond de voorlichting over klein chemisch afval (kca) centraal. In de tweede periode is het accent in het kader van de themacampagne huishoudelijk afval meer op de voorlichting over afvalpreventie komen te liggen. In deze bijlage komt een aantal resultaten van beide campagnes, de kca-campagne en de themacampagne huishoudelijk afval, aan de orde. Deze resultaten hebben betrekking op de mate waarin kennis, houding en gedrag in de beoogde richting zijn veranderd en zijn representatief voor de Nederlandse bevolking.

Kca-campagne

In het voorjaar van 1988 is het startsein gegeven voor de eerste fase van de kca-campagne. Hoewel de eerste fase mede bedoeld was om kennis en houding in een positieve zin te bevorderen, bleek uit de evaluatie dat kennis en houdingsveranderingen zich al vrij snel vertaald hadden in positieve gedragsintenties. Zo had bij voorbeeld vóór de campagne 40% van de bevolking de neiging om batterijen gewoon in de vuilnisbak te gooien, terwijl dat percentage na de eerste fase van de campagne al was teruggebracht tot 25%. In 1990 zijn identiek dezelfde vragen gesteld. Toen bleek nog maar 8% van de bevolking de neiging te hebben batterijen in de vuilnisbak te gooien. Dezelfde vragen zijn op dezelfde tijdstippen ook voor verfresten, cosmetica en oude medicijnen gesteld. Ook bij die produkten bleken aanzienlijke verbeteringen te zijn geboekt. Vóór de campagne had 69% de neiging om verfresten in de vuilnisbak te gooien. Na de campagne was dat gereduceerd tot 42% en in 1990 zelfs tot 15%. Voor oude medicijnen gelden respectievelijk de volgende percentages: 29%, 20% en 8% in 1990. Voor cosmetica gelden respectievelijk: 90%, 75% en 34% in 1990. De sterkste verbeteringen zijn te constateren tussen eind 1988 en 1990. Die verbeteringen zijn in belangrijke mate ingegeven door het gecombineerde effect van voorlichting en betere voorzieningen op lokaal niveau om klein chemisch afval gescheiden in te leveren.

Themacampagne huishoudelijk afval

In het kader van de themacampagne huishoudelijk afval is de kennis over de verwerkingswijze van verschillende afvalcomponenten onderzocht. Qua kennis zijn de verbeteringen lang niet zo groot als in het gedrag. In het onderzoek naar de effectiviteit van de afvalcampagne is gevraagd naar de kennis die men heeft omtrent de meest milieuvriendelijke verwerkingswijze van een aantal verschillende afvalcomponenten. In tabel 1 wordt van een tiental produkten weergegeven welk percentage van de bevolking over de juiste kennis beschikt. Uit deze cijfers blijkt dat zich gedurende de campagne een lichte verbetering in kennis heeft voorgedaan, die zeker niet spectaculair is in vergelijking met de verbetering van het gedrag.

Tabel 1. Kennis met betrekking tot de milieuvriendelijkste verwerkingswijze van diverse afvalcomponenten

	0-meting populatie %	1-meting populatie %
1. melkpakken (vernietiging)	36	40
2. bierblikjes (recycling)	57	59
3. kranten (recycling)	76	79
4. petflessen (hergebruik)	52	60
5. aardappelschillen (compostering)	93	92
6. batterijen (vernietiging)	63	64
7. jampotten (hergebruik)	35	30
8. aluminiumfolie (recycling)	29	27
9. verfresten (recycling)	5	5
10. tuinafval (compostering)	94	97

Houding

In de themacampagne huishoudelijk afval wordt aan het voorkomen van afval een belangrijk accent gegeven. Van belang daarbij is welke houding mensen aannemen tegenover de verpakking van produkten. Uit een vergelijking tussen de voormeting die eind 1991 plaatsvond en de nameting die een jaar na de start van de campagne gehouden werd, bleek een aantal relevante opvattingen te zijn verschoven. Zo vinden meer mensen verpakkingen overbodiger en irritanter, en een verspilling van grondstoffen. Men blijft er wel van overtuigd dat verpakkingen van belang zijn uit hygiënische overwegingen. In tabel 2 wordt een aantal cijfers weergegeven omtrent de houding die men aanneemt tegenover verpakkingen.

Tabel 2. Houding ten opzichte van de verpakking van produkten

	0-meting % populatie	1-meting % populatie
1. hygiënisch	79	78
2. verspilling grondstoffen	46	56
3. niet goed voor milieu	46	44
4. bescherming produkt	32	41
5. persoonlijk relevant	31	39
6. overbodig	27	38
7. produkt aantrekkelijker	26	23
8. voldoende alternatieven	22	30
9. irritant	5	16

Gedrag

Glas en oud papier kennen de langste scheidingstraditie. 85% van de bevolking scheidt altijd of vrijwel altijd glas. Bij het begin van de themacampagne huishoudelijk afval lag dat percentage iets lager op 83%. Het percentage mensen dat oud papier altijd of vrijwel altijd scheidt lag voor de start van de campagne op 75%. Een jaar na de start van de campagne bedroeg dat percentage 82%. In tabel 3 wordt de ontwikkeling in het scheidingsgedrag van een aantal belangrijke afvalcomponenten weergegeven.

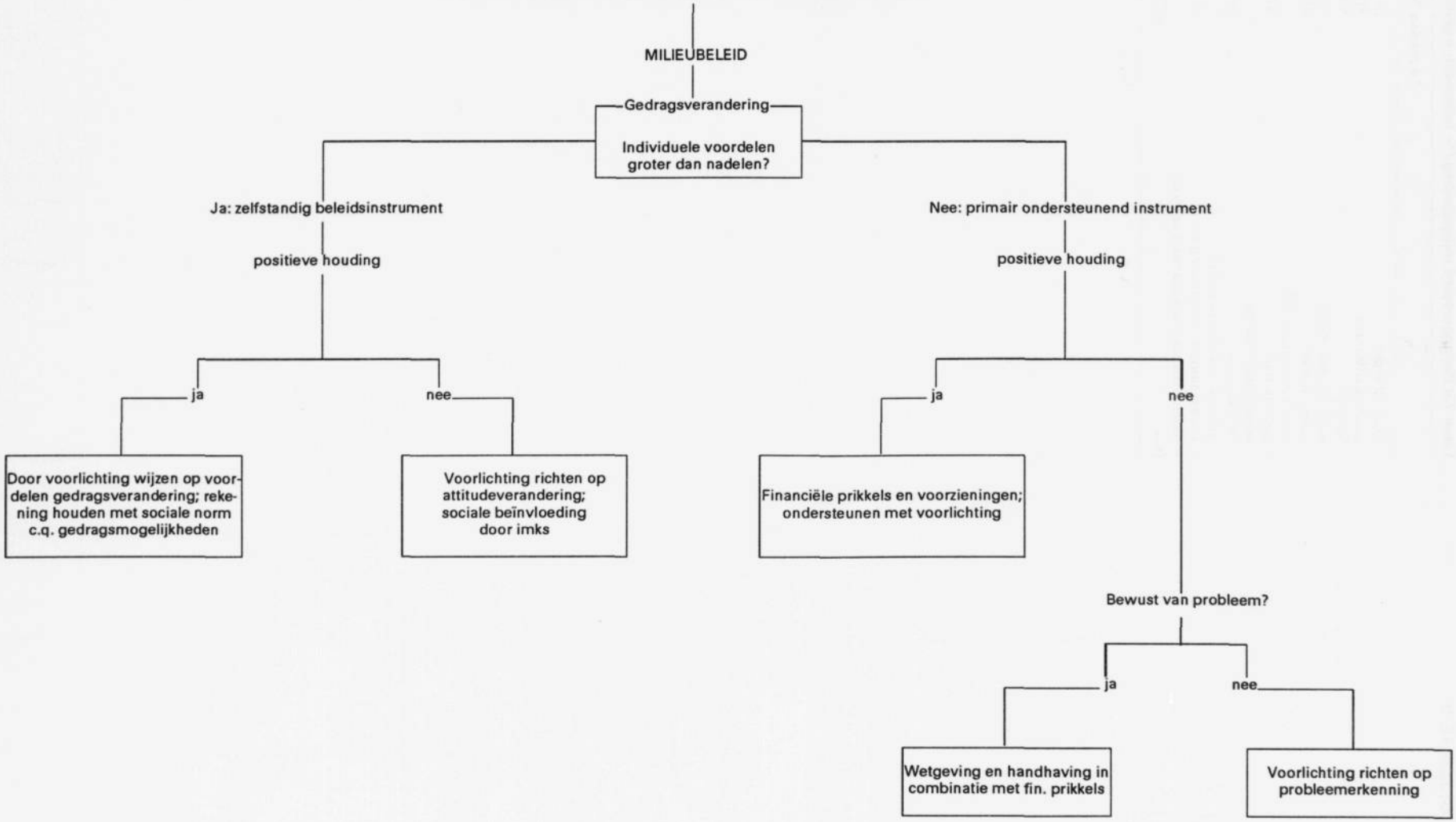
Tabel 3: Overzicht van de ontwikkeling in het afvalscheidingsgedrag

bron: Nipo, r+m, Nss	1988	eind 1990	eind 1991	eind 1992
Afvalscheiding				
– batterijen	48%	92%		88%
– verfresten	21%		78%	83%
– oude medicijnen	64%		88%	92%
– nagellak			68	75%
– GFT		25%	31%	41%
– oud papier			76%	79%
– cosmetica	7%	42%		60%

Overigens bleek uit de evaluatie van de afvalcampagne ook dat mensen die door de campagne zijn bereikt bij voorbeeld significant vaker navulverpakkingen voor wasverzachters en cosmetica kopen en plastic tasjes weigeren dan degenen die niet bereikt zijn. Het weigeren van plastic tasjes vormde één van de boodschappen in de Postbus 51-spot. Niet alle gedragingen hebben met betrekking tot de preventie van afval zo'n positieve ontwikkeling te zien gegeven. Over het algemeen is gedrag dat moet leiden tot het voorkomen van afval beduidend minder gepenetreerd dan afvalscheidingsgedrag.

Een interessante ontwikkeling is dat een jaar na de start van de themacampagne huishoudelijk afval de ondervraagden niet alleen vonden dat hun eigen gedrag in een milieuvriendelijke richting was veranderd, maar dat zij dat ook vonden van mensen uit hun directe omgeving. Het afvalscheidingsgedrag van mensen uit de omgeving vond men zelfs in sterkere mate verbeterd dan het eigen gedrag.

AFWEGINGSMODEL VOOR DE INZET VAN VOORLICHTING ALS BELEIDSINSTRUMENT



BIJLAGE 5

Tabel 13: Gerapporteerd milieugedrag (% helemaal + grotendeels van toepassing)

	1e meting %	2e meting %	3e meting%
– KCA scheiden	82	88	88
– geen spuitbussen	79	84	80
– licht uit	80	87	85
– koelkast naar depot	78	86	87
– zuinig stoken	65	75	75
– indien vervangen HR	–	–	60
– gebruik fiets	57	59	57
– waterbesp. douche	–	50	55
– GFT scheiden	34	45	53
– gebruik openbaar vervoer	37	33	36
– kopen energiezuinige lampen	32	42	44
– indien elektrische apparaten verbruik	–	–	45
(n=	983	646	601)