Frans L. Leeuw

Voorlichtingsbeleid van de rijksoverheid en 'accountability'

Recente ontwikkelingen en nieuwe uitdagingen

Om de doelen van beleid te realiseren, zet de rijksoverheid instrumenten in. Bestuurskundigen beschreven er in hun ijver volledig te zijn vele tientallen (Vedung, 1994), maar simpeler kan ook. De meest eenvoudige is de driedeling in wortel (o.a. subsidies), zweep (wetgeving; heffingen) en preek (Van der Doelen, 1994). Voorlichting is doorgaans een van de instrumenten die als preek benoemd worden. Naast voorlichting als instrument van overheidsbeleid is er ook het voorlichtingsbeleid. Dergelijk beleid beoogt ertoe bij te dragen dat voorlichting op doelmatige en doeltreffende manier wordt ingezet. Voorbeelden zijn activiteiten om meer greep te krijgen op de voorlichtingsuitgaven en manieren om de coördinatie tussen beleidsdirecties, voorlichtingsafdelingen en zelfstandige uitvoeringsorganen te verbeteren.

Vraagstelling

Twee vragen komen in deze bijdrage aan de orde. De eerste vraag betreft de recente geschiedenis van de instrumentele overheidsvoorlichting. Die zal bezien worden vanuit het gezichtspunt van de 'accountability' en de effectiviteit van dit instrument. 'Accountability' heeft betrekking op de mate waarin verantwoordingsinformatie beschikbaar is over kosten en baten (met name effecten) van voorlichtingsactiviteiten. Evaluatie-onderzoek is een van de manieren om in dergelijke informatie te voorzien. 'Accountability' is hoe langer hoe meer een hoog goed in de overheidssector geworden: verwacht wordt dat betrouwbare en valide informatie over effecten, neveneffecten en kosten van de inzet van beleidsinstrumenten en over het functioneren van organisaties in de publieke sector beschikbaar is (Leeuw, 1992).
De tweede vraag is wat de belangrijke nieuwe uitdagingen in het voorlichtingsbeleid zijn, voor zover die gericht zijn op het vergroten van de accountability en de effectiviteit van de overheidsvoorlichting.

De recente geschiedenis van overheidsvoorlichting, bezien vanuit het accountability-gezichtspunt

In de jaren tachtig is de overheidsvoorlichting in Nederland min of meer volwassen geworden. Kon de toenmalige secretaris van de Voorlichtingsraad, Erik Bakker, in 1976 nog slechts enkele expliciet op gedragsbeïnvloeding gerichte campagnes noemen, in een rapport van de Algemene Rekenkamer naar overheidsvoorlichting wordt over de periode 1985-1988 melding gemaakt van ruim 70 campagnes, die alle tot doel hadden kennis, opvattingen en/of gedrag van burgers of organisaties te beïnvloeden. De Rekenkamer sprak van hooggestelde doelen die departementen meenden te kunnen realiseren door middel van dit instrument. In een rapport van de Werkgroep Grote Efficiency Voorlichting uit 1991 werd een vergelijking gemaakt met de situatie waarin de overheidsvoorlichting zich aan het begin van dat decennium bevond. Het aantal departementale voorlichtingsambtenaren bleek in die periode met ten minste 20% toegenomen te zijn (van ruim 850 personeelsplaatsen naar zo'n 1020), de totale uitgaven waren gestegen van (geschat) jaarlijks zo'n 200 miljoen naar (geschat) ruim 400 miljoen en uiteraard was ook het aantal voorlichtingscampagnes sterk toegenomen. De jaren tachtig waren daarmee, enigszins gechargeerd gesteld, de gouden jaren voor de overheidsvoorlichting.

Aan het begin van de jaren negentig was er van een andere situatie sprake. De overheidsvoorlichting lag van enkele kanten onder vuur (Tweede Kamer, media, Rekenkamer). Van Ruler (1992) vatte de ontstane situatie zo samen: 'Er is iets grondig mis met de overheidsvoorlichting. 1991 was het jaar van de kritiek, van wetenschappers, politici en de Algemene Rekenkamer. De kritiek was gericht op het feit dat spotjes, lesbrieven, folders en campagnekranten veel geld kosten, niet altijd even zorgvuldig in elkaar worden gezet, zelden hun doel bereiken en door de afzenders steeds vaker worden gezien als wondermiddel.' Zonder dat in deze opsomming het woord accountability voorkomt, was dit een van de centrale onderliggende problemen: het gebrek aan adequate verantwoordingsinformatie. Immers, cruciaal in de discussies over pro's en con's van de instrumentele overheidsvoorlichting was de vraag wat eigenlijk bekend was over de effectiviteit en efficiency van voorlichting.
Het Rekenkameronderzoek naar voorlichtingscampagnes en het functioneren van de directies voorlichting bij elf departementen gaf daarop een eerste antwoord. Dit onderzoek sloot aan op een reeks van vergelijkende Rekenkameronderzoeken naar beleidsintrumenten en wat aan verantwoordingsinformatie bij de departementen daarover beschikbaar was. In eerdere onderzoeken behandelde de Rekenkamer het beheer van alle vigerende ruim 700 subsidies, de produktie van een veertigtal wetgevingsprojecten, het beheer van ruim 40 staatsdeelnemingen en het functioneren van een dertigtal inspecties[1].

Eén vraag die de Rekenkamer stelde betrof de mate waarin voorlichtingscampagnes geëvalueerd werden. Ter beantwoording van die vraag vroeg de Rekenkamer de departementen rapporten van dergelijke onderzoeken aan haar toe te zenden. Deze rapporten werden vervolgens geanalyseerd. Daarbij werd nagegaan:
- in welke mate bereikten de campagnes de beoogde doelgroepen?
- in welke mate sorteerden de campagnes effecten, dat wil zeggen bleken ze in staat te zijn om kennis, houding en gedrag te beïnvloeden?
- in welke mate waren ze effectief, dat wil zeggen bleken ze in staat om bij te dragen aan het realiseren van achterliggende beleidsdoelen?

De vaststelling van de bruikbaarheid van de evaluatierapporten vond plaats aan de hand van een aantal criteria, criteria die voor de rijksoverheid geen onbekende waren[2]. Het eerste criterium was dat het rapport een probleemstelling of doelstelling van het onderzoek diende te bevatten. Dit criterium betrof de doelgerichtheid van het evaluatie-onderzoek. Het tweede criterium was dat het rapport een uiteenzetting van de onderzoekaanpak diende te bevatten, waarmee inzicht gegeven werd in de wijze waarop het onderzoek was uitgevoerd. Het derde criterium was dat het rapport gebaseerd moest zijn op empirisch onderzoek. Het vierde criterium was dat het rapport betrekking zou moeten hebben op ten minste één van volgende drie elementen:
- het bereik van de voorlichtingscampagne;
- de effecten van de voorlichtingscampagne;
- de effectiviteit van de voorlichtingscampagne.

De beoordeling van de bruikbaarheid van de toegezonden rapporten leidde tot de volgende bevindingen. Voor 33 van de 70 onderzochte campagnes werd een ex post-evaluatierapport ontvangen; voor de overige 37 campagnes werd derhalve geen rapport ontvangen. Een enkele keer was er wel een rapport geweest, maar was dat nergens meer te vinden. Van de rapporten die de Rekenkamer ontving is de bruikbaarheid vastgesteld en daarbij bleek dat slechts voor 26 campagnes, dat wil zeggen voor circa een derde deel van het totaal aantal onderzochte campagnes, een evaluatierapport beschikbaar was dat bruikbaar was bij het vaststellen van bereik, effecten en/of effectiviteit van voorlichtingscampagnes.
Met de wél geëvalueerde campagnes ging de Rekenkamer verder aan het werk door via een secundaire analyse, op grond van de gegevens die de departementen hadden laten verzamelen, vast te stellen in hoeverre kennis, houding en gedragsveranderingen te constateren waren als gevolg van de campagnes en hoe groot die veranderingen waren. De resultaten waren beperkt[3]. Daarom werd gesproken van een aanzienlijke discrepantie tussen de hooggestelde doelen en verwachtingen van voorlichtingscampagnes, de kwantiteit en kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en de feitelijke prestaties.

De tweede vraag die in het onderzoek aan de orde gesteld werd, had betrekking op een management-audit: welke activiteiten verrichtten centrale directies voorlichting om campagnes te plannen, voor te bereiden en goed te begeleiden, hoe was het gesteld met de financiële verantwoording en hoe werd gewaarborgd dat voorlichting aan zou sluiten bij de doelen van het beleid? De resultaten van deze management-audit waren evenmin om over naar huis te schrijven.
De drukinkt van het Rekenkamerrapport was nog nat (medio 1991) toen van regeringszijde werd besloten om voorlichting tot een van de eerste horizontale, dus alle departementen omvattende objecten van de Grote Efficiency Operatie (GEO) van het Kabinet Lubbers-Kok te maken. Deze GEO speelde vooral rondom de Tussenbalans 1991 en was primair gericht op het realiseren van bezuinigingen in de uitgaven.
In de loop van 1991 kwamen de bevindingen en voorstellen uit deze doorlichting in de openbaarheid. Over de hardheid van met name de hoogte van de uitgaven en de bezuinigingsvoorstellen ontstonden aanzienlijke verschillen van inzicht tussen bepaalde departementen, de Rijksvoorlichtingsdienst en de Voorlichtingsraad. Mede daarom verzocht de minister-president de Algemene Rekenkamer de uitkomsten van deze operatie, wat betreft de omvang van de met voorlichting gemoeide uitgaven, kritisch tegen het licht te houden. Vooral omdat de Rekenkamer in haar rapport over voorlichtingscampagnes zelf ook tegen het probleem van de onduidelijke financiële aspecten van overheidsvoorlichting was aangelopen, reageerde zij positief op het verzoek van de minister-president. In het rapport *Voorlichtingsuitgaven van het rijk* dat begin 1992 verscheen, rapporteerde zij dan ook over haar bevindingen. Ondanks enkele maanden speurwerk bleek, ruim 45 jaar nadat de commissie-Van Heuven Goedhart voor het eerst op de financiële problematiek had gewezen, de beschikbare informatie niet van dien aard te zijn dat een definitief antwoord op de vraag naar de hoogte van de uitgaven gegeven kon worden. Geen definitief antwoord dus, maar door terug te gaan tot, soms inderdaad, schoenendozen met bonnetjes, rekeningen, declaraties en contracten, waren onderzoekers van de Rekenkamer wel in staat een redelijk betrouwbaar cijfer te produceren: ruim 600 miljoen gulden werd in 1991 aan voorlichting vanwege de rijksoverheid uitgegeven.
De conclusie die op grond van beide (rijksbrede) Rekenkameronderzoeken getrokken werd was dat de kwaliteit en kwantiteit van 'accountability-informatie' aan het begin van de jaren negentig verre van optimaal was.

De beleidsreactie op het gebrek aan verantwoordingsinformatie: nieuwe activiteiten, maar ook: nieuwe gevaren

Het is nu voorjaar 1995 en het is de vraag of de conclusies van toen nog steeds geldig zijn. Hoe is nu de stand van zaken rondom de verantwoordingsinforma-

tie ten aanzien van overheidsvoorlichting? Wat is met andere woorden de beleidsreactie geweest op de geconstateerde problemen? Dat is de tweede vraag die ik stel.

De beleidsreactie: drie acties

De *eerste actie* die vanuit de Voorlichtingsraad in gang gezet is betreft een duidelijker programmering en tevens beperking van het aantal campagnes van de rijksoverheid tot zo'n dertig per jaar. Hand in hand daarmee wordt beoogd de transparantie van de uitgaven te vergroten. De voorstellen voor campagnes worden getoetst aan de hand van een vijftal ijkpunten waarvan er één direct relevant is vanuit een effectiviteitsgezichtspunt. Nagegaan wordt of de inzet van een massamediale campagne waarschijnlijk een effectief middel zal zijn om het geformuleerde doel te bereiken, terwijl bij de planning ook de afweging gemaakt wordt dat eenzelfde doelgroep niet in een te korte tijd met verschillende boodschappen wordt benaderd.

De *tweede actie* heeft betrekking op de vraag hoe de onderbouwing van campagnes te verbeteren is. Planning van campagnes is belangrijk, een goede financiële verantwoording uiteraard ook, maar daarmee is niet gewaarborgd dat de campagnes ook effectief zijn. In het verleden is wel vastgesteld dat er nogal wat campagnes zijn gevoerd die berustten op twijfelachtige of soms onware gedrags- en communicatieveronderstellingen (zie voor voorbeelden van dergelijke veronderstellingen: Dekker, Van Gageldonk & Leeuw, 1988; Leeuw, 1988). Als dergelijke veronderstellingen onjuist zijn, leidt dat tot campagnes die ineffectief zijn en soms zelfs meer problemen veroorzaken dan ze dienen te reduceren.
Dat het nodig is aandacht te besteden aan onderliggende veronderstellingen wordt duidelijk wanneer enkele vuistregels (assumpties, 'theorieën' van voorlichters) in ogenschouw genomen worden, die empirisch gezien een twijfelachtige status hebben of om andere redenen kritisch beschouwd moeten worden.

Een zo'n vuistregel luidt als volgt:

> Als de overheid het goed zichtbare middel van een massamediale campagne inzet om de aandacht op een probleem te vestigen, dan begrijpt de bevolking dat de overheid het probleem belangrijk vindt. Het weerwoord is even simpel als de vuistregel: wie zo redeneert maakt tevens duidelijk dat 'de' overheid dit probleem ook niet kan oplossen.

Een tweede vuistregel is de volgende:

> Als je een overkoepelend thema en logo verschaft, dan bereik je samenhang met activiteiten die door derden worden ondernomen en daardoor wordt de effectiviteit van de voorlichtingsuiting vergroot. Ook hier is het weerwoord eenvoudig: als deze assumptie waar zou zijn, dan zou het dienstig zijn met

gezwinde spoed toe te werken naar één rijksbreed huismerk van alle beleid en voorlichting. Daar is geen sprake van. Integendeel, ten gevolge van territoriale en functionele decentralisatie (waaronder het 'sturen-op-afstand')[4] vindt er een ontwikkeling in juist tegenovergestelde richting plaats.

De derde, eveneens twijfelachtige aanname is:

Als je bij campagnes het onderwijs benut, ben je verzekerd van een groot bereik.

Empirisch weerwoord hier geeft onderzoek van Stokking en Leenders (1990) naar de verspreiding van informatie in het onderwijs. Daaruit bleek dat 'de helft (van de doelgroep) het [materiaal] niet krijgt, de helft van de ontvangers het niet leest en de helft van de lezers er niets mee doet'.

Onder auspiciën van de Voorlichtingsraad is werk gemaakt van de produktie van een gebruiksvriendelijk en in de praktijk getest plan van aanpak ('Argumenteren met argusogen') om tijdens de voorbereiding van campagnes te analyseren welke veronderstellingen aan de plannen ten grondslag liggen, hoe sterk die staan en hoe ze eventueel vervangen kunnen worden door betere (Bulder, Leeuw & Van der Poel, 1994). Het alleen inventariseren en kritiseren van veronderstellingen die aan voorlichtingsuitingen ten grondslag liggen is onvoldoende. Juist daarom wordt in dat boekje ook aangegeven welke wegen bewandeld kunnen worden om twijfelachtige 'voorlichtingsveronderstellingen' te vervangen door betere, dat wil zeggen meer precieze, informatieve en empirisch juiste.

Past 'Argumenteren met argusogen' bij ex ante evaluaties, de derde activiteit heeft betrekking op het invoeren van een zogenaamd zilveren standaard ten behoeve van de ex post-evaluatie. Evaluatie-onderzoek staat centraal bij het afleggen van verantwoording achteraf over de effecten en efficiency van de overheidsvoorlichting. De zilveren standaard betreft een handleiding hoe bereik en effecten van voorlichtingscampagnes op een valide en betrouwbare manier zijn vast te stellen via evaluatie-onderzoek. Dat zo'n handleiding nodig was, was al gebleken uit het onderzoek van de Rekenkamer waarin een gebrekkige aandacht voor evaluaties was vastgesteld. Maar ook los daarvan is de hoeveelheid sociaalwetenschappelijke literatuur over voors en tegens van designs van evaluatie-onderzoek inmiddels zo omvangrijk en ook complex geworden (vgl. Rossi & Freeman, 1994), dat een voor praktijkmensen toegankelijk overzicht node gemist werd. Daarin voorziet deze zilveren standaard. Hij is opgesteld door Bureau Veldkamp (1993) in opdracht van de RVD/Voorlichtingsraad. Inmiddels wordt ook gewerkt aan de zogenaamde Kleine Zilveren Standaard, die gebruikt kan worden bij campagnes onder een bepaalde budgettaire grens (< *f* 250.000,00 per jaar).

Dat het niet alleen bij beleidsaankondigingen is gebleven maar daadwerkelijk van een zekere verbetering sprake is, maakt een vervolgonderzoek van de Algemene Rekenkamer (1995, p. 45-46) uit begin 1995 duidelijk. Daarin werd nagegaan of een aantal aanbevelingen die de Rekenkamer eerder deed en die de regering aanzetten tot toezeggingen, ook daadwerkelijk waren nagekomen. Eén van deze toezeggingen betrof het verrichten van meer evaluatie-onderzoek. De Rekenkamer rapporteerde het volgende: '(Gebleken is) dat van de 24 grote campagnes die in 1993 hebben plaatsgevonden er bij 19 campagnes een effectonderzoek (met een voor- en nameting) is uitgevoerd. De overige vijf campagnes zijn volgens een andere methode geëvalueerd. [Verder werd geconstateerd] dat de Voorlichtingsraad normen heeft opgesteld voor het reserveren van financiële middelen in het campagnebudget voor het doen van evalutatieonderzoek'.

Nieuwe gevaren en uitdagingen

In het Rekenkameronderzoek uit 1991 naar de effectiviteit van voorlichtingscampagnes kwam als een van de kritiekpunten naar voren dat de ambities van een vrij groot aantal campagnes hoog waren. Het veranderen van cognities, attitudes en gedragingen leek 'heel gewoon' te zijn, alleen vielen de resultaten tegen. De centrale overheid heeft uit deze ervaringen lering getrokken en werkt nu met doorgaans beperktere ambities: het voorlichtingsbeleid is met andere woorden gewijzigd.

Een eerste nieuw gevaar is dat wordt doorgeslagen in gene richting. Als voorbeeld wijs ik op een notitie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over Milieuvoorlichting uit 1992[5]. Daarin is te lezen dat voorlichting die ingezet wordt als hoofdinstrument alleen dan effectief zal kunnen zijn, wanneer aan een aantal condities voldaan is. Met het specificeren van condities is niets mis, integendeel, maar problematisch wordt het als de voorwaarden zélf bezien worden. In de notitie staat namelijk dat voorlichting alleen dan een effectieve gedragsveranderaar kan zijn als onder andere voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- de doelgroepen hebben een positieve houding ten aanzien van het milieu;
- de doelgroepen zijn aanwijsbaar en bereikbaar;
- het beleid is legitiem;
- het gewenste gedrag is goed uitvoerbaar;
- de individuele kosten van het gewenste gedrag zijn niet te hoog;
- het gewenste gedrag moet zichtbaar bijdragen aan de oplossing van het gestelde probleem.

Dit overzicht doet de vraag rijzen wat, wanneer aan deze condities voldaan is, de toegevoegde waarde is van de inzet van dit beleidsinstrument. Men kan argumenteren dat indien aan deze voorwaarden voldaan is, voorlichting hooguit een gedragsbevestigende functie heeft. Is er echter behoefte aan een dergelijke

'reinforcer'? En is voorlichting als zodanig wel het meest doeltreffende instrument?
Ook komt de vraag op of in die gevallen voorlichting nog nodig is. Dient voorlichting zich wel te beperken tot situaties waarbij het beleid al dichtbij de doelgroep staat en overeenstemt met de definitie van de situatie van de doelgroep? De toegevoegde waarde van het instrument voorlichting wordt op zo'n manier vrij gering. Wellicht resteert dat overheidsvoorlichting hooguit één van de manieren is om tot een dialoog met de bevolking te komen[6]. De vraag rijst dan hoe lang voorlichting het, gegeven de concurrentie tussen de verschillende beleidsinstrumenten en gezien de toenemende aandacht voor de verbetering van de werking van andere instrumenten zoals subsidies[7], op de 'instrumentenmarkt' vol zal houden.

De *eerste uitdaging* bestaat er dus in vorm te geven aan een overheidsvoorlichting die enerzijds realistisch is in zijn doelen en ambities, maar anderzijds niet alleen bevestigt wat al bevestigd is.

De *tweede uitdaging* heeft te maken met de gevaren voor een effectieve voorlichting en relevante verantwoordingsinformatie, die voortvloeien uit de omvorming van ministeries tot bestuurs- of kerndepartementen en de gelijktijdige omvorming van departementsonderdelen tot zelfstandige bestuurs- of uitvoeringsorganen (Leeuw, 1992; Meijerink, 1994). Thans bestaan er enkele honderden van dergelijke zelfstandige bestuursorganen, die alle in de periferie van de centrale overheid functioneren en publieke taken uitoefenen. Voorbeelden van departementsonderdelen die omgevormd zijn tot zelfstandige bestuursorganen zijn de v/h Informatiseringsbank, de Innovatiecentra en de Novem. Een *nieuw gevaar* dat dreigt is dat de voorlichtingsuitingen van al deze verschillende bestuursorganen onderling onvoldoende op elkaar worden afgestemd, waardoor er enerzijds sprake kan zijn van voor de burger onduidelijke of zelfs tegenstrijdige uitingen vanwege de overheid, maar anderzijds ook van 'overkill'. Een daarbij passend ander gevaar is de vraag wie politiek en bestuurlijk op de voorlichting die zelfstandige bestuursorganen geven wordt aangesproken en wie voor adequate verantwoordingsinformatie zorgt. Is dat de 'chief executive' van het bestuursorgaan, de 'Raad van Bestuur' of een vergelijkbaar orgaan, is het een toezichthoudend orgaan of is het de minister van het 'moederdepartement'? (vgl. Van Woerkum & Van de Poel, 1994). Betekent sturen-op-afstand ook voorlichting-op-afstand en wat zijn de consequenties daarvan voor de effectiviteit van de verschillende communicatie-uitingen die van 'overheidswege' afkomstig zijn? De tweede uitdaging bestaat er daarmee in tot een adequate afstemming te komen van de voorlichting die verzelfstandigde organen geven over (beleids)onderwerpen en die welke door de op afstand opererende 'moederdepartementen' gegeven wordt. Wellicht dat meta-voorlichting, ofwel voorlichting over de

vraag hoe burgers en maatschappelijke groeperingen duidelijk te maken wat 'des overheids' is en wat niet (meer), hier een antwoord op kan geven. Wanneer duidelijk is wie voor welke uitingen verantwoordelijk is, wordt ook duidelijk wie aangesproken kan worden op het beschikbaar zijn van verantwoordingsinformatie.

Het *derde gevaar* heeft betrekking op de waarschijnlijkheid dat de eerder genoemde nieuwe activiteiten, zoals de programmering van campagnes en de implementatie van de zilveren methodologie-standaard ook daadwerkelijk tot een betere overheidsvoorlichting zal leiden, dan wel het risico lopen te sterven in ambtelijke en politieke schoonheid. Dat dat laatste niet geheel irreëel is, leert de geschiedenis van beleidsvoornemens in de overheidssector: goede bedoelingen zijn wel vaker in goede bedoelingen blijven steken. Ook het eerder genoemde vervolgonderzoek uit 1995 van de Rekenkamer maakt het reëel met een kans daarop rekening te houden. In dat onderzoek werd nagegaan in hoeverre de informatievoorziening over voorlichtingsuitgaven verbeterd was ten opzichte van de situatie uit het begin van de jaren negentig. Onderzocht werd in hoeverre in de begrotingen van alle departementen voor 1994 en 1995 informatie over het centrale en decentrale personeelsvolume, de personele en materiële uitgaven en de subsidies ten behoeve van voorlichtingsprojecten was aan te treffen. Alhoewel er ten opzichte van de situatie uit het begin van de jaren negentig sprake was van verbetering, constateerde de Rekenkamer ook dat, vergeleken met 1994, de mate waarin voorlichtingsuitgaven inzichtelijk gemaakt zijn in de begrotingen voor 1995 weer was afgenomen. Dit gold met name voor de ministeries van Financiën, Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Algemene Rekenkamer, 1995, p. 47). Vroegtijdig overlijden of sterven in politiek-ambtelijke schoonheid ligt dus op de loer. Daarom schets ik ten slotte een manier die dit gevaar zou kunnen beperken.

Willen de in gang gezette nieuwe activiteiten succcesvol zijn, dan dienen er ook organisatorische voorzieningen gecreëerd te worden die duidelijk maken dat de nieuwe activiteiten onlosmakelijk verbonden zijn met het 'accountable' zijn van de overheidsvoorlichting en het voorlichtingsbeleid. Om dat te realiseren, zijn prikkels en een strakke regie van rechten en plichten nodig. Recente ervaringen met de Operatie Comptabel Bestel en de invoering van het Regeringsstandpunt inzake Beleidsevaluatie bij de rijksoverheid geven mij aanleiding redelijk positief te zijn over de kansen dat de nieuwe activiteiten, via een dergelijke weg, succesvol ingebed kunnen worden. De operatie Comptabel Bestel beoogde het financieel beheer van de departementen op orde te krijgen en is daar redelijk in geslaagd[8]. Enerzijds werd met prikkels en oproepen gewerkt, anderzijds werd de Comptabiliteitswet aangescherpt en werd de taakomschrijving van de voormali-

ge departementsboekhouder, Chef Financieel Economische Zaken, wat betreft taken en bevoegdheden, uitgebreid. Datzelfde gold voor het thema van de beleidsevaluatie, door de Commissie Vonhoff in het begin van de jaren tachtig nog 'het stiefkind van de rijksdienst' genoemd. Ook op dat terrein is enige vooruitgang bij de centrale overheid geboekt (vgl. Leeuw & Rozendal, 1994). Prikkels en een strakke regie hebben er bij deze beide operaties toe geleid dat de neuzen van de departementen om zijn gegaan en in belangrijke mate in dezelfde richting. Ook is er een aantal 'standard operating rules' tot stand gebracht, die het afleggen van verantwoording kan verbinden met het functioneren als professionele organisatie.
Als iets dergelijks ook het geval wordt bij de in gang gezette verbeteringen in en rondom het voorlichtingsbeleid, zal overheidsvoorlichting in de nabije toekomst aan maatschappelijke betekenis kunnen winnen[9]. Of dat gepaard moet gaan met een verdere decentralisatie van de voorlichtingsfunctie bij de rijksoverheid of juist met een omgekeerde beweging ((re-)centralisatie) (vgl. de algemene bestuursdienst) is een belangrijke vraag voor nader onderzoek.

Ingediend december 1994, afgesloten april 1995

Noten

1 Vgl. Leeuw (1992) en het Register van Rekenkameronderzoek dat bij deze organisatie verkrijgbaar is.
2 De criteria waren in eerdere onderzoeken ook al gehanteerd, o.a. in de studies naar subsidies en inspecties.
3 Het bleek dat slechts voor acht campagnes een verandering in kennis tot uitdrukking gebracht werd in een percentage van het aantal ondervraagden. Het percentage varieerde van een tot twintig. Een gerealiseerde verandering in houding is voor zeven campagnes tot uitdrukking gebracht in een percentage van het totaal aantal ondervraagden in een evaluatie-onderzoek (variërend van nul tot twaalf procent).
4 Territoriale decentralisatie neemt onder andere de vorm aan van oprichting van stadsprovincies; functionele decentralisatie betreft de oprichting van zelfstandige bestuursorganen die hiërarchisch slechts gedeeltelijk ondergeschikt zijn aan ministers, maar doorgaans wel gevoed worden uit de rijksbegroting, resp. uit publieke heffingen en vaak ook wettelijke taken verrichten. Overigens doet zich deze vraag niet alleen bij zelfstandige bestuursorganen voor, maar ook bij agentschappen. Alhoewel dit organisatietype formeel onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, zal voor burgers niet altijd duidelijk zijn dat het agentschap DCC ('Duyverman Computer Centrum') hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister van Defensie, 'Senter' aan de minister van Economische Zaken, maar 'Novem' weer niet.
5 Zie: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992). *Notitie milieuvoorlichting.* 's-Gravenhage: SDU.
6 Tijdens een RVD-Vora symposium over overheidsvoorlichting (Dialoog of dekmantel, november 1993) kon deze stelling ook beluisterd worden.
7 Het geïntegreerde subsidiebeleid (vgl. Leeuw, 1993) omvat twee sporen. Het eerste spoor betreft het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies en is gericht op een verbetering van het subsidiebeheer. Het tweede spoor richt zich meer op effectiviteit, actualiteit, neveneffecten en internationale aspecten van subsidiëring.

8 Vgl. daartoe de Rapporten bij de financiële verantwoording over 1993 van de Rekenkamer en de Miljoenennota 1995.
9 Een anonieme reviewer wees er op dat in aanvulling op het ex ante en het ex post toegepaste onderzoek, zoals in dit artikel beschreven, ook het fundamentele communicatiewetenschappelijk onderzoek meer aandacht vanuit Haagse kringen zou moeten krijgen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1991). *Voorlichtingscampagnes van het rijk. Tussentijds Rapport.* 's-Gravenhage: SDU.

Algemene Rekenkamer (1992). *Voorlichtingsuitgaven van het rijk. Tussentijds Rapport.* 's-Gravenhage: SDU.

Algemene Rekenkamer (1995). Voorlichtingscampagnes en voorlichtingsuitgaven. In Algemene Rekenkamer, *Verslag 1994. Deel 2: Vervolgonderzoeken* (pp. 46-48). 's-Gravenhage: SDU.

Bulder, A., Leeuw, F.L., & Poel, M.M. van de (1994). *Argumenteren met argusogen: over het analyseren en toetsen van argumenten bij de inzet van overheidsvoorlichting.* Utrecht: Vakgroep Sociologie/Universiteit Utrecht.

Bakker, E. (januari 1976). De praktijk van de overheidsvoorlichting. *Intermediair, 23.*

Commissie-Van Heuven Goedhart (1946). *Overheidsvoorlichting.* 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Dekker, P.J., Gageldonk, A. van, & Leeuw, F.L. (1988/1990). *Stappenplan voorlichtingsveronderstellingen.* Leiden/'s-Gravenhage: RU Leiden/Rijksvoorlichtingsdienst. [tweede druk]

Doelen, F. van der (1994). *The give and take strategy of policy instruments choice: Optimising legitimacy and effectiveness.* Paper, Working Group on Policy and Program Evaluation, Lyon. [te publiceren in M.L. Bemelmans-Videc & E. Vedung (Eds.), *Policy instrument: Choice and evaluation.* New Brunswick/London: Transaction Books (in voorbereiding)].

Leeuw, F.L. (1988), Overheidsvoorlichting en de wijziging van het sociale zekerheidsstelsel. *Beleid en Maatschappij, 15,* 20-32.

Leeuw, F.L. (1992a). Produktie en effectiviteit van overheidsbeleid. 's-Gravenhage: VUGA.

Leeuw, F.L. (1992b). Doelmatigheidsonderzoek bij de Algemene Rekenkamer: ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar en schetsen voor de toekomst. *Bestuurswetenschappen, 46,* 8-25.

Leeuw, F.L. (1993). Het subsidieonderzoek van de Algemene Rekenkamer en ontwikkelingen in het subsidiebeleid sindsdien. In A.F.A. Korsten e.a. (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp. 43-52). Assen: Van Gorcum.

Leeuw, F.L., & Rozendal, P.J. (1994). Policy evaluation and the Netherlands' government: Scope, utilization, and organizational learning. In F.L. Leeuw, R.C. Rist & R.C. Sonnichsen (Eds.), *Can governments learn? Comparative perspectives on evaluation & organizational learning* (pp. 67-89). New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992). *Notitie milieuvoorlichting.* 's-Gravenhage: SDU.

Poel, M.M. van de, & Woerkum, V. van (1994). *De positionering van communicatie in beleid. Deelrapprten 1 en 2.* Wageningen: Vakgroep Voorlichtingskunde/Landbouw Universiteit Wageningen.

Ruler, B. van (2 oktober 1992), Voorlichter moet aanbieden en ontvangen. *Binnenlands Bestuur.*

Stokking, K.M., & Leenders, F.J. (1990). *Informatieverspreiding in het onderwijs: kanalen, knelpunten en rendement.* Utrecht: ISOR/Universiteit Utrecht.

Vedung, E. (1994). *Policy instruments: Typologies and theories.* Paper, Working Group on Policy and Program Evaluation, Lyon. [te publiceren in M.L. Bemelmans-Videc & E. Vedung (Eds.), *Policy instrument: Choice and evaluation.* New Brunswick/London: Transaction Books (in voorbereiding)].

Werkgroep Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid (1984). *Eindrapport.* 's-Gravenhage: SDU.

Werkgroep Grote Efficiency Operatie Voorlichting (1991). *Rapport,* 13 augustus 1991. 's-Gravenhage: z.u.

ABSTRACT

Frans L. Leeuw. Central Dutch government policy on public information and accountability: Recent developments and challenges. Massacommunicatie, 1995/2, p. 84-95

This article first describes the state of the art with regard to the accountability of Dutch central government public information campaigns during the 1980's. On the basis of two empirical investigations, one dealing with the impact of campaigns and the other dealing with the costs attached to this tool of government, it is concluded that there was a lack of accountability information. The second question focusses on the contents of the policy responses by the government given these findings. The paper describes three responses and reports also on future challenges.