



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies
van 5 oktober 2000
over communicatieve instrumenten
in het Vlaams milieubeleid

2000 | 28

D/2000/7080/A28

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2000 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

Inhoudstafel

- a. Inleiding** 5
- b. Het toenemend belang van communicatieve instrumenten** 7
- c. Situering en terminologie** 13
- d. Communicatie als procesinstrument** 21
- e. Communicatie als beleidsinstrument** 27
- f. Noodzaak van doelgroepsgerichte differentiatie** 32
- g. Een planmatige aanpak van het communicatiebeleid** 38
- h. Naar een Vlaams communicatiebeleidsplan** 49
- i. Samenvatting en conclusies** 54

A. Inleiding

Communicatieve instrumenten baseren zich in hun werking op informatie en communicatie en zijn gericht op vrijwilligheid en overreding. Samen met de aandacht voor duurzame ontwikkeling als beleidsconcept, neemt het belang van deze communicatieve beleidsinstrumenten toe. In de eerste plaats omdat duurzame ontwikkeling een complex geheel is van samenhangende aspecten, verbanden en dimensies. Communicatieve instrumenten zijn onvermijdelijk om meer inzicht te brengen in deze complexiteit.

In de tweede plaats omdat overleg met doelgroepen en betrokkenen een belangrijk uitgangspunt is voor beleid inzake duurzame ontwikkeling. Dit veronderstelt een algemene cultuur van besluitvorming met een sterke nadruk op (doelgroepen)overleg, inspraak en participatie. Communicatieve instrumenten zijn daarvoor onvermijdelijk.

Gezien het toenemend belang van communicatieve instrumenten, heeft de MiNa-Raad op eigen initiatief voorliggend advies ter zake vastgesteld. Het advies gaat achtereenvolgens in op de fase van de beleidsvoorbereiding en –formulering (communicatie als procesinstrument) en op de fase van de beleidsuitvoering (communicatie als beleidsinstrument). In beide fasen legt de Raad twee belangrijke klemtonen in de benadering van dit instrumentarium, met name een doelgroepgerichte differentiatie en een planmatige aanpak. Het advies wordt afgerond met suggesties voor een planmatige uitwerking van het Vlaams milieucommunicatiebeleid.

Aan dit advies heeft een ruime kring deskundigen actief meegewerkt. Uiteraard gaat het hier om verschillende raadsleden en leden van de werkgroep NME van de Raad. Daarnaast werden ook specifieke communicatiedeskundigen van organisaties vertegenwoordigd in de Raad en van verschillende overheidsinstanties bij de werkzaamheden betrokken. Ten slotte was er ook een inbreng van een aantal academici. Het advies werd op de zitting van

6 | MiNa-Raad, zitting 5 oktober 2000

de Raad van 5 oktober 2000 dan ook unaniem vastgesteld. Het kan bijgevolg worden beschouwd als een breed gedragen pleidooi voor een grotere aandacht voor communicatieve instrumenten in het Vlaams milieubeleid.

Prof. R.F. Verheyen,

Voorzitter

B. Het toenemend belang van communicatieve instrumenten

[1] **Communicatieve instrumenten in het milieubeleid.** Instrumenten voor het milieubeleid worden doorgaans ingedeeld in vier grote groepen. Deze kunnen kort als volgt gedefinieerd worden:

- Directe (of fysieke) regulering is strikt genomen het sturen van de samenleving door juridisch vastgelegde geboden en verboden.
- Economische regulering is het beïnvloeden van de samenleving via financiële instrumenten (fiscaliteit, heffingen, subsidies, ...) en/of via het marktmechanisme (verhandelbare rechten). Het gebruik van het medium geld staat hier centraal.
- Communicatieve instrumenten baseren zich in hun werking op informatie en communicatie en zijn gericht op vrijwilligheid en overreding. Vaak wordt hiervoor ook de term 'sociale instrumenten' gehanteerd en beschouwt men beide in de praktijk vaak als synoniemen. In principe bevat de term 'sociale instrumenten' echter een andere nuance in die zin dat de vrijwilligheid er primeert op het communicatieve. Omdat communicatie echter ook wordt ingezet ter ondersteuning van het meer dwingend instrumentarium (zoals bedoeld onder a. en b.), geeft de raad de voorkeur aan 'communicatieve instrumenten'.
- De aanvullende structurerende instrumenten zijn indirecte instrumenten waarbij niet de wijze waarop gedrag wordt beïnvloed centraal staat, maar die wel de inzet van andere instrumenten sturen of ondersteunen. De belangrijkste voorbeelden zijn planning, uitvoeringsorganisaties, het creëren van (infrastructurele) voorzieningen en informatie-management¹.

1) IEDEMA R.A. en VAN DE VEN
A.W., Instrumenten voor milieubeleid: een wegwijzer, 1995, p. 38-40.

Wat betreft de communicatieve milieubeleidsinstrumenten kan men een breed gamma onderscheiden: gaande van zuiver eenzijdige (louter eenrichtingsverkeer zoals reclame) tot volledig meerzijdige communicatie (interactief tweerichtingsverkeer gericht op afspraken tussen min of meer evenwaardige partners zoals convenants). Communicatieve instrumenten zijn meestal doelgroepgericht en bieden kansen voor een sterker maatschappelijk draagvlak. De effectiviteit ervan is doorgaans het hoogst als ze worden gecombineerd met andere types milieubeleidsinstrumenten (direct regulerende, economisch regulerende en structurerende instrumenten)².

- [2] **Communicatieve instrumenten in een context van duurzame ontwikkeling.** Het laatste decennium heeft *duurzame ontwikkeling* algemeen ingang gevonden als basisconcept voor het milieubeleid. In hoofdzaak om twee redenen nemen communicatieve beleidsinstrumenten in een op duurzame ontwikkeling gericht beleid een prominente plaats in. In de eerste plaats impliceert duurzame ontwikkeling een complex geheel van samenhangende aspecten, verbanden en dimensies wat de opdracht van het milieubeleid er niet eenvoudiger op maakt. Het milieuvraagstuk is daardoor ingewikkelder geworden en vergt onvermijdelijk een geïntegreerde aanpak. Als antwoord op deze inhoudelijke complexiteit is het milieubeleid zich meer en meer gaan richten op een maximale synergie tussen de in vorige paragraaf beschreven types van beleidsinstrumenten. In die synergie wordt erg veel waarde gehecht aan de instrumenten op basis van communicatie. Communicatieve instrumenten zijn immers onvermijdelijk om meer inzicht te brengen in de complexiteit van het vraagstuk en zo een geïntegreerde aanpak mogelijk te maken.

In de tweede plaats is overleg met doelgroepen en betrokkenen een belangrijk uitgangspunt voor beleid inzake duurzame ontwikkeling. Dergelijk beleid veronderstelt een algemene cultuur van besluitvorming waar een sterke nadruk ligt op (doelgroepen)overleg, inspraak en participatie. Doelgroepen moeten de noodzaak van een bepaald beleid inzien zodat er draagvlak voor ontstaat. Ze moeten vervolgens de noodzakelijke maatregelen in het eigen gedrag internaliseren zodat het beleid effectief wordt. De nadruk op communicatieve instrumenten sluit uiteraard sterk bij deze doelgroepbenadering aan. Deze groep beleidsinstrumenten zijn immers bij uitstek gericht op het aanspreken van doelgroepen en hen actiever bij het beleid te betrekken. Dit biedt meer kansen voor het creëren van een maatschappelijk draagvlak. In het verlengde daarvan moeten vooral communicatieve instrumenten worden ingezet om de noodzakelijke attitudes en gedragingen bij een doelgroep te internaliseren zodat deze een concrete bijdrage levert aan de uitvoering van het milieubeleid. Het belang van communicatieve beleidsinstrumenten is verder ook dat ze het juridisch en economisch instrumentarium ondersteunen. Deze kunnen daardoor winnen aan effectiviteit en handhaafbaarheid.

2) De duiding van communicatieve beleidsinstrumenten kwam reeds vrij uitgebreid aan bod in het advies van 4 juni 1998 (MiNa-Raad, afl. 1998/11, hoofdstuk 2.1., p. 9-14).

Als conclusie kan men stellen dat in het spoor van het concept duurzame ontwikkeling, de rol van communicatieve instrumenten de komende jaren naar alle verwachting beduidend groter zal worden. Dit geldt zowel als onderdeel van de brede instrumentenmix bij de uitvoering van concrete beleidsprojecten als bij het begeleiden van overlegprocessen allerhande³.

- [3] **Communicatieve instrumenten en draagvlak.** Communicatie blijkt een belangrijke hefboom te zijn voor het creëren van het maatschappelijk draagvlak dat voor het milieubeleid wenselijk en (tot op zekere hoogte) noodzakelijk is⁴. In het in voetnoot vermelde briefadvies stelde de Raad dat in functie van een maatschappelijk draagvlak naast het vervullen van andere voorwaarden (zoals coherentie in het beleid en een rechtvaardige verdeling van de lasten), ook meer inspanningen nodig zijn om zowel met de georganiseerde doelgroepen (het maatschappelijk middenveld) als met de bevolking te communiceren. De onderwerpen van deze communicatie betreffen niet alleen de noodzaak van doelstellingen en maatregelen, maar zeker ook de resultaten van het milieubeleid (cf. beleidsvoorlichting). Dit vergroot de bereidheid tot het leveren van inspanningen. Een hiermee verbonden noodzakelijke voorwaarde is dat het beleid effectief moet zijn: waar beleid wordt gevoerd, moet de overheid ook resultaten kunnen voorleggen. Daarnaast moet het beleid geloofwaardig zijn: de overheid moet overtuigend achter haar boodschap staan, haar geformuleerde intenties echt uitvoeren en uiteraard zelf het goede voorbeeld geven⁵. In elk geval moet het duidelijk zijn dat een betere communicatie een noodzakelijke maar op zich echter geen voldoende voorwaarde is om draagvlak voor het beleid te creëren.

3) HESSELINK F., DE JONGH J. en DANIELS R., Van groene pastor naar procesbegeleider: kunnen NME-professionals iets met sociale instrumenten?, NME-podium, juni 1999, p. 26-27.

4) Zie hiervoor o.m. studies van de Nederlandse Raad voor het Milieu-

Beheer van 1995 en 1996 en van de VUB in opdracht van Raad van 1998 (oktober 1998) en het daarop gebaseerde briefadvies (afl. 1998/26).

5) Geloofwaardigheid houdt o.m. in dat communicatie ook consistent moet zijn met impliciete boodschappen van de overheid. Dit

geldt in het bijzonder voor boodschappen die een waardering suggereren, b.v. de prijs van een product zoals benzine, subsidiëring van een activiteit zoals biologische landbouw of de promotie van een evenement zoals de opening door regeringsleden van het autosalon.

Draagvlak: vele begrippen in een woord**venster 1**

Onder de term draagvlak schuilen vele begrippen. Het gemeenschappelijk element is steeds dat het gaat om de aanvaarding van beleid of maatregelen door een welbepaalde groep. Afhankelijk van het adjectief dat aan de term wordt gekoppeld gaat het echter om heel ongelijksoortige groepen. Het belangrijkste onderscheid dat men kan maken is wellicht dat tussen het maatschappelijk draagvlak en het bestuurlijk draagvlak. Het eerste slaat op de samenleving in zijn geheel; het tweede op de overheid (in brede zin). Bij het maatschappelijk draagvlak kan men drie invalshoeken onderscheiden: het sociaal draagvlak (slaat op individuele burgers), het publiek draagvlak (het aggregaat van het eerste dat vaak tot uiting komt via allerlei media) en het institutioneel draagvlak (slaat op het zogenaamde maatschappelijk middenveld). Het bestuurlijk draagvlak bestaat in grote lijnen uit een ambtelijk draagvlak (slaat op het brede gamma van overheidsinstellingen) en een politiek draagvlak (slaat op politieke partijen en politici op alle beleidsniveaus).

Wanneer dit advies de term 'draagvlak' hanteert, wordt in eerste instantie het maatschappelijk draagvlak - zonder specificatie - bedoeld.

- [4] **Communicatieve instrumenten in het Vlaams milieubeleid.** Het belang van communicatie werkt door naar het Vlaams milieubeleid. In vrijwel alle beleidsdomeinen krijgen communicatieve instrumenten een steeds belangrijker accent. Actie 145 van het MINA-plan 2 wil de initiatieven ter zake coördineren en planmatig voorbereiden.

Gezien het toenemend belang van communicatieve instrumenten, drong de MiNa-Raad meermaals aan op de verdere uitwerking van een concrete en gerichte communicatiestrategie zoals voorzien in het kader van Actie 145 van het lopende milieubeleidsplan⁶. Deze strategie zou vooral de resultaten van het milieubeleid als de gevolgen van het ontbreken van beleid inzichtelijk moeten maken.

In dit advies formuleert de Raad een reeks aanbevelingen om het Vlaams beleid inzake milieucommunicatie verder te ontwikkelen.

6) Zie adviezen van de MiNa-Raad van 8 juli 1996 (over het ontwerp-milieubeleidsplan 1997-2001) en van 4 juni 1998 en 24 juni 1999 (over het *nme*-beleid in Vlaanderen).

De draaggolfcampagne

Venster 2

Een goed voorbeeld van een planmatige en geïntegreerde campagne om het draagvlak voor het milieubeleid via de inzet van het instrument communicatie te bevorderen is de Nederlandse draaggolfcampagne die in het begin van de jaren negentig werd gevoerd⁷. Op initiatief van het ministerie van VROM werd deze opgezet om het milieubesef voor milieuproblemen in het algemeen te bevorderen. De eerste doelstelling van de campagne richtte zich op het vormen van een positieve attitude t.a.v. milieuvriendelijk gedrag (verinnerlijking). Daarnaast fungeerde de campagne ook als 'paraplu' voor meer specifieke themacampagnes. Omdat men vooral massamedia inzette, ging het vooral om een voorlichtingscampagne. Op basis van een nulmeting voor de campagne en een effectmeting tijdens de campagne (aan de hand van een panelonderzoek) stelde men een toenemende interesse voor het milieu vast. Het was moeilijk om na te gaan in welke mate de campagne daaraan heeft bijgedragen maar in elk geval was duidelijk dat ze een zeer grote naambekendheid had, zeker als mensen ook het logo onder ogen kregen (91% bekendheid). Belangrijker nog is dat 90% het motto van de campagne (*een beter milieu begint bij jezelf*) onderschreef. Bovendien werd aangenomen dat de campagne de effectiviteit van meer specifieke gedragscampagnes heeft versterkt.

De manier waarop deze campagne is opgezet en voorbereid, sluit op tal van punten bij dit advies aan. Dit venster geeft de meest relevante conclusies van de campagne weer:

- de rol van het instrument binnen de instrumentenmix moet tijdens de beleidsvoorbereidende fase worden vastgelegd;
- doelmatigheidscriteria moeten vooraf worden vastgelegd en achteraf getoetst;
- doelgroepen moeten reeds bij de beleidsvoorbereiding betrokken worden;
- de effectiviteit is groter als de voorlichting ook van intermediaire kaders komt;
- een positieve aanpak m.b.t. de bijdrage van mensen is wenselijk;
- voor minder betrokken groepen is informatieve voorlichting onvoldoende;
- een effectieve campagne is langdurig, samenhangend en heeft een eenvoudige, oplossingsgerichte boodschap, gekoppeld aan waarden van doelgroepen;
- de initiatief nemende overheid moet overleggen en samenwerken met andere relevante overheden en met het maatschappelijk middenveld;
- de doelgroepbenadering vergt een doelgroepverantwoordelijke en start met een analyse van inzicht, houding en betrokkenheid van de doelgroepen;
- met het oog op evaluatie is er nood aan een nulmeting bij de start en aan monitoring van bekendheid, betrokkenheid en attitude tijdens de campagne.

Deze draaggolfcampagne is anderzijds ook een perfecte illustratie bij het verschil tussen milieubewust zijn en milieubewust handelen. Ondanks de bijdrage die de campagne wellicht

7) ERNST M., Voorlichting en beleid: het geval 'draaggolfcampagne' (Nederland), Mediagids,

Overheidsvoorlichting, 1992, afl. 22, 6 p.

heeft geleverd aan het milieubewustzijn van de Nederlander, heeft het nauwelijks tot meer milieuvriendelijk gedrag of tot een betere milieukwaliteit geleid. De verklaring daarvoor is wellicht dat de campagne geen oplossing bood voor sociale dilemma's maar ook dat het gedrag van de overheid vaak weinig geloofwaardig was. Voor reële gedragswijzigingen acht men trainingen, reclame en concrete aanwijzingen effectiever⁸.

8) POTJER B., Een beter milieu begint bij de baas, Milieukunde, 1998/4, p. 194-201.

C. Situering en terminologie

- [5] **Communicatieve instrumenten: overzicht en terminologie.** Uit hoofdstuk B blijkt enerzijds dat het gamma communicatieve instrumenten erg breed en divers is en anderzijds dat m.b.t. de terminologie ter zake vaak veel verwarring bestaat. Bedoeling van deze paragraaf is om hierin meer helderheid te brengen. Onderstaande lijst definieert enkele van de meest gebruikte termen in dit verband⁹.

Milieucommunicatie

Alle vormen van communicatie die direct of indirect tot doel hebben om het milieubesef van individuen of organisaties te vergroten en om de milieubelasting van hun activiteiten te verminderen. Deze term kan men zien als een container-begrip waarin alle meer specifieke instrumenten die verder in deze lijst aan bod komen, omvat voor zover ze op milieuaspecten betrekking hebben.

Informatievoorziening

Systematische verwerving van basisgegevens en de verwerking daarvan (b.v. door aggregatie) in een bruikbare vorm¹⁰.

g) De definities in deze paragraaf zijn grotendeels gebaseerd op de begrippenlijst die als bijlage werd weergegeven in het advies van 4 juni 1998 (p. 31-32).

10) Informatievoorziening en -management zijn in de eerste plaats indirecte instrumenten die

de algemene beleidsvoering (in elke fase van de cyclus) onderbouwen en de inzet van meer directe instrumenten aansturen of ondersteunen (zie paragraaf 1). Daarom moeten informatievoorziening en informatiemanagement in de eerste plaats als een structurerend instrument

beschouwd worden. Omdat de ondersteunende rol ervan bij communicatieve instrumenten vaak erg groot is, wordt informatie toch in deze lijst opgenomen. In de vorm van passieve informatievoorziening krijgt het zelfs in zekere mate een zelfstandig karakter.

Propaganda

Het verspreiden van informatie gericht op het winnen van aanhangers voor bepaalde, vaak politieke of ideologische ideeën. Ontvangers van propaganda begrijpen doorgaans dat het om propaganda gaat en zijn vrij om er zich al of niet door te laten beïnvloeden.

Reclame

Reclame is in wezen vergelijkbaar met propaganda maar heeft een ander doel, met name het overtuigen van potentiële klanten om bepaalde goederen of diensten aan te kopen. Het is een onmisbaar onderdeel van een bredere marketingstrategie.

Marketing

Marketing gaat vaak gepaard met reclame maar is meer. Het is een bewuste strategie om via de beïnvloeding van verschillende p-factoren (product, plaats, prijs, promotie, personeel, presentatie) de afzet van goederen en diensten te vergroten.

Public relations

Het opbouwen en onderhouden van goede betrekkingen met en wederzijds begrip van de kring van personen, bedrijven, organisaties of instellingen waarmee men professioneel te maken heeft.

Sensibilisering

Een Zuid-Nederlandse term voor activiteiten gericht op het gevoelig maken voor een bepaald probleem met het oog op het nemen van maatregelen die voor de oplossing daarvan noodzakelijk zijn.

Voorlichting

Systematische aanwijzingen die worden gegeven over hoe iets te gebruiken, hoe met betrekking tot een probleem te handelen of hoe - op basis van een beter inzicht en begrip - over dat probleem te denken. De vergroting van de kennis van een concreet probleem is gericht op betere besluiten bij het handelen m.b.t. dat probleem.

Beleidsvoorlichting

Sluit bij het vorige aan: systematische actieve informatievoorziening m.b.t. het beleid dat de overheid voert om de gestelde problemen op te lossen of om toekomstige problemen te vermijden.

Educatie

Allerlei vormen van scholing en vorming, zowel binnen als buiten het onderwijs, gericht op het overbrengen van informatie en het ontwikkelen van vaardigheden en houdingen die voor de beroepsmogelijkheden of algemene ontwikkeling van de persoon in kwestie van belang zijn. Omdat educatie steunt op de instemming van zender én ontvanger, is het een centrale vorm in het communicatief instrumentarium.

Dialogoog

Een in principe vrijblijvende tweespraak (of meer algemeen samenspraak) tussen verschillende gelijkwaardige partijen (in de zin van personen en/of groepen). Zij wisselen informatie uit en delen hun standpunten aan elkaar mee. Dialogoog is een basisvoorwaarde voor meer intensieve en verdergaande meerzijdige communicatie.

Overleg

Het voeren van een bilaterale of multilaterale dialogoog met de expliciete doelstelling een strategie vast te leggen om gezamenlijk een probleem aan te pakken. De betrokkenen reageren op elkaars ideeën en standpunten en proberen tot conclusies te komen.

Afspraken

Afspraken zijn de eventuele resultaten van overleg tussen verschillende partijen. Deze afspraken worden geformuleerd in de vorm van concrete engagementen en kunnen betrekking hebben op een breed gamma aan onderwerpen.

Protocollen, convenants of overeenkomsten

Algemene termen voor een geformaliseerd en coherent geheel van afspraken tussen partijen. Deze worden schriftelijk vastgelegd en ondertekend. De afspraken kunnen inspannings- of resultaatsverbintenissen zijn. In Vlaanderen wordt 'protocol' of 'convenant' doorgaans gebruikt in het kader van een samenwerking tussen overheden. Wanneer het gaat om afspraken tussen een overheid en een private partner, is 'overeenkomst' gebruikelijker.

Publiek-publieke samenwerking

Structurele samenwerking tussen verschillende overheidsorganen of -instellingen onderling, meestal gericht op de verdeling van taken bij de realisatie van beleidsdoelen. De afspraken inzake de samenwerking worden meestal geformaliseerd via een protocol of (beleids)convenant.

Publiek-private samenwerking

Een gelijkaardige samenwerking maar dan tussen overheidsinstellingen en particuliere organisaties (bedrijfsleven of non-profitorganisaties), vastgelegd in een overeenkomst. Het kan hierbij gaan om beleidsovereenkomsten die voor (een deel van) een sector gelden of om beheersovereenkomsten die doorgaans met een individuele actor worden afgesloten.

Voorlichting en sensibilisering: een nuance**Venster 3**

In de praktijk van het communicatiebeleid is er vaak verwarring tussen de termen 'sensibilisering' en 'voorlichting'. De laatste term is vooral in Nederland gangbaar (cf. venster 1) terwijl eerstgenoemde vooral in Vlaanderen courant wordt gebruikt. Zo staat de term letterlijk in de taakstelling van OVAM, gedefinieerd in artikel 39, 5° van het afvalstoffendecreet. Ook het MINA-plan 2 gebruikt deze term, b.v. in actie 145 (overigens ook samen met 'voorlichting'), actie 14, actie 60 en actie 77. Van Daele vermeldt 'sensibiliseren' expliciet als Belgisch-Nederlands.

In het kader van dit advies kunnen beide termen als min of meer gelijkaardig gehanteerd worden, zij het met een toch iets andere connotatie (zie definities). De nuance is dat sensibilisering zich meer richt op attitudevorming terwijl voorlichting reeds concrete gedragswijzigingen voor ogen heeft. De begrippen suggereren een gelijkaardige methode die echter op een verschillende plaats in het gedragsveranderingsmodel (zie paragraaf 31) wordt ingezet.

- [6] **Attitude, gedrag en sociale dilemma's.**¹¹ Communicatieve instrumenten worden ingezet bij milieuproblemen waar attitude- en gedragsaspecten een belangrijke rol spelen. Dit is uiteraard bij de meeste vraagstukken het geval. De attitude die mensen ten opzichte van milieuproblemen aan de dag leggen (vaak ook verwoord met termen zoals milieubewustzijn of milieubesef), is een belangrijke factor bij het voorbereiden en formuleren van beleidsmaatregelen. Milieugedrag komt vooral tot uiting bij de aankoop van producten of diensten, bij de aanwending ervan en finaal bij het verwijderen van producten in de afvalfase. Het beïnvloeden van attitudes en zeker van gedrag is vaak erg moeilijk, vooral als er sociale dilemma's spelen. Daarmee wordt bedoeld dat er een frictie optreedt tussen het individueel belang en het collectief belang: een bepaald gedrag is hier en nu voordelig voor een bepaald individu of een bepaalde groep maar nadelig voor de maatschappij in haar geheel, zeker op langere termijn. Sociale dilemma's verwijzen naar de klassieke *tragedy of the commons* en naar de afwenteling van milieuproblemen in ruimte en tijd. Omdat bij milieuproblemen meestal verschillende soorten individuele of groepsbelangen spelen, is er vaak sprake van meerdere sociale dilemma's tegelijk. Dit maakt de zoektocht naar een evenwichtige oplossing extra complex.

Wanneer het fenomeen 'sociaal dilemma' optreedt, zijn communicatieve instrumenten bij de uitvoering van het beleid onvoldoende om de gewenste gedragsverandering te realiseren en zijn ook andere en hardere beleidsinstrumenten noodzakelijk. Milieucommunicatie zal in dergelijke gevallen enkel een ondersteunende rol kunnen spelen. Milieucommunicatie

11) Zie hiervoor ook Advies van
4 juni 1998 over het NME-beleid in
Vlaanderen, pag. 13.

kan wel een zelfstandige rol spelen wanneer de belangrijkste belemmering voor milieuvriendelijk gedrag zich situeren op het vlak van onvoldoende informatie en kennis, vooroordelen of een gebrek aan vaardigheden.

In tegenstelling tot het voorgaande is het belang van milieucommunicatie in de fase van de beleidsvoorbereiding bij sociale dilemma's juist groter. De uitvoering van onaantrekkelijke beleidsmaatregelen zal immers bevorderd worden als de betrokken doelgroep vooraf inspraak heeft gehad in het besluitvormingsproces ter zake (zie paragraaf 13). Sterk vereenvoudigd zou men dus kunnen stellen dat naarmate het sociale dilemma-gehalte van beleidsdomeinen groter is, milieucommunicatie in de vroege fasen van de beleidscyclus belangrijker wordt.

- [7] **Indeling van communicatieve instrumenten.** In het geheel van communicatieve instrumenten kan men twee verschillende spanningsvelden onderscheiden:
- eenzijdige versus meerzijdige of interactieve vormen van communicatie en
 - communicatie in de fase van de beleidsvoorbereiding (procesinstrument) versus communicatie in de fase van de beleidsuitvoering (beleidsinstrument).

Het eerste spanningsveld heeft in eerste instantie betrekking op de aard en werking van het instrument in kwestie. Vanuit deze invalshoek bekeken is er een spanning tussen enerzijds de vormen van communicatie die louter eenrichtingsverkeer van een zender naar een ontvanger inhouden en anderzijds communicatie via een volwaardige interactie tussen min of meer evenwaardige gesprekspartners, gericht op overeenstemming en afspraken.

Het tweede spanningsveld gaat in op de verschillende beleidsfasen waarin communicatie een rol kan spelen. In essentie wordt hier een onderscheid gemaakt tussen de voorbereiding en de uitvoering van beleidsmaatregelen. Het onderscheid tussen de fase van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering correspondeert met het onderscheid dat vaak wordt gemaakt tussen communicatie als procesinstrument en communicatie als beleidsinstrument¹².

- [8] **Eenzijdige versus meerzijdige communicatie.** In het advies van 24 juni 1998 werden de verschillende communicatieve instrumenten gesitueerd in een continuüm van absoluut eenzijdige tot volwaardig meerzijdige vormen, samengevat in volgende tabel¹³. De weergave van de aanknopingspunten is daarbij enigszins aangevuld.

12) Zie DE VRIES B., Basisboek milieucommunicatie, 1996, p. 74-84.

13) MiNa-Raad, afl. 1998/II, hoofdstuk 2.1., p. 17.

Tabel 1: indeling van communicatieve of sociale beleidsinstrumenten

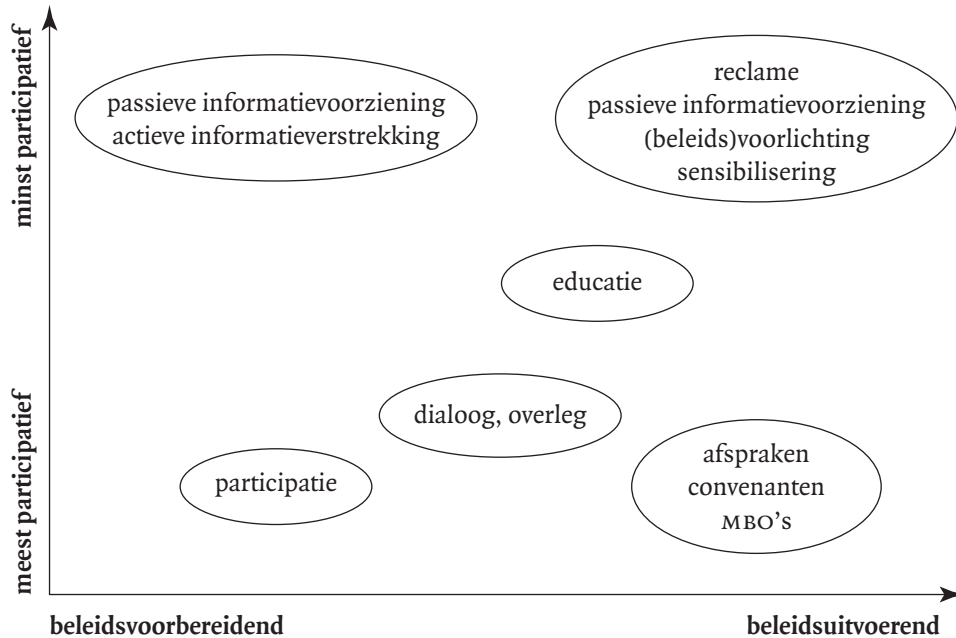
instrumenten	aanknopingspunten (niet limitatief)
reclame	etikettering, milieukeur, milieureclamecode (federaal productbeleid)
informatievoorziening (passief)	Decreet openbaarheid van bestuur, indicatoren voor duurzame ontwikkeling (Actie 141), communicatieplan (Actie 145), website
sensibilisering en (beleids)voorlichting (actief)	Decreet openbaarheid van bestuur, communicatieplan (Actie 145), opdrachten VOI's, jaarverslagen, nieuwsbrieven, specifieke campagnes
educatie	NME-netwerken (Initiatief 146), Decreet natuurbehoud, communicatieplan (Actie 145)
dialoge/overleg	consultaties via openbare onderzoeken, organisatiestructuur doelgroepenbeleid (Actie 122), communicatieplan (Actie 145), officiële adviesraden
publiek-publieke samenwerking (convenants)	Provinciale en gemeentelijke milieubeleidsconvenants (Acties 164, 165 en 166)
publiek-private samenwerking (overeenkomsten)	Decreet MBO (Initiatief 147 en Actie 149); <i>joint implementation</i> in het energiebeleid; publiek-private financiering van infrastructuur; beheersovereenkomsten in de landbouw

[9] **Voorbereiding en uitvoering van beleid.** Verdere verdieping in het onderwerp milieucommunicatie leert dat de indeling tussen eenzijdige en meerzijdige communicatieve instrumenten aanvulling behoeft met een beleidsdynamische dimensie. Het gaat hier met name om het onderscheid tussen de verschillende beleidsfasen¹⁴. Onderstaand schema situeert de verschillende vormen van communicatieve instrumenten ten opzichte van beide spanningsvelden.

14) zie MiNa-Raad, advies over Wetenschappelijk Onderzoek Milieu en Economie in Vlaanderen,

afl. 1999/4, p. 26-27 en Studiedocument Langetermijnbeleid, november 1999, p. 43-44.

Tabel 2: situering van communicatieve instrumenten volgens aard van het instrument en in de context van de beleidscyclus



De situering van de diverse communicatieve instrumenten in deze tabel is indicatief. Zo zullen sommige instrumenten zowel bij de beleidsvoorbereiding als bij de beleidsuitvoering een rol spelen. Verder vloeien deze beleidsfasen in elkaar over en vertonen instrumenten soms zowel een eenzijdige als meerzijdige component. Zowel op de horizontale als op de verticale as kunnen de twee luiken wel van elkaar worden onderscheiden maar zeker niet strikt gescheiden worden. De plaats in de tabel geeft de klemtonen aan die bij de inzet van communicatieve instrumenten kunnen gelegd worden.

- [10] **Brede en strikte interpretatie van 'milieucommunicatie'.** In het gangbare jargon van het milieubeleid wordt de term 'milieucommunicatie' afwisselend op een brede en een strikte manier geïnterpreteerd. Breed geïnterpreteerd houdt hij alle vormen van communicatie in die tot uiting komen bij het ontwikkelen en het uitvoeren van milieubeleid. Een 'brede' invulling van milieucommunicatie slaat op de volledige reikwijdte van tabel 2.

Een strikte interpretatie beperkt de term 'milieucommunicatie' tot sensibilisering en (beleids)voorlichting: het gevoelig maken voor een milieuprobleem, het actief informeren van publiek en doelgroepen over het beleid dat de overheid m.b.t. dat probleem voert en systematische aanwijzingen die worden gegeven over hoe met betrekking tot dit probleem te handelen. De vergroting van de kennis van een bepaald probleem is gericht op

betere besluiten bij het handelen m.b.t. dat probleem. De basisdoelstelling van deze strikt geïnterpreteerde milieucommunicatie is het realiseren van een milieubewuste houding en een milieuverantwoordelijk gedrag bij individuele burgers en consumenten of bij specifieke doelgroepen. Deze interpretatie correspondeert met een specifiek communicatief beleidsinstrument dat zich situeert in het kwadrant rechtsboven in tabel 2.

- [11] **Benadering van dit advies.** De Raad benadrukt dat de mogelijkheden van de strikte interpretatie van milieucommunicatie met het oog op een groter maatschappelijk draagvlak beperkt zijn. Sensibilisering en voorlichting spelen daarbij uiteraard een belangrijke rol maar die is onvoldoende om het beoogde draagvlak te versterken. Daarvoor zijn vooral ook meerzijdige vormen van communicatie nodig¹⁵.

De Raad gaat daarom in dit advies in eerste instantie uit van een brede interpretatie van het begrip milieucommunicatie. Aangezien het advies vooral meer concrete suggesties wil leveren voor de verdere uitwerking van Actie 145, gaat het daarbij vooral in op de planmatige uitwerking van het communicatief instrumentarium voor het milieubeleid.

Aangezien het bij een brede invulling van milieucommunicatie om een erg breed gamma van communicatieve instrumenten gaat die in verschillende fasen van de besluitvorming aan bod moet komen (zie tabel 2), is het niet mogelijk om in dit kader op elk instrument in detail in te gaan. In een aantal gevallen zal dit advies zich daarom beperken tot een verwijzing naar vroegere adviezen of andere lopende projecten van de MiNa-Raad.

Om dit advies meer concreet te maken, bevat de tekst ten slotte ook een reeks praktijkverhalen die de theoretische benadering van het onderwerp moeten illustreren (de vensterstukjes).

15) Zie MiNa-Raad, briefadvies van maatschappelijk draagvlak voor
3 december 1998 ter begeleiding het milieubeleid, afl. 1998/6, p. 5.
van het studierapport m.b.t. het

D. Communicatie als procesinstrument

- [12] **Communicatie en besluitvorming.** Wat betreft de rol en de plaats van communicatie binnen het milieubeleid geldt dat communicatie belangrijk is in alle fasen van het milieubeleid. Communicatie in de fase van voorbereiding en besluitvorming wordt vaak als een procesinstrument bestempeld. Het gaat hier om alle informatievoorziening en overlegprocessen die gericht zijn op het ontwikkelen van beleid. Doorgaans zal informatie een ondersteunende rol vervullen ten aanzien van dialoog en overlegprocessen die noodzakelijk zijn voor een besluitvorming waarbij inspraak en participatie belangrijk zijn. Communicatie als procesinstrument omvat bijgevolg zowel de dialoog en het overleg zelf als de voorlichting en informatievoorziening die daarvoor nodig is. Deze invulling van het begrip communicatie gaat in wezen over de rol van de samenleving in de besluitvorming. Participatie en inspraak zijn hier dus sleutelbegrippen.
- [13] **Noodzaak van communicatie als procesinstrument.** Algemeen wordt aanvaard dat een hoge mate van maatschappelijke participatie, zowel van individuele burgers als van georganiseerde doelgroepen, cruciaal is voor het welslagen van een beleid dat zich op duurzame ontwikkeling richt. Een optimale maatschappelijke participatie heeft in essentie een tweevoudig doel. In de eerste plaats moet dit in de fase van de beleidsformulering bijdragen aan kwalitatief sterkere, meer onderbouwde en breder gedragen beslissingen. Vervolgens moet de grotere betrokkenheid van burgers en doelgroepen garanties bieden voor een meer effectieve uitvoering en beheer van het geformuleerde beleid¹⁶.

16) Voor een goede illustratie van deze stelling zie VAN MEEGEREN P., Communicatie en maatschappelijke accep-

tatie van milieumaatregelen: de 'dure' zak in Barendrecht, Milieu 1995/3, p.147-155. In dit artikel komt de auteur - op basis van een

gevalstudie over de variabilisering van de heffing op huishoudelijk afval in de gemeente Barendrecht - tot de conclusie dat betrokkenheid

Besluitvorming op basis van een breed maatschappelijk debat en overleg is vooral noodzakelijk om een antwoord te geven op situaties waarin sociale dilemma's spelen (zie paragraaf 6). De samenleving moet in deze gevallen de beschikbare goede wil inzetten voor de uitbouw van een collectief afdwingbare oplossing (*mutual coercion, mutal agreed upon*). Concreet moet via overleg worden afgesproken met welke maatregelen de langetermijnaspecten en de collectieve belangen bij het aanwenden van milieuvorraden in rekening worden gebracht en welke instrumenten deze maatregelen bij de activiteiten van groepen of personen kunnen helpen afdwingen. Het beheersen van sociale dilemma's is voor iedere overheid een kerntaak. Daarvoor is een goede organisatie van deze overheid onmisbaar¹⁷.

De groene hoofdstructuur

venster 4

In 1991 bracht toenmalig Minister van milieu en natuur een richtnota uit waarin het concept van de Groene Hoofdstructuur als concept voor de toekomstige natuurontwikkeling in Vlaanderen werd voorgesteld. In zijn advies over deze richtnota stippelde de Raad een vrij gedetailleerd pad m.b.t. de besluitvorming en het maatschappelijk debat dat ter zake zou moeten gevolgd worden. De belangrijkste stappen daarin waren:

- een ontwerp op Vlaams niveau door een ambtelijke projectgroep, begeleid door een klankbord van de relevante maatschappelijke groepen;
- na een eerste adviesronde vaststelling door de (toen nog) Vlaamse Executieve;
- meer uitgewerkte afbakening op provinciaal niveau door projectgroepen met eveneens een evenwichtige samenstelling;
- voorlopige vaststelling van de provinciale afbakeningen;
- openbaar onderzoek en advisering rond de provinciale afbakeningen en
- definitieve vaststelling door de Vlaamse Executieve.

Ondanks het belang dat de MiNa-Raad ook toen hechtte aan een evenwichtige en doelgroepgerichte communicatie als procesinstrument in de beleidsvoorbereidende fase, is de verdere ontwikkeling anders gelopen. In de praktijk is men meteen naar de derde stap gesprongen (afbakening in detail op provinciaal niveau) zonder dat alle relevante doelgroepen evenwaardig en evenwichtig aan dit voorbereidend proces konden deelnemen. Op het ogenblik dat de provinciale afbakeningen op papier stonden (anno 1994), had de maatschappelijke controverse rond deze kaarten intussen zodanige proporties aangenomen, dat een sereen debat niet meer mogelijk bleek en de concrete ontwikkeling van de Groene hoofdstructuur op dat ogenblik abrupt werd afgebroken.

in de besluitvorming een belangrijke factor is voor de mate waarin de bevolking een dergelijke maatregel aanvaardt. Algemeen stelt hij dat voor een draagvlak voor

beleidsmaatregelen wederzijdse communicatie tussen overheid en de verschillende doelgroepen reeds in een vroege fase van het beleidsproces van belang is.

17) Naar A. VERBRUGGEN, Onderzoeksrichtlijnen Milieu en Economie in Vlaanderen; 1998, p. 62.

Het is lang niet zeker dat een beter communicatieproces dit dossier destijds had kunnen deblokkeren. De maatschappelijke onenigheid over de concretisering van het natuurbeleid was dermate groot dat in dit geval ook een meer doordachte communicatiestrategie waarschijnlijk weinig onmiddellijk resultaat had opgeleverd. De nood aan een adequate strategie inzake conflict-beheersing was toen wellicht groter. Toch kan men stellen dat - juist bij controversiële dossiers - zonder doorgedreven overleg en communicatie maatschappelijk aanvaardbare oplossingen niet mogelijk zijn. Een betere communicatie en meer overleg destijds had hoogstwaarschijnlijk niet meteen een Groene Hoofdstructuur opgeleverd. Het had wellicht wel kunnen vermijden dat het proces abrupt werd afgebroken zodat het enkele jaren later vrijwel van voor af aan moest herbeginnen. Dit illustreert hoe initiële tijdwinst door het verwaarlozen van de maatschappelijke participatie (hoe moeilijk die vaak ook is) finaal tijdverlies blijkt te zijn.

[14] **Innovatieve participatiemethodes.** Voor sommige auteurs is de huidige vorm en organisatie van de besluitvorming niet afdoende om de maatschappelijke participatie te realiseren die voor een daadwerkelijke duurzame ontwikkeling of voor een significante verbetering van de milieukwaliteit nodig is. Daarvoor is een 'nieuwe politieke structuur en cultuur' noodzakelijk. In deze context impliceert dit dat verdere stappen moeten worden gezet van de klassieke vertegenwoordigende democratie naar een meer participatieve democratie. Met algemeen maatschappelijke trends zoals individualisering en globalisering in het achterhoofd, houdt dit een pleidooi in om burgers meer direct en vroeger bij het beleid te betrekken. Meer concreet betekent dit het ontwikkelen van innovatieve methodes om de effectiviteit van inspraak en participatie te versterken.

Mogelijkheden daarvoor zijn b.v. de toetsing van experten-resultaten aan de ervaringsdeskundigheid van burgers (cf. burgerjury's, focusgroepen of consensusconferenties)¹⁸.

18) Momenteel voert STEM (STudiecentrum voor Energie- en Milieubeheer - UFSIA) in opdracht van het Vlaams Instituut Biotechnologie een vergelijkende studie uit van vernieuwende participatieve methoden. Binnen de methode van de burgerjury worden experten en belanghebbenden, zoals in een rechtbank, als getuigen opgeroepen. Een jury van burgers formuleert op basis van deze getuigenissen een advies. Bij de samenstelling van deze jury zorgt

men voor een goede vertegenwoordiging van de verschillende bevolkingsgroepen. In het kader van een consensusconferentie worden de diverse belanghebbenden gevraagd hun visie op een bepaald probleem naar voren te brengen en te beargumenteren. De dialoog die daarop volgt is gericht op het zoeken naar een gezamenlijk plan van actie. Focusgroepen hebben het karakter van een werkgroep die binnen de beslotenheid van de groep over een zeer specifiek

thema debatteert. De leden van zo'n focusgroep zijn geselecteerd op basis van hun ervaringen en deskundigheid met betrekking tot het thema.

Zie hiervoor het referaat van J. VANDENABEELE op de studiedag van de MiNa-Raad Denken op lange termijn in het milieubeleid van de 21e eeuw (p. 42). Daarin pleit zij voor een aantal experimenten in Vlaanderen inzake het uittesten van nieuwe methodes.

Een dergelijke participatieve democratie ziet men als een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde voor een meer slagkrachtig milieubeleid. Ze biedt m.a.w. geen garanties maar wel meer perspectieven voor een betere milieukwaliteit. Een belangrijke katalysator voor een effectieve participatieve democratie is de uitbouw van voldoende 'menselijk kapitaal' of m.a.w. het door opleiding en vorming verhogen van het kennisniveau en de inspraakdeskundigheid van individuen of groepen (cf. het begrip *capacity building* zoals gehanteerd in Agenda 21)¹⁹.

Voordelen van participatieve democratie zijn o.m. het herstel van het vertrouwen in de politiek²⁰, de bevordering van creativiteit bij het zoeken naar beleidsoplossingen en het beheersen van processen van macht en belangenstrijd. Er moet worden benadrukt dat participatieve democratie geen alternatief is voor, maar complementair aan de bestaande besluitvormingsinstituten. De rol van de overheid is daarbij om de ervaringsdeskundigheid te mobiliseren en zo het besluitvormingsproces te verrijken. Uiteraard is het finaal het parlement dat knopen (b.v. inzake ecologische grenzen) moet doorhakken²¹.

- [15] **De participatieparadox van duurzame ontwikkeling.** Duurzame ontwikkeling richt zich op maximale synergie tussen zijn sociale, economische en omgevingscomponent. Bij het zoeken naar deze synergie en het ontwikkelen van beleid ter zake is participatie van de samenleving een essentieel uitgangspunt. Tegelijk is het risico reëel dat democratisch overleg kan uitmonden in beslissingen die inhoudelijk strijdig zijn met dit concept. Deze paradox is mogelijk als duurzame ontwikkeling niet algemeen als leidprincipe en absolute randvoorwaarde door alle participanten aan het overlegproces is aanvaard. Een maatschappelijk debat over de inhoud en draagwijdte van duurzame ontwikkeling is daarom prioritair. Het praktisch resultaat daarvan kan b.v. leiden tot een reeks toetsingscriteria zijn waarmee voorstellen en opties op duurzaamheid kunnen worden geverifieerd. Dit resultaat kan daarna worden benut als leidraad die vooraf en extern wordt opgelegd aan meer specifieke besluitvormingsprocessen²².

19) Hoewel meer kennis doorgaans een katalysator is voor een betere participatie is het geen garantie of een absolute voorwaarde: meer kennis leidt niet per definitie tot betere participatie en omgekeerd maakt een beperkte kennis participatie zeker niet zinloos.

20) Dit vertrouwen is nu erg beperkt. Uit VRIND 1999 blijkt dat slechts een kwart van de Vlamingen veel vertrouwen hebben in de

Vlaamse regering en administratie. De gemeentelijke overheid (40%) en het onderwijs 74%) scoren inde publieke instelling ligt ook beduidend lager dan het Europees gemiddelde (-7%). Op basis van de tevredenheid over de algemene werking van de democratie in eigen land (van 20% in 1997 naar bijna 50% in 1999) lijkt er echter wel een kentering ten

goede merkbaar.

21) Zie hiervoor ook HOLEMANS D., Ecologie en burgerschap - pleidooi voor een nieuwe levensstijl, Essay Stichting Leefmilieu, Kapellen, 1999, 127 pp.

22) A. VERBRUGGEN, Onderzoeksrichtlijnen Milieu en Economie in Vlaanderen; 1998, p. 79-80.

[16] **Het maatschappelijk debat inzake duurzame ontwikkeling.** De concrete organisatie van het in vorige paragraaf bedoelde debat zal in de praktijk op verschillende beleidsniveaus plaatsvinden. Op federaal vlak biedt wat dat betreft het Federaal Plan Duurzame ontwikkeling mogelijk perspectieven. Daarin wordt voorgesteld om beleidsontwikkelingen te baseren op een parlementaire discussie over toekomstverkenningen. Een verbreding van dit parlementair debat naar de relevante groepen in de samenleving zou een belangrijke stap zijn in de richting van het maatschappelijk debat inzake duurzame ontwikkeling²³.

Ook op Vlaams-gewestelijk niveau wordt vanuit verschillende hoeken gepleit voor een breed maatschappelijk debat. Zowel de Vlaamse regering²⁴ als het maatschappelijk middenveld blijken immers vragende partij te zijn voor een Vlaamse consensusconferentie. Gezien de centrale positie van het concept duurzame ontwikkeling in het regeerakkoord, maar ook op basis van de recente visieverklaring van de Vlaamse werkgeversvoorzitter, zou ook een dergelijke conferentie zich voor een belangrijk deel moeten buigen over de krachtlijnen en randvoorwaarden voor een Vlaams beleid inzake duurzame ontwikkeling en alle daarvoor relevante gesprekspartners betrekken.

Op lokaal niveau zal het maatschappelijk debat inzake duurzame ontwikkeling vooral kaderen binnen de opmaak van een lokale Agenda 21. Zowel internationaal als in Vlaanderen (cf. Hasselt en Leuven) zijn er heel wat gemeenten die op dit vlak baanbrekend werk verrichten. Regionaal kunnen b.v. de overlegprocessen in het kader van streekvisies, provinciale structuurplannen, bekkenbeleidsplannen of programma's voor plattelandsontwikkeling aanknopingspunten zijn voor het bedoelde maatschappelijk debat.

Ten slotte tekent zich ook op Europees vlak een tendens af om de samenleving beter te betrekken bij het formuleren van algemene beleidslijnen. Dit uit zich b.v. in de overlegprocedures ten aanzien van het zesde EU-milieuactieprogramma en wellicht ook in de voorbereiding van de Europese strategie inzake Rio+10.

[17] **Andere relevante initiatieven van de Raad.** Zoals eerder gesteld, gaat dit advies niet in detail in op alle aspecten van een breed geïnterpreteerd communicatiebeleid. De Raad verwijst hier naar enkele andere initiatieven die in het kader van communicatie in de beleidsvoorbereiding relevant zijn. Zo startte de Raad dit jaar met een project waarbij een meer effectieve inschakeling van lokale adviesraden in de participatie bij de gewestelijke beleidsvoorbereiding wordt onderzocht. Verder waren er recent adviezen van de Raad over de openbaarheid van bestuur en het maatschappelijk draagvlak²⁵.

23) Zie advies van de MiNa-Raad van 30 maart 2000 over het voorontwerp van Federaal Plan Duur-

zame Ontwikkeling, paragraaf 9. Landuyt.

24) Zie b.v. de beleidsnota's van de Vlaamse ministers Anciaux, Dua en

25) MINA-RAAD, afl. 1998/5 en 1998/26.

Communicatie bij de Vlaamse milieubeleidsplanning

Venster 5

Een onderwerp waarbij communicatie als procesinstrument erg belangrijk wordt geacht, is beleidsplanning. Algemeen wordt erkend dat dit aspect bij de opmaak van het huidige Vlaamse milieubeleidsplan - het MINA-plan 2 - voor verbetering vatbaar was. Zo wees onderzoek uit dat de toen gevolgde strategie niet erg vruchtbaar was²⁶. De onderzoekers suggereerden o.m. om het openbaar onderzoek aan te vullen met een gerichte survey naar de mening van de bevolking via een representatieve steekproef.

Met het oog op de voorbereiding van het volgende milieubeleidsplan (MINA-plan) zijn wat betreft (proces)communicatie zeker volgende elementen van belang:

- de decretale verplichtingen zijn onvoldoende voor een zinvol communicatieproces bij de voorbereiding van het plan;
- dit sluit aan bij elementen uit de beleidsnota Leefmilieu waarin maatschappelijk draagvlak en betrokkenheid van doelgroepen worden geduid als kritische succesfactoren voor het milieubeleid (KSF 3 en 4), waarbij wordt gewezen op het belang van voorlichting en dialoog²⁷;
- de intenties van het Gewestelijk Milieu-Overleg wijzen erop dat er meer inspanningen in die richting zullen zijn;
- een eerste concrete uiting hiervan is dat een opdracht werd uitgeschreven voor een survey zoals voorgesteld door de VUB-onderzoekers. De resultaten daarvan moeten eind 2000 beschikbaar zijn zodat ze in het ontwerpplan kunnen worden verwerkt.
- Mogelijk kunnen ook lessen worden getrokken uit de analyse van de publieksraadpleging van het Federaal Plan Duurzame ontwikkeling, verricht door het CDO (Centrum Duurzame ontwikkeling). Deze raadpleging gaf een respons van 0,015%, wat vergelijkbaar is met het MINA-plan 2. Het CDO besluit dat een openbaar onderzoek over een strategisch plan geen geïsoleerd initiatief maar een onderdeel van algemene participatiestrategie moet zijn. Het centrum pleit voor een nationale ronde tafel over dit vraagstuk.

26) DE GROOF S; & HOOGHE M. (1998), Sociologische evaluatie van de inspraakregeling en de consultatieprocedure van het milieubeleidsplan 1997-2001, Vakgroep Sociologie - VUB Brussel.

27) Opvallend is dat deze algemene intenties niet direct vertaald wor-

den in een concreet project in de beleidsnota. Wel werken de inspanningen ter zake die b.v. voorzien zijn in het water-, afval- of bosbeleid (zie vensters 7, 11 en 12) door naar de corresponderende projecten in de beleidsnota. Significant is echter dat NME werd

ingeschoven in het project blootstelling aan milieuverstoring en dat milieu-informatie en planning vrij beperkte paragrafen innemen in het project inzake een meer doeltreffende en doelmatige regelgeving.

E. Communicatie als beleidsinstrument

[18] **Communicatie en beleidsuitvoering.** In tegenstelling tot communicatie als procesinstrument zijn communicatieve instrumenten in de fase van de beleidsuitvoering min of meer direct gericht op het benutten of veranderen van kennis, attitudes of concreet gedrag van individuen of groepen. In deze fase van de beleidscyclus wordt communicatie doorgaans als beleidsinstrument bestempeld. Communicatieve instrumenten zoals (beleids)voorlichting, educatie, milieubeleidsovereenkomsten en convenants komen vooral aan bod in de fase van beleidsuitvoering en -beheer²⁸. Ze moeten daar een plaats krijgen in combinatie met andere, meer harde beleidsinstrumenten (directe en economische regulering).

[19] **De ondersteunende rol van milieucommunicatie.** De relatie met sociale dilemma's (zie paragraaf 6) maakt dat communicatie als beleidsinstrument doorgaans geen zelfstandige maar een ondersteunende rol vervult. Deze ondersteunende functie bij de inzet van juridische en economische regulering en bij het ter beschikking stellen van diensten en voorzieningen vindt plaats zowel via eenzijdige als meerzijdige vormen van communicatie, maar in elk geval zal overdracht van informatie daarbij steeds een belangrijk onderdeel van zijn. Het gaat daarbij om volgende types van informatie:

- De betrokken individuen of groepen moeten in de eerste plaats te weten komen welke regels, subsidies, heffingen van toepassing zijn en over welke diensten of voorzieningen ze kunnen beschikken.
- Zij moeten verder ook weten waarom dat het geval is. Het belang van een duidelijke motivatie kan moeilijk worden overschat.

28) Zie hiervoor ook HESSELINK F., DE JONGH J. en DANIELS R., Van groene pastor naar proces-

begeleider: kunnen NME-professionals iets met sociale instrumenten?, NME-podium, juni 1999, p. 26-27.

- Daarnaast moet er informatie zijn over hoe de concrete toepassing in zijn werk gaat: hoe komt men in aanmerking voor subsidie, hoe en op grond waarvan wordt men eventueel vrijgesteld van een heffing, wat gebeurt er met de opbrengst, hoe kan men gebruik maken van een bepaalde dienst.
- Ten slotte is het belangrijk om te weten hoe de instrumenten worden gehandhaafd: wat gebeurt er als een bepaalde regel niet wordt nageleefd of een heffing niet wordt betaald.

Wat betreft de wijze waarop deze informatie ter beschikking komt, kan men actieve en passieve methodes onderscheiden. Passieve methodes houden in dat basis-informatie (b.v. via internet, databanken of naslagpublicaties) voor iedereen vlot en vrij toegankelijk is of dat beschikbare informatie op eenvoudige vraag wordt verstrekt²⁹. Dit sluit aan bij de strategie inzake openbaarheid van informatie en van bestuur. Daarnaast omvat milieuvoorlichting uiteraard ook meer actieve strategieën in. Daarbij neemt de overheid initiatieven om gerichte informatie bij de juiste doelgroep ingang te doen vinden.

Bij meerzijdige communicatieve instrumenten ligt het accent minder op informatieverstrekking. De kernopdracht daarbij is om via afspraken met specifieke actoren (welbepaalde doelgroepen of gedecentraliseerde besturen) het beleid dat op een hoger beleidsniveau is vastgelegd te concretiseren, moduleren en operationaliseren. Ook hier gaat dit advies niet in detail op in maar wordt verwezen naar verschillende adviezen die de Raad reeds uitbracht over milieubeleidsvereenkomsten en milieuconvenants met gemeenten en provincies³⁰.

29) Een voorbeeld hiervan is de Vlaamse infolijn (0800/30201 of infolijn@Vlaanderen.be). Dit instrument voor eerstelijnsinformatie ontving en beantwoordde tijdens zijn eerste werkingsjaar (opgericht op 10 maart 1999) meer dan 100.000 vragen, vooral over taken en diensten van de Vlaamse overheid. De infolijn verstrekt zelf de gevraagde informatie of verwijst

door naar de juiste dienst of persoon.

30) Zie hiervoor adviezen van de Raad van 9 december 1999 (Integratie van milieubeleid van provincies en gemeenten in Vlaanderen), van 6 mei 1999 (Vervolg gemeentelijke en provinciale milieuconvenants), van 21 januari 1999 (milieubeleidsvereenkomst bij het MAP), van

11 november 1998 (milieubeleidsvereenkomst autowrakken), van 30 september 1997 (milieubeleidsvereenkomsten papier en geneesmiddelen), van 5 juni 1997 (Samenstelling en werking provinciale milieuraden) van 18 maart 1997 (provinciaal milieuconvenant) en van 20 oktober 1994 (samenstelling en werking van gemeentelijke milieud adviesraden).

De recente mbo inzake gasolietanks

Venster 6

Eerder dit jaar vond een maatschappelijk debat plaats over een ontwerp-milieubeleids overeenkomst inzake gasolietanks³¹. Dit is een goed voorbeeld van communicatie als beleidsinstrument. Het instrument heeft in eerste instantie een interactief karakter (het gaat om concrete beleidsuitvoering op basis van overleg met een specifieke sector) maar impliceert ook een belangrijke eenzijdig, informatief aspect om de inhoud van de milieubeleids overeenkomst bekend te maken.

De doelstelling van de milieubeleids overeenkomst is gericht op concreet gedrag, met name vooral gericht op een betere controle van de lekdichtheid van de tanks. Dit betekent dat informatievoorziening voldoende gedetailleerd zou moeten zijn. In die zin is het een goede zaak dat communicatie over deze milieubeleids overeenkomst gebeurt via het Staatsblad (verplicht), verschillende websites en infosessies. Jammer genoeg bevat de site van de Vlaamse overheid enkel een (niet downloadbare) samenvatting. Het valt op dat deze strategie niet conform is met de vereiste om voor instrumenten die zich richten op concreet gedrag voldoende precieze informatie te verstrekken.

- [20] **Milieucommunicatie als zelfstandig milieubeleidsinstrument.** Wanneer de individuele voordelen niet kleiner zijn dan de nadelen kan milieucommunicatie in principe ook op zichzelf een effectieve rol spelen bij het nastreven van het vanuit milieuoogpunt wenselijk gedrag. Een bijkomende voorwaarde daarbij is dat het niveau van de organisatorische of infrastructuurle voorzieningen die daarvoor eventueel noodzakelijk zijn, toereikend is. Bovendien neemt dit niet weg dat ook in deze gevallen en zekere flankering door juridische of economische instrumenten aangewezen is. Inbedding in een breder instrumentenkader blijft dus een belangrijk uitgangspunt.

In een aantal gevallen kunnen ondanks het aanwezig zijn van een sociaal dilemma, communicatieve instrumenten echter de enige mogelijke beleidsinstrumenten zijn. Meestal gaat het dan om eenzijdige vormen van communicatie zoals voorlichting. Dat is b.v. het geval wanneer een overheid niet de bevoegdheid heeft om hardere instrumenten in te zetten. Ook het ontbreken van een voldoende (potentieel) draagvlak of van een reeds concreet uitgewerkt beleid kan een overweging zijn om zich (voorlopig) tot voorlichting te beperken. In dergelijke omstandigheden is het de bedoeling om een probleem te signaleren in afwachting van verdere beleidsontwikkeling.

De gevallen waarin milieucommunicatie als zelfstandig beleidsinstrument optreedt, zullen in de praktijk doorgaans beperkt in aantal zijn. In de meeste gevallen zal milieucommunicatie gecombineerd worden met andere instrumenten met de bedoeling de effectiviteit ervan te vergroten.

31) Zie MiNa-Raad, Advies van 18 mei 2000 over de sectorale

afwijkingsvraag gasolietanks en het ontwerp van milieubeleidsvereenkomst gasolietanks voor de verwarming van gebouwen.

- [21] **Inhoud van milieucommunicatie als beleidsinstrument.** Milieucommunicatie als beleidsinstrument impliceert in essentie het (eenzijdig of interactief) uitwisselen van informatie tussen een zender en een ontvanger. Daarbij wil de zender de ontvanger niet alleen ergens over informeren maar ook overtuigen en aansporen tot een bepaald gedrag. Methodisch kan dit via een hele reeks van passieve en actieve middelen (zie ook paragraaf 19): info-bladen, audiovisuele en geschreven pers, affiches en pamfletten, voorlichtingssessies, elektronische informatie (e-mail en internet), educatieve centra, studieclubs, vormingscursussen, enzovoort.

Inhoudelijk gezien vervult milieucommunicatie echter steeds drie basisrollen³²:

- In de eerste plaats wil men de kennis van en het inzicht in een bepaald milieuprobleem vergroten. Daarom wordt begrijpelijke achtergrondinformatie verstrekt over het probleem of over een maatregel die in functie daarvan wordt getroffen.
- Ten tweede is het ook de bedoeling van de milieucommunicatie om in te grijpen op de houding die ten aanzien van het probleem mogelijk wordt aangenomen. Dit soort informatie tracht een positieve houding of attitude ten aanzien van milieuproblemen te bevorderen door eventuele vooroordelen weg te werken, door positieve opvattingen van anderen bekend te maken en door mensen weerbaar te maken tegen negatieve sociale druk.
- Ten slotte is milieucommunicatie gericht op concrete gedragsveranderingen en behoud daarvan. Daartoe worden instructies verstrekt over specifieke maatregelen, worden eventuele noodzakelijke vaardigheden aangeleerd en wordt ook *feed back* gegeven over de resultaten van het gevoerde beleid. Ook de meer interactieve communicatievormen zoals educatie en allerlei vormen van overleg en afspraken zijn finaal gericht op het genereren van milieubewust gedrag van burgers en doelgroepen.

- [22] **Relatie tussen milieucommunicatie als procesinstrument en als beleidsinstrument.** Het proces- en het beleidskarakter van het instrument milieucommunicatie staan uiteraard niet los van elkaar maar vertonen een sterke wisselwerking. Zowel aan de input- als aan de output-zijde is communicatie als procesinstrument gerelateerd aan communicatie als beleidsinstrument. Aan de input-zijde maken overlegprocessen in het kader van beleidsvoorbereiding gebruik van instrumenten inzake informatievoorziening die (zij het eventueel in een iets andere vorm) ook bij de uitvoering van het beleid een belangrijke rol zal spelen. Voor een effectief overleg bij de voorbereiding van de besluitvorming is de juiste voorlichting en informatievoorziening immers cruciaal. Om overleg en participatie te laten resulteren in een sterker draagvlak voor het te ontwikkelen beleid, is b.v. een concrete analyse van het te bestrijden probleem en rol van de doelgroepen daarin een noodzakelijke voorwaarde.

32) Deze basisrollen kan men duidelijk herkennen in het gedragsveranderingsmodel, gedefinieerd

door G.J. KOK. Daarin worden volgende fasen onderscheiden: aandacht, inzicht, attitude, intentie,

gedrag en gedragsbehoud (zie DE VRIES, Basisboek milieucommunicatie, p. 37 e.v.).

Aan de output-zijde is het o.m. de opdracht van de procesmatige communicatie om een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van de communicatieve beleidsinstrumenten. Dit betekent meer concreet dat er per milieuthema - naast themadoelstellingen voor prioritaire doelgroepen - ook een omschrijving komt van de communicatiedoelstellingen (zie paragraaf 31) ten aanzien van deze prioritaire doelgroepen van de milieucommunicatie en dat de inhoud en de methodes van de te voeren communicatie daarop worden afgestemd. Dit kan inhouden dat het doelgroepgerichte communicatiebeleid gedifferentieerd wordt naar een aantal sub-doelgroepen met duidelijk verschillende kenmerken en opdrachten. Binnen de doelgroep landbouw zal b.v. een onderscheid moeten worden gemaakt tussen landbouwers zelf, beroepsverenigingen, landbouwonderwijs, voorlichters of toeleveringsbedrijven.

Communicatie in het waterbeleid

Venster 7

Het waterbeleid is een goed voorbeeld van een thema met een sterke wisselwerking tussen de beleidsvoorbereidende en de beleidsuitvoerende beleidsfasen of - toegepast op het instrument communicatie - tussen de inzet als procesinstrument en als beleidsinstrument. Het extern communicatieplan 2000 van VMM illustreert dit. Deze planning vermeldt o.m. volgende projecten:

- gerichte verspreiding van gegevens inzake water- en luchtkwaliteit (eenzijdige informatieverstrekking in functie van beleidsvoorbereidende processen);
- organisatie van het maatschappelijk debat met het oog op de opmaak van waterkwaliteitsplannen (meerzijdig overleg bij de beleidsvoorbereiding);
- voorlichting en informatievoorziening (eenzijdige beleidsinstrumenten) van zowel een breed publiek (algemene milieusituatie, duurzaam watergebruik) als specifieke doelgroepen (code goede praktijk watervriendelijk bouwen, landbouw en milieu, waterheffingen);
- allerlei NME -projecten inzake algemene water- en luchtthema's (meerzijdig beleidsinstrument).

Ondanks deze vrij brede invulling van het begrip communicatie, biedt het VMM-overzicht geen algemeen zicht op het volledige communicatiebeleid van de overheid inzake water. De reden daarvoor is uiteraard dat - veel meer dan bij het afvalthema - de bevoegdheden sterk versnipperd zijn. Op gewestelijk vlak is er uiteraard het VIWC (Vlaams Integraal Wateroverleg Comité) en de afdeling water van AMINAL en verder Aquafin, de drinkwatermaatschappijen en de polders en wateringen. Daarnaast vervullen ook de provincies en zeker de gemeenten een belangrijke rol in het waterbeleid. Een meer gecoördineerd waterbeleid en van de communicatieve instrumenten daarin dringt zich wellicht op. Met de verdere ontwikkelingen inzake integraal waterbeheer en -beleid zal deze behoefte ongetwijfeld toenemen. Als eerste stap in deze richting is er dringend nood aan een juridisch kader voor een gecoördineerde planning en advisering van een integraal waterbeleid en is het nodig om doelgroepen terug meer bij het waterbeleid te betrekken.

F. Noodzaak van doelgroepgerichte differentiatie

[23] **Doelgroepenbeleid als krachtlijn van milieucommunicatie.** Uit voorgaande paragrafen blijkt hoe belangrijk het doelgroepenaspect is bij de concretisering van het communicatiebeleid. Een belangrijke krachtlijn van dit advies betreft dan ook de afstemming van de milieucommunicatie op het doelgroepenbeleid en *vice versa* (zie venster). In een milieu-beleid waarin doelgroepen ernstig worden genomen en een consensusaanpak bijgevolg richtinggevend is, zullen de doelgroepen zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid worden betrokken. Voor een draagvlak voor beleidsmaatregelen en voor een effectieve uitvoering daarvan, is wederzijdse communicatie tussen overheid en doelgroepen immers reeds in een vroege fase van het beleidsproces van belang (zie paragraaf 13). De overheid kan zo haar beleid beter afstemmen op percepties, voorkeuren en suggesties van de doelgroep. De doelgroep voelt zich minder overvallen en heeft meer tijd voor een leerproces t.a.v. het betreffende milieuprobleem. Het streven naar consensus is uiteraard nooit absoluut. Het overleg mag de algemene beleidsdoelstellingen niet uit het oog verliezen en zo nodig moet de overheid knopen (durven) doorhakken

Zowel bij communicatie als procesinstrument als bij communicatie als beleidsinstrument zal dus een doelgroepgerichte modulering van het communicatiebeleid aan de orde zijn. De effecten van communicatieve beleidsinstrumenten zullen het meest effectief zijn als zij het resultaat zijn van de betrokkenheid van de verschillende actoren en van een parallel maatschappelijk overleg.

Doelgroepen, actoren, betrokkenen,...**Venster 8**

Ook wanneer het over doelgroepenbeleid gaat, worden vaak verschillende termen gehanteerd. Afhankelijk van wie de termen gebruikt, worden er telkens ook andere nuances mee bedoeld. In het kader van het MINA-plan 2 verstaat men onder doelgroepen die groepen in de samenleving die een significant aandeel hebben in milieuproblemen en bijgevolg ook in de oplossing daarvan. Daarnaast onderscheidt men overheden, maatschappelijke organisaties en de individuele burger. Het geheel worden gebundeld met de verzamelterm 'actoren'³³.

In zijn adviezen heeft de MiNa-Raad de term 'doelgroep' steeds een bredere, meer algemene betekenis gegeven. De Raad maakt daarbij vooral een onderscheid tussen zogenaamde 'impactdoelgroepen' en 'katalysator-doelgroepen'. De eerstgenoemde corresponderen met de doelgroepen van het milieubeleidsplan. Ook het tweede type verdient volgens de Raad echter om door het beleid als een doelgroep te worden beschouwd omdat ze via hun katalysatorrol een belangrijke (zij het indirecte) bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van milieuproblemen doordat ze andere doelgroepen daartoe stimuleren (cf. onderwijs of milieubeweging). In die zin sluit de term 'doelgroepen' zoals gehanteerd door de MiNa-Raad aan bij de term 'actoren' uit de milieubeleidsplanning. Enkel overheden worden er niet door gevat. In dit advies gaat de Raad bij het gebruik van de term doelgroepen - consequent met zijn vroegere adviezen - ook systematisch uit van de brede invulling van het begrip.

[24] **Keuze en afbakening van doelgroepen.** Bij het selecteren en afbakenen van een doelgroep waarop het milieubeleid zich meer specifiek moet toespitsen is het belangrijkste criterium wellicht de bijdrage aan het milieuprobleem of aan de oplossing ervan. Dit specifiek vraagstuk werd meer in detail behandeld in het advies over het milieubeleidsplan (8 juli 1996) maar ook meer recent in het advies van 24 juni 1999 over het NME-beleid in Vlaanderen (§ 7, 14 en 35). Een belangrijke conclusie daarbij is dat de term 'doelgroep' door de MiNa-Raad breder wordt ingevuld dan het vigerende milieubeleidsplan. Daarin worden negen algemene doelgroepen onderscheiden met een grote feitelijke impact op de milieukwaliteit. Zoals wordt verduidelijkt in venster 8, kan in het kader van dit advies met de term 'doelgroep' ook andersoortige groepen bedoeld worden, b.v. meer specifiek omschreven sub-groepen binnen een doelgroep (zoals beroepsverenigingen, milieucoördinatoren en bedrijfsvoorlichters) of meer algemene groepen met een vooral katalyserende functie (zoals pers, onderwijsinstellingen en milieuverenigingen).

De bijkomende vraag in welke mate deze (sub-)doelgroepen ook in aanmerking komen voor een goed uitgewerkte strategie inzake milieucommunicatie hangt af van de potentie van deze groepen om deze bijdrage te leveren via een wijziging van kennis, attitude of

33) Zie Blauwdruk ontwerp Milieubeleidsplan 2002-2006, p. 41.

gedrag. In veel gevallen zal dat in belangrijke mate het geval zijn. Uiteraard varieert dit van doelgroep tot doelgroep zodat het logisch is om de specifieke communicatiestrategieën te differentiëren volgens de kenmerken van de verschillende doelgroepen.

Geselecteerde doelgroepen kunnen erg ongelijksoortig zijn (zie hoger). Aan de ene kant kan een doelgroep erg groot en heterogeen zijn (b.v. de gezinnen of de bevolking in het algemeen). Aan de andere kant zijn sommige doelgroepen vrij beperkt in aantal en erg specifiek (b.v. de watermaatschappijen of de automobielnijverheid). Individuele personen of bedrijven kunnen uiteraard vaak tot verschillende doelgroepen tegelijk behoren. Bovendien kunnen deze doelgroepen erg uiteenlopend georganiseerd zijn. Communicatiestrategieën moeten daarom erg duidelijk zijn wat betreft de doelgroep waarop ze zich richten.

[25] **Afstemmen van de communicatiestrategie op de doelgroep.** Het ontwikkelen en toepassen van een aan een doelgroep aangepast communicatie- en voorlichtingsaanbod moet noodzakelijkerwijze gestoeld zijn op een goede analyse van de doelgroep. Op basis van een dergelijke doelgroepanalyse moeten een inhoud en methoden inzake milieucommunicatie en voorlichting bepaald worden die bij de doelgroep in kwestie het meeste kans op effect maken. Deze analyse onderzoekt vooral volgende doelgroepenkenmerken:

- de beschikbare kanalen om de doelgroep effectief te bereiken;
- de aanwezige voorkennis en attitude waarop moet worden voortgebouwd;
- de informatiebehoefte van de doelgroep die moet worden aangegrepen om de aandacht te trekken;
- de houding van de doelgroep ten opzichte van de communicator of voorlichter waarbij geloofwaardigheid cruciaal is. Een open en consistent beleid voeren en een voorbeeldgedrag aan de dag leggen zijn daarvoor bepalende factoren;
- de organisatiestructuur van de doelgroep.

Het communicatieaanbod zal op basis van deze analyse inhoud en methode op de doelgroep afstemmen. Beide zullen in de eerste plaats afhangen van het doel dat men nastreeft (aandacht trekken, inzicht vergroten, attitude verbeteren of milieugedrag versterken). De inhoud van de boodschap zal verder vooral rekening houden met de actuele attitude, kennisniveau en informatiebehoefte van de doelgroep. Methodisch zal men vooral moeten rekening houden met de beschikbare informatiekkanalen, met de grootte en schaalniveau en met het organisatorisch kader van de doelgroep. Een zeer grote doelgroep (b.v. de gezinnen) leent zich meer voor kwantitatieve methodes die noodgedwongen oppervlakkiger werken (b.v. representatieve survey). Alternatieven zijn getrapte systemen via vertegenwoordiging of interne netwerken (vormingsdiensten, studieclubs met voorbeeld- en katalysatorfunctie e.d.) Bij een beperkte doelgroep (b.v. een specifieke industriesector) zijn interactieve methodes wellicht meer aangewezen. Deze geven vooral kwalitatieve informatie met meer diepgang (b.v. diepte-interviews met sleutelfiguren).

De doelgroep verkeer en vervoer

Venster 9

Een moeilijke doelgroep voor de inzet van communicatieve instrumenten is de doelgroep verkeer en vervoer. Deze doelgroep omvat een groot aantal emissiebronnen maar is weinig gestructureerd. Bovendien is het fenomeen 'sociaal dilemma' (het collectief belang spoort niet samen met het individueel belang) hier uitdrukkelijk aanwezig. Om deze redenen worden communicatieve instrumenten in het mobiliteitsbeleid weinig effectiviteit toegedicht. Door de grote meetbaarheid van de emissies en de vergaande maar dure technische mogelijkheden verwacht men hier doorgaans meer van economische instrumenten³⁴. Dit neemt niet weg dat communicatie ten aanzien van deze doelgroep wel een belangrijke ondersteunende rol kan spelen. Ze zijn noodzakelijk voor een zeker probleembesef (attitudevorming) maar ook op concrete informatie over de noodzaak en precieze werking van hardere beleidsinstrumenten en over gedragsalternatieven (gedragswijziging).

In het Vlaamse mobiliteitsbeleid bestaat niet meteen een gecoördineerde en planmatige aanpak van het communicatiebeleid ten aanzien van deze doelgroep. De vrij versnipperde bevoegdheidsverdeling tussen gewesten en federale overheid maakt een gecoördineerde communicatie nog moeilijker. Op dit ogenblik geeft de overheidscommunicatie inzake verkeer en vervoer een versnipperd beeld, analoog aan de versnippering van het beleidsveld zelf. Zo zijn er de verkeersveiligheidscampagnes van het BIVV, de promotiecampagnes van de openbaarvervoersmaatschappijen en de voorlichtingscampagnes van de Vlaamse Administratie Wegen en Verkeer. Deze laatste bestaat uit twee luiken: (1) het tweemaandelijks gratis magazine 'Uitweg' dat op grote schaal wordt verspreid en ingaat op een brede waaier van onderwerpen m.b.t. een betere (duurzame?) mobiliteit (planning, veiligheid, congestie, wegwerken, enzovoort) en (2) een reeks van affichecampagnes die zich richten op verkeersveiligheid, verkeersleefbaarheid en vlotte verkeersdoorstroming, kortom op duurzame mobiliteit. De concrete thema's van de affiches sluiten aan bij de inhoud van de laatste editie van *Uitweg*.

Naast deze concrete campagnes, besteedt ook de recente beleidsnota mobiliteit veel aandacht aan communicatie. Die aandacht richt zich zowel op een algemene mentaliteitswijziging inzake duurzame mobiliteit als op meer specifieke en praktisch gerichte informatiesystemen op basis van regionale databanken³⁵. Ondanks de praktische en beleidsmatige aandacht voor communicatie in het huidige Vlaamse mobiliteitsbeleid, valt op dat er niet echt sprake is van een gecoördineerde, planmatige en onderbouwde strategie ter zake. Het lijkt aangewezen dat daar in het kader van het toekomstige Mobiliteitsplan voor Vlaanderen (dat in 2001 aan het Vlaams parlement zal worden voorgelegd) uitdrukkelijk aandacht wordt aan besteed. Elementen zoals koppeling aan het overige instrumentarium, analyse van de doelgroep, afstemming op de beoogde effecten (cf. het gedragsveranderingmodel) en coördinatie met andere relevante

34) Zie hiervoor o.m. WETEN-
SCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET
MILIEUBELEID, Strategie,

Instrumenten en handhaafbaar-
heid, 1992.

35) STEVAERT S., Beleidsnota

Mobiliteit 1999-2004, KSF 3, 6
en 8.

overheden moeten op dat ogenblik in elk geval aan bod komen. Gezien de intentie van de federale overheid om eveneens een mobiliteitsplan uit te werken en daarbij communicatieve instrumenten in te zetten³⁶, is ook inzake de te voeren communicatiestrategie federaal-gewelijklijke afstemming aangewezen.

- [26] **Geïntegreerde doelgroepbenadering via organisaties.** Veel doelgroepen zijn intern vrij sterk gestructureerd. Ze vertonen veel interactie, een sterke cohesie, hebben veel gemeenschappelijke waarden en kennen meestal sterke opinieleiders. Dergelijke doelgroepen bieden het voordeel dat de informatieverbreiding er doorgaans sneller gaat en dat verbindingsfiguren (*interfaces*) tussen de communicator (de overheid zelf of een extern bureau) en de doelgroep kunnen worden ingeschakeld. Een nadeel is uiteraard dat veel afhangt van deze verbindingsfiguren en vooral van de opinieleiders. Deze hebben steeds voor een deel andere (en soms verborgen) doelstellingen dan de communicator zodat het niet zeker is dat het communicatieproces het gewenste effect resorteert.

Een geïntegreerde doelgroepbenadering tracht de informatiestromen tussen en binnen dergelijke georganiseerde doelgroepen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en consistent te maken. De boodschap die de doelgroep bereikt moet m.a.w. zoveel mogelijk dezelfde zijn en samenhangend zijn. Het gaat hier om informatiestromen tussen de communicator en de doelgroep in zijn geheel (b.v. de landbouw), tussen de communicator en de organisaties binnen de doelgroep, tussen deze organisaties onderling en binnen elke organisatie. Elke informatiestroom heeft uiteraard zijn eigen kanalen en methoden. In een geïntegreerde doelgroepbenadering speelt de verbindingsfiguur (of -figuren) tussen communicator (overheid) en doelgroep vanzelfsprekend een centrale rol. Deze moet als het ware een katalysator zijn om de verschillende informatiestromen te harmoniseren. Gezien de vaak uiteenlopende doelstellingen is dat verre van evident. Het vereist dat de doelgroep reeds voorafgaandelijk nauw bij de formulering van het te ontwikkelen beleid werd betrokken. Dit aspect sluit aan bij de inzet van milieucommunicatie als procesinstrument.

Een geïntegreerde doelgroepenbenadering inzake communicatiebeleid is in de huidige maatschappelijke context - zeker op korte termijn - niet steeds als een realistische beleidsdoelstelling te beschouwen. Het is echter vooral een werkconcept om milieucommunicatie en doelgroepenbeleid zo goed mogelijk aan elkaar te koppelen. Naast de inhoudelijke consistentie is het daarbij vooral belangrijk dat er afstemming is in de tijd. Een plus/minus gelijkaardige (milieu)boodschap die vanuit de verschillende informatiestromen gelijk spoort en in dezelfde periode de gewenste ontvanger bereikt, vergroot de kans op een effectieve milieucommunicatie.

36) ICDO, Ontwerp-Federaal Plan
Duurzame Ontwikkeling, Deel 2,
4.2.

[27] **Verschillende doelstellingen bij overheid en doelgroep.** Een belangrijk probleem blijft uiteraard de mogelijke discrepantie inzake probleembesef en doelstelling tussen de overheid als communicator en de betrokken doelgroep³⁷. Dit probleem moet - via procescommunicatie - worden aangepakt in de fase van de beleidsformulering, in principe vooraleer een communicatiestrategie concreet wordt uitgevoerd. Elementen die een probleem vormen voor de doelgroep moeten ernstig worden genomen en behandeld worden. Dit versterkt immers de motivatie en het draagvlak om ook zaken aan te pakken die wel door de overheid maar niet door de doelgroep als probleem worden beschouwd. Vaak gaat dat om problemen op een macroniveau met een langetermijnkarakter. De uitdaging is daarbij vooral om zich te concentreren op mogelijke gevolgen van dit probleem die vroeg of laat ook voor de doelgroep in kwestie een concreet knelpunt kunnen worden. Vaak gaat het dan om een vertaling naar financiële consequenties.

Elke doelgroep heeft doorgaans ook zijn voorlopers en achterblijvers. Doelgroeporganisaties hebben vaak de neiging om zich bij hun belangenverdediging meer op de achterblijvers te richten. Het is daarom aangewezen om per doelgroep ook werk te maken van individueel stimulerende instrumenten zoals benchmarking of etikettering.

Onderzoek inzake het Vlaams doelgroepenbeleid

Venster 10

In opdracht van het Gewestelijk Milieu-Overleg voerde PriceWaterhouse-Coopers in 1999 een onderzoek uit naar het doelgroepenbeleid in Vlaanderen³⁸. Het studie bureau stelde daarbij een reeks aanbevelingen voor. De meest relevante aanbevelingen voor het communicatiebeleid zijn o.m.:

- het verruimen van het instrumentarium naar (meerzijdige) communicatieve instrumenten vooral bij doelgroepen met een duidelijk aanspreekpunt (zoals industrie en landbouw). Doelgroepenoverleg, eventueel geformaliseerd in een milieubeleidsvereenkomst, biedt volgens de studie meer perspectieven om de milieudoelstellingen te realiseren;
- bij het proces van doelgroepenbeleid moeten ook andere betrokken beleidsdomeinen en gedecentraliseerde besturen van meet af aan betrokken worden;
- voor elke doelgroep moet een doelgroepmanager worden aangesteld als centrale figuur in het doelgroepenoverleg. Deze is verantwoordelijk voor de communicatie en terugkoppeling van en naar de doelgroep en voor de opmaak van de doelgroepprogramma's;
- de doelgroepmanagers rapporteren over de voortgang van hun programma's en gaan daarbij in op de vraag of de gewenste gedragsveranderingen bereikt zijn en welke instrumenten daarbij het meest effectief waren.

Deze aanbevelingen sluiten aan op het pleidooi voor een geïntegreerd doelgroepenbenadering.

37) Overigens zijn ook binnen het overheidsapparaat dergelijke discrepanties mogelijk. Deze

moeten in een zo vroeg mogelijke fase gedetecteerd en opgelost worden.

38) PriceWaterhouse-Coopers, Studie Doelgroepenbeleid, 1999.

G. Een planmatige aanpak van het communicatiebeleid

[28] **Een planmatige aanpak.** Een goede aanpak van milieucommunicatie vereist in grote lijnen planning op drie niveaus.

- De algemene milieubeleidsplanning formuleert de inhoudelijke beleidsdoelstellingen en bepaalt op hoofdlijnen de plaats en de rol van communicatieve instrumenten daarin. Hier komt zowel de ontwikkeling als de toepassing van communicatieve instrumenten aan bod, zowel voor de procesgerichte als voor de beleidsgerichte invalshoek (zie tabel 3).
- In een strategisch raamplan milieucommunicatie worden de voor communicatie relevante onderdelen uit de algemene beleidsplanning verder uitgewerkt tot een coherente communicatiestrategie. In dit plan wordt in detail ingegaan op de ontwikkeling van het brede gamma communicatieve instrumenten, op de analyse van de doelgroepen, de relatie tussen doelgroepen en thema's en op de werkwijze, organisatie en coördinatie van het communicatiebeleid³⁹.
- Na de ontwikkeling van een dergelijke strategie moet deze worden uitgevoerd en geëvalueerd. Dit gebeurt via operationele communicatieplannen. Deze richten zich op

39) De opmaak van een NME-beleidsplan zoals bepleit in het advies van de MiNa-Raad van 24 juni 1999 over het NME-beleid in Vlaanderen moet uiteraard consistent zijn met het hier beschreven plansysteem. Dit betekent meer concreet een actieoverschrijdende (verdere) ontwikkeling van het

NME-instrument (algemene doelstellingen en beleidsevaluatie in een specifiek NME-hoofdstuk van het deel instrumenten en verdere ontwikkeling via gerichte acties) in het MINA-plan 3. Verdere detaillering kan vervolgens plaats vinden in een corresponderend hoofdstuk van het strategisch raamplan

milieucommunicatie. Ten slotte is het ook mogelijk een operationeel plan op te stellen gericht op de concrete uitvoering van een instrument in casu NME; dit uiteraard degelijk afgestemd op de thematische en doelgroepgerichte operationele plannen.

specifieke thema's (b.v. afval) en worden vervolgens doelgroepgericht opgebouwd. Een evenwaardige optie is om in eerste instantie uit te gaan van een specifieke doelgroep en daarbinnen te differentiëren naar thema's. Omdat in deze uitvoerende fase het beleid al behoorlijk vaststaat, ligt de nadruk hier op de inzet van communicatie als beleidsinstrument.

Tabel 3 situeert de verschillende aspecten van milieucommunicatie achtereenvolgens binnen de structuur van het MINA-plan 2 en binnen deze van het MINA-plan 3, zoals uitgetekend in de blauwdruk daarvan.

Tabel 3: Situering van milieucommunicatie in een algemeen milieubeleidsplan

mina-plan 2

Milieucommunicatie als ... Delen milieubeleidsplan	... Procesinstrument		... Beleidsinstrument	
	ontwikkeling	toepassing	ontwikkeling	toepassing
2. Thema's				x
3. Doelgroepen	x			x
5. Instrumenten			x	
7. Samenwerking van overheden	x			x
Besluitvorming (Epiloog)		x		

Blauwdruk mina-plan 3

Milieucommunicatie als ... Delen milieubeleidsplan	... Procesinstrument		... Beleidsinstrument	
	ontwikkeling	toepassing	ontwikkeling	toepassing
2. Thema's				x
3.1. Doelgroepen	x			x
3.6. Instrumenten			x	
3.2. en 3.3. Samenwerking van overheden	x			x
3.9. Besluitvorming		x		

De ontwikkeling van communicatie als procesinstrument (participatie en daarvoor noodzakelijke informatievoorziening) situeert zich in de delen *Doelgroepen* en *Samenwerking met overheden*; de toepassing ervan in het luik *Besluitvorming*. De ontwikkeling van communicatie als beleidsinstrument (eenzijdige en meerzijdige) situeert zich in het deel *Instrumenten*; de toepassing ervan in de luiken *Thema's*, *Doelgroepen* en *Samenwerking met overheden* (schema MiNa-Raad). Een strategisch raamplan inzake milieucommunicatie moet deze aspecten

in detail uitwerken tot een samenhangend geheel. Op basis daarvan kunnen thematische of doelgroepgerichte communicatieplannen worden opgesteld waar de nadruk ligt op de uitvoering van (zowel eenzijdige als meerzijdige) communicatieve beleidsinstrumenten op maat van de voor dat thema relevante doelgroepen of de doelgroep in kwestie.

Het thematisch communicatiebeleid inzake afval

Venster 11

Een thema waarbij communicatieve instrumenten sterk ingeburgerd zijn, is het afvalbeleid. Dat uit zich o.m. doordat sensibilisering en informatieverspreiding uitdrukkelijk vermeld zijn in de decretaal omschreven taakstelling van de OVAM, deze instelling een vrij goed uitgebouwde *Dienst Communicatie* heeft, een woordvoerder er direct verbonden is aan de Administrateur-generaal en de min of meer planmatige aanpak van het communicatiebeleid. In deze planmatige aanpak komen volgende elementen aan bod: (1) de inhoud van de boodschap, (2) de doelgroepen, (3) de doelstelling in termen van effect⁴⁰, (4) de verschillende boodschappers, inclusief mogelijke doelgroepactoren, (5) de kanalen, methoden of communicatiedragers, (6) de middelen en (7) een evaluatie.

Bij de invulling van het communicatiebeleid komen zowel eenzijdige (voorlichtingscampagnes, brochures) als meerzijdige (NME, studiedagen) communicatieve beleidsinstrumenten aan bod. De nadruk blijkt toch vooral te liggen op voorlichtingscampagnes.

Het valt op dat de OVAM ook andere communicatieve instrumenten inzet zoals milieubeleids-overeenkomsten of participatieprojecten. Deze komen echter niet aan bod in de planmatige aanpak van het communicatiebeleid van de instelling. Dit heeft ongetwijfeld vooral te maken met de interne organisatie van de OVAM. Het strikte communicatiebeleid is immers de verantwoordelijkheid van de *Dienst Communicatie*, terwijl andere communicatieve instrumenten door andere diensten worden ingezet. Wellicht zou men kunnen overwegen om bij deze planmatige aanpak meer dienstoverschrijdend te werken zodat de brede inzet van communicatieve instrumenten die er feitelijk is, ook in de planvorming ter zake tot uiting komt en mogelijk meer synergie creëert.

Bij de voorlichtingscampagnes die in het communicatieplan aan bod komen, wordt terecht een belangrijk onderscheid gemaakt naargelang de te bereiken basisdoelstelling: kennisversterking, beïnvloeding van de attitude of gedragsverandering. Een recente nadruk wordt gelegd op *public relations* of meer bepaald '*corporate communicatie*'. Een centraal punt daarbij is de manier waarop de instelling door de publieke opinie en de betrokken doelgroepen gepercipieerd wordt. Daarvoor hanteert men de term perceptie-management. Men acht deze vorm van communicatie noodzakelijk om het vertrouwen en respect van doelgroepen te winnen.

40) Het effect wordt zowel kwalitatief als kwantitatief omschreven.

De kwalitatieve omschrijving correspondeert grotendeels met het

gedragsveranderingsmodel van Kok (zie paragraaf 21).

[29] **Een operationeel communicatieplan.**⁴¹ In de planmatige aanpak van een thematische of doelgroepgerichte communicatiestrategie kunnen een vijftal basiselementen worden onderscheiden: de communicatiedoelstellingen, de doelgroepen, de inhoud, de methoden en de ondersteunende organisatie. De volgende paragrafen wordt op elk van deze basiselementen ingegaan. Een communicatieplan moet de onderlinge afstemming tussen deze elementen garanderen. Een dergelijk plan omvat uiteindelijk in grote lijnen een situatiebeschrijving, algemene doelstellingen, een selectie van doelgroepen en actoren, doelgroepgerichte doelstellingen, doelgroepkenmerken, ontwikkeling van een communicatieaanbod waarin de noodzakelijke afstemming concreet tot uiting komt, organisatie en evaluatie van de door te voeren communicatie.

Tot slot is ook evaluatie van de effectiviteit van het gevoerde communicatiebeleid belangrijke basisinformatie voor een beleidsplan ter zake. Zonder terugkoppeling ten aanzien van de verstrekte informatie is er onvoldoende zicht op de effectiviteit van de communicatie en bijgevolg onvoldoende onderbouwing voor het al dan niet bijsturen van het beleid. Deze bijsturing kan slaan op het thematisch of doelgroep communicatiebeleidsplan zelf, maar kan ook terugkoppelen naar het strategisch raamplan milieucommunicatie of zelfs naar de algemene milieubeleidsplanning.

[30] **Afstemming van de basiselementen in een operationeel communicatieplan.** Bij deze afstemming zijn antwoorden nodig op vragen als:

- afstemming doelstelling/doelgroep: is de vastgelegde doelstelling haalbaar voor een doelgroep?
- afstemming inhoud/doelgroep: is de inhoud van de boodschap interessant en begrijpelijk voor de doelgroepen?
- afstemming methode/doelgroep: worden de gekozen of voorgestelde methoden of informatiekkanalen door de doelgroep courant gehanteerd?
- afstemming inhoud/doelstelling: is de inhoud voldoende eenvoudig of concreet genoeg voor de gekozen doelstelling? Aandacht trekken vergt in wezen erg eenvoudige en aantrekkelijke informatie; gedragswijzigingen vergt meer gedetailleerde en concrete informatie.
- afstemming methode/doelstelling: is de gekozen methode voldoende laagdrempelig of diepgaand voor de beoogde verandering? Aandacht trekken vergt in wezen erg snelle en toegankelijke methodes (b.v. audiovisuele media); gedragswijzigingen meer interactieve en tijdrovende methodes (handleidingen, infosessies, cursussen).
- afstemming inhoud/methode: is methode geschikt voor de moeilijkheidsgraad van de inhoud? Een complexe inhoud vraagt meer grondige methodes dan eenvoudige boodschappen.

41) Analoog met de term doelgroepen wordt de term thema's hier ruimer geïnterpreteerd dan in het

MINA-plan 2. Het kan gaan om een zogenaamd centraal milieuthema maar ook om compartimen-

ten, andere specifieke aspecten van het milieubeleid(splan).

- afstemming van de organisatie op het uiteindelijk communicatieaanbod: is de ondersteunende organisatie (zowel letterlijk *wie* als figuurlijk *hoe*) in staat om de strategie effectief uit te voeren? Met welke beperkingen moet het communicatieplan rekening houden? Er moeten voldoende financiële, personele en kennismiddelen beschikbaar zijn om het ontwikkelde aanbod ook concreet toe te passen.

Veel van deze zaken lijken vanzelfsprekend te zijn. Toch is het aangewezen om bij het planmatig uitwerken van een communicatiestrategie in operationeel plan deze afstemmingsvragen systematisch te beantwoorden. Daarvoor is in de eerste plaats uiteraard een gerichte en voldoende gedetailleerde analyse van de uitgangssituatie noodzakelijk.

- [31] **Het formuleren van doelstellingen.** Criteria voor hanteerbare doelstellingen - zowel algemene milieubeleidsdoelstellingen als specifieke communicatiedoelstellingen - kan men terug vinden in het SMART-concept. Doelstellingen moeten eenvoudig (*simple*), meetbaar (*measurable*), haalbaar (*achievable*), realistisch (*realistic*) en tijdsgebonden (*time faced*) zijn. Specifiek toegepast op milieucommunicatiebeleid is de uitdaging om doelstellingen te formuleren die aan deze criteria beantwoorden en ingaan op gewenste verandering op het vlak van kennis, attitude en gedrag ten aanzien van het milieu (cf. het verschil tussen milieubewust zijn en zich milieubewust gedragen). Ze moeten worden uitgedrukt in termen van het gewenste eindresultaat.

Het formuleren van doelstellingen moet idealiter gebaseerd zijn op een (doelgroepgerichte) analyse van sterktes, zwakten, kansen en bedreigingen (swot-analyse⁴²). Dit geeft meer garanties dat doelstellingen ook echt realistisch zijn.

Communicatiedoelstellingen kunnen algemeen geformuleerd worden of vertaald naar (sub-)doelgroepen. Deze vertaling stoeit op de analyse van de doelgroepen, o.m. wat betreft de relatie met de bijdrage aan en de oorzaak van een geïdentificeerd milieuprobleem; de relatie met de huidige kennis, attitude en gedrag; de relatie tot de beschikbare alternatieven en de relatie met de inzet van andere instrumenten. Kortom, de communicatiedoelstellingen moeten een antwoord geven op de vraag welke veranderingen inzake kennis, attitude en gedrag nodig en haalbaar zijn. De doelstelling omvat concreet vier elementen: een gewenste eindtoestand, een tijdstip, een doelgroep en een kwantitatieve bepaling (een norm). Deze laatste hangt af van de huidige situatie, het belang van de gewenste verandering, de communicatiemiddelen, de gevraagde investering en de fase van het gedragsveranderingsmodel⁴³. Bij het vastleggen van een norm is het vermijden van een te grote discrepantie tussen wenselijkheid en haalbaarheid een belangrijk aandachtspunt. Een goede norm zoekt naar de maximaal haalbare verandering binnen een gegeven tijdsperiode. Evaluatie van de doelstelling gebeurt aan de hand van steekproefsgewijze voor- en nameting van het aspect waarop de doelstelling slaat.

42) SWOT = Strengths, weaknesses, opportunities and threats.

43) Cf. het gedragsveranderingsmodel van KOK, vermeld in paragraaf 21.

Het belang van gekwantificeerde doelstellingen

Venster 12

Een toetsing van de bovenstaande theoretische richtlijnen aan de praktijk van zes beleidsthema's (planning, afval, water, verkeer, landinrichting en bosbouw) geeft een genuanceerd beeld. Een knelpunt is vaak dat de communicatiestrategieën doorgaans worden uitgewerkt in functie van een specifieke administratie of instelling. In het geval van een sterke versnippering van beleidsthema's over administratieve grenzen heen (b.v. voor water of verkeer) kan dit mogelijk aanleiding geven tot coördinatieproblemen. Een ander knelpunt is dat in de meeste gevallen wel uitdrukkelijk doelstellingen worden geformuleerd, maar dat deze vaak vaag zijn, onvoldoende gekoppeld aan een specifieke fase van gedragsverandering of niet gekwantificeerd. Het niet kwantificeren maakt dat de effectiviteit van het communicatiebeleid achteraf ook moeilijk is in te schatten. Hieronder worden zes praktijkgevallen op dit aspect getoetst.

- *algemeen milieubeleid*: een interne doorlichting van het algemene communicatiebeleid van AMINAL (1999) concludeerde dat het communicatiebeleid ofwel geen ofwel vage doelstellingen formuleerde en dat er onvoldoende samenhang was met de algemene doelstellingen. Het AMINAL-communicatieplan 2000 doet duidelijk inspanningen om hierin verbeteringen aan te brengen. Toch blijven de geformuleerde doelstellingen overwegend beschrijvend van aard. Wel wordt in een aantal gevallen een koppeling gemaakt naar het gewenste effect (b.v. kennisverdieping, aanvaarding of actieve participatie). Voortgaande op dit algemene document zal het formuleren van concrete en evalueerbare doelstellingen aan bod komen in de uitwerking van communicatieprojecten zoals b.v. de communicatie over het MINA-plan 3.
- *Afvalbeleid*: het communicatiebeleid van OVAM gaat systematisch uit van een aantal vaste elementen, waaronder het definiëren van doelstellingen (onder de term 'gewenste effecten'), meer bepaald cognitieve, affectieve en conatieve effecten. Deze effecten kan men koppelen aan bepaalde fase van het gedragsveranderingsmodel. Men benadrukt dat bij elke communicatie moet bepaald worden welke effecten gewenst zijn, waar mogelijk gekwantificeerd (streefcijfers) en gekaderd binnen een doordachte instrumentenmix.
- *Waterbeleid (partim vmm)*: het communicatieplan 2000 van VMM omschrijft de diverse projecten die men zal uitvoeren. In dit communicatieplan worden wel de geviseerde doelgroep(en) maar niet de beoogde doelstellingen geformuleerd. Mogelijk komen die wel aan bod in meer gedetailleerde projectplannen. Het verdient echter de aanbeveling om ook in een algemeen communicatieplan de vijf belangrijke strategische elementen aan bod te laten komen. Het is naar verluidt dan ook de bedoeling de gekwantificeerde doelstellingen, eerder elders geformuleerd, vanaf 2001 ook op te nemen in het VMM-communicatieplan.
- *Verkeer- en vervoersbeleid (partim awv)*: Uit het tekstvenster over deze doelgroep bleek reeds dat er momenteel geen algemene planmatige benadering van het communicatiebeleid inzake verkeer en vervoer bestaat. De jaarlijkse bestekken die men opmaakt in functie van de affichecampagnes bevatten wel een doelstellingparagraaf maar deze is erg algemeen, zuiver beschrijvend en niet jaarspecifiek. Dit versterkt de vaststelling dat er behoefte bestaat aan een meer planmatige uitwerking van thematisch communicatiebeleid ter zake waarin meer precieze doelstellingen geformuleerd moeten worden.

- **Landinrichting:** het communicatieplan landinrichting koppelt aan elke fase van de procedure inzake landinrichtingsplannen ook communicatieacties. Daarbij wordt systematisch het beoogde doel beschreven. Kwantificering komt echter nergens aan bod. Met het oog op het evalueren van de impact van de communicatie is dat evenwel aangewezen.
- **Bosbeleid:** een vergelijkbare situatie bestaat in het bosbeleid. Het communicatieplan 2000 van de Afdeling Bos en Groen formuleert per strategische actie een doelstelling, vaak gekoppeld aan een specifieke fase van gedragsverandering, echter steeds beschrijvend, zonder kwantitatieve elementen. Ook hier kan kwantificering een waardevolle aanvulling zijn.

- [32] **Doelgroepen.** Milieucommunicatie toepassen op het doelgroepenbeleid vergt in eerste instantie een inventaris van relevante (sub-)doelgroepen. Op basis van een aantal criteria (verantwoordelijkheid voor milieudruk, bereikbaarheid, vernieuwingsgerichte attitude, multiplicatorfunctie, voorbeeldfunctie) kunnen vervolgens een reeks prioritaire groepen geselecteerd worden.

Daarbij heeft de Raad reeds verschillende keren gepleit voor het onderscheid tussen de zogenaamde impact-doelgroepen (die vooral bijdragen aan het milieuprobleem en ook prioritair verantwoordelijk zijn voor de oplossing ervan) en de katalysator-doelgroepen (die op één of andere manier in het milieubeleid vooral een stimulerende rol vervullen). Naast klassieke doelgroepen (b.v. bedrijven, gezinnen) kunnen ook andersoortige doelgroepen zoals gemeenten, overheidsbedrijven, jongeren en ouderen in het milieucommunicatiebeleid een plaats krijgen (zie paragraaf 24).

Zoals ook in voorgaande paragraaf benadrukt, stoelt de formulering van doelgroepgerichte communicatiedoelstellingen in grote mate op de analyse van de doelgroepen. De basis van deze analyse moet reeds in het strategisch raamplan inzake milieucommunicatie gelegd zijn. De opdracht is o.m. per doelgroep te zoeken naar factoren die motiveren en het gedrag beïnvloeden (noodzaak, bijdrage eigen gedrag, competentie en vaardigheden, invloed van keuze, herkenbaarheid van problemen, resultaten beleid, billijke verdeling van lasten). De voorkennis van het beleid over de houdingen van doelgroepen t.a.v. (milieu)problemen en de gedrag beïnvloedende factoren is mee bepalend voor de effectiviteit van de milieucommunicatie. Monitoring van deze houdingen is daarom een belangrijk aandachtspunt. Op basis van deze analyses kan per doelgroep worden bepaald welke kennis, inzichten, vaardigheden, attitudes en gedragswijzigingen wenselijk en haalbaar worden geacht. Deze kunnen mogelijk worden opgevat als een soort eindtermen of ontwikkelingsdoelen voor doelgroepen. Daarbij is een onderscheid nodig tussen basiselementen en meer specifieke elementen.

- [33] **Inhoud en methoden.** De afstemming van inhoud en methoden van een uitgewerkt communicatieaanbod hangt vooral af van fasen in het gedragsveranderingsmodel waar men ten aanzien van een specifieke doelgroep wil ingrijpen. Telkens moet rekening worden

gehouden met het kennisniveau van de doelgroep en de daar gebruikelijke communicatiemethoden⁴⁴.

- aandacht: de doelgroep moet de boodschap opmerken. De inhoud moet aansluiten bij de interesse en de methode moet laagdrempeling zijn.
- inzicht: de doelgroep moet de boodschap begrijpen. De inhoud moet voortbouwen op het kennisniveau van de doelgroep en begrijpelijk zijn. De methode moet aantrekkelijk zijn maar voldoende diepgang bieden.
- attitude: de doelgroep moet de boodschap aanvaarden of zelfs ondersteunen. De inhoud moet gericht zijn op de gevolgen, algemeen ook voor de doelgroep. De methode is vooral interpersoonlijk maar moet in geval van sociale dilemma's ondersteund worden door andere, niet-communicatieve instrumenten.
- intentie: de doelgroep moet bereid zijn beleid uit te voeren. Inhoudelijk is dit vergelijkbaar met het aansturen op attitude-verandering, aangevuld met concrete informatie over voor- en nadelen. Methodisch is het inschakelen van opinieleiders en tussenpersonen erg belangrijk.
- gedrag: de doelgroep voert beleid uit. De inhoud is gericht op gedetailleerde instructies. De methodes zijn meer diepgaand en tijdrovend (concrete brochures, handleidingen, video's, cursussen). Ze reiken handelingsmogelijkheden aan op het vlak van duurzame consumptie (milieukeuren, productinformatie, organisaties gericht op milieudiensten) of productie (BBT-centrum, informatiesteunpunt wetgeving).
- gedragsbehoud: de doelgroep maakt van de uitvoering een gewoonte. De inhoud is gericht op de effectiviteit van de uitgevoerde beleidsmaatregelen. De methode is gericht op een zekere periodiciteit (nieuwsbrieven, meetsystemen, voortgangsrapportage).

[34] **Verticale integratie.** Het principe van subsidiariteit is van groot belang: communicatie moet worden gevoerd op het optimale schaal- of beleidsniveau. Welk niveau dit concreet is moet uiteraard voor elk geval apart worden bekeken. Ook een taakverdeling tussen overheidsniveaus behoort hier tot de mogelijkheden (cf. het mobiliteitsbeleid). Dit kan eventueel leiden tot een motiverend partnership met gedecentraliseerde overheden. Bij een aantal milieuthema's kunnen deze laatste meer zelf uitvoeren (ook inzake communicatie) terwijl de hogere (gewestelijke) overheid zich - naast de beleidsontwikkeling - concentreert op ondersteunen, faciliteren en coördineren van de feitelijke communicatieactiviteiten. In andere gevallen zal ook op het vlak van communicatie de klemtoon op het gewestelijk niveau blijven liggen. In elk geval is de uitdaging om per dossier te zoeken naar een optimale taakverdeling tussen beleidsniveaus en naar een afdoende afstemming en coördinatie tussen de betrokken niveaus.

[35] **Uitvoering.** De logistieke ondersteuning van het milieucommunicatiebeleid vergt een adequate administratieve organisatiestructuur, zowel voor de uitvoerende organisaties

44) Naar DE VRIES B., Basisboek milieucommunicatie, p. 127-133.

(wie bereidt voor, coördineert en voert uit) als inzake de managementstructuur (hoe gebeurt de taakverdeling en coördinatie). Een eventuele juridische verankering kan eveneens als een onderdeel van de logistieke ondersteuning worden beschouwd.

Ook het georganiseerde middenveld kan een rol spelen in het communicatiebeleid van de overheid. In het kader van een geïntegreerde doelgroepenbenadering, moet elke doelgroeporganisatie daar actief bij betrokken worden. Dit houdt niet in dat de overheid communicatieopdrachten naar deze doelgroepen delegeert. Het impliceert wel dat zij - uiteraard vanuit de eigen doelstellingen en klemtonen - hun verantwoordelijkheid opnemen om de communicatiestrategie van de overheid zo correct mogelijk naar de eigen achterban vertalen⁴⁵. Het moet duidelijk zijn dat het hier gaat om een aanvullende en geen vervangende functie.

Plattelandsbeleid en verticale integratie

Venster 13

Plattelandsbeleid is een voorbeeld van een concreet dossier waar verticale integratie (ook inzake communicatie in brede zin) cruciaal is. De Europese verordening die - in het kader van de herziening van het Europees landbouwbeleid - het opmaken van plannen voor plattelandsontwikkeling oplegt, besteedt immers veel aandacht aan een regionale differentiatie in deze plannen en aan het betrekken van alle maatschappelijke actoren bij de opmaak daarvan.

In zijn adviezen over de ontwerpplannen die de Vlaamse regering ter uitvoering van deze verordening heeft opgemaakt⁴⁶, stelt de Raad vast dat dit aspect van verticale integratie en het daarbij aansluitende communicatiebeleid weinig of niet de verf kwam. Gedecentraliseerde besturen noch andere relevante intermediaire structuren zijn bij de planopmaak volwaardig aan bod gekomen. Ook over de rol van deze instanties bij de concrete uitvoering heerst nog grote onduidelijkheid. Participatie van maatschappelijke doelgroepen bleef beperkt tot hun bijdrage via officiële (gewestelijke) adviesorganen. Ten slotte bevatten de programma's geen uitgewerkt luik inzake het ondersteunend communicatiebeleid. Hoewel in dit dossier zowel communicatie als (*bottom-up*) procesinstrument als (*top-down*) beleidsinstrument uitermate relevant is, werd er zo goed als geen aandacht aan besteed, behoudens enkele communicatie-luikjes gekoppeld aan specifieke maatregelen.

Het verdient dan ook de aanbeveling om bij een verdere bijstelling van het plan beide invalshoeken van het communicatiebeleid grondiger uit te werken en toe te passen. Een degelijk uit-

45) Zo pleitte het KAV ervoor om - in het kader van de raadpleging over het voorontwerp-Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling - de vorming en sensibilisering ten aanzien van de eigen achterban zelf te verzorgen. Deze organisatie

beklemt dat zij aanvaardt (en zelfs verwacht) dat de overheid sturende maatregelen neemt met impact op het consumptiegedrag. Tegelijk wordt benadrukt dat middenveldorganisaties een belangrijke rol kunnen en moeten spelen bij

het overbrengen van deze boodschap naar een groot publiek. 46) Zie adviezen van 9 december 1999 en 9 maart 2000 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000-2006 (afl. 1999/25 en 2000/9).

gewerkte en coherente communicatiestrategie waarin de vijf strategische elementen (doelstellingen, doelgroepen, inhoud, methoden en organisatie) meer in detail aan bod komen, lijkt ook in dit dossier geen overbodige luxe.

- [36] **Relatie tussen de invalshoeken beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.** Een belangrijke krachtlijn in dit advies is het onderscheid tussen communicatie als procesinstrument en als beleidsinstrument. Dit onderscheid komt ook tot uiting in de planmatige benadering van communicatie.

Bij communicatie als procesinstrument staat de doelgroepgerichte benadering centraal. Een planmatige benadering zal ingaan op volgende vragen: hoe zijn de doelgroepen samengesteld en georganiseerd; wat is de huidige relatie met de doelgroep; wat is de gewenste relatie met de doelgroep en hoe moet het overleg met de doelgroep worden georganiseerd. Pas na invulling van deze aandachtspunten is het bepalen van de thema's die op de overlegagenda moeten staan, aan de orde. De hoofdlijnen van deze vraagstukken moeten reeds in de algemene beleidsplanning aan bod komen; uitwerking ervan hoort thuis in het strategisch raamplan.

Communicatie als beleidsinstrument wordt in de eerste plaats gekoppeld aan een thematische benadering en pas daarna verder gedifferentieerd op de maat van doelgroepen volgens de in vorige paragrafen geschetste aanpak. Het communicatiebeleid naar een specifieke doelgroep zal dus afhankelijk van de thema's waarop het geënt is een andere invulling krijgen. De uitwerking van deze invalshoek is een opdracht voor de thematische communicatieplannen.

- [37] **Conclusie: 10 vuistregels.** In voorgaande paragrafen werd een theoretische verkenning uitgevoerd van die elementen die voor een planmatige benadering van het communicatiebeleid relevant zijn. In deze paragraaf worden deze beschouwingen samengevat in een reeks van 10 algemene vuistregels voor het opmaken van thematische communicatieplannen. De nadruk ligt daarbij vooral op de inzet van communicatie als beleidsinstrument. Voor zover de formulering van het thematisch beleid nog verder gedetailleerd met worden, kan communicatie hier ook nog een rol spelen als procesinstrument. Deze checklist kan fungeren als een toetskader voor concrete praktijkgevallen.

1. Milieucommunicatie is een breed geheel van communicatieve instrumenten. Het gaat daarbij zowel om eenzijdige (overbrengen van informatie van een zender naar een ontvanger) als om meerzijdige (afspraken op basis van overleg) instrumenten. Ze spelen zowel bij de beleidsvoorbereiding (participatie in de besluitvorming) als bij de beleidsuitvoering (in combinatie met meer dwingende instrumenten) een rol.
2. Milieucommunicatie is algemeen gericht op een leerproces met als basisstappen het verhogen van kennis, het beïnvloeden van de attitude en/of het realiseren en behouden van concrete gedragsveranderingen.

3. De rol van milieucommunicatie in concrete gevallen moet planmatig worden voorbereid. Daarbij zijn vijf strategische elementen van belang: doelstellingen, doelgroepen, inhoud, gehanteerde methoden en de ondersteunende organisatie.
4. Een beschrijving van het veld waarin de communicatiestrategie gebeurt bij voorkeur door middel van een SWOT-analyse.
5. De algemene doelstellingen maken duidelijk op welke fase(n) van het gedragsveranderingsmodel de voorlichting zich richt (aandacht opwekken, inzicht vergroten, attitude beïnvloeden, intenties creëren, gedrag realiseren, gedrag behouden). De concretisering daarvan moet eenvoudig, meetbaar, haalbaar, realistisch en tijdsgebonden zijn (SMART).
6. Selectie van doelgroepen gebeurt op basis een analyse van doelgroepkenmerken (bijdrage aan het geïdentificeerd probleem, organisatiestructuur, bereikbaarheid, vatbaar voor vernieuwing, multiplicator- of voorbeeldfunctie, gedragsbepalende factoren, competenties en vaardigheden, actuele fase in het gedragsveranderingsmodel).
7. Doelgroepdoelstellingen zijn gestoeld op de vraag welke verandering inzake kennis, attitude en gedrag bij deze doelgroepen wenselijk en haalbaar zijn. Een concrete doelgroepdoelstelling omvat een gewenste eindtoestand, een tijdstip en een norm. De norm is in principe wat maximaal haalbaar is.
8. De inhoud en methode van het concreet communicatieaanbod moeten nauwgezet op elkaar worden afgestemd. De fase van het gedragsveranderingsmodel waarop men zich richt, is hiervoor bepalend (zie paragraaf 33).
9. Bij de bepaling van de organisatie van de communicatie zijn antwoorden nodig op volgende vragen: welke instelling(en) voeren ze uit, met welk management en welke timing en passen de initiatieven in een breder geheel? In functie van een gecoördineerd communicatiebeleid gericht op voor de doelgroep begrijpbare thema's, moet men waar nodig de bestaande bevoegdheidsverdeling kunnen overstijgen⁴⁷.
10. De evaluatie van de effectiviteit van de communicatie gebeurt in principe minimaal door een voor- en een nameting van een indicator die correspondeert met de vastgestelde doelstelling(en). Een continue monitoring van betrokken doelgroepen en vastgestelde doelstelling is ideaal maar vaak niet haalbaar.

47) Recent besliste de Vlaamse regering dat vanaf 2001 het centrale communicatiebudget volledig wordt voorbehouden voor algemene campagnes van de Vlaamse

regering en voor initiatieven die deze campagnes ondersteunen zoals doelgroepcommunicatie en effectonderzoek. De informatie-ambtenaar wordt belast met het

toezicht op deze campagnes. Een dergelijke aanpak is een stap in de richting van een meer gecoördineerd en bevoegdheidoverschrijdend communicatiebeleid.

H. Naar een Vlaams communicatiebeleidsplan

[38] **Actuele beleidscontext.** De actuele beleidscontext refereert in eerste instantie naar Actie 145 van het MINA-plan 2. Deze actie formuleert als intentie het inventariseren van de huidige praktijk, het evalueren ervan en het ontwikkelen van een algemene visie in het kader van het hele milieubeleidsinstrumentarium. In deze visie wordt de klemtoon gelegd op een planmatige aanpak en op kwaliteitsverbetering.

De Raad adviseerde over deze Actie 145 in het kader van zijn adviezen van 4 juni 1998 en 24 juni 1999:

De essentie van het advies van 1998 was: Actie 145 moet vooral resulteren in een communicatieplan. De Raad beschouwt communicatie min of meer als synoniem van 'voorlichting'. Er is een belangrijke relatie met de acties 14 (rijgedrag), 60 (waterschadelijke producten) en 77 (geluidshinder).

Belangrijke krachtlijnen van een dergelijk communicatieplan zijn:

- integratie (informatie aan en voorlichting van andere overheidsdiensten en beleidsniveaus);
- feed back over de resultaten van het milieubeleid;
- differentiatie naar relevante doelgroepen.

Het advies van 1999 legde de klemtoon op:

- een planmatige onderbouw;
- de afstemming tussen overheid en doelgroepen;
- het geven van informatie over resultaten van beleid of ontbreken daarvan;
- het stroomlijnen van informatiekkanalen;
- het betrekken externe deskundigen in functie van kwaliteitszorg.

Het Milieujaarprogramma 2000 geeft een actueel beeld van de recente ontwikkelingen ten aanzien van Actie 145. Daarbij vallen volgende elementen op:

- als afgewerkte mijlpaal (eind 1998) wijst men op een globaal communicatieplan;
- inzake de inventarisatie van de huidige praktijk is een ernstige bijsturing op zijn plaats;
- het communicatiejaarplan 1999 bleef onafgewerkt;
- begin 2000 wordt de aanzet gegeven voor een operationeel communicatieplan 2001;
- er werd in 1999 een GMO-nieuwsbrief gestart⁴⁸ die in 1999 twee maal verscheen en in 2000 vier maal zal verschijnen;
- jaarlijkse communicatieplannen zullen steeds meer de basis vormen van het Vlaams milieucommunicatiebeleid (2000: kabinet, AMINAL en de milieu-VOI's; vanaf 2001 ook b.v. ALT, VIREG, mobiliteitscel, provincies);
- er wordt een onderzoeksopdracht uitbesteed inzake een methodologie om communicatie-impact te meten (overzicht bestaand onderzoek en bepalen van een set hanteerbare meetindicatoren)⁴⁹;
- vanaf 2001 moeten de resultaten van dit onderzoek toepasbaar zijn.

[39] **Conceptnota milieucommunicatiebeleid.** Het globaal communicatieplan is voorlopig uitgewerkt in een conceptnota. De grote lijnen daarin zijn de volgende:

- probleemstelling, doelbepaling en begripsafbakening;
- inventarisatie van het aanbod aan milieu-informatie en milieu-educatie⁵⁰;
- evaluatie van de kwantiteit en de kwaliteit (cf. de uit te besteden studie);
- coördinatie: COLEV (opgericht in 1997) revitaliseren (o.m. via de uitwerking van gemeenschappelijke communicatiejaarplannen⁵¹) en verder uitwerken van het doelgroepenbeleid (selecteren en onderzoeken van bestaande overlegstructuren).

De communicatiejaarplannen zouden eerst de algemene doelstellingen formuleren (kader, prioriteiten). Daarna wordt per project ingaan op volgende elementen: (1) inhoud van de boodschap, (2) doelgroep, (3) producten, (4) middelen, (5) timing, (6) beoogd resultaat, (7) evaluatie, (8) partners en (9) opmerkingen.

[40] **Aanbevelingen gericht op het mina-plan 3.** Op dit ogenblik is de voorbereiding voor het MINA-plan 3 gestart. Het is duidelijk dat communicatieve instrumenten daarin meer dan ooit een belangrijke rol zullen moeten innemen (zie hoofdstuk 1). Zoals eerder gesteld is het de opdracht van de algemene milieubeleidsplanning om de hoofdlijnen van het te voeren beleid weer te geven. Dit betekent dat het MINA-plan 3 moet aangeven hoe

48) Milieubeleidsplanning in de kijker; eerste nummer augustus 1999.

49) De opdracht werd uitgeschreven maar nog niet gegund.

50) Momenteel zou daarin de

derde fase aan de orde zijn: gemeenten en intermediaire organisaties.

51) Voor het kabinet zijn de prioriteiten in 2000: preventie, milieuvriendelijke alternatieven, meer

natuur voor iedereen, integraal ketenbeheer voor kwaliteitsvolle producten, milieuvriendelijke landbouw, financiële toekomst voor landbouwers.

milieucommunicatiebeleid verder gestalte moet krijgen, zowel in de voorbereidende als in de uitvoerende fase. In beide gevallen zal de klemtoon daarbij moeten liggen op het verder ontwikkelen van het instrumentarium.

Dit houdt meer concreet in dat men wat betreft communicatie als procesinstrument (telkens in het geëigende plandeel, zie tabel 3) significante stappen vooruit moet zetten wat betreft:

- het ontwikkelen van vernieuwende en meer effectieve participatietechnologie en
- het structureren van het doelgroepenoverleg.

Wat betreft communicatie als beleidsinstrument is de opdracht om:

- vooruitgang te boeken inzake een algemene visie op de inzet van en de keuze tussen de diverse instrumenten types en
- pistes uit te werken om de verschillende communicatieve instrumenten te verbeteren; de Raad verwijst wat dat betreft naar zijn recente adviezen inzake NME, milieubeleids-overeenkomsten en de convenants met lokale besturen.

Daarnaast moet het plan ook reeds hoofdlijnen aangeven wat betreft de toepassing van deze instrumenten. Het gaat dan vooral om indicaties over waar deze instrumenten zullen worden aangewend (bij welke doelgroepen en thema's).

[41] **Aanbevelingen voor een strategisch communicatieplan.** De verdere uitwerking van het communicatiebeleid zal deels in een algemeen strategisch raamplan milieucommunicatie, deels in operationele communicatieplannen aan bod komen. Op basis van de voorgaande hoofdstukken van dit advies en van de actuele stand van zaken conform het Milieujaarprogramma 2000, geeft de Raad wat betreft een strategisch raamplan milieucommunicatie volgende aanbevelingen:

- Het communicatieplan dat conform Actie 145 is voorzien en voorlopig is uitgewerkt als conceptnota, moet als een strategisch raamplan inzake milieucommunicatie worden uitgewerkt.
- Het moet bijgevolg breed opgevat worden en zowel ingaan op communicatie als procesinstrumenten als op communicatie als beleidsinstrument (waarbij telkens eenzijdige en interactieve instrumenten een rol spelen).
- In functie van een goede aansluiting op het algemeen milieubeleidplan moet de klemtoon in dit raamplan liggen op een verdere gedetailleerde ontwikkeling (concretisering en uitwerking van modaliteiten) van de voorziene communicatieve instrumenten (zoals o.m. informatievoorziening, voorlichting, educatie, participatie, milieubeleids-overeenkomsten en convenants).
- Daarnaast is hier een grondige uitwerking aan de orde van een referentiekader als basis voor de toepassing van deze instrumenten.
- Dit referentiekader moet een inventaris bevatten van de direct en indirect betrokken doelgroepen (met resp. een impact- en een katalysatorrol) alsook een grondige analyse van de relevante kenmerken van deze doelgroepen (zowel gericht op het proces als op het concreet beleid).

- Het referentiekader moet verder een uitgewerkt overzicht geven van de relaties tussen de betreffende doelgroepen en de thema's die in de milieubeleidsplanning behandeld worden.
- Een specifiek aandachtspunt in een strategisch communicatieplan is de rol die doelgroepen kunnen spelen bij de ontwikkeling en de toepassing van communicatieve instrumenten.
- In het verlengde daarvan moet worden bepaald welke bijdrage maatschappelijke adviesorganen (waarvan de samenstelling gericht is op een evenwaardige vertegenwoordiging van de belangrijkste doelgroepen) kunnen leveren aan het organiseren van overleg en participatie-initiatieven. Volgens de MiNa-Raad moeten dergelijke adviesorganen ook een rol kunnen spelen in het gestructureerd doelgroepenoverleg en in het ontwikkelen en toepassen van innovaties ter zake. Advies- en overlegorganen fungeren volgens de Raad in deze vooral als waardevolle communicatieve procesinstrumenten.
- Ten slotte is ook de organisatie en de coördinatie van het communicatiebeleid een belangrijk luik in dit raamplan; de vervanging van het vroegere COLEV⁵² door een meer effectief coördinatieorgaan⁵³, waarbij alle relevante overheidsinstanties betrokken worden, moet hierin kaderen.

[42] **Aanbevelingen voor thematische of doelgroepgerichte communicatieplannen.** Wat betreft de uitwerking van thematische of doelgroepgerichte communicatieplannen, formuleert de Raad volgende aanbevelingen:

- Deze worden beter uitgewerkt voor een reeks duidelijke milieuthema's, specifieke beleidsaspecten of geselecteerde doelgroepen conform het milieubeleidsplan, dan voor de diverse overheidsinstellingen.
- In aansluiting op het strategisch raamplan ligt het accent in deze plannen op een gedetailleerde toepassing van communicatieve instrumenten.
- Omdat de beleidsformulering in deze fase voor het grootste deel achter de rug is zal deze toepassing zich in eerste instantie richten op communicatie als beleidsinstrument.
- De eerder in dit advies geformuleerde vuistregels (zie paragraaf 37) gelden als een leidraad voor het concreet uitwerken van deze thematische communicatieplannen.
- De finaliteit van deze plannen is een uitwerking van een communicatiestrategie op maat van de relevante doelgroepen.
- De opmaak van deze operationele plannen moet binnen het gestructureerd doelgroepenoverleg aan bod komen; een toetsing van ontwerpplannen door de gepaste maat-

52) COLEV staat voor 'stuurgroep Communicatiebeleid Leefmilieu Vlaanderen' en werd in 1997 opgericht onder het voorzitterschap van de directeur-generaal van AMINAL. Leden van COLEV waren de

opdrachthouder Communicatie van het departement LIN, de Vlaamse informatieambtenaar, de communicatieverantwoordelijken van AMINAL, OVAM, VLM en VMM en de persverantwoordelijke van

het (toenmalige) kabinet Leefmilieu.

53) Zoals b.v. het recent in de schoot van COLEV opgerichte Informeel Overleg Communicatie.

schappelijke adviesorganen maakt a.h.w. de overgang tussen communicatie als proces-instrument en als beleidsinstrument.

- Ook hier is een optimale coördinatie van acties en verantwoordelijkheden – uiteraard afhankelijk van het onderwerp in kwestie - een belangrijk sluitstuk.

Samengevat kan de taakverdeling tussen de drie plantypes inzake het communicatiebeleid volgens onderstaande tabel schematisch worden weergegeven:

Tabel 4: Ontwikkeling en toepassing van communicatieve instrumenten in de beleidsplanning

Plannen	Procesinstrumenten	Beleidsinstrumenten
MINA-plan 3	grondige ontwikkeling toepassing op hoofdlijnen	grondige ontwikkeling toepassing op hoofdlijnen
Raamplan Communicatie	ontwikkeling in detail referentiekader voor toepassing	ontwikkeling in detail referentiekader voor toepassing
Thematische plannen	beperkte toepassing	uitgebreide toepassing in detail

I. Samenvatting en conclusies

[43] **Belang van communicatieve instrumenten.** Communicatieve instrumenten baseren zich in hun werking op informatie en communicatie en zijn gericht op vrijwilligheid en overreding. Het laatste decennium heeft *duurzame ontwikkeling* algemeen ingang gevonden als basisconcept voor het milieubeleid. Om twee redenen nemen communicatieve beleidsinstrumenten in een op duurzame ontwikkeling gericht beleid een prominente plaats in. In de eerste plaats impliceert duurzame ontwikkeling een complex geheel van samenhangende aspecten, verbanden en dimensies. Communicatieve instrumenten zijn onvermijdelijk om meer inzicht te brengen in deze complexiteit.

In de tweede plaats is overleg met doelgroepen en betrokkenen een belangrijk uitgangspunt voor beleid inzake duurzame ontwikkeling. Dergelijk beleid veronderstelt een algemene cultuur van besluitvorming waar een sterke nadruk ligt op (doelgroepen)overleg, inspraak en participatie. De nadruk op communicatieve instrumenten sluit sterk bij deze doelgroepbenadering aan. Deze groep beleidsinstrumenten is immers bij uitstek gericht op het aanspreken van doelgroepen en om hen actiever bij het beleid te betrekken. Dit biedt meer kansen voor het creëren van een maatschappelijk draagvlak. In het verlengde daarvan moeten vooral communicatieve instrumenten worden ingezet om de noodzakelijke attitudes en gedragingen bij een doelgroep te internaliseren zodat deze een concrete bijdrage levert aan de uitvoering van het milieubeleid.

[44] **Communicatie als procesinstrument.** Wanneer éénzijdige of meerzijdige (interactieve) communicatieve instrumenten worden ingezet in de fase van de beleidsvoorbereiding, noemt de Raad dit communicatie als procesinstrument. Het gaat hier om alle informatievoorziening en (maatschappelijke) overlegprocessen die gericht zijn op het ontwikkelen van beleid. Een voorafgaandelijk maatschappelijk debat over het te voeren beleid is nodig om dit beleid meer draagvlak te geven en om de kwaliteit ervan te versterken. Vooral waar

sociale dilemma's spelen (m.a.w. waar het individueel belang afwijkt van het maatschappelijk belang) is overleg en debat vooraf onvermijdelijk. Wat betreft communicatie als procesinstrument is er volgens de Raad nood aan innovatieve methodes om de effectiviteit van directe inspraak en participatie van individuele burgers te versterken. Ten aanzien van het maatschappelijk middenveld is de Raad vragende partij voor een brede discussie over een Vlaamse strategie inzake duurzame ontwikkeling en voor het vervullen van een ondersteunende functie in het doelgroepenoverleg. De Raad wijst er in het algemeen op dat een versterking van de participatieve democratie een noodzakelijke voorwaarde maar geen garantie is voor een slagkrachtig milieubeleid. Een aanvullende voorwaarde daarvoor is dat de participanten het concept duurzame ontwikkeling als algemeen leidprincipe aanvaarden en het in grote lijnen eens zijn over de inhoud ervan. Dit beklemtoont de noodzaak van een breed maatschappelijk debat over criteria ter zake⁵⁴.

- [45] **Communicatie als beleidsinstrument.** De inzet van communicatieve instrumenten bij de uitvoering van vastgelegde beleidsdoelstellingen is voor de Raad communicatie als beleidsinstrument. Wanneer de individuele voordelen niet kleiner zijn dan de nadelen kan milieucommunicatie op zichzelf een effectieve rol spelen bij het nastreven van het vanuit milieuoogpunt wenselijk gedrag. In veel gevallen vervult communicatie als beleidsinstrument echter een ondersteunende (maar niet te verwaarlozen) functie bij de inzet van juridische of economische instrumenten.

Milieucommunicatie als beleidsinstrument impliceert in essentie het (eenzijdig of interactief) uitwisselen van informatie tussen een zender en een ontvanger. Daarbij wil de zender de ontvanger niet alleen ergens over informeren maar ook overtuigen en aansporen tot een bepaald gedrag. Inhoudelijk gezien streeft milieucommunicatie daarbij steeds drie basisdoelstellingen na:

- de kennis van en het inzicht in een bepaald milieuprobleem vergroten;
- een positieve attitude inzake milieu nastreven en
- concrete gedragsveranderingen te genereren en te behouden.

Concretisering van deze basisdoelstellingen betekent dat er per milieuthema - naast themadoelstellingen voor prioritaire doelgroepen - ook een omschrijving moet komen van de communicatiedoelstellingen en dat de inhoud en de methodes van de te voeren communicatie daarop worden afgestemd.

- [46] **Differentiatie op maat van doelgroepen.** Uit voorgaande paragrafen wordt duidelijk hoe belangrijk het doelgroepenaspect is bij de concretisering van het communicatiebeleid. In een milieubeleid waarin doelgroepen ernstig worden genomen en een consensusaanpak bijgevolg richtinggevend is, zullen de doelgroepen zowel bij de voorbereiding als bij de

54) Deze noodzaak is voor een belangrijk deel reeds verankerd in internationale verdragen, cf. het VN-verdrag van Aarhus en het Europese voorstel voor een richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (herziening van de richtlijn 90/313/EEG ten gevolge van verdrag van Aarhus).

uitvoering van het beleid worden betrokken. Zowel bij communicatie als procesinstrument als bij communicatie als beleidsinstrument zal dus een doelgroepgerichte modulering van het communicatiebeleid aan de orde zijn. De effecten van communicatieve beleidsinstrumenten zullen immers het meest effectief zijn als zij het resultaat zijn van de betrokkenheid van de verschillende actoren en van een parallel maatschappelijk overleg.

In functie van deze differentiatie pleit de Raad voor een goede selectie van doelgroepen, deze zo nodig in te delen in relevante subgroepen en om ook doelgroepen te selecteren die vooral een (indirecte) katalysatorfunctie vervullen. Op basis van een analyse van doelgroepkenmerken moeten inhoud en methode van het communicatieaanbod op de doelgroep worden afgestemd. Beide zullen in de eerste plaats afhangen van het doel dat men nastreeft (aandacht trekken, inzicht vergroten, attitude verbeteren of milieugedrag versterken). De inhoud van de boodschap zal verder vooral rekening houden met de actuele attitude, kennisniveau en informatiebehoefte van de doelgroep. Methodisch zal men vooral moeten rekening houden met de beschikbare informatiekanaalen, met de grootte en schaalniveau en met het organisatorisch kader van de doelgroep.

Het is ten slotte belangrijk dat informatiestromen naar de doelgroep zoveel mogelijk in harmonie gebeuren met de interne infostromen binnen de doelgroep (geïntegreerde doelgroepbenadering). De rol van de doelgroeporganisaties is hierbij cruciaal. De Raad dringt er daarom op aan om het gestructureerd doelgroepenoverleg bij de opmaak van operationele communicatieplannen te betrekken.

- [47] **Milieucommunicatie in het algemene milieubeleidsplan.** De algemene strategische milieubeleidsplanning formuleert de inhoudelijke doelstellingen en krachtlijnen van het milieubeleid. Eén van deze krachtlijnen is de plaats en de rol van communicatieve instrumenten daarin (op hoofdlijnen). Hier komt zowel de ontwikkeling als de toepassing van communicatieve instrumenten aan bod, zowel voor de procesgerichte als voor de beleidsgerichte invalshoek. Toegepast op het vigerende MINA-Plan 2, situeert de ontwikkeling van communicatie als procesinstrument (participatie en daarvoor noodzakelijke informatievoorziening) zich in de delen *Doelgroepen* en *Samenwerking met overheden*; de toepassing ervan in het luik *Besluitvorming*. De ontwikkeling van communicatie als beleidsinstrument (eenzijdige en meerzijdige) situeert zich in het deel *Instrumenten*; de toepassing ervan in de luiken *Thema's*, *Doelgroepen* en *Samenwerking met overheden*. De Raad vraagt om deze aanpak *mutatis mutandis* in het komende MINA-Plan 3 te expliciteren.
- [48] **Een strategisch communicatieplan.** Een strategisch raamplan inzake milieucommunicatie moet de aspecten die op hoofdlijnen in het algemeen milieubeleidsplan werden uitgezet, in detail uitwerken en tot een samenhangend geheel smeden. Onmisbare invalshoeken voor een strategisch raamplan communicatie zijn volgens de Raad:
- de gedetailleerde uitwerking van communicatieve proces- en beleidsinstrumenten;
 - een referentiekader voor de doelgroepgerichte differentiatie (bestaande uit een volledige inventaris van relevante (sub-)doelgroepen, een doorgedreven analyse van hun ken-

merken (communicatieprofiel) en de relatie tussen de doelgroepen en diverse thema's van het milieubeleidsplan);

- een concrete strategie inzake de structurering van de participatie van en het overleg tussen de doelgroepen, inclusief de functie van de maatschappelijke adviesorganen daarin;
- de coördinatie van de overheidsinstellingen en -diensten die bij de milieucommunicatie betrokken zijn.

[49] **Operationele communicatieplannen op maat van doelgroepen.** Op basis van het strategisch raamplan milieucommunicatie moeten operationele communicatieplannen worden opgesteld die thematisch of doelgroepgericht zijn opgebouwd. In deze communicatieplannen ligt de nadruk op de uitvoering van (zowel eenzijdige als meerzijdige) communicatieve beleidsinstrumenten op maat van de voor dat thema relevante doelgroepen of van de doelgroep in kwestie. Onmisbare elementen in deze plannen zijn:

- analyse van de uitgangssituatie, gebruik makend van het referentiekader uit het raamplan;
- selectie van (sub-)doelgroepen;
- formuleren van kwantitatieve doelgroepgerichte doelstellingen;
- het uitwerken van een concreet communicatieaanbod waarbij inhoud en methoden zijn afgestemd op de beoogde gedragsverandering;
- de praktische organisatie (verantwoordelijkheden, taakverdeling afstemming en management);
- de toetsing van het plan door en de bijdrage van het georganiseerde middenveld (de relevante doelgroeporganisaties, overlegfora en adviesorganen);
- evaluatie en bijstelling.

[50] **De rol van maatschappelijke adviesorganen.** Uit voorgaande paragrafen blijkt dat maatschappelijke overlegfora en adviesorganen volgens de MiNa-Raad een belangrijke rol moeten vervullen in het milieucommunicatiebeleid en in de doelgroepgerichte uitwerking daarvan. De samenstelling van deze maatschappelijke fora en organen is immers principieel gericht op een vertegenwoordiging van de belangrijkste doelgroepen in de samenleving. De MiNa-Raad beschouwt zichzelf als een dergelijk maatschappelijk adviesorgaan. Deze afsluitende paragraaf vat de belangrijkste elementen ter zake samen:

- Maatschappelijke adviesorganen kunnen in het kader van het gestructureerd doelgroepenoverleg een belangrijke ondersteunende functie vervullen. Deze rol moet op hoofdlijnen worden uitgezet in het algemeen milieubeleidsplan, c.q. het MINA-plan 3.
- Bij het detailleren van deze hoofdlijnen in een strategisch raamplan milieucommunicatie moet bepaald worden welke bijdrage maatschappelijke overlegfora en adviesorganen precies kunnen leveren aan het organiseren van specifieke overleg en participatie-initiatieven. Volgens de MiNa-Raad moeten dergelijke adviesorganen niet alleen een rol kunnen spelen in het gestructureerd doelgroepenoverleg maar ook bij het ontwikkelen en toepassen van innovatieve inspraak- en participatiemethodes.

- De opmaak van operationele communicatieplannen moet binnen het gestructureerd doelgroepenoverleg als onderwerp aan bod komen. Een toetsing van ontwerpplannen door de gepaste maatschappelijke adviesorganen maakt a.h.w. de overgang tussen communicatie als procesinstrument en als beleidsinstrument. In deze operationele plannen moet niet alleen verduidelijkt worden welk rol overlegfora en adviesorganen hebben in de besluitvorming ter zake; ze moeten eventueel ook ingaan op de bijdrage die ze kunnen leveren bij de uitvoering ervan.