

# Inhoudsopgave

	<b>Pagina</b>
<b>Voorwoord</b>	
<b><u>Inhoudsopgave</u></b>	<b>1</b>
<b><u>Hoofdstuk 1      Introductie</u></b>	<b>3</b>
1.1    Inleiding	3
1.2    Aanleiding	3
1.3    Probleemstelling	4
1.4    Onderzoeksschema	5
<b><u>Hoofdstuk 2      Theoretisch kader</u></b>	<b>7</b>
2.1    Inleiding	7
2.2    Communicatie	7
2.2.1 Publieke communicatie	7
2.2.2 Communicatie als beleidsinstrument	9
2.3    Beleid	11
2.3.1 Subsidiebeleid	11
2.3.2 Subsidieverordening	12
2.4    Conceptueel model	12
<b><u>Hoofdstuk 3      Normen kader</u></b>	<b>15</b>
3.1    Communicatie	15
3.1.1 Vorm	15
3.1.2 Uitvoering	20
3.1.3 Inhoud	24
3.1.4 Normen communicatie	25
3.2    Beleid	27
3.2.1 Proces	27
3.2.2 Doelformulering (SMART)	28
3.2.3 Beroepspraktijk	30
3.2.4 Algemene Wet Bestuursrecht	31
3.2.5 Normen beleid	32
<b><u>Hoofdstuk 4      Operationalisatie</u></b>	<b>35</b>
4.1    Onderzoekopzet	35
4.2    Operationalisaties	38
4.2.1 Communicatienormen	38
4.2.2 Beleidsnormen	43
4.3    Analyse	46
<b><u>Hoofdstuk 5      Effectiviteit</u></b>	<b>47</b>
5.1    Maatschappelijke effecten	47
5.1.1 Beleidsevaluatie	47
5.1.2 Situatie Haaksbergen	49
5.1.3 Operationalisatie	50
5.2    De communicatierol binnen het maatschappelijke effect	51
5.2.1 Causale keten	51
5.2.2 Situatie Haaksbergen	51

<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Onderzoeksresultaten</b>	<b>53</b>
6.1	Resultaten per bron	53
	6.1.1 Nota's	53
	6.1.2 Media	54
	6.1.3 Beleidsambtenaren	55
	6.1.4 Politici	57
	6.1.5 Subsidieontvangers	58
	6.1.6 Burgerpanel	59
	6.1.7 AWB/SVO	62
	6.1.8 Maslow	62
	6.1.9 Maatschappelijk effect	64
6.2	Resultaten per norm	66
	6.2.1 Communicatienormen	66
	6.2.2 Beleidsnormen	75
<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>79</b>
7.1	Conclusies Fase 1	79
7.2	Conclusies Fase 5	84
<b>Hoofdstuk 8</b>	<b>Discussie en aanbevelingen</b>	<b>87</b>
8.1	Discussie	87
8.2	Aanbevelingen	90
<b>Literatuurlijst</b>		<b>91</b>

## **Bijlagen**

# Hoofdstuk 1    **Introductie**

## **1.1    Inleiding**

De wijze waarop de overheid haar beleid communiceert, is de laatste jaren een onderwerp van toenemend belang geworden. Uit beleidsdocumenten als 'Contract met de toekomst' (2000) blijkt dat de overheid veel waarde hecht aan het op een duidelijke manier communiceren van haar beleid naar haar burgers. Wat hier echter onder wordt verstaan, is niet altijd duidelijk. Door de communicatie en de samenstelling van het beleid te evalueren is in dit onderzoek getracht het subsidiebeleid in de Gemeente Haaksbergen door te lichten. De effectiviteit van het beleid en de rol van communicatie hierin zijn tevens onderzocht.

In dit hoofdstuk is allereerst de aanleiding van dit onderzoek besproken. Vervolgens is in de probleemstelling het onderzoek afgebakend, het doel van het onderzoek en de vraagstelling zijn hierin tevens omschreven. Het onderzoeksschema wat hierop volgt dient als verduidelijking voor het onderzoek. In hoofdstuk twee is een algemeen theoretisch kader uiteengezet en is de relevante literatuur met betrekking tot het onderzoek behandeld. In hoofdstuk drie is met behulp van een theoretisch kader een normenkader opgesteld waaraan een subsidiebeleid en de communicatie hiervan, getoetst kunnen worden. In hoofdstuk vier zijn de normen geoperationaliseerd om deze te toetsen aan het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen. Hoofdstuk vijf tracht inzicht te krijgen in de effectiviteit van het subsidiebeleid. Het effectiviteitsvraagstuk met daarin de rol van communicatie is een apart element in dit onderzoek waardoor dit een apart hoofdstuk heeft verdiend. In hoofdstuk zes zijn de resultaten besproken waarna in hoofdstuk zeven en acht de conclusies en een discussie zijn verwoord.

## **1.2 Aanleiding**

Sedert 2006 is in de Gemeentewet vastgelegd dat iedere gemeente moet beschikken over een Rekenkamerfunctie. De taak van de Rekenkamercommissie is het onderzoeken van de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van het bestuur en beleid van de gemeente. De Rekenkamercommissie stelt zelfstandig en onafhankelijk een onderzoeksprogramma vast. Dit doet de Rekenkamercommissie op basis van informatie uit gemeentelijk beleid, jaarrekeningen en andere stukken.

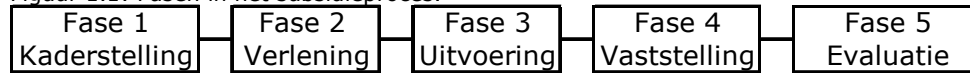
De Rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen heeft zich, in het kader van haar onderzoeksprogramma voor 2007, als één van haar doelen gesteld een onderzoek uit te voeren naar het subsidiebeleid binnen de gemeente (Rekenkamercommissie Haaksbergen, 2007. Hier genoemd: totaalonderzoek). Hierbij was het doel het subsidiebeleid binnen de gemeente door te lichten met uitzondering van de subsidies aan de individuele burger (bijvoorbeeld de huursubsidie). Het totaalonderzoek richtte zich op de subsidies die de gemeente verstrekt aan instellingen binnen haar gemeente. De instellingen die deze subsidies aanvragen moesten rechtspersoonlijk bezitten.

Het subsidieproces bestaat uit vijf verschillende fasen. Deze fasen zijn in het totaalonderzoek individueel behandeld door naar aanleiding hiervan normen te formuleren waaraan een subsidiebeleid dient te voldoen. De probleemstelling van het onderzoek van de rekenkamercommissie luidde:

<i>Voldoet het subsidiebeleid in Haaksbergen aan de normen?</i>
---

Om inzicht te krijgen in het subsidiebeleidsproces is het subsidieproces ingedeeld in verschillende fasen. Deze fasen vormden de leidraad voor het onderzoek en zijn in figuur 1.1 weergegeven.

Figuur 1.1: Fasen in het subsidieproces.



Fase 1: De Gemeenteraad legt het subsidiebeleid, waaronder de subsidieverordening (SVO), vast in een beleidskader.

Fase 2: Het College beslist over de aanvragen om subsidie van subsidieontvangers. Afhankelijk van het verlenen van subsidie wordt er input geleverd voor de te verrichten prestaties van de subsidieontvanger.

Fase 3: De levering van de prestaties wordt al dan niet door de subsidie ontvanger verwezenlijkt. De gemeente kan hier gedurende de uitvoeringsfase op toezien.

Fase 4: De subsidieontvanger verantwoordt de besteding van de verleende subsidie aan de gemeente. De gemeente controleert vervolgens of de voorgeschreven prestatie is behaald. Hierna volgt de definitieve vaststelling van de hoogte van de subsidie.

Fase 5: De gemeente evalueert de maatschappelijke effecten van haar subsidiebeleid. Deze effecten kunnen verder reiken dan de beleidsdoelen. De uiteindelijke effecten en neveneffecten vormen de outcomes van het subsidiebeleid.

Het totaalonderzoek lichtte, naargelang de fasen in het subsidieproces, het gehele subsidieproces in de gemeente Haaksbergen door. In het rapport dat voor u ligt is expliciet aandacht besteed aan de fasen één en vijf van het totaalonderzoek. Vanuit een theoretisch kader, gericht op overheidscommunicatie en -beleid, zijn voor fase één normen geformuleerd waaraan het beleid en de communicatie van het Haaksbergse subsidiebeleid dienden te voldoen. In fase vijf, de evaluatiefase, is het bereikte maatschappelijke effect van het subsidiebeleid geëvalueerd en is onderzocht wat de rol van communicatie hierin is geweest.

### 1.3 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in het beleidskader, de communicatie en effecten van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen. De probleemstelling in dit onderzoek luidt:

Probleemstelling:

*In hoeverre voldoet het subsidiebeleid van Haaksbergen aan de normen die er zijn te stellen aan de kaderstelling van het beleid en wat is het maatschappelijke effect van het beleid?*

Ter beantwoording van deze vraag is binnen dit onderzoek aandacht besteed aan zowel fase één als fase vijf van het subsidieproces. Gerelateerd aan deze fasen volgen de twee subprobleemstellingen waarbij er één gericht is op de normen ten aanzien van de kaderstelling van het beleid en één de aandacht vestigt op de effectiviteit van dit beleid.

Subprobleemstelling A heeft betrekking op de eerste fase van het subsidieproces, het beleidskader, en luidt:

*In hoeverre voldoet het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen aan de normen, eisen en/of richtlijnen die, naar aanleiding van zowel een communicatief- als beleidsgericht theoretisch kader, gesteld kunnen worden aan de kaderstelling van een subsidiebeleid?*

Subprobleemstelling B heeft betrekking op fase vijf, de evaluatiefase, en luidt:

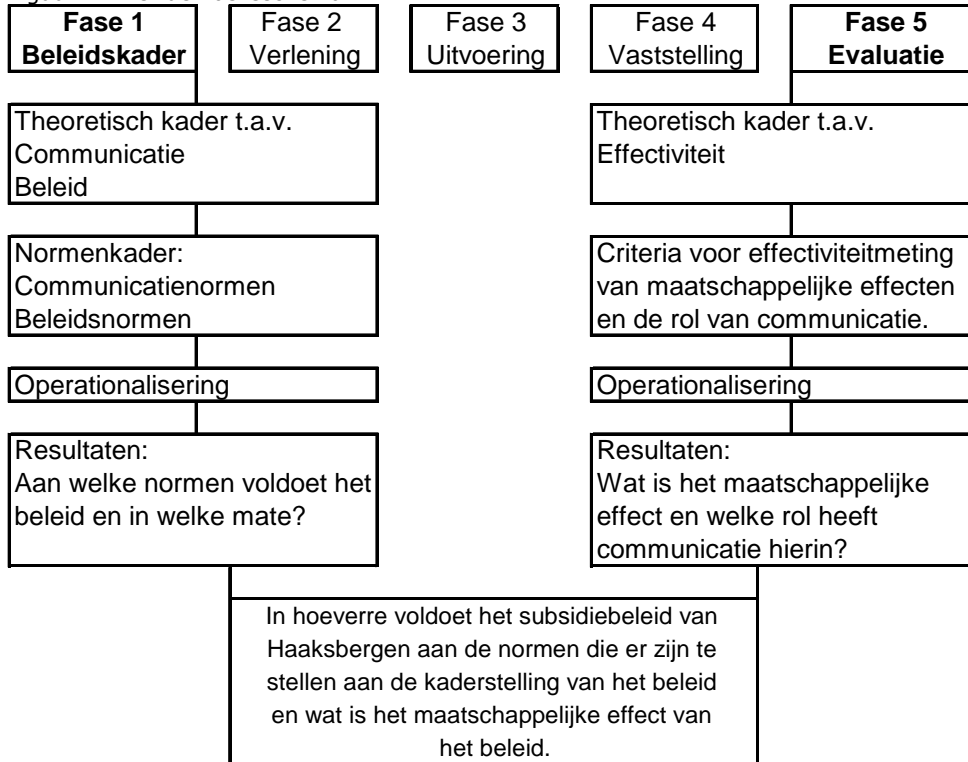
*Wat is het maatschappelijke effect van het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen en welke rol speelt de communicatie hierin?*

Ter verduidelijking, van de rol van dit afstudeeronderzoek binnen het totaalonderzoek, volgt in de volgende paragraaf een schematische weergave van het gehele onderzoeksproces.

## 1.4 Onderzoeksschema

Met behulp van het onderstaande onderzoeksschema is getracht een overzicht te geven van de verschillende stappen die er gezet moesten worden om tot een beantwoording te kunnen komen van de twee probleemstellingen.

Figuur 1.2: Onderzoeksschema.



Aan de top van figuur 1.2 zijn de verschillende fasen van het subsidieproces opnieuw weergegeven. Zowel voor fase één als voor fase vijf is literatuur geraadpleegd om een theoretisch kader te verschaffen voor de start van dit onderzoek. Naar aanleiding hiervan is besloten om de communicatie van overheidsbeleid, het beleidsproces, de effectiviteit en de rol van communicatie hierin verder uit te diepen. Uit de verdieping van fase één zijn normen geformuleerd waaraan het subsidiebeleid getoetst kon worden. De geformuleerde normen zijn vervolgens geoperationaliseerd om het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen hieraan te toetsen. Fase vijf is vanwege de afwijkende benadering in een apart hoofdstuk behandeld. Hierin worden opeenvolgend een theoretisch kader met de hierbij behorende operationalisering besproken. De resultaten uit beide fases zijn per informatiebron weergegeven waarna, door een analyse van de gegevens, per norm uitspraken worden gedaan over de mate waarin ze zijn voldaan. Uiteindelijk zijn voor zowel fase één als vijf de deelvragen en probleemstellingen beantwoord, waaruit de eindconclusies konden worden getrokken. Een discussie en aanbevelingen vormen de afsluiting van het onderzoek.



## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In de praktijk van het overheidsbestuur wordt veel met subsidies gewerkt. Voor deze subsidies wordt landelijk door de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) voorgeschreven aan welke regels gemeenten en aanvragers gebonden zijn. Deze regels beschrijven echter uitsluitend de relatie tussen de subsidieverstrekker en -ontvanger. In de AWB is geen artikel opgenomen ten aanzien van de formulering van het beleid, dit moet de gemeente zelf ontwikkelen. Dit was een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek omdat, zoals uit de bovenstaande tekst blijkt, er een grote verscheidenheid kan ontstaan in de formuleringen en toepassingen van een subsidiebeleid. Door middel van een literatuurstudie is getracht richtlijnen te formuleren waaraan, in dit geval, een subsidiebeleid zou moeten voldoen. Het theoretische kader dat hier een gevolg van is, zet uiteen wat de belangrijkste verschillen zijn tussen private en publieke communicatie. Vervolgens worden verschillende aspecten die een subsidiebeleid aangaan belicht. Naar aanleiding hiervan wordt door middel van een conceptueel model, een schematische weergave gegeven van de thema's die van belang zijn voor een goed subsidiebeleid en waarop het vervolg van dit onderzoek is gebaseerd.

### 2.2 Communicatie

Van het begrip communicatie bestaan vele definities. Een voorbeeld van een dergelijke definitie is:

*"Communicatie is het proces waarbij de zender de intentie heeft een boodschap over te brengen naar één of meer ontvangers" (Michels, pp.14, 2002).*

Deze definitie is erg algemeen. In het vervolg van dit kader wordt allereerst onderscheid gemaakt tussen de overheid en het bedrijfsleven. Hoe communicatie als beleidsinstrument is toe te passen wordt daarna beschreven.

#### 2.2.1 Publieke communicatie.

De communicatie van de overheid (publiek) ten aanzien van haar doelgroepen verschilt op basis van verschillende gronden van bedrijfsmatige (private) communicatie. Hieraan ten grondslag liggen deels de verschillen tussen de openheid, de belangen en de taken van de overheid en het bedrijfsleven. Galjaard (1997) omschrijft enkele verschillen tussen bedrijven en overheden die van wezenlijk belang zijn voor de wijze van communiceren. In overeenstemming met met Galjaard (1997) beschrijven Gelders, Bouckaert en van Ruler (2007) dat voornamelijk de omgeving, de producten en de doelstellingen hierin een grote rol spelen.

#### *Complexere, onstabiele omgeving*

In overeenstemming met met de bevindingen van Galjaard (1997) benadrukken Gelders, Bouckaert & van Ruler (2007) dat overheden over een breder geheel van onderwerpen naar meer diverse doelgroepen moeten communiceren. Een complexere omgeving om mee te communiceren is hier het gevolg van. Hierin speelt mee dat overheidscommunicatie vaak meer mensen met dwingende gevolgen beïnvloedt. Hierdoor is communicatie door overheden moeilijker, belangrijker en noodzakelijker dan communicatie door bedrijven. Op de uitwerking die deze verschillende doelgroepen, onderwerpen en dwingende gevolgen hebben op de communicatie, is in de loop van dit rapport verder ingegaan.

### *Diversere producten en doelstellingen.*

De veronderstelling dat de doelen van publieke organisaties verschillend en diverser zijn dan die van private organisaties wordt min of meer algemeen aanvaard (Gelders, Bouckaert & van Ruler, 2007). Doelstellingen in de private sector worden ontwikkeld met het oog op de markt, terwijl in de publieke sector doelstellingen via het politieke systeem worden aangereikt. Publieke organisaties streven naar maatschappelijke effecten in een economische context, terwijl private organisaties hun winst trachten te maximaliseren. De concretere doelen van de private sector zijn makkelijker te communiceren naar stakeholders, dan de meer abstracte doelstellingen in de publieke sector (Gelders, Bouckaert & van Ruler, 2007). Een ander belangrijk verschil met het bedrijfsleven is dat de kwaliteit van het bestuurlijk handelen, en dus ook het communiceren, niet enkel gemeten wordt aan de hand van doeltreffendheid en doelmatigheid. De vereisten democratie en rechtmatigheid zijn binnen de publieke context ook belangrijk. Democratie verwijst naar begrippen als openheid en openbaarheid. Rechtmatigheid verwijst naar de beginselen van behoorlijk bestuur en de principes van de rechtstaat die de overheid in acht moet nemen. Zowel op de doelstellingen als op de effecten is in de loop van dit onderzoek aandacht besteed. Democratie is, onder andere, verder toegelicht aan de hand van de term 'transparantie'. Aan de rechtmatigheid van overheidsbeleid is in dit rapport aandacht besteed door de AWB in het onderzoek te betrekken. De rechtmatigheid is uitgebreider onderzocht in het totaalonderzoek waarin fase twee, drie en vier zijn behandeld.

Nu er onderscheid is gemaakt tussen de voornaamste verschillen van de private en publieke sector en er inzicht is gegeven over hoe de communicatie op basis hiervan kan verschillen, is er verder ingegaan op publieke(overheids)communicatie.

### **Overheids(publieke)communicatie**

Van Woerkum (2000) maakt onderscheid tussen twee soorten communicatie, waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt. Namelijk tussen inhoudelijke verantwoordelijkheid (wat er gecommuniceerd wordt) en niet-inhoudelijke, procesgerichte verantwoordelijkheid (hoe er gecommuniceerd wordt). De inhoudelijke verantwoordelijke communicatie is verreweg het belangrijkste. Het gaat hier namelijk om openbare communicatie die voor iedereen toegankelijk is. Voorbeelden zijn alle teksten die een overheid publiekelijk maakt en alle mondelinge uitingen in een publieke sfeer. De niet-inhoudelijke verantwoordelijkheid slaat op alle taken van de overheid om, los van concreet beleid, de democratie communicatief te ondersteunen en de burger te voorzien van communicatieve voorzieningen. Hierin zijn volgens Van Woerkum (2000) vier domeinen te onderscheiden:

#### 1. Communicatie ten behoeve van beleidsvorming.

In dit geval informeert de overheid over het voorgenomen beleid om de burger in staat te stellen zich op grond daarvan een mening te vormen en deze naar de overheid terug te koppelen. De doelen van deze manier van communiceren zijn, enerzijds om in contact te komen met de meningen en perspectieven van de burgers en anderzijds om de burgers te laten zien wat de dilemma's kunnen zijn bij het formuleren van beleid.

#### 2. Communicatie als beleidsinstrument.

Deze manier van communiceren heeft vooral betrekking op de wetenschappelijke modellen die zijn aangereikt om de beleidsvorming te ondersteunen. De hamvraag die hiermee gepaard gaat luidt: "Wat is de beste combinatie van instrumenten om bepaalde doelen te bereiken gezien bepaalde condities?" Communicatie als beleidsinstrument wordt bijvoorbeeld vaak gebruikt in Postbus 51 campagnes.



### 3. Communicatie als voorziening.

Een taak van de overheid is om de burger te voorzien van mogelijkheden tot het verkrijgen van informatie, educatie en hulp als daar behoefte aan is. Voorbeelden hiervan zijn gesubsidieerde bibliotheken of informatietelefoons. Wat hierbinnen gebeurt, is dus eigenlijk geen overheidscommunicatie, maar dat er iets gebeurt kan als een taak van de overheid worden gezien.

### 4. Communicatie als faciliteit ten behoeve van maatschappelijke probleemoplossing.

De gedachte hierachter is dat de overheid zich niet direct verantwoordelijk hoeft te stellen voor de oplossingen van problemen. De maatschappij kan zelf ook heel wat oplossen. Wel zou de overheid de verschillende belangengroepen kunnen ondersteunen, voorbeelden hiervan zijn; een wijkagent die bemiddelt bij een burenruzie of onderhandelingen tussen bedrijven en milieuorganisaties.

Ondanks dat bovenstaande domeinen van Van Woerkum (2000) in sommige gevallen vragen om een samenhangend communicatiebeleid, heeft de vermelding hiervan in dit rapport de functie om aan te geven op welk domein van de niet-inhoudelijke verantwoordelijkheid dieper is ingegaan. Aangezien het doel van dit onderzoek is om de communicatie-instrumenten van het subsidiebeleid van Haaksbergen op hun doelmatigheid te toetsen, wordt in dit rapport voortgebouwd op communicatie als instrument. De overige drie domeinen komen hier niet verder aan de orde.

#### **2.2.2 Communicatie als beleidsinstrument**

In verschillende onderzoeken worden tal van functies omschreven van overheidscommunicatie. De omschrijvingen van overheidscommunicatie, -informatie of -voorlichting door het Sociaal Cultureel Planbureau (2000), Van Woerkum (2000), Van Ruler (1998) en Galjaard (1997) zijn allen te scharen onder een drietal functies, namelijk *informerende, beïnvloeden en educatie*.

Bij *informerende* communicatie ligt het accent op het voorzien van informatie aan burgers over wet- en regelgeving en informatie over diensten die de overheid biedt. Tevens heeft deze vorm van communicatie als doel burgers ervan op te hoogte te stellen dat er bepaalde mogelijkheden bestaan. De informatie kan actief, op initiatief van de overheid, worden aangeboden of passief, op verzoek van de burgers (zie ook actieve en passieve openbaarheid in hoofdstuk drie (Bos, van Dam & Sluijters, 2004)). Wapenaar, Rölting en van den Ban (1989) beschrijven dat informatieve voorlichting vooral ingezet moet worden als informatieverstrekking ter ondersteuning van besluitvorming om mensen te helpen doelen beter te bereiken. Informatieve teksten kenmerken zich inhoudelijk door het informatieve taalgebruik dat erop gericht is om mogelijkheden, kansen en risico's weer te geven. Visuele weergaven als tabellen en grafieken met informatie zijn tevens indicatoren voor informatieve voorlichting (Folbert, Van Gaasbeek, Van der Kroon, 2001).

*Beïnvloedende* oftewel persuasieve communicatie heeft als doel de respons van de burger te beïnvloeden. De overheid wil hiermee bereiken dat de burger op een bepaalde wijze gaat handelen. Persuasieve communicatie kan niet alleen gedrag, maar ook attitudes, emoties en intenties veranderen. Persuasieve communicatie is niet in alle gevallen succesvol en dus ook daadwerkelijk beïnvloedend. Van Woerkum (2000) noemt enkele factoren die een rol kunnen spelen bij de effectiviteit van persuasieve voorlichting.

- De houding van de ontvanger.
- De waarheid van argumenten.
- Deskundigheid/betrouwbaarheid van de bron.
- De aankleding van de boodschap.

In persuasieve communicatie wordt vaak getracht de lezer te overtuigen door middel van argumentatie; het benadrukken van de (on)wenselijkheid van de gevolgen van gedrag. Schellens en De Jong (2004) beschrijven in hun onderzoek dat de meest gebruikte argumenten in persuasieve informatie zijn gebaseerd op de consequenties van bepaald gedrag. De zender neemt in gevallen van persuasieve communicatie een centrale rol in.

Educatieve communicatie heeft als doel burgers te begeleiden bij handelingen of in te lichten over bepaalde stappen die moeten worden ondernomen wanneer zij in contact komen met een dienst van de overheid. Het idee hierachter is dat deze manier van communiceren de ontvanger stimuleert en motiveert om op zoek te gaan naar eigen oplossingen voor zijn vragen en problemen (Van Woerkum & Van Meegeren, 1999). Educatieve voorlichting wordt gekenmerkt door het centraal plaatsen van de behoeften van de burger (Wapenaar, Röling & van den Ban 1989). Indien de doelstellingen van de voorlichter (overheid) de overhand krijgen, wordt er gesproken van persuasieve voorlichting. De voorlichter probeert de ontvanger nu immers te overtuigen of overreden. Een strenge scheiding is echter tussen educatieve en persuasieve informatie niet te maken. Overheidsvoorlichting is in de regel vaak een mengvorm waarbij een bepaalde communicatiefunctie overheerst, maar elementen van de andere twee functies aanwezig zijn.

De opvattingen van de ontvanger zijn, zoals uit de bovenstaande functies is gebleken, van invloed op de effectiviteit van overheidsvoorlichting. In het huidige onderzoek is echter de aandacht gevestigd op de zender en de boodschap van deze zender. Attitudes, emoties en de houding van de ontvanger ten opzichte van de overheid zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

Kort samengevat is de kern van alle overheidscommunicatie het leveren van een bijdrage aan een effectief overheidsbeleid en een goede functionerende overheidsorganisatie (Rijksvoorlichtingsdienst, 2000). Er is een beeld geschetst van de verschillen waarop overheidscommunicatie zich onderscheidt van private communicatie. Ook zijn de verschillende functies van overheidscommunicatie beschreven. Deze functies zullen in hoofdstuk drie opnieuw aan bod komen. Allereerst wordt er nu verder ingegaan op het beleid.

## 2.3 **Beleid**

In dit deel van het theoretische kader is ingegaan op het beleid ten aanzien van subsidieverstrekking. Het subsidieproces zal besproken worden en er is onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten subsidies.

### 2.3.1 **Subsidiebeleid**

Voordat er überhaupt iets gezegd kan worden over de communicatie van de overheid ten aanzien van het subsidiebeleid, zal er eerst aandacht besteed moeten worden aan hoe het subsidiebeleid in elkaar steekt. Van der Heijden (2006) heeft een praktische handreiking geformuleerd ten aanzien van subsidieverstrekking. Ter beschrijving van het proces van subsidieverstrekking wordt er van deze handleiding gebruik gemaakt.

Hoewel het niet de enige subsidieverstrekker is, is het de overheid die de meeste subsidies verleend. Voorbeelden van zaken die met subsidies gerealiseerd worden zijn; sportvoorzieningen, culturele uitingen, milieu-investeringen, landschapsbeheer, kinderopvang en jeugdzorg. De definitie die aan het begrip subsidie is toegekend is de volgende:

*Het door een overheidsinstantie beschikbaar stellen van geld aan anderen om daarmee iets te bereiken waarvoor de ontvanger zelf te weinig middelen heeft (Van der Heijden, 2006).*

Ondanks dat hierboven een algemene definitie van het begrip subsidie is beschreven komen subsidies voor in verschillende vormen (Van der Heijden, 2006). Er is wettelijk niet vastgelegd hoeveel en welke soorten subsidies een gemeente moet hanteren. Wel is onderscheid te maken tussen structurele en eenmalige subsidies. Hieronder volgt een beschrijving van subsidies zoals deze in de gemeente Haaksbergen worden toegepast:

1. Budgetsubsidie: een vorm van structurele subsidiering, waarbij vooraf voor een bepaalde periode een maximum bedrag aan financiële middelen aan een instelling wordt verstrekt en waarvan de omvang wordt bepaald door het gewenste activiteiten- of prestatieniveau.

2. Normsubsidie: een vorm van structurele subsidiering, waarbij vooraf voor een bepaalde periode een maximum bedrag aan financiële middelen aan een instelling wordt verstrekt, dat is berekend op basis van een aantal meetbare eenheden.

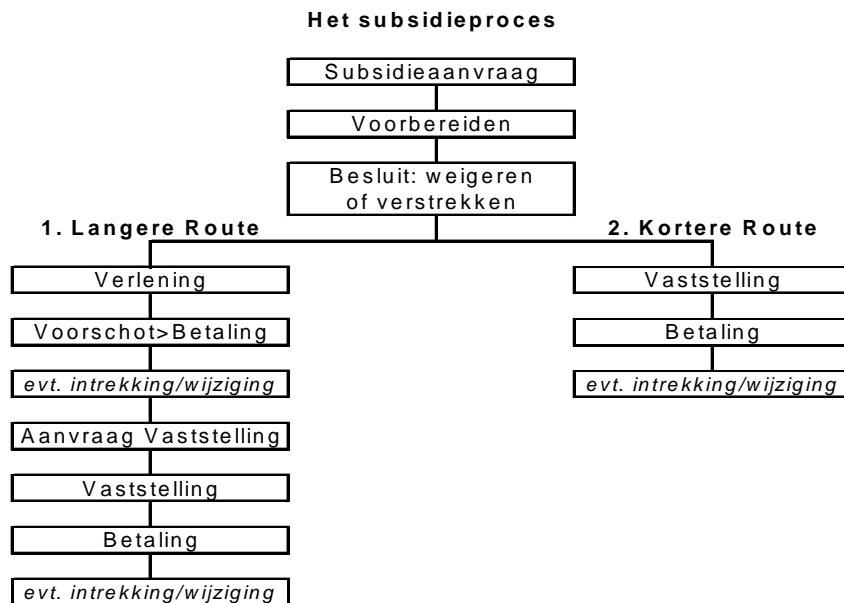
3. Projectsubsidie: een vorm van subsidiering, waarbij aan een instelling eenmalig een maximaal bedrag aan financiële middelen wordt verstrekt om een vooraf goedgekeurd en een in de tijd en omvang afgebakend project uit te voeren.

4. Waarderingsubsidie: een vorm van subsidiering, waarbij aan een instelling eenmalig of structureel een maximaal bedrag aan financiële middelen wordt verstrekt voor activiteiten, zonder deze naar aard en inhoud te willen beïnvloeden en waarbij geen verband bestaat tussen de kosten die de instelling maakt en de omvang van de subsidie.

Begripsomschrijvingen van de verschillende subsidies kunnen per gemeente verschillen, het principe en het doel waarvoor subsidies ter beschikking worden gesteld blijven echter wel hetzelfde. Ondanks de verschillende soorten subsidies blijft ook het proces dat doorlopen wordt gelijk. Ter verduidelijking van het subsidieproces is door middel van figuur 2.1 het proces van subsidieverstrekking weergegeven. Hieruit blijkt dat er, afhankelijk van het soort subsidie, twee procedures bestaan die een overheidsorgaan kan volgen om een subsidie te verstrekken, een korte en een langere route. De korte procedure bestaat uit een rechtstreekse vaststelling van een subsidie en wordt in sommige gevallen toegepast bij de aanvraag om een projectsubsidie.

De lange, veruit de meest gehanteerde route bestaat uit een subsidieverlening, gevolgd door de vaststelling. Het verschil tussen beide is, dat in de korte route direct de definitieve subsidie bepaald wordt, terwijl er bij de lange route een tussenstadium is ingebouwd. De reden hiervoor is dat de subsidie, voorafgaand aan een activiteit, al kan worden verstrekt, maar dat pas na uitvoering van de activiteit wordt bepaald hoeveel de definitieve subsidie uiteindelijk bedraagt. Ongeacht welke route van toepassing zal zijn, is er in beide gevallen sprake van een subsidieaanvraag en een evaluatie waaruit, zoals in figuur 2.1 is afgebeeld, met terugwerkende kracht een intrekking of wijziging van de verleende subsidie kan volgen.

Figuur 2.1: Het subsidieproces (Van der Heijden, 2006).



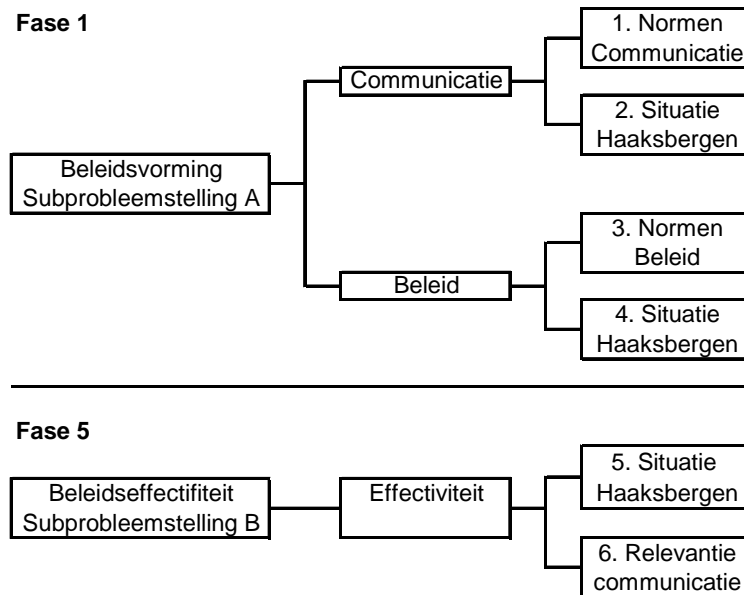
### 2.3.2 Subsidieverordening

Subsidieaanvragen worden behandeld volgens een subsidieverordening (SVO). Een SVO wordt door de gemeente samengesteld en omschrijft het kader waarbinnen subsidies mogelijk zijn. Juridisch gezien bestaan er geen voorschriften waaraan een SVO dient te voldoen. De AWB bevat slechts regels en voorschriften die een procedureel karakter hebben. Deze leggen de relatie tussen de subsidieverlener en subsidieontvanger vast. Door de verschillen in omstandigheden, werkterreinen en beleid binnen gemeenten, heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten besloten dat er geen modelverordening was te maken, zoals dit op veel andere beleidsgebieden wel gebeurt. Gemeenten moesten dus zelf aan de slag om, naargelang de doelen van hun beleid, een SVO samen te stellen. De AWB bood hierbij in veel gevallen echter wel steun. Afhankelijk van vier verschillende soorten beleidsregels in de AWB, die gemeenten in meer of mindere mate vrijheid van beleidsformulering geven, zijn veel SVO's geformuleerd. Inmiddels bestaan er tevens voorschriften uit de beroepspraktijk waaraan een SVO dient te voldoen. Op beide onderwerpen is in hoofdstuk drie van het huidige onderzoek verder ingegaan.

### 2.4 Conceptueel model

Met het kader dat geschetst is rondom overheidscommunicatie en -beleid, zijn met behulp van de subprobleemstellingen de onderzoeksvragen geformuleerd. Aan de geformuleerde subprobleemstellingen liggen verschillende onderwerpen ten grondslag waaraan de onderzoeksvragen invulling geven. Subprobleemstelling A heeft betrekking op communicatie en beleid, terwijl B gericht is op de effectiviteit van het beleid. Om de structuur van het verloop van dit onderzoek aan te geven volgt in figuur 2.2 het conceptueel model:

Figuur 2.2: Conceptueel onderzoeksmodel.



Het bovenstaande model geeft van links naar rechts de probleemstellingen met betrekking tot fase één en vijf weer. De onderwerpen die hieruit werden afgeleid (communicatie, beleid, effectiviteit) brachten vervolgens zes onderzoeksvragen voort. De nummering van de meest rechtse kolom uit figuur 2.2 staat gelijk aan de volgorde van de onderzoeksvragen. De probleemstellingen met daarbij de onderzoeksvragen zijn hieronder omschreven.

**Subprobleemstelling A:**

*In hoeverre voldoet het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen aan de normen, eisen en/of richtlijnen die, naar aanleiding van zowel een communicatief- als beleidsgericht theoretisch kader, gesteld kunnen worden aan de kaderstelling van een subsidiebeleid?*

Onderzoeksvraag 1: *Welke normen worden gesteld aan overheidscommunicatie?*

Onderzoeksvraag 2: *In hoeverre voldoet de communicatie van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen aan de gestelde normen?*

Onderzoeksvraag 3: *Welke normen worden gesteld aan overheidsbeleid?*

Onderzoeksvraag 4: *In hoeverre voldoet het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen aan de gestelde normen?*

**Subprobleemstelling B:**

*Wat is het maatschappelijke effect van het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen en welke rol speelt de communicatie hierin?*

Onderzoeksvraag 5: *Wat is het maatschappelijke effect van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen?*

Onderzoeksvraag 6: *Welke rol speelt de communicatie van het beleid in dit behaalde maatschappelijke effect?*

In het volgende hoofdstuk is getracht een antwoord te geven op de onderzoeksvragen één en drie. De even deelvragen zijn in de laatste hoofdstukken van dit rapport behandeld.



## Hoofdstuk 3 Normenkader

### 3.1 Communicatie

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zijn vanuit een communicatieve visie de vorm, uitvoering en inhoud van overheidsbeleid benaderd en vervolgens zijn op basis hiervan normen geformuleerd. De eerste onderzoeksvraag luidt:

Onderzoeksvraag 1:

<i>Welke normen worden gesteld aan overheidscommunicatie?</i>
---

Vaak rijst de vraag of en in welke mate managementmodellen uit de private sector overdraagbaar zijn naar de publieke sector en, als dat het geval is, wat daarvan de implicaties zijn voor communicatiemanagement in de publieke sector (Gelders, Bouckaert & van Ruler, 2007). In het voorgaande hoofdstuk is een start gemaakt om onderscheid te maken tussen publieke en private communicatie. Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is hier in dit hoofdstuk verder op doorgeborduurd. Allereerst is ingegaan op de vorm van overheidscommunicatie. In de tweede paragraaf is ingegaan op de uitvoering van overheidscommunicatie.

#### 3.1.1 Vorm

Onder het vormen van communicatie wordt in dit onderzoek het aanpassen van de benaderingswijze van communicatie verstaan, om bij verschillende doelgroepen specifieke effecten te behalen (Gelders, Bouckaert & van Ruler, 2007). De vorm heeft hier in de eerste plaats betrekking op de verschillende rollen waarin de burger zich kan bevinden en waarop de communicatiefunctie van overheidsbeleid moet worden aangepast. Door de verschillende producten en doelstellingen van de overheid, genoemd door Gelders, Bouckaert en Van Ruler (2007), ontstaan er verschillende doelgroepen. Mede hierdoor bestaat er geen uniforme wijze waarop alle soorten overheidsbeleid gecommuniceerd kan worden. Allereerst is ingegaan op de functies van overheidscommunicatie. De zogeheten burgerrollen zijn vervolgens verder toegelicht waarna er onderscheid is gemaakt in burgerschapstijlen. Als laatste zijn doelgroepen omschreven op basis van persoonsgebonden kenmerken.

#### ***Functies van overheidscommunicatie***

Uit de inhoud van paragraaf 2.2.2 van het huidige onderzoek bleek, dat er verschillende functies van overheidscommunicatie zijn te onderscheiden. Afhankelijk van de functies die een overheid stelt aan overheidscommunicatie wordt een communicatieboodschap geformuleerd. De verschillende functies zijn in de meeste gevallen terug te brengen tot een drietal hoofdintenties voor overheidscommunicatie; informeren, educatie en beïnvloeden (Van Woerkum 2000, Van Ruler 1998 en Galjaard 1997). De gehanteerde functie is afhankelijk van de doelen die de overheid met de boodschap voor heeft. Uit paragraaf 2.2.2 bleek dat in het kader van dit onderzoek de intentie van overheidscommunicatie zowel informerend, educatief als beïnvloedend kan zijn.

Communicatie is van groot belang voor iedere overheid. Volgens de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) hebben burgers immers het recht om ingelicht te worden over al het bestuurlijke beleid wat de overheid voert. Afhankelijk van de relatie tussen de overheid en de burger dient de functie waarop gecommuniceerd wordt te worden aangepast. Op basis van deze differentiatie kan de overheid onderscheid maken tussen vier verschillende burgerrollen. Namelijk de burger als kiezer, klant, onderdaan en coproducent van beleid (Tops & Zouridis, 2000).

## **Burgerrollen**

Tops en Zouridis (2000) onderscheiden vier burgerrollen waarbij de informatieve, persuasieve en educatieve functies van overheidscommunicatie aansluiting kunnen vinden. De rollen zijn als volgt omschreven:

1. Kiezer. In het geval van de burger als kiezer, is communicatie van belang om het aanbod van politieke partijen transparant te maken. Op de kiezersmarkt worden overwegend standpunten gecommuniceerd. De communicatie in deze context heeft voornamelijk als doel de kiezer te verleiden, aangezien politieke partijen naar stemmenmaximalisatie streven.

2. Klant. Bij de burger als klant wordt gecommuniceerd door middel van; *dienstverleningsinformatie* die erop gericht is de producten of diensten van de overheid toegankelijker, begrijpelijker of hanteerbaarder te maken; *aanprijzinginformatie* die door middel van brochures, televisiespotjes of advertenties wordt aangeboden en individuele telefonische of *face-to-face communicatie* rondom het consumeren van het product of de dienst. Communicatie rondom product- en dienstverlening van de overheid is hoofdzakelijk van instrumenteel belang.

3. Onderdaan. Ook worden burgers bij de communicatie van overheidsbeleid aangesproken als onderdanen. Dit is het geval wanneer de overheid bepaalt gedrag wenst te ontmoedigen. In deze context is er sprake van een hiërarchische verhouding tussen de overheid en de burger: de burger laat ongewenst gedrag zien en wordt daarop door de overheid aangesproken. Ook in de situatie dat de overheid de burger iets wil laten uitvoeren, moet dit op deze wijze worden gecommuniceerd (Tops & Zouridis, 2000).

4. Coproducent. In het geval van de burger als coproducent worden burgers steeds vaker betrokken bij de besluitvormingsprocessen van de overheid. Door de bewoners bij het beleid te betrekken, kan het beleid beter worden afgestemd op de situatie in een bepaald gebied. Wanneer dit het geval is bieden internet en ICT nogal wat mogelijkheden.

Gekeken naar de communicatie van een subsidiebeleid kan geconcludeerd worden dat de overheid de burger zal benaderen in de rol van klant of onderdaan. Immers wanneer een subsidiebeleid gecommuniceerd dient te worden, is het niet van belang om standpunten te communiceren waar verschillende politieke partijen achter staan. De rol van kiezer valt hierdoor af. Tevens staat bij de communicatie van een subsidiebeleid het beleid al vast, waardoor de hulp van de burger niet hoeft te worden ingeroepen bij het besluitvormingsproces van de overheid en de rol van coproducent dus niet van toepassing is.

De rollen van klant en onderdaan zullen wel toegepast kunnen worden in combinatie met de informatieve en persuasieve functies van overheidscommunicatie. De communicatie van een subsidiebeleid in de rol van klant heeft ten slotte als doel een overheidsdienst toegankelijker en hanteerbaarder te maken (informatieve functie). Tevens tracht de overheid in de rol van onderdaan invloed uit te oefenen op de manier waarop verleende subsidies besteed worden. In deze context wil de overheid bepaald gedrag bij de burger bemoedigen of juist ontmoedigen (persuasieve functie).

Gerelateerd aan de functies van overheidscommunicatie en de burgerrollen waarop de overheid haar communicatie van beleid aan kan passen, kunnen ook persoonlijke opvattingen, waarden en normen van ontvangers invloed hebben op de interpretatie van overheidsbeleid. Deze persoonlijke kenmerken ingedeeld in groepen worden omschreven als burgerschapstijlen.



## **Burgerschapstijlen**

De vier hierboven geschetste rollen gelden in principe voor elke burger. Iedereen heeft eens in zijn leven wel in de hoedanigheid van klant, kiezer, onderdaan of coproductent met de overheid te maken. Ook aan de hieraan gerelateerde functies van overheidscommunicatie wordt iedereen in zijn leven blootgesteld. De manier waarop men hiermee omgaat, kan echter van burger tot burger verschillen. Burgers hebben immers vaste leefstijlen en ontwikkelen daarbij tevens een houding waarop men ten opzichte van de overheid staat. Ten grondslag aan deze houding liggen opvattingen over de rollen van man en vrouw, politieke overtuiging, en houdingen ten opzichte van bijvoorbeeld milieu, geloof, geld en werk. Op basis van deze kenmerken zijn indelingen gemaakt naar levensstijlgroepen. Een bekende indeling is de VALS (values and life styles) waarin op basis van activiteiten, interesses en opinies een indeling is gemaakt. Een andere indeling is gemaakt op basis van burgerschapstijlen in het onderzoek van Motivaction (2001). Het doel van het onderzoek van Motivaction (2001) was om de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) informatie te verstrekken over de diversiteit aan leefstijlgroepen in de Nederlandse samenleving en de implicaties daarvan voor de overheidscommunicatie. In dit paper is gebruik gemaakt van het onderzoek van Motivaction (2001) aangezien hierin, ten opzichte van VALS, extra aandacht is besteed aan de houding van burgers ten opzichte van de overheid.

In het onderzoek is Motivaction (2001) uitgegaan van de sociale milieus die in de Nederlandse samenleving bleken te bestaan. De sociale milieus zijn gebaseerd op persoonlijke opvattingen, waarden en normen die aan de levensstijl van mensen ten grondslag liggen. De milieus zijn aangegeven in percentuele omvang binnen de Nederlandse samenleving.

- Traditionele burgerij (22%)
- Moderne burgerij (27%)
- Convenience-georiënteerden (16%)
- Kosmopolieten (11%)
- Ontplooiers (7%)
- Postmaterialisten (9%)

In het kader van het huidige onderzoek heeft het geen meerwaarde om deze sociale milieus uitgebreid te beschrijven. Op basis van de overeenkomsten tussen de sociale milieus heeft Motivaction (2001) vier burgerschapstijlen kunnen onderscheiden die hieronder wel uitgebreid omschreven worden:

### 1. Buitenstaanders/inactief

De buitenstaanders/inactieve burgerschapstijl kenmerkt zich door de afzijdige houding ten opzichte van de samenleving en de politiek. Er bestaat weinig behoefte om zich verbonden te voelen met anderen, het delen van ervaringen of het onderhouden van een sociaal netwerk. Deze groep kan gezien worden als de groep afhakers en het vereist veel moeite hen te bereiken. Het belangrijkste motief voor deze afzijdigheid is desinteresse. Waarden als gemak, plezier en comfort staan bovenaan.

Ten aanzien van de overheid is er vooral sprake van een passieve houding, vergeleken met andere burgerschapstijlen is er sprake van een relatief beperkt vertrouwen in de overheid. Men heeft weinig behoefte om te participeren in de vorming van het overheidsbeleid en om geïnformeerd te worden over de plannen van de overheid. Het individuele voordeel is in deze groep van belang en zodoende ook de manier deze te benaderen.

Voor de overheidscommunicatie betekent dit, dat er vooral ingespeeld moet worden op de voordelen die de burger kan behalen. In de omgang met communicatie is men eveneens gericht op gemak en entertainment. De televisie is het dominante medium, ook voor nieuwsgaring. Men zal niet snel op zoek gaan naar informatie via verschillende kanalen. Hoewel men redelijk bekend is met internet en e-mail, worden deze voornamelijk gebruikt voor vermaak. Dit betekent dat deze groep het beste bereikt kan worden door commerciële televisiezenders. De vorm van de boodschap moet de aandacht trekken door bijvoorbeeld humor of een schokeffect, inhoudelijk is het benadrukken van het individuele voordeel van belang.

## 2. Plichtsgetrouw/afhankelijk

De plichtsgetrouw/afhankelijke burgerschapstijl kenmerkt zich eveneens door de afzijdige houding ten aanzien van de samenleving. De relatie met de overheid is tegelijkertijd betrokken en ongeïnteresseerd. Men ervaart een grote afstand tot de overheid wat niet zozeer aan desinteresse ligt, maar vooral aan de moeite met de complexiteit van de moderne tijd en een gebrek om mee te gaan in de kennis- en informatiesamenleving. Deze groep sluit zich echter niet geheel af, maar richt zich op de directe omgeving en is vooral op lokaal niveau maatschappelijk betrokken en actief. Men heeft behoefte aan zekerheid, veiligheid en duidelijkheid en verlangt daarom van de overheid dat zij zich opstelt als regulerende autoriteit. Dit segment in de Nederlandse samenleving kenmerkt zich vooral door de weinig ontwikkelde mediavaardigheden. Dit wordt als negatief ervaren omdat men niet ongeïnteresseerd is. Persoonlijke contacten is de vorm van communiceren die deze groep het meeste aanspreekt. Men heeft weinig affiniteit met nieuwe media en de meest gebruikte media zijn vooral radio en televisie. Voorlichting kan het beste geschieden middels media die informatie helder en eenvoudig overbrengen en lokaal georiënteerd zijn; voornamelijk lokale radio en televisiezenders en huis-aan-huis bladen. Voor communicatie is het belangrijk dat deze groep mensen dicht bij huis terecht kunnen voor informatie en persoonlijk contact. Dicht bij huis, eenvoudig en concreet zijn de toverwoorden om deze groep te benaderen.

## 3. Pragmatisch/conformistisch

Deze burgerschapstijl kenmerkt het grootste deel van de Nederlandse bevolking. Eigenbelang en materialisme spelen in deze groep een belangrijke rol. Deze burgers voelen zich niet direct betrokken en verantwoordelijk, maar gaan zo slim mogelijk om met wat er op hun afkomt. Men is selectief als het gaat om informatiebehoefte, maar in hoofdlijnen is men wel degelijk geïnformeerd. Het eigenbelang verliest men niet snel uit het oog, men is op afstand betrokken. Van de overheid verwacht men dat zij duidelijke richtlijnen stelt middels wet- en regelgeving, maar dat de overheid zich verder terughoudend opstelt. Gejaagdheid kenmerkt de levensstijl binnen dit segment. Het is geen groep die zelf met initiatieven komt, maar wanneer het eigenbelang in het geding komt legt men wel actieve betrokkenheid aan de dag. De mentaliteit is kernachtig de nodige informatie verzamelen waarmee men praktisch uit de voeten kan. Deze groep is een geïnformeerde groep maar concentreert zich voornamelijk op de hoofdlijnen. Men is selectief in de omgang met informatie, wat impliceert dat men beschikt over cognitieve vaardigheden om informatie te selecteren en te verwerken. De belangrijkste media voor nieuwsgaring zijn commerciële zenders, dagbladen en het internet. Ook de mobiele telefoon, sms en chatten zijn tevens kanalen waarlangs deze burgers te bereiken zijn. De boodschap moet functioneel en pragmatisch zijn, waarin niet wordt nagelaten om te wijzen op individuele voordelen.

#### 4. Maatschappijkritisch/verantwoordelijk

Deze burgerschapstijl karakteriseert zich door zijn betrokken en verantwoordelijke houding ten aanzien van de samenleving. Er is sprake van maatschappijkritiek maar ook van initiatief en participatie. Dit is een actieve burgerschapstijl en men reageert niet alleen wanneer het eigenbelang in het geding is. Van de overheid wordt in mindere mate een regulerende invloed verwacht, maar juist inhoudelijke openheid en aandacht voor het democratische proces. Men is kritisch, maar heeft over het algemeen vertrouwen in de overheid en stelt zich coöperatief op ten aanzien van de overheid. Voor burgers binnen deze burgerschapstijl staat niet alleen de functionaliteit maar ook de inhoud van de informatieve boodschap centraal. Men oriënteert zich in brede zin, gedrukte media als dagbladen en opiniebladen spelen daarin een belangrijke rol. Ook op internet is deze groep vertegenwoordigd, maar het zijn niet de media die bepalen in welke mate men participeert. De uitbreiding van de mogelijke communicatiekanalen spelen hierin wel een belangrijke rol. Deze groep mensen hecht vooral waarde aan de inhoud van de overheidscommunicatie.

Van de bovenstaande burgerschapstijlen wordt in de regel, bij de communicatie van overheidsbeleid, gebruik gemaakt door het beleid aan te passen aan de burgerschapstijl waar dit het meest op van toepassing is. Voorafgaand aan deze aanpassingen dient echter uitgebreid onderzoek te worden uitgevoerd naar de invloed van persoonlijke interesses en emoties van burgers op de verwerking van communicatie. Aangezien dit onderzoek zich richt op de overheid (zender) zou dit niet binnen de kaders van dit onderzoek passen, er heeft dus geen dergelijk onderzoek plaatsgevonden onder de burgers van Haaksbergen. Bovenstaande burgerrollen, functies van overheidscommunicatie en burgerschapstijlen zijn echter wel in dit onderzoek opgenomen om te beoordelen op welke burgerrol, met welke functie de communicatie van Haaksbergen het meest van toepassing is. Aan de hand hiervan is getracht een indruk te krijgen welke burgerschapstijl voornamelijk wordt aangesproken door de wijze van communiceren in Haaksbergen.

#### ***Doelgroepkenmerken***

De doelgroep is de groep burgers waar de gemeente Haaksbergen, in dit geval, haar subsidiebeleid op richt. Of de gemeente Haaksbergen een specifieke doelgroep voor ogen heeft bij de communicatie van haar subsidiebeleid kan bepaald worden door middel van doelgroepkenmerken. Taalgebruik, stijl en visualisatie van de communicatie kan op deze wijze namelijk aan de doelgroep worden aangepast. Doelgroepen zijn op basis van drie verschillende niveaus te onderscheiden (Floor & Van Raaij, 2002):

- het domeinspecifieke niveau (productgroepgebonden)
- het merkspecifieke niveau (merkgebonden)
- het algemene niveau (persoonsgebonden)

Het domeinspecifieke niveau richt zich op het koop- en gebruiksgedrag van consumenten. Het merkspecifieke niveau op voornamelijk merktrouw. Zoals gezegd is er binnen dit onderzoek geen aandacht besteed aan persoonlijke voorkeuren, gedragingen en attitudes van de inwoners van Haaksbergen. Dit is de reden waarom het domein- en merkspecifieke niveau in het huidige onderzoek buiten beschouwing zijn gelaten. Er is verder ingegaan op kenmerken op algemeen niveau. Op basis hiervan worden doelgroepen beschreven naar aanleiding van permanente stabiele kenmerken. Achtereenvolgens: geografische, socio-economische en psychografische kenmerken.

### Geografische kenmerken

Geografische kenmerken zoals woon- of verblijfplaats, regio, gemeente, stadswijk, postcodegebied zijn doorgaans lange tijd stabiel. Gemeenten zijn ook op basis van deze kenmerken onder te verdelen, zodat de gemeente haar beleid kan richten op één of meerdere gebieden. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om de communicatie naar verschillende gebieden aan te passen. Zo is het mogelijk dat bewoners van kleine dorpskernen goed te benaderen zijn via een weekblad, terwijl de bewoners in Haaksbergen meer bekend zijn met de moderne media en dus beter te benaderen zijn via het internet.

### Socio-economische kenmerken

Socio- economische kenmerken zijn aan een persoon of huishouden verbonden. Voorbeelden zijn: geslacht, leeftijd, samenwoningsvorm, samenstelling van het huishouden, beroep, sociale klasse en opleidingsniveau. Met name het opleidingsniveau kan van invloed zijn op de communicatiecapaciteiten van de doelgroep. De samenstelling van het huishouden en de sociale klasse kunnen gerelateerd zijn aan de mate waarin men behoefte heeft aan overheidsinformatie. De afweging van deze variabelen kan een belangrijke rol spelen wanneer de overheid haar beleid specifiek richt op een bepaalde doelgroep. Door op basis hiervan aanpassingen te maken kan effectiviteit van de communicatie worden vergroot.

### Psychografische kenmerken

Tot psychografische kenmerken rekent men attitudes, interesses en opinies die mensen kunnen hebben ten opzichte van bepaalde onderwerpen. Voorbeelden zijn opvattingen over de rollen van mannen en vrouwen, politieke overtuiging en houdingen ten aanzien van bijvoorbeeld milieu, geloof, geld, werk en de overheid. Aan deze psychografische kenmerken is geen norm ontleend, aangezien deze opnieuw betrekking hebben op attitudes, interesses en opinies van de burgers.

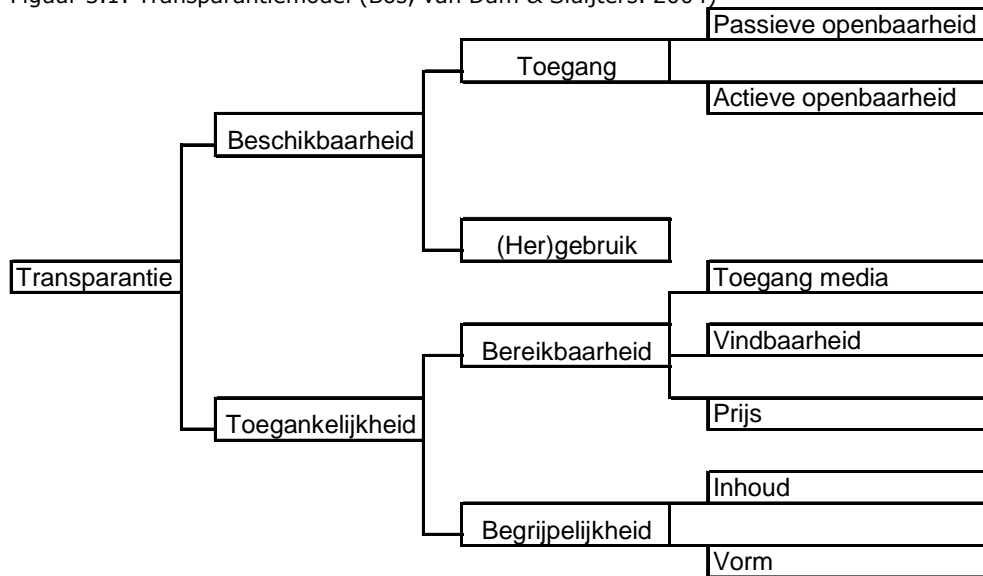
### **3.1.2 Uitvoering**

De doelstellingen van het subsidiebeleid zijn in veel gemeenten hetzelfde. Over het algemeen zijn ze erop gericht, door middel van de ter beschikking stelling van middelen, maatschappelijke effecten in de maatschappij teweeg te brengen ten behoeve van de burger. De doelstellingen die echter aan de communicatie zijn gesteld luiden vaak anders. Er is onderscheid te maken tussen abstracte en concrete doelstellingen (Heene, 2005). Abstracte doelstellingen hebben betrekking op de maatschappelijke functie van beleid. Concrete doelstellingen worden hier vervolgens van afgeleid en hebben betrekking op de te meten resultaten die teweeg kunnen worden gebracht.

De uiteindelijke abstracte doelstelling van de verstrekking van subsidies is het creëren van een maatschappelijk effect. Instellingen worden door middel van communicatie begeleid in het totale subsidieproces wat uiteindelijk tot een bijdrage aan het maatschappelijke effect moet leiden. De documenten die hieraan bijdragen moeten aansluiten bij de concrete doelstellingen die de gemeente met de communicatie voor heeft en deze documenten moeten begrijpelijk en overzichtelijk zijn voor de ontvanger. Deze overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van informatie wil de overheid nastreven door het transparanter maken van de overheidsinformatie (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001).

Transparante overheidscommunicatie kenmerkt zich onder andere door openheid, toegankelijkheid en openbaarheid van communicatie. Ter verduidelijking is, naar aanleiding van het ambitieniveau van de overheid om overheidscommunicatie meer openbaar te maken (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001), gebruik gemaakt van het transparantiemodel van Bos, van Dam & Sluijters (2004).

Figuur 3.1: Transparantiemodel (Bos, van Dam & Sluijters. 2004)



### **Beschikbaarheid**

Regels over het beschikbaar stellen van overheidsinformatie zijn in Nederland vastgelegd in de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). In deze wet staat de toegang tot overheidsinformatie vermeld. De WOB regelt het recht van de burger om informatie op te vragen bij de overheid. De WOB verplicht de overheid aan verzoeken van burgers om informatie van bestuurlijke aard tegemoet te komen, tenzij er een wettelijke grondslag voor weigering is. Letterlijk staat in de WOB (artikel 2):

*'Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij de wet bepaalde, informatie overeenkomstig de Wet openbaarheid van bestuur'.*

Bij een recht op toegang voor het algemene publiek wordt in de zin van de wet gesproken over openbaarheid (in dit geval niet te verwarren met toegankelijkheid). Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen twee verschillende soorten openbaarheid, te weten: passieve en actieve openbaarheid. Deze twee worden hierna toegelicht (Bos, van Dam & Sluijters, 2004).

### Toegang

Bij passieve openbaarheid neemt een bestuursorgaan pas een beslissing over het verstrekken van informatie, nadat iemand om die informatie heeft gevraagd. Bij actieve openbaarheid treedt het bestuursorgaan als het ware naar de burger toe. Het bestuursorgaan stelt spontaan bepaalde informatie ter beschikking zonder dat iemand daarom hoeft te vragen. In het geval van het subsidiebeleid spelen beide vormen van openbaarheid een rol. De actieve informatie is de informatie ten aanzien van het subsidiebeleid die de gemeente op bijvoorbeeld de website of in de gemeentegids aanbiedt. De passieve informatie wordt gegeven wanneer een geïnteresseerde een verzoek doet om de aanvraagformulieren te ontvangen. Standaardformulieren die jaarlijks door de gemeente toegezonden worden ter verlenging van het subsidiecontract, dus zonder een verzoek van de aanvrager, worden in dit geval ook onder actief gerangschikt. Deze beide vormen van communicatie horen elkaar niet uit te sluiten. De informatie die verstrekt wordt naar aanleiding van een verzoek, moet aanvullend zijn op de informatie die de ontvanger al via de actieve weg heeft verkregen. Passieve en actieve informatie dienen elkaar dus aan te vullen. Veel actieve informatie is terug te vinden op gemeentelijke websites. Deze websites dienen telkens bijgewerkt te worden, zodat alle meest actuele beleidsinformatie beschikbaar is. Ook dient te worden bekeken of er gereageerd kan worden of dat er vragen kunnen worden gesteld naar aanleiding van de aangeboden informatie. Op deze wijze is er een efficiënte samenhang tussen actieve en passieve informatieverschaffing te creëren.

### (Her)gebruik

Naast regels over de toegang tot overheidsinformatie staan in de WOB ook regels opgenomen over het (her)gebruik van informatie. Met (her)gebruik wordt de wijze van raadpleging van overheidsinformatie door middel van een inzage-recht, het recht op een afschrift of een kopie, het recht op uitleg of een uitleenrecht bedoeld. De mogelijkheid om een kopie te krijgen van een overheidsdocument kan bijvoorbeeld worden beschouwd als een gebruiksrecht. Als voorbeeld kan worden geconstateerd dat het mogelijk is om alle op het internet geplaatste informatie te gebruiken of te hergebruiken in verschillende vormen (bijvoorbeeld downloaden als PDF- of tekstbestand). Hieruit kan worden geconcludeerd dat het internet voor wat betreft het (her)gebruik de klassieke media heeft overtroffen, aangezien alle informatie direct valt te downloaden (Bos, van Dam & Sluijters, 2004).

### **Toegankelijkheid**

Het tweede component van transparante overheidscommunicatie is de toegankelijkheid (Bos, van Dam & Sluijters, 2004). De toegankelijkheid van overheidsinformatie betekent dat de beschikbare informatie met een minimum aan barrières kan worden geraadpleegd. De overheid dient door middel van verschillende kanalen de informatie met zo min mogelijk barrières aan te bieden. Toegankelijkheid van informatie is een voorwaarde om een breed publiek te bereiken. Toegankelijkheid kan worden opgesplitst in twee componenten: bereikbaarheid en begrijpelijkheid.

### Bereikbaarheid

Bereikbaarheid kan worden opgedeeld in drie deelfacetten. Het eerste deelfacet van bereikbaarheid is gelijk de moeilijkste van de drie. Het initiatief ligt hier namelijk voor een groot deel bij de burger zelf.

### Toegang

De burger dient over een aantal technische vaardigheden en financiële middelen te beschikken om de informatie te kunnen bereiken. Er is geld nodig om de juiste apparatuur aan te schaffen en de juiste opleiding te krijgen om de technologie ook daadwerkelijk in te kunnen zetten. Uiteraard is dit per burger verschillend en is het voor de overheid ondoenlijk deze verschillen te verhelpen. Wel kan de overheid hierop inhaken door te communiceren via zo veel mogelijk kanalen. Afhankelijk van de doelgroep kan een gemeente verschillende media inzetten om een zo groot mogelijk bereik te creëren en zo de toegang tot de media te vergroten. De informatiedragers waarvan de overheid bij schriftelijke communicatie van het subsidiebeleid gebruik kan maken zijn de volgende;

- *Internet*. Het internet is een interactief medium, hiermee wordt bedoeld dat er sprake is van tweeweg communicatie. De geïnteresseerde kan zelf de gewenste informatie opzoeken en deze informatie wordt door de maker telkens actueel gehouden (Floor en Van Raaij 1998: 468). Er bestaan bijvoorbeeld ook mogelijkheden voor rechtstreekse interactie tussen de maker en de bezoekers en de bezoekers onderling. Een voordeel van het gebruik van internet is, dat er een combinatie van schriftelijke en audiovisuele media mogelijk is, waardoor er een optimale informatieoverdracht plaats kan vinden. Hierdoor ontstaat er een intensivering van communicatie. Een ander voordeel is dat de doelgroep zelf kan bepalen wanneer ze een website bezoeken. Ook kan de keus van de gebruiker opgeslagen worden, waardoor informatie over de doelgroep verzameld kan worden (Floor en Van Raaij, 1998). Een duidelijk nadeel van dit medium is dat de betreffende doelgroep zelf het initiatief moet nemen om een website te bezoeken en niet alle leden van de doelgroep de beschikking hebben over internet.

- *Krant/dagbladen*. Tot de gedrukte media behoren de dagbladen of kranten, dit zijn vormen van massamedia. Wanneer er uitgegaan wordt van ongeveer 6 miljoen huishoudens dan ontvangt 75% van deze huishoudens een dagblad (Floor en Van Raaij 1998: 454). Dit medium heeft een aantal voordelen, zoals het massale bereik van dagbladen. Alle dagbladen samen bereiken namelijk 80% van de mannen en 70% van de vrouwen. Verder heeft een krant een hoge graad van autoriteit en hierdoor is de lezer sneller geneigd de uitspraken in een artikel te geloven (Knecht en Stoelinga 1992). Er kleven ook enkele nadelen aan het gebruik van dit communicatiemiddel, het is niet te allen tijde geschikt om een specifieke doelgroep te bereiken, ook kan de doelgroep niet duidelijk vastgesteld worden (Floor en Van Raaij, 1998).

- *Tijdschriften*. Er zijn verschillende soorten tijdschriften, zoals de opinieweekbladen, omroepprogrammabladen, vakbladen, etc. Deze bladen zijn allemaal gespecificeerd naar een bepaalde doelgroep. Daardoor kunnen specifieke doelgroepen beter bereikt worden. (Floor en Van Raaij 1998). Een ander voordeel is dat tijdschriften een langere levensduur hebben, waardoor ze niet tijdsgebonden zijn en de informatie die verspreid wordt beter bewaard kan blijven. Een nadeel is dat het bereik van tijdschriften pas na een aantal weken opgebouwd wordt, waardoor het actuele bereik erg laag is (Floor en Van Raaij 1998).

- *Brochure*. Net als alle andere gedrukte media heeft de brochure een massaal bereik. Het voordeel van een brochure is dat het ingezet kan worden om voorlichting over een bepaald onderwerp te geven aan een specifieke doelgroep (Floor en Van Raaij 1998: 307). Het nadeel is echter dat een brochure niet voor iedereen toegankelijk is en vaak een beperkte hoeveelheid informatie kan bevatten, aangezien een brochure vaak maximaal 15 pagina's heeft.

- *Overig*. Afhankelijk van de fase in het subsidieproces zal de overheid tevens communiceren door middel van brieven en standaardformulieren. Ook deze informatiedragers zullen in dit onderzoek meegenomen worden.

### Vindbaarheid

Het tweede facet vindbaarheid bestaat uit een aantal elementen. Als eerste is het van belang om te weten dat de informatie die wordt gezocht ook bestaat/aanwezig is. Dit wordt de kenbaarheid van informatie genoemd (is de informatie in het huis). Als men weet dat de informatie bestaat en aanwezig is bij het kernobject (bijvoorbeeld de gemeente) is het van belang te weten waar, wanneer en hoe de informatie te vinden is (bewegwijzering in het huis). Als ten slotte het medium is gevonden, moet de gebruiker de weg kunnen vinden in de informatie zelf (de inrichting van de kamers is overzichtelijk). Het laatste aspect van vindbaarheid, het vinden van informatie tussen alle andere informatie, wordt steeds moeilijker. Immers, hoe meer informatie, hoe moeilijker de door de gebruiker gezochte specifieke informatie te vinden is. Dit is te achterhalen door te onderzoeken of de gemeente zowel op internet als in overige informatiebronnen gebruik maakt van zogenoemde wegwijzers. Deze overzichten geven aan waar bepaalde informatie te vinden is en welke weg men moet bewandelen om over deze informatie te kunnen beschikken. De stappen die men moet zetten om over deze informatie te beschikken dienen wel op elkaar aan te sluiten. Op internet is dit vrij eenvoudig na te streven door gebruik te maken van zoekmachines.

### Prijs

Met de prijs wordt het bedrag (of vergoeding) bedoeld die wordt gevraagd en betaald voor de levering van informatie. Het prijsbeleid van overheidsinformatie hangt vaak samen met kostenverrekening. Hier wordt gesteld dat elke vorm van het vragen van een prijs voor informatie, bijdraagt aan de verlaging van de toegankelijkheid in algemene zin. Gemeentes dienen informatie zoveel mogelijk kosteloos te verstrekken (Bos, van Dam & Sluijters, 2004).

### Begrijpelijkheid

Het tweede onderdeel van toegankelijkheid is de begrijpelijkheid van overheidsinformatie (Bos, van Dam & Sluijters, 2004). Begrijpelijkheid is opgesplitst in de facetten vorm en inhoud.

### Vorm

Met vorm wordt de vorm van toegang naar informatie bedoeld, zoals het verkrijgen van inzage in een document, van een kopie, van een uittreksel of van bijkomende inlichtingen van een ambtenaar. Het facet vorm verschilt van (her)gebruik doordat vorm gericht is op passieve openbaarheid.

Het tweede facet van begrijpelijkheid is de inhoud. In hun onderzoek besteden Bos, van Dam & Sluijters (2004) relatief weinig aandacht aan de inhoud van communicatie. In het huidige onderzoek speelt inhoud echter wel degelijk een belangrijke rol, zodat hier een extra paragraaf aan is gewijd.

### **3.1.3 Inhoud**

Om de communicatie effectief te laten verlopen moet de inhoud worden aangepast aan de beoogde ontvanger. Er vanuit gaande dat overheidsinformatie bedoeld moet zijn voor iedere burger, ontstaat hier een doelgroepgericht probleem. Namelijk, wat de een begrijpelijk vindt, is voor de ander algebra. Ook liggen de behoeftes voor wat betreft de hoeveelheid informatie behoorlijk uiteen. Daar waar de één behoefte heeft aan een algemeen en kort verhaal, vindt de ander de inhoud te summier en wil bijvoorbeeld de procedurele kant verder uitgewerkt zien. Aansluitend hierop hebben De Jong en Schellens (1995) verschillende aandachtspunten geformuleerd waarmee rekening gehouden dient te worden bij de bepaling van de inhoud van informatie. Door deze aandachtspunten in dit rapport op te nemen, is verder aandacht besteed aan de inhoud van communicatie waarin het schema van Bos, van Dam & Sluijters (2004) voor het huidige onderzoek tekort schiet. De Jong en Schellens (1995) onderscheiden de volgende aandachtspunten die betrekking hebben op de inhoud van communicatie:

1. Contact: De beoogde lezers moeten in contact komen met de tekst en op grond van het uiterlijk geneigd zijn deze te lezen. Contact is een noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit: alleen als de leden van de doelgroep in aanraking komen met de tekst, kan er sprake zijn van invloed op hun kennis, attitudes, vaardigheid of gedrag. Belangrijk hierbij is de wijze waarop men met de informatie in contact komt.

2. Selectie: De ontvanger van de informatie moet de voor hem/haar belangrijkste passages in de tekst daadwerkelijk lezen. Selectie is, evenals contact, een noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit. Het gaat hier echter niet om het contact met de informatie, maar in hoeverre de relevante boodschap uit de informatie is te halen.

3. Begrip: De beoogde lezers moeten de geboden informatie begrijpen. Aan deze voorwaarde kunnen verschillende invullingen worden gegeven. Cruciaal is in ieder geval dat de hoofdpunten van de informatie duidelijk en onvervormd overkomen. Daarnaast is het van belang dat de leden van de doelgroep zelf het idee hebben dat zij de tekst gemakkelijk kunnen volgen.

4. Acceptatie: De beoogde lezers moeten de geboden informatie accepteren. Ook bij deze voorwaarde zijn verschillende invullingen mogelijk. Een noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit is in ieder geval dat de informatie een duidelijke relatie heeft met het beoogde doel. Ook moet de doelgroep de kern van de informatie beschouwen als juist en realistisch. Hoe betrouwbaar en geloofwaardig men de overheid als informatiezender ziet, speelt in dit proces ook een rol.



5. Relevantie: De informatie moet voor de beoogde lezers relevant zijn. Deze voorwaarde heeft betrekking op het belang van de informatie voor de leden van de doelgroep. Het kan bijvoorbeeld gaan om de nieuws waarde van de gegeven informatie. Daarnaast kunnen er nog twee aanvullende eisen worden gesteld. In de eerste plaats mag een tekst niet al te veel overbodige informatie bevatten voor de leden van de doelgroep. Feitelijk gaat het hier om efficiëntie. In de tweede plaats moeten de leden van de doelgroep ook zelf het idee hebben dat de informatie in de tekst voor hen zinvol is.

6. Volledigheid: De tekst moet op alle relevante vragen van de beoogde lezers een adequaat antwoord geven. Als de leden van de doelgroep na het lezen van de tekst met een behoefte aan aanvullende informatie blijven zitten, is aan deze voorwaarde niet voldaan. Dat kan in meer of mindere mate ernstig zijn, afhankelijk van de vraag of het essentiële informatie betreft of informatie die voor het bereiken van de voorlichtingsdoelen van ondergeschikte betekenis is. Voor zover het gaat om essentiële informatie, is volledigheid uiteraard een noodzakelijke voorwaarde.

7. Waardering: De wijze waarop de informatie in de tekst wordt gepresenteerd, moet door de beoogde lezers positief gewaardeerd worden. Waardering heeft betrekking op de presentatie van de informatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om de globale benadering of aanpak, maar ook om de toegevoegde aantrekkelijke elementen (illustraties, voorbeelden), het taalgebruik, de toon of de structuur.

8. Toepasbaarheid: De beoogde lezers moeten de geboden informatie gemakkelijk in hun eigen situatie kunnen toepassen. Bij deze laatste voorwaarde gaat het om de praktische waarde van de informatie: de lezers moeten de informatie gemakkelijk kunnen vertalen naar en gebruiken in praktijksituaties.

De bovenstaande acht aandachtspunten geven een volledige invulling aan de inhoud van schriftelijke communicatie en vormen voor het huidige onderzoek een belangrijke aanvulling op het transparantieschema van Bos, van Dam & Sluifjters (2004).

### **3.1.4 Normen Communicatie**

Het communicatieaspect is benaderd vanuit de vanuit de oogpunten vorm, uitvoering en inhoud. Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is op de volgende pagina een normenkader geschetst waaraan de communicatie van een subsidiebeleid zou moeten voldoen.

Onderzoeksvraag 1:

<i>Welke normen worden gesteld aan overheidscommunicatie?</i>
---

## **Normenkader communicatie:**

### Normen t.a.v. de communicatie Vorm

Norm 1. De overheid dient de burger bij de communicatie van het subsidiebeleid te benaderen in de vorm van klant en/of onderdaan.

Norm 2. De overheid dient bij de communicatie van het beleid de communicatie af te stemmen op de geografische kenmerken van de doelgroep.

Norm 3. De overheid dient bij de communicatie van het beleid de communicatie af te stemmen op de socio-economische kenmerken van de doelgroep.

### Normen t.a.v. de communicatie Uitvoering

Norm 4. Er wordt op zowel een actieve als passieve manier informatie verspreid onder de burgers, deze informatie dient elkaar aan te vullen, actueel te zijn en niet uit te sluiten.

Norm 5. Overheidsinformatie is d.m.v. het inzagerecht altijd te raadplegen.

Norm 6. De overheid dient via media te communiceren waartoe de burger ook daadwerkelijk toegang heeft (internet, krant/dagbladen, tijdschriften, brochures).

Norm 7. De vindbaarheid van informatie wordt geoptimaliseerd door aan te geven dat, waar, wanneer en hoe informatie te vinden is.

Norm 8. De prijs van informatie dient de toegankelijkheid zo min mogelijk te beïnvloeden.

Norm 9. De vorm, oftewel toegang van informatie, moet zonder belemmeringen verlopen.

### Normen t.a.v. de communicatie Inhoud

Norm 10. De beoogde doelgroep moet in contact komen met de tekst.

Norm 11. Door middel van selectie dient de ontvanger de belangrijke passages eenvoudig te kunnen lezen.

Norm 12. De lezers moeten de informatie kunnen begrijpen.

Norm 13. De lezers moeten de informatie accepteren.

Norm 14. De informatie moet relevant zijn.

Norm 15. De informatie moet volledig zijn.

Norm 16. De informatie moet positief gewaardeerd worden.

Norm 17. De informatie moet eenvoudig in de situatie van de lezer in te passen zijn.

### 3.2 Beleid

In deze paragraaf is door middel van een verdieping in het beleidsproces, de doelformulering, de beroepspraktijk en de AWB getracht een basis te leggen ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag. Deze luidt:

Onderzoeksvraag 3:

*Welke normen worden gesteld aan overheidsbeleid?*

Evenals in de voorgaande paragraaf is een lijst met normen samengesteld waaraan, in dit geval, het beleid van Haaksbergen zou moeten voldoen.

#### 3.2.1 Proces

In paragraaf 3.1 is aandacht besteed aan de inhoudelijke verantwoordelijkheid (wat er gecommuniceerd wordt) van overheidscommunicatie. In deze paragraaf is ingegaan op de procesgerichte verantwoordelijkheid, dus hoe er gecommuniceerd wordt (zie §2.2 van Woerkum, 2000). De voorgeschreven regels en richtlijnen die in het beleid ten aanzien van de beleidsuitvoering geformuleerd zijn, genieten hier de aandacht.

In dit onderzoek zijn normen opgesteld voor het subsidieproces. De Rekenkamer Amsterdam (2006) heeft een uitgebreid procesgericht onderzoek uitgevoerd naar de subsidiëring van Welzijnsinstellingen. De onderstaande twee voorwaarden hebben betrekking op de communicatie van het subsidiebeleid:

- Er zijn *proces- en/of functiebeschrijvingen* die informatie geven over taken en verantwoordelijkheden: het beschrijven van werkprocessen en functies is van belang om duidelijkheid te scheppen in taken en verantwoordelijkheden binnen een organisatie. Het is een van de elementen om te komen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van werkzaamheden. Dergelijke beschrijvingen zijn tevens een waarborg voor de continuïteit van organisaties. Het voorkomt dat er een te grote afhankelijkheid ontstaat van één persoon die impliciet op de hoogte is van de te volgen werkprocessen. In het kader van subsidiëring zijn duidelijke richtlijnen extra belangrijk, omdat bij de subsidiëring van instellingen vaak meerdere beleidsmedewerkers betrokken zijn.

- Er wordt gebruik gemaakt van *gestandaardiseerde documenten*: Een ander element voor de waarborging van kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie in een organisatie is het gebruik van gestandaardiseerde documenten. De Rekenkamer Amsterdam (2006) acht het van belang dat gemeentelijke instellingen bij subsidiëring zowel intern als extern gebruik maken van vaste formats. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om aanvraagformulieren, verplichte indelingen voor begrotingen en verantwoordingsrapportages van instellingen, standaardbeschikkingen en interne checklists voor de beoordeling van aanvragen.

Een tweede graadmeter om het subsidieproces goed te laten verlopen is de SVO. Deze speelt een belangrijke rol als het gaat om uitvoering van het subsidiebeleid. De SVO communiceert namelijk hoe het subsidiebeleid moet worden uitgevoerd. Van der Heijden (2006) noemt in zijn boek enkele onderwerpen die een SVO minimaal moet vermelden:

- Voorwaarden voor *activiteiten die subsidiabel zijn*. Ergens zal duidelijkheid gegeven moeten worden over de vraag welke activiteiten subsidiabel zijn. De voorwaarden die hieraan gekoppeld worden, kunnen afhankelijk van de gemeente, uiteenlopen van vastleggingen over de beoogde doelgroep tot regels over de aard van de activiteiten.

- Benadrukken dat subsidies altijd *aanvullend* zijn. Vastgelegd moet zijn dat subsidie alleen wordt verstrekt als een instelling niet zelf in zijn financiële middelen kan voorzien.

- Regelgeving ten aanzien van *koppelsubsidies*. Het blijkt in de praktijk vaak problemen met zich mee te brengen wanneer een bepaalde instelling door meer dan één overheidsinstantie wordt gesubsidieerd. Dit komt nogal eens voor bij streekgebonden instellingen. Zolang er overeenstemming bestaat tussen de verschillende overheden verloopt alles over het algemeen goed, maar zodra er één haar subsidie gaat verlagen is het einde zoek. In dergelijke gevallen moet er een regeling zijn geformuleerd die bijvoorbeeld aangeeft dat de gemeente bij koppelsubsidies niet de instelling subsidieert, maar de activiteiten van de instelling.

- Regels ten aanzien van *beleidsvrijheid*. Het moet niet zo zijn dat de SVO dermate dwingend wordt geformuleerd dat het bestuursorgaan geen kant op kan. Aan de andere kant zet een te grote beleidsvrijheid de deur op een kier voor multi-interpretatie of zelfs ongelijke behandeling. In de SVO kan de gemeente enkele zinnen wijden aan dergelijke regels. Een andere indicatie die aangeeft dat hier wel degelijk over is nagedacht, is het duidelijk toelichten van begrippen.

- De *procedure* van de subsidieverstrekking. De SVO moet bijvoorbeeld vermelden wanneer een subsidieaanvraag binnen moet zijn, binnen welke termijn een besluit moet worden genomen en welke bescheiden er bij een aanvraag ingeleverd moeten worden. Ook hoort de SVO aan te geven hoe en wanneer een subsidie wordt vastgesteld en betaald.

- Regels ten aanzien van *financiële reserves*. Om discussies te voorkomen benadrukt Van der Heijden (2006) dat er een regeling moet worden getroffen over het wel of niet bestaan van financiële reserves. Ook in het geval van tekorten moet hierover een vermelding in de SVO worden opgenomen.

Tot slot worden in het rapport van de Rekenkamercommissie Alkmaar (2005) nog een aantal voorwaarden omschreven die een SVO minimaal moet vermelden:

- Het *type subsidie* waarvoor de aanvraag in aanmerking komt (norm, waardering etc.).
- De mate van *resultaatgerichtheid* die in de overeenkomst moet worden opgenomen.
- De criteria voor *tussentijdse verantwoording*, controle en bijsturing.

Verder dienen de maatschappelijke doelen van de betrokken beleidsvelden SMART te zijn geformuleerd. Dit wil zeggen dat de politici concreet hebben aangegeven welke effecten het in de samenleving wil realiseren. Op SMART is hieronder verder ingegaan.

### **3.2.2 Doelformulering (SMART)**

De doelformulering van overheidsbeleid kan geëvalueerd worden aan de hand van SMART. Onder andere de Rekenkamer Amsterdam (2006), Rekenkamercommissie Apeldoorn (2004), Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar (2005) en de Rekenkamer Leiderdorp (2004) hebben hier, in hun onderzoeken naar het subsidiebeleid in de gemeenten, normen aan ontleend. Met behulp van SMART worden doelstellingen die een gemeente kan hebben ten aanzien van overheidsbeleid zo geformuleerd, dat na verloop van tijd bekeken kan worden of deze doelen ook daadwerkelijk behaald zijn. SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

- S (Specifiek) De doelstellingen zijn concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het is duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroepen het beleid zich richt. Eenduidig in uitleg en met het oog op doelgroep of werkingsveld. Vastgesteld is, welke prestaties nodig zijn om de maatschappelijke doelen te kunnen bereiken. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is, welke doelen de gemeente wil bereiken met haar subsidiebeleid (outcomes). Deze doelen dienen volledig en consistent te worden geformuleerd. Tevens moet er aandacht besteed zijn aan de benoeming van het maatschappelijk te behalen effect.

- M (Meetbaar) Er zijn criteria geformuleerd waarmee kan worden vastgesteld of de doelstellingen worden bereikt. De beginsituatie is bekend (nulmeting). Er is een indicator en daarbij behorende streefwaarde. Aan de prestaties zijn resultaatniveaus gekoppeld van beschrijving van uit te voeren activiteiten. Namelijk de (per doelgroep) te leveren kwalitatieve en/of kwantitatieve resultaten van die activiteiten tot beschrijving van te realiseren maatschappelijke effecten. Deze prestaties zijn op een zo hoog mogelijk niveau genomen als realistisch en verantwoord is. Hoe hoger het resultaatniveau, des te groter en duidelijker de te verwachten bijdrage aan het maatschappelijke doelbereik.

- A (Acceptabel) Er is draagvlak voor het beleid. Het beleid wordt politiek, financieel en maatschappelijk aanvaard. Er is een bestuurder, die formeel verantwoordelijkheid neemt voor het behalen van de streefwaarde en daarop aanspreekbaar is. Ook de raad en andere stakeholders zijn hiervan op de hoogte en hebben hiermee ingestemd.

- R (Realistisch) De beleidsambities zijn haalbaar en op enigerlei wijze onderbouwd. Er is rekening gehouden met omstandigheden waarop door de gemeente geen directe invloed uitgeoefend kan worden. De haalbaarheid van de streefwaarde moet aannemelijk zijn gemaakt

- T (Tijdgebonden) De doelstellingen zijn voorzien van een tijdspad met tussendoelen en een einddatum. Er is een tijdstip aangegeven waarop de streefwaarde is gehaald.

Indien beleidsdoelstellingen volgens de SMART criteria zijn geformuleerd, bestaat er te allen tijde de mogelijkheid om de doelstellingen te toetsen naarmate deze nageleefd zijn. Het beleid is aan de hand van dergelijke doelstellingen ook beter te sturen, omdat tussentijds gekeken kan worden in hoeverre de gestelde doelstellingen al zijn gerealiseerd. Deze doelstellingen zijn in alle gevallen gericht op het realiseren van een goed leefklimaat binnen de gemeente. Vanuit dit perspectief kan onder subsidies een financiële ondersteuning van de overheid worden verstaan om in behoeften van doelgroepen binnen de samenleving te voorzien. Op deze behoeften is vervolgens verder ingegaan.

### **Behoeften**

Een abstract doel van de overheid is door middel van subsidies de productie en consumptie van goederen en diensten te stimuleren. Productie en consumptie kunnen gezien worden als de bevrediging van behoeften bij verschillende doelgroepen. Wanneer vanuit 'SMART' doelstellingen geformuleerd moeten worden met betrekking tot doelgroepen, prestaties en effecten is het van belang eerst inzicht te krijgen in deze behoeften.

Maslow (1954) heeft onderscheid gemaakt tussen vijf te onderscheiden behoeften en stelde dat elk levend wezen dezelfde behoeften nastreeft. Wanneer aan een behoefte is voldaan, schuift het individu op naar een volgend behoefteniveau. Wanneer een trap ontbreekt of wegvalt, zal het individu opnieuw aan deze behoefte moeten voldoen alvorens te kunnen stijgen. Het is niet mogelijk om bepaalde niveaus over te slaan. Om als mens een gezonde persoonlijkheid te kunnen ontwikkelen moeten volgens Maslow (1954) een aantal fundamentele behoeften minimaal bevredigd zijn. Deze behoeften classificeert hij volgens de hiërarchie afgebeeld in figuur 3.2.

Figuur 3.2: Behoeftenhiërarchie van Maslow (1954)



Niveau 1. *Lichamelijke behoeften*; deze basisbehoeften houden verband met het lichamelijke evenwicht. Hieronder vallen onder meer de behoeften als slapen, eten, drinken en seks. Voorbeelden van voorzieningen die hierin kunnen voorzien zijn een voedselbank of bepaalde soorten van opvang.

Niveau 2. Behoeftte aan *veiligheid en zekerheid*; het individu gaat beveiliging zoeken in een georganiseerde groep. Dit kan bijvoorbeeld de buurt, het gezin of het bedrijf zijn. Een voorbeeld is werkzekerheid. Er wordt getracht dit op te vangen door een stelsel van sociale zekerheid. Voorzieningen die in deze behoeften kunnen voorzien zijn cursussen met het oog op werk of peuterspeelzalen.

Niveau 3. Behoeftte aan *sociaal contact*; behoefte aan vriendschap, liefde en erbij willen horen. Sport op recreatieniveau en sociaal cultureel werk zijn voorbeelden van voorzieningen die deze behoefte op kunnen vullen.

Niveau 4. Behoeftte aan *waardering en erkenning*; die de competentie en het aanzien in groepsverband verhogen en belang hechten aan de status in sociaal verband. Prestatiesport en bovenlokale evenementen zijn activiteiten die passen binnen dit niveau.

Niveau 5. Behoeftte aan *zelfontplooiing of zelfactualisatie*; dit is de behoefte om persoonlijkheid en mentale groei mogelijkheden te ontwikkelen. De bibliotheek, schouwburg of activiteiten met betrekking tot kunstzinnige vorming behoren hiertoe.

De fysiologische behoeften noemde Maslow (1954) 'Lagere fundamentele behoefte'. De drie hogere behoeften zijn de 'Hogere fundamentele behoeften'. Belangrijk is hier het woord 'fundamenteel'. Volgens Maslow (1954) zou een niet-bevrediging van deze fundamentele behoeften leiden tot een vermindering van de volle menselijkheid en tot blokkering van de menselijke mogelijkheden.

Gerelateerd aan het subsidieproces is bepaald, in welke behoeften binnen de piramide van Maslow (1954) de gemeente Haaksbergen met haar subsidiebeleid vooral voorziet. Ook is binnen de Haaksbergse samenleving informatie verzameld over de behoeften waaraan men de grootste belangen hechtte.

### 3.2.3 Beroepspraktijk

In het theoretische kader is al verwezen naar een deel van het onderzoek waarin aandacht is besteed aan de beroepspraktijk. In deze paragraaf zijn normen geformuleerd die gebaseerd zijn op de door beroepsprofessionals goede manier van werken (ook wel State of the Art genoemd). Van der Heijden (2006) heeft in zijn praktische handreiking ten aanzien van subsidieverstrekking richtlijnen gegeven voor deze goede manier van werken. Ook is een onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam (2006) betrokken bij de formulering van normen uit de beroepspraktijk.

Van der Heijden (2006) richt de aandacht in zijn handreiking op de correcte manier van werken zoals dit door beroepsprofessionals wordt verstaan. Van der Heijden (2006) omschrijft waaraan het subsidiebeleid volgens hem moet voldoen;

- Ambtenaren dienen *goed bekend te zijn met het subsidierecht*. Zij krijgen namelijk te maken met de nodige inhoudelijke en juridische vragen. Door de laagdrempelige mogelijkheden voor subsidievragers om naar de rechter te stappen, kan een overheid die in het subsidieproces fouten maakt, tevens flinke financiële risico's lopen.

- Niet alleen binnen beleidsstukken moet er gebruik gemaakt worden van *consistent taalgebruik*. Wanneer er sprake is van contacten tussen de overheid en instellingen, is het gebruik van juiste termen van belang. Juridisch zijn er betekenissen verleend aan de terminologie die gebruikt wordt in het subsidieproces. Om vergissingen te voorkomen is het verstandig om als ambtenaren en bestuurders van dezelfde uitdrukkingen gebruik te maken.

In het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam (2006) werden tevens aanbevelingen gedaan ten aanzien van de beroepspraktijk.

- Volgens de Rekenkamer Amsterdam (2006) dienen SVO's en proces- en functiebeschrijvingen *implementeerbaar en werkbaar* te zijn. Het feit dat er wet- en regelgeving is, is nog geen garantie voor toepassing daarvan. De rekenkamer Amsterdam (2006) hanteert daarom als norm dat de vastgestelde bepalingen verankerd moeten liggen in de dagelijkse werkprocessen van de organisatie.

- *Proces- en functiebeschrijvingen dienen in de praktijk te worden toegepast*.

Het beeld van een handboek met proces- en functiebeschrijvingen dat nooit van de plank wordt gehaald is bijna spreekwoordelijk. Beschrijvingen van processen en functies hebben echter pas waarde als deze bij medewerkers bekend zijn, als werkbaar worden ervaren en in de praktijk worden toegepast.

### **3.2.4 Algemene Wet Bestuursrecht**

Al eerder in dit onderzoek is verwezen naar de AWB. In de AWB is aandacht besteed aan het juridische aspect ten aanzien van subsidies. De AWB legt voornamelijk de relatie tussen de subsidieverstrekker en ontvanger vast. Of deze relatie in Haaksbergen correct verloopt, is onderzocht in het totaalonderzoek. In het huidige onderzoek is ingegaan op de mate waarin de SVO van de gemeente Haaksbergen dekkend is ten aanzien van de wetsartikelen omschreven in de AWB. Voordat de SVO met de AWB vergeleken kan worden is van belang onderscheid te maken tussen vier typen rechtsregels die in de AWB zijn te onderscheiden (Van der Heijden, 2006).

#### 1. Dwingend recht.

Van artikelen uit de AWB die betrekking hebben op het dwingend recht mag niet worden afgeweken, ook niet met goedkeuring van alle partijen. Deze regels karakteriseren zich door de dwingende manier waarop de betreffende artikelen zijn geformuleerd. Voorbeelden zijn: '*Een subsidie wordt geweigerd indien het plafond wordt overschreden*' of '*De beschikking tot subsidieverlening vermeldt het bedrag van de subsidie*'. Het bestuursorgaan heeft in deze gevallen geen keuze. Wat in het artikel omschreven staat moet worden uitgevoerd.

#### 2. Regelend of semi-dwingend recht.

Bij dit type regels geeft de AWB een voorschrift dat in het algemeen geldt, maar waarvan andere wetgevers eventueel kunnen afwijken. Dit kan soms nodig worden geacht aangezien in bepaalde situaties een andere handelswijze, dan dat in de AWB omschreven staat, gewenst is. Deze semi-dwingende regels zijn tevens te herkennen aan de formulering die de AWB gebruikt en bevatten vaak formuleringen als: '*Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald...*'

### 3. Aanvullend recht.

Regels van het aanvullend recht hebben een aanvullend karakter ten opzichte van andere wettelijke voorschriften. De AWB geeft geen algemene regel. Uitgegaan wordt van de bijzondere regeling, maar de AWB biedt een regeling voor het geval de bijzondere regeling geen voorzieningen heeft getroffen. Dergelijke artikelen zijn te herkennen aan formuleringen als: *'Indien niet reeds bij wettelijk voorschrift is bepaald...'* Deze rechtsregels van aanvullend recht kunnen dus dwingend zijn, indien niet anders door een verordening is voorgeschreven.

### 4. Facultatieve regeling

Het laatste type regels zijn regelingen die naar keuze van het bestuursorgaan van toepassing worden verklaard. Facultatieve voorschriften zijn te herkennen aan het gebruik van het werkwoord *'kunnen'*. Deze rechtsregels hoeft een bestuursorgaan niet toe te passen, maar als deze dit wel doet moeten ze worden toegepast en zijn ze bindend.

De reden dat er als laatste aandacht is geschonken aan de AWB is, dat er in dit onderzoek geen specifieke normen zijn ontleend aan de wetsartikelen uit de AWB. In het huidige onderzoek zijn de wetsartikelen uit de AWB ondergebracht in de vier bovenstaande categorieën. Vervolgens is bekeken in hoeverre in de SVO van de gemeente Haaksbergen deze wetsartikelen zijn opgenomen. De gemeente is volgens de wet niet verplicht alle rechtsregels in haar SVO op te nemen. Men kan voldoen aan alle wettelijke bepalingen door een verwijzing naar de AWB in de SVO op te nemen. Het aantal opgenomen rechtsregels kan de toepasbaarheid van de SVO echter wel vergroten.

#### **3.2.5 Normen Beleid**

Nu er vanuit de beleidscontext is ingegaan op het proces, de doelformulering, beroepspraktijk en de AWB, is er een normenkader geschetst voor de toetsing van het subsidiebeleid van de Gemeente Haaksbergen. Er is hierin geen norm opgenomen ten aanzien van de behoeftehiërarchie van Maslow (1954) aangezien deze benadering als instrument gebruikt kan worden bij de formulering van SMART doelstellingen. In de volgende hoofdstukken worden de vijf behoefteniveaus apart behandeld. Met het normenkader, dat is weergegeven op de hierop volgende pagina, is tevens onderzoeksvraag drie beantwoord.

Onderzoeksvraag 3:

<i>Welke normen worden gesteld aan overheidsbeleid?</i>
---



### **Normenkader beleid:**

#### Normen t.a.v het beleidsproces.

Norm 18. Bij de communicatie van beleid wordt gebruik gemaakt van richtlijnen, proces- en functiebeschrijvingen.

Norm 19. Bij de communicatie van beleid wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten.

Norm 20. De SVO moet minimaal de criteria van Van der Heijden (2006) en Alkmaar (2005) bevatten.

#### Normen t.a.v. de doelformulering van beleid (SMART).

Norm 21. De beleidsdoelstellingen dienen specifiek te zijn geformuleerd.

Norm 22. De beleidsdoelstellingen dienen meetbaar te zijn geformuleerd.

Norm 23. De beleidsdoelstellingen dienen acceptabel te zijn geformuleerd.

Norm 24. De beleidsdoelstellingen dienen realistisch te zijn geformuleerd.

Norm 25. De beleidsdoelstellingen dienen tijdsgebonden te zijn geformuleerd.

#### Normen t.a.v. de beroepspraktijk.

Norm 26. Ambtenaren dienen goed bekend te zijn met het subsidierecht.

Norm 27. Ambtenaren dienen consistent taalgebruik te gebruiken.

Norm 28. De proces- en functiebeschrijvingen dienen implementeerbaar en werkbaar te zijn.

#### Norm t.a.v. de AWB.

Norm 29. De SVO dient de relevante wetsartikelen uit de AWB te bevatten of hiernaar te verwijzen.



## Hoofdstuk 4 Operationalisatie

Op grond van de literatuur die in het vorige hoofdstuk aan de orde is geweest, is voor de onderzoeksvragen één en drie een normenkader geformuleerd. In dit hoofdstuk zijn deze normenkaders geoperationaliseerd. Voorafgaand aan deze operationalisering, volgt allereerst de onderzoeksopzet.

### 4.1 Onderzoeksopzet

In hoofdstuk drie zijn er vanuit verschillende inzichten normen geformuleerd die voorwaarden stellen aan de communicatie van overheidsbeleid en het subsidiebeleid inhoudelijk. Het onderzoek bouwt voort op deze normen door ze te operationaliseren en uiteindelijk aan het beleid van de gemeente Haaksbergen te toetsen. Voordat dit wordt uitgevoerd, volgt er eerst een toelichting op de opzet van het onderzoek.

De evaluatie van de schriftelijke communicatie van de gemeente Haaksbergen maakt een belangrijk deel uit van dit onderzoek. Onder de schriftelijke communicatie wordt in dit geval alle schriftelijke informatie verstaan die de gemeente Haaksbergen hanteert en publiceert ten aanzien van het subsidiebeleid. Het schriftelijke materiaal dat voor dit onderzoek is gebruikt dateert uit 2005. De reden hiervoor was dat nog niet al het materiaal uit 2006 was gearhiveerd. Het is echter niet het geval dat alle onderzoeksdata afkomstig zijn uit documenten. Voor de evaluatie en interpretatie van deze documenten (lees het beleid) zijn de mondelinge toelichtingen ook van belang. Hieronder volgt een overzicht van de bronnen voor de dataverzameling.

#### **Nota's**

Onder nota's worden in dit onderzoek alle bestuurlijke documenten verstaan waarvan de gemeente Haaksbergen gebruik maakt bij de communicatie en uitvoering van het subsidiebeleid. De 38 items die aan de toetsing de nota's ten grondslag lagen zijn te vinden in bijlage één. De nota's zijn getoetst met behulp van normen die betrekking hadden tot de communicatievorm (item 1 t/m 6), -uitvoering (item 7 t/m 9) en -inhoud (item 10 t/m 12). Tevens zijn bij de toetsing van de nota's normen betrokken ten aanzien van het beleidsproces (item 13 t/m 23), de doelformulering (24 t/m 31) en de beroepspraktijk (item 32 t/m 38). In dit onderzoek zijn de volgende schriftelijke documenten als nota's aangemerkt en geëvalueerd:

- *Aanvraagformulieren*. Onder aanvraagformulieren zijn alle formulieren verstaan die een subsidieaanvrager van de gemeente toegezonden krijgt wanneer hij/zij een verzoek heeft ingediend voor een aanvraag. Regulier bestaat deze toezending uit een begeleidende brief en enkele standaardformulieren waarop de aanvrager alle gegevens van de instelling moet invullen. Deze laatste formulieren zijn per subsidie verschillend. In de gemeente Haaksbergen bleek men, afhankelijk van het soort subsidie en de aard van de activiteiten, 14 verschillende aanvraagformulieren te hanteren. Deze formulieren vertoonden echter dermate grote overeenkomsten dat deze in dit onderzoek als één geheel zijn beoordeeld. In veel gevallen was het enkel de titel van het aanvraagformulier die het onderscheid maakte.

- *Algemene subsidieverordening*. De algemene subsidieverordening is een openbaar document waarin de gemeente haar subsidiebeleid omschrijft. In de algemene subsidieverordening worden regels omschreven met betrekking tot algemene bepalingen, verplichtingen en weigering, betaling en terugvordering van subsidies.

- *Bijzondere subsidieverordening*. De bijzondere subsidieverordening is een soortgelijk document als de algemene subsidieverordening. Hierin worden de verschillende soorten subsidies en de activiteiten die voor de desbetreffende subsidies in aanmerking komen gespecificeerd. De vaststelling van de verordening subsidieplafond maakt in dit onderzoek deel uit van de bijzondere subsidieverordening vanwege de grote overeenkomsten tussen beide documenten. In de vaststelling verordening subsidieplafond worden namelijk, zoals de naam al doet vermoeden, criteria gesteld aan de hoogte van de verschillende subsidies.

- *Begroting 2005*. Als laatste is ook de begroting van 2005 onder nota's gerangschikt. De begroting van de gemeente kan wellicht een toelichting geven op het budget dat de gemeente voor 2005 ten aanzien van subsidies beschikbaar heeft gesteld. Tevens kan dit document een toelichting geven op de eventuele doelstellingen die de gemeente Haaksbergen ten aanzien van het subsidiebeleid heeft. De begroting bevatte tevens een meerjarenperspectief voor 2006 tot en met 2008.

### **Media**

Onder media worden alle schriftelijke media verstaan waarin de gemeente Haaksbergen het subsidiebeleid naar de burger communiceert. In dit onderzoek zijn de schriftelijke media aan de hand van 21 items (bijlage twee) geëvalueerd. Deze hadden betrekking op de communicatievorm (item 1 t/m 6), -uitvoering (item 7 t/m 9) en -inhoud (item 10 t/m 12), het beleidsproces (item 13 & 14) en de beroepspraktijk (item 15 t/m 21). De volgende schriftelijke bronnen zijn onder de media gerangschikt:

- *Website*. De website van de gemeente Haaksbergen is onderzocht op informatie met betrekking tot het subsidiebeleid. Ten eerste is de informatie op de site [www.haaksbergen.nl](http://www.haaksbergen.nl) geëvalueerd door via de zoekfunctie alle gerelateerde informatie aan het subsidiebeleid te selecteren. Op basis van hun inhoud zijn 26 items geselecteerd en geëvalueerd. De site van de gemeente Haaksbergen bevatte tevens een link naar een subsidiecatalogus die bedrijven in Haaksbergen advies en informatie moest verschaffen met betrekking tot subsidies ([www.open4business.nl](http://www.open4business.nl)). Deze site was echter voornamelijk gericht op het provinciale en landelijke subsidiebeleid. Ondanks dat dit onderzoek zich beperkte tot het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen en zich niet richtte op subsidies aan individuen of bedrijven, is deze site wel in de evaluatie opgenomen. De gevonden informatie op beide websites is getoetst aan de normen die voor schriftelijke media zijn gesteld.

- *Persberichten*. 21 persberichten uit 2005 met betrekking tot het subsidiebeleid zijn geëvalueerd. Deze persberichten zijn uit het gemeentenuws verkregen dat de gemeente Haaksbergen wekelijks in de informatierubriek van het weekblad 'Rond Haaksbergen' publiceert. De persberichten zijn geselecteerd op basis van een verwijzing in de kop naar subsidies en in gevallen dat het vanzelfsprekend was dat het persbericht betrekking had op het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen.

- *Gemeentegids*. Als laatste is de gemeentegids onderzocht op informatie met betrekking tot het subsidiebeleid. Deze gids wordt jaarlijks in de gemeente Haaksbergen in fullcolour uitgegeven en behoort alle relevante informatie te bevatten met betrekking tot de gemeente Haaksbergen.

## **Enquêtes**

Door enquêtes te verspreiden onder verschillende betrokkenen bij het subsidiebeleid binnen de gemeente, is getracht inzicht te verwerven in het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen. Onder deze betrokkenen worden ten eerste de beleidsambtenaren verstaan. Drie ambtenaren zijn geselecteerd op basis van hun kennis met betrekking tot het subsidiebeleid en de communicatie hiervan. De enquêtes aan deze ambtenaren bevatten 21 items (bijlage drie) die invulling gaven aan de communicatievorm (item 1, 2, 18 t/m 20) en –uitvoering (item 9 & 10), het beleidsproces (item 15), de doelformulering (item 3 t/m 7) en de beroepspraktijk (item 16, 17 & 21).

Ook De Raad en het College zijn door middel van enquêtes bij dit onderzoek betrokken. Zeven leden van De Raad en het College, die verder in dit onderzoek de politici genoemd worden, zijn geënquêteerd aan de hand van 19 items (bijlage vier). Aangezien verondersteld wordt dat de politici het beleid formuleren, liggen veel normen met betrekking tot de doelformulering ten grondslag aan deze items (item 12 t/m 16). Tevens zijn normen ten aanzien van de communicatievorm bij de politici getoetst (item 10 & 11).

De subsidieontvangers zijn bij het onderzoek betrokken door de bestuurders van verenigingen en instellingen die subsidie aanvragen te enquêteren. Tien subsidieontvangers, evenredig verdeeld over de vier subsidievormen en de aard van de activiteiten, zijn aan de hand van 29 items geënquêteerd over hun ervaringen met het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen (bijlage vijf). In de enquêtes zijn vooral de normen ten aanzien van de communicatie uitvoering (item 1 t/m 6) en –inhoud (item 7 t/m 25) bij de subsidieontvangers getoetst.

## **Burgerpanel**

In het burgerpanel dat vier keer per jaar in de gemeente Haaksbergen onder haar burgers wordt verspreid, zijn een achttal samengestelde vragen, bestaande uit 41 items geformuleerd, die de ervaringen van de burgers ten aanzien van het subsidiebeleid van de gemeente in kaart moesten brengen (bijlage zes). Hierin was vooral van belang een beeld te krijgen van de interpretatie van het beleid. De communicatie-inhoud (item 22 t/m 20) en de betrokkenheid bij het beleid (item 12) zijn bij de panelleden gemeten. Tevens kwamen de communicatievorm (item 1 t/m 11), de –uitvoering (item 21) en de doelformulering (item 12 t/m 17) in het burgerpanel aan bod. In totaal zijn 580 mensen bereid gevonden mee te werken aan dit burgerpanel.

De volgende paragraaf geeft een overzicht van de wijze waarop de, in hoofdstuk drie, geformuleerde normen getoetst zijn aan de verscheidene informatiebronnen. De resultaten zijn per informatiebron en per norm in hoofdstuk zes omschreven.

## 4.2 Operationalisaties

In deze paragraaf zijn de normen die gebaseerd zijn op de theorie uit het vorige hoofdstuk opnieuw omschreven. Per norm is de manier waarop, en de informatiebron waarbinnen de norm getoetst is weergegeven. Afsluitend aan de operationalisaties van de normen bevinden zich notaties als 1:38. Deze verwijzen in dit geval naar bijlage 1 item 38 en liggen ten grondslag aan de desbetreffende norm. In paragraaf 4.2.1 worden de normen geoperationaliseerd die betrekking hebben op de onderzoeksvragen één en twee. Paragraaf 4.2.2 behandelt de beleidsnormen die ter beantwoording dienen van de derde en vierde onderzoeksvraag.

### 4.2.1 Communicatienormen

De onderstaande normen één tot en met drie zijn gericht op de communicatievorm.

#### Vorm

*Norm 1: De overheid dient de burger bij de communicatie van het subsidiebeleid te benaderen in de vorm van klant en/of onderdaan.*

Bij de communicatie van het beleid wordt, afhankelijk van de rol van de ontvanger, de tekststijl aangepast aan de burger als klant of onderdaan. In de theorie van hoofdstuk twee kwam al aan bod dat, in de rol als klant de informatie vooral gebaseerd moest zijn op het toegankelijker, hanteerbaarder en begrijpelijker maken van overheidsdiensten (informatieve functie). De informatie die de burger in de rol van onderdaan dient te ontvangen moet de hiërarchische verhouding tussen de overheid en de burger benadrukken. Deze manier van communiceren dient te worden gebruikt als de overheid bepaald gedrag bij de burger wenst te ontmoedigen of bemoedigen (beïnvloedende functie). De documenten zijn geëvalueerd op basis van het informatieve, educatieve of persuasieve karakter. Hiervan is afgeleid in welke rol ze de burger aanspreken. Ondanks dat de educatieve functie van overheidscommunicatie moeilijk te scharen is onder een specifieke burgerrol is deze functie wel betrokken bij de beoordeling. De reden hiervoor is dat communicatie hoofdzakelijk een educatieve functie kan bezitten en slechts wordt aangevuld met informatieve of persuasieve informatie.

Bij de beoordeling van de functie van de communicatie zijn de nota's en media beoordeeld op basis van hun informatieve inhoud door te kijken naar (1); informatie over diensten en mogelijkheden die de gemeente ten aanzien van het subsidiebeleid biedt. Hieronder wordt verstaan dat de mogelijkheden tot het verkrijgen van subsidie zijn aangegeven en welke soorten activiteiten hiervoor in aanmerking komen. Een andere indicatie voor een informatieve tekst is (2); de weergave van informatie door middel van tabellen/grafieken.

De educatieve inhoud van communicatie is geanalyseerd op de aanwezigheid van (1); begeleidende teksten over hoe een subsidie is aan te vragen of informatie hierover is op te vragen en (2); of de tekst een motiverende werking heeft. Dergelijke teksten moeten het probleemoplossend vermogen bij de ontvanger vergroten en stimuleren om de mogelijkheden te onderzoeken om subsidie aan te vragen en deel te gaan nemen in het subsidieproces.

Als laatste is gekeken naar (1); argumenten in de tekst die (on)wenselijke gevolgen benadrukken of richtlijnen stellen aan het indienen of afwijzen van aanvragen. Tevens is (2); de schrijfstijl beoordeeld die in dit geval een dwingend karakter moet bezitten en als doel moet hebben een respons te bekrachtigen of veranderen. Het verplichten tot het doen van handelingen en het voldoen aan voorwaarden wordt hieronder verstaan.

Naast de beoordeling van deze functies binnen het schriftelijke materiaal is één van de beleidsambtenaren gevraagd naar het toepassen van de informatieve, educatieve en persuasieve functie van communicatie en welke media deze eigenschappen zouden moeten bezitten.

Aan deze norm is afgeleid of de intentie van de gemeente om te informeren of te beïnvloeden overeenkomt met de inhoud van de communicatie. Tevens kan bepaald worden in welke rollen de gemeente de te onderscheiden burgerschapstijlen wel of juist niet benaderd.

(Bijlagen 1:1 t/m 6, 2:1 t/m 6, 3:18, 5:24 t/m 25, 6:39 t/m 40)

*Norm 2: De overheid dient bij de communicatie van het beleid rekening te houden met de geografische kenmerken van de doelgroep.*

Bij geografische kenmerken moet worden gedacht aan de woon of verblijfplaats, dorpskern of postcodegebied. Burgers uit diverse woonomgevingen kunnen verschillend blootgesteld worden aan overheidscommunicatie. De openbare instellingen van waaruit de gemeente communiceert, bevinden zich voornamelijk in het centrum van Haaksbergen. Burgers uit de kleinere dorpskernen kunnen om deze reden minder in contact komen met vormen van communicatie, zodat hier een andere communicatieaanpak gewenst is. De beleidsambtenaren en de politiek zijn in de enquêtes gevraagd of de gemeente Haaksbergen de communicatie van het subsidiebeleid wel of niet aanpast aan de verschillende dorpskernen die de gemeente bezit. Door in het burgerpanel naar de postcodes van de respondenten te vragen, bestond de intentie om te evalueren of burgers in de verschillende dorpskernen in dezelfde mate ingelicht waren over het subsidiebeleid.

(Bijlagen 3:1 & 19, 4:10, 6:3)

*Norm 3: De overheid dient bij de communicatie van het beleid rekening te houden met de socio-economische kenmerken van de doelgroep.*

Voorbeelden van socio-economische kenmerken zijn geslacht, leeftijd, beroep, sociale klasse, inkomen en opleidingsniveau. Deze kenmerken zijn zeer verregaand. Het opleidingsniveau en het inkomen kunnen namelijk invloed hebben op de communicatiecapaciteiten of de toegang tot het internet, terwijl ook het beroep en de sociale klasse van de burgers mede afhankelijk kunnen zijn voor de blootstelling aan overheidscommunicatie. Evenals in de voorgaande norm zijn beleidsambtenaren en de politici in de enquêtes gevraagd of de gemeente Haaksbergen de communicatie van het subsidiebeleid aanpast op socio-economische verschillen als geslacht, leeftijd, beroep, sociale klasse, inkomen en opleidingsniveau. Door in het burgerpanel de respondenten naar hun geslacht, opleidingsniveau en samenstelling van het huishouden te vragen is op basis van de socio-economische kenmerken een analyse uitgevoerd. Deze analyse bracht naast de mate waarin men was ingelicht, ook in kaart in hoeverre de interpretatie van het subsidiebeleid verschilt tussen groepen burgers met verschillende socio-economische kenmerken. Hoofdstuk zes gaat hier verder op in.

(Bijlagen 3:2 & 20, 4:11, 6:1, 2, 4 t/m 11)

Op basis van het transparantiemodel (figuur 3.1) van Bos, van Dam & Sluijters (2004) zijn normen geformuleerd die van belang zijn voor een transparante weergave van de informatie met betrekking tot het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen. Deze normen hebben betrekking op de uitvoering en de inhoud van communicatie en zijn, zoals het model weergeeft, opgedeeld door de begrippen beschikbaarheid en toegankelijkheid. Bij beschikbaarheid wordt gekeken naar de combinatie van actieve en passieve openbaarheid en het (her)gebruik van informatie (norm 4 en 5). De toegankelijkheid is onderzocht aan de hand van de toegang (norm 6), vindbaarheid (norm 7), prijs (norm 8), vorm (norm 9) en inhoud (norm 10 t/m 17). De inhoud van informatie is in dit onderzoek echter wel uitgebreider behandeld dan in het oorspronkelijke transparantiemodel van Bos, van Dam & Sluijters (2004).

De volgende normen vier tot en met negen hebben binnen het geschetste normenkader betrekking op de communicatie-uitvoering. Het aspect dat zij belichten binnen het transparantiemodel van Bos, van Dam en Sluijters (2004) staat cursief boven de norm omschreven.

## **Uitvoering**

### *Openbaarheid*

*Norm 4: Er wordt op zowel een actieve als passieve manier informatie verspreid onder de burgers. Deze informatie dient elkaar aan te vullen, actueel te zijn en niet uit te sluiten.*

Het proces dat voorafgaat aan de uiteindelijke subsidievaststelling gaat gepaard met veel opeenvolgende informatie. Van de informatie uit de gemeentegids tot aan het indienen van de vaststelling dient deze informatie de aanvrager telkens een stap verder te helpen in het subsidieproces.

Allereerst is het van belang om te weten of de informatie met betrekking tot het subsidiebeleid voornamelijk actief verspreid wordt, of dat geïnteresseerden op eigen verzoek pas inzicht krijgen in de informatie. De bronnen die de informatie ten aanzien van het subsidiebeleid bevatten, dienen elkaar vervolgens aan te vullen en niet telkens dezelfde informatie te bevatten. Tevens dient de informatie actueel te zijn. Op websites komt het namelijk nogal eens voor dat oude informatie na lange tijd nog niet vervangen is. Indicatoren als besluiten van de raad en vermelding van data en gegevens van de laatste update, geven een indicatie over de actualiteit van informatie.

De bronnen waaruit gegevens verkregen zijn ter beantwoording van deze vragen zijn zeer divers. Om te concluderen of het subsidiebeleid voornamelijk actief of passief gecommuniceerd is, zijn beleidsambtenaren en politici gevraagd op welke wijze informatie voornamelijk verspreid werd en zijn subsidieontvangers gevraagd naar de bronnen waaruit zij de informatie verschafte. De aanvullendheid van informatie is achterhaald door de inhoud van de verschillende media met elkaar te vergelijken en er is een indruk van de actualiteit verkregen door zowel de nota's als de media te analyseren op data, verwijzingen of updates.

(Bijlagen 1:7, 2:7, 3:8, 4:9, 5:1 & 2)

### *(Her)gebruik*

*Norm 5: Overheidsinformatie is d.m.v. het inzagerecht altijd te raadplegen.*

Indien belanghebbenden informatie met betrekking tot het subsidiebeleid wensen en de gemeente hierom verzoeken, dient de informatie snel en eenvoudig aan de betreffende persoon ter beschikking te worden gesteld. De controle op de toegankelijkheid van informatie kon geschieden door bestuurders van subsidieontvangers te vragen of het eenvoudig was om aan de weet te komen waar men informatie binnen de gemeente kon verkrijgen.

(Bijlage 5:3)

### *Toegang*

*Norm 6: De overheid dient via media te communiceren waartoe de burger ook daadwerkelijk toegang heeft.*

De gemeente dient via verschillende mediakanalen het subsidiebeleid te communiceren. Gekeken is of de gemeente dezelfde informatie via verschillende kanalen communiceert om zo de bereikbaarheid van de informatie te vergroten. Allereerst is de media geanalyseerd om een beeld te krijgen van de bronnen die de gemeente hanteert voor de informatieverstrekking ten aanzien van het subsidiebeleid. De bekende media als internet, krant/dagbladen, tijdschriften en brochures zijn in deze analyse meegenomen. Vervolgens is uit het burgerpanel en uit de enquêtes aan de subsidieontvangers gebleken wat door de inwoners van Haaksbergen als belangrijkste informatiebron wordt gezien. Een vergelijking tussen beide geeft een beeld van de overeenkomsten en verschillen.

(Bijlagen 3:18, 5:6, 6:21)



### *Vindbaarheid*

*Norm 7: De vindbaarheid van informatie wordt geoptimaliseerd door aan te geven dat, waar, wanneer en hoe informatie te vinden is.*

Door middel van links op de gemeentesite, brochures in openbare instellingen en verwijzingen in de gemeentegids of het weekblad kan de gemeente Haaksbergen aangeven welke informatie op welke wijze waar te vinden is. Zoals gezegd wordt er in dit geval gekeken naar links of verwijzingen in schriftelijke documenten. De Jong, Lentz, Elling en Schellens (2004) geven hiervoor de volgende aandachtspunten:

- Bij onvolledige informatie behoort de tekst aanknopingspunten te bevatten om meer informatie te vinden (bronnen en hoe deze zijn te raadplegen).

- Wordt er relevante contactinformatie gegeven (bezoek/postadres, telefoon, e-mail)?

De media en de nota's zijn op basis van deze kenmerken geanalyseerd.

(Bijlagen 1:8 & 9, 2:8 & 9)

### *Prijs*

*Norm 8: De prijs van informatie dient de toegankelijkheid zo min mogelijk te beïnvloeden.*

Beleidsinformatie dat door de burger opgevraagd kan worden dient kosteloos of tegen een zo laag mogelijke prijs te worden verstrekt. Aan de beleidsambtenaren is gevraagd of er leges in rekening worden gebracht bij de aanvraag van informatie en waarop de hoogte van deze leges gebaseerd is. Ook de bestuurders van subsidieontvangers zijn gevraagd of bij een verzoek om informatie leges in rekening zijn gebracht.

(Bijlagen 3:9, 5:4)

### *Vorm*

*Norm 9: De vorm, oftewel toegang van informatie, moet met zo min mogelijk belemmeringen verlopen.*

Beleidsambtenaren zijn gevraagd wat de procedures zijn indien een burger een verzoek indient voor inzage in een document of een uittreksel. Gelet is op bijvoorbeeld wachttijden of invulformulieren die aan de verstrekking van informatie voorafgaan. Ook zijn bestuurders van subsidieontvangers gevraagd of zij zonder al te veel moeite over gevraagde informatie kunnen beschikken.

(Bijlagen 3:10, 5:5)

De onderstaande normen 10 tot en met 17 hebben zowel binnen het geschetste normenkader als binnen het transparantiemodel van Bos, van Dam en Sluijters (2004) allen betrekking op het aspect inhoud. Vanwege het inhoudelijke belang van subsidie-informatie is hier in het huidige onderzoek uitgebreider aandacht aan besteed.

### **Inhoud**

*Norm 10: De beoogde doelgroep moet in contact komen met de tekst.*

Het uiterlijk van de tekst moet aantrekkelijk genoeg zijn om aanleiding te geven de tekst door te lezen. In het burgerpanel en de enquêtes met bestuurders van subsidieontvangers is geïnformeerd naar de mate van Aansprekendheid – Afstandelijkheid van overheidsinformatie (Maes, Ummelen & Hoeken, 1996).

(Bijlagen 5:7, 6:22)

*Norm 11: Door middel van selectie dient de ontvanger de belangrijke passages eenvoudig te kunnen lezen.*

De tekst dient overzichtelijk opgesteld te zijn, zodat de lezer de voor hem of haar belangrijke informatie eenvoudig kan selecteren. In de enquêtes met subsidieontvangers en in het burgerpanel is gevraagd of de gemeente haar subsidiebeleid op een overzichtelijke manier communiceert. Hierbij was van belang of de belangrijke informatie eenvoudig was te selecteren.

(Bijlagen 5:8, 6:23)

*Norm 12: De lezers moeten de informatie kunnen begrijpen*

De Jong, Lentz, Elling en Schellens (2004) geven een drietal indicatoren waarmee de media en de nota's zijn te beoordelen op begrijpelijkheid:

- In hoeverre is er sprake van jargon.
- Is de veronderstelde voorkennis redelijk.
- Is de informatie vanuit het perspectief van de burger geschreven.

Meas, Ummelen en Hoeken (1996) geven een aantal indicatoren waarmee de begrijpelijkheid van een tekst bij respondenten is te achterhalen. De volgende tegenstellingen zijn door de respondenten beoordeeld: Makkelijk - Moeilijk, Duidelijk - Onduidelijk, Logisch opgebouwd - Onlogisch opgebouwd, Bondig - Omslachtig. Beide methoden zijn bij de nota's en media en bij de subsidieontvangers en burgers toegepast. (Bijlagen 1:10 t/m 12, 2:10 t/m 12, 5:9 t/m 12, 6:24 t/m 27)

*Norm 13: De lezers moeten de informatie accepteren.*

De informatie die de gemeente communiceert, moet geaccepteerd worden en dus geloofwaardig zijn voor haar ontvangers. De kern van de informatie moet als juist en realistisch opgevat worden. Meas, Ummelen en Hoeken (1996) geven vier indicatoren waarmee de geloofwaardigheid van een tekst is te beoordelen. Deze indicatoren zijn: Betrouwbaar - Onbetrouwbaar, Onbevooroordeeld - Bevooroordeeld, Deskundig - Ondeskundig, Oprecht - Onoprecht. De subsidieontvangers en de burgers in het burgerpanel zijn gevraagd om deze tegenstellingen te beoordelen. (Bijlagen 5:13 t/m 16, 6:28 t/m 31)

*Norm 14: De informatie moet relevant zijn.*

De communicatie ten aanzien van het subsidiebeleid mag niet al te veel overbodige informatie bevatten. De lezer moet de indruk hebben dat de informatie voor hem of haar relevant is. In het burgerpanel en de enquêtes met subsidieontvangers is gevraagd of de informatie die de gemeente communiceert voor de desbetreffende personen relevant is. (Bijlagen 5:17, 6:32)

*Norm 15: De informatie moet volledig zijn.*

De informatie die de gemeente communiceert ten aanzien van haar subsidiebeleid moet op alle relevante vragen van de lezers een adequaat antwoord geven. Als de lezers na het lezen van de tekst met onbeantwoorde vragen blijven zitten, is niet aan deze voorwaarde voldaan. Aan de subsidieontvangers en in het burgerpanel is gevraagd of de respondenten konden aangeven in hoeverre zij de informatie als Volledig - Onvolledig ervaren. (Bijlagen 5:18, 6:33)

*Norm 16: De informatie moet positief gewaardeerd worden.*

Deze norm slaat op de presentatie van de informatie. De informatie dient door middel van taalgebruik, illustraties en structuur aantrekkelijk gepresenteerd te worden. Meas, Ummelen en Hoeken (1996) hebben voor de waardering van teksten ook beoordelingsindicatoren geformuleerd. De indicatoren voor waardering zijn: Interessant - Oninteressant, Uitnodigend - Afhoudend, Boeiend - Saai, Persoonlijk - Onpersoonlijk. De subsidieontvangers en respondenten in het burgerpanel zijn gevraagd ook deze indicatoren te beoordelen. (Bijlagen 5:19 t/m 22, 6:34 t/m 37)

*Norm 17: De informatie moet eenvoudig in de situatie van de lezer in te passen zijn.*

De laatste norm die er is geformuleerd ten aanzien van de inhoud van communicatie, heeft betrekking op de praktische waarde van de informatie. De lezers moeten de informatie gemakkelijk kunnen vertalen naar hun praktijksituatie. In de enquêtes met subsidieontvangers en het burgerpanel is gevraagd of de gemeente haar subsidiebeleid op een praktische manier communiceert door de volgende tegenstelling te laten beoordelen: Praktisch – Onpraktisch.

(Bijlagen 5:23, 6:38)

#### **4.2.2 Beleidsnormen**

De beleidsnormen omschreven in deze paragraaf hebben betrekking op de onderzoeksvragen drie en vier. De onderstaande normen 18 tot en met 20 doelen op het beleidsproces.

#### **Proces**

*Norm 18: Bij de communicatie van beleid wordt gebruik gemaakt van proces- en/of functiebeschrijvingen.*

Er is gekeken of de gemeente Haaksbergen beschikt over richtlijnen die vaststellen wie, wanneer voor welke schriftelijke informatie verantwoordelijk is. Dient er bijvoorbeeld jaarlijks informatie ten aanzien van het subsidiebeleid vermeld te worden in de gemeentegids. Wat moet deze informatie bevatten en wie is verantwoordelijk voor het opstellen van deze informatie? Tevens behoren er richtlijnen te bestaan waarin duidelijk beschreven wordt volgens welke procedures een subsidieaanvraag behandeld dient te worden. De beleidsambtenaren zijn gevraagd naar de aanwezigheid van dergelijke procedures of richtlijnen. Ook zijn de nota's en media geanalyseerd op de aanwezigheid hiervan.

(Bijlagen 1:13, 2:13, 3:21)

*Norm 19: Bij de communicatie van beleid wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten.*

Indien een instelling een verzoek doet om informatie, wordt aan dit verzoek voldaan door standaard informatie te verzenden naar de instelling. Ook het verdere verloop van de subsidieaanvraag dient gestuurd te worden door middel van deze standaard brieven en/of invulformulieren. De nota's en media zijn onderzocht op de aanwezigheid van gestandaardiseerde documenten die als functie hebben het subsidieproces te sturen.

(Bijlagen 1:19, 2:19)

*Norm 20: De SVO moet minimaal de criteria van Van der Heijden (2006) en Alkmaar (2005) bevatten.*

De SVO van de gemeente Haaksbergen is onderzocht op de aanwezigheid van criteria die een SVO minimaal moet bevatten. Hieronder vallen enkele criteria, geformuleerd door Van der Heijden (2006) en enkele uit het rapport van de Rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar (2005). Ook de overige nota's zijn op basis van deze criteria geëvalueerd om te kunnen achterhalen of deze nota's als aanvulling dienen op de SVO.

Minimaal moet de SVO vermelden:

- Het type subsidie waarvoor de aanvraag in aanmerking komt (Budget, Norm, Project of Waardering)
- De mate van resultaatgerichtheid die in de overeenkomst moet worden opgenomen.
- De criteria voor tussentijdse verantwoording, controle en bijsturing.
- Voorwaarden voor activiteiten die subsidiabel zijn.
- Benadrukken dat subsidies altijd aanvullend zijn.
- Regelgeving ten aanzien van koppelsubsidies (het in stand houden van een streekgebonden instelling waar verschillende overheden bij betrokken zijn).

- Regels ten aanzien van beleidsvrijheid. De SVO moet niet zo dwingend worden geformuleerd dat het bestuursorgaan geen kant op kan. Aan de andere kant zet een te grote beleidsvrijheid de deur op een kier voor multi-interpretatie of zelfs ongelijke behandeling.
  - De procedure van de subsidieverstrekking (Bijv: Administratieve en procedurele verplichtingen van de aanvrager. Hoe en wanneer een subsidie wordt vastgesteld en betaald).
  - Regels ten aanzien van financiële reserves (of en in hoeverre mogen er financiële reserves worden gevormd).
- (Bijlagen 1:15 t/m 23)

Nu de beleidsnormen met betrekking tot het beleidsproces zijn geoperationaliseerd is verder ingegaan op de normen die gerelateerd waren aan de doelformulering.

### **Doelformulering**

*Norm 21 t/m 25: De beleidsdoelstellingen dienen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden te zijn geformuleerd*

Overheidsbeleid dient gestuurd te worden door middel van doelstellingen die inzicht geven in de uiteindelijke resultaten die men met het beleid voor ogen heeft. Ten eerste zijn de nota's ten aanzien van het subsidiebeleid geanalyseerd op dergelijke doelstellingen. Ook is in de enquêtes met de politici en de beleidsambtenaren aandacht besteed aan de formulering van doelstelling ten aanzien van het subsidiebeleid. De formulering van deze doelstellingen is getoetst aan de SMART criteria die invulling geven aan de normen 21 tot en met 25:

- Specifiek: concreet en niet voor meerdere uitleg vatbaar.
  - Meetbaar: worden vastgesteld of de doelstellingen worden bereikt.
  - Acceptabel: of er draagvlak bestaat voor het beleid en dus algemeen aanvaard is.
  - Realistisch: of de ambities haalbaar zijn en op enigerlei wijze zijn onderbouwd.
  - Tijdsgebonden: of er een tijdspad met tussendoelen en een einddatum vastgesteld is.
- (Bijlagen 1:24 t/m 31, 3:3 t/m 7, 4:12 t/m 16)

Het doel van de overheid is door middel van subsidies de productie en consumptie van goederen en diensten te stimuleren. Subsidies kunnen in dit geval als de bevrediging van behoeften bij verschillende doelgroepen worden gezien. Door inzicht te krijgen in deze behoeften kunnen SMART doelstellingen doeltreffender worden geformuleerd. Ter aanvulling op SMART zijn de subsidiedossiers erop nageslagen om te bepalen op welke behoefteniveaus de subsidies binnen de gemeente Haaksbergen in 2005 zijn verstrekt. De politici zijn gevraagd, indien de verschillende activiteiten waarvoor subsidies mogelijk zijn tot vijf konden worden teruggebracht, men aan kon geven waaraan meer of minder subsidie moest worden uitgegeven. Tot slot zijn de respondenten uit het burgerpanel en de politici gevraagd in welke behoeften een subsidiebeleid volgens hen zou moeten voldoen, verdeeld over de vijf behoefteniveaus van Maslow (1954).

(Bijlagen 4:3 t/m 7, 6: 13 t/m 17)

De normen 26 tot en met 28 geven de toetsingscriteria weer ten aanzien van de beroepspraktijk.

### **Beroepspraktijk**

*Norm 26: Ambtenaren dienen goed bekend te zijn met het subsidierecht.*

Beleidsambtenaren zijn gevraagd of ze een opleiding hebben gehad gericht op het kunnen omgaan met wettelijke bepalingen ten aanzien van het subsidierecht en of ze van mening waren dat men tekortschoot bij de toepassing van het subsidierecht.

(Bijlagen 3:16 & 17)

*Norm 27: Ambtenaren dienen consistent taalgebruik te gebruiken.*

Het taalgebruik ten aanzien van het subsidieproces is verbonden aan wettelijke bepalingen. Door de schriftelijke correspondentie van de gemeente Haaksbergen te evalueren is beoordeeld of er consistent gebruik wordt gemaakt van wettelijk vastgestelde begrippen. Op basis van de volgende criteria is getoetst (Van der Heijden, 2006):

- Er moet gesproken worden van *de* subsidie.
- Er moet gesproken worden van *subsidieaanvraag*, geen verzoek o.i.d.
- Er moet gesproken worden van *subsidie verstrekken*, niet geven o.i.d.
- Er wordt van *verlening* gesproken indien er wel recht op subsidie bestaat, maar nog niet bekend is hoeveel de subsidie definitief zal bedragen.
- Er wordt van *vaststelling* gesproken indien bekend is hoeveel de subsidieaanvrager ontvangt en of deze ook recht van betaling heeft.
- *Subsidieverplichtingen* zijn verplichtingen die de subsidieverstrekker kan opleggen als tegenprestatie voor de subsidie.
- *Subsidievoorwaarden* zijn de vooraf gestelde beperkende bepalingen waar het verkrijgen van subsidie van afhangt.  
(Bijlagen 1:32 t/m 38, 2:15 t/m 21)

*Norm 28: De proces- en functiebeschrijvingen dienen implementeerbaar en werkbaar te zijn.*

De proces- en functiebeschrijvingen die binnen de gemeente ter beschikking staan voor de uitvoering van het subsidiebeleid dienen ook daadwerkelijk gebruikt te worden. Naar aanleiding van norm 18, waarin gevraagd is naar de aanwezigheid van dergelijke documenten, zijn de beleidsambtenaren tevens gevraagd of hiervan ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt.  
(Bijlagen 3:21)

De laatste norm toetst in hoeverre de relevante wetsartikelen uit de Algemene Wet Bestuursrecht in de gemeentelijke subsidieverordening zijn opgenomen.

*Norm 29: De SVO dient de meest relevante wetsartikelen uit de AWB te bevatten of hiernaar te verwijzen.*

Allereerst is de AWB gecategoriseerd volgens de vier omschreven typen rechtsregels van Van der Heijden (2006). Vervolgens is de AWB vergeleken met de SVO van de gemeente Haaksbergen om te bepalen welke wetsartikelen in de SVO waren overgenomen en hiervan een overzicht te verwerven. Indien er bepaalde dwingende of semi-dwingende wetsartikelen niet in de SVO zijn opgenomen, moet hiervoor een verwijzing naar de AWB terug te vinden zijn in de SVO.

### 4.3 Analyse

Het schriftelijke subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen is geanalyseerd aan de hand van vijf beleidsnota's en 24 media-uitingen uit 2005. Enquêtes zijn afgenomen bij drie beleidsambtenaren, zeven politici, tien subsidieontvangers en 580 burgerpanelleden. De toetsingsmethode van de normen en meetcriteria werd in veel gevallen uitgevoerd op nominaal niveau door de toekenning van 'Nee' (1) of 'Ja' (2). Dit gaf aan of de informatie niet/wel aanwezig is, niet/wel dekkend is, niet/wel klopt, het er niet/wel in staat of niet/wel voldoet aan de eis. Gedurende de beoordeling bleek dat bepaalde criteria bij verschillende informatiebronnen niet te toetsen waren. Een derde '*niet van toepassing*' (0), is om deze reden toegevoegd aan de beoordeling. Indien mogelijk is er bij de beoordeling een ordinaal meetniveau gehanteerd (zeer matig, matig, redelijk, goed, zeer goed) waarbij tevens een '0' kon worden gescoord indien de gegevens afwezig of niet van toepassing waren. Veel normen scoorden aan de hand van verschillende meetcriteria, waarbij deze meetcriteria samengevoegd werden om per norm een gemiddelde score te verkrijgen. Uiteindelijk is per norm de maximaal te behalen score berekend, de daadwerkelijk behaalde score is ten opzichte hiervan als een percentage uitgedrukt. Deze percentages zijn als basis gebruikt bij de indeling in vijf beoordelingscategorieën weergegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1: Beoordelingscategorieën

Score	Percentage	Kwalificatie
++	≥ 80% voldaan	Zeer goed
+	≥60% <80% voldaan	Goed
+/-	≥40% <60% voldaan	Redelijk
-	≥20% <40% voldaan	Slecht
--	<20% voldaan	Zeer slecht
0	nvt	Niet van toepassing

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn, naast de analyse van de nota's en de media, ook enquêtes afgenomen bij beleidsambtenaren, de politici en bestuurders van subsidieontvangers. De burgers zijn bij het onderzoek betrokken door het burgerpanel dat in de gemeente Haaksbergen vierjaarlijks wordt verspreid. Het doel van deze enquêtes was het verzamelen van informatie over het handelen van de gemeente in de dagelijkse praktijk en het vinden van aanvullende informatie op het schriftelijke materiaal. Op deze manier kon beoordeeld worden in hoeverre het voorgeschreven subsidiebeleid in de praktijk tot uiting kwam. Ook werd getracht een beeld te krijgen van de interpretatie en de effecten van het subsidiebeleid bij de ontvanger. De uitkomsten van deze enquêtes zijn volgens tabel 4.1 gecategoriseerd.

Alvorens in te gaan op de resultaten, verkregen naar aanleiding van de operationalisatie omschreven in paragraaf 4.2, is in het volgende hoofdstuk aandacht besteed aan de effectiviteit van het subsidiebeleid. Vanwege de afwijkende benadering die gebruikt is om inzicht te krijgen in de effectiviteit was het niet mogelijk hier een normenkader voor te schetsen en wordt in hoofdstuk vijf achtereenvolgens een theoretisch kader met de operationalisatie omschreven.

## Hoofdstuk 5 Effectiviteit

### 5.1 Maatschappelijke effecten

Dit hoofdstuk richt zich op het geven van inzicht in de maatschappelijke effecten ten aanzien van het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen. In tegenstelling tot de voorgaande onderzoeksvragen volgt na een verdieping in de literatuur direct de operationalisatie van de onderzoeksvraag. De reden hiervoor is dat er geen normenkader was te formuleren om de effectiviteit van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen te toetsen. De onderzoeksvraag luidt:

Onderzoeksvraag 5:

*Wat is het maatschappelijke effect van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen?*

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is allereerst uiteengezet wat er wetenschappelijk wordt verstaan onder beleidsevaluatie. Tevens worden de effecten die overheidsbeleid tot gevolg kan hebben toegelicht en worden enkele methoden van beleidsevaluatie omschreven. Ten slotte is een omschrijving gegeven van de gebruikte analysemethode van de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen.

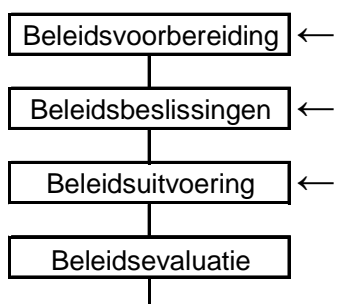
#### 5.1.1 Beleidsevaluatie

Beleidsevaluatie is te omschrijven als *'het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria'* (Bressers & Hoogerwerf, 1991). Uit deze omschrijving blijkt dat beleidsevaluatie zich op drie onderwerpen kan richten. In het huidige onderzoek is de aandacht uitgegaan naar de effecten van beleid. Onderzoek naar de mate waarin dergelijke effecten voorkomen is een belangrijk motief voor beleidsevaluatie. Binnen dergelijk onderzoek wordt niet alleen onderzocht of de beleidsdoelen zijn behaald, maar ook of dit al dan niet aan het beleid is toe te schrijven. De beleidsdoeleinden vragen in de voorbereiding van evaluatieonderzoek dan ook om de nodige aandacht (Bressers & Hoogerwerf, 1991). Alvorens verder in te gaan op methoden van beleidsevaluatie, is allereerst een verdieping op de beleidscyclus en beleidseffecten gegeven.

#### Beleidscyclus

De beleidscyclus kan omschreven worden als een verzameling van deelprocessen die elkaar opvolgen. Deze deelprocessen bouwen op elkaar voort en zijn dus telkens voorwaarde en gevolg. Doordat de cyclus tussentijds kan worden onderbroken is het geen logisch gevolg dat alle deelprocessen elkaar te allen tijde opvolgen. Tussentijdse bijsturing kan ervoor zorgen dat bepaalde processen opnieuw doorlopen moeten worden om de gewenste effecten te bereiken. De evaluatie van de uiteindelijke resultaten van alle deelprocessen kunnen dienen als input voor gemeenten om het gevoerde beleid door te zetten of bij te sturen. Een schematische weergave van de beleidscyclus is hieronder gegeven (ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2002). De vergelijking met het subsidieproces, figuur 1.1 op pagina vier van dit rapport, is hiermee snel gemaakt.

Figuur 5.1: Beleidscyclus

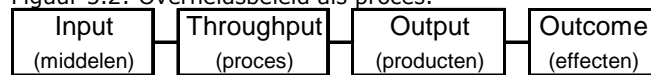


De aandacht in deze paragraaf gaat uit naar het laatste deelproces uit de cyclus. In dit proces staan de effecten van beleid centraal. Afhankelijk van de doeleinden van beleid kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende effecten. Hierop wordt in de onderstaande toelichting verder ingegaan.

### Beleids effecten

Overheidsbeleid kan worden voorgesteld als een proces, waarbij middelen (inputs), via activiteiten (throughputs), worden omgezet in producten (outputs), die op hun beurt leiden tot effecten (outcomes); zie figuur 5.2.

Figuur 5.2: Overheidsbeleid als proces.



De uiteindelijke outcome kan vervolgens nog op verschillende wijzen beoordeeld worden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen efficiëntie en effectiviteit. Efficiëntie of doelmatigheid is de mate van gebruik van middelen om een bepaald doel te bereiken. Een proces wordt efficiënt genoemd als het ten opzichte van een norm weinig middelen gebruikt. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op tijd, inspanning, grondstoffen of geld. Effectiviteit of doeltreffendheid daarentegen geeft aan dat de uitkomst van het proces gerealiseerd wordt. In tegenstelling tot efficiëntie heeft effectiviteit dus geen betrekking op het proces zelf, maar op de uitkomst ervan (Heene, 2005).

Bovenstaande effecten van beleid zijn bedoeld. Bij de uitvoering van beleid kunnen zich echter ook onbedoelde effecten voordoen; neveneffecten. In evaluatieonderzoek van overheidsbeleid wordt vaak aandacht besteed aan het achterhalen van de werkelijke bedoelde effecten en de neveneffecten. Het probleem van neveneffecten kan zijn dat een beoogd effect op het ene terrein kan leiden tot een niet beoogd effect op een ander terrein. Vaak komen neveneffecten pas tot uiting wanneer het proces in uitvoering is. Dit is de reden dat deze effecten vaak moeilijk vooraf in kaart zijn te brengen en hier verder geen aandacht aan is besteed.

In de context van het huidige onderzoek kan de input gezien worden als de financiële middelen die de gemeente de subsidieaanvrager ter beschikking stelt. De throughput stelt de activiteiten voor die de subsidieontvanger bewerkstelligt met deze middelen om hier vervolgens bepaalde resultaten mee te boeken (output). De uiteindelijke resultaten, oftewel de maatschappelijke effecten (outcomes) die de gemeente nastreeft met het subsidieproces, gelden hier als uitgangspunt. Het spreekt voor zich dat deze outcomes moeten zijn gerelateerd aan de doelstellingen van de overheidsorganisatie. Op deze doelstellingen is eerder in dit onderzoek ingegaan (SMART). Meerdere factoren hangen echter samen met beleidsevaluatiemethoden.

Beleids evaluatie is bedoeld om de gevolgen van beslissingen over beleid vooraf, tussentijds of achteraf te beoordelen. Beleids evaluatie kan op verschillende manieren plaatsvinden, hierbij zijn de volgende twee aspecten van belang (Woestenberg, 2001):

### Moment van evaluatie

Beleids evaluatie kan zich richten op toekomstig-, bestaand- of afgerond beleid. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten beleids evaluatie: ex ante en ex post. In ex ante evaluatie wordt beleid geëvalueerd voor er tot beleidsuitvoering wordt overgegaan. Deze manier van evalueren richt zich op toekomstig beleid en de daarbij verwachte resultaten. Ex post evaluatie vindt plaats tijdens of na de beleidsuitvoering en analyseert de bestaande situatie om er een oordeel over te vormen (Woestenberg, 2001). De outcomes die geëvalueerd kunnen worden, staan model voor de maatschappelijke effecten die de gemeente in een bepaalde periode wil bereiken.



Aangezien een doel in dit onderzoek is, de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid in Haaksbergen in kaart te brengen, richt dit onderzoek zich uitsluitend op ex post evaluatie. Het doel is immers de outcomes en hiermee de effectiviteit van het beleid te bepalen. Bij de evaluatie van de beoogde effecten van beleid doemt er echter al snel een ander probleem op: causaliteit.

### Causaliteit

Een belangrijk probleem bij beleidsevaluatie is de onduidelijkheid over oorzaak- en gevolgrelaties van beleid. De relaties tussen oorzaken en gevolgen worden causale relaties genoemd. Er worden een drietal voorwaarden onderscheiden om met enige zekerheid te kunnen zeggen dat er sprake is van een causale relatie. Allereerst moet er sprake zijn van volgtijdelijkheid: de oorzaak A dient aan het gevolg B vooraf te gaan. In de tweede plaats dienen oorzaak en gevolg met elkaar samen te hangen. Als derde voorwaarde geldt dat er geen andere verklaringen voor de desbetreffende oorzaak en gevolgrelatie dienen te bestaan. Als aan deze drie voorwaarden wordt voldaan, kan er worden vastgesteld dat B door A wordt veroorzaakt en hiervoor geen alternatieve verklaring mogelijk is (Bressers & Hoogerwerf, 1991).

In het kort is een toelichting gegeven op verschillende aspecten van beleidsevaluatie. De volgende paragraaf is gericht op de situatie in Haaksbergen ten aanzien van de mogelijkheden tot beleidsevaluatie.

#### **5.1.2 Situatie Haaksbergen**

Om de effecten van het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen in kaart te brengen, is er gekozen voor een alternatieve exploratieve methode. Het doel van deze analysemethode is, door het verwerven van een groot aantal variabelen, een verklaring te geven voor de behaalde effecten van het subsidiebeleid. Door middel van het analyseren van verschillende variabelen kunnen ontwikkelingen in een organisatie voorspeld worden om vervolgens doelen te stellen en strategieën te ontwikkelen om deze doelen te bereiken (Boyne, 2001). Door de context van variabelen proberen te begrijpen kunnen er tevens veronderstellingen worden gemaakt over hoe de situatie zou zijn zonder toepassing van het beleid (Bressers & Hoogerwerf, 1991). Een experiment of vergelijking met een controlegroep was, zoals vaker voorkomt bij evaluatieonderzoeken (Van der Vlist, Bunte & Van Galen, 2007. Bressers & Hoogerwerf, 1991) in een samenleving niet mogelijk. Hiervoor bestonden twee redenen:

Het eerste probleem dat zich voordeed waren onvoldoende, of het ontbreken van, geformuleerde beleidsdoelstellingen. Uit de normen van het eerste deel van dit onderzoek bleek dat beleidsdoelstellingen SMART geformuleerd dienen te worden om ondermeer te kunnen beoordelen of de doelstellingen behaald zijn. Tijdens de bestudering van de beleidsnota's bleek echter dat er geheel geen doelstellingen ten aanzien van het subsidiebeleid geformuleerd waren. SMART geformuleerde doelstellingen ten aanzien van het subsidiebeleid kwamen in de beleidsstukken niet aan de orde.

Ten tweede was er bij de uitvoering van de beleidsevaluatie geen voormeting of controlegroep beschikbaar. Om de effecten van beleid vast te kunnen stellen is het van belang te weten wat er gebeurd zou zijn wanneer er geen beleid zou zijn gevoerd. Dit is te achterhalen door middel van een experimentele of non-experimentele onderzoeksopzet. In de praktijk wordt echter maar zelden gebruik gemaakt van experimentele onderzoeksopzetten (Van der Vlist, Bunte & Van Galen, 2007. Bressers & Hoogerwerf, 1991). Dit is, evenals in de gemeente Haaksbergen, vaak het gevolg van het ontbreken van een vergelijkbare controlegroep.

Indien de effecten van beleid op een causale wijze vastgesteld moeten worden is een voor- en nameting in combinatie met een controlegroep een vereiste. Het beleidseffect kan in dit geval bepaald worden als het verschil in gedrag na de introductie van het beleid, minus het verschil in gedrag vóór de introductie.

In de gemeente Haaksbergen was er geen beschikking over een voormeting of controlegroep en waren tevens geen SMART doelstellingen geformuleerd. Door middel van de alternatieve methode, waarvan in dit geval gebruik is gemaakt, zijn de effecten van het subsidiebeleid verklaard aan de hand van verschillende variabelen. Door deze informatie uit verschillende bronnen in te winnen kan bepaald worden welk belang men aan de maatschappelijke effecten hecht, welke prioriteit men hieraan stelt en wat de daadwerkelijke effecten zijn in de samenleving.

### **5.1.3 Operationalisatie**

Om een indruk te krijgen van de prioriteit die de gemeente Haaksbergen hecht aan de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid zijn vragen geformuleerd die in de enquêtes aan beleidsambtenaren en politici aan bod zijn gekomen. Ook zijn de subsidieontvangers en leden uit het burgerpanel geënquêteerd over het belang van het bereiken van maatschappelijke effecten. De grootte van de maatschappelijke effecten zijn in het burgerpanel getracht te achterhalen. De vraagstelling is gebaseerd op de toelichting in de onderstaande twee alinea's.

Om te achterhalen welke waarde men binnen de gemeente hecht aan maatschappelijke effecten zijn beleidsambtenaren gevraagd of er jaarlijks wordt nagegaan in hoeverre maatschappelijke effecten behaald zijn en hoe groot deze effecten naar hun mening zijn. Tevens is er in deze enquêtes gevraagd in hoeverre er in de gemeenteraad overeenstemming bestaat over de maatschappelijke effecten en hoe streng het subsidiebeleid ten aanzien van deze effecten is geformuleerd. Ook de politici zijn gevraagd naar het belang dat men hechtte aan de maatschappelijke effecten en hoe vaak men de laatste twee jaren gesubsidieerde activiteiten geëvalueerd heeft naar hun maatschappelijke effecten  
(Bijlagen 3:11 t/m 14, 4:1, 2, 18 & 19)

De enquêtes van de subsidieontvangers waren erop gericht om te achterhalen in hoeverre het subsidiebeleid een positieve bijdrage levert aan een goed leefklimaat in de gemeente Haaksbergen. De subsidieontvangers zijn tevens geënquêteerd over het motief dat zij hadden om in aanmerking te komen voor gemeentesubsidies. In het burgerpanel is getracht de maatschappelijke effecten aan te tonen door respondenten te vragen of ze hun lidmaatschap, of dat van hun huisgenoten, bij een sportvereniging zouden intrekken, indien door subsidieverlaging de contributie met een bepaald bedrag zou worden verhoogd. Dit bedrag varieerde van twee tot acht euro per maand. De positieve bijdrage die gemeentesubsidies zouden hebben aan een goed leefklimaat in de gemeente Haaksbergen is ook aan bod gekomen in de enquêtes aan de panelleden.  
(Bijlagen 5:27 t/m 29, 6:18 t/m 20, 41)

Door de antwoorden op deze vragen te analyseren in combinatie met de overige gevonden data, is getracht een indruk te krijgen van de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen. De uitwerking hiervan is te vinden in paragraaf 6.1.9.

## 5.2 De communicatierol binnen het maatschappelijke effect

De laatste onderzoeksvraag heeft betrekking op de rol die de wijze van communiceren van het beleid kan hebben op het behalen van maatschappelijke effecten.

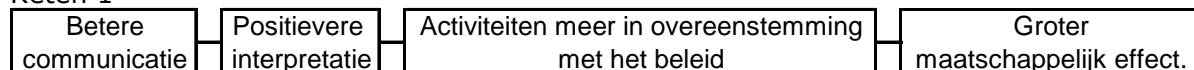
Onderzoeksvraag 6:

*Welke rol speelt de communicatie van het beleid in dit behaalde maatschappelijke effect?*

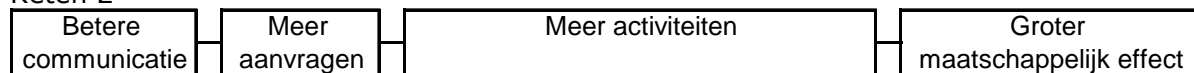
### 5.2.1 Causale keten

Ter beantwoording van de laatste onderzoeksvraag is in deze paragraaf aandacht besteed aan de invloed die de manier van communiceren gehad heeft, of zou kunnen hebben, op de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid. Twee causale ketens die de relatie tussen de communicatie van beleid en de maatschappelijke effecten in beeld brengen zijn te onderscheiden:

Keten 1



Keten 2



Groenenboom (2005) onderscheidt in zijn onderzoek tevens drie redenen voor de intensivering van communicatie ten aanzien van een subsidiebeleid. Zijn onderzoek is op provinciaal niveau uitgevoerd, de drie redenen zijn in het kader van dit onderzoek omschreven op gemeentelijk niveau:

1. Voor een optimaal rendement van inspanningen is een dialoog met de burgers gewenst. De gemeente moet op de hoogte zijn van de wensen van burgers en tevens dienen burgers goed geïnformeerd te zijn en te worden over de inspanningen die met subsidies verwezenlijkt worden.
2. Om de beleidsambitie ten aanzien van het subsidiebeleid te realiseren, is samenwerking noodzakelijk. Een goede en constante dialoog met betrokken partijen is daarbij een voorwaarde.
3. Vanwege het feit dat de doelen, kansen en partners verschillen per gemeente, is van belang per gemeente de communicatie ten aanzien van het beleid aan te passen.

Hoewel in deze drie redenen de communicatie van de burger naar de overheid ook genoemd is en hier in het huidige onderzoek geen aandacht aan is besteed, geeft deze omschrijving wel het belang van communicatie weer bij het bereiken van maatschappelijke effecten.

### 5.2.2 Situatie Haaksbergen

In de voorgaande paragraaf berust de effectiviteitsevaluatie op een alternatieve exploratieve methode. Ter bepaling van de rol van communicatie is om dezelfde redenen van deze methode gebruik gemaakt. Echter gezien de communicatie een specifiek aspect is van de toch al moeilijk te bepalen effectiviteit van het subsidiebeleid, bleek het nog lastiger hier de effecten van te meten. Een experimentele methode moet eigenlijk worden toegepast om de effecten van de communicatie te onderscheiden van de overige effecten van het beleid. In het vervolg van het huidige onderzoek zijn verschillende, aan communicatie gerelateerde variabelen, gekoppeld aan de behaalde maatschappelijke effecten om te voorspellen welke rol de communicatie hierin zou kunnen hebben gespeeld. Een operationalisering ten aanzien van de communicatierol is achterwege gelaten vanwege de inhoud die zeer beperkt zou zijn gebleven.



## **Hoofdstuk 6      Onderzoeksresultaten**

In dit hoofdstuk zijn de resultaten weergegeven die volgden uit de toetsing van de normen bij de media en nota's en uit de enquêtes aan de ambtenaren, politici, subsidieontvangers en de burgers. Om de reproduceerbaarheid van dit onderzoek te waarborgen zijn twee schriftelijke informatiebronnen van de gemeente Haaksbergen onafhankelijk door twee onderzoekers beoordeeld. In bepaalde gevallen bleek het moeilijk te bepalen of aan de desbetreffende norm was voldaan. De reden hiervoor was dat in de literatuur voor het voldoen aan een norm geen minimumcriteria zijn omschreven. Het gevolg hiervan was dat in eerste instantie een aantal beoordelingen afwijkende scores bleken te vertonen. Na overleg tussen beide onderzoekers over de afwijkende scores is uiteindelijk tot 90.6% consensus gekomen tussen beide beoordelaars.

De resultaten die verkregen zijn, zijn in paragraaf 6.1 allereerst per informatiebron weergegeven. Vervolgens zijn de resultaten weergegeven die voortkwamen uit de analyse van de SVO met de AWB, de behoeftehiërarchie van Maslow (1954) en de indicatoren voor het in beeld brengen van de maatschappelijke effecten. De paragrafen 6.1.1 tot en met 6.1.8 geven, per informatiebron, de resultaten weer van de toetsing van de normen die geformuleerd zijn naar aanleiding van de onderzoeksvragen één en drie. Paragraaf 6.1.9 geeft de resultaten weer van de voorwaarden die gesteld zijn om inzicht te krijgen in het maatschappelijke effect van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen. Deze voorwaarden komen voort uit onderzoeksvraag vijf.

Indien de toetsing berustte op de toekenning van een score zijn deze scores in een tabel weergegeven. In gevallen waarbij in de enquêtes door middel van een open vraag om een toelichting gevraagd is, is deze toelichting bij de informatiebron als kwalitatief resultaat beschreven.

In paragraaf 6.2 van dit hoofdstuk is de informatie uit de afzonderlijke informatiebronnen samengevoegd om per norm een beeld te geven van de verkregen resultaten. Deze resultaten zullen de input vormen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen twee, vier, vijf en zes.

### **6.1      Resultaten per bron**

In de onderstaande subparagrafen zijn de verschillende informatiebronnen weergegeven met daarbij de gemiddelde scores per norm. In bijlage één tot en met zes zijn de volledige scoringslijsten te raadplegen met daarin tevens de scores per meetcriterium. Ook is een indruk gegeven van de verschillen en overeenkomsten van de AWB en de SVO van de gemeente Haaksbergen en de resultaten uit de Maslow (1954) typologie. Met name in de enquêtes was niet aan alle normen een score toe te kennen. De reden hiervoor was dat deze normen gekoppeld waren aan open vragen en de beantwoording berustte op een schriftelijke toelichting. Deze kwalitatieve resultaten zijn onder de tabellen omschreven.

#### **6.1.1    Nota's (N=5)**

De schriftelijke documenten die als nota's zijn aangemerkt, zijn terug te vinden in paragraaf 4.1 van het huidige onderzoek. De aantallen nota's zijn in deze paragraaf tevens weergegeven. Tabel 6.1 geeft een overzicht van de scores verkregen uit de beoordeling van de nota's.

Tabel 6.1: Resultaten uit de nota's.

Norm:	Omschrijving	Score
	<i>Normen t.a.v. de communicatie Vorm</i>	
1	Informatief	+/-
	Educatief	-
	Persuasief	-
	<i>Normen t.a.v. de communicatie Uitvoering</i>	
4	Actueel	++
7	Aanknopingspunten	+/-
	Contactinfo	-
	<i>Normen t.a.v. de communicatie Inhoud</i>	
12	Begrijpelijkheid	+/-
	<i>Normen t.a.v. het Beleidsproces</i>	
18	Proces- functiebeschrijvingen	+/-
19	Gestandaardiseerd	+/-
20	Minimum criteria voor SVO (Van der Heijden, 2006, Alkmaar, 2005)	-
	<i>Normen t.a.v. de Doelformulering</i>	
21	Specifiek	--
22	Meetbaar	--
23	Acceptabel	--
24	Realistisch	--
25	Tijdsgebonden	--
	<i>Normen t.a.v. de Beroepspraktijk</i>	
27	Consistent Taalgebruik	+

Tabel 6.1 geeft de resultaten weer die verkregen zijn aan de hand van het toetsingskader opgenomen in bijlage één. Deze bijlage geeft tevens de frequentieverdelingen weer van de beoordelingen van de normen waarop de berekeningen zijn uitgevoerd. Aan de hand van 38 items zijn de begeleidende brieven, aanvraagformulieren, de algemene en bijzondere SVO en de begroting 2005 geanalyseerd. De normscores, gegeven in tabel 6.1, zijn tot stand gekomen door per norm de scores van de meetcriteria op te tellen en te middelen. Deze gemiddelde scores werden vervolgens als een percentage uitgedrukt ten opzichte van de maximaal te behalen score per norm. Aan de hand van de beoordelingscategorieën weergegeven in tabel 4.1 zijn de scores in de laatste kolom van tabel 6.1 toegekend.

Opvallend is dat de nota's op basis van de SMART criteria erg slecht scoren. De normen 21 tot en met 25 in tabel 6.1 geven dit weer. De actualiteit (norm 4) en het consistente taalgebruik (norm 27) scoren daarentegen bovengemiddeld. De overige resultaten worden in paragraaf 6.2 per norm omschreven.

### 6.1.2 Media (N=24)

In tabel 6.2 zijn de resultaten afgebeeld die verkregen zijn uit de subsidie informatie van twee websites, 21 persberichten en de gemeentegids van de gemeente Haaksbergen. De toelichting hierop is terug te vinden in paragraaf 4.1. De scores per norm zijn op dezelfde wijze toegekend als dit in tabel 6.1 is gebeurd. 21 items lagen ten grondslag aan deze beoordeling, deze zijn terug te vinden in bijlage twee.

Tabel 6.2: Resultaten uit de media.

<b>Norm:</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>Score</b>
	<i>Normen t.a.v. de communicatie Vorm</i>			
1	Informatief	-	+	-
	Educatief	--	-	--
	Persuasief	--	--	--
	<i>Normen t.a.v. de communicatie Uitvoering</i>			
4	Actueel	++	++	++
7	Aanknopingspunten	--	++	-
	Contactinfo	--	+	--
	<i>Normen t.a.v. de communicatie Inhoud</i>			
12	Begrijpelijkheid	+	+	+
	<i>Normen t.a.v. het Beleidsproces</i>			
18	Proces- functiebeschrijvingen	--	--	--
19	Gestandaardiseerd	--	--	--
	<i>Normen t.a.v. de Beroepspraktijk</i>			
27	Consistent Taalgebruik	+	+	+

De scores in tabel 6.2 zijn in drie kolommen weergegeven. Kolom A bevat de scores van de 21 persberichten die in 2005 in het gemeentenuws zijn gepubliceerd. Kolom B geeft de gezamenlijke resultaten weer van de twee geanalyseerde websites en de gemeentegids. De 'score' kolom bevat de totaalscore van alle media. Bij de vergelijking van kolom A en B valt op dat de websites en de gemeentegids bij norm 1 hoger scoorden op het item informatief. Tevens bevatten de sites en de gemeentegids meer aanknopingspunten en contactinformatie om meer informatie te vinden (norm 7). Uit de overall score van norm één blijkt dat in de media geen specifieke communicatievorm wordt toegepast. Het minder positieve resultaat van de persberichten zwakt immers de positieve score van de sites en de gemeentegids op de informatieve communicatievorm af. Bovengemiddeld scoren de actualiteit (norm 4), de begrijpelijkheid (norm 12) en het consistente taalgebruik (norm 27). Norm zeven en de normen ten aanzien van het beleidsproces (norm 18 en 19) scoren relatief laag.

### 6.1.3 Beleidsambtenaren (N=3)

De resultaten weergegeven in tabel 6.3 waren afkomstig van twee subsidieambtenaren en van een ambtenaar van de afdeling Communicatie.

Tabel 6.3: Resultaten van beleidsambtenaren.

<b>Norm:</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Score</b>
	<i>Normen t.a.v. de communicatie Uitvoering</i>	
8	Toegankelijkheid	++
9	Vorm	+/-
	<i>Normen t.a.v. de Doelformulering</i>	
21	Specifiek	+/-
22	Meetbaar	+/-
23	Acceptabel	+/-
24	Realistisch	+/-
25	Tijdsgebonden	+/-
	<i>Normen t.a.v. de Beroepspraktijk</i>	
26	Bekendheid met subsidierecht	+

De resultaten uit de enquêtes aan de beleidsambtenaren wezen op een gemiddelde score voor de doelformulering (norm 21 t/m 25). De overige normen waaraan een score kon worden toegekend hadden betrekking op de communicatie-uitvoering en de beroepspraktijk (norm 8, 9 en 26) en werden redelijk tot goed beoordeeld.

Tabel 6.3 bevat echter niet alle resultaten die verkregen zijn uit de enquêtes aan de beleidsambtenaren. De 21 items (bijlage drie) die getoetst werden bij drie beleidsambtenaren, hebben tevens kwalitatieve resultaten voortgebracht waaraan geen score was toe te kennen. De kwalitatieve resultaten verworven uit de open vragen waren als volgt:

*Normen t.a.v. de communicatie Vorm*

- Norm 1: Op de vraag in hoeverre de functies van informatieve, educatieve en persuasieve informatie in Haaksbergen werden toegepast in de schriftelijke media en welke media deze functies dan zouden moeten bezitten, was de beantwoording als volgt:

*'Die scheiding is bij het gebruik van de verschillende middelen niet zo nadrukkelijk benoemd. Wel adviseren de communicatieconsulenten in het gebruik van media bij de inzet en de keuze van beschikbare communicatiemiddelen, afhankelijk van soort boodschap en doelgroep. Haaksbergen kent o.a. de volgende communicatiemiddelen: bewonersbrieven, informatiebladen, nieuwsbrieven, persberichten, bewonersbijeenkomsten, Gemeente Nieuws en de gemeentelijke internetsite. Deze media zouden ook kunnen worden gebruikt bij de communicatie over het subsidieproces, als de primaathoudende afdelingen daartoe het initiatief neemt.'*

Uit het bovenstaande citaat blijkt dat de verschillende functies van overheidscommunicatie in de gemeente Haaksbergen niet gehanteerd worden. Wat betreft de communicatie via de verschillende media dient de verantwoordelijke afdeling hiertoe het initiatief te nemen.

- Norm 2: Richt de gemeente Haaksbergen zich bij de communicatie van haar subsidie beleid op verschillende doelgroepen gelet op geografische kenmerken (woon-, verblijfplaats)? Zo ja, op welke wijze en via welke media? Toelichting:

*'Het is denkbaar - in bepaalde situaties - dat over een bepaald onderwerp naar een beperkte doelgroep gecommuniceerd wordt. Dat kan bijvoorbeeld via een nieuwsbrief over dat specifieke onderwerp, die ook alleen via die doelgroep wordt verspreid. Verspreiding van die nieuwsbrief kan in een bepaalde straat of buurt of naar een specifiek adressenbestand. Dit gebeurt bijvoorbeeld met nieuwsbrieven over het Marktpromenadeplan, over de Noordsingel en over de bedrijventerreinen. Zo zou er ook een specifiek informatieblad of nieuwsbrief kunnen komen over het subsidiebeleid.'*

Ondanks dat er mogelijkheden in de gemeente Haaksbergen bestaan om specifieke doelgroepen op basis van hun geografische kenmerken te benaderen wordt hier bij de schriftelijke communicatie van het subsidiebeleid geen gebruik van gemaakt.

- Norm 3: Richt de gemeente Haaksbergen zich bij de communicatie van haar beleid op verschillende doelgroepen gelet op socio-economische kenmerken (geslacht, leeftijd, beroep, sociale klasse enz.)? Zo ja, op welke wijze en via welke media?

*'Nee, niet direct. Maar in bepaalde situaties is dit niet uitgesloten. De afdeling Werk en Burgerzaken heeft bijvoorbeeld wel nieuwsbrieven voor haar cliënten (sociale zaken) en er zijn ook deelnieuwsbladen voor dezelfde doelgroep in bewerking. Maar het principe is dat elke afdeling en elke medewerker ook verantwoordelijk is voor de communicatie over zijn/haar beleid en/of producten.'*



Evenals uit de toelichting op de vorige norm bleek, past de gemeente Haaksbergen haar schriftelijke communicatie niet aan op doelgroepen wat betreft hun socio-economische kenmerken. De verantwoordelijke afdeling dient hiertoe het initiatief te nemen.

#### *Normen t.a.v. de Beroepspraktijk*

- Norm 18 & 28: Bestaan er binnen de gemeente Haaksbergen voorschriften of richtlijnen die aangeven wanneer, welke informatie door wie gecommuniceerd dient te worden? Zo ja, verloopt de aanlevering van informatie van de verschillende afdelingen naar de afdeling communicatie ook altijd via deze richtlijnen? Toelichting:

*'Elke afdeling heeft zijn eigen communicatieconsulent (een van de medewerkers van de eenheid Communicatie). Deze is spreekbuis voor en adviseert de afdeling bij de aanlevering van informatie voor de diverse communicatiemiddelen, waaronder Gemeente Nieuws. Nog dit jaar begint de eenheid Communicatie aan een 'tournee' langs de diverse afdelingen/werkeenheden om de medewerkers te informeren over de communicatiebeginselen en de regels m.b.t. het gebruik van communicatiemedia. De 'richtlijnen' staan in een communicatiehandboekje die vervolgens aan alle medewerkers wordt verstrekt. Onder het motto 'Communiceren doen we samen.'*

Op de vraag of er binnen de gemeente richtlijnen bestaan waarlangs de externe communicatie vanuit de afdelingen moet verlopen, gaf de verantwoordelijke beleidsambtenaar aan dat dit gebaseerd was op mondeling contact tussen de afdelingen en de eenheid communicatie. Er zijn binnen de gemeente wel plannen voor het opstellen van richtlijnen en het informeren over de communicatiebeginselen.

#### **6.1.4 Politici (N=7)**

Tabel 6.4 geeft de resultaten weer uit de enquêtes aan de politici met betrekking tot de doelformulering van het subsidiebeleid.

Tabel 6.4: Resultaten van politici.

<b>Norm:</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Score</b>
	<i>Normen t.a.v. de Doelformulering</i>	
21	Specifiek	+/-
22	Meetbaar	+/-
23	Acceptabel	+/-
24	Realistisch	+/-
25	Tijdsgebonden	+/-

Verondersteld is dat de politici een belangrijke bron van informatie konden vormen voor de analyse van de doelformulering van het subsidiebeleid. De politici formuleren immers het beleid van de gemeente Haaksbergen. Deze getoetste normen (norm 21 t/m 25) scoorden op basis van de enquêtes allemaal gemiddeld. 19 items lagen ten grondslag aan de hier weergegeven kwantitatieve en kwalitatieve resultaten. Bijlage vier bevat de gehele vragenlijst. De kwalitatieve resultaten verkregen uit de onderstaande twee vragen waren als volgt:

#### *Normen t.a.v. de communicatie Vorm*

- Norm 2: Richt de gemeente haar communicatie over subsidies op verschillende doelgroepen naar geografische kenmerken (bv. wijkgericht, buurtschap gericht, dorpsgericht)? Enkele politici antwoordden als volgt:

- *'Wijk- en Dorpsraden zijn gesprekpartners van de gemeente. In deze gesprekken komen uiteraard zo nodig ook subsidiemogelijkheden aan de orde.'*

- *'Ik heb zelf niet het idee dat de gemeente Haaksbergen specifiek in een bepaalde buurt haar mogelijkheden betreffende de subsidies uitdraagt, maar dit algemeen bekend maakt.'*

Bovenstaande, meest vanzelfsprekende, citaten geven niet de indruk dat de gemeente Haaksbergen haar schriftelijke communicatie van het subsidiebeleid op basis van doelgroepen differentieert naar geografische kenmerken. Drie politici benadrukten dat de gemeente haar subsidiebeleid op een algemene wijze communiceert, waarbij hierin geen onderscheid tussen doelgroepen wordt gemaakt. Vier politici beargumenteerden dat er wel rekening gehouden wordt met geografische kenmerken door middel van mondeling overleg met wijkraden (wijk/dorpsgericht).

- Norm 3: Richt de gemeente haar communicatie over subsidies op verschillende doelgroepen naar socio-economische kenmerken (bv. geslacht, leeftijd, sociale klasse, opleidingsniveau)? Twee politici antwoorden als volgt:

- *'Sommige subsidies zijn vooral voor deze doelgroepen bedoeld en worden dan ook extra onder de aandacht gebracht bij vertegenwoordigende organen van deze doelgroepen.'*

- *'Ik heb zelf niet het idee dat de gemeente Haaksbergen specifiek op een bepaalde doelgroep haar mogelijkheden betreffende de subsidies uitdraagt, maar dit algemeen bekend maakt.'*

Bovenstaande citaten geven niet de indruk dat de gemeente Haaksbergen haar schriftelijke communicatie van het subsidiebeleid op basis van doelgroepen differentieert naar socio-economische kenmerken. Twee politici benadrukten wel dat bepaalde subsidies onder de aandacht werden gebracht bij bijvoorbeeld ouderenbonden, door middel van mondeling overleg.

### 6.1.5 Subsidieontvangers (N=10)

De resultaten weergegeven in tabel 6.5 zijn verkregen van tien subsidieontvangers die evenredig verdeeld waren over de vier subsidievormen en uiteenlopende activiteiten ontplooiden. 29 items, bijgevoegd in bijlage vijf, lagen ten grondslag aan de enquêtes.

Tabel 6.5: Resultaten van subsidieontvangers.

Norm:	Omschrijving	Score
	Normen t.a.v. de communicatie Vorm	
1	Kennisverhogend (informatief)	+/-
	Overtuigend (persuasief)	+
	Normen t.a.v. de communicatie Uitvoering	
5	Raadplegen	+
	Normen t.a.v. de communicatie Inhoud	
10	Contact	+/-
11	Selectie	++
12	Begrijpelijkheid	+
13	Acceptatie	+
14	Relevantie	+/-
15	Volledigheid	++
16	Waardering	+/-
17	Inpasbaarheid	+/-

Tabel 6.5 geeft een deel van de resultaten weer. Een groot deel van de enquête bestond uit vragen ten aanzien van de communicatie-inhoud. Immers werd verondersteld dat deze groep relatief vaak met de communicatie van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen in aanraking is geweest. De subsidieontvangers beoordeelden de normen met betrekking tot de communicatie-inhoud redelijk tot zeer goed (norm 10 t/m 17). Verder werd de subsidie-informatie zowel informatief als persuasief beoordeeld (norm 1) en bleek men de mate waarin subsidie-informatie was raad te plegen goed te beoordelen (norm 5). Kwalitatieve resultaten zijn verworven door middel van de onderstaande open vragen gericht op de communicatie uitvoering:

*Normen t.a.v. de communicatie Uitvoering*

- Norm 6: Uit welke bronnen haalt u informatie over gemeentesubsidies en het subsidiebeleid?

Vier van de acht respondenten gaven te kennen de informatie voornamelijk via mondeling overleg bij de gemeente te verkrijgen. Twee bezochten de website voor informatie en twee respondenten raadpleegden de beleidsdocumenten.

- Norm 8: Hebt u leges moeten betalen aan de gemeente voor de verkregen informatie? Geen van de tien subsidieontvangers gaf aan, in het verleden leges te hebben betaald om informatie met betrekking tot het subsidiebeleid te verkrijgen.

- Norm 9: Moest u wachten op de informatie of kon die direct worden verschaft? Slechts één van de subsidieontvangers gaf aan wel eens te hebben moeten wachten op informatie. De overige negen bleken tevreden met de wijze van informatieverstrekking.

**6.1.6 Burgerpanel (N=580)**

Tabel 6.6 geeft de resultaten weer uit het burgerpanel waaraan een score was toe te kennen. Het burgerpanel bevatte 41 items waarbij 580 respondenten bereid waren deze te beoordelen. De gehanteerde vragen uit het burgerpanel zijn bijgevoegd in bijlage zes.

Tabel 6.6: Resultaten uit het burgerpanel.

<b>Norm:</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Score</b>
	Normen t.a.v. de communicatie Vorm	
1	Kennisverhogend (informatief)	+
	Overtuigend (persuasief)	+/-
	<i>Normen t.a.v. de communicatie Inhoud</i>	
10	Contact	+/-
11	Selectie	+
12	Begrijpelijkheid	+
13	Acceptatie	++
14	Relevantie	++
15	Volledigheid	+
16	Waardering	+/-
17	Inpasbaarheid	+

De communicatievorm (norm 1) werd in het burgerpanel meer informatief dan persuasief beoordeeld. Evenals bij de subsidieontvangers zijn ook de normen ten aanzien van de communicatie inhoud in het burgerpanel getoetst (norm 10 t/m 17). Deze groep wordt immers ook blootgesteld aan de communicatie van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen. Door de respondenten uit het burgerpanel werden de normen ten aanzien van de communicatie-inhoud redelijk tot zeer goed beoordeeld. De resultaten die verworven zijn uit het burgerpanel en waaraan geen specifieke score was toe te kennen luiden als volgt:

### *Normen t.a.v. de communicatie Vorm*

- Norm 2: Wat zijn uw geografische kenmerken?

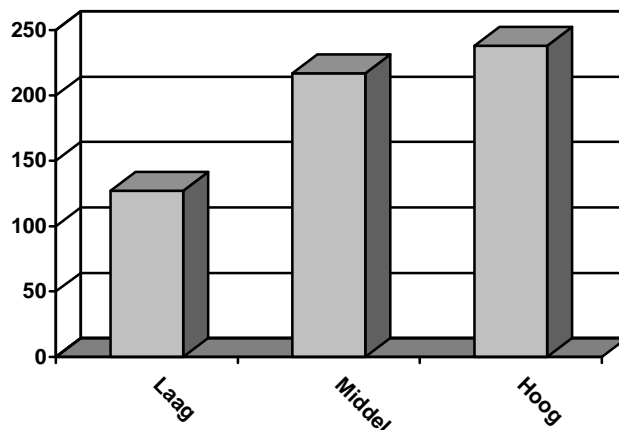
Door het vragen van de postcodes aan de respondenten bestond de intentie om verschillende postcodegebieden te vergelijken met de mate waarin men ingelicht was over het subsidiebeleid. De vergelijking hiertussen kon informatie verschaffen over de geografische kenmerken van de doelgroep. Helaas is door een interne fout deze vraag niet in het burgerpanel opgenomen.

- Norm 3: Wat zijn uw socio-economische kenmerken?

Door te vragen naar het opleidingsniveau, het geslacht en de samenstelling van het huishouden, kan een beeld gevormd worden van de socio-economische kenmerken van de panelleden. Door deze variabelen te vergelijken met de mate waarin men is ingelicht kan een oordeel worden gevormd over de communicatie van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen. Met name opleidingsniveau is een belangrijke verklarende variabele voor de communicatiecapaciteiten van de doelgroep. De onderstaande figuren geven een beeld van de socio-economische kenmerken van respondenten uit het burgerpanel.

In figuur 6.1 staat het opleidingsniveau van de respondenten weergegeven in drie categorieën; laag (lagere school, lager beroepsonderwijs, algemeen voortgezet onderwijs), middel (hoger voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs) en hoog (hoger beroepsonderwijs, universiteit). De resultaten staan in aantallen weergegeven. Alle 580 respondenten hebben deze vraag beantwoord.

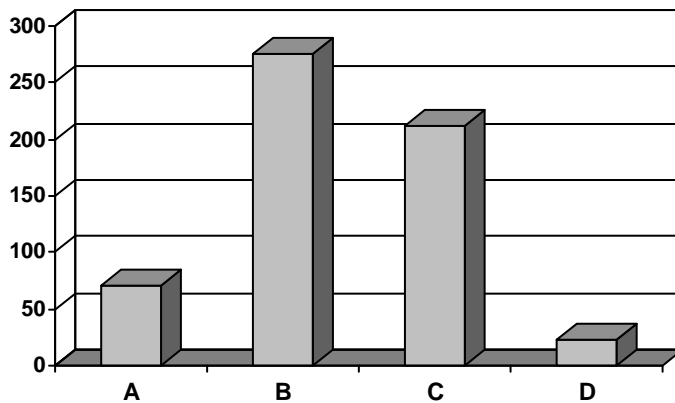
Figuur 6.1: Opleidingsniveau



Het merendeel van de respondenten bleek een hoog opleidingsniveau te hebben genoten (n=238) gevolgd door een gemiddeld (n=217) en een laag opleidingsniveau (n=127).

Tevens bleek uit de resultaten van het burgerpanel dat 65% van de respondenten van het mannelijke geslacht was, dit ten opzichte van 35% vrouwen. Figuur 6.2 geeft de samenstelling van de huishoudens van de respondenten weer.

Figuur 6.2: Samenstelling huishoudens

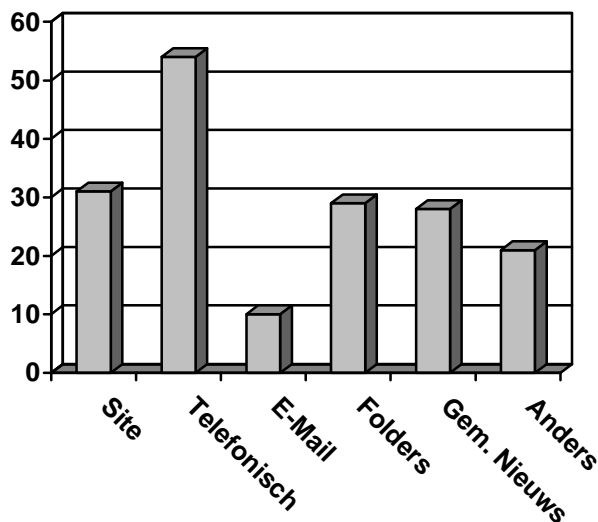


Figuur 6.2 geeft een overzicht van de samenstelling van de huishoudens van de respondenten uit het burgerpanel. Categorie A bestaat uit éénpersoonshuishoudens (n=70), B uit meerpersoonshuishoudens zonder kinderen (n=275) en C uit meerpersoonshuishoudens met kinderen (n=212). Categorie D bevat de overige huishoudens waartoe ook de éénpersoonshuishoudens met kinderen behoren (n=23). Zoals uit figuur 6.2 blijkt maken de meerpersoonshuishoudens het grootste deel uit van de gezinssamenstelling van de panelleden.

#### *Normen t.a.v. de communicatie Uitvoering*

- Norm 6: Uit welke bronnen haalt u informatie over gemeentesubsidies en het beleid?  
De resultaten die volgden uit de vraagstelling naar de informatiebron die als belangrijkste informatieverschaffer voor het subsidiebeleid diende, staan weergegeven in figuur 6.3. De resultaten staan in aantallen weergegeven, totaal hebben 173 respondenten deze vraag beantwoord.

Figuur 6.3: Informatiebronnen voor subsidie-informatie.

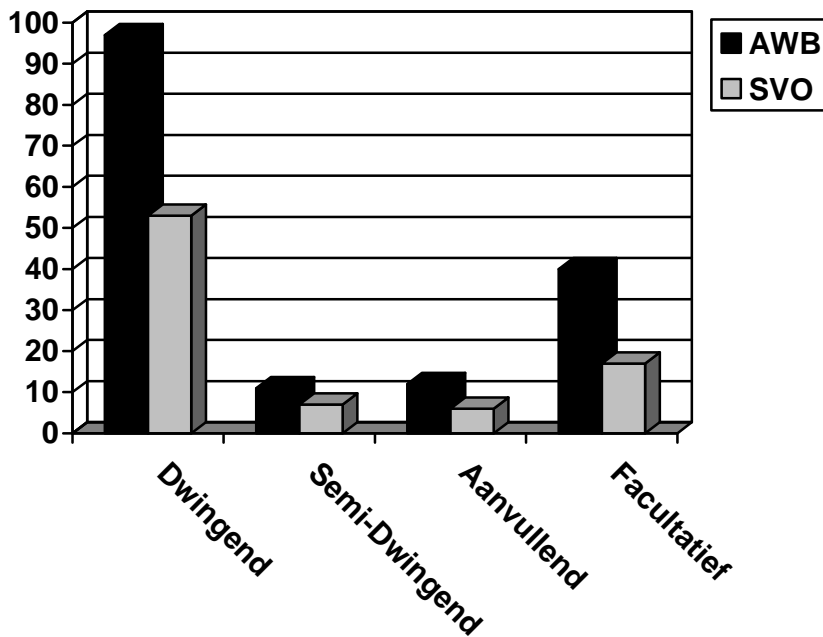


Uit de figuur blijkt dat telefonisch contact nog altijd de belangrijkste informatieverschaffer is ten aanzien van het subsidiebeleid. E-mail wordt daarentegen nog erg weinig gebruikt. Onder 'andere' informatieverschaffers worden voornamelijk de beleidsdocumenten en het mondelinge overleg verstaan.

### 6.1.7 De AWB vergeleken met de gemeentelijke SVO

Zoals omschreven in het theoretisch kader, bevat de Algemene Wet Bestuursrecht de wetsartikelen voor de samenstelling van een gemeentelijke SVO. Onderstaand zijn de resultaten weergegeven van de mate waarin de SVO van de gemeente Haaksbergen dekkend is voor de wetsartikelen genoemd in de AWB (Norm 29). Figuur 6.4 geeft de vergelijking aan tussen de aantallen wetsartikelen die genoemd zijn in zowel de AWB als de SVO, verdeeld over de vier typen rechtsregels genoemd door Van der Heijden (2006).

Figuur 6.4: Vergelijking wetsartikelen AWB/SVO



De bovenstaande figuur wekt de indruk dat de SVO van de gemeente Haaksbergen op alle vier typen rechtsregels tekortschiet ten aanzien van het aantal omschreven wetsartikelen in de AWB. Dit is echter onjuist. De wet schrijft voor dat gemeenten naar eigen inzicht wetsartikelen uit de SVO mogen overnemen en indien de wet dit toelaat, hier een eigen invulling aan mogen geven. Wat betreft de niet overgenomen wetsartikelen moet de SVO verwijzen naar de AWB. In de SVO van de gemeente Haaksbergen is dit als het onderstaande citaat op de eerste pagina omschreven:

*'De gemeenteraad van Haaksbergen; gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van; gelet op de bepalingen van de Gemeentewet en de Algemene Wet Bestuursrecht; besluit: Vast te stellen de Algemene Subsidieverordening.'*

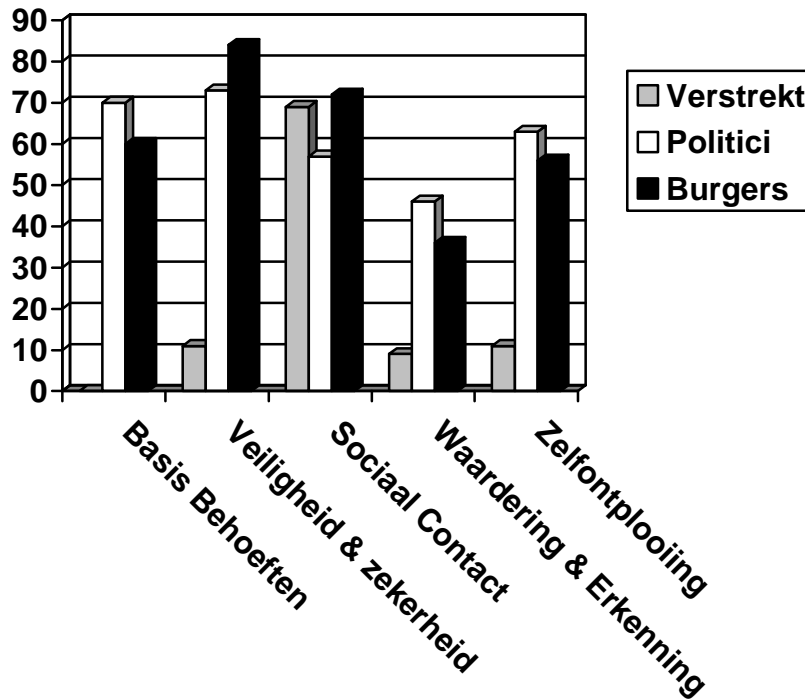
De gemeente Haaksbergen heeft zich door middel van deze verwijzing de vrijheid verworven om zowel van de SVO als van de AWB gebruik te kunnen maken bij de afhandeling van subsidies. Tevens wordt in de SVO en in de Bijzondere SVO nog enkele keren verwezen naar specifieke artikelen in de AWB.

### 6.1.8 Maslow (1954)

Vanuit het perspectief dat de behoeftehiërarchie van Maslow (1954) kan dienen als een benadering voor de formulering van beleidsdoelstellingen aan de hand van de SMART criteria, zijn de behoeften van de burgers en politici in kaart gebracht. Een vergelijking is gemaakt met de daadwerkelijke behoeften waarin het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen in 2005 heeft voorzien.

De subsidieverstrekkings van de gemeente Haaksbergen betroffen in 2005 een totaal aantal van 91. Deze zijn ingedeeld aan de hand van de vijf basisbehoefte uit de hiërarchie van Maslow (1954). Figuur 6.5 geeft een overzicht van het percentage subsidies die de gemeente Haaksbergen, verdeeld over de vijf niveaus, heeft verstrekt. Vervolgens staat percentueel weergegeven op welk niveau volgens de politici meer subsidiegelden uitgegeven dienen te worden. Als laatste is de mening van de burgers weergegeven ten aanzien van de subsidieverdeling over de vijf niveaus.

Figuur 6.5: Subsidies ingedeeld naar de behoeftenniveaus Maslow (1954).



Opvallend is dat zowel de politici als de burgers relatief veel waarde hechten aan de bevrediging van basis behoeften als een voedselbank en noodopvang (niveau 1). De gemeente heeft in 2005 echter geen enkele instelling subsidie verleend die voorzagen in deze behoeftenbevrediging. De meeste subsidies werden verstrekt aan instellingen die voorzagen in sociaal contact (bijvoorbeeld sport en muziek op plaatselijk niveau). De uitschieter van de verstrekte subsidies aan sociale contacten geeft echter wel een vertekend beeld. De weergegeven percentages in de figuur zijn gebaseerd op aantallen verstrekte subsidies en niet op de hoogte. Doordat er veel kleine bedragen aan instellingen worden verstrekt die voorzien in het niveau van sociale contacten, ontstaan hier grote verschillen met de aantallen subsidies die verstrekt zijn op de andere niveaus.

De laagste en hoogste twee behoeftenniveaus herbergen de grootste verschillen tussen de verstrekte subsidies en de meningen van de burgers en politici. De grootte van deze verschillen zijn te verklaren aan de hand van de beantwoordingmogelijkheden van de politici en burgers. Deze konden namelijk per behoeftenniveau aangeven hoeveel meer subsidie er uitgegeven moest worden. De versterkte subsidies zijn daarentegen beperkt tot de hoogte van het totale budget. Ondanks deze beperking geeft de figuur wel de voorkeur weer van de burgers en politici. Een andere verklaring voor de grootte van de verschillen kan de interpretatiewijze van de vraag zijn. Het is immers aannemelijk dat de respondenten uitgegaan zijn van hun algemene behoeftebevrediging en niet de bevrediging die met behulp van subsidies verwezenlijkt kan worden. Hier wordt in het laatste hoofdstuk van dit rapport nog verder op ingegaan.

In tegenstelling tot de voorgaande resultaten in de paragrafen 6.1.1 tot en met 6.1.8, die betrekking hadden op de onderzoeksvragen één tot en met vier, worden de resultaten voor de onderzoeksvragen vijf en zes in de volgende paragraaf omschreven. In paragraaf 6.1.9 staan de resultaten beschreven die inzicht geven in de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen.

### 6.1.9 Maatschappelijk effect

Aangezien het niet mogelijk was een normenkader te formuleren dat gebaseerd was op het achterhalen van de maatschappelijke effecten, zijn in de enquêtes aan de respondenten losstaande vragen geformuleerd om een beeld te krijgen van deze effecten. De vragen die gebaseerd waren op het achterhalen van de maatschappelijke effecten en de antwoorden hierop, zijn onderstaand per informatiebron weergegeven. De omschreven resultaten vormen de input voor de behandeling van de onderzoeksvragen vijf en zes die in hoofdstuk zeven beantwoord zijn.

Tabel 6.7 geeft de resultaten weer van de vragen die betrekking hadden op de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid, verkregen uit de enquêtes aan de beleidsambtenaren.

Tabel 6.7: Resultaten maatschappelijke effecten van beleidsambtenaren.

<b>Beleidsambtenaren (N=3)</b>	<b>Score</b>
Bij hoeveel subsidies gaat u na of de maatschappelijke effecten zijn behaald?	-
De uitwerking van de maatschappelijke effecten van subsidies zijn volgens u?	+/-
In hoeverre bestaat er volgens u overeenstemming ten aanzien van de maatschappelijke effecten in de gemeenteraad?	+
Hoe streng zou u het subsidiebeleid in Haaksbergen willen noemen ten aanzien van de maatschappelijke effecten?	+

Uit tabel 6.7 is af te leiden dat de gemeente Haaksbergen slecht scoort ten aanzien van de evaluatie van de maatschappelijke effecten. Opvallend is dat er volgens de beleidsambtenaren binnen de gemeente goede overeenstemming bestaat over de maatschappelijke effecten en dat het beleid met betrekking tot deze effecten streng geformuleerd is. Dit terwijl uit de nota's (tabel 6.1) bleek dat hiervoor geen beleid is geformuleerd.

Tabel 6.8 geeft de beantwoording weer van de vragen met betrekking tot de maatschappelijke effecten die gesteld zijn aan de zeven politici.

Tabel 6.8: Resultaten maatschappelijke effecten van politici.

<b>Politici (N=7)</b>	<b>Score</b>
Hoe streng zou u het subsidiebeleid in Haaksbergen willen noemen ten aanzien van de maatschappelijke effecten?	+
Hoe zwaar weegt volgens u het maatschappelijke effect van subsidies?	++
In hoeverre bestaat er volgens u in de lokale politiek overeenstemming ten aanzien van de beleidsevaluatie?	+/-
Hoe streng moeten gemeenteambtenaren controles uitvoeren ten aanzien van de bereikte maatschappelijke effecten?	+/-
Hoe belangrijk zijn voor u de maatschappelijke effecten die het gevolg zijn van de door u gesubsidieerde activiteiten?	+
Hoe vaak heeft u de laatste twee jaren gesubsidieerde activiteiten geëvalueerd naar hun bijdrage aan de maatschappelijke effecten?	-

Overeenkomstige tegenstellingen met de beleidsambtenaren blijken uit tabel 6.8. Terwijl er geen beleid is geformuleerd ten aanzien van het behalen van maatschappelijke effecten wegen deze effecten volgens de politici zeer zwaar en wordt er veel belang aan gehecht. Wat betreft de overeenstemming van de lokale politiek en de strengheid van het geformuleerde beleid zijn de politici minder positief dan de beleidsambtenaren.



De tien geselecteerde subsidieontvangers zijn tevens geënquêteerd over de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen. Tabel 6.9 geeft de resultaten hiervan weer.

Tabel 6.9: Resultaten maatschappelijke effecten van subsidieontvangers.

<b>Subsidieontvangers (N=10)</b>	<b>Score</b>
Hoe zwaar weegt volgens u het maatschappelijke effect van subsidies?	+
Heeft u, met de door u uitgevoerde activiteiten de effecten behaald die u wilde bereiken?	+
In hoeverre leveren volgens u, uit eigen ervaring of uit uw omgeving, gemeentesubsidies een positieve bijdrage aan een goed leefklimaat in de gemeente Haaksbergen?	++

Dat het bereiken van maatschappelijke effecten wel degelijk van belang is in de samenleving, valt af te leiden uit tabel 6.9. De subsidieontvangers geven immers aan dat het bereiken van maatschappelijke effecten een zwaar wegende factor is in het subsidiebeleid en van zeer grote invloed is op het bereiken van een goed leefklimaat in de gemeente Haaksbergen. Tevens geven de subsidieontvangers aan, met hun activiteiten in 60 tot 80 procent van de gevallen de voorgenomen effecten te behalen.

Tot slot zijn in het burgerpanel vragen opgenomen die trachten een beeld te krijgen van de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen. Tabel 6.10 geeft de gemiddelde scores weer die volgden uit de antwoorden van de burgerpanelleden.

Tabel 6.10: Resultaten maatschappelijke effecten uit het burgerpanel.

<b>Burgerpanel (N=580)</b>	<b>Score</b>
Als de gemeente geen subsidie meer verstrekt aan de vereniging/club (sportclubs, recreatieclubs, scouting, belangenverenigingen enz.), zeg ik mijn lidmaatschap of dat van mijn kinderen waarschijnlijk op als de contributie met:	--
- 2 tot 4 euro per maand wordt verhoogd	
- 4 tot 6 euro per maand wordt verhoogd	-
- 6 tot 8 euro per maand wordt verhoogd	+/-
In hoeverre leveren volgens u, uit eigen ervaring of uit uw omgeving, gemeentesubsidies een positieve bijdrage aan een goed leefklimaat in de gemeente Haaksbergen?	+/-

Uit de vragen van het burgerpanel valt de grootte van het maatschappelijke effect van het subsidiebeleid af te leiden. De scores geven weer bij welke contributieverhoging van een vereniging men hun eigen lidmaatschap, of dat van hun kinderen, op zouden zeggen. Uitgedrukt in percentages zegt 10% van de respondenten het lidmaatschap op als de contributie twee tot vier euro per maand zou worden verhoogd. 37% zou de contributie opzeggen bij een verhoging van vier tot zes euro en 56% bij een verhoging van zes tot acht euro per maand. De respondenten gaven tevens aan dat het subsidiebeleid een redelijke bijdrage levert aan een goed leefklimaat in de gemeente Haaksbergen.

De resultaten uit paragraaf 6.1.9 zijn in hoofdstuk zeven toegepast om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen vijf en zes.

In de voorgaande paragraaf 6.1 zijn de resultaten per informatiebron samengevoegd en weergegeven. In gevallen waarbij de beantwoording niet op een score kon berusten zijn tevens de kwalitatieve resultaten in de vorm van een toelichting weergegeven. In paragraaf 6.2 is alle informatie uit de afzonderlijke bronnen samengenomen om per norm een uitspraak te kunnen formuleren.

## 6.2 Resultaten per norm

De resultaten ten aanzien van de communicatienormen en beleidsnormen zijn in deze paragraaf uit de afzonderlijke informatiebronnen, die omschreven zijn in paragraaf 6.1, samengevoegd en besproken. De formulering van de normen geeft al een vermoeden over de mate waarin de gemeente Haaksbergen aan de norm heeft voldaan. Notaties als 2:16, die volgen na afloop van de bespreking van de norm, verwijzen in dit geval naar bijlage 2 item 16 waarin de resultaten van de meetcriteria per norm terug te vinden zijn. De resultaten ten aanzien van de maatschappelijke effecten zijn niet opnieuw in deze paragraaf omschreven. De reden is dat voor dit onderdeel geen normen zijn geformuleerd en de resultaten in hun totaliteit al in paragraaf 6.1.9 zijn omschreven.

### 6.2.1 Communicatienormen

De resultaten van de getoetste communicatienormen in deze paragraaf liggen ten grondslag aan de beantwoording van onderzoeksvraag twee:

*Onderzoeksvraag 2: In hoeverre voldoet de communicatie van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen aan de gestelde normen?*

Onder de normen één tot en met drie zijn de resultaten met betrekking tot de communicatievorm omschreven.

#### Vorm

*Norm 1: De gemeente Haaksbergen benadert de burger bij de communicatie van het subsidiebeleid in de vorm van klant.*

De communicatie van de gemeente Haaksbergen bleek niet expliciet gericht op de te onderscheiden burgerrollen. Tevens ontbrak de intentie om de communicatie van het subsidiebeleid een informatieve dan wel persuasieve functie toe te kennen. Uit de resultaten bleek echter dat de informatie in zowel de nota's als in de media overwegend informatief beoordeeld kon worden. Met name uit de analyse van de websites en de gemeentegids bleek dit informatieve aspect zich te uiten. Hoewel de communicatie van de gemeente Haaksbergen meerdere functies bezit, kan verondersteld worden dat de gemeente haar burgers overwegend als klant aanspreekt. Dit wordt deels door respondenten uit het burgerpanel en de subsidieontvangers ondersteund. De respondenten uit het burgerpanel kwalificeerden de informatie ten aanzien van het subsidiebeleid namelijk als informatief. Dit terwijl deze variabele er bij de subsidieontvangers een matige score op naield. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de subsidieontvangers aan de meer persuasief opgestelde SVO blootgesteld worden, terwijl de respondenten uit het burgerpanel voornamelijk de informatieve informatie uit het weekblad te verwerken krijgen. Desalniettemin kan op basis van de beoordeling van de media, de nota's en de resultaten uit het burgerpanel geconcludeerd worden dat de gemeente Haaksbergen als doel heeft met haar communicatie het subsidiebeleid toegankelijker, hanteerbaarder en begrijpelijker te maken.

Ten gevolge van de resultaten uit het burgerpanel kan aangenomen worden dat de respondenten tot de plichtsgetrouwe of maatschappijkritische burgerschapstijl behoren. Beide stijlen benadrukken namelijk dat het maatschappelijke belang, gezien de sociale activiteiten, bij deze groep hoog in het vaandel staat (figuur 6.5). Vanwege de interesse in de gemeentepolitiek kan tevens geconcludeerd worden dat men actief is op lokaal niveau of zich hiervoor interesseert. Tevens geeft figuur 6.3 weer dat men veel waarde hecht aan persoonlijk contact (58%) en weinig communiceert via nieuwe media (12%) (plichtsgetrouw). Anderzijds geven de resultaten uit het burgerpanel (tabel 6.6) weer dat men vertrouwen heeft in de lokale overheid (80%) en dat met name de inhoud van de boodschappen centraal staat (70%) (maatschappijkritisch). Dit neemt uiteraard niet weg dat de andere burgerschapstijlen niet vertegenwoordigd zijn in Haaksbergen. Het moet een uitdaging vormen deze groepen ook bij het subsidiebeleid te betrekken. Het benadrukken van individuele belangen kan hierbij de succesbepalende factor zijn. (Bijlagen 1:1 t/m 6, 2:1 t/m 6, 3:18, 5:24 t/m 25, 6:39 t/m 40)

*Norm 2: De gemeente Haaksbergen houdt bij de schriftelijke communicatie van haar subsidiebeleid nauwelijks rekening met de geografische kenmerken van de doelgroep.*

Uit de resultaten die volgden uit de enquêtes aan de beleidsambtenaren en politici bleek, dat de gemeente Haaksbergen haar schriftelijke communicatie ten aanzien van het subsidiebeleid nauwelijks aanpast aan geografische kenmerken van de verschillende groepen burgers in de gemeente Haaksbergen. Enkel door middel van mondeling overleg met bijvoorbeeld wijkraden werd gedifferentieerd gecommuniceerd. De vergelijking waarin de geografische kenmerken van de verschillende burgers van de gemeente Haaksbergen geanalyseerd zouden moeten worden met de mate waarin men was ingelicht over het beleid, heeft niet plaats kunnen vinden. De reden hiervoor was dat in het burgerpanel de respondenten niet gevraagd zijn naar hun postcodes. Een sluitend antwoord op deze norm kan dan ook niet worden gegeven. Het is immers aannemelijk dat de informatiebronnen in delen van de gemeente variëren onder verschillende groepen burgers. Inzicht hierin had zinvol kunnen zijn bij het in kaart brengen van deze groepen burgers en het ontwikkelen van een communicatiestrategie (Floor & Van Raaij, 2002. Verhage, 2000).

(Bijlagen 3:1 & 19, 4:10, 6:3)

*Norm 3: De gemeente Haaksbergen houdt bij de schriftelijke communicatie van haar subsidiebeleid nauwelijks rekening met de socio-economische kenmerken van de doelgroep.*

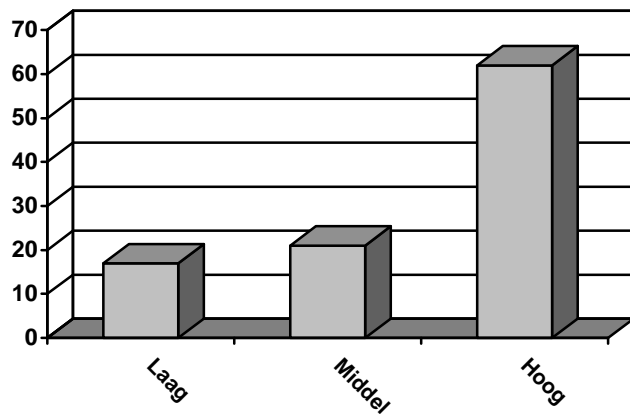
Evenals uit de vorige norm bleek, richt de gemeente Haaksbergen haar schriftelijke communicatie ook niet op verschillende doelgroepen ten aanzien van socio-economische kenmerken. Dit resultaat staat echter haaks op de volgende uitspraak die stond omschreven in een reactie op de begroting 2005:

*'... Waar wij de afgelopen jaren voortdurend bezig mee waren en nog zijn. Via een uitgebreid trainingstraject bijvoorbeeld wordt de schrijfstijl van brieven aan inwoners drastisch aangepast. Om ervoor te zorgen dat we zo open en vooral duidelijk mogelijk met onze doelgroepen communiceren.'*

De bestudering van de schriftelijke documenten heeft er desalniettemin in geen van de gevallen op gewezen dat de gemeente Haaksbergen haar communicatie van het subsidiebeleid segmenteerde op basis van verschillende doelgroepen. Dit gebrek bleek tevens uit de enquêtes aan de beleidsambtenaren en de politici. Bij de formulering van een communicatiestrategie kunnen deze kenmerken echter wel een belangrijke basis vormen om zo effectief mogelijk te communiceren (Floor & Van Raaij, 2002. Verhage, 2000).

Uit de resultaten van het burgerpanel kon wel, door een vergelijking van het opleidingsniveau met de behoefte aan subsidie-informatie, worden opgemaakt dat 62% van de respondenten die regelmatig behoefte hadden aan informatie met betrekking tot het subsidiebeleid een opleiding hadden afgerond binnen de hoogste categorie van de variabele opleidingsniveau (zie figuur 6.6).

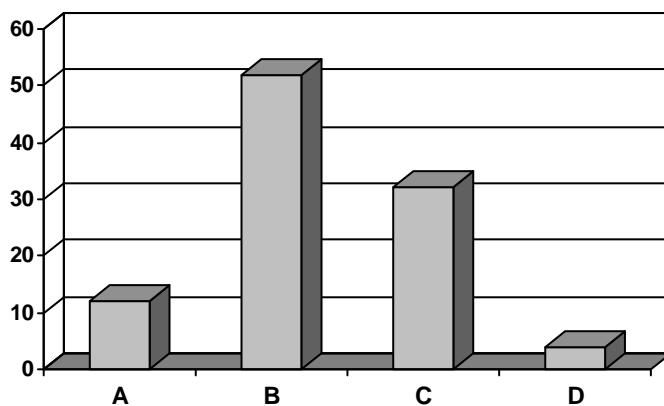
Figuur 6.6: Behoeftte aan subsidie-informatie vergeleken met opleidingsniveau.



De verklaring hiervoor kan zijn dat personen die een hogere opleiding hebben genoten, eerder plaatsnemen in besturen van instellingen, waardoor zij vaker behoefte hebben aan informatie met betrekking tot het subsidiebeleid.

De behoefte om subsidie-informatie afgezet tegen het geslacht, resulteerde in een verdeling van 76% mannen ten opzichte van 24% vrouwen. Ingaande op de behoefte aan subsidie-informatie in combinatie met de samenstelling van het huishouden leverde figuur 6.7 op.

Figuur 6.7: Behoeftte aan subsidie-informatie vergeleken met samenstelling huishoudens



Figuur 6.7 geeft weer dat categorie B (meerpersoonshuishoudens zonder kinderen) en C (meerpersoonshuishoudens met kinderen) met respectievelijk 52% en 32% domineren wanneer dit kenmerk vergeleken wordt met de behoefte om subsidie-informatie.

Samenvattend kan worden gesteld dat, ondanks de gemeente Haaksbergen bij de schriftelijke communicatie van haar subsidiebeleid geen rekening houdt met de socio-economische kenmerken van de doelgroep, wel degelijk een doelgroepsegmentatie is aan te brengen op basis van de behoefte aan subsidie-informatie. Floor, Van Raaij (2002) en Verhage (2000) beschrijven dat de segmentatie van bevolkingsgroepen op basis van socio-economische kenmerken een uitkomst kan bieden wanneer verschillende groepen zo efficiënt mogelijk bereikt moeten worden. Afhankelijk van de doelen van het subsidiebeleid dient deze norm dan ook in overweging te worden genomen bij de formulering van de schriftelijke subsidie-informatie. (Bijlagen 3:2 & 20, 4:11, 6:1, 2, 4 t/m 11)

De onderstaande communicatienormen, hebben allen betrekking op het transparantiemodel van Bos, van Dam en Sluijters (2004). De resultaten van de uitvoeringsnormen vier tot en met negen zijn behandeld, waarna er een algemeen oordeel is gevormd over de transparantie van de subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen.

## **Uitvoering**

### *Openbaarheid*

*Norm 4: Er wordt voornamelijk op een actieve manier informatie verspreid onder de burgers. Deze informatie vult elkaar in de meeste gevallen aan, is actueel en sluit elkaar niet uit.*

De informatie ten aanzien van het subsidieproces wordt vaker op een actieve wijze (55% op initiatief van het bestuursorgaan) verkregen dan op een passieve manier (45%). De subsidieontvangers waren er ondanks dit gegeven echter voor 71% over eens dat er nog meer initiatief van de gemeente moest komen. Dit in overeenstemming met de mening van de politici, die het voor 91% met elkaar eens waren dat de gemeente voornamelijk actief moet voorlichten over het subsidiebeleid. De beleidsambtenaren gaven aan gemiddeld zeven keer per jaar instellingen op de mogelijkheden van subsidies te wijzen.

Op basis hiervan ontstaat de indruk dat instellingen de informatie en dus het beleid door de gemeente op een presenteerblaadje aangereikt willen krijgen, zonder hier ook maar enige moeite voor te hoeven doen. De actieve manier van informatieverschaffing speelt dus een belangrijke rol bij de communicatie van het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen. Deze indruk is in overeenstemming met de resultaten uit het totaalonderzoek, waaruit blijkt dat het subsidiebeleid een traditioneel gebeuren is.

Om de aanvullendheid van informatie te bepalen zijn de nota's en media met elkaar vergeleken. Voor zover het subsidiebeleid van de gemeente gecommuniceerd is, waren er vooral overeenkomsten te vinden tussen de informatie op de site en in de SVO. De overgrote meerderheid van de informatie die vermeld staat op de site is een kopie van de SVO. Met uitzondering van de site en de SVO vult de subsidie-informatie elkaar dus aan.

Wat betreft de actualiteit kon uit geen van de schriftelijke documenten worden opgemaakt dat deze achterhaalde informatie bevatten. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de informatie die de gemeente Haaksbergen heeft verspreid ten aanzien van het subsidieproces actueel is.

Opvallend was dat er geen inleidende informatie ten aanzien van het subsidiebeleid in zowel de nota's als in de media waren te vinden. Ook duidelijke richtlijnen over de basisprincipes en deelnememogelijkheden in het subsidieproces ontbraken. Hierdoor is niet te bepalen of de informatie uit verschillende bronnen elkaar uitsluit.

(Bijlagen 1:7, 2:7, 3:8, 4:9, 5:1 & 2)

### *(Her)gebruik*

*Norm 5: Overheidsinformatie is in de gemeente Haaksbergen over het algemeen altijd te raadplegen.*

Ter beantwoording van deze norm is ervoor gekozen bij bestuurders van subsidieontvangers te informeren over toegankelijkheid van informatie. De overheidsinformatie ten aanzien van het subsidiebeleid was voor de subsidieontvangers eenvoudig te raadplegen. Ondanks deze goede score kunnen verwijzingen naar verdere informatie op de site, in brochures, de gemeentegids of in het gemeentehuis eraan bijdragen om deze score verder te verhogen.

(Bijlage 5:3)

### *Toegang*

*Norm 6: De gemeente Haaksbergen communiceert via media waartoe de burger ook daadwerkelijk toegang heeft.*

De communicatie met de gemeente blijkt vooralsnog voornamelijk mondeling te gebeuren. In het burgerpanel gaf 58% van de respondenten aan, informatie voornamelijk via telefonisch contact te verkrijgen. 57% van de subsidieontvangers gaf tevens aan informatie mondeling te verkrijgen. Door het telefonisch in contact treden met de gemeente bleek het eenvoudig te zijn om informatie ten aanzien van het subsidieproces mondeling te verkrijgen. De reden voor deze mondelinge informatieverschaffing kan toe te schrijven zijn aan de gebrekkige schriftelijke communicatie over het proces van subsidieaanvraag. In de media bleek namelijk slechts 4% van de betreffende gevallen aandacht te besteden aan het proces van subsidieaanvraag. 40 % van de nota's bevatten hierover informatie, ook al is de informatie in deze gevallen summier. In het burgerpanel wordt geopperd dat de website, folders en het gemeentenieuws, belangrijke informatiebronnen zijn voor overige overheidsinformatie. De gemeente Haaksbergen heeft, wat deze informatiebronnen betreft, nog vele mogelijkheden om efficiënter te communiceren via deze kanalen. Burgers en instellingen kunnen door een uitgebreide schriftelijke informatievoorziening via deze kanalen zelfredzamer worden en zo beleidsambtenaren ontlasten. (Bijlagen 3:18, 5:6, 6:21)

### *Vindbaarheid*

*Norm 7: De vindbaarheid van informatie door aan te geven dat, waar, wanneer en hoe informatie te vinden is, is in de gemeente Haaksbergen redelijk tot slecht.*

Deze norm is erop gericht om de verschillende nota's en media die informatie bevatten met betrekking tot het subsidiebeleid te laten interacteren (De Jong, Lentz, Elling & Schellens. 2004). Door duidelijke verwijzingen in informatiebronnen hoeft niet elke informatiebron dezelfde informatie te bevatten en kan de vindbaarheid van informatie geoptimaliseerd worden. De nota's bevatten een redelijk aantal aanknopingspunten om meer informatie te vinden. In de media was dit aantal onder de maat. Zowel de media als de nota's scoorden slecht als het ging om de vermelding van relevante contactinformatie om meer informatie in te kunnen winnen. Om een subsidiebeleid optimaal te communiceren zijn deze scores laag. Zoals ook bleek uit de vorige norm, liggen er, wat de vindbaarheid betreft, voor de gemeente Haaksbergen mogelijkheden om burgers en instellingen zichzelf meer te laten voorzien van informatie. (Bijlagen 1:8 & 9, 2:8 & 9; deze items zijn gemiddeld voor de score in figuur 6.8)

### *Prijs*

*Norm 8: In de gemeente Haaksbergen beïnvloedt de prijs van informatie de toegankelijkheid niet.*

In geen van de gevallen wordt de toegankelijkheid van subsidie-informatie belemmerd door de prijs van informatie. Zowel de beleidsambtenaren als de subsidieontvangers gaven aan geen leges af te hoeven dragen voor enigerlei informatie over het subsidiebeleid. (Bijlagen 3:9, 5:4)

### *Vorm*

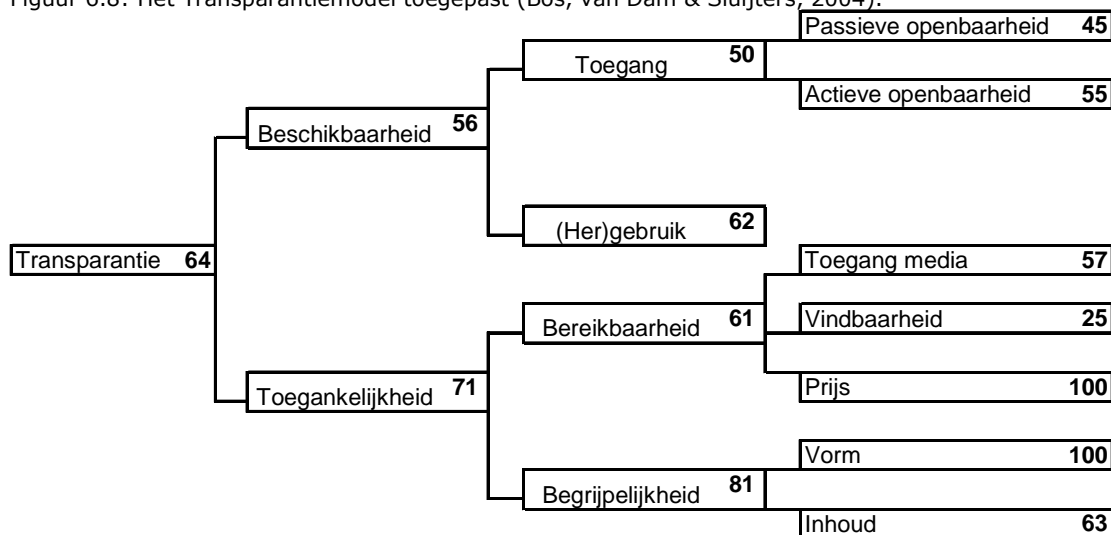
*Norm 9: De toegang tot informatie wordt door de gemeente Haaksbergen niet belemmerd.*

Op de vraag of burgers bij een verzoek om informatie wachttijden ervaren gaven de beleidsambtenaren aan dat dit in sommige gevallen het geval was. De subsidieontvangers gaven echter aan dat er slechts één persoon in het verleden had moeten wachten op de verzochte informatie. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er aan deze norm is voldaan en de informatieverstrekking ten aanzien van het subsidiebeleid binnen de gemeente Haaksbergen zonder belemmeringen verloopt. (Bijlagen 3:10, 5:5)

De bovenstaande normen vier tot en met negen, die betrekking hebben op de uitvoering van de communicatie van het subsidiebeleid, komen allen voort uit het transparantiemodel van Bos, van Dam en Sluijters (2004). Om invulling aan dit model te geven en een indruk te krijgen van de transparantie van de communicatie van het subsidiebeleid zijn resultaten gebruikt uit de analyse van de media en de nota's maar voornamelijk uit de beoordeling van de enquêtes aan de subsidieontvangers. De reden hiervoor is dat de subsidieontvangers het meest frequent aan de subsidie-informatie worden blootgesteld, waardoor zij het beste oordeel kunnen geven over de informatie en hun mening het meest waardevol is.

De gemiddelden, weergegeven in figuur 6.8, stammen uit bijlage vijf waarin de resultaten zijn weergegeven van de enquêtes aan de subsidieontvangers. De scores van de afzonderlijke items zijn te herleiden aan de hand van de notaties die zijn weergegeven ter afsluiting van de bovenstaande normen. Indien een element in het transparantiemodel berustte op meerdere items zijn deze gemiddeld om één enkele score te krijgen. Hoewel de normen ten aanzien van de inhoud van de subsidie-informatie nog niet aan bod zijn gekomen is de score hiervan al wel in het transparantiemodel opgenomen. De resultaten van de normen 10 tot en met 17 van de subsidieontvangers zijn hiervoor ook opgeteld en gemiddeld. Figuur 6.8 geeft de score van de transparantie van de subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen weer.

Figuur 6.8: Het Transparantiemodel toegepast (Bos, van Dam & Sluijters, 2004).



Uitgedrukt op een schaal van één tot en met tien is de transparantie van de communicatie van het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen te beoordelen met een 6.4. De toegang tot informatie geeft in dit model echter wel een vertekend beeld. Er wordt in de literatuur namelijk niet aangegeven in hoeverre actieve of juist passieve openbaarheid als positief beoordeeld kan worden. Het middelen van beide criteria levert vanzelfsprekend een score van 50 op die het totaalgemiddelde in het gehele model verlaagd.

Een andere kanttekening bij figuur 6.8 is dat de criteria die aan de inhoud van informatie gesteld zijn, oorspronkelijk niet tot het model van Bos, van Dam en Sluijters (2004) behoren, maar wel bepalend zijn voor de score op 'inhoud'. Doordat de inhoud van subsidie-informatie in dit onderzoek als een belangrijk aspect is gezien en hieraan meer aandacht is besteed, hebben deze criteria in de loop van het onderzoek, door middel van verschillende normen, vorm gekregen. Dit is tevens de reden dat op de communicatie-inhoud, door middel van de normen 10 tot en met 17, nu verder wordt ingegaan.

## **Inhoud**

*Norm 10: De informatie ten aanzien van het subsidiebeleid spreekt de doelgroep redelijk aan.*

Deze norm is erop gericht om de aantrekkelijkheid van teksten te beoordelen. Volgens Maes, Ummelen en Hoeken (1996) kan de mate van afstandelijkheid een graadmeter zijn om dit door de lezers te laten beoordelen. Uit het burgerpanel bleek dat door 53% van de respondenten de informatie ten aanzien van het subsidiebeleid aansprekend werd gewaardeerd. In de enquêtes aan de subsidieontvangers was dit percentage 50%. Ondanks het feit dat deze scores niet erg slecht zijn geven ze de indruk dat de informatie met betrekking tot het subsidiebeleid meer uitnodigend kan worden geformuleerd. Hierdoor is de doelgroep eerder geneigd om de tekst door te lezen. (Bijlagen 5:7, 6:22)

*Norm 11: Door middel van selectie is de subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen goed tot zeer goed te lezen.*

Zowel de resultaten uit het burgerpanel (73%) als uit de enquêtes aan de subsidieontvangers (87%) wezen erop dat de gemeente Haaksbergen haar subsidiebeleid op een overzichtelijke manier communiceert. De informatie blijkt dus eenvoudig door de doelgroep te scannen op informatie die voor hen van toepassing is. (Bijlagen 5:8, 6:23)

*Norm 12: De begrijpelijkheid van de subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen is redelijk tot goed gewaardeerd.*

Wat betreft de begrijpelijkheid van de subsidie-informatie zijn allereerst de nota's en media geëvalueerd. Na toetsing aan de hand van de drie meetcriteria bleek de media gemiddeld hoger te scoren dan de nota's, respectievelijk 75% tegen 53%. Een reden hiervoor is dat de media tevens een aanzienlijk aantal korte nieuwsberichten bevatten die erg eenvoudig geformuleerd waren. Dit neemt de lage score van de nota's echter niet weg. Vooral de SVO, de bijzondere SVO en de standaardbrieven kunnen begrijpelijker geformuleerd worden. Deze hebben namelijk ook als doel het subsidiebeleid te communiceren naar burgers die voor de eerste keer een subsidie willen aanvragen en dus nog geen enkele kennis bezitten op dit gebied.

De begrijpelijkheid van de subsidie-informatie is tevens in het burgerpanel en de enquêtes aan subsidieontvangers beoordeeld op basis van vier tegenstellingen van De Jong, Lentz, Elling en Schellens (2004). Beide beoordelingen verschilden niet veel van elkaar. De respondenten uit het burgerpanel beoordeelden de informatie voor 70% begrijpelijk tegen 65% van de subsidieontvangers. Het minimale verschil tussen deze scores is toe te schrijven aan het feit dat de respondenten uit het burgerpanel voornamelijk worden blootgesteld aan de begrijpelijke informatie uit de media en dus geen mening kunnen geven over de inhoud van de nota's. De subsidieontvangers die wel gebruik maken van nota's en beleidsdocumenten omschrijven de informatie vooral als moeilijk en omslachtig.

(Bijlagen 1:10 t/m 12, 2:10 t/m 12, 5:9 t/m 12, 6:24 t/m 27)

*Norm 13: De subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen wordt zeer goed geaccepteerd.*

De geloofwaardigheid van de subsidie-informatie is door middel van vier indicatoren beoordeeld (Maes, Ummelen & Hoeken, 1996) door de respondenten uit het burgerpanel en de subsidieontvangers. Beide groepen beoordeelden de informatie van de gemeente Haaksbergen geloofwaardig (80%) waaruit geconcludeerd kan worden dat de subsidie-informatie door de ontvangers geaccepteerd wordt.

(Bijlagen 5:13 t/m 16, 6:28 t/m 31)



*Norm 14: De relevantie van de subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen is redelijk tot goed.*

Opvallend hierbij is wel dat de respondenten uit het burgerpanel relevantie hoger waardeerden (80%) dan de subsidieontvangers (57%). De reden hiervoor kan zijn dat de subsidieontvangers hogere eisen stellen aan de informatie aangezien ze dit moeten toepassen binnen hun instelling. Wellicht moet de gemeente overwegen welke informatie relevant is voor de burgers en voor de subsidieontvangers en hier de informatievoorziening op aan passen.  
(Bijlagen 5:17, 6:32)

*Norm 15: De subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen is volledig tot zeer volledig.*

Een tegenstelling ten opzichte van de vorige norm is gebleken uit het criterium volledigheid. 86% van de subsidieontvangers beoordeelden de informatie volledig, ten opzichte van 67% van de respondenten uit het burgerpanel. De resultaten uit het burgerpanel wijzen er in dit geval op dat deze groep uitgebreidere informatie wenst te ontvangen met betrekking tot het subsidiebeleid. De reden dat de subsidieontvangers de informatie als volledig beoordelen kan het gevolg zijn van de vele mondelinge contacten die deze groep blijkt te hebben met de gemeente. 'Face-to-face' kan immers specifiek om informatie worden gevraagd dan via de schriftelijke media.  
(Bijlagen 5:18, 6:33)

*Norm 16: Men staat redelijk positief tegenover de subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen.*

Bij de toetsing van de norm waaruit de positieve waardering ten opzichte van informatie is gemeten, is wederom gebruik gemaakt van vier tegenstellingen van Meas, Ummelen en Hoeken (1996). De gemiddelde beoordeling die bleek uit het burgerpanel en uit de beantwoording van de respondenten, was relatief laag (51% en 49%). Met name werd geopperd dat de informatie ten aanzien van het subsidiebeleid saai en onpersoonlijk geformuleerd was. Door de subsidie-informatie aantrekkelijker te presenteren is op dit gebied door de gemeente Haaksbergen aanzienlijk winst te boeken.  
(Bijlagen 5:19 t/m 22, 6:34 t/m 37)

*Norm 17: De subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen wordt zowel slecht als goed inpasbaar gewaardeerd.*

In de laatste norm ten aanzien van de communicatie-inhoud is de praktische waarde van informatie gemeten. Uit het burgerpanel bleek 70% van de respondenten de informatie praktisch te waarderen. Slechts 37% van de subsidieontvangers deelde deze mening. De oorzaak van dit verschil kan schuilen in het feit dat subsidieontvangers de informatie moeten toepassen bij het besturen van een instelling. Hierdoor stuit deze groep eerder op doelmatige onvolkomenheden. De gemeente Haaksbergen zal in dit geval oplossingen moeten zoeken om de praktische waarde van de informatie meer op de instellingen af te stemmen.  
(Bijlagen 5:23, 6:38)

De normen 10 tot en met 17 hebben allen betrekking op de inhoud van de subsidie-informatie (De Jong & Schellens, 1995). Het inhoudelijke aspect van de informatie is in het kader van dit onderzoek interessant om verder op in te gaan. De resultaten uit het burgerpanel bevatten de mogelijkheid om de inhoudsaspecten af te zetten tegen de socio-economische kenmerken van de panelleden. Op de samenstelling van de huishoudens vergeleken met de communicatie-inhoud is hierbij niet verder ingegaan, aangezien deze analyse geen noemenswaardige resultaten voortbracht. Het geslacht en het opleidingsniveau bleken wel interessant om verder uit te werken.

Tabel 6.11 geeft de vergelijking weer van de resultaten tussen mannen en vrouwen op basis van de normen ten aanzien van de communicatie-inhoud. Alleen de respondenten uit het burgerpanel zijn geselecteerd die aangaven regelmatig informatie met betrekking tot het subsidiebeleid nodig te hebben (n=91).

Tabel 6.11: De vergelijking van de inhoudsbeoordeling tussen mannen en vrouwen.

Norm	Omschrijving	Mannen	Vrouwen
10	Contact	48	59
11	Selectie	72	73
12	Begrijpelijkheid	64	76
13	Acceptatie	78	84
14	Relevantie	78	86
15	Volledigheid	59	77
16	Waardering	48	57
17	Inpasbaarheid	63	77
	<b>Totaal</b>	<b>64</b>	<b>74</b>

Uit tabel 6.11 blijkt dat in totaliteit de vrouwen (74%) de inhoud van de informatie positiever beoordeelden dan de mannen (64%). Aan dit verschil lag ten grondslag dat mannen de informatie minder aansprekend (contact, norm 10) en begrijpelijk (norm 12) beoordeelden. Tevens bleek er een aanzienlijk verschil te bestaan tussen de beoordelingen op de relevantie van de informatie (norm 17). Het grootste verschil van 18% schuldte echter onder het criterium 'volledigheid' (norm 15). Een duidelijke verklaring van deze verschillen is op basis van deze gegevens niet te formuleren. Vervolgonderzoek, omschreven in hoofdstuk acht, kan de oorzaken hiervan ik kaart brengen.

De resultaten in tabel 6.12 geven dezelfde gemiddelden weer berekend op basis van opleidingsniveau. Ook hier zijn alleen de respondenten uit het burgerpanel geselecteerd die aangaven regelmatig informatie met betrekking tot het subsidiebeleid nodig te hebben (n=91).

Tabel 6.12: De vergelijking van de inhoudsbeoordeling tussen de categorieën opleidingsniveau.

Norm	Omschrijving	Laag	Middel	Hoog
10	Contact	69	52	44
11	Selectie	75	68	73
12	Begrijpelijkheid	67	71	65
13	Acceptatie	78	76	82
14	Relevantie	75	84	80
15	Volledigheid	50	57	69
16	Waardering	67	43	47
17	Inpasbaarheid	62	63	69
	<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>64</b>	<b>66</b>

Tabel 6.12 geeft weer dat de totaal gemiddelden tussen de drie categorieën opleidingsniveau weinig van elkaar verschillen. Een tweetal opmerkelijke kanttekeningen zijn op basis van deze tabel echter wel te maken. De variabele 'contact' (norm 10) geeft weer dat naarmate het opleidingsniveau hoger wordt, men de subsidie-informatie als minder aansprekend waardeert. Een soortgelijk verband schuilt achter de variabele 'waardering' (norm 16). De variabele waardering is samengesteld uit vier items; interessant, uitnodigend, boeiend en persoonlijk. Wanneer deze items in een klein overzicht worden weergegeven volgt tabel 6.13.

Tabel 6.13: Waardering (norm 16) toegelicht.

	Laag	Middel	Hoog
Interessant	75	78	67
Uitnodigend	81	36	53
Boeiend	68	26	39
Persoonlijk	44	31	30
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>43</b>	<b>47</b>

Tabel 6.13 geeft weer dat de scores op het item 'interessant' per opleidingsniveau relatief weinig van elkaar verschillen. De mate waarin de informatie als uitnodigend en boeiend wordt beoordeeld verschilt echter aanzienlijk tussen het lage opleidingsniveau en de twee hogere. De enige verklaring die op dit moment hiervoor gegeven kan worden is dat mensen met een hogere opleiding kritischer omgaan met de subsidie-informatie dan dat lager opgeleiden dit doen. Een vervolgonderzoek kan de exacte oorzaak van deze verschillen vaststellen.

Nu de communicatienormen afzonderlijk behandeld zijn en er extra aandacht is besteed aan het transparantiemodel van Bos, van Dam en Sluijters (2004) en de inhoud van de subsidie-informatie (De Jong & Schellens, 1995), wordt ingegaan op de beleidsnormen.

### 6.2.2. Beleidsnormen

De resultaten van de getoetste beleidsnormen omschreven in deze paragraaf vormen tezamen het antwoord op onderzoeksvraag vier:

*Onderzoeksvraag 4: In hoeverre voldoet het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen aan de gestelde normen?*

De resultaten van de beleidsnormen 18 tot en met 20 hebben betrekking op het beleidsproces.

#### Proces

*Norm 18: Bij de communicatie van het subsidiebeleid binnen de gemeente Haaksbergen wordt geen gebruik gemaakt van proces- en/of functiebeschrijvingen.*

Uit de bestudering van de nota's op communicatievoorschriften van de gemeente Haaksbergen bleken geen proces- of functiebeschrijvingen te bestaan. De communicatie vanuit de afdeling Welzijn, geschiedde via een contactpersoon binnen de afdeling Communicatie. De informatie diende zelf door de verantwoordelijke afdeling te worden aangeleverd. Een beleidsambtenaar wees erop dat de afdeling Communicatie in 2007 plannen heeft om de medewerkers binnen de afdelingen te informeren over de communicatiebeginselen en van richtlijnen te voorzien, waaraan de aangeleverde informatie dient te voldoen.  
(Bijlagen 1:13, 2:13, 3:21)

*Norm 19: Bij de communicatie van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten.*

De bestudering van de subsidiedossiers wees erop dat de gemeente Haaksbergen beschikt over gestandaardiseerde documenten die richting geven aan het verloop van het subsidieproces. Echter bleek slechts in 57% (Rekenkamercommissie gemeente Haaksbergen, 2007) van de gevallen ook daadwerkelijk gebruik te worden gemaakt van deze documenten. In de overige gevallen gaf het de indruk dat instellingen er een geheel eigen wijze van subsidieaanvragen/-vaststellen op na hielden. De gemeente dient consequenter gebruik te maken van deze formulieren en zondig hierin aanpassingen aan te brengen, zodat deze in alle gevallen toepasbaar worden.  
(Bijlagen 1:19, 2:19)

*Norm 20: De SVO van de gemeente Haaksbergen bevat niet de criteria genoemd door Van der Heijden (2006) en Alkmaar (2005).*

Slechts 24% van de criteria van Van der Heijden (2006) en de Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar (2005) komen terug in de nota's van de gemeente Haaksbergen. Met name de vermelding dat subsidies altijd aanvullend zijn, wordt slechts in 4% genoemd. Dit terwijl deze voorwaarde als één van de beginselen geldt voor het verstrekken van subsidie. Regels ten aanzien van subsidieaanvragen bij derden worden ook slechts in enkele gevallen genoemd.

Zoals voorspeld omschrijft de SVO het grootste gedeelte van deze criteria. De kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is, dat deze criteria enkel te interpreteren zijn door personen met ervaring op het gebied van subsidies. Zoals ook uit de bestudering van de dossiers bleek, is het voor een onervaren persoon niet eenvoudig om te bepalen voor welk type subsidie de aanvraag in aanmerking komt.

(Bijlagen 1:15 t/m 23)

De resultaten die een indruk geven van het beleidsproces (norm 18 t/m 20) wijzen erop dat hier binnen de gemeente Haaksbergen nog verbeteringen zijn aan te brengen. Aangezien de nota's hiervoor de belangrijkste informatiebron vormen zal de aandacht hierop gericht moeten worden. In hoofdstuk zeven van het huidige onderzoek wordt hier verder op ingegaan. Allereerst zijn de resultaten besproken met betrekking tot de doelformulering van het beleid.

### **Doelformulering**

*Norm 21 t/m 25 De beleidsdoelstellingen van de gemeente Haaksbergen ten aanzien van het subsidiebeleid zijn niet Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch of Tijdsgebonden geformuleerd.*

Uit de bestudering van de beleidsnota's van de gemeente Haaksbergen kan de conclusie getrokken worden dat er geen beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd. Hierdoor kon het beleid niet getoetst worden aan de SMART criteria. Dit is een kwalijke zaak, aangezien, zoals in hoofdstuk zeven zal blijken, dit gemis ook zijn uitwerking heeft op de evaluatie van het subsidiebeleid.

(Bijlagen 1:24 t/m 31, 3:3 t/m 7, 4:12 t/m 16)

Vanuit de behoeftenhiërarchie van Maslow (1954) bleken tegenstellingen te bestaan tussen de behoeften waarin was voorzien en de behoeften van de politici en de burgers. Aan de lagere fysiologische behoeften bleek meer waarde te worden gehecht door de burgers en politici, dan dat het subsidiebeleid van Haaksbergen hierin voorzag (figuur: 6.5). Een verklaring hiervoor kon zijn dat de vraagstelling aan de burgers en politici toeliet alle subsidies op de vijf niveaus naar eigen inzicht op te waarderen terwijl in werkelijkheid de gemeente aan een vaststaand budget gebonden is.

Een andere verklaring is dat de burgers en de politici bij de beantwoording van de vraag uitgegaan zijn van alle menselijke behoeften en niet zozeer de behoeften waarvan zij verlangen dat een subsidiebeleid daarin voorziet. Ondanks dat een duidelijk overzicht is verworven van de behoeften die spelen binnen de Haaksbergse samenleving is het een onderwerp voor vervolgonderzoek om de behoeften van de burgers in kaart te brengen waarin een subsidiebeleid daadwerkelijk zou moeten voorzien.

(Bijlagen 4:3 t/m 7, 6: 13 t/m 17)

De resultaten van de normen die gebaseerd waren op de door de beroepsprofessionals veronderstelde goede manier van werken zijn op de volgende pagina omschreven.

## **Beroepspraktijk**

*Norm 26: De ambtenaren van de gemeente Haaksbergen zijn goed bekend met het subsidierecht.*

Uit de enquêtes aan de ambtenaren bleek één van de twee subsidieambtenaren een cursus te hebben gevolgd over het omgaan met wettelijke bepalingen van het subsidierecht. In 20% van de gevallen bleken de subsidieambtenaren wel eens tekort te schieten bij het toepassen van het subsidierecht. In een dergelijk geval moesten ze de AWB erop naslaan hoe juist te handelen. Hoewel de specifieke scholing ten aanzien van het subsidierecht beperkt is, kan wel geconcludeerd worden dat de beleidsambtenaren van de gemeente Haaksbergen goed bekend zijn met het subsidierecht.  
(Bijlagen 3:16 & 17)

*Norm 27: De ambtenaren van de gemeente Haaksbergen maken goed gebruik van consistent taalgebruik.*

Aan de hand van de analyse naar het gebruik van consistent taalgebruik bleken de nota's hieraan voor 79% te voldoen. Met name de begrippen 'subsidieverplichtingen – subsidievoorwaarden' en 'verstrekken – vaststellen' werden nogal eens willekeurig gebruikt. De media voldeed voor 78% aan consequent taalgebruik waarin de begrippen 'verlenen – verstrekken' voornamelijk afwisselend gehanteerd werden. Hoewel de naleving van deze norm geen grote gevolgen lijkt te hebben, moet hier bij het gebruik rekening mee worden gehouden, aangezien deze begrippen wettelijk zijn vastgelegd.  
(Bijlagen 1:32 t/m 38, 2:15 t/m 21)

*Norm 28: De proces- en functiebeschrijvingen ten aanzien van het subsidiebeleid zijn in de gemeente Haaksbergen door hun afwezigheid niet implementeerbaar en werkbaar.*

Aangezien uit norm 18 bleek dat er met uitzondering van de SVO's geen proces- en functiebeschrijvingen bestonden, kan de implementeerbaarheid en werkbaarheid van deze beschrijvingen moeilijk worden vastgesteld. Aangezien de beleidsambtenaren te kennen gaven slechts in enkele gevallen tekort te schieten bij de toepassing van het subsidiebeleid, kan verondersteld worden dat de SVO als werkbaar wordt ervaren. Wanneer echter de resultaten worden bekeken die weergeven in hoeverre de SVO de relevante wetsartikelen uit de AWB bevat, zal de AWB er in bepaalde gevallen op nageslagen moeten worden. Het toepassen van de SVO bij enkele praktijksituaties kan een beeld geven van de implementeerbaar- en werkbaarheid van de SVO.  
(Bijlagen 3:21)

De gemeente Haaksbergen scoort relatief goed op de normen die gesteld zijn aan de beroepspraktijk (norm 26 t/m 28). Dit is voornamelijk te danken aan de goede manier van werken van de beleidsambtenaren. De norm die betrekking heeft op de Algemene Wet Bestuursrecht wordt als laatste in dit resultatenhoofdstuk behandeld.

## **AWB**

*Norm 29: Hoewel de SVO van de gemeente Haaksbergen niet alle relevante wetsartikelen uit de AWB bevat, wordt hierin wel verwezen naar de functie van de AWB.*

Uit de analyse van de SVO bleek aan 52% van de rechtsregels uit de AWB in de SVO van de gemeente Haaksbergen aandacht te zijn besteed. Dit is echter geen vereiste, aangezien de wet voorschrijft dat niet alle wetsregels overgenomen hoeven te worden, indien men een verwijzing in de SVO opneemt naar de AWB. Aangezien de SVO van de gemeente Haaksbergen verschillende verwijzingen bevat naar de AWB, is de SVO van de gemeente Haaksbergen dekkend voor alle wetsregels ten aanzien van een subsidiebeleid.

De resultaten die in dit hoofdstuk allereerst per informatiebron en vervolgens per norm zijn omschreven, worden in het volgende hoofdstuk in een breder kader geplaatst om de conclusies ten aanzien van dit onderzoek te formuleren en antwoorden te geven op de onderzoeksvragen en de probleemstellingen.



## Hoofdstuk 7 Conclusies

In dit op één na laatste hoofdstuk zijn de conclusies van het onderzoek verwoord. In de eerste paragraaf worden conclusies verbonden aan fase 1 door antwoorden te formuleren op de eerste vier onderzoeksvragen. De communicatie wordt behandeld door de facetten; vorm, uitvoering en inhoud. Het beleid wordt doorgelicht aan de hand van het proces, de formulering, de praktijk en de SVO. Vervolgens is subprobleemstelling A beantwoord. In paragraaf 7.2 zijn de conclusies die verbonden zijn aan fase 5 geformuleerd. De onderzoeksvragen vijf en zes worden in deze paragraaf beantwoord, waarmee ook een antwoord is gegeven op subprobleemstelling B.

### 7.1 Conclusies Fase 1

Achtereenvolgens zijn in deze paragraaf de onderzoeksvragen beantwoord met betrekking tot de communicatie en het beleid. Vervolgens wordt er een oplossing aangedragen voor subprobleemstelling A.

#### Communicatie

*Onderzoeksvraag 1: Welke normen worden gesteld aan overheidscommunicatie?*

In het normenkader van hoofdstuk drie zijn 17 normen geformuleerd die betrekking hebben op overheidscommunicatie ten aanzien van een subsidiebeleid. De driedeling die gemaakt kon worden in deze communicatienormen was communicatie naar vorm, uitvoering en inhoud.

*Onderzoeksvraag 2: In hoeverre voldoet de communicatie van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen aan de gestelde normen?*

#### Communicatie naar vorm

Er is gebleken dat de gemeente Haaksbergen voornamelijk informatief communiceert. Deze wijze van communiceren is er vooral op gericht belanghebbenden te informeren ten aanzien van het subsidiebeleid. De burgerrol die hier aansluiting bij vindt, is de rol van 'klant'. Indien de gemeente Haaksbergen als doel heeft in de toekomst meer rendement uit het subsidiebeleid te halen, is het van belang ook de andere functies van overheidscommunicatie toe te passen. Afhankelijk van de doelstellingen die de gemeente stelt aan het subsidiebeleid kan de persuasieve rol immers van invloed zijn op het behalen van maatschappelijke effecten. De wijze waarop de gemeente Haaksbergen communiceert, is niet te scharen onder een enkele burgerschapstijl. Uit het burgerpanel bleken vooral de plichtgetrouwe/afhankelijke en maatschappijkritisch/verantwoordelijke burgerschapstijlen te overheersen. Dit was te herleiden uit de gehanteerde informatiebronnen, de betrokkenheid bij de gemeentepolitiek, de behoeften en het oordeel over de inhoud van subsidie-informatie van de respondenten (zie resultaten norm 1, paragraaf 6.2.1). Dit neemt niet weg dat de overige twee burgerschapstijlen in de Haaksbergse samenleving geen rol spelen, bij de wijze van communiceren zal tevens met deze groepen rekening moeten worden gehouden. Dit kan door de individuele belangen van mensen te benadrukken die behoren tot deze twee burgerschapstijlen.

Uit de resultaten die verworven zijn uit de open vragen aan de beleidsambtenaren bleek de gemeente Haaksbergen haar beleid niet gedifferentieerd te communiceren met betrekking tot geografische kenmerken van doelgroepen. Wel werd er mondeling overleg gepleegd met wijkraden waarin het onderwerp subsidies soms aan bod kwam. Een gedifferentieerde communicatiestrategie op basis van geografische kenmerken kan ertoe bijdragen dat moeilijker te bereiken groepen burgers tevens kennis nemen van het subsidiebeleid en eerder geneigd zijn hierin deel te nemen.

Dezelfde conclusie kan getrokken worden met betrekking tot doelgroepen met socio-economische kenmerken. Hoewel voor minderheden, jongerenwerk of seniorenverenigingen specifieke subsidies bestaan, wordt dit niet op een specifieke wijze gecommuniceerd. Uit de resultaten bleek dat van de respondenten uit het burgerpanel die betrokken waren bij het subsidiebeleid driekwart of meer, minimaal middelbaar onderwijs hadden genoten, mannen waren en in een meerpersoons huishouden leefden. Met kennis van dergelijke gegevens kan de subsidie-informatie aangepast worden op de desbetreffende doelgroep. Floor, Van Raaij (2002) en Verhage (2000) beschrijven immers dat de segmentatie van bevolkingsgroepen op basis van socio-economische kenmerken een uitkomst kan bieden wanneer verschillende groepen zo efficiënt mogelijk bereikt moeten worden. De afdeling communicatie zou zich over deze feiten kunnen buigen om een hierop aangepaste communicatiestrategie te ontwikkelen.

Een uitgekiend subsidiebeleid waarbinnen subsidies bestaan voor specifieke doelgroepen, dient ook een aspect van doelgroepsegmentering te bevatten. Door de schriftelijke communicatie ten aanzien van het subsidiebeleid aan te passen op verschillende doelgroepen kunnen deze groepen sneller in contact komen met de mogelijkheden van het Haaksbergse subsidiebeleid. Ook kunnen doelgroepen, door middel van gedifferentieerde communicatie, meer zelfvoorzienend worden in hun informatieverschaffing. Het mondelinge contact met de gemeente zal hierdoor afnemen, wat de ambtenaren kan ontlasten. Ook kan een duidelijke communicatiestrategie ertoe leiden dat de aanvragen, rapportages en aanvragen tot vaststelling vollediger worden ingediend. Dit laatste bleek uit het totaalonderzoek nogal eens te wensen over te laten.

### ***Communicatie naar uitvoering***

Uit de enquêtes aan politici, subsidieontvangers en burgers bleek dat actieve informatievoorziening de overhand heeft binnen de gemeente Haaksbergen. De gemeente neemt in dit geval het initiatief om burgers en instellingen van informatie te voorzien. Deze informatiestroom komt echter voornamelijk tot stand door 'face-to-face' communicatie. Door middel van een bredere en duidelijkere informatievoorziening kan de actieve en passieve informatieverspreiding uitgebreid worden. Hierdoor verschaffen burgers en instellingen niet enkel mondeling op initiatief van de gemeente hun informatie en kan men dus meer zelfvoorzienend worden in hun informatiebehoefte. Hoewel dit indruist tegen de mening van de subsidieontvangers, die hun informatie door de gemeente aangeboden willen krijgen, kan geopperd worden dat het vanzelfsprekend is dat instellingen enigszins moeite mogen doen voor de beschikbaar gestelde financiële middelen.

De resultaten uit de nota's en media wezen erop dat de subsidie-informatie binnen de gemeente Haaksbergen in alle gevallen actueel is. De vanzelfsprekende conclusie die hieraan kan worden verbonden is, dat men dit moet voortzetten. De informatie op de site vertoonde echter dermate grote overeenkomsten met de SVO dat meer aandacht mag worden besteed aan de procesbeschrijving van het subsidiebeleid. De segmentatie qua doelgroepen kan op de site ook prima zijn doorgang vinden.

De toegankelijkheid van de subsidie-informatie in de gemeente Haaksbergen laat niet veel te wensen over. De informatie is altijd te raadplegen en de toegang wordt niet belemmerd door middel van wachttijden of leges. Ook de communicatie via de media waartoe de burger toegang heeft, hoewel dit voornamelijk mondeling is, verloopt prima. Echter wordt niet naar behoren aangegeven dat, waar en hoe informatie met betrekking tot het subsidiebeleid is te verkrijgen. Een betere afstemming tussen de verschillende informatiebronnen met hierin verwijzingen naar verdere informatie is wenselijk.



Uit de toepassing van het transparantiemodel van Bos, van Dam en Sluijters (2004) bleek de transparantie van de subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen beoordeeld te kunnen worden met het cijfer 6.4. De beschrijving van de resultaten van de afzonderlijke normen in hoofdstuk zes kunnen voor de gemeente als drijfveer fungeren om dit transparantiecijfer te verhogen. Voornamelijk aan de openbaarheid, de toegankelijkheid en de vindbaarheid van informatie zal aandacht moeten worden besteed (fig. 6.8).

### **Communicatie naar inhoud**

Uit de inhoudsanalyse van de subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen bleek deze informatie de doelgroep redelijk aan te spreken. De afstandelijkheid van de informatie was hiervoor de bepalende factor. De schriftelijke communicatie bleek overzichtelijk opgesteld, zodat de doelgroep de relevante informatie gemakkelijk kan selecteren. De inhoud van de media wees erop begrijpelijker te zijn opgesteld dan de inhoud in de nota's. Dit is echter niet zo verwonderlijk, aangezien de relatief moeilijk te lezen SVO en bijzondere SVO deel van de nota's uitmaakten. De respondenten beschreven deze informatie als moeilijk en omslachtig. Wat de geloofwaardigheid van de gemeente Haaksbergen betreft, scoort deze erg goed. De informatie werd gekarakteriseerd als betrouwbaar, deskundig en oprecht. Over de relevantie van de informatie liepen de meningen uiteen. De subsidieontvangers waardeerden de informatie aanzienlijk minder relevant dan de respondenten uit het burgerpanel. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de subsidieontvangers meer waarde hechten aan een relevante inhoud, omdat zij deze informatie binnen hun eigen instelling ten uitvoering moeten brengen. Overigens wordt de informatie wel als volledig beoordeeld en wordt deze informatie redelijk positief gewaardeerd. Een kanttekening bij dit laatste gegeven is dat men de inhoud saai en onpersoonlijk vond. De praktische waardering was vooral bij de subsidieontvangers erg laag. De onderliggende gedachte die hieraan ten grondslag kan liggen is, dat subsidieontvangers de informatie ook daadwerkelijk moeten toepassen, waardoor deze groep sneller op onvolkomenheden stuit.

Wanneer de socio-economische kenmerken van de burgerpanelleden vergeleken werden met de inhoudelijke beoordeling van de subsidie-informatie kwamen er enkele interessante details naar voren. Vrouwen beoordeelden de subsidie-informatie positiever dan mannen en naarmate het opleidingsniveau van de panelleden hoger was werd de informatie als minder aansprekend, uitnodigend en boeiend gewaardeerd. Een duidelijke verklaring hiervoor is moeilijk te geven. Een vervolgonderzoek kan de oorzaken van deze verschillen in kaart brengen.

### Een kort antwoord op onderzoeksvraag twee luidt als volgt:

Samenvattend kan worden gesteld dat de informatieve subsidie-informatie van de gemeente Haaksbergen niet doelgroepgericht wordt gecommuniceerd, maar wel met een grote toegankelijkheid wordt aangeboden. De beschikbaarheid van de subsidie-informatie is door de gemeente Haaksbergen nog te verbeteren waardoor de uiteindelijke transparantie slechts beoordeeld kon worden met het cijfer 6.4. Inhoudelijk geniet de gemeente Haaksbergen veel vertrouwen, maar de informatie dient wel eenvoudiger en persoonlijker te worden geformuleerd. Enkele socio-economische kenmerken bleken ten grondslag te liggen aan de afwijkende beoordelingen tussen verschillende doelgroepen. Dit benadrukt het belang van doelgroepsegmentatie wat kan worden toegepast bij de communicatie van een subsidiebeleid.

Nu de conclusies zijn besproken met betrekking tot de onderzoeksvragen één en twee die gericht waren op de communicatie van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen, wordt ingegaan op de conclusies gericht op het beleidskader.

## **Beleid**

*Onderzoeksvraag 3: Welke normen worden gesteld aan overheidsbeleid?*

In het tweede deel van het normenkader zijn normen geformuleerd die betrekking hebben op het overheidsbeleid gericht op subsidies. 12 normen lagen ten grondslag aan de toetsing van het beleidskader, verdeeld over de aspecten; beleidsproces, doelformulering, beroepspraktijk en de Algemene Wet Bestuursrecht.

*Onderzoeksvraag 4: In hoeverre voldoet het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen aan de gestelde normen?*

### **Beleidsproces**

Bij de communicatie van beleid wordt binnen de gemeente Haaksbergen geen gebruik gemaakt van proces- of functiebeschrijvingen. De afdeling Communicatie gaf overigens wel te kennen, dat er plannen zijn om richtlijnen te formuleren om de communicatiestromen binnen de organisatie te leiden. Hoewel de gemeente Haaksbergen wel beschikt over gestandaardiseerde documenten die richting geven aan de communicatie met de aanvrager, blijken deze niet in alle gevallen te worden gehanteerd. Het consequenter toepassen en eventueel aanpassen van deze documenten kan het subsidieproces gestructureerder laten verlopen. Tot slot blijkt de SVO van de gemeente Haaksbergen niet de minimumcriteria te bevatten die gesteld zijn in de literatuur. Hoewel deze criteria niet wettelijk zijn vastgesteld kan een invulling hierop toekomstige problemen voorkomen.

### **Doelformulering**

Eén van de grootste tekortkomingen van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen is het ontbreken van beleidsdoelstellingen. Het subsidiebeleid blijkt een traditioneel gebeuren, waarbij de gemeente geen zicht heeft op de doelen die zij zich hier eigenlijk bij voor ogen moet houden. Het ontbreken van dergelijke doelstellingen leidt tevens tot beperkte mogelijkheden voor het evalueren van het beleid. Een duidelijke doelformulering is op korte termijn binnen de gemeente Haaksbergen vereist.

Vanuit de behoeftenoptiek van Maslow (1954) kan geconcludeerd worden dat de visie van de gemeente Haaksbergen niet overeenstemt met de behoeften in de samenleving. De burgers en politici stelden een hogere prioriteit aan de twee lagere fundamentele behoeften (lichamelijke behoeften & veiligheid en zekerheid) dan dat hierin door de gemeente met subsidies werd voorzien. Ter bevrediging van deze behoeften met behulp van het subsidiebeleid moeten zich uiteraard wel instellingen melden die in deze behoeften voorzien. De onbeperkte beantwoordingmogelijkheden van de politici en burgers ten opzichte van de gemeentelijke budgetbeperking kunnen de oorzaak zijn van deze grote verschillen. De andere genoemde verklaring voor deze verschillen kan de interpretatiewijze van de vraag zijn. De burgers en de politici kunnen bij de beantwoording van hun algemene behoeftebevrediging uitgegaan zijn en niet van de bevrediging die met behulp van subsidies verwezenlijkt kan worden. Een vervolgonderzoek kan door een andere vraagstelling trachten de daadwerkelijke behoeften van de burgers in kaart te brengen waarmee deze groep de functie van een subsidiebeleid ook daadwerkelijk associeert. Ondanks dat de Maslow typologie (1954) slechts één enkele benadering is, kunnen de resultaten hiervan bij de beleidsformulering een belangrijke input vormen.

### **Beroepspraktijk**

De beleidsambtenaren binnen de gemeente Haaksbergen zijn goed bekend met het subsidierecht. De nota's en media wijzen er echter wel op dat niet in alle gevallen gebruik wordt gemaakt van consequent taalgebruik. Verschillende begrippen ten aanzien van het subsidiebeleid zijn wettelijk vastgelegd, waardoor verkeerd gebruik in de extreemste gevallen juridische gevolgen kan hebben.

Door de afwezigheid van proces- en functiebeschrijvingen binnen de gemeente Haaksbergen was het niet mogelijk een oordeel te vellen wat betreft hun implementeerbaarheid. Een medewerker van de afdeling Communicatie gaf echter wel aan dat er binnen de gemeente ontwikkelingen gaande zijn om deze beschrijvingen te formuleren.

### **Subsidieverordening**

Hoewel de SVO van de gemeente Haaksbergen niet alle rechtsregels uit de AWB bevat, kan de SVO op basis hiervan niet negatief beoordeeld worden. De wet schrijft namelijk voor dat een gemeente in alle gevallen terug mag vallen op de AWB, mits hier vermelding van is gedaan in de SVO.

#### Het antwoord op onderzoeksvraag vier kan als volgt worden samengevat:

Met betrekking tot het beleid kan worden gesteld dat er, ondanks dat er voor de interne communicatie de richtlijnen ontbreken, wel gestandaardiseerde documenten aanwezig zijn om de externe communicatie te begeleiden. Het ontbreken van doelstellingen ten aanzien van het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen is wel een kwalijke zaak waar op korte termijn wat aan gedaan zal moeten worden. De beleidsambtenaren zijn goed bekend met het subsidierecht en hanteren in de meeste gevallen consequent taalgebruik. De SVO is door middel van de verwijzingen naar de AWB juridisch 'waterdicht'.

Met kennis van deze feiten kan het volgende antwoord worden gegeven op de onderstaande subprobleemstelling A.

#### Subprobleemstelling A:

*In hoeverre voldoet het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen aan de normen, eisen en/of richtlijnen die, naar aanleiding van zowel een communicatief- als beleidsgericht theoretisch kader, gesteld kunnen worden aan de kaderstelling van een subsidiebeleid?*

#### Antwoord:

Het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen voldoet door het ontbreken van doelgroepsegmentatie en de inhoudelijke tekortkomingen, nauwelijks aan de normen die zijn gesteld naar aanleiding van een communicatief theoretisch kader. Door het ontbreken van voornamelijk beleidsdoelstellingen kan worden gesteld dat het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen tevens niet voldoet aan de normen die gesteld zijn naar aanleiding van een beleidsgericht theoretisch kader.

## 7.2 Conclusies Fase 5

Onderzoeksvraag 5: Wat is het maatschappelijke effect van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen?

Ten gevolge van het gebruik van de alternatieve exploratieve methode om zicht te krijgen op de maatschappelijke effecten is het volgende beeld ontstaan:

Alle geënquêteerde respondenten waren het er over eens dat gemeentesubsidies een positieve bijdrage leveren aan een goed leefklimaat in de gemeente Haaksbergen. Opvallend is dat beleidsambtenaren en politici veel waarde hechten aan de maatschappelijke effecten, terwijl de evaluatie van het beleid echter nogal eens wat te wensen over laat. Onderstaande citaten uit de aanbieding van de begroting 2005 en de reactie van een van de politieke partijen geven aan, dat de gemeente zich bewust is van de gebrekkige beleidsevaluatie:

*'In deze begroting komen de maatschappelijk beoogde effecten opnieuw onvoldoende tot uitdrukking. Het formuleren van maatschappelijke effecten is het domein van de raad, om daarmee in de kaderstellende rol aan te geven waarop dient te worden gestuurd. Door het ontbreken van deze maatschappelijke effecten komt de controlerende rol van uw raad onder druk te staan' (Begroting, 2005 p. 15)*

*'In de programmabegroting wordt opgemerkt dat de beoogde maatschappelijke effecten opnieuw onvoldoende tot uitdrukking komen. De kerntakendiscussie die een rol in de maatschappelijke effecten kan hebben. Heeft een verloop dat de raadsperiode kan overstijgen...Dit betekent dat op programma's in een eerder stadium effect meting plaats moet vinden.'* (Algemene begrotingsbeschouwing, 2005)

Het niet uitvoeren van beleidsevaluatie kan gezien worden als een onvermogen van de gemeente Haaksbergen, wat het gevolg is van ontbrekende beleidsdoelstellingen. Immers wanneer er geen doelstellingen ten aanzien van het beleid zijn geformuleerd, wordt de evaluatie hiervan erg moeilijk.

Voor zover de grootte van het maatschappelijke effect is uit te drukken in een cijfer, is dit afhankelijk van het soort subsidie en de activiteit waarvoor deze wordt aangevraagd. De SVO van de gemeente Haaksbergen vermeldt een subsidiebedrag voor sportverenigingen van €8,82 per jaar per jeugdlid. De respondenten uit het onderzoek gaven te kennen dat bij een contributie verhoging van twee tot vier euro per maand 10% hun lidmaatschap zou intrekken. Geconcludeerd kan worden dat in dit geval het maatschappelijke effect zich onder de 10% bevindt. Wanneer echter lokale instellingen sportactiviteiten ontplooiën voor personen met een lichamelijke en/of verstandelijke handicap, ontvangen deze instellingen (€25,18/12) €2,10 subsidie per maand per lid. In dit geval kan geconcludeerd worden dat het maatschappelijke effect van subsidies aan instellingen die sportactiviteiten ontplooiën voor personen met een lichamelijke en/of verstandelijke handicap, boven de 10% ligt. Deze benadering moet overigens wel met een korreltje zout worden genomen. In de praktijk ligt het aantal mensen dat hun lidmaatschap op zou zeggen bij een contributieverhoging doorgaans lager dan het aantal dat vooraf aangeeft dit voornemen te hebben.

### Betreffende onderzoeksvraag vijf kan worden gesteld dat:

Ondanks dat men zich bewust is van het belang van beleidsevaluatie zijn er geen plannen zijn opgesteld om een beleidsevaluatie uit te voeren. De gemeente Haaksbergen zal bij de beleidsformulering eerst doelstellingen moeten formuleren, alvorens een opzet te kunnen maken voor een evaluatie methode. De grootte van het maatschappelijke effect van het subsidiebeleid in Haaksbergen is afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag per lid per maand. Dit varieert per activiteit. Voor sportverenigingen ligt de grootte van het maatschappelijke effect tussen de nul en 10%.

Onderzoeksvraag 6: Welke rol speelt de communicatie van het beleid in dit behaalde maatschappelijke effect?

De meest lastig te beantwoorden onderzoeksvraag was de vraag wat betreft de rol van de communicatie in het behaalde maatschappelijke effect. Niet ondenkbaar is dat, afhankelijk van de beleidsdoelstellingen, de wijze van communiceren kan bijdragen aan het behalen van maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid. De effecten van een goed doordachte communicatiestrategie kunnen er toe bijdragen dat een grotere doelgroep bereikt wordt, de boodschap duidelijker gecommuniceerd wordt en er dus meer gesubsidieerd wordt en de subsidies meer in overeenstemming met het gemeentelijke subsidiebeleid besteed worden. Hoewel de exacte rol van de communicatie niet is te verwoorden, kunnen wel enkele bevindingen worden omschreven.

Er is gebleken dat de gemeente Haaksbergen voornamelijk op een informatieve wijze naar klanten communiceert die voornamelijk tot de plichtgetrouwe of maatschappijkritische burgerschapstijl behoren. Door gebruik te maken van de overige communicatiefuncties en doelgroepen te segmenteren op basis van geografische of socio- economische kenmerken, kan de communicatie van het beleid doeltreffender en doelmatiger worden ingezet. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat de deelnemers in het subsidieproces, naarmate ze hoger zijn opgeleid, zich kritischer opstellen ten opzichte van de inhoud van de informatie en vrouwen de informatie over het algemeen positiever beoordelen. Inhoudelijk zal de communicatie op basis van minimaal deze socio-economische kenmerken moeten worden aangepast.

In antwoord op onderzoeksvraag zes kan worden gesteld dat:

Ondanks de rol van communicatie in dit onderzoek niet was vast te stellen, communicatie wel degelijk invloed kan hebben op het bereiken van maatschappelijke effecten. Aanpassingen op de communicatie-inhoud met betrekking tot de socio-economische kenmerken van de deelnemers in het subsidieproces kunnen hieraan bijdragen. Door middel van een experimentele onderzoeksopzet kan de rol van de communicatie afzonderlijk onderzocht worden en kan een indruk worden verkregen van de effectiviteit van een doelgroepsegmenteerde communicatiestrategie.

Tot slot kan een antwoord worden geformuleerd op de onderstaande subprobleemstelling B.

Subprobleemstelling B:

*Wat is het maatschappelijke effect van het subsidiebeleid in Haaksbergen en welke rol speelt de communicatie hierin?*

Antwoord:

Hoewel het besef van het belang van beleidsevaluatie in de gemeente Haaksbergen wel degelijk aanwezig is, komt dit in de praktijk nog niet tot uitdrukking. Het ontbreken van een duidelijke doelformulering is hier debet aan. Afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag varieert de grootte van het maatschappelijke effect. Voor sportverenigingen ligt dit bij benadering rond de 10%. Ondanks dat de communicatierol in het huidige onderzoek niet was vast te stellen, is het belang hiervan wel duidelijk geworden bij het bereiken van maatschappelijke effecten. Doelgroepsegmentatie kan het aandeel van de communicatierol in het maatschappelijke effect aanzienlijk verhogen.



## Hoofdstuk 8      Discussie en Aanbevelingen

Dit laatste hoofdstuk zal de discussie betreffende het uitgevoerde onderzoek omschrijven. Tot slot worden aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de gevonden resultaten en conclusies.

### 8.1      Discussie

In deze paragraaf zijn enkele kanttekeningen geplaatst bij het uitgevoerde onderzoek.

De eerste moeilijkheid van het onderzoek bevond zich in de bepaling of er wel of niet aan een norm was voldaan. Aan de hand van de resultaten die volgden uit de toetsing van de normen, bleek het in bepaalde gevallen lastig te zijn te concluderen of er wel of niet aan de norm was voldaan. Doordat in de theorie hiervoor geen minimum of maximum scores waren gegeven, berustten de conclusies in enkele gevallen op eigen inzicht van de onderzoekers. Het gevolg hiervan was dat in eerste instantie een aantal beoordelingen afwijkende scores bleken te vertonen. Na overleg tussen beide onderzoekers over de afwijkende scores is uiteindelijk tot 90.6% consensus gekomen tussen beide beoordelaars. Ondanks dit bleken de respondenten bepaalde normen soms afwijkend te beoordelen.

Ten grondslag aan deze afwijkende scores lag een ander probleem. De onderzoekersanalyse van het subsidiebeleid berustte namelijk uitsluitend op het schriftelijke materiaal waarmee de gemeente Haaksbergen haar subsidiebeleid communiceert. Uit de antwoorden van de respondenten bleek echter dat mondelinge communicatie de belangrijkste informatieverschaffer was. Hierdoor zijn er tegenstellingen ontstaan tussen de beoordelingen van de onderzoekers die hun scores op het schriftelijke materiaal baseerden en de antwoorden van de respondenten die vooral gebaseerd waren op het mondelinge contact met de gemeente. Voor de wijze waarop de interpretatie van respondenten in beeld kan worden gebracht bestaan verschillende pretest methodes om schriftelijke documenten zowel inhoudelijk als tekstueel op hun juistheid te controleren. De respondent wordt in deze gevallen gevraagd een communicatie-uiting te beoordelen. De meest bekende methodes die De Jong en Schellens (1995, 1997) beschrijven zijn waarschijnlijk de vragenlijst, het groepsgesprek en de plus-en-minmethode.

#### *Vragenlijst*

Voor vragenlijsten is er geen sprake van toepasbaarheidsbeperkingen. Voor alle soorten teksten en voor alle tekstelementen kunnen geschikte vragen worden geformuleerd. Probleemopsporende vragenlijsten leveren in principe feedback op voor de revisie van een tekst. De onderzoeker kan in het interview de precieze diagnose van de geconstateerde tekstproblemen achterhalen.

#### *Groepsgesprek*

Een groepsgesprek is tevens toepasbaar bij alle soorten voorlichtingsteksten, en kan commentaar opleveren op alle mogelijke tekstelementen. Probleemopsporing is de belangrijkste onderzoeksfunctie die een groepsgesprek kan hebben. Daarnaast kan een groepsgesprek een (kwalitatieve) keuzeverantwoordende functie hebben: als er van een tekst of tekstonderdeel verschillende versies bestaan, kan in een groepsgesprek geprobeerd worden om de voors en tegens van alle alternatieven boven tafel te krijgen. In principe lijkt een groepsgesprek alle soorten tekstproblemen aan het licht te kunnen brengen. Veel is daarbij afhankelijk van de concrete aspecten die door de gespreksleider aan de orde worden gesteld of door de proefpersonen naar voren worden gebracht. Omdat de kracht van een groepsgesprek vooral ligt in het feit dat de proefpersonen met elkaar in discussie kunnen treden, lijkt de methode overigens met name geschikt om acceptatie- en waarderingsproblemen boven tafel te krijgen. Immers, daarover is uitgebreide discussie mogelijk. Om diezelfde reden zou de methode minder geschikt kunnen zijn om de begripelijkheid van een tekst te evalueren.

### *Plus-en-minmethode*

Waarschijnlijk door haar eenvoud is de plus-en-minmethode één van de meest populaire testmethoden voor schriftelijk voorlichtingsmateriaal. De methode kent geen beperkingen wat betreft de toepasbaarheid. In principe kunnen alle soorten voorlichtingsteksten en alle tekstonderdelen met behulp van de methode worden getest. De plus-en-minmethode is een zuiver probleemopsporende methode. Alleen op een heel indirecte manier (via het aantal problemen en de ernst van de problemen) zou eventueel een voorzichtige inschatting gegeven kunnen worden van de effectiviteit of de kwaliteit van de tekst. Met de plus-en-minmethode kunnen vrijwel alle soorten problemen worden opgespoord. In de praktijk kan een groot aantal varianten van de plus-en-minmethode worden aangetroffen.

Deze voorbeelden van pretest methoden kunnen de basis vormen om in vervolgonderzoek specifieke communicatie-uitingen zowel inhoudelijk als tekstueel te analyseren. Een andere beperking van het huidige onderzoek luidt als volgt:

Het theoretische raamwerk dat geschetst is rond de functies van overheidscommunicatie, de rol van de burger en de hieraan gerelateerde burgerschapstijlen, heeft zijn weerslag niet kunnen vinden in dit onderzoek. Gebleken is dat de verschillende communicatiefuncties niet direct gerelateerd kunnen worden aan de burgerrollen. Elke burgerrol kan zowel op een informatieve, educatieve en persuasieve wijze benaderd worden. Echter is er door de gemeente Haaksbergen ook geen onderscheid gemaakt tussen deze variabelen, waardoor de conclusies hiertoe vaag bleven. Ten gevolge van dit onderzoek blijft de indruk bestaan dat de verschillende functies van overheidscommunicatie een toegevoegde waarde kunnen hebben, wanneer deze gebruikt worden in opeenvolgende beleidsfasen. Door middel van de omschreven pretest methoden van De Jong en Schellens (1995, 1997) kunnen ook expliciet informatief of persuasief geformuleerde teksten worden geanalyseerd. Een dergelijk vervolgonderzoek kan deze functies van overheidscommunicatie en de inhoudsaspecten omschreven in dit onderzoek tevens vergelijken met de geografische- en socio-economische kenmerken van de respondenten om inzicht te krijgen in de oorzaken van deze verschillen.

Met betrekking tot de omschreven burgerschapstijlen heeft een recent onderzoek, dat zijn weg nog niet heeft kunnen vinden naar de onderzoeksdatabases en dus niet is opgenomen in de literatuurlijst van het huidige onderzoek, bewezen dat het onderscheid tussen deze stijlen ongegrond was. De samenleving bleek hieruit enkel gericht te zijn op individuele belangen. Pas in de afrondingsfase van het huidige onderzoek werd er kennis genomen van deze bevindingen. Hierdoor zijn de burgerschapstijlen nog wel in het huidige onderzoek genoemd, maar hebben ze aan meerwaarde ingeboet.

Een andere beperking van het huidige onderzoek is de wijze waarop de behoeften van de politici en de burgers zijn onderzocht. De indruk bestaat dat de respondenten deze vraag beantwoord hebben vanuit een algemeen oogpunt, waarbij zij van de algemene behoeftebevrediging zijn uitgegaan en niet vanuit de bevrediging die met behulp van subsidies verwezenlijkt kan worden. Een duidelijkere vraagstelling gericht op de behoeftebevrediging door middel van subsidies is in een vervolgonderzoek gewenst.

Vervolgonderzoek zal tevens verder in moeten gaan op de geografische- en socio-economische kenmerken van verschillende doelgroepen. Uit de resultaten is gebleken dat verschillende van deze kenmerken van invloed zijn op de wijze waarop men subsidie-informatie interpreteert. De oorzaken hiervan zijn echter niet aan het licht gebracht. Inzicht in deze oorzaken kan van grote toegevoegde waarde zijn bij de formulering van een communicatiestrategie voor een subsidiebeleid (Floor & Van Raaij, 2002).



Aansluitend op de bepaling van de maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid en de rol van communicatie, is een alternatieve beleidsevaluatiemethode toegepast. Het ontbreken van de mogelijkheden voor een experimentele onderzoeksopzet kwam de waarschijnlijkheid van de relatie tussen het beleid en de mogelijke effecten niet ten goede. Verschillende validiteitsproblemen kunnen hieraan ten grondslag liggen, Cook en Campbell (1979) noemen er vier.

- De begripsvaliditeit die volgde op de operationalisering en eenduidige formulering van begrippen, is naar behoren vastgelegd. Zoals genoemd heeft er interonderzoekersoverleg plaatsgevonden, waaruit na overleg tot 90.6% consensus is gekomen. Tevens is er geen indruk verkregen dat de respondenten begrippen moeilijk te interpreteren vonden, waardoor men bepaalde vragen niet kon invullen.
- De statistische validiteit van dit onderzoek is ingewikkelder vast te stellen. Aangezien er geen resultaten waren van een voormeting of controlegroep, kon statistisch niet worden vastgesteld of bijvoorbeeld meningen of opvattingen significant van elkaar afweken. Daarbij zijn er veel kwalitatieve resultaten verkregen waar geen statistische uitspraken aan verbonden konden worden.
- Wat betreft de interne validiteit, die afhangt van alternatieve verklaringen voor de gemeten resultaten, zijn tevens moeilijk uitspraken over te doen. Wederom vanwege het ontbreken van een experimentele onderzoeksopzet kan lastig bepaald worden wat alternatieve verklaringen voor de resultaten kunnen zijn.
- De externe validiteit is in dit onderzoek hoogstwaarschijnlijk wel gewaarborgd. Het normenkader en de onderzoeksopzet zijn op een wijze samengesteld dat deze generaliseerbaar zijn naar andere populaties en hier vergelijkbare resultaten voort kunnen brengen.

Tot slot doen de uiteindelijke conclusies van dit onderzoek vermoeden dat het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen onder de maat presteert. Dit is echter niet geheel terecht. Door de brede theoretische benadering is in dit onderzoek een normenkader opgesteld waaraan enkel in de meest ideale situatie kan worden voldaan. Het is voor een goed subsidiebeleid dan ook geen vereiste om aan alle normen maximaal te voldoen. Dit onderzoek, waarin getracht is een zo compleet mogelijk normenkader te formuleren, moet voor de gemeente Haaksbergen een adviserende functie hebben, waaruit de gemeente datgene over kan nemen wat past binnen het plaatselijke subsidiebeleid.

## **8.2 Aanbevelingen**

Aan de hand van de resultaten en conclusies uit dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan voor de gemeente Haaksbergen.

1. Indien de gemeente Haaksbergen ervoor kiest meer aandacht aan het subsidiebeleid te schenken, zullen stappen moeten worden ondernomen die leiden tot een doelformulering. Het SMART-principe kan hiervoor steun bieden, aangezien dit de hoofdaspecten van weloverwogen beleidsvorming ondersteunt. Hoewel ook andere benaderingen kunnen worden gehanteerd kan de behoeftentypologie van Maslow (1954) een perspectief bieden voor deze doelformulering. De evaluatie van de maatschappelijke effecten moet een logisch gevolg zijn van de invoering van een nieuw beleid.

2. Na de formulering van een beleidskader kan de herziening van de gemeentelijke SVO van grote toegevoegde waarde zijn. Hierin dienen de processen ten aanzien van het subsidiebeleid stuk voor stuk te worden toegelicht, waardoor de SVO inzichtelijk en toepasbaar zal zijn voor een veel bredere doelgroep. Een hulpmiddel bij het beschrijven van dergelijke processen en bij het vastleggen van procedures is het stroomschema, waarin, door middel van een grafische weergave van de stappen in een proces, het proces systematisch en overzichtelijk wordt beschreven. Tot slot dient de SVO in overeenstemming te zijn met het geformuleerde beleid en zal het dit beleid ook moeten uitdragen.

3. De communicatie van het subsidiebeleid zal op punten moeten worden verbeterd. Uiteraard dient ook de communicatie een logisch gevolg te zijn van het geformuleerde beleid. Door met name de transparantie en de inhoud van het subsidiebeleid meer op de doelgroep af te stemmen kunnen burgers en instellingen zich minder afhankelijk opstellen ten opzichte van de gemeente. De transparantiecriteriën zijn uitgebreid in dit onderzoek beschreven en in paragraaf 8.1 zijn enkele onderzoeksmethoden aangedragen om de inhoud van de communicatie in een vervolgonderzoek te toetsen bij de doelgroep. Een gevolg van transparante en inhoudelijk aangepaste subsidie-informatie kan leiden tot minder onduidelijkheden. Hierdoor worden beleidsambtenaren ontlast in de 'face-to-face' begeleiding van subsidieontvangers, met het gevolg dat zij meer energie kunnen steken in de controle en bijsturing van gesubsidieerden. Uiteindelijk komt dit het maatschappelijke effect ten goede.

4. Het beter communiceren van het subsidiebeleid kan er tevens toe leiden dat de effectiviteit aanzienlijk wordt vergroot. Subsidie-investeringen zullen beter worden benut, waardoor de toegevoegde waarde van het subsidiebeleid in de Haaksbergse samenleving zal worden vergroot. Tevens kan door middel van communicatie het beleid toegankelijker worden gemaakt, waardoor meer instellingen subsidie aan zullen vragen. De gemeente zal als gevolg hiervan, afhankelijk van haar beleid, op een bredere basis kunnen besluiten waar zij de subsidiegelden aan wil besteden.

5. Indien het besluit wordt genomen om een gewijzigd subsidiebeleid in te voeren, zal bepaald moeten worden op welke aspecten dit nieuwe beleid invloed zal hebben. Aan te bevelen is het uitvoeren van een voormeting, waarna na invoering van het beleid, bepaald kan worden welke effecten het heeft gehad. Dergelijke onderzoeken kunnen betrekking hebben op alle vier laatste fasen in het subsidieproces en kunnen elk beleidsaspect aangaan.

## Literatuurlijst

Algemene wet bestuursrecht (1992) Retrieved August 8, 2007, from <http://wetten.overheid.nl/>. 1992.

Bos, S. van Dam, M.B. & Sluifjters, A.H.J. (2004) *Transparantie doorgelicht*. Overheidsmanagement. 4/2004.

Boyne, G. (2001) *Planning, Performance and Public Services*. Public Administration 79 (1), 73–88. 2001.

Bressers, J.T. & Hoogerwerf A. (1991). *Beleidsvaluatie*. Alphen a/d Rijn, Samsom Tjeenk Willink. 1991.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Rapport Wallage). (2001). *In dienst van de democratie*. 2001.

Contract met de Toekomst (2002) Retrieved August 8, 2007, from <http://www.e-overheid.nl/>. 2002

Cook, D., & Campbell, D.T. (1976) *The design and conduct of quasi-experiments and true experiments in field settings*. *Handbook of industrial and organizational psychology*. Chicago, 1976.

Floor, J.M.G. & van Raaij, W.F. (2002) *Marketing-communicatiestrategie*. Stenfert Kroeze, Groningen 2002

Folbert, J.P. Van Gaasbeek, A.F. Van der Kroon, S.M.A. (2001). *Voedselveiligheid: communiceren met beleid*. Den Haag: LEI. 2001.

Galjaard, C. (1997). *Overheidscommunicatie: De binnenkant van het vak*. Utrecht: Lemma. 1997.

Garnett, J. (1992). *Communicating for results in government: A strategic approach for public managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1992.

Gelders, D., Bouckaerts, G. & van Ruler, B. (2007). *Communicatiemanagement in de publieke sector: Implicaties voor communicatie over beleidsintenties door de overheid*. Tijdschrift voor communicatiewetenschap. Jrg. 35/2007 nr. 1. 2007.

Groenenboom, L., (2005) *Recreatie 2000+ en ASV, een (mis)match? Een onderzoek naar de beleidstheorieën achter de Algemene subsidieverordening en de recreatienota Recreatie 2000+ van de provincie Zuid-Holland*. Maasdam, Erasmus Universiteit Rotterdam. 2005

Heene, H. (2005). *Kunnen en moeten publieke organisaties "effectief" en "efficiënt" zijn?* Universiteit Antwerpen, 2005.

Heijden Van der, K. (2006). *Subsidieverstrekking. Een praktische handreiking*. Elsevier Overheid, 's-Gravenhage, 2006.

Helden Van, G.J. (1995) *Normering prestatie-indicatoren begin- of eindpunt van doelmatigheid?* RU Groningen. 1997.

Jong De, M. & Schellens, P.J. (1995). *Met het oog op de lezer*. Amsterdam: Thesis Publishers, 1995.

Jong De, M. & Schellens, P. J. (1997). *Reader-focused text evaluation: An overview of goals and methods*. Journal of business and technical communication, 11, nr. 4. blz. 402-432. 1997.

Jong De, M. Lentz, L. Elling, S & Schellens, P. (2004). *Scenario-evaluatie van gemeentelijke websites; de ontwikkeling en toepassing van een expertgericht evaluatie-instrument*. Universiteit Twente, Afdeling communicatiewetenschap, 2004.

Klaassen, R. (2004). *Voorlichtingskundig ontwerpen. De totstandkoming van Postbus 51-campagnes*. Van Gorcum. 2004.

Knecht, J. & Stoelinga, B.G.J. (1992). *Mediaplanning: keuze en inschakeling van Communicatiemedi*a. Leiden: Stenfert Kroese. 1992.

Meas, A., Ummelen, N. & Hoeken, H. (1996). *Instructieve teksten Analyse Ontwerp en Evaluatie*. Bussum: Coutinho. 1996.

Maslow, A.H. (1954). *Motivation and personality*. New York, Harper and Row. 1954.

Michels, W.J. (2002). *Communicatie handboek*. Wolters-Noordhoff, 2002.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger*. 2002

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie planning en statistiek (2002). *Opvolgen en evalueren van beleid*. Oktober 2002

Motivaction (2001). *Burgerschapstijlen en overheidscommunicatie*. Amsterdam, 2001.

Petty, R.E. & Cacioppo, J.T. (1979). *Issue Involvement Can Increase or Decrease Persuasion by Enhancing Message-Relevant Cognitive Responses*. Journal of personality and social psychology, vol. 37. 1979.

Rekenkamer Amsterdam (2006). *Subsidiering Welzijnsinstellingen*. 2006

Rekenkamer Leiderdorp (2004). *Rapport Effectiviteit subsidieverstrekking Leiderdorp*. 2004.

Rekenkamercommissie Apeldoorn (2004) *Naar meer zakelijkheid*. 2004.

Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar (2005) *Evaluatie van het subsidiebeleid in de gemeente Alkmaar*. 2004

Rekenkamercommissie gemeente Haaksbergen (2007). *Subsidies in de Haak? Subsidiebeleid gemeente Haaksbergen onderzocht*. 2007

RVD/Voorlichtingsraad (2002). *Actieprogramma overheidscommunicatie 2002-2006*. nr. 2, 430248. 2002.

Rijksvoorlichtingsdienst (2000). *De overheidscommunicatie in vogelvlucht; Ontwikkelingen sinds de commissie Biesheuvel*. Commissie toekomst overheidscommunicatie. 2000.

Ruler Van, B. (1998) *Strategisch management van communicatie. Introductie van het Communicatiekruispunt*. Samson, Deventer, 1998.

Schellens, P.J. & De Jong, M. (2004). *Argumentation schemes in persuasive brochures*. *Argumentation*, 18: 295-323, 2004.

Sociaal cultureel planbureau (2000). *Digitalisering van de leefwereld*. Den Haag, 2000.

Tops, P.W. & Zouridis, S. (2000). *Burgers en Overheidscommunicatie*. Commissie toekomst overheidscommunicatie. 2000.

Verhage, B. (2000) *Grondslagen van de marketing*. Georgia state university Atlanta, Georgia, USA. 2000.

Vlist Van der, A.J., Bunte, F.H.J. & Van Galen, M.A. (2007). *Beleidsvaluatie ex-post. Methodiek en illustratie*. Den Haag, LEI, 2007.

Wapenaar, H., Roling, N. & Van den Ban. A. (1989) *Basisboek voorlichtingskunde*. Boom, Meppel. 1989.

Woerkum Van, C. M. J. (2000). *Overheid en Communicatie*. Commissie toekomst overheidscommunicatie. Wageningen, 2000.

Woerkum Van, C. M. J. & Van Meegeren, P. (1999) *Basisboek communicatie en verandering*. Boom. 1999.

Woestenbergh, I.A.M. (2001). *Sturen op maatschappelijke effecten. Onderzoek naar de kwaliteit van het instrument voor effectsturing bij de gemeente Tilburg*. Open Universiteit. 2001

