

RAPPORT WERKGROEP HEROVERWEGING VOORLICHTING RIJKSOVERHEID

- Externe voorlichting
- Interne voorlichting en bibliotheek- en documentatiefunctie

Den Haag, januari 1984

Inhoudsopgave

1.	<u>Inleiding</u>	pag.
	<u>EXTERNE VOORLICHTING</u>	1
2.	<u>Algemene beschouwingen over overheidsvoorlichting</u>	4
2.1.	Ontwikkelingen	
2.2.	Functies	
	2.2.1. Openbaarmaking	
	2.2.2. Instrument	
	2.2.3. Dienstverlening	
	2.2.4. Public-relations	
2.3.	Functies per departement	
3.	<u>De organisatie van de overheidsvoorlichting</u>	19
3.1.	Ministeriële verantwoordelijkheid	
3.2.	Minister-president	
3.3.	Voorlichtingsraad	
3.4.	Rijksvoorlichtingsdienst	
3.5.	Departementale voorlichtingsdiensten	
3.6.	Andere voorlichtingsdiensten en -afdelingen	
3.7.	Niet-rijksoverheidsinstellingen/intermediaire kaders	
4.	<u>Effectiviteit van de overheidsvoorlichting</u>	29
4.1.	Communicatie-onderzoek	
4.2.	Enkele vormen van onderzoek	
4.3.	Beperkingen van onderzoek	
5.	<u>Voorlichtingsuitgaven</u>	36
5.1.	Inleiding	
5.2.	Toelichting	
5.3.	Tabellen	

	pag.
6. <u>Evaluatie van de overheidsvoorlichting</u>	40
6.1. Ontwikkelingen	
6.2. Functies	
6.2.1. Openbaarheidsvoorlichting	
6.2.1.1. Actualiteit	
6.2.1.2. Effectiviteit/efficiëncy	
6.2.1.3. Allocatie en distributie	
6.2.2. Voorlichting als beleidsinstrument	
6.2.2.1. Actualiteit	
6.2.2.2. Effectiviteit/efficiëncy	
6.2.2.3. Allocatie en distributie	
6.2.3. Voorlichting als dienstverlening	
6.2.3.1. Actualiteit	
6.2.3.2. Effectiviteit/efficiëncy	
6.2.3.3. Allocatie en distributie	
6.2.4. Voorlichting als public relations (in enge zin)	
6.2.4.1. Actualiteit	
6.2.4.2. Effectiviteit/efficiëncy	
6.2.4.3. Allocatie en distributie	
6.3. Organisatie van de overheidsvoorlichting	
6.3.1. Algemeen	
6.3.2. Departementale organisatie van de voorlichting	
6.3.2.1. Plaats van voorlichting in het politiek-bestuurlijk proces	
6.3.2.2. Relatie beleid en voorlichting	
6.3.2.3. Departementale voorlichtingsdienst	
6.3.2.4. Andere voorlichtingsdiensten en -afdelingen	
6.3.3. Externe (voorlichtings)instellingen	
6.3.4. Gemeenschappelijk coördinatie- en adviesorgaan: de Voorlichtingsraad	
6.3.5. Centralisatie van advisering en technische uitvoering	
6.4. Onderzoek naar de effectiviteit van de overheidsvoorlich- ting	
7. <u>Algemene conclusies en beleidsaanbevelingen</u>	85
7.1. Inleiding	
7.2. Voorlichting en beleid	
7.3. Toepassing van voorlichting in de vier functies	
7.3.1. Algemeen	

- 7.3.2. Openbaarheidsvoorlichting
- 7.3.3. Voorlichting als beleidsinstrument
 - 7.3.3.1. Voorlichting als instrument ter effectuering van
aanvaard beleid
 - 7.3.3.2. Voorlichting ter bevordering van participatie bij
het tot stand komen van beleid
 - 7.3.3.3. Voorlichting als promotionele activiteit
- 7.3.4. Voorlichting als dienstverlening
- 7.3.5. Voorlichting als public relations (in enge zin)
- 7.4. Organisatie van de overheidsvoorlichting
 - 7.4.2. Departementale organisatie van de voorlichting
 - 7.4.3. Departementale voorlichtingsdienst
 - 7.4.4. Andere voorlichtingsdiensten en -afdelingen
 - 7.4.5. Voorlichtingsraad
 - 7.4.6. Rijksvoorlichtingsdienst als adviserend en
uitvoerend orgaan voor de departementen
- 7.5. Voorlichting door externe instellingen

INTERNE VOORLICHTING, BIBLIOTHEEK- EN DOCUMENTATIEFUNCTIE

- | | | |
|------|---|-----|
| 8. | <u>Interne voorlichting en bibliotheek- en documentatiefunctie</u> | 105 |
| 8.1. | Inleidingen | |
| 8.2. | Interne voorlichting | |
| 8.3. | Functies interne voorlichting | |
| 8.4. | Evaluatie interne voorlichting | |
| 8.5. | Conclusies en aanbevelingen interne voorlichting | |
| 8.6. | Bibliotheek- en documentatiefunctie | |
| 8.7. | Evaluatie bibliotheek- en documentatiefunctie | |
| 8.8. | Conclusies en aanbevelingen bibliotheek en -documentatie
functie | |
| 9. | Mogelijke invulling van beleidsvarianten | 123 |
| 10. | <u>NABESCHOUWING</u> | 140 |

BIJLAGEN

- I. Taakopdracht en samenstelling werkgroep
- II. Vragenlijst en toelichting
- III. Beschikking Minister-President, 7 september 1983
- IV. Overzicht uitgaven per departement.
- V. Brieven inzake loskoppeling van de werkgroep Heroverwe-
ging Centrale Diensten.

ADVIES VOORLICHTINGSRAAD

1. Inleiding

In deze derde ronde van de Heroverwegingsprocedure heeft de Ministerraad besloten een onderzoek in te stellen naar de voorlichting bij de rijksoverheid.

Dit onderzoek werd opgedragen aan een werkgroep onder voorzitterschap van het ministerie van Algemene Zaken. De samenstelling en de taakopdracht van de werkgroep zijn in bijlage I. opgenomen. Alle herooverwegingswerkgroepen hebben een centrale taakopdracht die als richtsnoer dient bij het uitvoeren van het onderzoek. Als gevolg van het specifieke karakter van het onderwerp voorlichting heeft de werkgroep slechts de hoofdlijnen van de centrale taakopdracht kunnen volgen. Het onderzoek betreft namelijk niet één concreet beleidsterrein maar richt zich - horizontaal - op de voorlichting van alle departementen en de externe instellingen die door de overheid mede voor voorlichting worden gesubsidieerd. De werkgroep heeft daarom niet alle vragen gedetailleerd en in de vereiste volgorde kunnen beantwoorden. De essentie van de centrale taakopdracht en de belangrijkste onderdelen daarvan zijn echter wel onderzocht.

Eén van de moeilijkheden waarmee de werkgroep te maken kreeg betrof de functie van voorlichting als instrument van het (aanvaard) beleid. Het blijkt, dat men deze functie van voorlichting niet afzonderlijk op doelmatigheid en doeltreffendheid kan onderzoeken.

Deze elementen zijn pas op hun waarde te beoordelen, wanneer het instrument aan concrete (beleids)doelstellingen wordt gekoppeld. Er is immers een onlosmakelijk verband met het beleid waarbinnen en waarover wordt voorgelicht. Daar komt bovendien bij, dat de specifieke doelstellingen op voorlichtingsterrein doorgaans niet in meetbare termen (effecten m.b.t. bereik, kennis, houding of gedrag) worden geformuleerd.

De voorlichting van de rijksoverheid kent weinig uniformiteit en samenhang en moet dan ook meer worden gezien als het geheel van de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid en van de voorlichting door de afzonderlijke departementen.

Tussen de departementen bestaan grote verschillen, die onder meer tot uitdrukking komen in:

betrokkenen besloten het onderzoek naar de centrale diensten voorlichting met inbegrip van interne voorlichting en bibliotheek en documentatie los te maken van de werkgroep Centrale Diensten en hiermee de werkgroep Voorlichting te belasten (zie bijlage V). Dit betekent, dat de voorlichtingsfunctie (incl. bibliotheek en documentatie) uiteindelijk door één werkgroep is onderzocht.

De werkgroep Voorlichting werd daarom uitgebreid met twee leden uit deze sector, één als representant van een departement met een geïntegreerde voorlichtings-, bibliotheek- en documentatiefunctie en één waarbij de bibliotheek- en documentatiefunctie los van de voorlichtingsdienst staat.

Om praktische redenen is het onderzoek naar de oorspronkelijke taak van de werkgroep Centrale Diensten, te weten de interne voorlichting, bibliotheek en documentatie, apart behandeld. Beschrijving, evaluatie en aanbevelingen zijn in één hoofdstuk opgenomen.

Het besluit van de Ministerraad over dit heroverwegingsonderzoek hield ook in, dat de Voorlichtingsraad hierbij betrokken zou worden. Daarom is het rapport om advies aan de raad voorgelegd. Het advies van de Voorlichtingsraad is afzonderlijk in dit rapport opgenomen.

Vermeld moet worden, dat de werkgroep er in geslaagd is met eensgezinde aanbevelingen te komen, ondanks het feit, dat op enkele punten niet eensluidend wordt gedacht.

EXTERNE VOORLICHTING

2. ALGEMENE BESCHOUWINGEN OVER OVERHEIDSVOORLICHTING

2.1. Ontwikkelingen

Voorlichting is in de tegenwoordige samenleving, waarin de sociale, politieke en economische omstandigheden zich voortdurend en in snel tempo wijzigen een activiteit van bijzondere betekenis. De maatschappelijke ontwikkelingen die aan de huidige voorlichtingsinspanningen ten grondslag liggen houden vooral verband met de toegenomen complexiteit van samenleving en beleid en de groeiende mondigheid en bewustwording van de burgers.

Bij het bestrijden van problemen wordt steeds vaker een beroep op voorlichting gedaan. Dat geldt niet alleen voor de overheid¹⁾ die de samenleving moet sturen, maar ook voor de enkeling die in de samenleving zijn weg moet zien te vinden, en voor de vele groepen en instellingen die in het veld tussen overheid en burger actief zijn.

Een gevolg van deze ontwikkelingen is, dat nu steeds meer voorlichting wordt gegeven op een groter wordend aantal terreinen, bijvoorbeeld landbouwvoorlichting, economische voorlichting, gezondheidsvoorlichting, huishoudelijke en gezinsvoorlichting, consumentenvoorlichting, voorlichting in het kader van samenlevingsopbouw en wetenschapsvoorlichting.

Evenals op deze terreinen heeft ook de voorlichting bij de overheid zich de afgelopen jaren sterk ontplooid. Zowel bij de centrale overheid (de departementen) als bij de lagere overheden (provincies en gemeenten) is voorlichting in omvang en kwaliteit toegenomen.

De overheidsvoorlichting heeft zich in grote lijnen ontwikkeld overeenkomstig de uitgangspunten die de commissie-Van Heuven

¹⁾ Waar in dit rapport sprake is van "overheid" wordt rijks-overheid bedoeld.

Goedhart in 1946 formuleerde voor het beleid van de overheid op het terrein van de voorlichting. Aanleiding voor het instellen van deze commissie was de - zo kort na de oorlog begrijpelijke - afkeer van propagandistische elementen in de overheidsvoorlichting. De commissie wilde de rol van voorlichting dan ook beperken. Zij zag de voorlichting in het democratisch bestel als een onontbeerlijke, maar in beginsel aanvullende functie. Overheidsvoorlichting werd vooral gezien als een activiteit gericht op het geven van verklaring en toelichting op vastgesteld beleid en uitgevaardigde maatregelen van de overheid. Dit uitgangspunt heeft vervolgens lange tijd het karakter van de overheidsvoorlichting bepaald. Het is dan ook vanuit dit gezichtspunt dat de overheid zich in de periode daarna met de voorlichting hoofdzakelijk richtte op pers, radio en later televisie. De publiciteitsmedia werden geacht vanuit hun onafhankelijke positie en controlerende functie het publiek het beste te kunnen informeren.

Vanaf het begin van de jaren zestig ging de overheid er toe over om naast de gebruikelijke informatie aan de persorganen eigen voorlichtingsmiddelen te ontwikkelen teneinde het publiek ook rechtstreeks te kunnen voorlichten. Dit vond vooral zijn oorzaak in de sterk uitgebreide overheidsbemoeienis op onder meer het terrein van het sociaal-economisch beleid, de culturele, en onderwijsvoorzieningen en de maatschappelijke zorg. De laatste decennia worden immers gekenmerkt door een groeiend aantal wetten en uitvoeringsregelingen op vooral die terreinen, waarmee het publiek en de betrokken instanties en belangengroepen dagelijks worden geconfronteerd. Daarbij valt op, dat de regels steeds verder zijn verfijnd en verbijzonderd. Algemeen werkende overheidssubsidies werden geleidelijk omgezet in financiële bijdragen die op specifieke groepen zijn gericht, waarbij overigens een groot aantal voorwaarden en uitzonderingsbepalingen is geformuleerd.

Deze ontwikkeling bracht met zich mee, dat de departementale voorlichtingsdiensten hun activiteiten verder uitbreidden zowel

wat betreft het aantal onderwerpen waarover voorlichting moest worden gegeven, als ten aanzien van het aantal en de omvang van de beoogde publieksgroepen. Zij gingen daarbij onder meer gebruik maken van films, folders, brochures, eigen periodieken, tentoonstellingen en - later - televisiespotjes (Postbus 51), advertenties, informatiebalies en informatietelefoons. Deze ontwikkeling ging tevens gepaard met een groei van de voorlichtingsuitgaven.

Met als achtergrond de ontwikkelingen van de jaren zestig: de voortgaande democratisering en de uitbreiding van de overheidsbemoeienis, kreeg de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (commissie-Biesheuvel) opdracht zich over de maatschappelijke functie van overheidsvoorlichting en de openbaarheid van bestuur te buigen. In haar advies (1970) bevestigde de commissie de ontwikkeling naar een actiever voorlichtingsbeleid van de overheid. Men sprak als oordeel uit, dat voorlichting zowel voor de burger als voor de overheid zelf van veel betekenis is. Dit werd als volgt omschreven:

"Burgers hebben in twee opzichten belang bij informatie: als staatsburger en als onderdaan. In hun rol van staatsburger hebben zij gegevens nodig, waarop zij hun goedkeuring of afkeuring van het regeringsbeleid kunnen baseren. Als onderdanen van een moderne staat komen Nederlanders in aanraking met tal van regelingen waaraan zij onderworpen zijn of waarvan zij kunnen profiteren".

Zoals gesteld heeft niet alleen de burger belang bij overheidsvoorlichting. Ook de overheid zelf vindt er baat bij.

"Zij wordt niet meer uitsluitend gezien als bewaker van het algemeen belang maar wordt meer en meer beschouwd als een actieve participant in de politieke en maatschappelijke besluitvorming, die veelal haar eigen (door de partijpolitiek beïnvloede) doelstellingen nastreeft. In dit kader is de voorlichting als instrument t.b.v. de realisering van de beleidsdoelstellingen steeds belangrijker geworden. Dit betekent echter eveneens dat de overheidsvoorlichting een "medespeler" is geworden in het communicatiegebeuren".

Van belang voor de verdere ontwikkeling van de overheidsvoorlichting is tenslotte ook het in werking treden op 1 mei 1980 van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB), waartoe de commissie-Biesheuvel al een belangrijke aanzet had gegeven.

In deze wet wordt formeel het recht van de burger op informatie van de overheid vastgelegd. De WOB geeft de burgers niet alleen het recht informatie op te vragen uit documenten die bij de overheid berusten. De wet legt de overheid ook de plicht op om op eigen initiatief informatie te verschaffen, en wel in begrijpelijke vorm op zodanige wijze dat belanghebbende en belangstellende burgers zo veel mogelijk worden bereikt, en op zodanige tijdstippen dat deze hun inzichten in de loop van het bestuursproces tijdig ter kennis van het overheidsorgaan kunnen brengen.

Met deze plaatsbepaling van de overheidsvoorlichting bevestigt de wetgever met nadruk een ontwikkeling die in de praktijk al in belangrijke mate gestalte had gekregen.

Kenmerkend voor de huidige praktijk van de overheidsvoorlichting is de sterke opkomst van de publieksvoorlichting. Naast de voorlichting via de onafhankelijke publiciteitsmedia spelen de eigen voorlichtingsmiddelen van de overheid gericht op het algemene publiek, op afzonderlijke groepen of op individuele burgers een belangrijke rol.

Voorts betreft de overheid in toenemende mate niet onder haar verantwoordelijkheid vallende organisaties in het proces van voorlichting aan de burgers. Het gaat daarbij niet meer uitsluitend om openbaarheid en bekendmaking over het beleid, maar ook om het bevorderen van de uitvoering van het beleid, om dienstverlening aan burgers en organisaties, om inspraakbevordering en om voorlichting als afzonderlijk instrument.

Deze ontwikkeling komt concreet tot uitdrukking in een verscheidenheid aan voorlichtingsuitingen op uiteenlopende terreinen van overheidszorg. De departementale voorlichtingsdiensten - elk in

- het beleidsterrein en de beleidsonderwerpen;
- de toegepaste beleidsinstrumenten;
- de maatschappelijke groepen en organisaties die bij het beleid betrokken zijn; en
- de departementale organisatie, opvattingen, middelen e.d.

Deze verschillen werken ook door in de opzet en uitvoering van de voorlichting bij de departementen.

De taakopdracht van de werkgroep was gericht op het beschrijven en beoordelen van de algemene beleidsaspecten. Daarom heeft de werkgroep niet het voorlichtingsbeleid van elk departement afzonderlijk onderzocht.

Om een dwarsdoorsnede van de overheidsvoorlichting te kunnen maken, is de werkgroep uitgegaan van gemeenschappelijke en algemene kenmerken zoals:

- de plaats van voorlichting in het beleid;
- de functies van voorlichting;
- de plaats van voorlichting in de overheidsorganisaties;
- de wijze waarop voorlichting wordt gebruikt;
- de inzet van het instrument subsidie voor voorlichtingsdoeleinden;
- algemene vraagstukken van effectiviteit en efficiency;
- algemene vraagstukken op het terrein van decentralisatie, privatisering, deregulering en profijtgedachte.

Behalve met problemen van inhoudelijke aard, kreeg de werkgroep nog te maken met een meer procedurele kwestie. Zoals bekend besloot de Ministerraad tevens onderzoek te doen naar de centrale diensten bij de departementen. De werkgroep Centrale Diensten betrok daarom ook de centrale functie voorlichting bij haar onderzoek. Het gevolg hiervan was een gedeeltelijke overlapping met het onderzoek van de werkgroep Voorlichting, en wel voor zover het de voorlichtingsfunctie van de centrale voorlichtingsdiensten betrof. Bij een eerdere taakafbakening was de interne voorlichting en de bibliotheek- en documentatiefunctie al door de werkgroep Voorlichting afgestoten. Deze functies zouden eveneens door de werkgroep Centrale Diensten worden onderzocht. Later is in overleg met alle

meer of mindere mate - distribueren folders, brochures en andere publicaties, zij organiseren tentoonstellingen en voorlichtingsbijeenkomsten, zij zenden informatie uit via televisiespotjes, vervaardigen films en diaserieën en beantwoorden mondelinge en schriftelijke vragen van publiek en organisaties.

Informatie van de rijksoverheid is momenteel verkrijgbaar bij de departementen, via Postbus 51 (de centrale brievenbus van de departementale voorlichtingsdiensten) en het Overheidsvoorlichtingscentrum in Den Haag; bij gemeentelijke informatiecentra, postkantoren of andere publiekruimten en via Viditel. De informatie wordt voorts actief door de voorlichtingsdiensten en een groot aantal instellingen in ons land verspreid.

De werkgroep wijst er nadrukkelijk op, dat het begrip burger in dit rapport in brede zin wordt gebruikt. Het gaat hierbij dan om de burger als belastingbetaler, huurder, justitiabele, consument, recreant, beroepsbeoefenaar, ondernemer, bestuurder of medewerker van een bedrijf, particuliere instelling of vereniging.

De praktijk wijst immers uit, dat de overheid niet alleen op grote schaal voorlichting geeft aan de individuele burger, maar zich ook richt op het bedrijfsleven, het onderwijs, de sociale en culturele sector, op beroepsgroepen als architecten, aannemers, agrariërs, beroepsvervoerders, kleine zelfstandigen, en op maatschappelijke instituten als woningcorporaties en welzijnsorganen. Ook deze organisaties en hun medewerkers zijn voor hun functioneren mede van de informatie van de rijksoverheid afhankelijk. Bovendien wordt ook voorlichting gegeven aan publieksgroepen in het buitenland.

2.2. Functies

Overheidsvoorlichting is een specifieke vorm van voorlichting met eigen kenmerken en karakteristieken. Dit rapport handelt over de voorlichting vanwege de rijksoverheid. De raakvlakken

met de voorlichting van provincies en gemeenten worden waar nodig kort aangestipt. De werkgroep bepaalt zich in dit gedeelte tot de externe voorlichting, dat is de voorlichting die zich richt op pers en publiek. De interne voorlichting gericht op de eigen organisatie en de bibliotheek- en documentatiefunctie komen in een afzonderlijk hoofdstuk aan de orde.

Vooraf moet worden vastgesteld, dat er geen sprake is van een eenduidige en uniforme voorlichting door de rijksoverheid. Daarvoor loopt de organisatie en werkwijze van de departementale voorlichtingsdiensten te veel uiteen. Ook de officiële taakomschrijvingen vertonen een aantal verschillen. Dit geldt ook voor de door het rijk gesubsidieerde instellingen die (mede) een functie in de voorlichting vervullen en door de werkgroep in de beschouwingen zijn betrokken.

De huidige structuur van de voorlichting bij de departementen is voor een belangrijk deel tot stand gekomen onder invloed van de specifieke aspecten van het betreffende beleidsterrein, het belang dat men op het departement aan voorlichting hecht, de organisatorische mogelijkheden en de visies van hen die met de leiding aan en de uitvoering van de voorlichtingsactiviteiten zijn belast.

Rekening houdend met de verschillen die zich als gevolg hiervan (kunnen) voordoen kan men in de praktijk een viertal functies onderscheiden: openbaarmaking, instrument, dienstverlening en public-relations. Het onderscheid dat hier wordt gemaakt is tot op zekere hoogte kunstmatig, want in de praktijk worden bij het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten vaak meer functies tegelijk toegepast.

De functies worden in dit rapport beschreven vanuit het gezichtspunt van de bedoeling die het betreffende overheidsorgaan met de voorlichtingsactiviteit heeft.

In het kader van dit rapport worden niet als voorlichting beschouwd zaken als personeelswerving, reclame voor de eigen economische goederen en diensten, hulpverlening en educatie (w.o. scholing en vorming). In de praktijk is de grens tussen educatie en voorlichting en tussen hulpverlening en voorlichting evenwel moeilijk te trekken.

2.2.1. Openbaarmaking

Openbaarmaking van en het geven van verklaring en toelichting op beleid, beleidsvoornemens en maatregelen van de overheid en de achtergronden daarvan.

Sinds de tweede helft van de zestiger jaren gaven twee factoren de openbaarheidsvoorlichting een sterke impuls. In de eerste plaats de behoefte in politieke kring om de presentatie van het beleid in de voorlichting meer inhoud te geven. Daarbij spelen elementen als timing, dosering en accentuering vaak een rol.

In de tweede plaats was er de behoefte om de openbare zaak voor de burger beter toegankelijk te maken, het proces van besluitvorming te verduidelijken en (op een aantal terreinen) tijdig inspraak mogelijk te maken. Het democratisch gehalte van de politiek diende daarmee toe te nemen. Zo kent openbaarheidsvoorlichting twee kanten: zij dient de burger, maar verleent ook de nodige bijstand aan de bestuurlijke afzender. Deze ontwikkeling heeft onder meer geleid tot uitbreiding van de departementale voorlichtingsdiensten.

In 1980 werd deze ontwikkeling naar openheid en openbaarheid bekroond door het invoeren van de Wet openbaarheid van bestuur, waarin het recht van de burger (en dus ook de publiciteitsmedia) op informatie van de overheid duidelijk is omschreven en vastgelegd en aan de overheid verplichtingen zijn opgelegd die informatie te verschaffen.

Openbaarheidsvoorlichting was lange tijd vrijwel uitsluitend gericht op de persorganen: persberichten, -conferenties, -

excursies, -briefings en het (meestal telefonisch) beantwoorden van vragen van journalisten. Inmiddels is er sprake van een ontwikkeling, waarbij de openbaarheidsvoorlichting in toenemende mate ook rechtstreeks wordt gericht op belangstellende en belanghebbende burgers (en groepen burgers) via onder meer advertenties, folders en radio-uitzendingen.

Voorts vindt bekendmaking plaats via publicaties in (Staatsblad en) Staatscourant en het beschikbaar stellen van rapporten, adviezen en andere officiële publicaties.

Het doel van deze voorlichting is de bevolking in staat te stellen het doen en laten van de overheid en haar vertegenwoordigers te volgen. Dit geldt als een voorwaarde voor het goed functioneren van de democratie.

2.2.2. Instrument

De toegenomen invloed van de overheid in de samenleving heeft bij de overheid geleid tot een grotere behoefte aan een doeltreffend instrumentarium ter effectuering van het aanvaard beleid (gericht op het verkrijgen van medewerking van de burger aan dat beleid), en bij de burger tot een grotere behoefte aan informatie en hulp om binnen het geheel van overheidsregels en -voorzieningen zijn weg te kunnen vinden. Deze ontwikkeling bleef niet zonder gevolgen. Zo vond onder meer een relatieve verschuiving plaats van persvoorlichting naar publieksvoorlichting.

Voorlichting als instrument van het beleid moet hier worden gezien als één van de mogelijke reacties op het door de overheid constateren van een probleem. Sommige problemen kan de overheid beter aanpakken met andere beleidsinstrumenten, zoals subsidies, belastingen, heffingen, verboden, geboden, sancties of zelfs geweld.

Men kan onderscheid maken tussen het gebruik van voorlichting als instrument:

a) (mede) ter effectuering van aanvaard beleid,

- b) voor het bevorderen van participatie bij het totstandkomen van beleid, of
- c) als promotionele activiteit.

Ad a.

Bij voorlichting ter effectuering van aanvaard beleid gaat het allereerst om voorlichting over concrete beleidsmaatregelen, waarvan de doelstellingen duidelijk zijn geformuleerd en binnen redelijk korte termijn geëffectueerd moeten worden. Voorlichting is hier een voorwaarde voor het welslagen van beleid of maatregelen (bijv. eenmalige uitkering, woningisolatie, invoering strippenkaart, vaarbewijs e.d.).

Verder wordt voorlichting ook aangewend met het doel de mentaliteit van mensen te beïnvloeden (in de zin van educatie/vorming) en aldus op de langere termijn voorwaarden voor gedragsverandering te scheppen. Het gaat hierbij meestal om weinig controversiële, in beginsel algemeen aanvaarde onderwerpen. Beide vormen van voorlichting worden soms - via de indirecte weg van subsidiëring - door externe instellingen uitgevoerd.

Ad b.

De participatievoorlichting is niet gericht op het verkrijgen van medewerking aan door de overheid vastgesteld beleid, maar op het bevorderen van deelname aan de voorbereiding van dat beleid.

In dit kader gebruikt de overheid al lange tijd de publicatie en toezending aan belanghebbenden van beleids- en discussienota's als middel om reacties mogelijk te maken. Voorlichting speelde daarbij aanvankelijk geen grote rol. Voor het eerst is bij de Planologische Kern Beslissingen (PKB's), belangrijke beslissingen van de regering op het terrein van de ruimtelijke ordening, getracht inspraak op bredere schaal te organiseren. Hierbij kreeg voorlichting tot taak het overbrengen van informatie over het onderwerp, het wekken van interesse voor dat onderwerp en het opwekken tot reageren (inspreken). Op landelijke schaal werd recent de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) over (kern-)energie opgezet. Het aandeel van voorlichting is hier zeer omvangrijk.

Ad c.

Voorlichting als promotionele aktiviteit wordt allereerst in het buitenland gebruikt om door het verstrekken van algemene informatie en het ondernemen van daarmee verband houdende evenementen positieve aandacht te wekken voor de vele en verschillende facetten van ons land en onze samenleving. Daardoor kan men een gunstig klimaat scheppen voor ontwikkelingen die de overheid van belang acht, b.v. exportbevordering, acquisitie voor investeringen, toerisme e.d.. Omdat het bevorderen van de economische bedrijvigheid thans hoge prioriteit kent, is voorlichting die daaraan bijdraagt evenzeer van belang. Onder Holland-promotion valt ook de voorlichting over culturele, maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen in onze maatschappij.

Voorlichting als promotionele aktiviteit wordt niet alleen op het buitenland gericht. Ook binnen Nederland kan in het kader van het beleid (industrialisatie, toerisme, cultuurspreiding enz.) promotionele voorlichting ingezet worden.

2.2.3. Dienstverlening

Een volgende functie van overheidsvoorlichting is de dienstverlening aan de burgers, de organisaties en het bedrijfsleven om hen in staat te stellen ook daadwerkelijk gebruik te maken van de regelingen en voorzieningen van de overheid.

Bij deze functie kunnen een onderscheid maken in dienstverlening in ruime zin en dienstverlening in enge zin.

Met voorlichting als dienstverlening in ruime zin speelt de overheid in op de algemene informatiebehoefte van de burger als consument of als vertegenwoordiger van een organisatie of bedrijf: hoe vindt deze zijn weg in de steeds ingewikkelder wordende bureaucratie. De boodschappen zijn niet voor iedereen begrijpelijk; de burger weet niet waar hij aan toe is en verwacht van de overheid bewust of onbewust meer duidelijkheid.

Bij deze vorm van voorlichting gaat het om massacommunicatie: overwegend gebruik van vouwbladen en brochures, veelal op-

vraagbaar via Postbus 51 en om advertenties. De laatste jaren heeft de dienstverlenende voorlichting zowel bij de centrale overheid als bij de gesubsidieerde instellingen en de lagere overheden een grote vlucht genomen. Grote hoeveelheden vouwbladen en brochures over diverse onderwerpen van overheidszorg werden en worden onder het publiek en de vele instellingen in ons land verspreid.

Met voorlichting als dienstverlening in enge zin wordt bedoeld de rechtstreekse, meestal persoonlijke, hulp aan de burger; het geven van een nadere uitleg over wat zijn rechten en plichten zijn; wat de burger wel of niet mag doen en wat hij moet doen. Het gaat hier om begeleiding van de burger die soms zal uitmonden in advisering of daadwerkelijke hulpverlening (bijvoorbeeld: invullen van een formulier). Dienstverlening in enge zin is het gevolg van de opvatting dat de burger in deze ingewikkelde samenleving niet altijd in staat is om zelfstandig gebruik te maken van de regelingen en voorzieningen die de overheid voor hem heeft ingevoerd.

Een bijkomende doelstelling van dienstverlenende voorlichting kan ook zijn het verminderen van de druk op het ambtelijk apparaat en het zo goed mogelijk navolgen van de geldende procedures (bijv. het goed invullen van formulieren).

2.2.4. Public-relations

Met voorlichting als het bedrijven van public-relations (in enge zin) wordt bedoeld het systematisch bevorderen van een externe beeldvorming over de organisatie en van de dialoog tussen burger en overheid.

Deze vorm van voorlichting kent een aantal deel-functies, die overigens niet alleen worden toegepast bij public-relations maar ook bij de andere vormen van externe voorlichting, alsmede bij de interne-voorlichting.

In de eerste plaats is er de interne advisering over aspecten van politieke aard bij de besluitvorming. Door het karakter van het voorlichtingswerk zijn de daarin werkzame beleidsfunctionarissen in een relatief goede positie de signalen uit de samenleving op te vangen en door te geven.

In de tweede plaats kan - naast voorlichting via de media of via de eigen middelen - ook het instrument "behartiging externe betrekkingen" worden gehanteerd. Hieronder valt te verstaan het onderhouden van informele relaties met vertegenwoordigers van de media en van relevante organisaties en publieksgroepen.

In de derde plaats is er de advisering inzake openbaar optreden van de bewindslieden. Deze advisering speelt op een aantal punten. Allereerst worden uitnodigingen voor interviews en speeches selectief bezien, waarbij vanuit de voorlichtingssector zo nodig initiatieven worden genomen. Vervolgens past aandacht voor de keuze van het onderwerp, waarmee de gestelde prioriteiten in het beleid kunnen worden ondersteund. Ten slotte is hierbij tekstuele voorbereiding te noemen.

In de vierde plaats is er de zorg voor de presentatie. Hieronder vallen alle activiteiten die verband houden met de presentatie van het departement aan de buitenwereld. Dit loopt van het uiterlijk van gebouwen en interieurs (ook ontvangst- en wachtruimten) via het optreden van portiers en telefonistes tot de verzorging van de diverse voorlichtingsmiddelen (huisstijl). De presentatie speelt ook een rol bij het maken van voorlichtingsmateriaal gericht op de "image-verbetering", bijvoorbeeld van bepaalde overheidsinstellingen. Ook bij de presentatie van Nederland in het buitenland wordt public relations als instrument gehanteerd.

In de vijfde en laatste plaats is er de functie van de evaluatie, waartoe drie soorten kunnen behoren:

- regelmatig (doen) volgen van de publieke opinie door specifieke onderzoeken om na te gaan of en zo ja in hoeverre het

gevoerde beleid wordt begrepen, ondersteund of wordt afgekeurd. Dit onderzoek is kostbaar, wordt meestal met grotere tussenpozen uitgevoerd en vereist een professionele aanpak. De voorlichtingsdienst heeft hierbij meestal een begeleidende taak;

- met regelmatige tussenpozen houden van lezers- en kijkersonderzoeken om na te gaan of en zo ja in hoeverre het voorlichtingsmateriaal in een werkelijke behoefte voorziet, dan wel waarom en waarin de voorlichting tekort schiet. Ook dit onderzoek is vrij kostbaar; de rol van de voorlichting is begeleidend;
- interne systematische peiling en analysering van reacties uit de diverse geledingen van de samenleving. Deze peiling dient continu en binnenshuis te geschieden door dagelijkse signalering door de voorlichtingsdienst van reacties in de media en via frequente gesprekken met vertegenwoordigers van de media, organisaties en relevante publieksgroepen.

2.3. Functies per departement

De hier gebruikte indeling is bedoeld om enig inzicht te geven in de functies die bij voorlichting van de rijksoverheid voorkomen. Departementen beperken hun activiteiten niet tot één van die functies en vaak is een duidelijke scheiding tussen de verschillende functies niet te maken. Bij sommige departementen heeft de Bibliotheek en Documentatie afdeling ook nog een externe voorlichtingsfunctie (het verstrekken van informatie over het beleid via de informatiebalie) of de uitgave van een extern (documentatie)-blad.

In de volgende tabellen wordt een globaal overzicht gegeven van de toepassing van de verschillende functies van de overheidsvoorlichting per departement. Dit overzicht is samengesteld op basis van een opgave van de centrale voorlichtingsdiensten, en betreft een zeer globale benadering van de tijdsbesteding. De werkgroep meent dat het overzicht slechts een ruwe indicatie oplevert, waaraan verder geen conclusies kunnen worden verbonden.

TABEL I

	Openbaarmaking	Instrument*			Dienst- ver- lening	Public Rela- tions
		A	B	C		
Algemene Zaken	X				X	X
Buitenlandse Zaken	X	X		X		X
Justitie	X	X			X	X
Binnenlandse Zaken	X	X		X	X	
Onderwijs en Wetenschappen	X	-	-	-	X	X
Wetenschapsbeleid	X	X	X		X	X
Financiën	X	X	X	X	X	X
Defensie	X	X	X	X	X	X
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	X	X	X	X	X	X
Verkeer en Waterstaat	X	X	X	X	X	X
Economische Zaken	X	X	X		X	X
Landbouw en Visserij	X	X	X	X	X	X
Sociale Zaken en Werkge- legenheid	X	X	X	X	X	X
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	X	X	X	X	X	X

*A - ter effectueering van het beleid

B - ter bevordering van de participatie van het in voorbereiding zijnde beleid

C - promotionele activiteiten

TABEL II

	Openbaarmaking %	Instrument			Dienst- ver- lening %	Public Rela- tions %
		A %	B %	C %		
Algemene Zaken	70				10	20
Buitenlandse Zaken	25	30	-	35	-	10
Justitie	50	10	-	-	35	5
Binnenlandse Zaken	60	10	-	10	20	-
Onderwijs en Wetenschappen	30	-	-		50	20
Wetenschapsbeleid	30	25	25	-	10	10
Financiën	30	10	10	10	25	15
Defensie	35	15	10	5	15	20
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	35	30	5	-	25	5
Verkeer en Waterstaat	***	-	-	-	-	-
Economische Zaken	50	19	1	-	15	15
Landbouw en Visserij	***					
Sociale Zaken en Werkge- legenheid	40	25	5	5	20	5
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	- **	-	-	-	-	-

* A - ter effectuering van het beleid

B - ter bevordering van de participatie van het in voorbereiding zijn de
beleid

C - promotionele activiteiten

** geen uitsplitsing mogelijk naar mening van departement

*** geen opgave

3. DE ORGANISATIE VAN DE OVERHEIDSVORLICHTING

3.1. Ministeriële verantwoordelijkheid

Algemeen wordt aanvaard dat voorlichting een element is van de politieke verantwoordelijkheid van iedere minister afzonderlijk. Diens verantwoordelijkheid voor het beleid omvat ook de verantwoordelijkheid voor de voorlichting daarover. De minister is - zoals de commissie-Biesheuvel dat uitdrukt - niet alleen verantwoordelijk dat er wordt openbaar gemaakt, maar ook voor wat er wordt openbaar gemaakt. Zijn verantwoordelijkheid heeft zowel betrekking op de verplichting tot informatieverstopping (passief en actief) als op de inhoud van de voorlichting. Iedere minister heeft daarom een eigen voorlichtingsdienst.

3.2. Minister-President

Naast de individuele verantwoordelijkheid van iedere minister voor zijn beleid bestaat er ook een collectieve verantwoordelijkheid voor het totaal van het regeringsbeleid.

De coördinerende functie van de minister-president ten aanzien van dit algemeen regeringsbeleid brengt met zich mee dat hij ook de eerst verantwoordelijke is voor de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid. Dat komt allereerst tot uitdrukking in de centrale positie die hij inneemt bij de voorlichting rond de ministerraad. De commissie-Biesheuvel bepleitte destijds zo'n centrale rol uit twee overwegingen:

- het past bij de positie van de minister-president als zodanig;
- beleid en voorlichting en het daaruit voortvloeiende spanningsveld tussen interdepartementale coördinatie enerzijds en individuele verantwoordelijkheid anderzijds zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Bij de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid wordt de minister-president terzijde gestaan door zijn woordvoerder (de hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst) en de Directie

Voorlichting van de RVD die als voorlichtingsdienst van het ministerie van Algemene Zaken functioneert.

Daarnaast heeft de minister-president (het departement van Algemene Zaken) het voortouw bij voorlichtingszaken van algemeen interdepartementaal belang, zoals bijv. de opzet, uitvoering en evaluatie van de Wet Openbaarheid van Bestuur (samen met Binnenlandse Zaken), het functioneren van de Rijksvoorlichtingsdienst en de verschillende onder de parapluie van de Voorlichtingsraad uit te voeren gemeenschappelijke voorlichtingsprojecten, voor zover de inhoudelijke verantwoordelijkheid niet bij één van de departementen berust.

De Voorlichtingsraad is een ambtelijk adviesorgaan waarin alle hoofden van de departementale voorlichtingsdiensten alsmede de directeur Voorlichting van de RVD zijn verenigd onder voorzitterschap van de Hoofddirecteur van de RVD. De Rijksvoorlichtingsdienst is onder verantwoordelijkheid van de minister-president ook belast met advisering en de technische uitvoering van voorlichtingsprojecten ten behoeve van alle departementen en de daaronder ressorterende (semi)overheidsinstellingen, -diensten en -bedrijven.

3.3. Voorlichtingsraad

De Voorlichtingsraad werd op 17 oktober 1947 ingesteld en heeft formeel tot taak de voorlichting van de verschillende ministeries en rijksdiensten en het gebruik van de publiciteitsmedia te coördineren. Daarnaast heeft de Raad een adviserende, coördinerende en budgettoedelende taak. De Voorlichtingsraad verricht deze taak onder auspiciën van de minister-president als coördinerend bewindsman voor de voorlichting. De Raad ressorteert onder het ministerie van Algemene Zaken; voorzitterschap en secretariaat berusten bij de RVD.

De "coördinatie van de voorlichting" komt tot uitdrukking in onderlinge afspraken over bijvoorbeeld de samenwerking met omroeporganisaties, voorlichting rond de ministerraad, het uit-

voeren van onderzoek, de samenwerking met provincies en gemeenten, voorlichting aan minderheden en tal van concrete voorlichtingsprojecten. Dit resulteert in besluiten of in adviezen aan de minister-president (gevraagd of ongevraagd), c.q. aan een of meer ministers of staatssecretarissen (desgevraagd).

De coördinatie van het gebruik van de publiciteitsmedia bestaat enerzijds uit het verdelen van het gemeenschappelijk budget, anderzijds uit het verdelen van de (eigen) radio- en (door de NOS afgestane) TV-zendtijd die ter beschikking is gesteld aan de RVD.

De Voorlichtingsraad laat deze taken in toenemende mate verrichten of voorbereiden in vaste commissies of werkgroepen. Een commissie bestaat (in beginsel) uit een aantal leden van de Raad zelf en is (in hoge mate) bevoegd tot het zelfstandig afdoen van zaken op een bepaald (beleids-)terrein. Een werkgroep bestaat uit gespecialiseerde medewerkers van alle voorlichtingsdiensten en is ondergeschikt aan de Voorlichtingsraad.

Tot het midden van de jaren zeventig kende de Voorlichtingsraad één vaste commissie - de Agendacommissie, vooral belast met het adviseren over de verdeling van het gemeenschappelijk budget - en één vaste werkgroep - de Werkgroep Radio en Televisie, belast met de (voorbereiding van de) verdeling van de radio- en TV-zendtijd.

Biinnen de Voorlichtingsraad functioneren nu de Agendacommissie (1950), de Commissie Voorlichting PKB (1975), de Commissie Voorlichting Minderheden (1981), de Commissie Voorlichting Emancipatie (1982), de Commissie Overheidsvoorlichtingscentrum (1982), de Commissie Stimulering Marktsector (1983) en de Commissie Informatiebeleid (1983). Ten behoeve van de Voorlichtingsraad zijn werkzaam de Werkgroep Radio en Televisie (1954), de Werkgroep WOB (Wet Openbaarheid van Bestuur; 1980), de werkgroep Onderzoek (1981), en de werkgroep Viditel (1983).

3.4. Rijksvoorlichtingsdienst

De Rijksvoorlichtingsdienst behoort tot het Ministerie van Algemene Zaken en heeft tot taak:

1. a) adviseren van de minister-president betreffende de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid; het verstrekken van inlichtingen over zaken die in het kabinet aanhangig zijn; na afronding hiervan wordt de voorlichting gegeven door de departementen;
- b) zorgen voor een actuele informatie van de leiding van het ministerie over ontwikkelingen of zaken die direct of indirect van belang kunnen zijn voor het te voeren regeringsbeleid;
2. adviseren, begeleiden en uitvoeren aan werkzaamheden met betrekking tot de voorlichting over het Koninklijk Huis;
3. verzorgen van het secretariaat van de Voorlichtingsraad en de daaronder ressorterende interdepartementale commissies en werkgroepen;
4. coördineren van de radio-uitzendingen in de zendtijd van de overheid en de reacties op televisiespots, radio-uitzendingen en advertenties (Postbus 51), en het beheer van het Overheidsvoorlichtingscentrum;
5. als centraal orgaan ten dienste van de departementen en daaronder ressorterende diensten, (gesubsidieerde) instellingen en bedrijven, adviseren, begeleiden en (doen) uitvoeren van werkzaamheden met betrekking tot het gebruik, de vervaardiging, het beheer en de verspreiding van voorlichtingsmateriaal.
6. verrichten en laten verrichten van communicatie-onderzoek in de ruimste zin van het woord.

De Hoofddirecteur van de RVD is tevens woordvoerder van de minister-president (zie hiervoor) en adviseur met betrekking tot de voorlichtingsaangelegenheden ten dienste van het Koninklijk Huis. De onder 1 t/m 4 vermelde taken worden verricht door of onder directe leiding van de hoofddirecteur en de directeur Voorlichting; de algemene zaken van de RVD en de onder 5 en 6 genoemde taken worden verricht onder leiding van de directeur Toepassing Communicatietechniek.

Deze taken hebben in belangrijke mate betrekking op uitbesteding aan het bedrijfsleven (vervaardiging van AV-producties en tentoonstellingen, uitvoering van advertentiecampagnes en het laten uitvoeren van communicatie-onderzoek), het treffen van de daartoe nodige juridische en financiële regelingen en het verzorgen van het beheer en de distributie van voorlichtingsmateriaal (o.a. via de RVD-filmotheek).

3.5. Departementale voorlichtingsdiensten

Elk ministerie heeft momenteel een of meer voorlichtingsdiensten. De verschillende benamingen van deze diensten wijzen in het algemeen niet op grote verschillen in de uitoefening van de hoofdtaken. Grote verschillen komen wel voor in het aantal medewerkers waarover de voorlichtingsdiensten beschikken. Gelijksortige verschillen zijn te constateren wanneer men de materiële voorlichtingsbudgetten van de verschillende voorlichtingsdiensten vergelijkt.

De hoofdtaken van de departementale voorlichtingsdiensten luiden als volgt:

- adviseren van de leiding en de diensten over de voorlichtingsaspecten van het voor te bereiden en uit te voeren beleid, alsmede de public-relations van het ministerie;
- openbaarmaken van het beleid via voorlichting aan pers en omroep en het publiceren van rapporten etc. en het behandelen van pers- en overige publiciteitszaken;
- optreden als woordvoerder van de minister of de staatssecretaris, redigeren van redevoeringen van de minister, de staatssecretaris of hun naaste medewerkers;
- de directe voorlichting aan het publiek als instrument van het aanvaarde beleid en als dienstverlening, met het aangeven c.q. bepalen van de methodiek en techniek en het bevorderen van de deskundigheid op dit punt bij de beleidssectoren;
- samenstellen van in- en externe periodieken, literatuuroverzichten, personeelsorganen e.d.;
- interne voorlichting;
- wet openbaarheid van bestuur.

Het uitvoeren van de voorlichtingstaken brengt de volgende werkzaamheden met zich mee:

- systematische analyse van de publieke opinie en signalering van de communicatieve aspecten van het beleid;
- verstrekken van feiten en meningen, in het bijzonder aan de pers en andere publiciteitsmedia, zowel in binnen- als buitenland. De nieuwsvoorziening gebeurt vooral door het uitgeven van persberichten, het organiseren van persconferenties en persgesprekken, excursies en interviews, het verstrekken van feitelijke informatie en documentatiemateriaal;
- verlenen van bemiddeling, hulp en advies aan derden voor reportages, auditieve en visuele opnamen, produceren van drukwerk en verzorgen van tentoonstellingen;
- plannen, (doen) uitvoeren en coördineren van voorlichtingsprojecten en -campagnes;
- voorbereiden en begeleiden van de productie van voorlichtingsmateriaal als films, drukwerken, foto's, tentoonstellingen en televisie-spots;
- (laten) uitvoeren van communicatieonderzoek.
- het ontvangen en begeleiden van buitenlandse en binnenlandse gasten en het organiseren van plechtigheden en manifestaties.

De centrale voorlichtingsdiensten ressorteren als afzonderlijke (staf)-afdelingen of (centrale) directies rechtstreeks onder de leiding van de secretaris-generaal.

In de organisatieschema's vallen zes elementen aan te wijzen die in meer of mindere mate bij alle departementale voorlichtingsdiensten voorkomen. De externe voorlichting wordt in een aantal gevallen onderscheiden in pers- en publieksvoorlichting, in specifieke beleidsterreinen of in beide combinaties. Maar ook een onderscheid van activiteiten op grond van de media waarop zij betrekking hebben komt voor, al of niet in combinatie met de twee eerder genoemde elementen van externe voorlichting. Verder

zijn er nog de nieuwe voorlichtingsactiviteiten in het kader van de WOB. Daarnaast kan men ondersteunende activiteiten als administratie, productie en distributie onderscheiden. Tenslotte ziet men vaak dat interne voorlichting als aparte activiteit voorkomt.

3.6. Andere voorlichtingsdiensten en afdelingen

Naast de centrale voorlichtingsdiensten in Den Haag en omgeving kunnen enkele departementen gebruik maken van landelijk verspreide buitendiensten die het geven van voorlichting meestal als neventaak en soms als hoofdtak hebben. Op enkele departementen wordt ook voorlichting gefinitieerd door beleidsafdelingen.

Voorbeelden van deze gedeconcentreerde diensten met voorlichting als neventaak (toegespitst op bepaalde onderwerpen) zijn de Gewestelijke Arbeidsbureau's, de Belastingkantoren, huurcommissies, de Provinciale Bureau's Landelijk Contact (naar de gemeenten en instellingen), de Rijksmusea (educatief werk), politieke regionale bureaus Voorkoming Misdrijven etc. Een aantal van deze - zo genoemde - "eigen winkels" wordt regelmatig door het departement bij voorlichtingscampagnes ingeschakeld.

3.7. Niet-rijksoverheidsinstellingen/intermediaire kaders

De overheid betreft regelmatig niet onder haar verantwoordelijkheid vallende organisaties bij de voorlichting. De aanleiding hiervoor is meestal het feit dat deze organisaties op de een of andere wijze een schakel vormen in het voorlichtingsproces tussen de centrale overheid en (groepen van) de bevolking. Dergelijke organisaties, ook wel aangeduid als intermediaire kaders, worden in het voorlichtingsproces betrokken omdat sprake is van een wederzijds belang bij een goede voorlichting over het betreffende onderwerp, de overheid belang hecht aan het realiseren van de eigen doelstellingen van de betreffende organisatie ofwel omdat de overheid meent de beoogde doelgroepen via deze organisaties beter te kunnen bereiken.

Deze laatste reden moet men onder meer zien tegen de achtergrond van de beperkingen die verbonden zijn aan het gebruik van massamedia voor de instrumentele en dienstverlenende voorlichting. Zo blijkt uit onderzoek op dit terrein dat vooral groepen met een lagere sociaal-economische status het informatieaanbod in de massamedia onvoldoende opnemen. Voor deze groepen is vaak mondelinge toelichting of hulp uitgaande van de persoonlijke situatie nodig.

Massamedia spelen voorts een beperkte rol als het om gedragsverandering gaat. Zij kunnen meehelpen bewustwording op gang te brengen of - tot op zekere hoogte - kennis over te dragen, maar bij de uiteindelijke beslissing om overeenkomstig de boodschap te handelen geven meestal persoonlijke contacten de doorslag.

De vormen waarin de overheid andere organisaties bij de voorlichting betreft lopen sterk uiteen. Zo zijn er organisaties (bijv. omroeporganisaties of organisaties met een hoofdtak op het betreffende beleidsterrein) die evenals het departement belang hechten aan een goede voorlichting over een bepaald onderwerp. Zij kunnen dan gezamenlijk een voorlichtingsproject ontwikkelen waarvoor zij inhoudelijk en/of financieel gezamenlijk verantwoordelijk zijn (co-productie).

Verder kan men denken aan de talrijke privaatrechtelijke instellingen met een voorlichtingstaak/doelstelling en die:

- a. geheel of gedeeltelijk uit een begrotingspost van een departement worden gefinancierd (bijvoorbeeld het voorlichtingsbureau voor de Voeding, de Nationale Commissie Voorlichting en bewustwording Ontwikkelingssamenwerking, Stichting Voorlichting Energiebesparing Nederland en Veilig Verkeer Nederland);
- b. ad-hoc (mede) uit een begrotingspost van een departement worden gefinancierd met het oog op een incidentele voorlichtingsactiviteit. (bijv. Nationale Commissie Jaar voor het Kind);
- c. mede op grond van andere dan voorlichtingsdoeleinden in belangrijke mate uit begrotingen van een departement gefinancierd worden, een en ander voorzover voorlichting door de

instellingen als wezenlijk instrument van het beleid wordt gehanteerd (bijvoorbeeld de regionale stichtingen voor buitenlandse werknemers en het Bouwcentrum).

Daarnaast zijn er instanties die vrijwillig participeren in het voorlichtingsproces, al dan niet met een nadrukkelijke afspraak hierover met het departement.

Hoewel men binnen de overheidsvoorlichting al geruime tijd externe organisaties, zoals landelijke koepels, diverse regionale instellingen, Kamers van Koophandel, gemeentelijke voorlichtingsdiensten e.d., bij de publieksvoorlichting betreft is de laatste jaren van een intensivering sprake in de richting van belangenorganisaties en plaatselijke instanties. Organisaties als wetswinkels, scholen en vakbonden kunnen een belangrijke rol spelen bij het doorgeven van voorlichtingsboodschappen, bij het peilen van informatiebehoeften en bij het signaleren van knelpunten op het terrein van de voorlichting.

Deze organisaties staan vaak dicht bij de door de centrale overheid beoogde doelgroep dan de overheid zelf en zijn daardoor beter in staat deze met voorlichting te bereiken. Een bijkomend voordeel is het relatief kostenbesparend karakter van het betrekken van intermediaire kaders in het voorlichtingsproces. Wanneer de centrale overheid bepaalde voorlichtingstaken geheel of gedeeltelijk aan intermediaire kaders kan overlaten, zal dit tot een geringere belasting van het eigen voorlichtingsbudget leiden.

Ook op grond van politieke overwegingen gebeurt het soms dat voorlichting via organisaties buiten het departement wordt gegeven (bijvoorbeeld bij gedragsbeïnvloedende voorlichting).

Werken met intermediaire kaders kan natuurlijk ook nadelen hebben. Zo kan men een door de centrale overheid aangeboden boodschap beoordelen op aspecten, die de organisatie vanuit haar eigen doelstellingen bezien relevant acht, en de boodschap op grond daarvan wijzigen of er geen verdere bekendheid aan geven.

Een ander 'nadeel' is de soms grote organisatorische investering die door de overheid vooraf gedaan moet worden om op een zinvol-

le wijze met intermediaire kaders te kunnen werken.

In de praktijk van de overheidsvoorlichting wordt op drie manieren met intermediaire kaders gewerkt. De meest voorkomende werkwijze is die waarbij schriftelijke informatie toegestuurd wordt met de bedoeling de intermediaire kaders zelf op de hoogte te brengen, vaak eveneens met de intentie via hen het voorlichtingsmateriaal naar delen van het Nederlandse publiek te verspreiden. Voor dat doel beschikken de departementale voorlichtingsdiensten over speciale adreslijsten.

In de tweede plaats zijn er de organisaties die veel meer doen dat alleen voorlichtingsmateriaal verspreiden, namelijk vragen beantwoorden, achtergronden belichten etc. Bijvoorbeeld de Maatschappelijke Advies- en Informatie Centra (MAIC's), wetswinkels, consumentenorganisaties, gemeenten (zowel de voorlichtings- als de vakafdelingen), het Nederlands Centrum voor Buitenlanders (NCB) en diverse andere categorale instanties.

In de derde plaats zijn er organisaties die in de beleidsvoorbereidende fase een "radarfunctie" vervullen. Overigens denken de meeste departementen hierbij vooral aan de inhoudelijke beleidsvoorbereiding en minder aan de voorbereiding van het voorlichtingsbeleid. Vandaar dat bij deze functie vooral organisaties worden genoemd die bij de politieke besluitvorming betrokken zijn: politieke partijen, Kamerleden, actiegroepen en dergelijke. Maar ook andere organisaties kunnen hier een functie vervullen bijv. door het becommentariëren van voorlichtingsmateriaal, het signaleren van voorlichtingsbehoeften en het verschaffen van inzicht in samenstelling en problematiek van de beoogde doelgroep(en).

Tenslotte zijn er, zij het voor dit rapport van minder belang, zelfstandige rechtspersonen die krachtens de wet rechtstreeks uit de algemene middelen worden gefinancierd en die uit hoofde van hun taak periodieke voorlichtingsactiviteiten verrichten (bijv. universiteiten). De departementale voorlichtingsdiensten hebben hier echter in de praktijk geen invloed op c.q. bemoeienis mee.

4. EFFECTIVITEIT VAN DE OVERHEIDSVORLICHTING

4.1. Communicatie-onderzoek

In het algemeen - maar dit geldt ook voor andere beleidsterreinen - bestaat er nog weinig inzicht in de effectiviteit van de diverse vormen van overheidsvoorlichting. De behoefte aan betrouwbare gegevens voor de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van voorlichtingsactiviteiten bij de departementen is echter duidelijk aanwezig. Een van de mogelijkheden om die gegevens systematisch te verzamelen is het doen van (sociaal-wetenschappelijk) onderzoek. Het belang van communicatie-onderzoek wordt al jarenlang onderkend (zie bijv. commissie-Biesheuvel).

De departementale voorlichtingsdiensten maken nog niet zo lang gebruik van onderzoek. Vanaf 1974 kon de toepassing van onderzoek worden bevorderd toen, mede onder auspiciën van de Voorlichtingsraad, bij de Rijksvoorlichtingsdienst een sociaal-wetenschappelijk onderzoeker in dienst trad. Hij kreeg als opdracht onderzoek op gang te brengen naar de noodzaak en de effecten van voorlichting.

Voorts kwam, naast een RVD budget, een centraal budget beschikbaar voor het verrichten van onderzoek, waarvan de resultaten voor zoveel mogelijk departementale voorlichtingsdiensten van nut moesten zijn. Het aantal onderzoekers bij de RVD is inmiddels toegenomen tot vijf. Op een enkele uitzondering na is bij de departementale voorlichtingsdiensten zelf geen geschoolde onderzoeker werkzaam.

De afgelopen tien jaar is in opdracht van de afzonderlijke departementen of in VORA-verband een groot aantal onderzoeken uitgevoerd, variërend van kleine pretest-onderzoeken tot omvangrijke campagne-evaluaties en meer fundamentele studies.

Belangrijke projecten die onlangs zijn afgerond of momenteel in uitvoering zijn, betreffen: het functioneren van intermediaire kaders in het voorlichtingsproces van de rijksoverheid; de distributie van voorlichtingsmateriaal; de problematiek van schriftelijke communicatie; de kijkdichtheid van TITAN-spots; informatiebehoefte en -verzadiging; voorlichting aan minderheden, emancipatievoorlichting en energiebesparingsvoorlichting. De onderzoekers van de RVD hebben momenteel circa vijftig projecten in begeleiding.

Deze en andere communicatieonderzoeken worden sinds 1981 behandeld in een werkgroep van de Voorlichtingsraad die tot taak heeft te adviseren over de financiering en programmering van onderzoek dat in opdracht van van de Voorlichtingsraad wordt uitgevoerd. Voorts draagt de werkgroep zorg voor de uitwisseling van informatie over relevant voorlichtingsonderzoek tussen de departementen. De instelling van een speciale werkgroep onderzoek benadrukt het belang dat de departementale voorlichtingsdiensten aan dit aspect van de overheidsvoorlichting hechten.

4.2. Enkele vormen van onderzoek

Onderzoek dat in opdracht van/of ten behoeve van de departementale voorlichtingsdiensten wordt uitgevoerd is evaluerend of ondersteunend van aard.

Evaluatie-onderzoek:

Met evaluatieonderzoek kan worden aangegeven in hoeverre de voorlichtingsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Al naar gelang het voorwerp van onderzoek kan men onderscheid maken in twee vormen:

1. Observatie en registratie van openlijk waarneembare, feitelijke gegevens over de voorlichting in kwestie. Hierbij valt te denken aan het verzamelen en bijhouden van

- a) cijfers omtrent de oplage, distributie, afname en aanvraag van voorlichtingsmateriaal,
 - b) reacties en signalen uit de samenleving, en
 - c) statistische gegevens over (veranderingen in) het gedrag waarop de voorlichting gericht is (bijv. het aantal subsidies-aanvragen i.v.m. woningisolatie).
2. Onderzoek naar beweerd gedrag, ofwel het bepalen van niet openlijk waarneembare gegevens over de voorlichting in kwestie. Hierbij gaat het om sociaal wetenschappelijk onderzoek naar kennis, meningen en attitudes, gedragsintenties en gedrag. Doorgaans gebeurt dit door ondervraging van een representatieve steekproef van personen uit de doelgroep.

Beide vormen van onderzoek vullen elkaar aan.

Observatie en registratie zijn meestal niet geschikt om de effecten afdoende te meten. Bereikcijfers geven immers nog niet aan, of de doelgroep ook werkelijk van de voorlichting heeft kennisgenomen, een houding heeft gewijzigd of gedrag heeft veranderd. Reacties en signalen uit de samenleving geven wel aanwijzingen maar niet noodzakelijkerwijs een betrouwbaar beeld van het effect van de voorlichting. Statistieken omtrent het beoogde gedrag onthullen niet of de doelstellingen daadwerkelijk door de voorlichting zijn bereikt.

Ondersteunend onderzoek:

Onderzoek kan ook een belangrijke ondersteunende functie hebben bij het realiseren van de doelstellingen. We onderscheiden twee vormen van ondersteunend onderzoek, te weten:

1. Fundamenteel onderzoek op het terrein van de overheidsvoorlichting.

Dit onderzoek heeft een meer algemene, brede vraagstelling, en beoogt los van specifieke voorlichtingsonderwerpen tot algemene uitspraken en aanbevelingen te komen, die van belang zijn voor beleid en praktijk van de overheidsvoorlichting. Dit fundamentele onderzoek op het terrein van de overheidsvoorlichting wordt geïnitieerd door de Voorlichtingsraad en

door de RVD. Voorbeelden zijn: onderzoek naar de informatie-behoefte en het informatiezoekgedrag van de burger, onderzoek naar het functioneren van intermediaire kaders in het proces van overheidsvoorlichting, literatuuronderzoeken over media-effecten.

2. Vorbereidend onderzoek t.b.v. specifieke voorlichtingspro- jecten.

Dit onderzoek heeft tot doel te komen tot een zo goed mogelijke uitwerking van de doelstellingen in termen van voorlichtingsstrategie en voorlichtingsmiddelen. Het onderzoek is onder meer gericht op het bepalen van de doelgroep, de keuze van geschikte media, de inhoud en de vorm van de boodschap en de distributie van het voorlichtingsmateriaal.

Bij voorbereidend onderzoek zijn er twee mogelijkheden:

- a. het inventariseren van de bestaande situatie of de voor de voorlichting relevante gegevens. Men kan dit beschouwen als het stellen van een diagnose van het voorlichtingsprobleem. In veel gevallen biedt deskresearch hierbij uitkomst door het bijeenbrengen, ordenen en verwerken van reeds verzamelde gegevens (media-onderzoek, zoals N.O.P. (Nationaal Onderzoek Persmedia), maar ook databestanden van CBS en SCP). In het bijzonder bij de inzet van voorlichting als instrument of wanneer het betreft voorlichting in de functie van dienstverlening is het ook nodig actief onderzoek te verrichten, bijv. observatie- en registratieonderzoek of onderzoek naar gerapporteerd gedrag.
- b. het uittesten van concept-voorlichtingsmateriaal. Dit gebeurt meestal in een kleinschalig, kwalitatief, onderzoek (zgn. pretest). Dergelijk onderzoek beoogt na te gaan, of en in hoeverre de gepresenteerde boodschap (juist) overkomt. Afhankelijk van de resultaten vindt een bijstelling van het voorlichtingsmateriaal plaats.

Het voorbereidend onderzoek kan bijdragen tot het verbeteren van voorlichtingsstrategie en voorlichtingsmateriaal, tot een meer doelgericht en efficiënter gebruik van het instrument voorlichting en aldus tot een verhoging van de kansen op het realiseren van de doelstellingen. Het is ook mogelijk, dat dit voorbereidend onderzoek aan het licht brengt, dat de eventuele voorlichtingsinspanningen bij voorbaat weinig kans op succes hebben. In dat geval zou men kunnen overwegen die inspanningen achterwege laten.

Het voorbereidend onderzoek kan in veel gevallen redelijke indicaties leveren over het realiseren van de voorlichtingsdoelstellingen. Verder biedt voorbereidend onderzoek aanknopingspunten voor het in een later stadium te verrichten evaluatie-onderzoek. Vaak is overigens een combinatie van voorbereidend onderzoek en evaluatieonderzoek mogelijk en wenselijk (voormeting versus nameting).

Bij voorlichting als openbaarmaking van overheidsbeleid en bij voorlichting als dienstverlening wordt overwegend alleen informatie-overdracht beoogd. Dat is relatief eenvoudiger te meten dan attitude - of gedragsverandering. Daar komt nog bij, dat attitude- en gedragsverandering door voorlichting - in ieder geval bij de inzet van massamedia - uiterst moeilijk tot stand kunnen worden gebracht, en dan hooguit op langere termijn.

Eenzelfde onderscheid kan worden gemaakt, wanneer men de samenhang met het beleid en met andere interventies daarbinnen beziet. Voorlichting als openbaarmaking van overheidsbeleid en voorlichting als dienstverlening kunnen min of meer als op zichzelf staand worden beschouwd. Voorlichting als public-relations daarentegen, en in nog sterkere mate voorlichting gericht op gedragsbeïnvloeding, maken doorgaans rechtstreeks deel uit van het beleid op betreffende terrein en worden veelal ingezet naast c.q. in aanvulling op andere instrumenten.

4.3. Beperkingen van onderzoek

Het communicatie-onderzoek bij de rijksoverheid is de afgelopen periode in bescheiden mate tot ontwikkeling gekomen. Via ver-

schillende methoden worden regelmatig gegevens verzameld voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van voorlichtingsactiviteiten. Men kan dan ook zeggen, dat inmiddels een zeker inzicht bestaat in de mogelijkheden en effecten van bepaalde voorlichtingsactiviteiten of - instrumenten. Deze kennis wordt soms aangevuld met gegevens uit communicatieonderzoek en studies van universitaire- en andere instellingen zoals bijv. het Sociaal-Cultureel Planbureau en de NOS.

Ondanks de gestage toename van inzicht in effecten en werking van voorlichtingsinstrumenten en media moet men vaststellen, dat over de gehele linie nog maar weinig harde gegevens bestaan over de effectiviteit van de voorlichting.

Een aantal factoren speelt hierbij een rol:

In de eerste plaats is voorlichting nog te weinig ingebed in het proces van beleidsvoorbereiding en vormt het als zodanig te zelden onderwerp van politieke besluitvorming. Dit betekent dat vaak pas in een later stadium de doelstellingen van het beleid vertaald kunnen worden in voorlichtingsdoelstellingen.

Wanneer de beleidsdoelstellingen niet eenduidig zijn of minder concreet, heeft dat gevolgen voor het bepalen van de voorlichtingsdoelstellingen. Het wordt dan ook moeilijk om vast te stellen of en in hoeverre de voorlichting aan het doel heeft beantwoord. Verder wordt onderzoek bemoeilijkt, wanneer de beleidsdoelstellingen - soms onbedoeld - verschuiven onder druk van de veranderde politieke en/of maatschappelijke omstandigheden.

Hier komt nog bij, dat aan voorlichtingsactiviteiten meestal geen concreet meetbare doelstellingen worden verbonden, hetzij in het totaal van het beleidsinstrumentarium, hetzij los van de andere instrumenten. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om - bijvoorbeeld via onderzoek - na te gaan of en in hoeverre de departementale voorlichtingsinspanningen effectief en efficiënt zijn.

Ook door haar aard legt voorlichting een aantal specifieke beperkingen op aan onderzoek. Zo wordt voorlichting in veel gevallen ingezet in samenhang met of als aanvulling op andere instrumenten van de overheid. Omdat deze zich vaak op dezelfde sociale verschijnselen richten, is de invloed van voorlichting niet meer ondubbelzinnig meetbaar.

Bij het doen van onderzoek kan men voorlichting niet als een geïsoleerd verschijnsel zien. Er zijn altijd onvoorziene gebeurtenissen en ontwikkelingen in de samenleving die de effecten van voorlichting bevorderen, neutraliseren of belemmeren. Het is dan moeilijk na te gaan wat de specifieke bijdrage van voorlichting bij het verwezenlijken van de doelstellingen is geweest. Daarom zal men zich voor een verantwoorde evaluatie van de voorlichting bij het onderzoek ook op andere relevante factoren en gebeurtenissen moeten richten, zoals bijv. de doeltreffendheid en aanvaardbaarheid van de overheidsmaatregelen zelf en op de communicatieve uitwerking van de voorlichting. Dergelijke meer omvattende onderzoeken leveren ook gegevens op die voor het beleid van belang zijn.

5. VOORLICHTINGSUITGAVEN

5.1. Inleiding

In 1946 wees de commissie-Van Heuven Goedhart al op de onoverzichtelijkheid van de begrotingscijfers die op voorlichting betrekking hebben. De commissie kon dan ook bij haar rapport geen volledig cijferoverzicht van de toenmalige voorlichtingsuitgaven voegen.

Zij was er echter van overtuigd, dat het door haar berekende eindcijfer als gevolg van allerlei "verborgen" posten in werkelijkheid hoger zou uitkomen. Zolang niet elk departement de personele en materiële kosten van de voorlichting op dezelfde manier in de begroting verantwoordt is het onmogelijk de werkelijke uitgaven te berekenen, zo meende de commissie.

Bij het onderzoek naar de huidige voorlichtingsuitgaven is de werkgroep tot dezelfde conclusie gekomen. Aan de departementen is gevraagd mee te werken aan een enquête, waarmee de werkgroep een zo duidelijk mogelijk beeld van de voorlichtingskosten wilde krijgen. Deze inventarisatie was nodig omdat de werkelijke kosten van de voorlichting niet altijd direct zichtbaar zijn of als zodanig uit de departementale begrotingen kunnen worden afgeleid.

Omdat een eenduidige definitie van voorlichting en de daarbij behorende uitgavencategoriën ontbreekt, was het voor de hoofden van de afdelingen Financieel- en Economische Zaken, die op de departementen met het invullen van de enquête waren belast, bijna onmogelijk om alle uitgaven die op voorlichting betrekking hebben systematisch te registreren. Het kostte de werkgroep dan ook enkele maanden om de resultaten binnen te krijgen.

Het zichtbaar maken van de uitgaven die met voorlichting zijn gemoeid is geen doel op zich, maar een middel om de beheersbaarheid ervan te vergroten, onder meer met het oog op de noodzakelijke prioriteitstelling en de eventueel daaruit voortvloeiende verlegging van de financieringsstromen.

Hoewel de werkgroep geen volledig beeld van de voorlichtingsuitgaven heeft kunnen krijgen vindt zij de nu verzamelde cijfers wel indicatief en ook voldoende representatief voor het totaal. Bij het onderling vergelijken van de cijfers moet men echter de nodige voorzichtigheid in acht nemen, want door het ontbreken van eenduidige definities kunnen de cijfers per departement soms een uiteenlopende betekenis hebben.

5.2. Toelichting op tabel III

De werkzaamheden van de werkgroep Voorlichting werden extra bemoeilijkt omdat halverwege haar taakopdracht werd uitgebreid. Aanvankelijk betrof het heroverwegingsonderzoek uitsluitend de (externe) voorlichtingsfunctie van de overheid en de gesubsidieerde instellingen die zich met voorlichting bezighouden. Daarnaast deed de werkgroep Centrale Diensten onderzoek naar de centrale dienstenfunctie van de departementale voorlichtingsdiensten, te weten interne voorlichting, externe voorlichting en de bibliotheken en documentatieafdelingen.

Dit betekende een gedeeltelijke overlapping in de taak van beide werkgroepen. Daarom werd in een later stadium besloten dat de werkgroep Centrale Diensten zich niet meer met voorlichting zou bezighouden. Als gevolg hiervan moest de werkgroep Voorlichting nu twee afzonderlijke enquêtes ineen schuiven. Dit bleek niet eenvoudig, omdat in de enquête van de werkgroep Centrale Diensten andere registratiemethoden zijn gebruikt dan in de begrotingen (integrale kostprijsmethode) en deze niet door de werkgroep Voorlichting konden worden toegepast.

Van het onderzoek is de landbouwvoorlichting voorzover dit de landbouwconsulentschappen betreft uitgesloten, omdat daar in een vorige heroverwegingsronde al onderzoek naar is gedaan. Verder zijn buiten beschouwing gelaten de uitgaven van personeelswerving, reclame en educatief materiaal, dat kennelijk bestemd is om in het kader van een leerplan op scholen te gebruiken. Tot slot zijn uitgesloten de voorlichtingsactiviteiten met een min of meer (individueel gericht) hulpverlenend karakter.

De werkgroep heeft de voorlichtingsuitgaven in de volgende categorieën verdeeld:

1. uitgaven van de centrale voorlichtingsdiensten, gesplitst in externe en interne voorlichting, bibliotheek en documentatie. Deze zijn op hun beurt weer uitgesplitst in personele- en materiële uitgaven. De algemene leiding en de W.O.B.-functionaris zijn apart opgenomen omdat hun werkzaamheden in beginsel alle terreinen omvatten. Voor zover bibliotheek en documentatie organisatorisch bij de voorlichtingsdiensten is ondergebracht zijn de uitgaven in categorie 1 integraal opgenomen. Voorzover de bibliotheek- en documentatieafdelingen een zelfstandig organisatieonderdeel vormen en uit dien hoofde externe voorlichting verzorgen zijn deze opgenomen onder categorie 3. De integrale bibliotheek- en documentatiefunctie staat vermeld in categorie 6.
2. Het VORA-budget betreft uitsluitend materiële uitgaven. De som van de per departement opgegeven bedragen correspondeert niet met het in de totaal kolom vermelde bedrag. Dit verschil laat zich verklaren uit het feit dat het enerzijds betreft de werkelijke uitgaven, anderzijds het begrotingsbedrag. Bovendien werd één uitgavenpost betreffende evaluatie van de WOB niet onder een ministerie vermeld.
3. In de 3e categorie zijn opgenomen alle andere organisatieonderdelen buiten de voorlichtingsafdelingen voorzover deze ook externe voorlichtingsactiviteiten bedrijven.
4. De categorie inkomsten omvatten de bijdragen die de departementen van derden vragen.
5. In categorie 5 zijn de subsidies opgesomd die de departementen verstrekken aan:
 - 5.1. zelfstandige rechtspersonen die krachtens wet rechtstreeks uit de algemene middelen worden gefinancierd, voorzover deze regelmatig voorlichtingsactiviteiten ondernemen.
 - 5.2. privaatrechtelijke instellingen met doelstellingen die overwegend op het terrein voorlichting liggen en geheel of

gedeeltelijk uit een begrotingspost van een departement worden gefinancierd;

- 5.3. privaatrechtelijke instellingen die ad hoc uit een begrotingspost van een departement worden (mee)gefinancierd voor een incidentele voorlichtingsactiviteit;
- 5.4. privaatrechtelijke instellingen die mede op grond van andere dan voorlichtingsdoelstellingen in belangrijke mate uit begrotingen van een departement worden gefinancierd, dit voorzover voorlichting door die instellingen als wezenlijk instrument van het beleid wordt gehanteerd.
- 5.a. Deze categorie inkomsten omvat de bijdragen die de gesubsidieerde instellingen vragen aan derden.

6. Deze categorie geeft de afzonderlijke integrale bibliotheek- en documentatieafdelingen weer. De gegevens zijn onder meer verkregen door het onder deze categorie bijeenbrengen van bibliotheek- en documentatieelementen die verspreid liggen over de categorieën 1 en 3.

Bovenstaande gegevens gesplitst naar de departementen zijn weergegeven in tabel III. Een samenvattende dwarsdoorsnede van de enquête-resultaten, gesplitst naar de zes onderscheiden categorieën is weergegeven in tabel IV.

De werkgroep heeft als richtlijn bij het gemiddeld bedrag per personeelslid gehanteerd f 60.000,-. Deze procedure is gevolgd vanwege de zeer uiteenlopende berekeningswijzen die de afzonderlijke departementen hebben toegepast.

Het is de werkgroep niet gelukt de verkregen cijfers onder te verdelen naar de in dit rapport gebruikte indeling naar voorlichtingsfuncties. Deze qua systematiek van het rapport meer logische indeling zou een geheel andere onderzoeksopzet vergen, die gezien de tijd praktisch onuitvoerbaar bleek. Door het ontbreken van een eenduidige definitie van voorlichting is het vrijwel onmogelijk de verschillende voorlichtingsfuncties zo te omschrijven dat een uniforme registratie mogelijk is.

HIJROVERWEGING VOORLICHTING

TABEL IV

OVERZICHT VOORLICHTINGSKOSTEN EN KOSTEN BIBLIOTHEEK EN DOCUMENTATIE

		<u>meerjarencijfers 1987</u>	
A	<u>Voorlichtingsdiensten</u>	f 76.952.300,--	+f 358.200,--
	aantal personeel : 663,4		
	personele kosten (norm f 60.000,--):	f 39.801.000,--	
	materiële kosten :	f 37.151.300,--	
B	<u>Kosten externe voorlichting andere dep. organisatie-onderdelen</u>	f 51.485.500,--	-f 2.849.000,--
	aantal personeel : 341,5		
	personele kosten (norm f 60.000,--):	f 20.490.000,--	
	materiële kosten :	f 30.995.500,--	
C	<u>Subsidies en bijdragen waaruit voorlichting wordt bekostigd</u>		
	categorieën 3 t/m 6 totaal	f 83.233.300,--	+f 2.193.000,--
D	<u>VORA-budget</u>	f 4.480.000,--	
E	<u>Bibliotheek en Documentatiediensten</u>		
	aantal personeel opgevoerd onder A of B : 143,5		
	ander personeel : 194,5		
	totaal personeel : 338		
	personele kosten opgevoerd onder A of B :	f 8.610.000,--	
	andere personele kosten :	f 11.670.000,--	
	totale personele kosten :	f 20.280.000,--	
		+ ----->	f 11.670.000,--
			--
	materiële kosten opgevoerd onder A of B :	f 2.586.500,--	
	andere materiële kosten :	f 3.673.400,--	
	totale materiële kosten :	f 6.259.900,--	
		+ ----->	f 3.673.400,--
			--
	totale kosten bibliotheek & documentatie	f 26.539.000,--	
F	<u>TOTAAL GENERAAL</u>	f 231.494.500,--	-f 297.800,--
G	Inkomsten - departementen :	f 4.687.000,--	
	- gefinancierde/gesubsidieerde instellingen :	f 635.000,--	

6. EVALUATIE VAN DE OVERHEIDSVORLICHTING

6.1. Ontwikkelingen

Het beleid met betrekking tot de overheidsvoorlichting heeft sinds de Tweede Wereldoorlog enkele malen principieel ter discussie gestaan. Daarbij ging het aanvankelijk vooral om de erkenning en begrenzing van het recht van de overheid om voor te lichten. Geleidelijk aan kwam de nadruk echter te liggen op de plicht van de overheid tot voorlichting. Een plicht die tevens het recht van de burger op informatie vooronderstelt. Beide aspecten van de overheidsvoorlichting zijn uiteindelijk vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur (1980).

Het afgelopen decennium deden zich veranderingen voor in de samenleving en de rol van de overheid die ook voor de voorlichting consequenties hebben gehad. Zo is de overheid meer en meer een beheersinstituut geworden van een groot aantal regelingen met een directe invloed op de leefsituatie van de burger en het functioneren van maatschappelijke organisaties en instituten.

Door de steeds verder reikende maatregelen en de meer gedetailleerde wetgeving zijn veel burgers het zicht op het doen en laten van de overheid kwijtgeraakt. Tegelijkertijd wordt de overheid geconfronteerd met burgers die mondiger zijn geworden en hun behoefte aan meer en betere voorlichting duidelijk uiten.

Zowel de ingewikkeldheid van het beleid als het directe belang van de burger vragen van de overheid een blijvende voorlichtingsinspanning. Inmiddels heeft de regering een beleid in gang gezet dat gericht is op het terugdringen van de regelgeving (deregulering). De werkgroep kan nog niet aangeven in hoeverre dit tot verandering met betrekking tot de voorlichting resp. de informatiebehoefte zal leiden.

Ook in beschouwingen over de plaats van de overheid binnen de samenleving is in de loop van de tijd verandering gekomen. De overheid is niet zo zeer meer de bewaker van het algemeen belang, maar moet volgens de WRR nu worden gezien als één van de medespelers in een maatschappij, waarin de besluitvorming in

toenemende mate wordt beïnvloed door groepen die voor uiteenlopende belangen staan. Het karakter van de overheidsbemoeienis is volgens de WRR veranderd van ingrijpen en regelgeving van bovenaf naar overleg en onderhandeling met de vele groepen die bij de besluitvorming zijn betrokken. Waar deze groepen zich van professionele voorlichtingsdiensten zijn gaan bedienen ontstond aan de kant van de overheid ook een toenemende behoefte aan legitiemering van (en dus ook voorlichting over) haar beleid.

Voorts wijst de werkgroep op de intensieve belangstelling van de media voor het politieke gebeuren en op de veranderingen die zich binnen die media zelf hebben voorgedaan. De vergroting van het media-aanbod en de verwachte individualisering van de media-consumptie zullen van overheidszijde tot omvangrijker en talrijker (vaak op kleinere doelgroepen gerichte) voorlichtingsacties leiden.

De werkgroep constateert dat het aandeel van de openbaarheidsvoorlichting relatief is afgenomen. Het grootste deel van de overheidsvoorlichting bestaat nu uit voorlichting als instrument en voorlichting als dienstverlening.

Het beleid van de overheid is er, na een periode met hoofdzakelijke maatregelen die voor iedereen golden, nu in veel gevallen op gericht een aantal specifieke groepen te bereiken. Daarom is de wetgeving en het subsidiestelsel op de diverse terreinen steeds meer toegesneden op die afzonderlijke groepen.

Om tot een optimale werking te komen vergen beleidsinitiatieven dikwijls een veel bredere en grondiger bekendheid bij het publiek dan via pers en omroep kan worden bereikt. En omdat beleid en maatregelen meer op afzonderlijke groepen zijn gericht bleek een ontwikkeling naar rechtstreekse voorlichting aan de burger noodzakelijk. Daarbij ging de overheid gebruik maken van eigen kanalen waarmee zij in beginsel een directe binding heeft met het publiek.

Hierbij moet men denken aan het benutten van (betaalde) ruimte in de bestaande publiciteitsmedia en aan het gebruik van eigen media, zoals schriftelijke en audio-visuele voorlichtingsmiddelen en methoden van persoonlijke voorlichting. Daarnaast wordt publieksvoorlichting gegeven via organisaties die op een bepaald beleidsterrein gespecialiseerd zijn en in staat zijn hierover voorlichting te geven. De keuze (of een gecombineerd gebruik) van deze voorlichtingsmiddelen is onder meer afhankelijk van het doel van de voorlichtingsactie, de aard van het onderwerp, de karakteristieken van de doelgroep en de omvang van het voorlichtingsbudget.

De werkgroep tekent hierbij nog aan, dat een optimale uitvoering van de publieksvoorlichting alleen mogelijk is, wanneer bij de departementale voorlichtingsdiensten voldoende deskundigheid en organisatorische capaciteit aanwezig is voor het begeleiden van c.q. planmatig opzetten, (doen) uitvoeren en (doen) evalueren van voorlichtingsacties.

Een meer recente ontwikkeling, tenslotte, betreft de opkomst van lokale en regionale omroep en van nieuwe media als Viditel, teletekst, betaal- en abonneetelevisie, televideo en videodistributie. Met uitzondering van Viditel, het door de P.T.T. geïntroduceerde systeem om informatie uit een computer via telefoon en beeldbuis thuis op te roepen, is de overheidsvoorlichting hierbij nog nauwelijks betrokken.

Zo valt onder andere op, dat in de Medianota die de regering in 1983 heeft uitgebracht de overheid als informatieleverancier in het geheel niet ter sprake komt. Het is niet te verwachten dat de nieuwe media snel op grote schaal door het publiek zullen worden gebruikt en de traditionele media meer naar de achtergrond schuiven. Toch zal men zich op korte termijn moeten bezinnen op de plaats en de mogelijkheden van de overheidsvoorlichting op het zich wijzigende mediaterrein.

De werkgroep is van mening, dat de nieuwe communicatiemediën ook plaats moeten bieden aan public-service-informatie en voorlichting van de rijksoverheid.

6.2. Functies

6.2.1. Openbaarheidsvoorlichting

6.2.1.1. Actualiteit

Het openbaarmaken van informatie over beleid en beleidsvoornemens vormt nog steeds een belangrijke rechtvaardiging van de overheidsvoorlichting.

Als gevolg van de behoefte aan een duidelijke presentatie van het beleid is (en wordt) op veel plaatsen aan het verhogen van de professionele kwaliteiten gewerkt, waardoor de overheid beter toegerust op de publiciteitsmarkt kan opereren.

Door de behoefte aan meer openheid is de informatiestroom sterk toegenomen. Zo wordt de uitkomst van besprekingen tussen bestuurders onderling of van bestuurders met vertegenwoordigers van (belangen)organisaties vaak onmiddellijk openbaar gemaakt, zijn de contacten van bewindspersonen en Kamercommissies als regel openbaar en doet ook de minister-president mededeling over wat in de Ministerraad is behandeld. In de praktijk blijkt, dat de kans om zaken (tijdelijk) buiten de publiciteit te houden gering is; wat niet openbaar gemaakt wordt lekt meestal na kortere of langere tijd uit. Hier en daar is deze trend echter doorbroken. Zo is de openbaarheid rond de kabinetsformatie weer enigszins teruggedraaid.

De grotere toegankelijkheid van het politieke proces komt onder meer tot uitdrukking in de sterk uitgebreide politieke en Haagse redakties en de neerslag van hun activiteiten in een groot aantal publiciteitsmedia.

Openbaarheidsvoorlichting ontleent haar actualiteit aan het feit, dat openbaarheid een wezenlijk element is van democratisch bestuur. Verder zullen bewindslieden behoefte blijven houden zichzelf en hun beleid te presenteren waarbij zij vaak door hun voorlichtingsdienst geassisteerd willen worden. Het is dan ook vooral om die reden dat openbaarheidsvoorlichting op de departementen meestal veel aandacht krijgt.

Met de openbaarheidsvoorlichting, die voor een belangrijk deel via de onafhankelijke media plaatsvindt, zijn geen grote bedragen gemoeid.

De stroom rapporten, nota's en overige informatie over beleid in voorbereiding en over aanvaard beleid is zo toegenomen, dat men zich kan afvragen of de grenzen van actieve openbaarmaking langzamerhand niet zijn bereikt. Niet alleen uit kostenoverwegingen, maar ook uit een oogpunt van informatie-overvloed moet de overheid zich naar de mening van de werkgroep bezinnen op de vraag of de openbaarheid in veel gevallen niet voldoende is gewaarborgd door de (potentiële) toegankelijkheid van de informatiebron en informatie over de beschikbaarheid daarvan. Wel moet dan duidelijk worden afgebakend wat men daaronder verstaat. Overigens tekent de werkgroep hierbij aan, dat in de fase van de beleidsvoorbereiding een grotere openbaarheid mogelijk - en zelfs vaak gewenst - is om te voldoen aan de uit de Wet openbaarheid van bestuur voortvloeiende verplichting de burger daarbij zo objectief mogelijk voor te lichten.

Een gepaste soberheid, onder meer door het periodiek opschonen van verzendlijsten, kan tot lagere produktie- en verzendkosten leiden zonder de resultaten noemenswaardig te schaden.

6.2.1.2. Effectiviteit/efficiency

Bij openbaarheidsvoorlichting worden vaak relatief goedkope voorlichtingsmiddelen gebruikt als persberichten, persconferenties en individuele contacten, interviews en speeches. (Overigens kan het onderhouden van persoonlijke contacten met vertegenwoordigers van de media arbeidsintensief zijn, en dus duur, omdat dit vooral de hoge(re) ambtenaren betreft). Het gebruik maken van de onafhankelijke publiciteitsmedia heeft echter zowel positieve als negatieve aspecten.

Persvoorlichting is een goedkoop en snel middel om de openbaarmakingsfunctie bij grote groepen van de Nederlandse

bevolking te verwezenlijken. Vanuit voorlichtingsoogpunt bezien is het echter een probleem, dat de redacties vooral oog hebben voor nieuws. Dit geldt vooral voor de voorlichting bij de uitvoering van aanvaard beleid en voor voorlichting als dienstverlening en als public relations. Bovendien ontstaat de behoefte aan informatie bij de burger als consument vaak op een ander tijdstip dan bij de publicatie van het "nieuws".

Het nieuwscriterium is daarom een te smalle basis voor de communicatie tussen overheid en burger. Andere nadelen van persvoorlichting zijn dat (zorgvuldig opgestelde) overheidsberichten vaak niet volledig en soms zelfs verminkt worden doorgegeven, terwijl in andere gevallen berichten met commentaar worden vermengd. Verder zijn er niet altijd garanties voor de continuïteit in de berichtgeving op een bepaald beleidsterrein. Tenslotte is het ook niet in de eerste plaats de taak van de publiciteitsmedia om in te spelen op de inspraak- en besluitvormingsprocedures en de momenten waarop die voor het publiek van belang zijn. Er zijn andere communicatiemiddelen waarmee de overheid wel systematisch met de burger kan communiceren.

Door recente ontwikkelingen zal de overheid binnenkort moeten kiezen. De afnemende aandacht voor inspraakbevordering en de tendens tot deregulering zouden enerzijds met zich mee kunnen brengen, dat ook de voorlichting wordt beperkt, maar het zou anderzijds noodzakelijk kunnen zijn voorlichting als instrument van de overheid sterker te accentueren, terwijl de voorlichting in de beleidsvoorbereidende fase evenzeer voldoende aandacht zal krijgen.

6.2.1.3. Allocatie en distributie

De individuele ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij elke minister afzonderlijk de vorm en inhoud van de departementale voorlichting over aanvaard en in ontwikkeling zijnd beleid bepaalt, laat geen ruimte om deze taak naar de marktsector over te brengen.

Dit hangt samen met de aard van de werkzaamheden die in het kader van woordvoering, persvoorlichting en het beantwoorden van publieksvragen over beleid en maatregelen worden verricht. Deze zijn specifiek gebonden aan het noodzakelijke inzicht in het functioneren van het desbetreffende departement, de inhoudelijke kennis van het beleid, het op de hoogte zijn van de actuele ontwikkelingen en de specifieke ervaring met de betreffende publiciteitsorganen.

Voorts brengt ook de vertrouwensrelatie met de bewindspersonen en de ambtelijke top met zich mee, dat deze werkzaamheden moeilijk door anderen dan de eigen voorlichtingsdienst kunnen worden gedaan.

Tenslotte brengt ook de door de Wet Openbaarheid van Bestuur aan de minsters opgelegde informatieplicht met zich mee, dat deze hun verantwoordelijkheid voor de openbaarheidsvoorlichting niet aan anderen kunnen overlaten.

Wel kan men overwegen de produktie, reproductie en distributie van voorlichtingsmateriaal wanneer dit kostenbesparend werkt, aan derden uit te besteden. Wanneer uitbesteding niet wenselijk of mogelijk is, kan het in rekening brengen van een (eventueel kostprijs dekkende) bijdrage voor het op aanvraag te verstrekken van voorlichtingsmateriaal een alternatief zijn, mits de prijs niet zo hoog wordt, dat die niet meer in verhouding staat tot de waarde die het te leveren produkt voor de consument heeft.

Het is niet uitgesloten, dat bij een verdergaande deregulering de openbaarmakingsfunctie van de voorlichting - tijdelijk - zal toenemen. De behoefte aan informatie zal immers groter zijn door de weer toegenomen onzekerheid, die men - al dan niet terecht - ervaart. Wanneer het beleid op bepaalde terreinen gedecentraliseerd wordt zal de voorlichting daarover ook aan de lagere overheden worden overgelaten. Dit kan een vermindering van de taak van de departementale voorlichtingsdiensten tot gevolg hebben en een verzwaring betekenen van de taak van bijvoorbeeld de gemeentelijke voorlichters. Niettemin zullen ook in deze situatie

voorlichtingsinspanningen van de centrale overheid nodig zijn. Echter niet zo zeer in dienstverlenende zin, maar wel in de sfeer van de openbaarheidsvoorlichting. Daar komt bij, dat voorlichting dan het enige middel is dat bewindslieden, die voor het totale beleid aanspreekbaar blijven, resteert. Verder zullen de departementen aanspreekbaar moeten blijven, bijvoorbeeld om vragen van publiek en organisaties te beantwoorden, wanneer men zich voor nadere interpretaties over de lokale uitvoering of nieuwe ontwikkelingen tot het rijk wendt.

6.2.2. Voorlichting als beleidsinstrument

6.2.2.1. Actualiteit

a. Voorlichting als instrument ter effectuering van aanvaard beleid.

Bij het evalueren van voorlichting als instrument zal men het beleid en het beleidsproces als uitgangspunt moeten nemen. Vooral de behoefte bij de overheid aan een doeltreffend instrumentarium voor het effectueren van aanvaard beleid was er de oorzaak van dat de departementen meer aandacht gingen besteden aan de voorlichting als beleidsinstrument.

Als factoren kunnen ook worden genoemd:

- het minder effectief worden van het regelgevende en financiële instrumentarium;
- de onderkenning van voorlichting als potentieel effectief beleidsinstrument en de bewustwording van de mogelijkheid dit instrument door deskundigheidsbevordering aan te scherpen;
- de betere aansluiting van het voorlichtingsinstrumentarium op het verhoogd algemene educatieniveau in de samenleving;
- de veelal relatief lage kosten van het voorlichtingsinstrumentarium, in vergelijking met die van andere instrumenten.

Tot een evenwichtige ontwikkeling van het instrument voorlichting hebben deze omstandigheden echter niet geleid.

Zo wordt voorlichting - wanneer andere beleidsinstrumenten in de gegeven situatie niet bruikbaar of te kostbaar blijken - soms als laatste alternatief ingezet om het beleid toch zichtbaar en tastbaar te maken. In andere gevallen gaan de departementen over tot het oprichten en/of subsidieren van externe instellingen die buiten de directe verantwoordelijkheid van de minister werkzaam zijn.

Wellicht komt dit door onwennigheid en gebrek aan deskundigheid binnen de eigen departementale organisatie, of is dit het gevolg van politieke of maatschappelijke druk om sympathieke activiteiten van bepaalde groeperingen of instellingen te ondersteunen. Ook wanneer men aan onderwerpen die (tijdelijk) in de politieke belangstelling staan brede bekendheid wil geven wordt instrumentele voorlichting vaak aan externe instellingen uitbesteed. Soms zal meespelen dat bij subsidiering slechts een indirecte verantwoordelijkheid van de overheid is aan te wijzen voor concrete handelingen en uitingen van particuliere instellingen.

Een nadeel van het overlaten van de voorlichting aan externe instellingen is, dat men niet voldoende kan inspelen op de vaak snelle wisseling van beleidsonderwerpen waarin voorlichting een rol moet spelen. Subsidies blijven soms van jaar tot jaar gehandhaafd, terwijl het overheidsbeleid intussen is gewijzigd of zich op andere prioriteiten heeft gericht. Dit duidt op het bezwaar van inflexibiliteit van (structurele) subsidies voor voorlichtingsdoeleinden.

Bij het niet tot ontwikkeling komen van de voorlichting als beleidsinstrument, heeft een rol gespeeld dat vele jaren lang in de publieke opinie, in de politiek en ook in het denken van overheidsvoorlichters een verband werd gelegd met overheidspropaganda (in de zin van niet geoorloofde beïnvloeding door de overheid). Dit heeft er onder meer toe bijgedragen:

- dat bij de voorlichtingsdiensten de nadruk bleef liggen op openbaarmaking en woordvoerderschap, dus op de voorlichting over het beleid; daarentegen werd minder aandacht gegeven aan de voorlichting als onderdeel van het beleid;

- dat voorlichting als beleidsinstrument niet altijd voldoende binnen de gezichtskring van de politieke en bestuurlijke top is gekomen, daardoor zelden als onderdeel van het voorgenomen beleid via de gebruikelijke weg ter beoordeling aan het parlement wordt voorgelegd en als zodanig onderwerp van een politieke beslissing uitmaakt;
- dat bij de departementale beleidsafdelingen voorlichting nog te weinig als beleidsinstrument wordt herkend en nog te veel als middel om achteraf bij de uitvoering te gebruiken;
- dat de organisatie binnen het departement en vaak ook de organisatie van de departementale voorlichtingsdienst zelf niet op het hanteren van voorlichting als beleidsinstrument is ingericht en de deskundigheid op dit terrein is achtergebleven;
- dat deze vorm van voorlichting, wanneer eenmaal toegepast, vaak wordt ingezet buiten de departementale organisatie en zonder een directe verbinding met de ministeriële verantwoordelijkheid.

Intussen is geleidelijk het inzicht gegroeid dat beïnvloedende voorlichting - terecht - wordt geweerd in de fase van de beleidsvoorbereiding. Voorlichting mag dan geen ander doel hebben dan de burger zakelijk over de inhoud van de beleidsvoornemens te informeren. Maar hiervan moet men wel onderscheiden de voorlichting als onderdeel van het beleid nadat dit volgens de democratische spelregels is aanvaard en vervolgens tot uitwerking moet komen. Erkenning door de overheid van de consequenties hiervan voor de gedragsbeïnvloedende voorlichting is nog vrij recent (vgl. "Aanwijzingen inzake Openbaarheid van bestuur" nr. 25).

Wanneer dit uitgangspunt wordt aangehouden heeft men een duidelijker zicht op de instrumentele functie van voorlichting, naast de openbaarheidsfunctie. Het gehele beleidsinstrumentarium van de overheid (geboden, verboden, heffingen, belastingen, subsidies etc.) is immers in wezen gericht op gedragsbeïnvloeding. Voorlichting als beleidsinstrument en gericht op gedragsbeïnvloeding neemt in beginsel geen uitzonderingspositie in tussen de andere instrumenten. In beginsel, dat wil zeggen: wanneer de inzet en toepassing van voorlichting wordt onderworpen aan de

normale politieke en maatschappelijke controle in een democratie.

b. Participatievoorlichting

Wanneer het gaat om het voorbereiden van beslissingen met blijvende effecten in de samenleving mag van de overheid worden verwacht dat zij er toe over gaat actief inspraak te bevorderen. Artikel 2 van de Wet Openbaarheid van bestuur schrijft deze voorlichtingsinspanning aan de overheid voor.

Met anderen komt de werkgroep echter tot het oordeel dat indien de inspraak breed is georganiseerd (grootschalig, gedetailleerde procedures en regelingen, kostbaar) deze herziening behoeft. In de volgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

c. Voorlichting als promotionele activiteit

Voor zover het gaat om de handels- c.q. exportbevordering benadrukt de werkgroep vooral het belang van:

- coördinatie van voorlichtingsakties door de afzonderlijke departementen en overheidsorganisaties;
- accentuering van het instrumenteel karakter van de voorlichting door duidelijk omschreven (voorlichtings-) doelstellingen;
- samenwerking met het bedrijfsleven.

6.2.2.2. Effectiviteit/efficiency

Voorlichting als beleidsinstrument is alleen effectief wanneer daaraan een systematische en planmatige benadering ten grondslag ligt.

Deze benadering vooronderstelt

- de mogelijkheid om vanuit communicatief oogpunt aan beleidsvoorbereiding bij te dragen;
- duidelijke beleidsdoelstellingen;
- het betrekken van voorlichting bij de keuze van de beleidsinstrumenten;
- duidelijk omschreven voorlichtingsdoelstellingen;

- het (laten) doen van onderzoek zowel ter voorbereiding van de voorlichting als voor het beoordelen van de doelmatigheid van voorlichting als onderdeel van het beleid;
- een hierop toegesneden organisatie.

Voorlichting kan meewerken aan het bereiken van beleidsdoeleinden met name wanneer het gaat om motivatie en gedragsbeïnvloeding. De effectiviteit van dit instrument moet vooral gezocht worden in de planmatige samenhang met andere beleidsinstrumenten. Als zelfstandig instrument is voorlichting - zeker wanneer informatie-overdracht plaatsvindt met gebruikmaking van de massamedia - weinig geschikt om het gedrag van mensen in de gewenste richting te beïnvloeden. Bovendien is de bijdrage van de voorlichting aan het tot stand komen van beleidsdoeleinden vaak moeilijk meetbaar. Er bestaat weinig mogelijkheid tot terugkoppeling naar en evaluatie van het beleid.

In dit verband moet men ook aandacht schenken aan de educatieve vormende overheidsvoorlichting in het kader van o.a. gezondheidszorg (anti-rookcampagne), welzijn (tolerantiebevordering) brandpreventie (voorkoming bosbranden) etc. Kenmerkend voor deze voorlichting is dat zij in geringe mate samengaat met concrete beleidsmaatregelen, maar meer gericht is op mentaliteitsbeïnvloeding en vaak wordt verzorgd door externe instellingen. Dit kan op langere termijn een algemene voedingsbodem scheppen die gunstig werkt voor eventueel latere concrete maatregelen en voorlichtingsacties. De vraag rijst echter of voorlichting gericht op gedragsbeïnvloeding in een zo ruim verband nog wel als effectief instrument van overheidsbeleid kan dienen. Het instrumentele karakter van deze voorlichting is hier nog maar in afgezwakte vorm aanwezig. Dit sluit overigens niet uit dat de overheid initiatieven op dit gebied en daaraan gekoppelde voorlichtingsacties ondersteunt. Er is dan echter meer sprake van een voorwaarden scheppend beleid, dan van een "eigen" voorlichtingsbeleid.

De werkgroep meent dat er bezwaren aan kleven om voorlichting als instrument van overheidsbeleid volledig aan derden over te laten. Dit houdt overigens geen ontkenning in van de wezenlijke rol die derden in het voorlichtingsproces kunnen spelen. De onafhankelijke media, belangengroepen, bedrijfsleven, lagere overheden etc. houden zich soms zo met een beleidsonderwerp bezig dat de overheid haar voorlichtingsactiviteiten kan beperken.

Daarnaast hangt de effectiviteit van de voorlichting ook af van de bereidheid tot samenwerking van vaak dicht bij de doelgroep staande organisaties, bekend met de leefwereld van die doelgroep of met een speciale deskundigheid op een terrein. Deze samenwerking kan betrekking hebben op een gemeenschappelijke voorlichtingsactie, co-productie van voorlichtingsmateriaal, overname bij gebruik van materiaal of medewerking bij de distributie van materiaal.

In hoeverre er sprake is van aanzienlijke overlappingsen en dublures bij de voorlichting door de centrale overheid, gesubsidieerde instellingen, lagere overheden en andere organisaties kan de werkgroep niet vaststellen. De indruk bestaat dat deze - overigens niet altijd negatief te beoordelen overlappingsen - wel voorkomen. De werkgroep meent dan ook om die reden een onderzoek naar bestaande activiteiten van derden resp. naar mogelijk gemeenschappelijk met derden te ondernemen activiteiten altijd onderdeel moet zijn van de systematische en planmatige voorbereiding van voorlichtingsprojecten.

Participatievoorlichting is meestal een onderdeel van inspraakprocedures. Naarmate de procedure zwaarder en grootschaliger is en meer formele en gedetailleerde regelingen kent, wordt aan voorlichting een belangrijker rol toegekend. Inmiddels is naar de mening van de werkgroep wel gebleken, dat het effect van de inspraakprocedures hier geen gelijke tred houdt met de omvang van de voorlichting.

Daardoor dreigt de voorlichting in dit verband een relatief kostbaar instrument te worden. De gedachte dringt zich dan ook op, dat men het bij inspraak gehanteerde instrumentarium en de vorm en samenhang daarin, vanuit een oogpunt van effectiviteit zou moeten herzien. Vooral de ervaringen met de inspraakprocedure van de Planologische Kerubeslissingen (PKB's) zijn hier bepalend geweest. De PKB-procedures werden tot voor kort gekenmerkt door intensieve voorlichtingscampagnes. Op basis van gemeenschappelijke afspraken tussen de betrokken departementen gold een min of meer uniforme aanpak per beleidsvoornemen. Naast het bewerkstelligen van de herkenbaarheid van de PKB's via de vormgeving werd via televisiespots, advertenties met landelijke dekking, populaire samenvattingen, berichtgeving in een afzonderlijk bulletin, het inschakelen van provinciale opbouworganen getracht elk beleidsvoornemen onder de aandacht van de Nederlandse bevolking te brengen met het doel om inspraakreacties uit te lokken. Per PKB werd aan voorlichting en inspraak circa 1 miljoen gulden besteed, deels betaald door het eerst verantwoordelijke departement, deels ook uit het budget van de Voorlichtingsraad.

Niet alleen vanuit de voorlichtingsdiensten zelf, maar ook vanuit de samenleving en het parlement werden de afgelopen jaren regelmatig vraagtekens bij de PKB-voorlichting gezet. Daarbij ging het niet alleen om de wens tot (financiële) versobering, maar ook om de teleurstellende ervaringen met deze inspraakprocedure.

Op basis van evaluatie en onderzoek is vastgesteld, dat dit vooral aan de volgende factoren moet worden toegeschreven:

- de onderwerpen waarop de PKB-procedure van toepassing is lenen zich vaak moeilijk voor inspraak door niet beroepshalve of functioneel geïnteresseerde insprekers. De onderwerpen zijn vaak abstract, spelen op de langere termijn en meestal op landelijk niveau en hebben vaak een meer indicatief en taakstellend karakter

- de nota's waarin de PKB's zijn vervat zijn qua structuur en taalgebruik in het algemeen weinig toegankelijk voor de gewone burger en vormen dan ook vaak een struikelblok voor potentiële insprekers
- de termijnen waarbinnen insprekers gelegenheid krijgen om te reageren zijn doorgaans te kort om zinvolle inspraak mogelijk te maken
- ambtenaren en bewindslieden blijken in de praktijk te weinig bereid de ingediende inspraakreacties ook werkelijk in de besluitvorming mee te wegen
- er is onvoldoende sprake van een tijdige en duidelijke terugkoppeling van de inspraakresultaten naar de insprekers en andere geïnteresseerden.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat in hoofdzaak belangengroepen en de professioneel geïnteresseerden de grootste inbreng hadden en dus moest worden vastgesteld, dat de PKB-procedure niet voldeed aan de oorspronkelijke doelstellingen van een brede bevolkingsinspraak. In dit licht bezien zijn kostbare en intensieve voorlichtingscampagnes - zeker in deze tijd van bezuinigingen - niet meer verantwoord.

Dit vormt dan ook de achtergrond van het advies dat de Voorlichtingsraad in 1983 uitbracht over de wijze waarop en de mate waarin de voorlichting over de PKB's in de toekomst zou moeten plaatsvinden.

De raad deed daarin "versoberingsvoorstellen" die daarna door de minister-president aan de betrokken ministers ter kennis zijn gebracht. Kernpunt hierin is, dat zal worden afgezien van grootschalige voorlichtingscampagnes via massamedia (advertenties en televisiespots). In plaats daarvan zullen via meer gerichte voorlichtingsactiviteiten zowel regionaal als functioneel intermediaire kaders worden benaderd.

Aan de hand van de ervaringen die tot nu toe met inspraak op rijksniveau zijn opgedaan zal daarbij vooral gelet moeten worden op de structuur, het taalgebruik en de helderheid van de inspraaknota's, het formuleren van de ontwerp-beleidsvoorstellen (nu vaak zeer abstract), de voor de inspraak beschikbare tijd en het verwerken van de inspraakreacties en het terugkoppelen van de resultaten naar de insprekende burger en organisaties.

Daarnaast schrijft (artikel 2) de Wet Openbaarheid van Bestuur ook voorlichting over beleid in wording voor, zonder dat er van een formele inspraak procedure sprake is. Het kan dan toch een belangrijke rol spelen in het maatschappelijk krachtenspel bij de beleidsvorming.

Promotionele voorlichting aangewend voor het overbrengen van algemeen gerichte informatie en dienstbaar aan algemene beleidsdoeleinden kan gezien de moeilijkheid om de effecten daarvan te meten, niet als een trefzeker instrument worden aangemerkt. Niettemin acht de werkgroep -een vergelijking trekkend met blijvende bevordering van merkbekendheid in de commerciële sector - continuïteit in deze voorlichting op haar plaats. Dit geldt in het bijzonder voor promotionele voorlichting in het kader van het economische beleid en met een internationaal gericht karakter.

Bij algemene promotionele voorlichting in Nederland zelf, waarbij het beleid minder nadrukkelijk is geformuleerd en vooral op het gebruik van algemene voorzieningen is gericht, vindt de werkgroep dat het departement niet als eerste is aangewezen om deze voorlichting te verzorgen. Zij is van mening dat in dat geval niet de departementen maar de betrokken diensten, instellingen en organisaties zelf deze voorlichting als onderdeel van hun taak moeten verzorgen, ook omdat deze vorm van voorlichting dicht in de buurt van (collectieve) reclame kan komen. Dit sluit overigens niet uit dat de overheid faciliteiten kan bieden.

Over de promotionele voorlichting bij kortlopende manifestaties werden in de vorige paragraaf enkele opmerkingen gemaakt die tegelijk betrekking hebben op de effectiviteit. Genoemd werden: betere coördinatie tussen overheidsorganisaties, het benadrukken van het instrumenteel karakter van de voorlichting en het zoeken van samenwerking met belanghebbende derden.

6.2.2.3. Allocatie en distributie

Door de samenhang met het departementaal beleid moet instrumentele voorlichting worden ingezet onder directe verantwoordelijkheid van een of meer ministers. Daarom moet "privatisering" hier worden afgewezen, voorzover daardoor de verantwoordelijkheid voor inhoud, wijze van inzet, omvang, dosering en tijdstip van de voorlichting aan derden zou worden overgelaten.

De vaak noodzakelijke betrokkenheid van derden is in de voorgaande paragraaf reeds aangegeven. Het onderscheid tussen "overlaten aan" en "inschakeling van" derden moet men echter scherp in het oog houden.

De produktie van voorlichtingsmateriaal wordt in de praktijk op grote schaal aan het particuliere bedrijfsleven uitbesteed. Opdrachten van departementen tot het vervaardigen van materiaal worden bij voorkeur via de departementale voorlichtingsdienst en eventueel de RVD geleid. Omdat deskundigheid op dit gebied in beginsel niet bij andere departementale organisatie-onderdelen aanwezig is, kan men hier door centralisatie kosten besparen.

In de huidige situatie geldt dit ook voor externe - door de overheid gefinancierde - (voorlichtings-) instellingen, die projecten uitbesteden. Ook hier kan het inschakelen van de departementale voorlichtingsdienst en eventueel de RVD kostenbesparend werken. Dit betreft niet alleen de meest doelmatige besteding van middelen voor een specifiek project, maar ook de voordelen die bij een bundeling van soortgelijke opdrachten kunnen worden verkregen (vgl. de centrale contracten van de RVD).

De samenwerking met derden kan behalve tot effectieve voorlichting ook leiden tot lagere voorlichtingsuitgaven. Bij co-productie en co-financiering van voorlichtingsmateriaal lijken financiële voordelen duidelijk. Ook bij de distributie van voorlichtingsmateriaal kunnen buiten de centrale overheid staande instellingen en organisaties een belangrijke schakel in het voorlichtingsproces vormen.

De omschrijving elders in dit rapport van intermediaire kaders, als niet onder verantwoordelijkheid van een departement werkzame instellingen, geeft tegelijkertijd de betrekkelijkheid aan van deze voordelen. Doelstellingen, inzichten en mogelijkheden van de betreffende instelling liggen vrijwel nooit geheel in het verlengde van het departementale (voorlichtings)beleid. "Inschakeling" betekent in de praktijk dan ook het verkrijgen van medewerking op basis van gemeenschappelijk belang. Wordt een dergelijk belang door beide partijen onderkend, dan kan inschakeling van intermediaire kaders onder omstandigheden zeker ook kostenbesparend werken, niet alleen door een meer efficiënte distributie, maar ook door een doeltreffender bereik van de beoogde doelgroepen.

Het toepassen van het profijtbeginsel is minder geschikt bij instrumentele voorlichting door de overheid. Voor toepassing is soms alleen plaats wanneer het eigen belang van organisaties of personen met de betreffende voorlichtingsmiddelen is gediend. In dat geval kan men voor periodieke publikaties abonnementsgeld vragen of bij inspraakprocedures, de rapporten, nota's tegen kostprijs aanbieden. Een juiste afweging is echter nodig, bijv. bij lagere overheden die tevens een schakel vormen in het voorlichtingsproces. Nadruk moet liggen op samenwerking met derden. Afhankelijk van het concrete geval kan men eventueel afspraken maken over gezamenlijk te dragen of door te berekenen kosten.

Over decentralisatie, het overdragen van beleid naar de lagere publiekrechtelijke organen, merkt de werkgroep op dat dit zich ook uitstrekt tot de voorlichting als onderdeel van dat beleid.

Dit betekent echter niet dat de rijksoverheid zich voortaan van iedere voorlichting over dat beleidsonderwerp zal kunnen onthouden. Beleidswijziging brengt in de eerste plaats de verplichting tot bekendmaking met zich mee door openbaarheidsvoorlichting.

Daarnaast is niet uitgesloten, dat de rijksoverheid zich in de gewijzigde omstandigheden met voorlichting met een andere inhoud en in een andere functie (bijv. dienstverlenende voorlichting) tot andere doelgroepen (lagere overheden, bij de uitvoering betrokken organen) moet wenden. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor deregulering. Het gevolg daarvan kan zijn dat de voorlichtingsinspanning wordt teruggebracht. Voorzover de oorspronkelijke beleidsdoeleinden gehandhaafd blijven, kan deregulering (gezien als verminderde toepassing van het regelgevend instrument) juist een zwaarder accent op voorlichting als beleidsinstrument tot gevolg hebben.

6.2.3. Voorlichting als dienstverlening

6.2.3.1. Actualiteit

Met de groei van het aantal regelingen dat van de centrale overheid afkomstig is en met het toenemen van de differentiatie naar bepaalde groepen burgers die binnen die regelingen kan worden aangebracht, is ook de behoefte aan gerichte specifieke informatie gegroeid.

Deze problematiek wordt nog versterkt door de actuele politiek die veelvuldig aanleiding is tot wisselingen in het beleid. Door steeds nieuwe ontwikkelingen raken mensen het overzicht kwijt en veroudert hun - vaak toch al gebrekkige - kennis omtrent beleid en regeling snel.

In de praktijk blijkt, dat nog steeds grote groepen in de samenleving, vooral die met een lagere sociaal-economische status, over te weinig vaardigheden beschikken om zelfstandig aan de

overheidsbureaucratie te kunnen deelnemen.

Dit maakt dat in veel gevallen een meer persoonlijke aanpak nodig is, waarbij de informatie van de overheid moet worden toegespitst op de concrete situatie van de persoon in kwestie. In die gevallen zal dan ook meestal niet met voorlichting kunnen worden volstaan, maar is advies of daadwerkelijke hulpverlening vereist.

Rechtstreekse hulp is - door het individuele karakter ervan - vaak kostbaar en men ziet dan ook, dat de overheid hier geleidelijk aan weer het eigen initiatief van de burger aanmoedigt. Overigens beseft de werkgroep bij haar afweging op het terrein van de dienstverlenende voorlichting, dat wanneer het gaat om maatregelen die voor de burgers een plicht inhouden, de overheid hierover actief voorlichting zal moeten blijven geven. Men kan immers niet van het publiek verlangen, dat men bij voorbaat op eigen initiatief op zoek gaat naar informatie omtrent de plichten die van de overheidsmaatregelen deel uitmaken. Anders ligt het bij de diverse rechten, zoals subsidies en faciliteiten. Daar kan de overheid onder omstandigheden met passieve voorlichting volstaan.

Door de beperkte mogelijkheden om deze informatie via de pers (de onafhankelijke massamedia) aan de burgers te verstrekken, is de overheid meer en meer aangewezen op gebruik van eigen media en distributiekkanalen. Dit heeft binnen de overheidsvoorlichting een verschuiving teweeggebracht van persvoorlichting naar, in vergelijking daarmee, dure voorlichtingsmiddelen (campagnes e.d.) die rechtstreeks op het publiek zijn gericht.

6.2.3.2. Effectiviteit/efficiëncy

Er zijn meer redenen dan zuinigheid alleen om zich af te vragen of het beoogde doel van de dienstverlenende voorlichting in ruime zin wel met massale informatieverstrekking wordt bereikt.

In de eerste plaats bestaat er geen duidelijk beeld over het opnemingsvermogen van het publiek. Er is onvoldoende onderzoek verricht naar de vraag in hoeverre de burger de publicaties van de overheid (en gesubsidieerde instellingen) kan en wil verwerken (onder andere wegens te moeilijk taalgebruik). Verder gebeurt de verspreiding van publicaties niet altijd efficiënt (met uitzondering van Postbus 51).

Hoewel de omvang van de voorlichting en het aantal onderwerpen waarop de voorlichting betrekking heeft sterk zijn gegroeid, bestaat er weinig inzicht in de effectiviteit van deze voorlichting. Wel wordt onderzoek op dit terrein door de Voorlichtingsraad voorbereid.

In hoeverre de ontwikkelingen op het terrein van de media in ons land (plaatselijk omroep, collectieve en individuele abonnee-TV, Teletekst en Viditel) ook tot een doeltreffender - en relatief goedkoper - overheidsvoorlichting kunnen leiden is nu nog niet te overzien. Een blijvende oriëntatie op de nieuwe mogelijkheden is echter ook vanuit een oogpunt van (toekomstige) kostenbeheersing zeer gewenst.

Bij voorlichting als dienstverlening in enge zin (persoonlijke voorlichting resp. hulp) moet eveneens een afweging plaatsvinden tussen de kosten (vooral personeelslasten) en de doeltreffendheid. Deze vorm van voorlichting kan nodig zijn om de druk op het ambtelijk apparaat te verminderen (kanalisering van individuele verzoeken om informatie); ook kan voorlichting in de vorm van individuele hulp nuttig zijn wanneer daardoor een efficiëntere taakuitvoering van het ambtelijk apparaat mogelijk wordt. Dit is het geval wanneer bij de taakuitoefening in belangrijke mate gebruik wordt gemaakt van door de burger, organisaties of het bedrijfsleven te verstrekken gegevens (bijv. bij subsidieaanvragen of aangiften voor de inkomstenbelasting).

Uiteraard moet men door de relatief hoge kosten wel telkens in de overweging betrekken of de gewenste informatie via niet-persoonlijke communicatie kan worden aangeboden, dan wel of aan de behoefte aan hulp niet door anderen (bijv. vakbonden, wetswinkels) kan worden voldaan.

6.2.3.3. Allocatie en distributie

Elders in het rapport is al opgemerkt dat het beleid waarover voorgelicht moet worden complexer is geworden en de departementen meer moeite moeten doen om de doelgroepen op de hoogte te brengen. De meeste informatie is gericht op kennis-arme doelgroepen bij wie het beleid vaak gevolgen heeft voor de persoonlijke levenssituatie. Dit proces wordt nog versterkt door de toegenomen mondigheid van de burger en de ontwikkeling van een recht op informatie door de invoering van de WOB. Tegen deze achtergrond moet de groei van de public-service voorlichting worden gezien. De overheid treedt dan op als bureaucratische servicedienst.

De folders, brochures en kranten die de overheid passief of actief verspreidt zijn dan ook talrijk. Men kan zich afvragen of het schriftelijk voorlichtingsmateriaal voor diverse achterblijvende groepen, waarop al die verfijnde regelingen van toepassing zijn, het meest voor de hand liggende kanaal vormt. Het weinige onderzoek maakt duidelijk dat bij de actieve massamediale aanpak vraagtekens gezet moeten worden.

Tot nu toe hebben zich echter nog geen media of intermediairen aangediend die, in plaats van de massale en derhalve ook ongeërdichte verspreiding van drukwerk, tegen redelijke kosten voor een meer verfijnde verspreiding kunnen worden ingezet. Toch zullen de voorlichtingsdiensten zich moeten gaan bezighouden met de vraag in hoeverre de overheid voor belangrijke onderdelen van

haar voorlichting nieuwe communicatiemogelijkheden kan gebruiken. Daarbij zal vooral gelet moeten worden op die vormen van communicatie waarbij de "ontvanger" zelf plaats en tijdstip van de informatieververschaffing kan bepalen, zoals teletekst en andere "twee-weg" systemen.

Met het verschijnen van de Medianota zijn de mogelijkheden die plaatselijke omroep, abonnee-TV en teletekst aan de overheidsvoorlichting zouden kunnen bieden nog weinig dichterbij gekomen. Afhankelijk van de uitwerking van het mediabeleid en de plaats die naast de andere programma-aanbieders aan de overheid wordt toegestaan, lijken deze media in het bijzonder geschikt voor de voorlichting als dienstverlening.

De systemen die zijn ingericht voor het individueel oproepen van informatie, kennen over het algemeen ook de mogelijkheid van individuele afrekening (profijtgedachte). Voorlichting als dienstverlening leent zich nl. bij uitstek voor het toepassen van de profijtgedachte, omdat hier immers sprake is van het verstrekken van informatie op verzoek waarbij de ontvanger een zeker voordeel heeft.

Denkbaar is, dat in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van rechten als subsidie of faciliteiten, ook voor informatieververschaffing door de overheid van de burger een bijdrage in de kosten wordt gevraagd. Hiermee wordt een juiste afweging tussen nut en offer bevorderd. Daarbij mag echter het uitgangspunt - het recht van de burger op informatie - niet uit het oog worden verloren.

Wanneer het echter gaat om maatschappelijk zwakke publieksgroepen uit onze samenleving zal bij de rechtstreekse dienstverlening het profijtbeginzel niet te streng mogen worden toegepast. Omdat de geavanceerde distributietechnieken nog jaren op zich kunnen laten wachten en het nog zeer de vraag is of deze tot alle publieksgroepen zullen doordringen, blijft het inschakelen van zgn. intermediaire kaders een vast onderdeel van de public-

service voorlichting. Het is immers zaak de informatie ook werkelijk binnen handbereik van de burger te brengen. In dit verband dienen ook de mogelijkheden te worden gezien om een netwerk van gemakkelijk toegankelijke openbare plaatsen op te bouwen (gemeentelijke info-centra, openbare bibliotheken).

6.2.4. Voorlichting als public relations (in enge zin)

6.2.4.1. Actualiteit

In een achtergrondstudie van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst ("Regeren in een dubbelrol", dec. 1980) wordt de politieke afweging van maatschappelijke eisen en verwachtingen een problematische zaak genoemd. Lagen vroeger politieke haalbaarheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid in elkaars verlengde, nu "moet door de regering worden geprobeerd, met een beroep op de (vermeende) maatschappelijke aanvaardbaarheid, een meerderheid in het parlement voor de beleidskeuzen van de regering te winnen".

Onder aantekening dat er ook veel beleidsbeslissingen zijn waarvoor geen parlementaire goedkeuring nodig is, is het logisch dat de regering zal proberen steun voor haar beleidskeuzen te verwerven. Zoals iedere in het openbaar optredende organisatie, ondervindt ook de regering de invloed van de publieke opinie. Geen enkele organisatie, dus ook niet de overheid, kan haar doelstellingen realiseren zonder rekening te houden met de externe beeldvorming en met de mening van de burgers en belangenorganisaties. In het proces van deze meningsvorming speelt voorlichting (in de vorm van public relations) een belangrijke rol.

De eerder in dit rapport geschetste verbreding van de overheidsvoorlichting is een gevolg van de ontwikkeling in de richting van een participatiedemocratie. Voorlichting krijgt een steeds groter maatschappelijk en bestuurlijk gewicht, is meer een vorm van dialoog geworden en wordt dan ook in feite meer recht gedaan met de aanduiding "communicatie". Achtereenvolgende regeringen

hebben in de afgelopen vijftien jaren, de wens geuit de burger politiek mondiger te maken en de reactie van de burger daarop is een kritischer en bewuster stellingname ten opzichte van het beleid en de beleidsvoornemens van de overheid. Zowel voor dit bewustmakingsproces als voor de publieke discussie moeten initiatieven komen van al degenen die in het bestuurlijk beleid een rol spelen, met inbegrip dus van de discipline "voorlichting".

Bij deze vorm van communicatie gaat het erom via het parlement en daarbuiten tot een dialoog te komen tussen overheid en burger, waarvoor wederzijds begrip van essentieel belang is. Dit vraagt om tweerichtingverkeer, waarbij de overheid niet alleen begrip kweekt voor haar beleid maar ook begrip toont voor de meningen en belangen van de samenleving.

Public relations door de overheid houdt in: het stelselmatig bevorderen van wederzijds begrip. Het gaat dus om een systematische activiteit, die meebrengt dat de uitvoering daarvan op een professionele basis moet gebeuren en wel door de eigen voorlichtingsdienst of die van een onder het ministerie vallende dienst. Het zou niet goed zijn, als bij de opinievorming en reputatiebehartiging de persoon van de minister met name in diens politieke richting voorop zou komen te staan.

Door public relations in de ambtelijke sfeer te bedrijven, kunnen de burgers en de media ervan overtuigd zijn dat het totaal van voorlichtingsactiviteiten dienstbaar blijft aan het departementale beleid. Overigens wordt deze functie niet alleen gehanteerd door departementen maar ook door min of meer zelfstandige organisatie-onderdelen, in het kader van hun taakuitoefening.

6.2.4.2. Effectiviteit/efficiëncy

De effectiviteit van de voorlichting als public relations valt niet zonder meer te beoordelen. Daarvoor is te veel sprake van een groot aantal uiteenlopende activiteiten die niet altijd duidelijk als zodanig herkenbaar zijn. Een duidelijk geformuleerd en samenhangend beleid op dit punt ontbreekt.

De werkgroep is van mening dat voorlichting als onderdeel van public relations een systematische aanpak behoeft en daarom waar mogelijk moet worden geprogrammeerd. Het programma omvat zowel de planning van de eigen voorlichtingsmiddelen (met de daarbij behorende keuze van politiek belangrijke onderwerpen) als die van het openbaar optreden van de minister. Bij het programma wordt onderkend, dat ieder departement haar eigen relatiepatroon bezit. Dit vraagt om een duidelijke omschrijving van de te bereiken publieksgroepen.

In relatie tot de effectiviteit valt op, dat de meeste functies van public relations relatief weinig kosten met zich meebrengen. Alleen het opzetten en doorvoeren van een huisstijl, het produceren van specifiek op "image-verbetering" gericht voorlichtingsmateriaal en het houden van opinie-onderzoeken, vormen hierop een uitzondering. Bij opinie-onderzoek, zal men de mogelijkheid om op grond daarvan het (voorlichtings)beleid bij te stellen tegen de kosten moeten afwegen.

6.2.4.3. Allocatie en distributie

De toepassing van deze functie is nauw verbonden met de taakuitoefening van een organisatie. De planning gebeurt dus bij de desbetreffende organisatie (c.q. het betreffende organisatie-onderdeel). Er zijn geen redenen om de planningsfunctie naar de marktsector af te stoten.

De financiering van deze functie is afhankelijk van de vraag hoe de produktie van middelen plaats vindt. In de meeste gevallen zal van produkties geen sprake zijn. Wanneer de produktie door derden geschiedt (opinie-onderzoek, huisstijl, voorlichtingsmateriaal) is de richting van de financieringsstromen ook bepaald. Voorzover de produktie van specifiek voorlichtingsmateriaal intern in eigen huisdrukkerijen gebeurt, moet men nagaan of de oplage zo groot is, dat uitbesteding in de particuliere sector voordeliger kan zijn.

Door de aard van de functie zijn er geen mogelijkheden op het gebied van deregulering of decentralisatie. Voor wat betreft de profijtgedachte merkt de werkgroep het volgende op. Een aantal overheidsinstellingen verstrekt aan groepen van de bevolking (scholen) gratis materiaal over het reilen en zeilen van de eigen instelling. Het doel hierbij is vaak "image-verbetering" en/of begrip te kweken voor de werkzaamheden van de desbetreffende instelling, waarvan een redelijk vermoeden bestaat dat hierover vooroordelen en/of misverstanden bestaan (Belastingen, Defensie e.d.). Afgewogen moet worden of de kosten de baten niet overtreffen. Mocht om het materiaal gevraagd zijn, dan is doorberekening te overwegen.

6.3. De organisatie van de overheidsvoorlichting

6.3.1. Algemeen

Evenmin als men kan spreken van het voorlichtingsbeleid van de overheid is een beschouwing mogelijk over de organisatie van de overheidsvoorlichting. Zonder de samenhang en de dwarsverbanden uit het oog te verliezen maakt de werkgroep het volgende onderscheid:

- de functie van de Minister-President en diens woordvoerder waar het gaat om de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid;
- de plaats van de voorlichting binnen de afzonderlijke departementale organisaties;
- de regeling van gemeenschappelijk overleg en coördinatie binnen de Voorlichtingsraad en de dienstverlening door de RVD bij voorlichtings- en andere communicatieprojecten van de departementen en daaronder ressorterende diensten en (gesubsidieerde) instellingen.
- ad hoc projectgroepen binnen departementen.

De bestaande overlegstructuren, faciliteiten en voorzieningen voor de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid zijn naar de mening van de werkgroep voldoende. Omdat het hier vrijwel uitsluitend om persvoorlichting gaat, wordt dit onderdeel van de

overheidsvoorlichting in dit rapport niet verder besproken. De Voorlichtingsraad en de Rijksvoorlichtingsdienst komen in de laatste twee onderdelen van deze paragraaf aan de orde.

Tussen de departementen bestaan vaak grote verschillen die historisch dan wel door interne of externe factoren zijn bepaald. Alleen de beleidsterreinen die aan een departement zijn toegewezen kunnen al tot grote (organisatorische) verschillen met andere departementen leiden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er weinig gelijkvormigheid bestaat in de organisatie van de departementale voorlichting. Onder "organisatie" worden in dit verband niet alleen de formele structuur (personeelsbestand in kwalitatieve en kwantitatieve zin, middelen, taakomschrijving procedures etc.) begrepen, maar ook de taakopvattingen en informele procedures en gewoonten die binnen de departementen bestaan.

Op diverse plaatsen in dit rapport zijn al algemene opmerkingen over de verschillende functies van voorlichting gemaakt. Deze kanttekeningen hebben voor een deel ook betrekking op de organisatie van de voorlichting. Daarom is het onvermijdelijk dat enkele onderwerpen nu vanuit een andere invalshoek, opnieuw aan de orde worden gesteld.

De werkgroep beperkt zich hier tot de algemene lijnen, zonder in te gaan op de bijzonderheden van elk departement afzonderlijk.

Een organisatie moet de functies die haar zijn opgelegd zo goed mogelijk vervullen. Enkele algemene criteria voor het beoordelen van de doelmatigheid van een organisatie zijn:

- flexibiliteit;
- beleidsgerichtheid;
- bestuurlijke bruikbaarheid;
- deskundigheid.

Flexibiliteit als toetsingscriterium speelt een rol wanneer men let op:

- beleidsmatige ontwikkelingen zoals democratisering, decentra-
lisatie, deregulering, privatisering;
- maatschappelijke ontwikkelingen zoals de tendens naar het ont-
staan van een informatie-maatschappij en de verhoging van het
gemiddeld opleidingsniveau;
- vaktechnische ontwikkelingen zoals de bijdragen vanuit de
communicatiewetenschap en de opkomst van nieuwe communicatie-
media.

Deze en andere ontwikkelingen hebben directe invloed op het
overheidsbeleid. Het is zaak dat de overheidsorganisatie zodanig
is ingericht dat zij hierop tijdig en adequaat kan reageren.

Ook voor de organisatie van de overheidsvoorlichting geldt dat
zij moet inspelen op de veranderingen die uit de bovengenoemde
ontwikkelingen voortvloeien. Verschuivingen in de functies van
voorlichting leiden bijvoorbeeld tot een zwaarder accent op de
voorlichting als beleidsinstrument. Dat betekent dat, het crite-
rium "beleidsgerichtheid" een belangrijke rol gaat spelen bij
het beoordelen van de voorlichtingsorganisatie.

De relatieve verschuiving binnen de voorlichtingsfuncties is in
eerste instantie een feitelijke ontwikkeling. Deze zal gevolgd
dienen te worden door bewustwording binnen de diverse departe-
mentale niveau's en door een meer algemene aanvaarding van voor-
lichting als element in de beleidsontwikkeling en als bruikbaar
bestuurlijk instrument voor de beleidsuitvoering.

De hierboven aangegeven ontwikkelingen brengen tevens met zich
mee, dat de organisatie zich ook wat betreft inzicht en deskun-
digheid op voorlichtingsgebied, aan de gewijzigde omstandigheden
moet aanpassen.

6.3.2. Departementale organisatie van de voorlichting

6.3.2.1. Plaats van voorlichting in het politiek-bestuurlijk proces

Men kan voorlichting als onderdeel van de departementale organi-
satie benaderen vanuit twee posities: vanuit de inzichten en
verwachtingen die bij de politieke en bestuurlijke top van het

departement over voorlichting bestaan en anderzijds vanuit de vakmatige opvattingen en behoeften van de voorlichtingsdiensten zelf.

Bewindslieden en bestuurlijke top zijn over het algemeen vertrouwd met voorlichting in de functie van openbaarmaking. Het bekendmaken van beleid en beleidsvoornemens vormt een integraal onderdeel van het politiek en bestuurlijk handelen van de minister en de leiding van het departement. De verplichting tot het verstrekken van informatie wordt als gegeven aanvaard en er is oog voor de communicatieve aspecten van die bekendmaking.

In paragraaf 2.2.4. over de PR-functie van voorlichting wordt beschreven hoe de voorlichtingsdienst het optreden van bewindslieden en het naar buiten treden van het departement kan begeleiden. Voorlichting kan immers een ondersteuning betekenen voor de bestuurlijke managementfunctie en de politieke functie van de bewindslieden.

Ook bij de beleidsvorming en -uitvoering heeft het voorlichtingsaspect betekenis voor de bestuurlijke en politieke functies die door de overheidsorganisaties vervuld moeten worden. Wanneer de actuele aspecten van het externe optreden aan de orde zijn, is er wederzijds voldoende inzicht en samenspel op het departement aanwezig.

Dat is echter veel minder het geval wanneer het de instrumentele kant van de voorlichting betreft en de doelen die op langere termijn vanuit het voorlichtingsbeleid worden gesteld. De werkgroep heeft al eerder opgemerkt, dat voorlichting als beleidsinstrument zelden onderwerp van politieke oordeelsvorming en -beslissing is. Voorlichting als instrument of voorlichting als dienstverlening komt nog te vaak aan de orde op een moment dat het beleid al is vastgesteld en onttrekt zich dan als zodanig aan de waarneming van de politieke top.

Juist waar het gaat om een niet louter technische uitvoering, maar om een onderdeel van het overheidsbeleid, is een directe band nodig met de ministeriële verantwoordelijkheid en de wijze waarop deze wordt uitgeoefend. Voor een deel is dit een organisatorisch probleem, waarvoor men de oplossing onder meer in de sfeer van het management moet zoeken. Dat het hier niet gaat om een probleem dat op zich zelf staat blijkt uit de volgende paragrafen. Daar gaat de werkgroep in op de samenhang tussen beleid en voorlichting en op de voorlichtingsdiensten zelf.

6.3.2.2. Relatie beleid en voorlichting

Voor de relatief groeiende betekenis van de publieksvoorlichting ten opzichte van de persvoorlichting geeft de werkgroep de volgende verklaring:

- om tot optimale werking te komen vergen beleidsinitiatieven dikwijls een veel bredere en grondiger bekendheid bij het publiek dan via pers en omroep kan worden bereikt;
- door de toenemende verfijning van het beleid, waarbij steeds meer maatregelen op afzonderlijke groepen worden gericht, moet de overheid steeds meer overgaan op rechtstreekse voorlichting aan de burger via eigen media, of organisaties die dicht bij de beoogde doelgroep staan.
- de burger heeft ook op andere tijdstippen behoefte aan informatie dan wanneer het als "nieuws" kan worden aangeboden.

Voorlichting in deze zin vereist een intensieve samenwerking tussen beleidsafdeling en de centrale voorlichtingsdienst van het departement.

De aanpak van een voorlichtingsproject moet, per geval en voor een departementale voorlichtingsdienst in het totaal van de gevallen systematisch en volgens een vooropgesteld plan verlopen.

Dit veronderstelt, in ruimere mate dan nu het geval is, een zekere kennis van de voorlichtingskunde bij beleidsambtenaren en, bij de voorlichtingsambtenaren, voldoende kennis op de beleidsterreinen die door het ministerie worden behartigd.

De werkgroep constateert, dat in veel gevallen:

- in de huidige organisatie sommige voorlichtingsfuncties (nog) te ver van de ontwikkelingen van het beleid afstaan; dit komt zowel voor bij beleidsafdelingen als bij voorlichtingsdiensten (i.c. de departementale voorlichtingsdiensten en de gedeconcentreerde organen, belast met voorlichtingsactiviteiten);
- een anticiperend, meer inhoudelijk en vooral systematisch voorlichtingsbeleid slechts incidenteel van de grond komt; de rol van voorlichting, in het bijzonder in de functie van beleidsinstrument (zie par. 6.2.2. punt 2) wordt daardoor beperkt, terwijl er juist behoefte bestaat deze intensiever te benutten;
- het belang - resp. de inzetbaarheid - van voorlichting in brede zin en de organisatorische invulling daarvan (plaats, taak, kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbezetting, budget, etc.) per departement verschillend wordt ingeschat. Soms is hier ook de specifieke belangstelling van de politieke top voor de voorlichting van invloed. Het komt dan ook voor dat bij wisseling van bewindslieden op het departement een ander voorlichtingsklimaat ontstaat.

Het is duidelijk dat onder deze omstandigheden een zekere integratie tussen beleid en voorlichting moet worden nagestreefd.

Daarbij is sprake van tweerichtingsverkeer: de voorlichtingsafdeling draagt bij aan de beleidsvorming (door interne voorlichting, resultaten van communicatieonderzoek en inbreng vanuit communicatieve deskundigheid) en aan de realisatie van het beleid door voorlichting als beleidsinstrument te gebruiken.

Naast deskundigheid en professionaliteit vereist dit van de voorlichtingsafdeling inzicht in het betreffende beleidsterrein en kwaliteiten die het mogelijk maken voorlichtingsaspecten of -resultaten in termen van beleid te vertalen.

Bij de departementale beleidsafdelingen mag aan de andere kant een zeker inzicht in de mogelijkheden van het instrument voorlichting worden verondersteld. De gewenste integratie, die in

praktische zin dus neerkomt op wederzijds inzicht en op samenwerking, moet naar het oordeel van de werkgroep zowel een inhoudelijke als een organisatorische vorm krijgen.

Dit kan bijvoorbeeld door de centrale voorlichtingsdienst na overleg met de beleidsafdelingen een (zonodig tussentijds bij te stellen) programmering voor de voorlichting te laten opstellen dat binnen het ministerie wordt goedgekeurd.

Daarnaast zijn ook organisatorische afspraken nodig over personele samenwerking, informatie-uitwisseling en controle en beheer van voorlichtingsuitgaven.

Bij de instrumentele voorlichting zijn - in organisatorisch opzicht -momenteel vier situaties te onderkennen:

- de centrale departementale voorlichtingsdienst is niet alleen met de openbaarheids- en dienstverlenende voorlichting maar ook met de voorlichting als beleidsinstrument belast;
- de instrumentele voorlichting is in handen van andere departementale organisatie-onderdelen;
- stichtingen en andere organisaties die al op bepaalde terreinen werkzaam zijn, worden via subsidies of projectbijdragen met instrumentele voorlichting belast;
- voor de instrumentele voorlichting worden aparte gesubsidieerde stichtingen in het leven geroepen.

De departementen zetten momenteel op beperkte schaal voorlichting bewust in als beleidsinstrument. In enkele gevallen is de instrumentele voorlichting door de centrale voorlichtingsdienst een vast onderdeel van de beleidsnota's die aan het parlement worden gezonden. Bij andere departementen zijn de beleidsafdelingen deze weg op gegaan. Bij weer andere departementen is de instrumentele voorlichting aan externe instellingen uitbesteed. Dit gebeurde meestal omdat de centrale voorlichtingsdiensten en de beleidsafdelingen het niet als hun taak zagen. Op uitbesteding van instrumentele voorlichting aan externe instellingen wordt verderop in dit hoofdstuk (par. 6.3.2.5.) ingegaan.

Op de vraag of instrumentele voorlichting in handen moet worden gelegd van de centrale voorlichtingsdienst of van de beleidsafdeling kan de werkgroep geen eenduidig antwoord geven. Argumenten voor het onderbrengen bij de centrale voorlichtingsdienst zijn:

- juist de instrumentele voorlichting vereist een gedegen vakmanschap en specialisatie (voorlichtingsplanning en -onderzoek, communicatie-marketing technieken, redactionele vaardigheid, "openbaarheidsgevoeligheid" etc.) Deze kwaliteit en mentaliteit zijn beter gewaarborgd in een voorlichtingsafdeling dan in een andere afdeling;
- de combinatie van pers- en publieksvoorlichting maakt het mogelijk de voorlichting integraal uit te voeren met inzet van eigen media en via pers, radio en TV. Met de publiciteitsmedia heeft de centrale voorlichtingsdienst vanzelfsprekend frequente contacten;
- direct onder de bewindslieden ressorterende publieksvoorlichting levert naar buiten toe het minste gevaar op voor onduidelijkheden over het beleid;
- posterioriteiten en prioriteiten op voorlichtingsgebied kunnen bij andere afdelingen alleen binnen het specifieke beleidsterrein worden gesteld; de centrale voorlichtingsdienst adviseert de bewindslieden over alle departementale beleidsterreinen;
- voor een aantal specialisaties van een centrale voorlichtingsdienst is het draagvlak van andere afdelingen te klein.

Als argumenten voor het onderbrengen van instrumentele voorlichting bij de beleidsafdelingen gelden:

- dat de beleidssector een doelbewuster keuze kan maken met betrekking tot het instrument voorlichting;
- dat de beleidssector beter in staat is keuze en afstemming van de verschillende beleidsinstrumenten te bepalen;
- dat de toepassing van voorlichting als onderdeel van het beleid zo dicht mogelijk bij dat beleid bedreven moet worden.

De werkgroep, rekening houdend met de verschillende visies, meent niettemin, dat de noodzakelijke relatie tussen beleid en voorlichting ook zonder ingrijpende maatregelen ten aanzien van bestaande structuren tot stand kan komen. Voorlichting als instrument is in ontwikkeling. Gezien het belang daarvan dient een geïntegreerde aanpak de nodige aandacht te krijgen.

Zo heeft de geïntegreerde aanpak van het instrument voorlichting door beleidsafdelingen en voorlichtingsdienst bij enkele departementen aanleiding gegeven tot:

- het aanwijzen van voorlichters die aan een bepaalde beleidssector zijn toegevoegd en deelnemen aan de (staf-) besprekingen over de vorming en uitvoering van het beleid;
- het zodanig aanpassen van de interne organisatie dat voorlichters intensiever en beter aan de beleidsvoorbereiding in de verschillende sectoren kunnen deelnemen (sector-voorlichters).

De werkgroep heeft zich de vraag gesteld of deze personen voldoende werden (zijn) geschoold om zowel op het beleidsterrein als op het terrein van de voorlichting adequaat te functioneren. Voorzover valt te overzien is een systematische opleiding, vorming en training noodzakelijk, om het beoogde doel - zowel op beleids- als op voorlichtingsgebied - te bereiken.

Ook in het beheer van de voorlichtingsuitgaven bestaan er verschillen tussen de departementen. Bij sommige departementen worden de voorlichtingsuitgaven voor een belangrijk deel uit het budget van de centrale voorlichtingsdienst geput; bij andere departementen zijn het de beleidsafdelingen die - al dan niet in samenwerking met de centrale voorlichtingsdienst - uit eigen budget voorlichtingsuitgaven doen.

De werkgroep gaat er van uit dat de voorlichtingsuitgaven in het laatste geval vaak als zodanig verborgen blijven, terwijl over de voorgenomen voorlichtingsactiviteiten ook niet altijd overleg plaats vindt met de centrale voorlichtingsafdeling.

Naar het oordeel van de werkgroep is zowel bij de inhoudelijke aspecten van de voorlichting als bij de financieel-technische aspecten van de uitvoering van voorlichtingsprojecten nauwe samenwerking wenselijk. De als bijlage bij dit rapport gevoegde beschikking van de Minister-President van 7 september 1983 heeft o.a. ook betrekking op de relaties tussen voorlichtings- en andere departementale afdelingen en kan hier als aanknopingspunt voor de samenwerking worden beschouwd.

6.3.2.3. Departementale voorlichtingsdienst

In hoofdstuk 3. is al vermeld, dat ieder ministerie over een eigen voorlichtingsdienst beschikt. In alle gevallen ressorteert deze dienst rechtstreeks onder de secretaris-generaal. Tussen deze centrale diensten doen zich in de praktijk grote verschillen voor. Daarbij gaat het niet zozeer om de formeel toegekende taken (en de taakomschrijvingen) als wel om de omvang, taakopvatting en werkwijze van de departementale voorlichtingsdiensten.

De volgende factoren zijn van invloed op de taken en daarmee ook op de personeelsformatie en het beschikbare budget van de voorlichtingsdienst:

- de mate waarin het beleidsterrein van het ministerie of bepaalde onderdelen daarvan, de aandacht heeft (resp. hebben) van politiek, en media;
- de mate waarin voor een goede uitvoering van het beleid uitvoerige en/of wervende voorlichting aan de betrokken publieksgroepen noodzakelijk is; de omvang en de bereikbaarheid van die publieksgroepen;
- de mate waarin de politieke leiding van het departement bewustwording en/of mentaliteitsbeïnvloeding van belang acht voor haar beleid; dit, indien en voorzover ook de centrale voorlichtingsdienst bij de uitvoering daarvan is betrokken;
- de mate waarin, als gevolg van wettelijke voorschriften of politieke besluitvorming, inspraakprocedures een onderdeel vormen van het proces van beleidsvoorbereiding en uitvoering;
- de mate waarin bij de activiteiten bijzondere internationale dan wel regionale factoren een rol spelen;

- de mede door het beleidsterrein bepaalde eisen van gevariëerdheid, diepgang, specialisatie, technische en/of wetenschappelijke kwaliteit, die (mede) aan de bibliotheek-, documentatie- en interne voorlichtingswerkzaamheden worden gesteld;
- de mate waarin activiteiten worden uitbesteed.

Meer in het algemeen geldt voor alle voorlichtingsdiensten dat hun functioneren in de afgelopen periode is beïnvloed, en in de komende tijd beïnvloed zal blijven, door de gegroeide vraag naar openbaarheid en de toenemende kwalitatief-kritische belangstelling voor het overheidsbeleid die zich zowel bij de media als publiek(sgroepen) manifesteert.

Betrekt de werkgroep daarbij ook de eerder aangegeven verschuiving binnen de voorlichtingsfuncties, dan rijst de vraag of de huidige organisatie-modellen nog wel in alle gevallen voldoen en of de invulling daarvan bij een verdergaande professionalisering binnen de voorlichtingsafdelingen in de nabije toekomst verzekerd is.

- De werkgroep is van oordeel dat in de formele taakomschrijving en in de verdeling van de deeltaken over bepaalde onderafdelingen of functionarissen thans rekening moet worden gehouden met:
- de accentverschuiving van woordvoering naar publieksvoorlichting;
 - nieuwe taken of zwaardere accentuering van bestaande taken die verband houden met de beleidsondersteunende functie van voorlichting (waarbij in dit verband ook de interne voorlichting is te rekenen);
 - een grotere nadruk op het management van de centrale voorlichtingsdienst.

De in dit rapport geschetste ontwikkeling stelt ook (andere) eisen die te maken hebben met deskundigheid en professionaliteit. De centrale voorlichtingsdiensten moeten in belangrijke mate kunnen steunen op inzet van kwaliteit en kennis. Het verbeteren van opleiding en vorming is daarbij noodzakelijk.

Voorzover bij een departementale voorlichtingsdienst deskundigheid op bepaalde terreinen ontbreekt of (in kwantitatief opzicht) te kort schiet kunnen mogelijk de advisering en andere vormen van dienstverlening door de RVD hierin voorzien.

6.3.2.4. Andere voorlichtingsdiensten en -afdelingen

Door het ontbreken van informatie is het niet mogelijk, kanttekingen te maken bij de met voorlichting belaste gedeconcentreerde diensten, c.q. de organisatie daarvan. Het blijkt dat de departementale voorlichtingsdienst in sommige gevallen redelijk tot goed betrokken is bij het functioneren (c.q. de taakuitvoering) van gedeconcentreerde diensten, in andere gevallen is dat niet het geval. Daar zijn het de beleidsafdelingen die de contacten met (externe) organisaties onderhouden, maar niet in alle gevallen staat vast dat daarmee de organisatie, vorm en inhoud van de gedeconcentreerde voorlichting daadwerkelijk wordt gecontroleerd of dat dit een onderdeel van het departementale beleid vormt. Op enkele departementen zijn ook andere organisatie-onderdelen dan de centrale voorlichtingsdienst met voorlichting belast, vaak op een specifiek beleidsterrein. Ook dan is de departementale voorlichtingsdienst niet steeds bij het specifieke voorlichtingsbeleid betrokken.

De werkgroep meent dat ook hier een duidelijker verband met het departementale beleid moet leiden tot een nauwere samenwerking met de centrale voorlichtingsdienst.

6.3.3. Externe (voorlichtings)instellingen

Wat over gedeconcentreerde voorlichtingsdiensten is opgemerkt, geldt tot op zekere hoogte ook voor externe (niet onder directe verantwoordelijkheid van een minister werkzame) instellingen, die door financiële bijdragen in staat worden gesteld voorlichting te verzorgen. Het is onvoldoende bekend of en in hoeverre de departementale voorlichtingsafdelingen betrokken zijn bij de subsidieverlening en bij de rapportage van deze instellingen aan het departement.

De werkgroep heeft overigens niet kunnen vaststellen of en in welke mate een dergelijke rapportage, met onder meer gegevens over de voorlichtingsactiviteiten van de betreffende instelling, ook inderdaad plaatsvindt.

Elders in dit rapport zijn reeds opmerkingen gemaakt over het (doen) verzorgen van instrumentele voorlichting door externe instellingen. Met het oog op de organisatorische aspecten van de voorlichting worden enkele nadelen daarvan (nog eens) kort vermeld:

- zij zijn niet rechtstreeks en geïntegreerd bij de beleidsvoorbereiding betrokken;
- bij zich wijzigende beleidsomstandigheden vindt bijsturing moeilijker c.q. trager plaats;
- de communicatie met de overheid (deelname overheid in bestuur of via briefings) is soms weinig efficiënt;
- soms krijgen eigen doelstellingen van de organisatie meer nadruk dan de beleids (c.q. voorlichtings)doelstellingen van de overheid;
- de leiding van deze organisaties heeft soms te weinig kennis op voorlichtingsgebied, waardoor overheidsgeld wordt verspild;
- omdat externe organisaties meestal een beperkt beleidsterrein bestrijken, kan geen afweging plaatsvinden tussen andere voorlichtingsbehoeften binnen een departement;
- uit overwegingen van continuïteit kunnen geen grote schommelingen in de subsidiëring optreden. Vanuit het voorlichtingsbeleid van het departement kan dit echter wel gewenst zijn.

Minder bezwaar bestaat tegen het overlaten van publieksvoorlichting aan externe (voorlichtings)organisaties op het terrein van de educatief-vormende voorlichting en dienstverlening, waarvoor over een langere periode een meer beperkte mentaliteitsverandering is gewenst.

Voor op korte termijn te realiseren voorlichting met duidelijk geformuleerde doelstellingen zijn ze echter minder geëigend.

Voorzover voorlichting door externe instellingen mogelijk wordt gemaakt door overheidssubsidiëring, acht de werkgroep in ieder geval noodzakelijk dat het departement inhoud en uitgavenbeheersing nauwkeurig blijft toetsen aan de departementale beleids- en voorlichtingsdoelstellingen.

6.3.4. Gemeenschappelijk coördinatie- en adviesorgaan: de Vora

Eerder werd de Voorlichtingsraad vermeld als organisatorisch kader voor gemeenschappelijk overleg en coördinatie tussen de departementale voorlichtingsdiensten. De functie van de Voorlichtingsraad heeft zich in de loop van de tijd aan de ontwikkelingen aangepast. Daarbij is meer nadruk komen te liggen op de coördinatie van het voorlichtingsbeleid, met name op enkele belangrijke beleidsterreinen (waaronder minderheden, emancipatie) en van enkele disciplines (onderzoek, openbaarheid, radio en TV). In mindere mate - ook al omdat het centraal budget in het geheel van voorlichtingsuitgaven relatief minder van betekenis is geworden - ligt de nadruk op de budgetverdelende taak. De Voorlichtingsraad kan inderdaad gezien worden als het coördinatie- en adviesorgaan van de centrale overheid op het gebied van de overheidsvoorlichting.

In het kader van deze coördinatie blijft het eerder genoemde centraal budget, dat voor bepaalde projecten en activiteiten van algemeen of gemeenschappelijk karakter wordt toegewezen van belang (zoals bijv. Postbus 51, communicatie-onderzoek, nieuwe media als Viditel, communicatieprojecten waarbij meer departementen zijn betrokken, voorlichtingsprojecten over belangrijke onderdelen van het kabinetsbeleid, gemeenschappelijke distributiefaciliteiten etc.).

6.3.5. Centralisatie van advisering en technische uitvoering

In het rapport van de commissie-Biesheuvel werd al, onder een uitdrukkelijk voorbehoud ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de inhoud en aanwending van de voorlichting, een zekere

centralisatie voorgestaan van de zgn. technische uitvoering. In de beschikking van de Minister-President van 7 september 1983 j.l. is hier aan formeel gestalte gegeven. De daarin vervatte regeling heeft enerzijds betrekking op de advisering over voorlichtings- en andere communicatieprojecten (door de departementale voorlichtingsdienst of de RVD) en op de uitvoering, in het bijzonder de uitbesteding daarvan (door de departementale voorlichtingsdienst of de RVD) anderzijds op de voordelen die een gemeenschappelijk optreden via de RVD kunnen opleveren (centrale contacten).

De beschikking van de Minister-President die de uitwerking vormt van een enkele maanden eerder in de Ministerraad genomen besluit is op 1 januari 1984 in werking getreden. Evaluatie zal geschieden in de rapportage van de departementale voorlichtingsdiensten en de RVD aan de Voorlichtingsraad.

6.4. Onderzoek naar de effectiviteit van de overheidsvoorlichting

Bij onderzoek naar de effectiviteit van voorlichtingsactiviteiten doet zich een aantal specifieke problemen voor. In de eerste plaats omdat men voorlichting niet als een geïsoleerd verschijnsel kan beoordelen. Daarom zal men bij onderzoek vrijwel altijd de effecten van en de relatie met andere beleidsinstrumenten moeten betrekken. Verder moet men bij het doen van onderzoek rekening houden met de invloeden op de voorlichting vanuit de maatschappij. Deze factoren maken het in het algemeen moeilijk om de uiteindelijke resultaten van de voorlichtingsinspanningen zuiver te meten. Daarnaast zijn er verschillende methodologische beperkingen, onder meer bij het vertalen van de voorlichtingsdoelstellingen in onderzoekstermen.

Overigens zullen dan aan de voorlichtingsactiviteiten zelf ook zo concreet mogelijke doelstellingen gekoppeld moeten worden.

Alleen wanneer die doelstellingen, wat in de praktijk niet eenvoudig zal blijken, in meetbare termen zijn geformuleerd hoeft men niet meer te volstaan met aanwijzingen omtrent de globale effecten van de voorlichting, maar is een concrete beoordeling mogelijk van de bereikte doelstellingen.

Verder vormen het moment waarop tot onderzoek wordt besloten, de beschikbare tijd en de financiën vaak een belemmering voor het optimaal doen van onderzoek, terwijl het ontbreken van voldoende ervaring bij de opdrachtgever in het werken met onderzoek evenzeer een rol kan spelen.

Dit alles maakt het doen van onderzoek op voorlichtings- en communicatiegebied meestal een complexe opgave. Het komt dan ook nogal eens voor dat de uitkomsten van een onderzoek niet die gegevens opleveren waarom de opdrachtgever oorspronkelijk had gevraagd. Desondanks is onderzoek in veel gevallen mogelijk en - onder meer uit een oogpunt van doelmatigheid - noodzakelijk.

De afgelopen jaren hebben de departementale voorlichtingsdiensten en de Rijksvoorlichtingsdienst op diverse onderdelen via onderzoek meer inzicht verkregen in effecten van voorlichting. De komende periode zal het onderzoek bij de voorlichtingsdiensten afzonderlijk en gezamenlijk in Vora-verband beter worden geprogrammeerd en indien mogelijk worden uitgebouwd. Daarbij zal vooral van belang zijn dat de met onderzoek verworven kennis op systematische wijze voor de voorlichtingspraktijk beschikbaar komt. Dat geldt niet alleen het onderzoek naar of voor concrete voorlichtingsactiviteiten, maar ook het meer fundamentele onderzoek naar algemene problemen op het terrein van de overheidsvoorlichting, zoals de (uit)werking van massamedia, de informatieovervloed en -verzadiging, het gebruik van nieuwe media etc.

Zonodig zal bij meer omvangrijke onderzoekprojecten met externe instanties samengewerkt moeten worden. Op deze manier kan meer

gebruik worden gemaakt van gegevens die zijn opgeslagen bij universiteiten, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Sociaal Cultureel Planbureau of de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Verder verdient het aanbeveling een nadere analyse van departementale en interdepartementale onderzoeken uit de afgelopen periode te (laten) maken, teneinde een overzicht van de tot nu toe bereikte resultaten te verkrijgen. Op basis daarvan kan men bepalen op welke terreinen van de overheidsvoorlichting verder onderzoek nodig is. Voorts zou men kunnen overwegen om (bijv. bij de Rijksvoorlichtingsdienst) voor de departementale voorlichtingsdiensten een (gemeenschappelijk) bestand op te bouwen van gegevens over doelgroepen, media en mediagebruik.

Onderzoek hoeft niet altijd grootschalig te zijn. Afhankelijk van het stadium waarin de voorlichtingsplanning verkeert kan men via - de meer goedkope vorm van - deskresearch naar literatuur en bestaand onderzoekmateriaal vaak al voldoende gegevens voor het ontwikkelen van een voorlichtingsactie verzamelen. In dit verband zouden de voorlichtingsdiensten vaker een beroep moeten kunnen doen op literatuuronderzoekers die in de voorbereidingsfase behulpzaam kunnen zijn bij het aanreiken van de nodige gegevens.

Als gevolg van de beperkingen op het terrein van evaluatie-onderzoek moet meer nadruk worden gelegd op voorbereidend en ondersteunend onderzoek aan de hand waarvan de voorlichting meer planmatig kan worden opgezet. Het uitgangspunt daarbij is, dat het effect van voorlichting groter is naarmate deze op een heldere probleemstelling, een juiste doelgroepbepaling en een verantwoorde mediumkeuze is gebaseerd. Mits tijdig en goed uitgevoerd kan onderzoek daarbij van nut zijn. De departementale voorlichtingsdiensten kunnen voor ondersteuning en begeleiding van onderzoekprojecten een beroep doen op de Rijksvoorlichtingsdienst.

Om tot een verantwoorde opzet en planning van de voorlichtingsactiviteiten te komen, hebben - vooral de grotere -voorlichtingsdiensten vrijwel continu onderzoeksadviezen nodig die zijn gebaseerd op de specifieke departementale situatie en de vertrouwdeheid met het beleid (in wording). Daar komt bij, dat in de praktijk soms als knelpunt wordt gezien de vertaling van het beleid in voorlichtingstermen en de vertaling van voorlichtingsresultaten - of onderzoek naar het (voorlichtings)beleid. Belangrijker dan het onderzoek zelf is dat de resultaten daarvan zo snel en zo goed mogelijk worden doorgeleid naar degenen die voorlichting geven c.q. degenen die voorlichting als instrument hanteren. Hierbij zullen de gegevens niet alleen relevant moeten zijn, maar gemakkelijk toegankelijk (vertalen in gebruikerstermen en het doelgericht verspreiden van de opgedane kennis). Te overwegen valt om ter aanvulling op de faciliteiten van de Rijksvoorlichtingsdienst bij de voorlichtingsdiensten te streven naar eigen deskundigheid op het gebied van onderzoek en het toepassen van onderzoekresultaten in het voorlichtingsbeleid van het betreffende departement.

De voorlichtingsdiensten zullen dan echter ook zelf hun activiteiten professioneel en planmatig moeten ontwikkelen en uitvoeren om tot een goed resultaat te komen. In dit verband pleit de werkgroep er voor om meer aandacht te besteden aan de organisatie en werkwijze van de departementale voorlichtingsdiensten, de functie van de RVD als centraal ondersteunend apparaat en de inbedding van voorlichting in het geheel van beleidsvoorbereiding en de besluitvorming over de inzet van voorlichting.

Over dit laatste aspect wil de werkgroep nog opmerken dat regelmatig onderzoek wordt gedaan naar de werking van andere beleidsinstrumenten (bijv. subsidie). Aan de resultaten van voorlichtingsonderzoek wordt in de beleidssectoren vaak te weinig aandacht besteed. Niettemin kunnen de resultaten van voorlichtingsonderzoek aanwijzingen voor het beleid opleveren. Er zou daarom meer coördinatie moeten plaatsvinden tussen voorlichtings- en

beleidsonderzoek. Vooral ook waar het mogelijk is in één onderzoek beleids- en voorlichtingsaspecten mee te nemen kan kostenbesparing worden bereikt.

7. ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport heeft de werkgroep de overheidsvoorlichting vanuit verschillende invalshoeken en functies gezien. In dit hoofdstuk worden zoveel mogelijk binnen dezelfde systematiek conclusies getrokken.

De werkgroep geeft eerst een oordeel over de verschillende aspecten van de relatie tussen beleid en de extern gerichte voorlichting. Vervolgens wordt de toepassing van voorlichting in verschillende functies behandeld. Een aantal aspecten van de organisatie van de overheidsvoorlichting wordt daarna besproken. Tot slot plaatst de werkgroep de voorlichting onder directe verantwoordelijkheid van een departement tegenover de voorlichting die externe instellingen met overheidsgeld verzorgen.

7.2. Voorlichting en beleid

Voorlichting wordt soms als een min of meer zelfstandige taak uitgeoefend. Dit is het geval bij voorlichting over het beleid of bij het aanwenden van voorlichtingsdeskundigheid voor de presentatie van het beleid. Beide vormen van voorlichting komen, hierna aan de orde. In deze paragraaf gaat de werkgroep in op de voorlichting in samenhang met en als onderdeel van het beleid.

Bij de voorbereiding van beleid kan voorlichting een rol spelen door het (mede) vormgeven van het beleid vanuit de communicatieve mogelijkheden. Daarnaast kan ook communicatie-onderzoek aanwijzingen voor het te voeren beleid opleveren.

In het proces van beleidsvoorbereiding (zowel bij het vaststellen van nieuw beleid als het bijstellen van bestaand beleid) is inbreng vanuit de voorlichting gewenst. Die inbreng kan de effectiviteit van het beleid vergroten.

Daarnaast kan men voorlichting hanteren als beleidsinstrument ter uitvoering van het beleid. In vergelijking met andere beleidsinstrumenten, zoals wetgeving of subsidie kan voorlichting relatief goedkoop zijn. Een departement kan besluiten voorlichting als instrument te gebruiken wanneer onder meer gedragsverandering aan het realiseren van het beleid bijdraagt. Wil men meer beleidsinstrumenten inzetten, dan moet een nadere afweging plaatsvinden, terwijl men ook de samenhang tussen de verschillende instrumenten moet bepalen.

Bij de keuze van het beleidsinstrumentarium en de onderlinge samenstelling daarvan, moeten de departementen voortaan meer aandacht schenken aan het instrument voorlichting, ook omdat men soms beleidsdoelstellingen beter door voorlichting kan bereiken. Wanneer men daarbij tevens de relatief geringe kosten van voorlichting betreft kan de afweging leiden tot een zwaarder accent op voorlichting en daardoor tot een in totaal minder kostbare beleidsuitvoering.

Bij die afweging moet aan de andere kant ook rekening worden gehouden met de beperkingen van het instrument voorlichting, vooral wanneer men van de massamedia gebruik wil maken. Gedragsverandering wordt zelden bewerkstelligd door voorlichting alleen. De effectiviteit van voorlichting - evenals van andere instrumenten - is in veel gevallen moeilijk te meten. De departementen zouden voorlichting bij voorkeur moeten inzetten in samenhang met andere beleidsinstrumenten.

Als er geen duidelijk verband is met concrete beleidsmaatregelen of doelstellingen biedt voorlichting weinig mogelijkheden tot het terugkoppelen naar en eventueel bijstellen van het beleid. Bij het gebruik van voorlichting als het enige instrument of bij educatief-vormende voorlichting zonder (concrete) beleidsdoelstellingen moet dan ook vooraf nadrukkelijk de voor- en nadelen worden overwogen terwijl de voorlichting in ieder geval programatisch moet worden opgezet.

De samenhang tussen beleid en voorlichting houdt ook een onderlinge afhankelijkheid in. Veranderingen in het beleid hebben immers gevolgen voor het inzetten en toepassen van voorlichting.

Veranderingen in de beleidsdoelstellingen of de instrumenten behoren in de voorlichting door te werken. Decentralisatie van beleid of deregulering heeft per definitie gevolgen voor de voorlichting, omdat dit of leidt tot vermindering van de voorlichting of tot verandering van functie en richting, tenzij voorlichting juist als het enige sturende instrument op centraal niveau overblijft.

3. Toepassing van voorlichting in de vier functies

7.3.1. Algemeen

7. Bij alle voorlichtingsinspanningen en daarmee bij de kosten, moet als ondergrens de verplichting tot (passieve en actieve) informatieverstrekking zoals die uit de Wet Openbaarheid van Bestuur voortvloeit worden aangehouden.

Verder worden de inzet, de omvang en de intensiteit van de voorlichting ook bepaald door:

- politieke beslissingen (voorlichting als zodanig is onderwerp van de politieke beslissing);
- de mate waarin voorlichting in een concreet geval een geschikt instrument wordt geacht voor het bereiken van de beleidsdoel-einden;
- de nadruk die op voorlichting wordt gelegd bij de inzet naast en in samenhang met andere beleidsinstrumenten;
- de (bij voorkeur gekwantificeerde) voorlichtingsdoelstellingen;
- de manier waarop derden informatie op het betreffende terrein verschaffen of meewerken aan het verspreiden van de overheidsvoorlichting;
- de behoefte aan informatie bij de burger;
- het functioneren van de eigen voorlichtings- en/of departementale organisatie (doeltreffendheid en efficiëncy).

Wanneer men voorlichtingsactiviteiten wil ontplooiën, kan uit verschillende mogelijkheden worden gekozen. Daarbij zal nu meer dan vroeger het kostenaspect een belangrijke rol moeten spelen.

In de eerste plaats gaat het om de keuze tussen het voldoen aan de verplichting tot openbaarheid en (naast of volgend op de openbaarheidsvoorlichting) het inzetten van voorlichting in andere functies.

Bij voorlichting als instrument moet men het kostenaspect in relatie tot de kosten van andere beleidsinstrumenten bezien. Bij voorlichting als dienstverlening moeten de kosten ook beoordeeld worden in relatie tot de behoefte aan informatie bij de burgers.

Door het specifieke karakter en de specifieke doeleinden van de vier voorlichtingsfuncties acht de werkgroep een onderlinge afweging of prioriteitstelling niet mogelijk. Zo'n afweging kan men wel maken binnen het departementaal beleid. Afweging is ook mogelijk per beleidsterrein binnen iedere functie afzonderlijk.

Vanuit een oogpunt van doeltreffendheid van de voorlichting is in veel gevallen een systematische en planmatige aanpak noodzakelijk. Daarbij moet zo nodig vooraf en achteraf communicatie-onderzoek worden gedaan.

Vanuit het kostenaspect moeten de departementen telkens overwegen in hoeverre:

- een meer passieve vorm van voorlichting kan worden ingezet;
- derden door medefinanciering of door eigen activiteiten de voorlichtingskosten (gedeeltelijk) kunnen dragen;
- toepassing van het profijtbeginsel verantwoord is;
- de voorlichtingsdoelstellingen kunnen of moeten worden bijgesteld;
- eenvoudige organisatorische maatregelen bij productie en verspreiding van voorlichtingsmateriaal aan kostenbeheersing kunnen bijdragen.

De werkgroep pleit voor een trefzekere maar tegelijkertijd kostenbewuste toepassing van voorlichting in de vier functies. In de volgende sub-paragrafen worden per functie aanbevelingen gedaan.

7.3.2. Openbaarheidsvoorlichting

De ondergrens - het minimum aan voorlichting - van openbaarheidsvoorlichting wordt bepaald door de in de WOB vastgelegde verplichting tot openbaarmaking. Deze betreft zowel de uitvoerig geregelde passieve informatieverstrekking (op verzoek) als het actief (uit eigen beweging) verstrekken van informatie. Het nakomen van de verplichting tot actieve informatieverstrekking leidt per geval tot verschillende uitkomsten. Daarbij is een oplopende reeks van activiteiten denkbaar:

- plaatsen van een bericht in de Staatscourant; uitgeven van een persbericht; beleggen van een persconferentie;
- informatie verstrekken over de beschikbaarheid van voorlichtingsmateriaal;
- gericht verspreiden van dat materiaal naar belanghebbenden/intermediaire organisaties;
- verspreiding naar bijv. bibliotheken.

Voor de omvang en intensiteit van openbaarheidsvoorlichting moeten de departementen per geval een afweging maken waarbij het criterium van de WOB - het belang van een goede en democratische bestuursvoering - richtsnoer is.

Dit houdt in dat er geen plaats voor automatisen is bij het produceren en verspreiden van voorlichtingsmateriaal en ook niet voor oneigenlijke motieven (bijv. de opportuniteit van publiciteit) die tot een omvangrijker voorlichtingsactie leiden, dan strikt noodzakelijk is.

Voorzover aan de verplichting tot actieve openbaarmaking is voldaan moet voor verdergaande voorlichtingsacties die voor de overheid kosten met zich brengen, in beginsel het profijtbegin-sel worden toegepast.

Voorzover er sprake is van een vloeiende overgang van openbaarheidsvoorlichting naar voorlichting als instrument resp. voorlichting als dienstverlening moet de toepassing van het profijtbeginsel beoordeeld te worden volgens de criteria die in par. 7.3.3. en 7.3.4. zijn genoemd.

Bij het produceren van schriftelijk materiaal (rapporten, nota's etc.) voor de openbaarheidsvoorlichting kan men naar verlaging van kosten streven, door:

- het toepassen van tekstverwerkings- en data-transmissietechnieken, om zo het aantal schakels tussen auteur en drukker te verminderen;
- het afwegen van de kosten van het eigen apparaat (o.a. huisdrukkerij) tegenover het uithesteden aan derden.

Bij het distribueren van schriftelijk materiaal bij openbaarheidsvoorlichting moet men naar efficiëncy-verbetering en kostenbesparing streven door:

- het gezamenlijk of centraal beheren resp. meervoudig gebruiken van adressenbestanden;
- het periodiek bijstellen van verzendlijsten aan de hand van functionele criteria en gebleken behoefte.

Daarnaast zou de overheid de "handling" (opslag, verzending, financiële administratie etc.) van voorlichtingsmateriaal

- vooral wanneer dit niet kosteloos beschikbaar wordt gesteld - aan één gespecialiseerde organisatie (vgl. het Distributiecentrum voor overheidspublicaties) kunnen uitbesteden.

7.3.3. Voorlichting als beleidsinstrument

Het toepassen van voorlichting wordt door dezelfde politieke normen beheerst als andere beleids- en bestuursdaden van een minister. Voorlichting kan aldus - met inachtneming van de specifieke eigenschappen van dit instrument - beoordeeld en gehanteerd worden binnen hetzelfde kader als de andere beleidsinstrumenten.

Bij het voorbereiden of bijstellen van beleid moeten de departementen daarom meer dan vroeger voorlichting als mogelijk instrument naast of in samenhang met andere beleidsinstrumenten in de afweging betrekken. Bij die afweging verdienen zowel de mogelijkheden en beperkingen van dit instrument als de relatief geringe kosten de nodige aandacht.

7.3.3.1. Voorlichting als instrument ter effectuering van aanvaard beleid

Wijzigingen in of van het beleid behoren gevolgen te hebben voor de daarmee verbonden voorlichting.

Dit vereist inbreng van voorlichtingsdeskundigheid in het beleidsproces en flexibiliteit in de organisatie. Het toepassen van voorlichting als instrument moet steeds gericht zijn op een juiste omvang, op een juiste dosering en op de juiste doelgroep. Dit betekent een systematische en planmatige inzet van voorlichting, hetzij bij nieuw beleid, hetzij bij gewijzigd beleid, hetzij als gevolg van gegevens omtrent de effectiviteit van de voorlichting. Met het oog op deze gegevens moet men in de voorlichtingspraktijk meer rekening houden met eventueel voorbereidend en/of evaluerend onderzoek.

Het departement zelf dient bij voorkeur voorlichting als instrument in te zetten. Daarbij kunnen - door de overheid daartoe gesubsidieerde - externe instellingen worden betrokken, mits de directe verantwoordelijkheid voor de voorlichting bij de minister blijft berusten (zie ook par. 7.5.). Ook kan coördinatie en samenwerking met derden (lagere overheden, omroep, bedrijfsleven, intermediaire kaders) soms tot een meer effectieve en - in totaal - minder kostbare voorlichtingsactiviteit leiden.

Een zwaarder accent op instrumentele voorlichting in combinatie met de terughoudendheid bij het oprichten en/of subsidiëren van externe instellingen behoeft voorzieningen binnen de organisatie van de overheidsvoorlichting (zie par. 7.4.).

Voor het toepassen van het profijtbeginsel is bij de instrumentele voorlichting alleen dan plaats, wanneer met de voorlichtingsmiddelen (mede) het eigen belang van derden (organisaties of personen) is gediend.

7.3.3.2. Voorlichting ter bevordering van participatie bij het totstandkomen van beleid

Onder uitdrukkelijke handhaving van het uitgangspunt - bevordering van de participatie van de burgers bij het totstandkomen van overheidsbeleid - constateert de werkgroep dat aan de georganiseerde inspraak op landelijke of regionale schaal, over onderwerpen van een brede strekking bezwaren van procedurele en financiële aard kleven. De voorlichting - als onderdeel van het inspraakinstrumentarium - blijkt binnen het geheel van formele, gedetailleerde en daardoor verstarrende regels en in verhouding tot de daardoor extra te besteden kosten, onvoldoende effectief te kunnen worden ingezet. Methoden en procedures van inspraak - met inbegrip van de mogelijkheden van voorlichting - moeten naar het oordeel van de werkgroep mede in het licht van de relatief hoge kosten, worden herzien.

7.3.3.3. Voorlichting als promotionele activiteit

Promotionele voorlichting wordt onder andere gehanteerd om een voor Nederland gunstig beeld in het buitenland te scheppen, bijvoorbeeld voor de exportbevordering. Door het algemene karakter van deze voorlichting is er vaak een vloeiende overgang naar de public-relations functie.

Het effect - en daarmee ook de relatie tot de kosten - is achteraf moeilijk vast te stellen. Daarom moet de nadruk vooral liggen op een gedegen voorbereiding van promotionele voorlichtingsacties. Daarin past ook een strengere selectie van het aantal te vervaardigen taalversies van voorlichtingsmateriaal.

Voorzover afnemers een direct belang bij de geboden informatie hebben, kan tot op zekere hoogte het profijtbeginzel - bijvoorbeeld via een abonnement op een periodieke uitgave - worden toegepast.

Voorzover de promotionele voorlichting is gericht op concrete kortlopende acties of gebeurtenissen, moet het instrumentele karakter worden benadrukt, door de voorlichting op concrete voorlichtingsdoelstellingen te richten. Bij deze vorm van voorlichting moet men in het bijzonder rekening houden en samenwerken met belanghebbende derden.

Bij promotionele voorlichting op binnenlands gebied - die vaak op algemene overheidsvoorzieningen betrekking heeft - verdient het aanbeveling de voorlichting door de organisaties en instellingen die met de uitvoering van die voorzieningen zijn belast, te laten uitvoeren.

7.3.4. Voorlichting als dienstverlening

Het uitgangspunt is ook hier de verplichting van de overheid tot informatieverzorging aan de burger, waarbij van geval tot geval moet worden bepaald welke voorlichting minimaal nodig is. Een omvangrijker of langduriger voorlichtingsactie is het gevolg van een keuze waarbij de volgende overwegingen een rol kunnen spelen:

- a) op overbelasting van de eigen (voorlichtings-) organisatie door niet gekanaliseerde verzoeken om informatie, kan men vooruitlopen door actief voorlichtingsmateriaal te verspreiden; voorlichting kan ook als hulpmiddel een bijdrage leveren in de taakuitoefening van overheidsorganisaties;
- b) voorlichting over de inhoud van beleidsmaatregelen kan bijdragen tot realisatie van de gestelde beleidsdoeleinden;
- c) bij maatregelen met een directe invloed op de leefsituatie van de burger of bepaalde groepen burgers, bestaat een grote behoefte aan gemakkelijk te verkrijgen en op de eigen situatie toepasbare informatie.

Afhankelijk van de resultaten van deze afweging en van de mogelijkheid de voorlichtingsdoelstellingen langs andere wegen te bereiken, verdient het vanuit een oogpunt van kostenbeheersing aanbeveling:

- een afgewogen keuze te maken tussen persoonlijke communicatie (waarbij wat de voorlichtingsuitgaven betreft het accent ligt op personeelslasten) en niet-persoonlijke communicatie (waarbij het accent ligt op de materiële voorlichtingskosten van het gebruik van massamedia).
- zo mogelijk gebruik van niet-betaalde communicatie te maken; de informatie kan interessant en van belang zijn voor bijvoorbeeld de lezers van huis-aan-huis-bladen, speciale publiekstijdschriften, familiebladen en andere niet primair op nieuws gerichte media;
- zo mogelijk gebruik te maken van een meer passieve vorm van voorlichting (waarbij de informatie beschikbaar is en het (op)vragen wordt vergemakkelijkt en gestimuleerd).

Deze laatste methode is overigens voor een belangrijk deel afhankelijk van de ontwikkeling en algemene verbreiding van 'tweeweg'-informatiesystemen. Op dit moment is alleen Viditel toepasbaar, zij het voor een nog beperkte en specifieke gebruikersgroep. Teletekst - in beginsel geschikt voor voorlichting als public-service zowel op landelijk als op plaatselijk niveau - staat (nog) niet ter beschikking voor andere dan omroepdoeleinden.

De hier bedoelde vorm van voorlichting - het stimuleren van de gerichte vraag naar informatie over bepaalde onderwerpen - wordt nu ook toegepast bij de gedrukte media.

Overheidsmaatregelen hebben vaak gevolgen voor de relatie tussen burgers onderling. Zo ontstaat soms ook een eigen belang (bijv. bij organisaties, bedrijven etc.) om informatie over de overheidsmaatregelen aan anderen ter beschikking te stellen. De overheidsvoorlichter moet daarom bij het voorbereiden van zijn acties attent zijn op derden die als tussenschakels of op eigen initiatief de informatie (kunnen) verspreiden.

Voorlichting als dienstverlening kan onder omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden (zie paragraaf 7.5.) worden overgelaten aan externe (voorlichtings-)instellingen, die daartoe geheel of gedeeltelijk uit overheidsmiddelen worden gefinancierd.

Ook bij het uitvoeren van voorlichtingsacties kunnen derden een rol spelen, mits de belangen en doeleinden van overheid en deze derden parallel lopen. Samenwerking kan leiden tot een doeltreffender bereik van de beoogde doelgroepen en kan het totaal van de voorlichtingsuitgaven verminderen. Nadruk ligt inderdaad op samenwerking: gewaakt moet worden voor een te gemakkelijk afschuiven van kosten naar derden, wat in de huidige situatie (waarbij ook die derden door vaak omvangrijke bezuinigingen worden getroffen) tot ongewenste effecten (bijv. het aan de rijksoverheid in rekening brengen van kosten van dienstverlening) kan leiden.

In dit verband wordt gewezen op lokale omroep waarin straks waarschijnlijk een plaats wordt geruimd voor voorlichting. Samenwerking met de lokale overheid biedt mogelijkheden voor het bereiken van specifieke doelgroepen.

Dienstverlenende voorlichting kan omvangrijk zijn, zich over een lange termijn uitstrekken, en zich richten op moeilijk bereikbare en relatief kleine doelgroepen. Daarom is een gedegen systematische en planmatige voorbereiding een vereiste. Daarbij moeten de departementen rekening houden met voorbereidend en/of evaluerend onderzoek.

Voorzover de vereiste capaciteit, deskundigheid of specialisatie niet binnen de eigen organisatie aanwezig is, zal deze van buiten moeten komen.

Het beschikbaar stellen van voorlichtingsmateriaal tegen vergoeding is aanvaardbaar wanneer aan de primaire informatieplicht is voldaan en daarnaast:

- meer uitgebreide of systematische informatie voor het gebruik maken van door de overheid geboden faciliteiten of voorzieningen (zoals subsidie) wordt verstrekt;

- informatie wordt aangeboden op een wijze die in het handelsverkeer gebruikelijk is terwijl men voor soortgelijke goederen en diensten normaal gesproken moet betalen. Hierbij kan men denken aan het uitgeven van brochures, rapporten en boeken, het verspreiden van audiovisueel-materiaal en aan de (toekomstige) elektronische informatievoorziening.

Wanneer derden bereid zijn deze informatie op commerciële basis te verspreiden kan de overheid - onder te stellen voorwaarden - daaraan medewerking verlenen.

Voorzover het dienstverlenend karakter van de voorlichting bestaat uit het persoonlijk verstrekken van informatie en hulp, kan hierin soms ook worden voorzien door medewerking van - eventueel financiële ondersteuning van hierin gespecialiseerde maatschappelijke organisaties, mits dat tot lagere kosten leidt.

7.3.5. Voorlichting als public-relations (in enge zin)

Deze vorm van voorlichting is behalve op de presentatie van actueel beleid, gericht op continuïteit in de goede verstandhouding tussen overheid en groepen of personen in de maatschappij. Aspecten daarvan zijn ook terug te vinden bij de toepassing van voorlichting in de andere functies.

Omdat deze vorm van voorlichting door de overheid per definitie dienstbaar is aan het openbaar belang, moeten er grenzen in acht worden genomen. De functie zal ten dienste moeten staan van het beleid; voorlichting als PR behoren de departementen niet te hanteren als (gedeeltelijk) alternatief voor dat beleid.

Voorlichting in deze functie is sterk gebonden aan de taakuitvoering van de betreffende organisatie (het departement, de overheidsdienst of -instelling). De PR-functie moet dan ook bij voorkeur door de betreffende voorlichtingsdienst zelf worden verzorgd.

Gaat het om het maken, verspreiden of gebruiken van voorlichtingsmateriaal voor PR-doeleinden, dan moeten de departementen een eenzijdige nadruk op de uiterlijke verschijningsvorm daarvan achterwege laten. Bovendien kan men zich beter richten op verbanden in de maatschappij en niet te zeer in gaan op individuele aanvragen. Tenslotte is het verantwoord om voor materiaal dat op aanvraag wordt verstrekt of voor andere (bijv. educatieve) doeleinden wordt gebruikt een vergoeding te vragen. Men kan in dit geval uitbesteding daarvan aan een externe organisatie overwegen.

7.4. Organisatie van de overheidsvoorlichting

7.4.1. Algemeen

De verschuiving binnen de overheidsvoorlichting van min of meer zelfstandig uit te voeren taken (zoals openbaarheidsvoorlichting, woordvoering, externe betrekkingen) naar taken die alleen in nauwe samenwerking met andere departementale organisatieonderdelen kunnen worden uitgevoerd, stelt eisen aan de departementale organisatie en maakt een zwaarder accent op het management- en uitvoeringsniveau noodzakelijk. De managementstaken hebben vooral betrekking op het hanteren van voorlichting als beleidsinstrument en op voorlichting in de functie van dienstverlening.

Voorlichting als beleidsinstrument betekent dat er een nauwe band moet bestaan tussen beleid en voorlichting. Deze verbinding moeten de departementen ook in organisatorisch opzicht zien te bereiken.

Het verdient de aanbeveling:

- de communicatieve aspecten van het beleid in de fase van de beleidsvoorbereiding te betrekken;
- voorlichting niet achteraf in te schakelen, maar als, - eventueel in samenhang met andere instrumenten in te zetten - beleidsinstrument, te betrekken bij de beleidsvoorbereiding;

- voorlichting evenals de inzet van andere beleidsinstrumenten onderwerp te laten zijn van de politieke beslissing en presentatie van het beleid.

Daarvoor kan dienstig zijn:

- een kader waarbinnen het verband tussen beleid en voorlichting zichtbaar en duidelijk wordt en waarbij beleids- en voorlichtingsdoelstellingen nadrukkelijk omschreven worden;
- bij de beleidsafdelingen aandacht voor en inzicht in voorlichting; voor de voorlichtingsdiensten inzicht in het beleid en daarop gebaseerde samenwerking met de beleidsafdelingen.
- het (evenals bij andere instrumenten) zichtbaar maken van het voor voorlichting benodigde budget, ook als de betreffende middelen aan derden beschikbaar worden gesteld;
- afspraken over samenwerking tussen beleidsafdelingen en de centrale voorlichtingsdienst;
- bevordering van voorlichtingsdeskundigheid bij voorlichtingsafdelingen of inschakeling van die deskundigheid van buiten het departement.

7.4.2. Departementale organisatie

In het voorgaande gaf de werkgroep aan, dat er van een relatieve verschuiving sprake is naar voorlichtingstaken die alleen in nauwe samenwerking met andere departementale organisatie-onderdelen kunnen worden uitgevoerd. Daarom moeten de departementen streven naar inhoudelijke en organisatorische kaders waarbinnen de gewenste integratie van voorlichting in het beleid kan worden bereikt. Integratie betekent in dit verband tweerichtingsverkeer: zowel het vanuit de voorlichting adviseren, signaleren en analyseren ten behoeve van de beleidsvorming, als het toepassen van voorlichting als onderdeel van en ten behoeve van van het beleid.

Onder erkenning van de verschillen in beleidsterrein en organisatie van de departementen, die tot een andere uitwerking kunnen

leiden, komt de werkgroep tot de volgende algemene aanbevelingen en conclusies:

Het verdient aanbeveling, dat de departementale voorlichtingsdienst in samenwerking met de beleidsafdelingen een jaarprogrammering voor de voorlichting opstelt dat door het ministerie als zodanig wordt goedgekeurd. Voor nieuwe beleidsonderwerpen die niet in de programmering zijn opgenomen of bij wijziging van het beleid, wordt, indien hierin naar verwachting voorlichting een rol zal spelen, op ad-hoc basis zo mogelijk dezelfde weg gevolgd.

Voor de samenwerking tussen beleidsafdelingen en voorlichtingsdiensten is van belang dat zij over en weer inzicht hebben in elkaars werkterrein en op basis daarvan met elkaar kunnen communiceren.

In organisatorisch opzicht zou de gewenste integratie naar het oordeel van de werkgroep moeten leiden tot afspraken die enerzijds betrekking hebben op de personele samenwerking, anderzijds op het beheer van en de controle op voorlichtingsuitgaven.

Verder is er de mogelijkheid om binnen de voorlichtingsdienst over te gaan tot aanwijzing van zgn. sectorvoorlichters, of om vanuit de voorlichtingsdienst op ad-hoc basis (bijv. door deelname aan een projectgroep) de gewenste samenwerking tot stand te brengen.

Als meer permanent model wordt de mogelijkheid genoemd om vanuit de departementale voorlichtingsdienst medewerkers bij andere departementale afdelingen te stationeren.

Bij het materiële aspect staat voorop dat de uitgaven van voorlichting zichtbaar worden gemaakt. Er zijn hier twee modellen denkbaar:

- een centraal budget bij de departementale voorlichtingsdienst;

- budgetten bij de (beleids-)afdelingen.

In de praktijk komt meestal een combinatie van deze modellen voor omdat een voorlichtingsdienst voor de min of meer zelfstandig uit te oefenen taken altijd over een eigen budget moet kunnen beschikken. Anderzijds kan de werkgroep zich moeilijk voorstellen dat alle subsidies die (mede) voor voorlichting worden aangewend, uit één centraal voorlichtingsbudget zouden worden voldaan.

Wanneer voorlichtingsuitgaven worden gedaan uit begrotingsposten die door andere departementale onderdelen worden beheerd, beveelt de werkgroep afspraken aan die leiden tot:

- toetsing door de departementale voorlichtingsdienst van voorgenomen directe voorlichtingsuitgaven aan de jaarprogrammering;
- centralisatie van de opdrachtverlening, begeleiding, budget- en kwaliteitsbewaking van de produktie en distributie van voorlichtingsmateriaal bij de departementale voorlichtingsdienst en via de voorlichtingsdienst eventueel bij de Rijksvoorlichtingsdienst indien dit de doelmatigheid bevordert en de kosten drukt.
- toekenning van voorlichtingssubsidies aan externe instellingen slechts in overleg met de departementale voorlichtingsdienst. Deze toetst de subsidie-aanvraag aan de jaarprogrammering. Gesubsidieerde stichtingen met een overwegende voorlichtingstaak stellen een jaarprogrammering op die wordt voorgelegd aan de beleidsafdelingen en de voorlichtingsdienst. Dezelfde procedure wordt gevolgd bij voorlichtingscampagnes van stichtingen, verenigingen e.d. die voorlichting niet als hoofdtaak hebben;
- beoordelen van aanvragen voor ad-hoc subsidies ten behoeve van kennisoverdracht (symposia, boeken, brochures, films e.d.) aan de jaarprogrammering van de departementale voorlichtingsdienst;

- aanwijzing van externe instellingen overeenkomstig de beschikking van de Minister-President d.d. 7 september 1983, waarin de verplichte advisering over de uitbesteding van voorlichtingsprojecten door of via de departementale voorlichtingsdienst en vervolgens eventueel door de Rijksvoorlichtingsdienst is opgenomen.

7.4.3. Departementale voorlichtingsdienst

De werkgroep constateert - met inachtneming van de verschillen tussen de departementen onderling - dat in de bestaande organisatie modellen van de departementale voorlichtingsdiensten veelal:

- geen plaats is ingeruimd voor beleidsondersteunende taken die volgens de werkgroep nu tot de voorlichtingsfunctie behoren en die vooral op onderzoek en systematiek in de voorlichting betrekking hebben.
- onvoldoende mogelijkheden zijn om de verschuiving naar publieksvoorlichting behoorlijk op te vangen;
- te weinig accent op het management van de dienst wordt gelegd (vaak mede door een te grote nadruk op woordvoering) om alle noodzakelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

Naast de versterking van het management in de departementale voorlichtingsdiensten acht de werkgroep onder de geschetste omstandigheden bevordering van de deskundigheid van groot belang. Vooral de gewenste integratie van voorlichting in het beleid vereist inzicht in beleidsprocessen en specifiek departementaal beleid en grotere kennis over en vaardigheid in onderdelen van de communicatiewetenschap en de voorlichtingskunde.

In dit verband wijst de werkgroep op de mogelijkheid dat de departementale voorlichtingsdienst zich bij het ontbreken van deskundigheid op bepaalde terreinen of wegens te geringe capaciteit, door de RVD kan laten assisteren.

7.4.4. Andere voorlichtingsdiensten en -afdelingen

De werkgroep stelt vast, dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de organisatorische relaties tussen de centrale departementale voorlichtingsdienst en andere voorlichtingsdiensten en -afdelingen die onder verantwoordelijkheid van de minister werkzaam zijn. Evenals bij de persvoorlichting acht de werkgroep ook bij publieksvoorlichting een sterke invloed van de centrale voorlichtingsafdeling gewenst. Dit kan men bereiken door centralisatie van deze voorlichting bij de centrale afdeling of door toetsing van de voorlichtingsplannen van de andere diensten of afdelingen aan de jaarprogrammering van de centrale voorlichtingsdienst.

7.4.5. Voorlichtingsraad

De werkgroep onderschrijft het belang van de Voorlichtingsraad als adviesorgaan voor de overheidsvoorlichting en als organisatorisch kader voor gemeenschappelijk overleg en coördinatie tussen de departementale voorlichtingsdiensten.

Het centrale budget van de Voorlichtingsraad is in de loop der jaren ten opzichte van de totale voorlichtingsuitgaven relatief minder van betekenis geworden. De accentverschuiving die de Voorlichtingsraad naar gemeenschappelijke projecten, activiteiten en faciliteiten, heeft aangebracht, past in deze ontwikkeling. Als bindend element voor het financieren van voorlichtingsactiviteiten ten dienste van de gezamenlijke departementen is een gemeenschappelijk budget van nut.

7.4.6. Rijksvoorlichtingsdienst als adviserend en uitvoerend orgaan voor de departementen.

In de beschikking van de Minister-President van 7 september 1983 hebben diverse bepalingen betrekking op de dienstverlening door de RVD. De werkgroep is van oordeel dat uitvoering

van deze regeling in goed overleg tussen RVD en de departementale voorlichtingsdiensten kan bijdragen tot een meer efficiënte en doeltreffender overheidsvoorlichting.

7.5. Voorlichting door externe instellingen

Veel externe instellingen worden door de overheid in staat gesteld voorlichting te verzorgen. Daaraan zijn voor- en nadelen verbonden. In de voorgaande paragraaf werd aandacht geschonken aan de instellingen die onder verantwoordelijkheid van een minister werkzaam zijn. Deze paragraaf handelt over instellingen die voorlichting verzorgen buiten de directe verantwoordelijkheid van een minister, maar wel met departementale begrotingsgelden.

Aan het financieren van voorlichtingsinstellingen of het verlenen van subsidies voor voorlichtingsdoeleinden kunnen verschillende, soms ook politieke, overwegingen ten grondslag liggen. Het verdient veelal geen aanbeveling voorlichting (als beleidsinstrument) buiten de directe verantwoordelijkheid van de betreffende minister door externe instellingen te laten inzetten. Dit sluit niet uit dat derden, als intermediair of opdrachtnemer, bij de uitvoering van overheidsvoorlichting zijn betrokken. Het inschakelen van derden kan vanuit een oogpunt van doeltreffende voorlichting, van efficiënte benutting van de eigen voorlichtingsorganisatie of van extern aanwezige deskundigheid en specialisatie gunstig zijn, mits de verantwoordelijkheid bij het departement blijft.

Het subsidiëren van instellingen ten behoeve van voorlichting in de functie van dienstverlening kan onder omstandigheden zinvol zijn, mits die voorlichting is ingebed in de doelstellingen van die organisatie en verwacht mag worden, dat voorlichting doelmatiger vanuit die organisatie kan worden verzorgd.

Omdat het hier de indirecte inzet van voorlichting ten behoeve van het overheidsbeleid betreft, moeten wel waarborgen worden ingebouwd voor de beheersbaarheid van het voorlichtingsproces en de daaraan verbonden kosten.

Het verdient aanbeveling:

- de door de overheid aan de voorlichting te stellen eisen in de subsidievoorwaarden vast te leggen;
- het subsidie zo mogelijk het karakter van een projectsubsidie te geven;
- zorg te dragen voor periodieke terugkoppeling van de externe instelling naar het departement door rapportage of onderzoek naar de door de instelling verzorgde voorlichting;
- besluiten over subsidiëring en de daarbij te stellen voorwaarden in samenwerking met de centrale voorlichtingsdienst te nemen.

Twee functies van voorlichting, voorlichting als openbaarmaking van beleid resp. voorlichting als public relations (in enge zin), behoren niet buiten directe verantwoordelijkheid van de minister resp. de betreffende organisatie te worden verzorgd. Met de uitvoering zullen slechts in een enkel geval derden kunnen worden belast.

INTERNE VOORLICHTING EN BIBLIOTHEEK- EN DOCUMENTATIEFUNCTIE

8. Interne voorlichting en bibliotheek- en documentatiefunctie8.1. Inleiding

Bij de vier voorlichtingsfuncties die in de voorafgaande hoofdstukken van dit rapport zijn behandeld was steeds sprake van externe voorlichting, dat wil zeggen informatie-overdracht aan personen, groepen en organisaties buiten de overheid.

Het doeltreffend functioneren van de overheid wordt echter niet alleen bepaald door de extern gerichte informatieververschaffing, maar ook door de manier waarop de informatie vanuit de samenleving wordt verzameld, bewerkt en eventueel aangewend voor het bijstellen van doelstellingen en beleid.

In dit verband zijn twee - weliswaar verwante, maar toch van elkaar te onderscheiden functies - van belang, namelijk de interne voorlichting en de bibliotheek - en documentatie (BIDOC). De interne voorlichting, waaronder de werkgroep verstaat de informatieververschaffing binnen de eigen organisatie (in dit geval bewindslieden en ambtenaren van de departementen), hoort in alle gevallen tot het takenpakket van de centrale voorlichtingsdienst.

De BIDOC-functie wordt binnen de departementen, soms zelfstandig, soms als onderdeel van de voorlichtingsdienst en soms samen met de algemene secretariaatsfunctie uitgeoefend. In de eertse plaats wordt aan de intern gerichte en beleidsondersteunende functie van de afdelingen bibliotheek en documentatie aandacht geschonken. Hoewel er geen direct verband met voorlichting bestaat wordt ook aandacht aan de extern gerichte functie gegeven, omdat men deze niet van de algemene BIDOC-functie kan loskoppelen. De werkgroep wijst er op, dat hier alleen over de centrale departementale bibliotheek- en documentatiediensten wordt gesproken. De gespecialiseerde en elders gehuisveste overheidsbibliotheken blijven grotendeels buiten beschouwing.

8.2. Interne voorlichting

Zoals vermeld, zijn de centrale voorlichtingsdiensten van de departementen niet alleen met de externe voorlichting, maar ook met de interne voorlichting belast. De commissie-Biesheuvel stelde al in 1970 vast dat de taak van de voorlichtingsdienst op het gebied van interne voorlichting inherent is aan de functie als "communicatiecentrum tussen bestuur en bestuurd". De commissie hanteerde het begrip interne voorlichting in twee betekenissen:

1. het ter kennis van overheidspersonen en -organen brengen van inkomende informatie, die voor hen van belang moet worden geacht.
2. het verspreiden van informatie binnen overheidsorganen over aangelegenheden betreffende deze organen.

De commissie gaf daarvoor een aantal overwegingen.

Allereerst is er naast de (uitgaande) informatiestroom van de overheid naar de burgers de (inkomende) informatiestroom die van de burgers haar weg vindt naar de overheid. De tweede stroom bepaalt voor een belangrijk deel de doelgerichtheid van de eerste. Zonder het beeld dat de interne voorlichting de overheid over opinies, reacties, gedragingen, wensen, behoeften en motieven en publiek en publiciteitsmedia verschaft, kan de externe voorlichting haar effectiviteit verliezen. Interne voorlichting is niet alleen van belang voor het bepalen van het (externe) voorlichtingsbeleid, maar in het bijzonder ook voor het voorbereiden en vaststellen van het gehele beleid.

Over de taak van de voorlichtingsdiensten op het gebied van interne voorlichting merkte de commissie-Biesheuvel destijds op, dat het niet alleen van belang is dat de leiding en de onderdelen van een ministerie snel en regelmatig worden gedocumenteerd met persartikelen, andere publicaties en geregistreerde radio- en TV-uitzendingen over aangelegenheden die het betrokken ministerie dan wel de regering in het algemeen en haar verhouding tot het parlement raken. Het is minstens zo belangrijk dat de voorlichtingsdiensten hen door op de behoeften afgestemde selectie en bewerking van het materiaal voortdurend bewijzen maken in deze stroom van informatie.

De normale knipseldocumentatie blijft naast deze vluchtige wijze van informeren een onmisbaar middel tot interne voorlichting, zo stelde de commissie-Biesheuvel vast.

Elk ministerie heeft dan ook een of meer zgn. knipselkranten. Verder geeft de RVD naast zijn dagelijkse knipselkraant "Selectie" (overname uit kranten, radio en TV) het algemeen-oriënterende documentatieblad, "Beleid Beschouwd" uit, dat onderwerpsgewijze perspublicaties en teksten van radio- en TV-uitzendingen ter kennis brengt van bewindslieden, kamerleden, leden van de Raad van State, beleidsambtenaren e.a. De RVD verstrekt daarnaast nog op aanvraag van de departementen teksten uit radio- en TV-uitzendingen (op schrift of in de vorm van geluidsbanden).

Tenslotte onderkende de commissie-Biesheuvel ook het bevorderen van de interne communicatie binnen de overheidsorganen als functie van interne voorlichting. Als "typisch" interne voorlichtingsactiviteit zag zij vooral het redigeren van personeelsorganen.

Om een zinvol onderscheid te kunnen maken met de hierna te behandelen BIDOC-functie geeft de werkgroep hier nog enkele algemene karakteristieken van de interne voorlichtingsfunctie. De selectie van informatie voor de interne voorlichting houdt meestal direct verband met het voorbereiden of uitvoeren van specifiek beleid en is daarom meer gericht op het snel en gericht verschaffen van actuele informatie dan op het voortdurend verzamelen, ontsluiten en beschikbaar houden en stellen van de volledige informatie. De selectie van informatie voor de interne voorlichting berust voor een belangrijk deel op het interpreteren van die informatie. Bij de BIDOC's is daarentegen meer sprake van een selectie binnen algemeen gestelde grenzen (bijv. het beleidsterrein) en op grond van objectieve criteria en gericht op de langere termijn. De "toegevoegde waarde" moet men daar vooral zoeken in het toegankelijk maken en beschikbaar stellen van de informatie als zodanig.

8.3. Functies interne voorlichting

Evenals bij de externe voorlichting kan men ook bij de interne voorlichting verschillende functies onderkennen.

Op dit moment kennen de meeste departementen geen - samenhangend - intern voorlichtingsbeleid. De belangrijkste hoofdtak van de centrale voorlichtingsdienst op dit punt is het geven van voorlichting op het ministerie over gebeurtenissen, omstandigheden en meningen die het beleid en de taakuitoefening raken. De daarmee verband houdende informatiestromen worden echter op elk departement weer op een andere manier verzameld, verwerkt en doorgeleid.

Naast de uiteenlopende specifieke departementale periodieken vindt men op vrijwel alle ministeries dagelijks verschijnende knipselkranten en faciliteiten als het verspreiden van de eigen persberichten en binnenkomende telexberichten, en het registreren van radio- en televisie-uitzendingen en andere methoden om actuele berichten snel naar de bewindslieden en de daarvoor in aanmerking komende (top)ambtenaren over te brengen.

Daarnaast worden signalen over politieke en maatschappelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen die op het beleid betrekking hebben aan zo veel mogelijk betrokken ambtenaren en diensten doorgegeven via circulatie van tijdschriften, het verrichten van literatuurrecherches, het laten uitvoeren van opinie-onderzoeken, en het onderhouden van formele en informele contacten (oog- en oorfunctie).

Afhankelijk van de organisatie, het beleidsterrein en de specifieke behoeften op het betreffende departement vinden ook andere interne voorlichtingsactiviteiten plaats die bijvoorbeeld tot doel hebben het personeel van bepaalde gebeurtenissen of ontwikkelingen op de hoogte te houden of hen bij bepaalde zaken te betrekken.

Zo kan een belangrijke functie van interne voorlichting zijn het bevorderen van de openbaarheid binnen het departement. Hierbij denkt de werkgroep dan aan het geven van informatie over het beleid van het ministerie en de werking van de eigen organisatie aan het betrokken personeel. Los van de noodzaak dat alle medewerkers van de belangrijkste zaken binnen hun eigen organisatie op de hoogte zijn, is het voor hun motivatie ook van belang dat inzicht wordt gegeven in het functioneren van het departement naar buiten toe. Zo is het onder meer van belang, dat men weet hoe men in de samenleving over de organisatie denkt. Wat dit laatste aspect betreft kan de knipselkraant als een duidelijk openbaarheidsinstrument worden beschouwd. Voorts kan deze informatie worden verschaft via het eigen personeelsblad, via dienstmededelingen en via het circuleren van tijdschriften en andere publicaties.

Interne voorlichting kan ook als instrument worden ingezet. Bij voorbeeld ter ondersteuning van het personeels- en organisatorisch management, wanneer veranderingen in de organisatie op komst zijn, zoals verhuizingen, reorganisaties, automatiseringsprojecten, decentralisatie van beleid etc. Interne voorlichting vervult voorts een ondersteunende rol bij het uitvoeren van beleid, bijvoorbeeld wanneer het van belang is dat bepaalde medewerkers of dienstonderdelen op een bepaald moment van nieuwe wetten of regelingen op de hoogte behoren te zijn. Hierbij kan de overweging een rol spelen, dat de effectiviteit van de uitvoering van het beleid (en de voorlichting hierover) mede afhangt van de kennis en het inzicht dat de betrokken ambtenaren op dit punt hebben.

Dit aspect van de interne voorlichting wordt momenteel niet planmatig en systematisch binnen de departementen ontwikkeld of uitgevoerd. Een uitzondering hierop vormt misschien de gerichte verspreiding van de eigen voorlichtingspublicaties binnen het departement en de toelichting die sommige departementen bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid via personeelsblad of departementskraant geven.

Interne voorlichting kan ook worden gebruikt als vorm van dienstverlening door het beschikbaar stellen van informatie over regelingen en voorzieningen die de overheid als werkgever voor haar personeel beschikbaar heeft. Deze informatie ligt meestal in het personele of rechtspositionele vlak, zoals het Algemeen Rijksambtenaren Reglement, ziektekosten, deeltijdarbeid, kinderopvang, huishoudelijke zaken, verhuizingen ed. Gezien de specifieke deskundigheid zal de centrale voorlichtingsdienst hierbij vaak een adviserende of uitvoerende rol kunnen vervullen. De verantwoordelijkheid voor deze vorm van voorlichting ligt echter meer op het terrein van de algemene leiding of van de personeelsafdeling.

Tenslotte vormt de interne voorlichting een belangrijk onderdeel van de interne adviesfunctie van de centrale voorlichtingsdienst naar bewindslieden en ambtelijke top resp. diensten.

Door het karakter van hun werkzaamheden zijn de betreffende functionarissen in een relatief goede positie om de eerder genoemde signalen uit de samenleving op te vangen en intern verder door te leiden.

Het gaat hierbij niet alleen om de continue stroom van informatie die systematisch kan worden ingebracht bij het voorbereiden en vormgeven van het beleid. Ook bij te verwachten reacties op beslissingen of standpunthepalingen hebben bewindslieden behoefte aan vroegtijdige informatie over politieke en maatschappelijke marges. Door opinieonderzoek en het onderhouden van een breed relatiepatroon met zowel formele als informele contacten (ook wel oog- en oorfunctie genoemd) kan vaak relevante informatie worden verkregen.

Hier is overigens sprake van een antennefunctie die - elk op diens specifieke terrein - van alle departementsonderdelen mag worden verwacht. De voorlichtingsdienst hoort echter het overzicht op het totale terrein, vooral vanuit een oogpunt van publiciteit en opinievorming, te hebben.

Het overgrote deel van de informatie van buiten het departement naar binnen wordt gebruikt voor dit instrumentele aspect van de interne voorlichting.

8.4. Evaluatie interne voorlichting

De interne voorlichting als terugkoppeling vanuit de samenleving naar de politieke leiding en het ambtelijk apparaat beperkt zich vaak nog tot het samenstellen van knipselkranten en het incidenteel opvangen en doorgeven van informatie afkomstig van andere bronnen dan de media.

In enkele gevallen maken de centrale voorlichtingsdiensten gebruik van een meer systematische aanpak en worden andere informatiebronnen (zoals bijv. publieke opinie onderzoek en interpersoonlijke contacten ingeschakeld).

Het beleidsondersteunende karakter van de interne voorlichting wordt benadrukt door het vooraf analyseren van de informatie. Uiteraard worden analyses van van buiten komende informatie ook verricht en gebruikt door andere departementale afdelingen, maar het belang van een systematische interne voorlichting wordt meestal onderschat.

De eerder in dit rapport genoemde ontwikkelingen leiden tot een andere visie op de organisatie van de (externe) overheidsvoorlichting en roepen ook tot een duidelijker plaatsbepaling van de interne voorlichting als instrument dat actief voor de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering kan worden ingezet. Dit houdt naar de mening van de werkgroep een ontwikkeling in van de - min of meer traditionele - informatieverschaffing via knipselkranten naar een meer dynamische werkwijze bij de selectie, analyse, bewerking en evaluatie van de informatie. Hierbij moet wel worden gelet op de raakvlakken met de beleids- en stafafdelingen.

Hierbij zullen de media ook niet de enige informatiebron kunnen blijven. Het belang van interne voorlichting in deze functie wordt hier vooral bepaald door de "toegevoegde waarde". De voorlichtingsdiensten zullen deze functie slechts kunnen uitbouwen door het aanwenden van nieuwe technieken en het vergroten van de kwaliteit en de deskundigheid van hun organisatie.

Voor zover het betreft de documentatie, archivering en het gebruik van niet (meer) aktuele informatie voor de interne voorlichting ligt een verband met de beleidsondersteunende BIDOC-functie voor de hand. Bij de in gang gezette automatisering in deze sector moet daarmee rekening worden gehouden.

De interne voorlichtingsfunctie die op de informatieverhuizing over en binnen de eigen organisatie betrekking heeft, lijkt gezien het grote aantal personeelsbladen goed ontwikkeld. Toch moeten hierbij enkele kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats is alleen bij enkele grotere departementen sprake van een systematische uiteenzetting over het door het departement gevoerde beleid, waarbij het periodiek bewust een functie vervult in het management van de organisatie. Voorts valt op dat binnen het groter geheel van de overheidsorganisatie nauwelijks sprake is van directe communicatie tussen de overheid (als werkgever) en de vele medewerkers van die organisatie. De communicatie vindt op indirecte wijze plaats via de onafhankelijke pers, de personeelsbladen en intermediairen als dienstcommissies en vakbouden, met alle bezwaren van dien.

In het kader van de tweede heroverwegingsronde (onderwerp Pro-fijtbeginnel en Privatisering) is de vraag gesteld of het mogelijk is de knipseldiensten van de RVD en van de departementen te privatiseren, d.w.z. het coderen, knippen, verzamelen en distribueren van persinformatie als activiteit van de departementen af te stoten en uit handen te geven aan een of meer particuliere of semi-particuliere bedrijven. Daartoe waren in de tweede heroverwegingsronde gegevens verzameld die inzicht gaven in omvang, samenstelling en werkwijze van de bij de knipseldiensten betrokken afdelingen (zie TK, zitting 1981-1982. 16625, nr. 40). Hieruit blijkt dat de departementen weinig inzicht hebben in de kosten van deze dienstverlening; kostprijsberekening wordt kennelijk niet toegepast. In een aantal gevallen wordt verwezen naar een departementale afdeling waar de (deel)kosten op een onderdeel van de begroting zijn vermeld. Een integraal inzicht in de kostenopbouw ontbreekt daardoor.

Produkten van interne voorlichting - hoewel in eerste instantie vervaardigd en bestemd voor de eigen organisatie - zijn vaak van nut voor andere organisaties en personen die op hetzelfde of een aanverwant terrein werkzaam zijn. Daarom maken zij graag gebruik van deze voorbereekte informatie, die dan ook in ruime mate door de departementen beschikbaar werd gesteld. Een nadere bezinning op de kosten van deze vorm van dienstverlening leidde bij een aantal departementen tot het berekenen van abonnementsgeld. Een ander voorbeeld betreft het ministerie van Economische Zaken. Daar besloot onlangs de voorlichtingsdienst om de oplaag van de persberichten sterk in te perken. In de plaats daarvan werd een veertiendaagsblad uitgebracht waarin het nieuws uit de persberichten verkort en overzichtelijk wordt weergegeven en wel voor een abonnementsprijs van f 40,=. Ook de RVD is er inmiddels toe overgegaan abonnementsgelden te vragen voor de knipselkrant "Selectie", de periodieke uitgaven "Beleid Beschouwd" en voor losse knipsels. Te overwegen valt een soortgelijke maatregel bij alle departementen door te voeren.

8.5. Conclusies en aanbevelingen interne voorlichting

Van buiten komende informatie is van wezenlijk belang voor het goed functioneren van de overheidsorganisatie. Beleidsmatige-, maatschappelijke en vaktechnische ontwikkelingen vereisen hoge kwaliteit van de interne voorlichting. Deze moet vooral worden gezocht in de systematische selectie, analyse, bewerking en evaluatie van de binnengekomen informatie. Dit vereist een breder werkterrein, waarin naast de informatie uit de media ook de informatie wordt verkregen uit bijvoorbeeld publieke opinie onderzoek en interpersoonlijke contacten.

Het gebruik van nieuwe technieken zal daarbij een belangrijke rol spelen. Deze technieken vergemakkelijken bovendien een samenwerking tussen interne voorlichting en de interne beleidsondersteunende BIDOC-functie.

Interne voorlichting als informatievoorziening over de eigen organisatie bestemd voor de eigen dienstonderdelen en medewerkers

heeft zich niet overal een plaats weten te verwerven binnen het management van de departementale organisatie. Dit moet ook opgemerkt worden waar het betreft de overheidsorganisatie als geheel.

Voorzover het gaat om de interne informatievoorziening ten behoeve van het beleid van een departement beveelt de werkgroep vanuit een oogpunt van kostenbeheersing aan:

- een ruime en ongerichte interne verspreiding zo veel mogelijk te vervangen door een gerichte verspreiding van geselecteerde informatie;
- kosten in rekening te brengen voor het verspreiden van knipselkranten en andere periodieken aan geïnteresseerden die niet tot de eigen departementale organisatie behoren.

8.6 Departementale Bibliotheek- en Documentatiefunctie

"Het doelmatig functioneren van een organisatie is voor een groot deel afhankelijk van een goede zorg die besteed wordt aan het in stand houden van de informatiestroom in de organisatie", aldus de Permanente Commissie voor Overheidsdocumentatie, in het in 1977 verschenen rapport "Literatuurdocumentatie bij de centrale overheid".

Bij het onderzoeken van de departementale bibliotheek- en documentatiediensten kan nog in belangrijke mate op dit rapport worden gesteund. Het belang van de documentaire informatieverzorging en in het bijzonder de coördinatie bij de rijksdienst, wordt ook onderstreept in de zgn. DIS-nota (Documentaire Informatieverzorging in de Rijksdienst, Tweede kamer 1982-1983, 16693 nrs. 1 en 2).

De moties die onlangs bij de behandeling daarvan zijn aangenomen (Tweede Kamer, 30 augustus 1983) benadrukken het feit dat men in brede kring groot belang hecht aan geautomatiseerde documentaire informatieverzorging bij de rijksdienst (motie lid Dijkstal c.s., 16693, nr. 9, en motie lid Alders, 16693 nr. 10).

De overheid kan als grootste organisatie ook worden beschouwd als grootgebruiker en -verwerker van informatie. Binnen de overheidsorganisatie kunnen drie organisatie-onderdelen worden onderscheiden, die zich bezighouden met informatie die in documenten is vastgelegd (documentaire informatievoorziening):

- a) algemene secretarie (ALSEC)
- b) Voorlichtingsdienst;
- c) Bibliotheek- en documentatiedienst.

De informatievoorziening bij de interne voorlichting werd hiervoor behandeld. Om de documentaire informatie van de eerste twee taken te onderscheiden wordt ten aanzien van de Bibliotheek-en documentatiedienst gesproken van "literatuurdocumentatie".

"Bij bibliotheek- en documentatiediensten gaat het om literatuur in de betekenis van een collectieve benaming van alles wat over en bepaald vak of onderwerp geschreven is. Deze literatuur wordt opzettelijk bijeengebracht en is in beginsel beschikbaar voor openbare informatie".

Zo luidt de omschrijving van het werkgebied van de Bibliotheek-en Documentatiediensten uit eerder genoemd rapport van de PCOD.

Bij de heroverweging van de overheidsvoorlichting moet noodzakelijkerwijs een afbakening worden gemaakt: alleen die bibliotheek-en documentatiediensten van de centrale overheid worden in het onderzoek betrokken die in beginsel de literatuurdocumentatie op het gehele beleidsterrein van een departement verzorgen. De vele gespecialiseerde overheidscollecties blijven in dit rapport dan ook verder buiten beschouwing. De werkgroep stelt vast, dat ieder departement over één of - in een enkel geval meer dan één - bibliotheek- en documentatie-eenheid beschikt.

Het kenmerk van al deze diensten - wat ook hun plaats binnen het departement is - is de functie die van oudsher wordt uitgeoefend: de interne gerichte en beleidsondersteunende informatieverzorging door literatuur-documentatie.

Als tweede functie wordt in het rapport van de PCOD (Permanente Commissie voor Overheidsdocumentatie) genoemd de zorg voor de "materiële" openbaarheid van overheidsdocumenten.

Daarmee wordt vooral gedoeld op de toegankelijkheid en het beschikbaar houden van eerder openbaar geworden overheidsdocumenten.

In de derde plaats vervult iedere bibliotheek- en documentatiedienst als relatief goedkoop verlengstuk van de twee eerder genoemde functies in meer of mindere mate ook een andere extern gerichte functie.

De bibliotheek- en documentatiediensten hebben gezamenlijk een ondersteunende functie voor het overheidsbeleid. In dat kader vindt interbibliothecair leenverkeer plaats tussen de departementen. Anderzijds maken de departementale bibliotheek en documentatiediensten door de aard van hun collectie (in het bijzonder wanneer de bibliotheek binnen een werkveld een centrale functie vervult) vaak onderdeel uit van de landelijke bibliotheekvoorziening. Dit interbibliothecair netwerk, gedragen door een collectieve verantwoordelijkheid, kenmerkt zich door onderlinge afhankelijkheid en verplichtingen ten aanzien van doelmatigheid en efficiency.

Bij de extern gerichte functie past ook veelal het openstellen van de collectie voor het publiek (instellingen, maatschappelijke groeperingen waaronder actiegroepen, particulieren etc.).

In sommige gevallen is het beleid van het departement in belangrijke mate gericht op de externe informatie-verschaffing (bijvoorbeeld informatie aan het bedrijfsleven in het kader van het economisch beleid).

De rol die de nieuwe methoden van informatieverzorging bij de literatuurdocumentatie van de centrale overheid kunnen spelen wordt onderkend; bij enkele departementen is ook al sprake van automatisering, het vormen van of de aansluiting op elektronische databestanden.

De literatuurdocumentatie is uit haar aard ook onderwerp in twee aandachtsgebieden waarin het belang van coördinatie momenteel op de voorgrond treedt: de automatisering bij de centrale overheid en het informatiebeleid (voorzover dit betrekking heeft op de toenemende rol van de overheid als verschafter van informatie op diverse gebieden).

De collectie van de departementale bibliotheek- en documentatiediensten kan in grote lijnen worden onderverdeeld in:

- * overheidsdocumenten
- * documentatie op het gebied van wetgeving
- * "grijze literatuur" (wel openbaar gemaakte, maar buiten de traditionele kanalen verschenen documenten, zoals rapporten, congresverslagen, aktieliteratuur etc.)
- * boeken, (wetenschappelijke)rapporten en tijdschriftencollecties.

Electronische informatieverzorging, de opbouw van eigen elektronische gegevensbestanden of de aansluiting daarop komen steeds meer voor. De elektronische informatieverzorging moet vooral gezien worden in het licht van de groeiende behoefte bij de overheid aan meer en betere en snellere informatie.

Zoals hiervoor werd opgemerkt beschikt ieder departement over een eigen bibliotheek- en documentatiedienst. De plaats van deze dienst in de organisatie verschilt soms. Grofweg kan men een onderscheid maken tussen bibliotheek- en documentatiediensten die rechtstreeks onder de Secretaris-Generaal ressorteren en de diensten die onderdeel uitmaken van een andere afdeling. Wat dit laatste betreft komt vaak voor de combinatie met voorlichting en in mindere mate de combinatie met onderzoek of externe informatievoorziening.

Interdepartementaal vindt overleg en coördinatie plaats in de Centrale Coördinatie BIDOC met een vast secretariaat bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, terwijl tevens de PCIDIN (Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging) als overlegorgaan functioneert en de Minister van Binnenlandse Zaken adviseert op het gebied van de documentaire informatie.

8.7. Evaluatie bibliotheek- en documentatiefunctie

Bij de departementale bibliotheek- en documentatiediensten zijn er verschillen in plaats binnen de departementale organisatie en in de omvang van de verschillen de functies die worden uitgevoerd.

Deze verschillen zijn voor een deel historisch te verklaren, voor een deel houden zij direct verband met het beleidsterrein van het departement.

Vaanut de oorspronkelijk intern gerichte bibliotheekfunctie hebben enkele diensten zich ontwikkeld tot nationale vindplaats (bijv. de nationale onderwijsbibliotheek); sommige diensten gaan in het voetspoor van de ontwikkelingen buiten de overheid, in de richting van de meer brede functie van "informatiebemiddeling".

Bij andere diensten is er nog sprake van een overwegende traditionele bibliotheekfunctie. De werkgroep verwacht dat deze verschillen ook bij toekomstige ontwikkelingen (automatisering, communicatienetwerken etc.) van betekenis zullen zijn voor de snelheid waarmee en de mate waarin nieuwe methoden van informatievoorziening binnen de departementen zullen worden geïntroduceerd.

In de coördinatie is voorzien, onder andere binnen het kader van de automatisering bij de overheid, bij de uitvoering van het - nog vast te stellen - informatiebeleid en uiteraard binnen het eigen interdepartementaal overleg van de bibliotheek- en documentatiediensten.

Nu vanuit verschillende invalshoeken en behoeften ontwikkelingen binnen de overheid plaatsvinden op het gebied van de informatievoorziening blijft het wel zaak dat ook aan die uiteenlopende behoeften (bij de BIDOC gaat het dan vooral om de haanteerbaarheid van de informatie) recht wordt gedaan. Dit vereist ook een coördinatie tussen de verschillende terreinen waarop automatisering wordt voorbereid.

Hierboven bleek al dat de bibliotheek- en documentatiediensten niet bij ieder departement eenzelfde plaats in de organisatiestructuur innemen, en dat zij niet allemaal in hetzelfde ontwikkelingsstadium verkeren.

Hoewel er - voorzover het de intern gerichte functie betreft - wel sprake is van verwantschap met andere binnen het departement uitgeoefende functies (vooral interne voorlichting en de interne secretariefunctie) zijn er ook belangrijke verschillen in methode en doeleinden. Daarom zal de BIDOC, ook wanneer deze organi-

satorisch aan andere functies wordt gekoppeld (wat op zichzelf het voordeel van een groter verband met zich kan meebrengen) de nodige zelfstandigheid moeten behouden. Het richtsnoer moet daarbij zijn doelmatig functioneren van de BIDOC als organieke eenheid.

Vanuit de overweging dat men de informatie zo dicht mogelijk bij de gebruiker moet brengen, zijn min of meer zelfstandig deelcollecties en organisatie-eenheden ontstaan. Tegenover de voordelen die zo'n deconcentratie biedt staan ook nadelen die in een periode van bezuiniging scherper in het oog vallen. Te denken valt aan het optreden van doublures in de collectievorming het gebrek aan overzicht en de ontoegankelijkheid en fysieke afstand voor andere mogelijke gebruikers. Met de komst van nieuwe technieken zullen de argumenten voor deconcentratie minder zwaar gaan wegen; anderzijds kunnen de bezwaren van dislocatie overwonnen worden (de fysieke afstand vormt op zich geen probleem meer) mits de toegankelijkheid van bestaande collecties en aanvullingen op één centraal punt maar wordt gewaarborgd en - ter bewaking van de kwaliteit en ter voorkoming van doublures - de aanvullingen via één centraal punt worden geleid.

Automatisering biedt ook mogelijkheden voor de coördinatie tussen de departementen onderling. Ook hier kunnen, zonder afbreuk te doen aan het doelmatig functioneren binnen het eigen departement, doublures in groter verband worden voorkomen. Nu aansluiting op het PARAC-bestand mogelijk is, kan bijvoorbeeld de parlementaire documentatie bij de afzonderlijke departementen worden teruggebracht.

Zoals eerder opgemerkt voldoet de bibliotheek- en documentatiedienst aan een informatiebehoefte, die aan iedere organisatie, en dus ook de departementale organisatie eigen is.

In die zin is het een noodzakelijke functie. Zonder daarbij exacte cijfers te hanteren kan men in het algemeen stellen dat van de departementale bibliotheek- en documentatiediensten een relatief intensief gebruik wordt gemaakt. Naarmate de informatiestroom

(zowel intern als extern) toeneemt en de informatiebehoefte groeit, zullen aanpassingen in de intern beleidsondersteunende functie niet kunnen uitblijven.

Daarbij zal uit een oogpunt van efficiency enige interdepartementale coördinatie van de collectievorming moeten plaatsvinden.

Omdat de interne informatiebehoefte niet uitsluitend vanuit de eigen collectie kan worden vervuld, moet men sterk rekening houden met de rol die de departementale bibliotheek- en documentatiediensten in ruimer verband vervult. Het daar geldende principe van wederkerigheid kan bij het departementaal beleid niet uit het oog worden verloren.

Ook vanuit een oogpunt van algemeen overheidsbeleid, gericht op openbaarheid van bestuur en op de vrijheid van meningsvorming en -uiting, moet het extern functioneren van departementale bibliotheek- en documentatie-diensten blijvend worden gegarandeerd.

In tegenstelling tot de huidige tendens naar decentralisatie van de overheidsorganisatie, staat de werkgroep voor de departementale bibliotheek- en documentatiefunctie een blijvende centralisatie per departement voor. Versnippering van informatiebestanden, het ontstaan van onvolledige deelcollecties etc. zou de bibliotheekvoorziening die toch al onder druk staat, niet ten goede komen. Ook uit een oogpunt van kostenbeheersing is dat ongewenst.

Door de interne beleidsondersteunende functie van de bibliotheek- en documentatiedienst is privatisering moeilijk denkbaar. Uiteraard zal men meer rekening moeten houden met collecties en informatiebestanden die elders ontstaan, zal men vaker afspraken over collectievorming moeten maken en zal - naast collectievorming - de bemiddeling in informatie bijzonder belangrijk worden. Als functionele eenheid binnen de departementale organisatie kan de bibliotheek- en documentatiedienst echter niet worden gemist.

Bij het beoordelen van de vraag in hoeverre het profijtbeginsel een rol kan spelen moet in de eerste plaats worden gewezen op de

plaats van veel bibliotheek- en documentatiediensten binnen het nationale netwerk. De samenhang en onderlinge afhankelijkheid binnen het bibliothecair leensysteem laten niet toe dat eenzijdig in dit circuit "leengeld" of andere kosten in rekening worden gebracht.

Wel is denkbaar dat aan directe gebruikers (particulieren) van de bibliotheek en documentatiedienst vergoedingen in rekening worden gebracht voor directe kosten zoals van fotokopieën en gebruik van (electronische) apparatuur.

8.8. Conclusies en aanbevelingen bibliotheek- en documentatiefunctie

De BIDOC-functie is in de eerste plaats beleidsondersteunend. Dit betekent dat de taakuitoefening en collectievorming ook primair daarop gericht dienen te zijn. Een uitzondering wordt gevormd door die bibliotheek- en documentatiediensten die zich ter uitvoering van het departementaal beleid op externe informatiever-schaffing aan bijv. het bedrijfsleven toeleggen.

Op grond van het beleidsondersteunend karakter van de BIDOC-taak dient een strenge selectie plaats te vinden m.b.t. de actieve verspreiding van materiaal (bijv. circulatie van tijdschriften) of kunnen onder omstandigheden kosten in rekening gebracht worden aan afnemers van door de BIDOC samengestelde informatie (bijv. documentatiebladen), voor zover die afnemers niet direct bij het bedoelde beleid zijn betrokken.

Ten aanzien van de intern gerichte, beleidsondersteunende taak-uitoefening van de BIDOC's is het van belang dat deze, zonnodig in samenhang met voorlichtingsactiviteiten wordt ontwikkeld.

Ter versterking van de beleidsondersteunende functie zal bij de automatisering binnen de rijksoverheid rekening moeten worden gehouden met de bijzondere vanuit de literatuurdocumentatie te stellen eis van haanteerbare informatie.

Automatisering kan bijdragen aan de uitbreiding van de gebruikersgroep van een collectie of gegevensverzameling, en daarmee het ontstaan of verdere uitbouw van elkaar overlappende collecties voorkomen.

Dit geldt voor:

- (deel)collecties of gegevensbestanden van één departement; collectievorming, - beheer en uitsluiting kunnen vanuit één centraal punt worden verzorgd ten behoeve van de diverse departementale gebruikersgroepen;
- de collecties en bestanden van de departementen onderling. Geautomatiseerde toegang tot elkaars collecties en bestanden maakt meer dan voorheen afstemming en coördinatie van de collectievorming en uitvoering van deeltaken wenselijk.

In dit verband staat de werkgroep een voortgaande integratie van de parlementaire documentatie voor, waarbij te denken valt aan de faciliteiten die PARAC biedt.

De extern gerichte functie van bibliotheek- en documentatiediensten moet beoordeeld worden in het licht van:

- het goed uitvoeren van de beleidsondersteunende functie. Toegang tot collecties en bestanden buiten de overheid is noodzakelijk. Het beginsel van wederkerigheid brengt met zich dat derden toegang hebben tot de overheidscollecties;
- de materiële openbaarheid van overheidsdocumenten;
- de plaats die de collectie inneemt in het landelijk bibliotheekstelsel.

Ook binnen dit groter geheel - grotendeels gefinancierd vanuit overheidsgelden - zal, zo mogelijk geholpen door nieuwe technieken, meer dan voorheen afstemming van collectievorming en opbouw van bestanden onder gelijktijdig behoud of uitbreiding van de dienstverlening aan de gebruikers, moeten plaatsvinden. Te verwachten valt dat in de komende tijd aan de kwaliteit van de bemiddelingsfunctie hogere eisen zullen worden gesteld.

Gegeven de handhaving of verbetering van de beschikbaarheid van collecties en bestanden, zal de rol van intermediair belangrijker worden.

9. MOGELIJKE INVULLING VAN BELEIDSVARIANTEN

Overeenkomstig de taakopdracht heeft de werkgroep ook getracht de in het rapport opgenomen aanbevelingen met betrekking tot voorlichting en de bibliotheek- en documentatiefunctie te kwantificeren.

Daartoe zijn gesprekken gevoerd met alle departementen, om na te gaan of de kwalitatieve beleidsaanbevelingen die de werkgroep ontwikkeld heeft in beginsel aanvaardbaar waren en of de toepassing ervan zouden kunnen leiden tot kwantificeerbare beleidsvarianten in de zin van de heroverwegingsoperatie.

De departementen konden zich in het algemeen wel vinden in de aanbevelingen van de werkgroep. Gesteld voor de vraag of voorlichting binnen een departementale ombuiging een posterioriteit is, bleek dit naar het oordeel van de meeste departementen niet het geval te zijn. Bij de kwantificering werkten alle departementen positief mee, met dien verstande dat deze exercitie uitdrukkelijk gezien moet worden als een posterioriteitenbenadering van de voorlichtingsuitgaven.

De meeste departementen waren bereid, om aan de hand van de aanbevelingen van de werkgroep binnen de voorlichtingssector resp. bibliotheek en documentatie een aantal onderwerpen als posterioriteit aan te geven. Bij het departement van Financiën bleef dit beperkt tot de Centrale Directie Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie, aangezien de Belastingdienst geen kans zag om posterioriteiten aan te geven. De departementen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat hebben zich - vooruitlopend op een nadere concretisering - beperkt tot een algemene taakstellende ombuiging op basis van de aanbevelingen van de werkgroep.

De resultaten vallen uiteen in drie categorieën:

Categorie I: een inventarisatie van de door het desbetreffende departement in 1982 en 1983 reeds uitgevoerde ombuigingen op het gebied van voorlichting, bibliotheek en documentatie.

Categorie II: een inventarisatie van ombuigingsplannen die de departementen voornemens zijn uit te voeren in 1984 en later (inclusief de maatregelen voortvloeiend uit de -2% operatie)

Categorie III: beleidsvarianten die voortvloeien uit de evaluatie zoals beschreven in hoofdstuk 7 resp. 8 en als zodanig zijn opgenomen in de aanbevelingen van de werkgroep.

De werkgroep heeft al eerder aangegeven, dat het onderwerp van deze heroverweging betrekking heeft op alle departementen en op de diverse beleidsterreinen per departement. Dit legt beperkingen op aan de mogelijkheden om zeer concreet en per departement aan te geven op welke wijze de aanbevelingen van de werkgroep zich laten vertalen.

De werkgroep is van mening dat een aantal aanbevelingen - indien toegepast - op den duur tot minder uitgaven kan leiden, zonder echter daar een bedrag achter te kunnen zetten of dit per departement te kunnen aangeven.

Voorzover bepaalde maatregelen wel per departement worden aangegeven, kon daarvan soms het effect niet worden vertaald in concrete cijfers.

Voorts heeft de werkgroep er van afgezien ten aanzien van een bijzondere categorie voorlichtingsuitgaven, te weten de in het overzicht opgenomen uitgaven (ca. 20 mln.) van Universiteiten, Hogescholen en Academische Ziekenhuizen, aanbevelingen te doen. De besteding daarvan onttrekt zich te zeer aan haar waarneming om daaromtrent zinvol advies te kunnen uitbrengen.

De in de hiervoor bedoelde categorieën I en II genoemde maatregelen en voornemens zijn in dit overzicht opgenomen, aangezien het duidelijk is dat departementen een aantal van de thans voorliggende aanbevelingen zelf al in het kader van de diverse andere ombuigings- en versoberingsakties ten aanzien van voorlichting en/of bibliotheek en documentatie hebben gerealiseerd of voornemens zijn te realiseren.

Tussen de categorieën kan sprake zijn van een vloeiende overgang doordat maatregelen voorkomend in een bepaalde categorie vaak nog onvoldoende zijn geconcretiseerd, waardoor de grens met andere categorieën vervaagt.

1. MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Categorie I: In 1983 zijn diverse maatregelen getroffen die leiden tot vermindering van de uitgaven of verhoging van inkomsten. Het effect daarvan is een vermindering van de uitgaven met f 1.583.000,-- en een beoogde verhoging van inkomsten ad f 104.000,---

Categorie II: De -2%-operatie met betrekking tot het personeel is van toepassing. Een activiteit van de RVD te weten de begeleiding en produktie van tentoonstellingen wordt gezien in het kader van de subwerkgroep IBP (privatisering).

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep is de totale omvang van de beleidsvarianten f 1.225.000,-- te verkrijgen door:

- vermindering van subsidies (met name Polygoon journaal) in 1985 en 1986 met + 0,6 miljoen en in 1987 oplopend tot f 1.125.000.
- verwerven van meer inkomsten (f 100.000,-- door verhoging van de filmothektarieven met 125%).

2. MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Categorie I: Op de post subsidies is een reductie toegepast (het subsidie aan de NCO is met f 600.000,-- verminderd)

Categorie II: De 2%-operatie heeft ten aanzien van Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie een effect van -14%.

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep is de totale omvang van de beleidsvarianten f 2.150.000,-- te verkrijgen door:

- een vermindering van te verstrekken periodieken enz. via de Hoofdafdeling Onderzoek en Documentatie
- een vermindering van subsidie aan externe instellingen (waar onder de N.C.O.)
- een vermindering van het aantal taalversies bij voor het buitenland bestemd voorlichtingsmateriaal.

3. MINISTERIE VAN JUSTITIE

Categorie I: Het totale begrotingsbedrag met betrekking tot voorkoming criminaliteit, waarvan de helft voor Binnenlandse Zaken, bedroeg f 2.690.000 in 1983 en f 2.145.000 in 1984. Dit laatste bedrag wordt alsnog omgebogen tot f 2 miljoen.

Categorie II: De -2%-operatie zal voor de Stafafdeling Voorlichting resulteren in een vermindering van 8%, voor de centrale bibliotheek in een vermindering van 10% en voor het WODC in een vermindering van 30%.

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep is de totale omvang van de beleidsvarianten f 295.000,--

te verkrijgen o.a. door:

- een versoering op de voorlichting in het kader van voorkoming van criminaliteit (in samenwerking met Binnenlandse Zaken)
- toepassen van diverse maatregelen overeenkomstig de aanbevelingen van de werkgroep.

4. MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Categorie I: Op het personeel van de bibliotheek wordt een reductie toegepast van 16%.

Categorie II: De -2%-operatie is van toepassing op de voorlichtingsafdeling. De reductie op het personeel van de bibliotheek wordt voortgezet oplopend tot een percentage van 25 à 30%.

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep is de totale omvang van de beleidsvarianten f 850.000,--

te verkrijgen door:

- een versoering op voorlichting in het kader van voorkoming van criminaliteit (in samenwerking met Justitie)
- het verminderen van subsidies (aan de Nederlandse Vrouwenraad, de Stichting Nationaal Brandpreventie Instituut)
- een vermindering van de voorlichtingsuitgaven inzake Reorganisatie Rijksdienst.

Het ministerie stelt prioriteit aan voorlichting ten behoeve van minderheden en voorlichting over de brandweer (in verband met het werven van vrijwilligers).

Op de voorlichtingsuitgaven voor deze onderwerpen worden derhalve geen beleidsvarianten ontwikkeld.

5. MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Categorie I: --

Categorie II: In het kader van de -2%-operatie worden de beide voorlichtingsdiensten en de directie Bibliotheek en Documentatie samengevoegd, hetgeen resulteert in een vermindering van het personeelsbestand van 14%.

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep is de totale omvang van de beleidsvarianten f 4.500.000,--

te verkrijgen door:

- een besparing van de departementale voorlichtingsuitgaven
- het stopzetten van de subsidiering aan het LCAS
- het afschaffen van de voorlichting in het kader van de invoering van de WUB
- vermindering van de voorlichtingsuitgaven in het kader van de verzorgingsstructuur
- vermindering van de voorlichtingsuitgaven door de Koninklijke Bibliotheek
- het incorporeren van de voorlichtingsactiviteiten ten behoeve van het voortgezet onderwijs in de reguliere voorlichtingsactiviteiten
- het meer gebruik maken van free-lance-medewerkers
- het kostendekkend maken van de knipselkraant
- toepassing van automatiserings- en data-transmissie technieken.

In het voorlichtingsactiviteitenplan 1984 worden als beleidsprioriteiten genoemd: onderwijsvoorraagsbeleid, invoering basisschool, volwasseneducatie, toepassing informatietechnologie en emancipatie.

N.B. De voorlichtingsuitgaven van universiteiten/hogescholen en Academische ziekenhuizen zijn buiten beschouwing gelaten.

6. MINISTERIE VAN FINANCIEN

Categorie I: --

Categorie II: De belastingdienst is conform het regeerakkoord vrijgesteld van de -2%-operatie.

Op de directie Voorlichting wordt de -2% niet toegepast.

Ten gevolge van het invoeren van een budgetteringssysteem bij de directies van de belastingdienst zijn besparingen gerealiseerd op de uitgaven voor naslagwerken ter grootte van + 1.8 mln.

Categorie III: De Belastingdienst is van oordeel dat geen beleidsvarianten geformuleerd kunnen worden op zijn terrein. Wat de overige uitgaven betreft, zou het kostendekkend maken van het kwartaaltijdschrift "Beleidsanalyse" in overweging kunnen worden genomen. Daarnaast zou de uitgave van het informatiebulletin (Financiën-magazine) dat nog niet bestaat, maar waarvoor reeds gelden in de begroting zijn uitgetrokken kunnen worden herzien.

De totale omvang van de beleidsvarianten wordt geschat op f 160.000,--

7. MINISTERIE VAN DEFENSIE

Categorie I: --

Categorie II: Overeenkomstig het regeerakkoord is dit ministerie uitgezonderd van de -2%-operatie.

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep is de totale omvang van de beleidsvarianten f 900.000,--*)

te verkrijgen door:

- vermindering van subsidie (aan de Militaire Spectator en het Marineblad)
- samenvoeging van tijdschriften bekostigd uit het centraal voorlichtingsbudget
- efficiency-verbeterende maatregelen (onder andere ten aanzien van knipselkrant e.d.)

* Of dit bedrag als beleidsvariant zou kunnen worden aangemerkt is, gelet op de afspraken over het Defensiebudget, niet nagegaan.

8. MINISTERIE VAN Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Categorie I: De uitgaven voor participatievoorlichting zijn reeds aanzienlijk gereduceerd. Ten aanzien van de voorlichting met betrekking tot de woningisolatie werd een reductie van ca. f 2.000.000,-- toegepast. Op aandrang van de Tweede Kamer zal echter worden overgegaan tot intensivering van deze voorlichting.

Categorie II: De -2%-operatie zal op de voorlichtingsafdeling een effect hebben van 11%. Op het budget van de Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen werd een reductie van f 950.000,-- toegepast.

Categorie III: Het ministerie heeft in de loop van de jaren reeds de nodige maatregelen getroffen en acht de thans ter beschikking staande middelen minimaal voor een behoorlijk voorlichtingsinspanning. Wel zullen nog enkele maatregelen worden getroffen op het gebied van versobering, de toepassing van het profijtbeginsel en het omzetten van structurele subsidies in projectgerichte subsidies.

De gezamenlijke besparingen door stringente toepassing van de aanbevelingen zouden kunnen leiden tot een beleidsvariant van -5% van de materiele voorlichtingsuitgaven, die van Milieubeheer daaronder begrepen.

9. MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Categorie I: Voorlichting is proportioneel betrokken bij alle algemene ombuigings- en versoeringsmaatregelen.

Categorie II: De -2%-operatie is van toepassing op voorlichting

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep is een variant van 5 à 10% mogelijk, te realiseren op de materiële voorlichtingsuitgaven. Deze voorlichtingsuitgaven verschillen van jaar tot jaar, afhankelijk van het entameren c.q. aflopen van (grote) waterstaatkundige projecten en maatregelen ten behoeve van de verkeersveiligheid. Berekend over 1983 kan de besparing neerkomen op maximaal f 800.000,-- door toepassing van diverse maatregelen overeenkomstig de aanbevelingen van de werkgroep.

Het departement hecht sterk aan voorlichting met betrekking tot de verkeersveiligheid.

10. MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Categorie I: Er worden niet opnieuw uitgaven begroot voor inspraakvoorlichting.

Categorie II: De -2%-operatie is van toepassing op voorlichting.

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep is de totale omvang van de beleidsvarianten f 2.375.000,--

te verkrijgen door:

- vermindering van subsidies (aan Stichting Huishoudelijke Voorlichting ten Plattelande, Nederlands Comité voor beroepsmanifestaties)
- besparing op uitgaven ten behoeve van niet-persoonlijke voorlichting in het kader van energiebesparing
- verwerving van inkomsten (abonnementsgelden) met betrekking tot uitgave van het Mededelingenblad
- centralisatie van voorlichtingsactiviteiten ten behoeve van innovatie bij de Directie Externe Betrekkingen.

Het ministerie hecht veel belang aan een voortzetting van de persoonlijke voorlichting door SVEN. (Stichting Voorlichting Energiebesparing Nederland)

11. MINISTERIE VAN LANDBOUW EN VISSERIJ

Categorie I: --

Categorie II: De -2%-operatie is van toepassing. Door toepassing van het profijtbeginsel dient een besparing van f 200.000,-- bereikt te worden op het subsidie aan het Voorlichtingsbureau voor de Voeding. Het budget van de centrale voorlichtingsdienst wordt extra belast door het overbrengen van Recreatie en Natuurbehoud van het toenmalige CRM naar dit ministerie (effect: f 419.000,--, waarvoor geen compensatie werd geboden). De landbouwvoorlichting is reeds in de tweede heroverwegingsronde beoordeeld.

Categorie III: De totale omvang van de beleidsvarianten wordt door de werkgroep geschat op f 600.000,--.

De varianten hebben betrekking op:

- vermindering van de voorlichtingsuitgaven door andere departementale organisatie-onderdelen (Staatsbosbeheer)
- samenwerking tussen de departementale bibliotheek en die van de Landbouw-Hogeschool te Wageningen
- centralisatie van externe bibliotheken bij het departement
- diverse maatregelen gericht op versobering en efficiency.

N.B. De voorlichtingsuitgaven van de Landbouw-hogeschool Wageningen zijn buiten beschouwing gelaten.

12. MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Categorie I: --

Categorie II: De maatregelen met betrekking tot de -2%-operatie hebben voor dit ministerie (nog) niet geleid tot feitelijke reducties; de formatieplaatsen voor voorlichting zijn bevroren.

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep wordt de totale omvang van de beleidsvarianten geschat op f 2.650.000,--

te verkrijgen door:

- toepassing van het profijtbeginsel en/of vermindering van de dienstverlening bij de Loon Technische Dienst
- vermindering van subsidies (NINT Amsterdam en Groningen)
- heroverwegen Internationaal Archief van de Vrouwenbeweging
- diverse versoberingsmaatregelen
- vermindering uitgaven met betrekking tot de emigratievoorlichting, zoals voorzien in het regeerakkoord.

13. MINISTERIE VAN W.V.C.Categorie I: --

Categorie II: De -2% operatie is van toepassing op voorlichting, bibliotheek en documentatie en zal resulteren in een vermindering van 10%.

Categorie III: Op basis van de aanbevelingen van de werkgroep wordt de totale omvang van de beleidsvarianten geschat op f 1.600.000,--

De beleidsvarianten met betrekking tot de materiële uitgaven hebben betrekking op:

- opheffing van het informatiebulletin van de Centrale Directie Internationale Betrekkingen
- verhoging inkomsten uit abonnementsgelden (Trefpunt)
- beëindiging van het periodiek "Dichterbij"
- beëindiging van het literatuuroverzicht Volksgezondheid en het Documentatieblad Volksgezondheid
- versoering op de post materiële productie (drukwerk, tentoonstellingen, film)
- toepassing van het profijtbeginsel (zowel in de voorlichtingssector als met betrekking tot bibliotheek en documentatie)
- temporisering in 1984-1986 met betrekking tot de gezondheidsvoorlichting en de voorlichting over veiligheid in de privésfeer (ca. f 1 miljoen minder uitgaven).

De voorlichting in verband met de verschuiving naar de eerste-lijnsvoorzieningen voortvloeiend uit het regeerakkoord zal worden geïntensiveerd. De financiering van deze uitbreiding (1 miljoen huishoudelijke en gezinsvoorlichting, 3 miljoen gezondheidsvoorlichting) wordt gevonden door ombuigingen binnen de WVC-begroting.

HEROVERWEGING VOORLICHTING

OVERZICHT MAATREGELEN EN BELEIDSARIANTEN

	Personeel -2%-operatie	MATERIEEL	
		1982/1983	beleidsvarianten
Algemene Zaken	- 8%	1,7 mln.	1,3 mln.
Buitenlandse Zaken	- 14%	0,6 mln.	2,2 mln.
Justitie voorl.	- 8%	0,4 mln.	0,3 mln.
bibl.	- 10%	--	
WODC	- 30%		
Binnenlandse Zaken voorl.	- 8%	--	0,9 mln.
bibl.	- 30%		
Onderwijs & Wetenschappen	- 14%	--	4,5 mln.
Financiën voorl.	-	-	0,2
Belastingdienst	→*	1,8 mln.	-
Defensie	→*	--	(0,9 mln.)
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	- - 11%	0,9 mln.	0,6 mln.
Verkeer & Waterstaat	- 8%	--	0,8 mln.
Economische Zaken	- 8%	--	2,4 mln.
Landbouw en Visserij	- 8%	0,6 mln.	0,6 mln.
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	--**	--	2,7 mln.***
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	- 10%	--	1,6 mln.

* vrijgesteld krachtens regeerakkoord

** Heeft nog geen besluit genomen over de toepassing van de -2% personeelsreductie op de voorlichtingsafdeling.

*** Inclusief Emigratievoorlichting als voorzien in regeerakkoord.

N A B E S C H O U W I N G10. Nabeschuwing Werkgroep Heroverweging

In dit rapport heeft de werkgroep de huidige situatie op het terrein van de voorlichting door de rijksoverheid beschreven en geëvalueerd. Het karakter van de herooverwegingsopdracht en de beschikbare tijd brachten met zich mee, dat de werkgroep zich hierbij tot de hoofdzaken heeft beperkt.

De werkgroep heeft de nodige aanbevelingen geformuleerd die op termijn kunnen leiden tot een grotere effectiviteit en doelmatigheid van de voorlichting door de centrale overheid. Aan de hand van deze aanbevelingen hebben de departementen gegevens aangeleverd, die ruwweg overeenkomen met een beleidsvariant van -10%.

Op enkele belangrijke conclusies van dit rapport wil de werkgroep hier nogmaals de aandacht vestigen. Deze betreffen de positie van de voorlichtingsdiscipline ten opzichte van het beleid, de werkwijze van de voorlichtingsdiensten, het toepassen van onderzoek en het gewenste niveau van de overheidsvoorlichting.

De werkgroep komt tot de slotsom, dat de departementen in de toekomst meer aandacht zullen moeten besteden aan de voorlichtingsfuncties: public-relations, interne voorlichting en met name instrumentele voorlichting.

Het is gewenst, dat bij de keuze van het beleidsinstrumentarium steeds het instrument voorlichting wordt betrokken.

Zowel bij de voorbereiding van nieuw beleid als bij het wijzigen van bestaand beleid behoort voorlichting een rol te spelen.

Voorlichting kan immers in het totaal van de beleidsinstrumenten een doelmatig middel zijn. Voorlichting is daarnaast soms het enige instrument, dat voor de overheid in een specifiek beleid (sonderdeel) ter beschikking staat. In veel gevallen is bovendien voorlichting in de zin van openbaarheid of dienstverlening

voor het publiek en de maatschappelijke sectoren van direct belang . Om voorlichting optimaal in het beleidsproces te integreren, zal aan een aantal voorwaarden - van vooral organisatorische aard - voldaan moeten worden. In de eerste plaats zullen de departementen een organisatorisch kader moeten scheppen, waarbinnen het verband tussen beleid en voorlichtig duidelijk zichtbaar wordt. Tussen departementsleiding, de verschillende dienstonderdelen en de voorlichtingsdienst zullen uiteindelijk concrete afspraken en procedures tot stand moeten komen die er toe (kunnen) leiden dat voorlichting al in een vroeg stadium (mede) vorm kan geven aan het beleid. De voorbereiding en uitvoering van de voorlichting zal dan echter meer systematisch en planmatig moeten worden opgezet dan nu meestal het geval is. Ondersteunend en evaluerend onderzoek hoort in dat proces een vaste plaats te krijgen.

Om de hieruit voortvloeiende - deels nieuwe - taken in de toekomst naar behoren te kunnen vervullen, dient de deskundigheid bij de voorlichtingsdiensten versterkt te worden, terwijl tevens een zwaarder accent op het management vereist is.

De werkgroep heeft op het terrein van de overheidsvoorlichting niet alleen knelpunten gesignaleerd die te maken hebben met de interne organisatie op departementaal niveau, maar ook wat betreft een aantal belangrijke aspecten van de externe voorlichting zelf. Genoemd worden onder meer: de voorlichting door externe (gesubsidieerde) instellingen, de samenwerking met intermediairen en de rol van de overheid als informatieleverancier bij de nieuwe elektronische media. Behalve op het intensiever gebruik van onderzoek bij het zoeken naar oplossingen voor deze problemen, legt de werkgroep hier ook een sterke nadruk op de interdepartementale coördinatie en centrale ondersteuning.

De werkgroep is zich er van bewust, dat de hierboven bepleitte kwaliteitsverbetering van de voorlichtingsfunctie vooral in de beginfase, zal niet tot extra uitgaven dan toch wel tot real-

locatie van middelen aanleiding zal geven. Wanneer de eerder genoemde voorwaarden echter kunnen worden vervuld zal de effectiviteit en de doelmatigheid van de voorlichting toenemen en zijn - mede gelet op het totaal van de middelen en instrumenten - op de langere termijn kostenbesparingen mogelijk en zelf waarschijnlijk.

De werkgroep geeft in dit rapport diverse factoren aan die de verdere kwaliteitsverbetering van de voorlichting bij de centrale overheid momenteel in de weg staan. Zij heeft daarom gemeend op een aantal onderdelen aanbevelingen te doen die tot die verbetering zouden kunnen leiden. Deze aanbevelingen verdienen naar de mening van de werkgroep nadere uitwerking.

Gevolg gevend aan de taakopdracht in het kader van de heroverwegingen wordt in hoofdstuk 9 van dit rapport een aantal min-varianten beschreven die tot lagere uitgaven in de sfeer van de overheidsvoorlichting kunnen leiden. De werkgroep is van mening, dat een zorgvuldige afweging van de verschillende uitgavencategorieën binnen de sector voorlichting tot kostenbesparingen kan leiden.

De werkgroep vestigt er nog eens de nadruk op, dat voorlichting in veel gevallen een minder kostbaar middel is om als beleidsinstrument te worden ingezet. Dit in vergelijking met andere instrumenten als subsidies of wetgeving.

Voorlichting is niet alleen een goedkoop middel bij het realiseren van beleid, maar kan ook tot kostenbesparing leiden door het verminderen van de werklust van het ambtelijk apparaat. Wanneer de burgers, al of niet verenigd in maatschappelijke organisaties, tijdig en zo volledig mogelijk zijn geïnformeerd over doel en werking van wetten, regelingen en procedures, zal men minder vaak een beroep op het ambtelijk apparaat doen voor nadere uitleg.

Voorts wijst de werkgroep erop, dat beleid en regelgeving momenteel (nog) zo ingewikkeld en fijmazig zijn, dat de doelstellingen daarvan niet zonder intensieve voorlichting kunnen worden gerealiseerd. Het huidige belastingsysteem, de huur- en subsidieregelingen, het onderwijsstelsel, de sociale wetgeving en andere terreinen van overheidszorg zouden zonder voorlichting niet goed kunnen functioneren. Bovendien gelden voor de overheidsvoorlichting de verplichtingen die in de Wet Openbaarheid van Bestuur omschreven staan. Wanneer de overheid niet een bepaald niveau van voorlichtingsactiviteiten handhaaft, moet er rekening mee worden gehouden, dat individuele burgers, vertegenwoordigers van organisaties, belangengroepen of bedrijven zich afzonderlijk tot de overheid wenden met verzoeken om informatie of hulp.

De werkgroep meent dan ook, dat het huidige niveau van de voorlichtingsinspanningen pas kan worden teruggebracht op het moment dat men er in slaagt de inhoud en uitvoering van de wetten en regelingen sterk te vereenvoudigen. Daarnaast moet er op worden gewezen, dat de huidige beleidsopties gaan in de richting van het zwaarder accentueren van voorlichting als beleidsinstrument.

Gezien het voorgaande moet de werkgroep dan ook afzien van de gevraagde beleidsvariant van min 20%. Zij acht dit een volstrekt onverantwoorde optie die de voorlichtingsinspanningen op een aantal terreinen op onaanvaardbare wijze zou aantasten. Daarom is volstaan met het aangeven van alternatieven die in hun maximale omvang + 10% bedragen. (mede opgebouwd uit de nadere maatregelen voortvloeiend uit de -2%-operatie). Wanneer men niettemin mogelijkheden wil zoeken die leiden tot een hoger percentage, dan zullen de vereiste keuzes slechts kunnen worden gemaakt op strikt rekenkundige maatstaven. Een dergelijke variant kan echter op geen enkele wijze als beleidsalternatief worden betiteld.

Voorlichting van de Rijksoverheid

Er is aanleiding om - gezien de ondoorzichtige situatie - de functie van Voorlichting bij de overheid en bij de gesubsidieerde instellingen die zich feitelijk met voorlichtingsactiviteiten bezig houden aan een systematisch heroverwegingsonderzoek te onderwerpen.

Het gaat hierbij met name om de publieksvoorlichting en niet om de persvoorlichting.

Het onderzoek zal gericht moeten zijn op de effectiviteit en efficiëncy van de organisatorische opzet van de voorlichtingsfunctie en op de totstandkoming van betere procedures voor allocatie van schaarse middelen. Tevens zal een fundamentele bezinning moeten plaatsvinden op bestaande voorzieningenniveaus, mede in het licht van de actualiteit daarvan.

Bijzondere aandacht zal worden besteed aan mogelijkheden voor stroomlijning, uniformering, en het tot stand brengen van meer samenhang en een betere taakverdeling. De Voorlichtingsraad zal bij deze heroverwegingsstudie worden betrokken.

Samenstelling werkgroep

Voorzittende departement : AZ

Deelnemende departementen: AZ, BuZa, O en W, Fi, VROM, V en W,
SoZaW, WVC

Samenstelling Werkgroep Heroverweging Voorlichting
(in alfabetische volgorde)

1. Mr. A. Backx, Hoofd Stafafdeling Juridische Zaken, RVD
Ministerie van Algemene Zaken, secretaris
2. Mr. drs. D.J. Bruinsma, Hoofdinspecteur bij de Inspectie der
Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën
3. Ir. E. Denig, vice-voorzitter, chef Directie Voorlichting
Ministerie van Buitenlandse Zaken
4. Mr. A.M.C. Geerling, Inspecteur bij de Inspectie der Rijksfinan-
ciën
Ministerie van Financiën
5. Drs. C.M. Genet, Centrale Directie Financieel-Economische Zaken
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
6. W. Gordijn, Voorlichtingsadviseur,
Ministerie van Financiën
7. Drs. W.Th.P. Groen, Centrale Afdeling Financieel-Economische
Zaken
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
8. Mr. M.G.H. Postma, Hoofd Directie Voorlichting Documentatie en
Bibliotheek
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
9. Drs. J.J.J.G. Schoenmakers, directeur Centrale Directie Voorlich-
ting en externe betrekkingen
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer
10. N.P. van Schouwenburg, directeur Voorlichtingsdienst
Wetenschapsbeleid
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

11. H.J. Smittenaar, directeur, RVD
Ministerie van Algemene Zaken
12. A.G.A. Staats, Hoofd Hoofdafdeling Documentatie en Bibliotheek
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
13. Mr. M.J.D. van der Voet, voorzitter, Hooddirecteur RVD
Ministerie van Algemene Zaken
14. Drs. T.H. Yap, Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën, secretaris
15. J.H. Ypma, Hoofd Hoofdafdeling Documentaire research en informatie-
ieverstrekking, Directie voor Exportbevordering en Economische
Voorlichting (EVD)
Ministerie van Economische Zaken

Als extern deskundige heeft aan de werkgroep deelgenomen:

Drs. C.B.M. van Riel
Rijksuniversiteit Leiden
Vakgroep Andragologie

Eindredacteur: Mr. W.F. Volmer
medewerker afdeling Algemene Voorlichtingsaangele-
genheden, RVD
Ministerie van Algemene Zaken



Bijlage II

MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Net van de Minister-President

Binnenhof 20, postbus 20001,
2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-61 40 31

332096

werp: enquête naar voorlichtings-
kosten t.b.v. FEZ-hoofden

AAN

De secretarissen-generaal

's-Gravenhage, 20 mei 1983

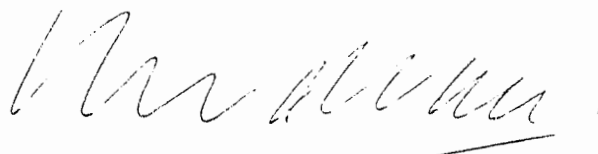
De ministerraad heeft op 22 april jl. besloten tot het doen starten van een derde ronde Heroverweging. Daarbij zijn tien onderwerpen vastgesteld om in deze ronde te worden heroverwogen, waaronder het onderwerp "Voorlichting".

De werkgroep die deze taakopdracht dient uit te voeren, heeft op 10 mei jl. besloten tot het instellen van een onderzoek naar de werkelijke kosten van voorlichting, die veelal niet direct zichtbaar en als zodanig herkenbaar zijn uit de diverse begrotingen van de departementen. Verder worden deze voorlichtingskosten gerealiseerd door externe publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen met gebruikmaking van overheidsgeld.

Om inhoud te kunnen geven aan de door de ministerraad goedgekeurde taakopdracht, op grond waarvan een evenwichtig rapport tot stand behoort te komen, dat als basis kan vormen voor in de ministerraad te nemen besluitvorming, is besloten een enquête aan de FEZ-hoofden rond te sturen. Deze procedure kan leiden tot het verkrijgen van een zo realistisch en zo mogelijk volledig beeld inzake de voorlichtingskosten.

Ik verzoek u derhalve de toelichtende brief en tabel incl. bijlagen aan het hoofd van uw FEZ-afdeling te doen toekomen met het verzoek deze uiterlijk 15 juni a.s. aan de secretaris van de werkgroep ingevuld te retourneren.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Mr. M.J.D. van der Voet', written in a cursive style.

Mr. M.J.D. van der Voet,
Voorzitter.

Drs. T.H. Yap, secretaris
Ministerie van Financiën,
IRF/CSHO,
Korte Voorhout 7, Kamer 3609
Tel. 766349

c.c. FEZ-hoofden
leden Voorlichtingsraad (ter kennisneming)

Inleiding

In het kader van de derde ronde Heroverweging heeft de werkgroep Heroverweging voorlichting tot taak gekregen de voorlichting bij de overheid en gesubsidieerde instellingen aan een onderzoek te onderwerpen. De werkgroep zal zich bij het verrichten van het onderzoek dienen te richten naar de door de Ministerraad vastgestelde algemene taakopdracht. Een essentieel onderdeel daarin vormt een inventarisatie van de rijksmiddelen die ten behoeve van voorlichting zijn c.q. worden aangewend.

Toelichting

Omdat dit soort uitgaven veelal niet als afzonderlijke post in de begroting zijn opgenomen en daarnaast voorlichtingsactiviteiten veelal worden ondernomen door derden met gebruikmaking van overheidsgeld, wordt hieronder een nadere aanduiding gegeven van:

- A. het onderwerp voorlichting zoals de werkgroep deze wenst op te vatten.
 - B. de in het onderzoek te betrekken overheids- en private instellingen.
 - C. de in het onderzoek te betrekken uitgavencategorieën.
- Ad. A: Het begrip voorlichting wordt door de werkgroep ingeperkt tot externe communicatie. Slechts die gegevens-, c.q. informatie-verstrekking die zich buiten de eigen (overheids-)organisatie richt, wordt in het onderzoek meegenomen. Uitgesloten wordt de interne communicatie binnen de rijksoverheid, zoals de interne beleidsontwikkeling en de kennisoverdracht binnen de eigen (uitvoerings-)organisaties. De externe communicatie kan zowel direct als indirect zijn. De overheid kan zelf de voorlichting ter hand nemen danwel anderen voor haar deze voorlichtingsactiviteiten laten verrichten. Daarnaast kunnen de voorlichtingsactiviteiten zich rechtstreeks richten tot de burger (in het algemeen ofwel tot specifieke groepen) danwel via intermediairs. In drieërlei zin gaat het ook om publieke communica-

tie. Enerzijds wordt de voorlichting gegeven door de overheid als publiek-rechtelijke organisatie. Anderzijds gaat het bij deze voorlichting om een publiek belang, opgevat als het recht van de burger om over bepaalde gegevens te beschikken ofwel als het belang van (het beleid van) de overheidsorganisatie. Tenslotte kan deze communicatie publiek worden genoemd omdat het hier veelal gaat om gegevens die van een bepaalde plaats naar velerlei plaatsen wordt gedistribueerd. Van wie het initiatief tot communicatie uitgaat (van de overheid danwel van de burger) is in dit geval niet belangrijk. Essentieel is dat de voorlichting door de overheid zelf of in haar opdracht wordt gegeven.

Als functies van voorlichting kunnen worden onderscheiden:

1. Openbaarmaking van het feitelijk beleid van de overheid middels pervoorlichting en publicatie van rapporten, brochures, etc. Onder deze functie moeten ook gerekend worden bekendmakingen door middel van advertenties (bijv. over sociale wetgeving en milieu), alsmede de publikaties in de Staatscourant.
2. Voorlichting als instrument van het beleid gericht op gedragsbeïnvloeding (vergelijk: verboden, geboden, subsidies etc). Daarbij kan verschil gemaakt worden tussen het gebruik van voorlichting
 - a. als instrument (mede) ter effectuering van aanvaard beleid
 - b. voor het bevorderen van de participatie met betrekking tot de totstandkoming van beleid.
 - c. als promotionele activiteit.

Voorbeelden ad. a: instructieve voorlichting in het kader van de belastingwetgeving, voorlichting met betrekking tot isolatie van woningen, de anti-rook campagne, voorlichting over veiligheid op het werk.

Voorbeelden ad. b: advertentiecampagne over planologische kerubelissingen (PKB), en advertenties in het kader van de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD).

Voorbeelden ad. c: exportbevordering, "Holland-promotion" door BuZa, E.V.D.

3. Voorlichting als dienstverlening. Het kan hier gaan om verstrekken van informatie op verzoek van de burger (bijv. door infotheken, beroepskeuzevoorlichting, viditel) of het actief inlichten van de burger over rechten en plichten o.a. via Postbus 51.
4. Voorlichting als het bedrijven van public-relations (in enge zin). Hiermee wordt bedoeld het systematisch bevorderen van een externe beeldvorming over de organisatie. Binnen deze functie vallen bijvoorbeeld de huisstijl, imago-onderzoek, publieke opinie onderzoeken.

De hier gebruikte indeling is bedoeld om enig inzicht te geven in de functies die bij voorlichting voorkomen. Organisaties beperken hun activiteiten niet tot één van die functies en vaak is een duidelijke scheiding tussen de verschillende functies niet te maken. Bij sommige departementen heeft de Bibliotheek en Documentatie afdeling ook nog een externe voorlichtingsfunctie (het verstrekken van informatie over het beleid via de informatiebalie of de uitgave van een extern (documentatie)-blad).

In de begrotingen en in de benaming van organisatieonderdelen is de hierboven gebruikte indeling in functies niet altijd terug te vinden. Voorlichting kan voorkomen onder verschillende aanduidingen en kostenplaatsen: kennisoverdracht, bewustwording, instructie, consultatie, advisering, informatie e.d.. Soms zijn deze begrippen identiek met het hiervoor gehanteerde begrip voorlichting; soms maakt voorlichting slechts een deel uit van de activiteiten die met deze begrippen worden aangeduid. Te denken valt hier aan instellingen die verschillende functies vervullen, bijvoorbeeld Schoolbegeleidingsdiensten, instellingen op het gebied van landbouwvoorlichting en gezondheidsvoorlichting. Wanneer voorlichting een belangrijk deel uitmaakt van zodanige andere activiteiten dient dit in het kader van dit HO-onderzoek te verzamelen gegevens, niettemin als voorlichting te worden opgevat.

De werkgroep heeft zich uitgesproken om uitdrukkelijk buiten beschouwing te laten die informatieverstrekking die het karakter heeft van:

- personeelsverwerving (personeelsadvertenties)
- reclame (het aanbieden van goederen en diensten in het economisch verkeer; te denken valt aan bij voorbeeld advertenties en bioscoopreclame voor bijvoorbeeld diensten van de P.T.T. en Staatsloterij)
- educatie (educatief materiaal dat kennelijk bestemd is om in de klas te worden gebruikt in het kader van een leerplan).

Hierboven is een uiteenzetting gegeven over de functies van voorlichting en namen waaronder de voorlichting voorkomt. Ook aan de z.g. voorlichtingsmiddelen dient aandacht besteed te worden. Voorlichtingsmiddelen zijn:

- gedrukte middelen (advertenties, folders, brochures etc.)
- audio-visuele middelen (film, video en band/dia produkties, tentoonstellingen en stands
- persoonlijke voorlichting (infotheken, congressen, gesprekken, advisering).

Het aanduiden van voorlichtingsmiddelen is voor het onderzoek van belang omdat een belangrijk deel van de voorlichtingskosten aan vervaardiging en verspreiding van hier bedoeld materiaal wordt besteed en de inzet van dit materiaal op een voorlichtingsactiviteit kan duiden.

Ad. B: *) Het onderzoek strekt zich allereerst uit tot de departementen en de daaronder ressorterende diensten en bedrijven. Derhalve alle organen, instellingen etc. zonder eigen rechtspersoonlijkheid die werkzaam zijn onder directe verantwoordelijkheid van een Minister. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

1. departementale voorlichtingsdiensten en buitendiensten met voorlichting belast (zoals regionale voorlichtingsbureau's, Provinciale bureaus Landelijk Contact)

* De hieronder genoemde indeling, correspondeert met de in de tabel opgenomen indeling.

2. andere organisatieonderdelen die personeel inzetten en/of zelf uitgaven doen ten behoeve van voorlichtingsdoeleinden (bijvoorbeeld departementale beleidsafdelingen, Deltadienst).

Zie voor punten 1 en 2 de in de tabel corresponderende punten 1 en 2.

- 3) In de tweede plaats dienen in beschouwing te worden genomen die zelfstandige rechtspersonen die krachtens de wet rechtstreeks uit de algemene middelen worden gefinancierd, voorzover deze regelmatig voorlichtingsactiviteiten ondernemen. (bijvoorbeeld universiteiten). Zie hiervoor punt 3 van de tabel.

- 4) Tot slot dienen in het onderzoek te worden betrokken

a) die privaatrechtelijke instellingen wier doelstellingen in overwegende mate liggen op voorlichting en geheel of gedeeltelijk uit een begrotingspost van een departement worden gefinancierd- (bijvoorbeeld het Voorlichtingsbureau voor de Voeding, de NCO, SVEN). Zie hiervoor punt 4 van de tabel.

b) Privaatrechtelijke instellingen die op basis van een ad-hoc (mede)financiering uit een begrotingspost van een departement worden gefinancierd met het oog op een incidentele voorlichtingsactiviteit. Zie hiervoor punt 5 van de tabel. (bijv. Nationale Commissie Jaar voor het kind).

c. Ook dienen te worden meegenomen privaatrechtelijke instellingen die mede op grond van andere dan voorlichtingsdoeleinden in belangrijke mate uit begrotingen van een departement worden gefinancierd, een en ander voorzover voorlichting door die instellingen als wezenlijk instrument van het beleid wordt gehanteerd- (bijvoorbeeld Veiligheidsinstituut, Regionale Stichtingen buitenlandse werknemers). Zie hiervoor punt 6 in de tabel.

Ad. C: Bij de uitgavencategorieën die in het onderzoek dienen te worden meegenomen, denkt de werkgroep aan de volgende splitsing:

- de uitgaven met betrekking tot voorlichting, waarbij voorzover mogelijk een

nadere onderverdeling dient te worden gemaakt in personele en materiële uitgaven. Bij de personele uitgaven zowel de aantallen personeel als de bedragen, en bij de materiële een uitsplitsing in in- en extern (uitbesteding) gemaakte en de overige kosten. Tevens dienen de eventuele inkomsten uit de verspreiding van voorlichtingsmateriaal worden opgegeven.

Dit geheel dient te worden gesommeerd en in een totaal bedrag vermeld in de voorlaatste kolom van de tabel. Deze bedragen betreffen de gelden voor het jaar 1983 en in de laatste kolom de meerjarenraming voor 1987 conform de meerjarenramingen zoals neergelegd in de Miljoenennota 1983.

Berekening van het ijkpunt

Bij de bepaling van het ijkpunt moet worden uitgegaan van de vigerende meerjarenramingen als vastgesteld bij de besluitvorming over de Miljoenennota 1983. Hierop moeten in mindering worden gebracht: de ombuigingsmaatregelen die zijn getroffen bij de besluitvorming ter uitvoering van het Regeerakkoord (febr. 1983), voorzover geaccordeerd en de uitvoeringsmutaties voorzover bij de voorjaarsnota vastgesteld.

n.b. maatregelen die voortvloeien uit de 2%-personeelsreductie voorzover de concretisering daarvan voor 30 juni nog onvoldenode vaststaat dienen niet niet in mindering te worden gebracht.

Toelichting op de bijgevoegde tabel

1. De tabel is bedoeld om een inzicht te krijgen in de gegevens die per categorie van uitgaven van de resp. instellingen geleverd dienen te worden.

De indeling naar de in het onderzoek te betrekken instellingen (nr. 1 t/m 6 in de tabel) is in het hiervoorgaande nader verklaard. (zie ad. B). T.a.v. de onder punt 2 genoemde organisatieonderdelen wordt opgemerkt, dat in de begroting van die onderdelen de benoemde voorlichtingskosten veelal niet als zodanig voorkomen. Veelal vloeien deze kosten voort uit het hanteren van andere beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld heffingen, subsidies) of houden ze verband met verricht onderzoek (publicatie van onderzoeksrapporten).

Voor zover het gaat om persoonlijke voorlichting (zie ad. A onder voorlichtingsmiddelen) zullen de werkelijke kosten moeilijk te traceren zijn, tenzij het een gestructureerde activiteit is (bijvoorbeeld 10 adviseurs die voor 80% voorlichting verzorgen). In dat geval dient niettemin een schatting te worden gegeven. Wanneer gebruik wordt gemaakt van voorlichtingsmiddelen, zoals drukwerk, adevertenties, audio-visuele produkties, tentoonstellingen, stands zijn over het algemeen de werkelijke kosten gemakkelijk op te sporen.

Per categorie van instellingen (nr. 1 t/m 6) dient telkens opgave gedaan te worden van alle binnen die categorie te vinden organisatieonderdelen, instellingen, diensten etc. met de daarbij behorende uitgaven c.q. inkomsten. Voor de onder punt 4 t/m 6 genoemde categorieën zal dit met zich brengen dat per gesubsidieerde instelling voorzover mogelijk opgave wordt gedaan van personele- en materiële resp. interne en externe uitgaven en andere gevraagde gegevens. (Tevens wordt U verzocht te vermelden welke medesubsidienten daarbij getrokken zijn (zie aparte bijlagen).

2. De indeling in uitgavencategorieën

De gevraagde gegevens hebben uitsluitend betrekking op de voorlichtingskosten (personeel en materieel). Bij de punten 4 t/m 6 wordt bovendien gevraagd het % subsidie dat wordt aangewend voor vervaardiging van voorlichting.

T.a.v. de gevraagde interne kosten kan gedacht worden aan het in eigen huis vervaardigde drukwerk. Bij externe kosten kan vul. worden gedacht aan voorlichtingsmateriaal dat op basis van uitbesteding wordt vervaardigd en verspreid.

Verdere procedure

U gelieve bij het verstrekken van de gegevens in overleg te treden met de U regearderende sekties van de IRF, van het Ministerie van Financiën. Na overeenstemming gelieve U de ingevulde tabel uiterlijk 15 juni a.s. te retourneren naar de secretaris van de werkgroep, waarvoor dank.

Over de inhoud van dit stuk (gevraagde gegevens en interpretatie daarvan) kunt U contact opnemen met de secretaris van de werkgroep.

Drs. T.H. Yap, secretaris

IRF/H.O.

Ministerie van Financiën (kamer 3609)

Korte Voorhout 7

Den Haag

Telefoon 070-(76)6349

HY/160583/b495

TABEL	Departementale personele en materiele voorlichtingskosten							Andere begrotingsposten (subsidies, bijdragen) waaruit door derden voorlichting wordt bekostigd (personeel, materieel)				inkomsten	totaal generaal	meerjaren-cijfers '87	
	personeel		materieel				TOTAAL	(A)	(B)						
	aantal	bedrag	interne kosten	externe kosten	overig kosten	tot. kosten	totaal bedrag subsidie bijdrage	gedeelte van subsidie, bijdrage dat voor voorlichting wordt aangewend							
								in % van (A)	werkelijke kosten voorlichting						
									personeel	materieel	totaal				
1. Eigen kosten Departementale voorlichtings-diensten - bibliotheken + documentatie ¹⁾ (incl. informatiebalie) - externe voorlichting	X	X	X	X	X	X	X					X	X	X	
2. Andere departementale organisatie-onderdelen en onder het departement ressorterende diensten, instellingen en bedrijven (zonder eigen rechtspersoonlijkheid, vallen onder verantwoordelijkheid van de Minister).	X	X	X	X	X	X	X					X	X	X	
3. Rechtspersonen gefinancierd uit departementale begroting (krachtens specifieke wet) ²⁾									X	X	X	X	X	X	
4. Privaatrechtelijke voorlichtingsinstellingen (structurele financiering uit departementale begrotingspost, jaarlijks terugkerend) ²⁾								X	X	X	X	X	X	X	
5. Privaatrechtelijke instellingen die ad hoc financiering voor voorlichtingsdoeleinden ontvangen uit departementale begrotingspost of medefinanciering. (incidenteel) ²⁾								X	X	X	X	X	X	X	
6. Privaatrechtelijke instellingen die voor andere dan voorlichtingsdoeleinden subsidie ontvangen uit departementale begrotingspost met regelmatige voorlichtingsactiviteit. ²⁾								X	X	X	X	X	X	X	

Opmerkingen : 1) Voorzover personeel voor informatie t.b.v. publiek wordt ingezet en materiaal extern wordt verspreid of ter beschikking wordt gesteld.

2) Tevens vermelden mede subsidiënten (namen).

X = gevraagde gegevens (NB per afzonderlijke instelling dienst, organisatie-onderdeel op te geven). zie bijlagen.

TABEL/BIJLAGE	Departementale personele en materiele voorlichtingskosten							Andere begrotingsposten (subsidies, bijdragen) waaruit door derden voorlichting wordt bekostigd (personeel, materieel)	inkomsten	totaal generaal	meerjaren- cijfers '87				
	personeel		materieel				TOTAAL	(A)	(B)						
	aantal	bedrag	interne kosten	externe kosten	overig kosten	tot. kosten		totaal bedrag subsidie bijdrage	gedeelte van subsidie, bijdrage dat voor voorlichting wordt aangewend						
									in % van (A)	werkelijke kosten voorlichting					
										personeel	materieel	totaal			
1. Eigen kosten Departementale <u>voorlichtings-</u> diensten - bibliotheken + documentatie ¹⁾ (incl. informatiebalie) - externe voorlichting	X	X	X	X	X	X	X								
	X	X	X	X	X	X	X						X	X	X

Opmerkingen : 1) voorzover materiaal extern wordt verspreid of ter beschikking wordt gesteld.

X = gevraagde gegevens (NB per afzonderlijke instelling, dienst, organisatie-onderdeel op te geven). Zie bijlagen.

TABEL	Departementale personele en materiele voorlichtingskosten						Andere begrotingsposten (subsidies, bijdragen) waaruit door derden voorlichting wordt bekostigd (personeel, materieel)				inkomsten	totaal generaal	meerjaren- cijfers '87		
2. Andere departementale organisatie- onderdelen en onder het departement ressorterende diensten, instellingen en bedrijven (zonder eigen rechts- persoonlijkheid, vallen onder ver- antwoordelijkheid van de Minister).	personeel		materieel				TOTAAL	(A)	(B)						
	aantal	bedrag	interne kosten	externe kosten	overig kosten	tot. kosten		totaal bedrag subsidie bijdrage	gedeelte van subsidie, bijdrage dat voor voorlichting wordt aangewend						
									in % van (A)	werkelijke kosten voorlichting					
										personeel	materieel	totaal			
X	X	X	X	X	X	X						X	X	X	

Opmerking : X gevraagde gegevens (NB per afzonderlijke dienst, organisatie-onderdeel op te geven). Zie bijlagen. Tevens vermelden mede subsidiënten (namen).

TABEL	Departementale personele en materiele voorlichtingskosten						Andere begrotingsposten (subsidies, bijdragen) waaruit door derden voorlichting wordt bekostigd (personeel, materieel)				inkomsten	totaal generaal	meerjaren- cijfers '87		
3. Rechtspersonen gefinancierd uit departementale begroting (krachtens specifieke wet) ²⁾	personeel		materieel				TOTAAL	(A)	(B)						
	aantal	bedrag	interne kosten	externe kosten	overig kosten	tot. kosten		totaal bedrag subsidie bijdrage	gedeelte van subsidie, bijdrage dat voor voorlichting wordt aangewend						
									in % van (A)	werkelijke kosten voorlichting					
										personeel	materieel	totaal			
										X	X	X	X	X	X

Opmerkingen : 2) Tevens vermelden mede subsidiënten (namen).

X) = gevraagde gegevens (NB per afzonderlijke instelling dienst, organisatie-onderdeel op te geven). Zie bijlagen. Tevens vermelden mede subsidiënten (namen).

TABEL	Departementale personele en materiele voorlichtingskosten						Andere begrotingsposten (subsidies, bijdragen) waaruit door derden voorlichting wordt bekostigd (personeel, materieel)				inkomsten	totaal generaal	meerjaren- cijfers '87	
4. Privaatrechtelijke voorlichtingsinstellingen (structurele financiering uit departementale begrotingspost, jaarlijks terugkerend) ²⁾	personeel		materieel			TOTAAL	(A)	(B)						
	aantal	bedrag	interne kosten	externe kosten	overig kosten	tot. kosten	totaal bedrag subsidie bijdrage	gedeelte van subsidie, bijdrage dat voor voorlichting wordt aangewend						
								in % van (A)	werkelijke kosten voorlichting					
									personeel	materieel	totaal			
							X	X	X	X	X	X	X	X

Opmerkingen : 2) Tevens vermelden mede subsidiënten (namen)

X = gevraagde gegevens (NB per afzonderlijke instelling dienst, organisatie-onderdeel op te geven). Zie bijlagen. Tevens vermelden mede subsidiënten (namen).

TABEL	Departementale personele en materiele voorlichtingskosten						Andere begrotingsposten (subsidies, bijdragen), waaruit door derden voorlichting wordt bekostigd (personeel, materieel)				inkomsten	totaal generaal	meerjaren- cijfers '87		
5. Privaatrechtelijke instellingen die ad hoc financiering voor voorlichtingsdoeleinden ontvangen uit departementale begrotingspost of medefinanciering. (incidenteel) ²⁾	personeel		materieel				TOTAAL	(A)	(B)						
	aantal	bedrag	interne kosten	externe kosten	overig kosten	tot. kosten		totaal bedrag subsidie bijdrage	gedeelte van subsidie, bijdrage dat voor voorlichting wordt aangewend						
									in % van (A)	werkelijke kosten voorlichting					
										personeel	materieel	totaal			
								X	X	X	X	X	X	X	

Opmerking : 2) Tevens vermelden mede subsidiënten (namen)

X = gevraagde gegevens (NB per afzonderlijke instelling dienst, organisatie-onderdeel op te geven). Zie bijlagen. Tevens vermelden mede subsidiënten (namen).

TABEL	Departementale personele en materiele voorlichtingskosten						Andere begrotingsposten (subsidies, bijdragen) waaruit door derden voorlichting wordt bekostigd (personeel, materieel)				inkomsten	totaal generaal	meerjaren- cijfers '87		
6. Privaatrechtelijke instellingen die voor andere dan voorlichtingsdoeleinden subsidie ontvangen uit departementale begrotingspost met regelmatige voorlichtingsactiviteit. 2)	personeel		materieel				TOTAAL	(A)	(B)						
	aantal	bedrag	interne kosten	externe kosten	overig kosten	tot. kosten		totaal bedrag subsidie bijdrage	gedeelte van subsidie, bijdrage dat voor voorlichting wordt aangewend						
									in % van (A)	werkelijke kosten voorlichting					
										personeel	materieel	totaal			
								X	X	X	X	X	X	X	

Opmerkingen : 2) Tevens vermelden mede subsidiënten (namen).

X = gevraagde gegevens (NB per afzonderlijke instelling dienst, organisatie-onderdeel op te geven). Zie bijlagen. Tevens vermelden mede subsidiënten (namen).



Beschikking, houdende regelen betreffende uitbesteding van voorlichtings- en andere communicatieprojecten door departementen en daaronder ressorterende diensten en (gesubsidieerde) instellingen

De MINISTER-PRESIDENT,
handelende in overeenstemming met het gevoelen van de
Raad van Ministers;
gelet op het besluit van de Raad van Ministers van
10 december 1982

B E S L U I T :

§ 1 Begripsomschrijving

- 1.1. Onder voorlichtings- en andere communicatieprojecten wordt in deze beschikking verstaan het tegen vergoeding aanschaffen van of door derden tot stand doen brengen van of doen verspreiden van informatiedragers, zoals grafische en audiovisuele produkten en tentoonstellingen, bestemd om aangewend te worden voor openbare communicatie, alsmede het in verband daarmee door derden doen verrichten van markt- en/of communicatieonderzoek.
- 1.2. Onder departementen en daaronder ressorterende diensten en (gesubsidieerde) instellingen worden in deze beschikking verstaan:
 - a. staatsorganen, -instellingen en lichamen zonder eigen rechtspersoonlijkheid die onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van een minister werkzaam zijn, met uitzondering van staatsbedrijven;
 - b. andere organen, instellingen of lichamen belast met de uitvoering van een overheidstaak, voorzover de betrokken minister aan hen de verplichting tot adviesaanvraag bij de RVD heeft opgelegd of als voorwaarde heeft gesteld;
- 1.3. Onder de RVD wordt verstaan: de Rijksvoorlichtingsdienst.

§ 2 Verantwoordelijkheid voor de inhoud van voorlichtings- en andere communicatieprojecten

Onverminderd hetgeen in de hierna volgende paragrafen wordt bepaald, berust de verantwoordelijkheid voor de inhoud en aanwending van voorlichtings- en andere communicatieprojecten bij de departementen en daaronder ressorterende diensten en (gesubsidieerde) instellingen.

§ 3 Verplichte advisering door de RVD in de voorbereidende fase van een voorlichtings- of ander communicatieproject

- 3.1. De departementen en daaronder ressorterende diensten en (gesubsidieerde) instellingen vragen, alvorens tot uitvoering van voorlichtings- en andere communicatieprojecten over te gaan, advies aan de RVD.
- 3.2. Tenzij een minister anders besluit is het bepaalde in het voorgaande lid niet van toepassing op voorlichtings- en andere communicatieprojecten die door de centrale voorlichtingsdienst van een departement worden behandeld. De centrale voorlichtingsdiensten doen eens per kwartaal opgave van de hier bedoelde projecten en de geschatte kosten daarvan aan de Voorlichtingsraad.

- 3.3. Geen verplichting tot het indienen van een adviesaanvraag bij de RVD bestaat voor de departementen en daaronder ressorterende diensten en (gesubsidieerde) instellingen ten aanzien van:
- a. het doen vervaardigen van drukwerk of het doen uitgeven van publikaties, tenzij in het kader van het project het gebruik van meer dan één informatiedrager of meer dan één verspreidingswijze wordt voorzien;
 - b. advertenties, indien deze worden aangewend om mededelingen van zuiver feitelijke aard aan het publiek te doen;
 - c. voorlichtings- en andere communicatieprojecten waarvan de begrote kosten van produktie en verspreiding gezamenlijk een bedrag van twintigduizend gulden niet te boven gaan. Is er sprake van een samenhangende reeks van projecten dan is het voorgaande van toepassing op de som van de begrote kosten van deze projecten;
 - d. voorlichtings- en andere communicatieprojecten, gericht op de aanbieding van goederen en diensten in het economisch verkeer of op de werving van personeel.
- 3.4. De adviesaanvraag aan de RVD geschiedt schriftelijk onder opgave van de doelstellingen van het project, de media die naar het oordeel van de aanvrager ingeschakeld moeten worden, de voorgenomen produktie en verspreiding van het te vervaardigen materiaal, alsmede de financiële middelen die voor het project beschikbaar zijn.
- 3.5. De adviesaanvragen van departementale diensten of afdelingen worden langs de centrale voorlichtingsdienst van een departement geleid.
- 3.6. De RVD brengt binnen redelijke termijn schriftelijk zijn advies uit. De RVD brengt voor de advisering geen kosten aan de aanvragers in rekening, tenzij het betreft de verrekening van kosten verschuldigd aan derden, die - na voorafgaande toestemming van de aanvrager - door de RVD bij de advisering zijn betrokken.
- 3.7. Indiende aanvrager het voornemen heeft om van het verstrekte advies af te wijken, zendt hij daaromtrent onverwijld schriftelijk bericht aan de RVD.

§ 4 Onverplichte advisering

- 4.1. De RVD kan, ook indien daartoe geen verplichting bestaat, desgevraagd departementen en daaronder ressorterende diensten en (gesubsidieerde) instellingen adviseren bij de voorbereiding en de uitvoering van voorlichtings- en andere communicatieprojecten.
- 4.2. De RVD kan na goedkeuring of op aanwijzing van de Minister-President de in dit en het voorgaande artikel bedoelde diensten en werkzaamheden ook verrichten ten behoeve van andere dan in de artikel 1 lid 2 bedoelde instanties en organisaties.

§ 5 Plaatsing van advertenties uitsluitend door tussenkomst van de RVD

- 5.1. De in artikel 1 lid 2 onder a bedoelde instanties en organisaties verlenen slechts opdrachten tot reservering van advertentieruimte of tot plaatsing van advertenties door tussenkomst van de RVD en met inachtneming van de door de RVD vastgestelde of gecontracteerde procedures en voorwaarden.

- 5.2. Het bepaalde in het voorgaande lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van andere organen, instellingen of lichamen belast met de uitvoering van een overheidstaak, na een aanwijzing van die strekking van de Minister-President.

§ 6 Uitvoering van voorlichtings- en andere communicatieprojecten door of door tussenkomst van de RVD

- 6.1. De uitvoering van voorlichtings- en andere communicatieprojecten of onderdelen daarvan van departementen en daaronder ressorterende diensten en (gesubsidieerde) instellingen geschiedt door de RVD of door de centrale voorlichtingsdienst van het desbetreffende departement in overeenstemming met de RVD, indien en voorzover het betreft:
- a. audiovisuele produkties, zoals film-, video- en banddia- produkties waarvan de begrote kosten van produktie en verspreiding een bedrag van twintigduizend gulden te boven gaan;
 - b. tentoonstellingen en tentoonstellingsstands.
- 6.2. Onder uitvoering wordt verstaan het vervaardigen of het doen vervaardigen, het bewaren, het verspreiden of doen verspreiden en het openbaarmaken of doen openbaarmaken van het in de voorgaande lid bedoelde materiaal, alsmede het verrichten van alle daarvoor geëigende privaatrechtelijke rechtshandelingen.
- 6.3. De RVD kan op verzoek van de departementen en daaronder ressorterende diensten en (gesubsidieerde) instellingen andere dan de in lid 1, onder a en b bedoelde projecten uitvoeren.
- 6.4. Het bepaalde in artikel 4, lid 2 is ter zake van de uitvoering van voorlichtings- en communicatieprojecten van overeenkomstige toepassing.

§ 7 Overige bepalingen

- 7.1. De RVD brengt jaarlijks verslag uit aan de Voorlichtingsraad over de werking van deze beschikking ten behoeve van de Minister-President.
- 7.2. Deze beschikking treedt in werking op 1 januari 1984.
- 7.3. Deze beschikking is niet van toepassing op voorlichtings- en andere communicatieprojecten waarvoor verplichtingen zijn aangegaan voor 1 januari 1984.

's-Gravenhage, 7 september 1983

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken


(Drs. R.F.M. Lubbers).

ALGEMEEN OVERZICHT

MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

	PERSONEEL		MATERIEEL
	aantal	bedrag	bedrag
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	3		
1.2. Externe voorlichting	13		610,5
1.3. Interne voorlichting	30,5		654,4
1.4. Bibliotheek & Doc.	4,5		40
1.4.1. [Ext. voorlichting]			
1.5. Overig	4		6,5
1.6. Totaal Personeel	55	3.300	
1.7. Totaal Materieel			1.311,8
2) VORA BUDGET			120
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	128	7.680	
3.2. Materieel			1.200,2
4) INKOMSTEN			400
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			
5.2. Categorie 4			
5.3. Categorie 5			
5.4. Categorie 6	--	--	1.215
5.5. Totaal	--	--	1.215
5a) INKOMSTEN			--
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3	4,5		40
6.2 Zelfst. Org. Onderdeel			
6.3. Overig	1,5		67,4
6.4. Totaal Personeel	6	360	
6.5. Totaal Materieel			107,4

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000,--

29.12.1983

ALGEMENE ZAKEN

	PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INKOMSTEN	MEERJAREN
	aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIJFERS '87
2) VORA-budget maakt deel uit van be- groting van AZ; totaal f 4.480.000) Hiervan wordt door de RVD ten behoeve van de gezamenlijke departe- menten aangewend : - voor Overheids- voorlichtingscentrum - algemeen (filmkopieën filmotheek etc.)			50.000 70.000	50.000 70.000		*)
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN RVD-Directie Toepassing Communicatietechniek (werkzaam ten behoeve van de gezamenlijke departementen)	128	7.680.000	1.200.200	8.880.200	400.000	
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING 5.4. categorie 6 subsidie aan Polygoon subsidie aan Nieuwpoort			1.125.000 90.000	1.125.000 90.000		
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE 6.1. Bibliotheek RVD 6.2. Bibliotheekfunctie Kabinet M.P.	4,5 1,5	270.000 90.000	40.000 67.400	310.000 157.400		
Meerjarencijfers centrale voorlichtingsseenheid						

*) verwachte verhoging of vermindering van uitgaven
wordt aangegeven door vermelding van het geschatte
bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "--"

12

ALGEMEEN OVERZICHT

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

	PERSONEEL		MATERIEEL
	aantal	bedrag	bedrag
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	6		
1.2. Externe voorlichting	27		6.500
1.3. Interne voorlichting	6		
1.4. Bibliotheek & Doc.	--	--	--
1.4.1. [Ext. voorlichting]			
1.5. Overig	27		
1.6. Totaal Personeel	66	3.960	
1.7. Totaal Materieel			6.500
2) VORA BUDGET			1.157,4
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	6	360	
3.2. Materieel			400
4) INKOMSTEN			--
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			
5.2. Categorie 4			13.700
5.3. Categorie 5			
5.4. Categorie 6			4.120,8
5.5. Totaal			17.820,8
5a) INKOMSTEN			--
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3	[3]		[50]
6.2. Zelfst. Org. Onderdeel	20		1.400
6.3. Overig			
6.4. Totaal Personeel	20	1.200	
6.5. Totaal Materieel			1.400

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000,--

29.12.1983

ALGEMEEN OVERZICHT
MINISTERIE VAN JUSTITIE

	PERSONEEL		MATERIEEL
	aantal	bedrag	bedrag
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	2		
1.2. Externe voorlichting	4,5		105
1.3. Interne voorlichting	2		
1.4. Bibliotheek & Doc.	-	-	-
1.4.1. [Ext. voorlichting]			
1.5. Overig	2,5		
1.6. Totaal Personeel	11	660	
1.7. Totaal Materieel			105
2) VORA BUDGET			40,5
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	26	1.560	
3.2. Materieel			1.341
4) INKOMSTEN			-
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			
5.2. Categorie 4			
5.3. Categorie 5			
5.4. Categorie 6			
5.5. Totaal	-	-	-
5a) INKOMSTEN			-
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3	[0,75]		[1]
6.2. Zelfst. Org. Onderdeel	20		390
6.3. Overig	8		100
6.4. Totaal Personeel	28	1.680	
6.5. Totaal Materieel			490

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000,--

Enkele specificaties
JUSTITIE

- 3) EXTERNE VOORLICHTING
DEP.ORG. ONDERDELEN
- afd. Voorlichting
alg. Inspectie Rijks-
politie
 - Voorlichters bij de
districten en
landdiensten
(75% voorlichting)
 - Centr. Bibliotheek
 - Directie Politie,
Voorkoming Criminali-
teit
 - Voorkoming Misdrijven
i.s.m. BiZa
- 6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENT.
- 6.2. Centr. Bibliotheek
- 6.3. WODC

Meerjarencijfers centrale
voorlichtingseenheid

PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INKOMSTEN	MEERJAREN
aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIJFERS '87
					*
7	420.000	170.000	590.000		+ 10.000
14	840.000		840.000		
0,75	45.000	1.000	46.000		
4	240.000	1.170.000	1.425.000		
0,25	15.000				
20	1.200.000	390.000	1.590.000		
8	480.000	100.000	580.000		

*) verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "-".

Enkel: specificaties
 BUITENLANDSE ZAKEN

	PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INKOMSTEN	MEERJARELIJKE
	antal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIJFERS '87
3) EXTERNE VOORLICHTING						
DEP. ORG. ONDERDELEN						
Hoofdafd. Onderzoek en Documentatie	3	180.000	50.000	230.000	-	
Afd. Ned. Vrijwilligers	3	180.000	350.000	530.000	-	
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN						
VOORLICHTING						
<u>5.2. categorie 4</u>						
- Nat. Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelings-samenwerking (bijdr. 100%)				13.700.000	-	
<u>5.4. categorie 6</u>						
- Nederlands Instituut voor Internationale betrekkingen "Clingendael" (volledig gesubsidieerd via BUZA, waarvan 41,6% doorberekend aan Defensie en 17,1% aan O&W); aandeel voorlichting 15%		300.000	380.000	680.000	280.000	
- Atlantische Commissie (voor 72,7% gesubsidieerd via BUZA, waarvan 1/3 wordt doorberekend aan Defensie); aandeel voorlichting 50%		58.160	90.875	149.035	-	
- Jong Atlantisch Samenwerkingsorgaan (JASON) (voor 17,5% gesubsidieerd door BUZA. Aandeel voorlichting 80%			14.000	14.000	-	
- Europese Beweging Ned. (voor 31,6% gesubsidieerd door BUZA) aandeel voorl. 50%		63.200	63.200	126.400	-	
- Koninklijk Instituut voor de Tropen (voor 80,6% betaald door BUZA) Aandeel voorlichting 1,5%		221.650	229.710	451.360	-	
- Kinderblad SAMSAM (100% subsidie)				2.700.000	-	

Envelope specifications

	PERSONEEL		MATERIEEL bedrag	TOTAAL bedrag	INKOMSTEN bedrag	MEERJAREN CIJFERS '87
	aantal	bedrag				
6) BIBLIOTHEEK EN DOCUMENTATIE						*)
6.2. Hoofdafdeling onder- zoek en documentatie						
- documentatie	13	780.000	1.400.000	2.600.000		
- bibliotheek	7	420.000				
Meerjarencijfers centrale voorlichtings eenheid						

*) verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan voorafgegaan door "+" resp. "-"

ALGEMEEN OVERZICHT

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

	PERSONEEL		MATERIEEL
	aantal	bedrag	bedrag
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	2		
1.2. Externe voorlichting	9		358
1.3. Interne voorlichting	1		90
1.4. Bibliotheek & Doc.	-		
1.4.1. [Ext. voorlichting]	-		
1.5. Overig	4		
1.6. Totaal Personeel	16	960	
1.7. Totaal Materieel			448
2) VORA BUDGET			326,2
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	0,5	30	
3.2. Materieel			917
4) INKOMSTEN			140
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			
5.2. Categorie 4			400
5.3. Categorie 5			
5.4. Categorie 6			
5.5. Totaal			400
5a) INKOMSTEN			--
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3			[6]
6.2 Zelfst. Org. Onderdeel	43		476
6.3. Overig			
6.4. Totaal Personeel	43	2.580	
6.5. Totaal Materieel			476

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000,--

Enkele specificaties

BINNENLANDSE ZAKEN

	PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INKOMSTEN	MEERJAREN
	aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIJFERS '87
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN						
- Commissie BIA			15.000	15.000		
- Politie			141.000	141.000		
- Brandweer	0,5	30.000	230.000	260.000	140.000	
- Centr. Bibliotheek			6.000	6.000		
- Voorkoming misdrijven i.s.m. Justitie			325.000	325.000		
- Reorganisatie Rijksdienst			200.000	200.000		
5) SUBSIDIES / BIJDRAGEN VOORLICHTING						
5.2. categorie 4						
- St. Nationaal Brand- preventie Instituut				300.000		
- Instructie Bevolking individuele zelfbe- scherming via Nederl. Vrouwenraad				100.000		
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE						
6.2. Centrale Bibliotheek	43	2580.000	476.000	3.056.000		
Meerjarencijfers centrale voorlichtingseenheid						
*) verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "-"						

ALGEMEEN OVERZICHT

MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

	PERSONEEL		MATERIEEL
	aantal	bedrag	bedrag
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	8		
1.2. Externe voorlichting	35,3		5.921
1.3. Interne voorlichting	3,6		
1.4. Bibliotheek & Doc.			
1.4.1. [Ext. voorlichting]			
1.5. Overig			2.171
1.6. Totaal Personeel	46,9	2.814	
1.7. Totaal Materieel			5.921
2) VORA BUDGET			377
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	12	720	
3.2. Materieel			1.162
4) INKOMSTEN			2.217
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			19.054
5.2. Categorie 4			
5.3. Categorie 5			159
5.4. Categorie 6			9.311
5.5. Totaal			28.524
6a) INKOMSTEN			25
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3			
6.2. Zelfst. Org. Onderdeel	39		728
6.3. Overig			
6.4. Totaal Personeel	39	2.340	
6.5. Totaal Materieel			728

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000 --

Enkele specificaties

O&w (blad 1)

	PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INKOMSTEN	BIJLAGE
	aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIJFERS '87
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN						
- Centrale Directie Internationale betrekkingen	1,5	90.000	12.000	90.000		- 2.000
- Kabinetszaken			8.000	8.000		+ 2.000
- Rijks CIO's Overveen/Arnhem			106.000	106.000		- 26.000
- Koninklijk Conservat. voor Muziek/Den Haag		180.000	50.000	230.000		+ 45.000
- Academische Raad						
- Invoering Wet Univer- sitaire Bestuursher- vorming		350.000	40.000	340.000		+ 60.000
- Rijksinstituut voor oorlogsdocumentatie			3.000	3.000		+ 6.000
- Bibliotheekraad	7,5	30.000	11.000	41.000		+ 172.000
- Koninklijke Biblioth.			318.000	318.000		+ 2.000
- Examenvoorlichting			38.000	38.000		
- Raad van Advies voor het Wetenschaps- beleid	7,5	30.000	5.000	35.000		+ 2.000
- Populaire Wetenschaps- beoefening			20.000	20.000		
- Activiteiten op het gebied van de Technologische vernieuwing			54.000	54.000		
- Herstructurering MIMO/MSPD			1.000	1.000		
- Projecten op het gebied v. Lager en Middelbaar beroepsonderw.			4.000	4.000		+ 1.000
- voorlichtingsprojecten stuurgroep basisonder- wijs			6.000	6.000		- 1.000
- voorlichtingsprojecten voortgezet onderwijs			244.000	244.000		+ 26.000
- voorlichtingsprojecten voor de diensten onder- wijs en inspectie			28.000	28.000		+ 2.000
- voorlichting m.b.t. de planprocedure Wet op het Voortgezet onderwijs.			21.000	21.000		- 1.000
- directie Scholing			50.000	50.000		
- Bulletin VE (volwas- senen educatie)	1,5	90.000	163.000	253.000	58.000	

ALGEMEEN OVERZICHT
MINISTERIE VAN FINANCIËN

	PERSONEEL		MATERIEEL
	aantal	bedrag	bedrag
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	3		
1.2. Externe voorlichting	8		150
1.3. Interne voorlichting	4		
1.4. Bibliotheek & Doc.	14		290
1.4.1. [Ext. voorlichting]			
1.5. Overig	3		
1.6. Totaal Personeel	32	1.920	
1.7. Totaal Materieel			440
2) VORA BUDGET			190
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	3,5	210	
3.2. Materieel			3.420
4) INKOMSTEN			
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			
5.2. Categorie 4			
5.3. Categorie 5			
5.4. Categorie 6			50
5.5. Totaal	-	-	50
5a) INKOMSTEN			
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3	14		290
6.2. Zelfst. Org. Onderdeel			
6.3. Overig			
6.4. Totaal Personeel	14	840	
6.5. Totaal Materieel			290

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000,--

29.12.1983

FINANCIËN

	PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INKOMSTEN	MEERJAREN
	aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIJFERS*
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERD.						*)
- Rijksmunt			50.000	50.000		
- Gemeentefonds			10.000	10.000		
- Belastingdienst	2,5	150.000	3.300.000	3.450.000		+735.000
- Beeroetingszaken (uitgave Beleids- analyse)	1	60.000	60.000	120.000		
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING						
5.4. categorie 6						
hulp bij aanpak-NCB				50.000		+ 30.000
Meerjarencijfers centrale voorlichtingseenheid						- 3.800

*) verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "-"

Enkel: specificaties

O&W (blad 2)

) SUBSIDIES/BIJDRAGEN
VOORLICHTING

5.1. categorie_3

	PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INKOMSTEN	MELRJAREN
	aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIJFERS '87
- Open universiteit	2	120.000	14.000	134.000		+ 1.000
- GU Amsterdam	10	600.000				
- VU Amsterdam	6	360.000				
- TH Delft	5	300.000				
- TH Eindhoven	6	360.000				
- TH Twente	6	360.000				
- RU Groningen	5	300.000				
- RU Leiden	6	360.000	4.500.000	9.000.000		
- RU Nijmegen	6	360.000				
- EU Rotterdam	2	120.000				
- KU Tilburg	6	360.000				
- RU Utrecht	6	360.000				
- Interfac. Bedr. Kunde Delft	2	120.000				
- Universiteitsbladen 13 (3 pers./300.000)	39	2.340.000	3.900.000	6.240.000		
- 7 Acad. Ziekenhuizen	28	1.680.000	2.000.000	3.680.000		

5.2. categorie_4

- voorl.bureau voor de
voeding (opgegeven
bij L&V)

P.M.

5.3. categorie_5

- St. voor het kind met
handicap en z'n
ouders (IDC)
- Ned. Committee voor
beroepenmanifestaties
- Inst. Clingendael
(opgave bij Buza)

50.000

100.000

P.M.

Enkel: specificaties

O&W (blad 3)

5.4. categorie_6

- SVO	2	120.000	1.000.000	1.840.000		
- CITO	3	180.000				
- SLO	3	180.000				
- Nuffic	6	360.000				
- Innovatiepunten Basisschool	3	180.000	4.000.000	4.360.000		
Middenschool	3	180.000				
- TNO (40%)	8	480.000	1.500.000	1.980.000		
- LCAS				600.000		
- Landelijke organisatie vormingswerk werkende jongeren				77.000	25.000	
- Landelijke organisatie voor Chr. vormingswerk				7.000		
- Centrale organisatie van de regionale org. v.h. leerlingenwezen				3.000		
- Adviescom. op het ge- bied v.d. leerplan- ontwikkeling				89.000		
- HBO-raad				355.000		

6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE

6.2. Centr. Directie Documentatie	39	2.340.000	728.000	3.068.000		
--------------------------------------	----	-----------	---------	-----------	--	--

Meerjarencijfers
voorlichtingsdienst
1.2. externe voorl.

+ 558.000

*) verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door
vermelding van het bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "-".

MINISTERIE VAN V.R.O.M.

```
* bedragen x f 1.000,--
* norm bedrag personeel f 60.000,--
```

Enkele specificaties

V. R. O. M.

*) Verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "-"

1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	2		
1.2. Externe voorlichting	22,5		1.430
1.3. Interne voorlichting	1,5		330
1.4. Bibliotheek & Doc.	21,5		380
1.4.1. [Ext. voorlichting]	-		-
1.5. Overig			
1.6. Totaal Personeel	47,5	2.850	
1.7. Totaal Materieel			2.140
2) VORA BUDGET			139
3) EXTERNE VOORLICHTING			
DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	32	1.920	
3.2. Materieel			4.500
4) INKOMSTEN			1.100
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN			
VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			
5.2. Categorie 4			
5.3. Categorie 5			
5.4. Categorie 6			3.400
5.5. Totaal			3.400
5a) INKOMSTEN			
6) BIBLIOTHEEK &			
DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3	21,5		380
6.2. Zelfst. Org. Onderdeel			
6.3. Overig			
6.4. Totaal Personeel	21,5	1.290	
6.5. Totaal Materieel			380

* norm budget personnel f 60 000 --

	PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INROESTEN	NELKJAREN
	aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIJFERS'87
*)						
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN						
- Verkeersveiligheidsdienst	1	60.000	300.000	360.000		
- Rijksdienst voor het wegverkeer			300.000	300.000		
- Schoepvaart en Maritieme zaken			300.000	300.000	100.000	
- Rijksluchtvaartdienst			100.000	100.000		
- Rijkswaterstaat	22,5	1.350.000	2.800.000	4.150.000	800.000	
- Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders	8,5	510.000	700.000	1.210.000	200.000	
5) SUBSIDIE / BIJDAGEN VOORLICHTING						
5.2 categorie 6						
- Veilig Verkeer Ned. Bijdrage f 7.300.000 waarvan 41% voorl.				3.000.000		
- Ned. Vereniging Bescherming Voetgangers. Bijdrage f 900.000 waarvan 33% voorlichting.				300.000		
- Stop de kindermoord, bijdrage f 300.000 waarvan 33% voorl.				100.000		
Meerjarencijfers centrale voorlichtingseenheid						
*) Verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan, vooraafgegeven door " + " resp. "-".						

ALGEMEEN OVERZICHT
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

	PERSONEEL		MATERIEEL
	aantal	bedrag	bedrag
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	3		
1.2. Externe voorlichting	14		100
1.3. Interne voorlichting	8		
1.4. Bibliotheek & Doc.	-		
1.4.1. [Ext. voorlichting]			
1.5. Overig	3		
1.6. Totaal Personeel	28	1.680	
1.7. Totaal Materieel			100
2) VORA BUDGET			30
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	26,2	1.572	
3.2. Materieel			6.291,6
4) INKOMSTEN			-
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			
5.2. Categorie 4			7.934
5.3. Categorie 5			262
5.4. Categorie 6			75
5.5. Totaal			8.271
5a) INKOMSTEN			
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3	[7]	[420]	[129]
6.2 Zelfst. Org. Onderdeel	13		384
6.3. Overig			
6.4. Totaal Personeel	13	780	
6.5. Totaal Materieel			384

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000,--

24.12.1983

ECONOMISCHE ZAKEN

	PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INKOMSTEN	MEERJAREN
	aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIJFERS '87
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN						*
- kabinet	3	180.000	-	180.000		
- Directoraat Generaal voor de energie	0,2	12.000	4.768.000	4780.000		
- Directie Exportbevordering (EVD)	23	1.380.000	.940.000	2.320.000		-600.000
- Rijks Geologische Dnst.				576.900		+ 72.000
- Centrale Dienst In- en uitvoer			6.700	6.700		
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING						
5.2. categorie 4						
- SVEN				7219.000		203.000
- St. Huishoudelijke Voorlichting ten Platte Lande (medesubs. O&W en L&V)				350.000		
- Nationaal Instituut voor Budgetvoorl. (medesubs. WVC & SZW)				230.000	300.000	
- Instituut voor Huis- houdtechnisch advies . keuringscommissie . certificatie				100.000 35.000		
- Ned. Committee voor Leroepenmanifestaties				P.M.		
5.3. categorie 5						
- adviesbureau schortingshuis				6.000 30.000		
- consumentenbond				226.000		- 110.000
- Konsumentenkontakt						
5.4. categorie 6						
- garantiefonds reiswezen (medesubs. HAD/EZ)				75.000		- 75.000
- NINT(Groningen/A'dam)				P.M.		
6) BIBLIOTHEEK EN DOCUMENTATIE						
6.3. Directie Export bevordering (Bibliotheek)	13	780.000	384.000	1.164.000		
Meerjarencijfers centrale voorlichtingseenheid						

*) Verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "-"

MINISTERIE VAN LANDEBOUW EN VISSERIJ

```
* bedragen x f 1.000,--
* norm bedrag personeel f 60.000,--
```

	PERSONEEL		NATUURLIJKE	TOTAAL	INKOMSTEN	MILIEUJAAR
	aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	CIFERS '87
*)						
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN						
- Directie Beheer Landbouwgronden	0,6	36.000	89.000	116.000		
- Landinrichtingsdienst	0,5	30.000	47.240	77.240		
- Hoofddirectie Natuurbehoud en Openlucht recreatie	0,2	12.000	282.500	394.500		
- Staatsbosbeheer	25,9	554.000	300.000	1.854.000		
- Directie Visserijen	3,92	34.000	3.000	237.000		
5) SUBSIDIES BIJDAGEN VOORLICHTING						
5.1. categorie_3 Landbouw Hogeschool Wageningen (voorlicht. kosten)**	5	300.000	500.000	1.100.000		
5.2. categorie_4 - Stichting Public Relations Land- en Tuinbouw			90.000	90.000		
- Boomfeestdan				126.000		
- Voorl.bureau v.d. Voeding (volledige subsidie f5.118.000,- waarvan 10% wordt beschouwd als voorl. aandeel hierin van WVC 10,1% en van O&W 3%)				511.000	110.000	
5.3. categorie_5 - N.V.V.S.			100.000	100.000		-100.000
- Teleac			140.000	140.000		-140.000
5.4. categorie_6 - Subs.Natuurbehoud en openluchtrecre. div. instellingen				595.000	200.000	
Meerjarencijfers voorlichtingsdienst						
*) Verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan, voorafgestaan door "+" resp. "-"						
***) aantal en bedragen geschat door Werkgroep Heropverweging Voorlichting.						

ALGEMEEN OVERZICHT
MINISTERIE VAN DEFENSIE

	PERSONEEL		MATERIEEL
	aantal	bedrag	bedrag
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	10		
1.2. Externe voorlichting	44		1.636
1.3. Interne voorlichting	21		
1.4. Bibliotheek & Doc.	-		
1.4.1. [Ext. voorlichting]	-		
1.5. Overig	13		1.213
1.6. Totaal Personeel	88	5.280	
1.7. Totaal Materieel			2.849
2) VORA BUDGET			-
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	64.7	3.882	
3.2. Materieel			278
4) INKOMSTEN			-
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			
5.2. Categorie 4			
5.3. Categorie 5			
5.4. Categorie 6			270
5.5. Totaal			270
5a) INKOMSTEN			
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3			
6.2. Zelfst. Org. Onderdeel	4		43
6.3. Overig	46		85
6.4. Totaal Personeel	50	3.000	
6.5. Totaal Materieel			128

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000,--

29.12.1983

DEFENSIE

3) EXTERNE VOORLICHTING
DEP. ORG. ONDERDELEN
- Kon. Marine
- Kon. Landmacht
- Kon. Luchtmacht

5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN
VOORLICHTING
- Bijdrage Defensie
"Groep Clingendael"
vermeld in opgave Euza
- bijdrage defensie
Atlantische Commissie
vermeld in opgave Euza
- Militaire Spectator
- Marineblad

6) BIBLIOTHEEK EN
DOCUMENTATIE
6.2. Bibliotheek
Min. van Defensie
(Dir. Interne Zaken)
6.3. TOEC

Meerjarencijfers centrale
voorlichtingseenheid

PERSONEEL		MATERIEEL	TOTAAL	INKOMSTEN	MEERJAREN
aantal	bedrag	bedrag	bedrag	bedrag	cijfers '87
					*)
8	480.000	47.000	527.000		
38,2	2.292.000	211.000	2.503.000		
18,5	1.110.000	20.000	1.130.000		
				P.M.	
				P.M.	
		224.000	224.000		
		46.000	46.000		
4	240.000	43.000	283.000		
46	2.760.000	85.000	2.845.000		

*) verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven
door vermelding van het bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "-"

ALGEMEEN OVERZICHT
MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID

	PERSONEEL		MATERIEEL
	aantal	bedrag	bedrag
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN			
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	3		
1.2. Externe voorlichting	27,5		4.060
1.3. Interne voorlichting	-		
1.4. Bibliotheek & Doc.	33,75		600
1.4.1. [Ext. voorlichting]	-	-	-
1.5. Overig			
1.6. Totaal Personeel	64,25	3.855	
1.7. Totaal Materieel			4.660
2) VORA BUDGET			670
3) EXTERNE VOORLICHTING			
DEP. ORG. ONDERDELEN			
3.1. Personeel	3	180	
3.2. Materieel			6.094
4) INKOMSTEN			800
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN			
VOORLICHTING			
5.1. Categorie 3			3.052
5.2. Categorie 4			1.102
5.3. Categorie 5			1.284
5.4. Categorie 6			4.679
5.5. Totaal			10.117
5a) INKOMSTEN			
6) BIBLIOTHEEK &			
DOCUMENTATIE			
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3	33,75		600
6.2 Zelfst. Org. Onderdeel			
6.3. Overig			
6.4. Totaal Personeel	33,75	2.025	
6.5. Totaal Materieel			600

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000 --

MINISTERIE VAN W.V.C.	PERSONEEL		MATERIEEL	PERSONEEL aantal	PERSONEEL bedrag	MATERIEEL bedrag	PERSONEEL aantal	PERSONEEL bedrag	MATERIEEL bedrag	TOTAAL bedrag	INKOMSTEN bedrag	MEERJAREN cijfers '87
	aantal	bedrag	bedrag									
1) VOORLICHTINGSDIENSTEN												*)
1.1. Alg. leiding & beleidsadv.W.O.B.	5											
1.2. Externe voorlichting	15,5		2.235									
1.3. Interne voorlichting	5		600									
1.4. Bibliotheek & Doc.	33,7		500									
1.4.1. [Ext. voorlichting]	-		[65]									
1.5. Overig	5,5											
1.6. Totaal Personeel	64,7	1.832										
1.7. Totaal Materieel			1.335									
2) VORA BUDGET			188									
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN												
3.1. Personeel	8	480										
3.2. Materieel			263									
4) INKOMSTEN			--									
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING												
5.1. Categorie 3												
5.2. Categorie 4			187									
5.3. Categorie 5			3.834,5									
5.4. Categorie 6			4.846									
5.5. Totaal			8.869,5									
5a) INKOMSTEN			--									
6) BIBLIOTHEEK & DOCUMENTATIE												
6.1. Opgevoerd onder 1.4 of 3	33,7		500									
6.2. Zelfst. Org. Onderdeel												
6.3. Overig												
6.4. Totaal Personeel	33,7	1.021										
6.5. Totaal Materieel			500									
3) EXTERNE VOORLICHTING DEP. ORG. ONDERDELEN												
- "PAS 65"												
- Rijksmusea	6	360.000	83.000									
- Monumentenzorg	1,5	90.000	20.000									
- Rijksarchieven	0,5	30.000	70.000									
5) SUBSIDIES/BIJDRAGEN VOORLICHTING												
5.2. categorie 4												
- Nationaal Bureau voor Toerisme										187.000		
5.3. categorie 5												
- Spel- en opvoedings- voorlichting										3.150.000		
- ICCDO (5,6% voorl.)										88.000		
- NIBUD										573.000		
- St. Spel en Sport (0,7% voorlichting)										20.000		
- St. MBVO (2% voorl.)										3.500		
5.4. categorie 6												
- Ned. Inst. voor Nijver- heid & Techniek (A'dam)										45.000		
- Gehandicaptenzorg										350.000		
- Ned. St. tot bestrijding van gesichtsziekten (ontw. voorl. materiaal)										100.000		
- Uitvoering nota patientenbeleid										350.000		+ 150.000
- Gezondheidsvoorlicht. *uitv. rookmemorandum										600.000		
*voorl. Cervixcancer										78.000		+2222.000
*categorale aspecten le lijn zorg										1.340		+ 125.000
- Veiligheidsinstituut										1435.000		
- Voorlichtingsbureau v.l. voeding (opgave bij L&V)										P.M.		
- culturele minderheden										500.000*		
Meerjarencijfers centrale voorlichtingseenheid												

* bedragen x f 1.000,--

* norm bedrag personeel f 60.000,--

*) verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "-"

**) schatting werkgroep heroverweging voorlichting

***) volgens WVC in hoofdzaak betrekking hebbend op educatief werk c.q. persoonlijke consultatie.

Soziale

Soort	PERSONEEL		MATERIEEL bedrag	TOTAAL bedrag	INKOMSTEN bedrag	MEERJAREN CIJFERS '67
	aantal	bedrag				
1) EXTERNE VOORLICHTING PER ORG. ONDERDELEN						
- D.G. Soc. Zekerheid				300.000		- 300.000
- D.G. Arbeid				500.000	300.000	- 200.000
- D.G. Arbvo . beroepenvoorlicht.	3	180.000	2.420.000	2.600.000	-	-1.200.000
- Bijstandszaken			200.000	200.000	-	
- Huisstijl			300.000	300.000	-	- 300.000
- Directie Emigratie				900.000	-	
. remigratievoorl.				31.000		
- Dienst collectieve Arbeidsvoorwaarden				183.000	-	
- Loon Technische Dienst				1.260.000		
2) SUBSIDIES/BIJDAGEN VOORLICHTING						
<u>5.1. categorie 3</u>						
- Algemene Emigratie Centrale				500.000	-	
- Katholieke Emigratie Centrale				760.000	-	
- Christelijke Emigratie Centrale				400.000	-	
- Gereformeerde Emigratie Centrale				10.000	-	
- Emigratiebestuur				1.382.000	-	
<u>5.2. categorie 4</u>						
- NIBUD				102.000	-	- 2.000
- St. terug naar Suriname				1.000.000	-	
<u>5.3. categorie 5</u>						
- Informatie- en Document- tatiecentrum t.b.v. kind met handicap en zijn ouders IDC				75.000	-	- 75.000
- Ned. Comité voor Beroepenmanifestaties				109.000	-	
- Stichting Werknemers- zelfbestuur				500.000	-	- 500.000
- Voorlichtingsprojecten Emancipatie				600.000	-	- 600.000
<u>5.4. categorie 6</u>						
- NINT-Groningen				58.000		
- NINT-Amsterdam				307.000		
- Veiligh. Inst. (60%voorl.)				1.800.000		-1.800.000
- Bijz. Inst. voor beroeps- keuzevoorl. (20%voorl.)				139.000		
- Federaties Sociale Werkvoorz. (50%voorl.)				350.000		
- Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor Sociale arbeid (DIVOSA) (10%voorl.)				20.000		

SoZaWe (blad 2)

	PERSONEEL		MATERIEEL bedrag	TOTAAL bedrag	INKOMSTEN bedrag	MEERJAREN CIJFERS '87
	antal	bedrag				
- Internationaal Archief v.d. vrouwen- beweging				1.200.000		+ 10.000
- Provinciale Emancipatie- bureau's				740.000		+3.260.000
- Emancipatieraad				65.000		
Meerjarencijfers centrale voorlichtingseenheid						+ 100.000

*) Verwachte verhoging of vermindering van uitgaven wordt aangegeven door vermelding van het bedrag daarvan, voorafgegaan door "+" resp. "-".

Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

Secretaris-Generaal

v. Alkemadeaan 85
2597 AC 's-Gravenhage
telefoon 070 - 26 42 01

Aan de Secretarissen-Generaal

Bijlage V

S.G. 83.16.11

18 november 1983

In aansluiting op mijn brieven, met name van 1 en 5 augustus en 5 en 14 oktober, inzake de heroverweging Centrale Diensten, deel ik U mede, dat de Voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging thans heeft besloten elke vorm van binding tussen de heroverweging Voorlichting en heroverweging Centrale Diensten door te snijden.

Met betrekking tot de heroverweging Centrale Diensten impliceert deze beslissing dat U de Centrale functie Voorlichting uit Uw ijkpunt kunt verwijderen en dat U ook geen beleidsvarianten terzake ten behoeve van de heroverweging Centrale Diensten behoeft te ontwikkelen.

Ter informatie zend ik U een afschrift van de brief van de Voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging, alsmede de verslagen van de afgelopen twee vergaderingen van de heroverwegingswerkgroep Centrale Diensten.

De voorzitter van de Heroverwegingswerkgroep
Centrale Diensten,

(M.D. van Wolferen)



Aan de Voorzitter van de
werkgroep Heroverweging Voorlichting
Mr. M.J.D. van der Voet
Ministerie van Algemene Zaken
Binnenhof 19
Den Haag

Uw kenmerk	Uw brief van	Ons kenmerk	Doorkiesnummer	's Gravenhage
		HY/HS/B1340	766349	11 november 1983
Onderwerp				
Ontwikkeling van beleidsvarianten				

Naar aanleiding van het gesprek, dat wij op dinsdag, 1 november 1983 hebben gehad, deel ik U het volgende mede.

1. De koppeling met de werkgroep Centrale Diensten

Uw verzoek om elke vorm van binding met de werkgroep Centrale Diensten door te snijden, kan ik, na overleg te hebben gehad met de voorzitter van deze werkgroep, honoreren. Dit impliceert, dat alle hiervoor gemaakte afspraken terzake zijn komen te vervallen.

2. Het incorporeren van ombuigingsmaatregelen in beleidsvarianten

Met betrekking tot uw tweede verzoek, wil ik U verwijzen naar de brief van de toenmalige voorzitter van de Ambtelijke Commissie van 4 mei 1983, DJK/MT/B442, gericht aan de Voorzitters en secretarissen van de Heroverwegingswerkgroepen. De bepalingen in de punten 3 en 4 zijn nog onverminderd van kracht.

Ombuigingsmaatregelen die getroffen zijn voor 30 juni 1983 zijn reeds verwerkt in het ijkpunt 1987 en kunnen derhalve niet als beleidsvarianten worden aangemerkt. Uitsluitend de maatregelen voortvloeiend uit de jaarlijkse 2%-personeelsreductie voorzover de concretisering daarvan voor 30 juni j.l. nog onvoldoende vaststond behoeven niet in het ijkpunt te worden begrepen en kunnen derhalve wel als beleidsvarianten worden aangemerkt.

Overigens geldt, dat ter invulling van de 2%-operatie gebruik gemaakt kan worden van H0-varianten en dat maatregelen getroffen in het kader van de 2%-operatie ingebracht kunnen worden in H.O.-varianten. Hierbij dient dan wel te worden aangegeven met welke concrete voorstellen en op welke wijze e.e.a. in elkaar kan worden geschoven.

3. Procedure bij de invulling van de beleidsvarianten

Uw voorstel om tezamen met de secretaris van de werkgroep de Secretarissen-Generaal en de hoofden Voorlichting van elk departement te bezoeken, teneinde al dan niet op basis van door de werkgroep geformuleerde kwantitatieve suggesties, de beleidsvarianten voor te bereiden, lijkt mij een zeer pragmatische aanpak.

De werkgroep is immers door de Ministerraad ingesteld en is derhalve verantwoordelijk voor de invulling van de door de Ministerraad geaccordeerde taakopdracht, hetgeen impliceert dat de uiteindelijke rapportage vanzelfsprekend door de werkgroep geschiedt. Uw voorstel heeft derhalve mijn instemming indien de voorbereiding van de beleidsvarianten geschiedt mede aan de hand van door de werkgroep geformuleerde kwantitatieve criteria.

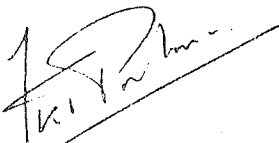
4. Tijdstip rapportage

Met het oog op de door de Ministerraad gewenste politieke toetsing van de Heroverwegingsresultaten in januari 1984 en de daarmee gepaard gaande voorbereidende werkzaamheden, kan ik U op dit punt tegemoet komen door U alsnog in de gelegenheid te stellen het rapport, uiterlijk op 30 november 1983 op te leveren.

Gezien het specifieke karakter van de aan uw werkgroep verstrekte taakopdracht en gezien het materiaal dat nu reeds is geproduceerd in de werkgroep, is een verwijzing naar de werkgroep Centrale Diensten minder op zijn plaats.

Ik neem aan, dat U de werkzaamheden ten behoeve van het rapport overeenkomstig bovenvermelde besluiten op zo kort mogelijke termijn gestalte geeft, teneinde op het in deze brief vastgesteld tijdstip te kunnen rapporteren.

Hoogachtend,



drs. J.K.T. Postma
Voorzitter van de
Ambtelijke Commissie Heroverweging

Advies over het rapport van de Werkgroep Heroverweging
Voorlichting Rijksoverheid

De Voorlichtingsraad heeft dit rapport besproken in een vergadering op 19 januari 1984. Door de korte tijd die de Raad ter beschikking stond voor de bestudering ervan, moet nu worden volstaan met een advies op hoofdpunten. De Raad zal zich in de komende maanden diepgaander over verschillende aspecten van het rapport beraden om daar later zonodig in vervolgadviezen op terug te komen.

Het rapport van de Werkgroep Heroverweging Voorlichting Rijksoverheid bevat naar de mening van de Voorlichtingsraad een goede, systematische beschrijving van de huidige situatie op het gebied van de rijksoverheidsvoorlichting. De Werkgroep markeert daarmee - na de rapporten van de commissies-Van Heuven Goedhart (1946) en -Biesheuvel (1970) - een nieuw moment in de discussie over uitgangspunten en functies van overheidsvoorlichting.

De waardevolle beschrijving van de voorlichtingsfuncties en de vermelding - op verschillende plaatsen in het rapport - dat de Wet openbaarheid van bestuur in feite een "ondergrens" aangeeft van die functies, worden door de Werkgroep evenwel niet vertaald in mogelijke "plus-varianten" voor die voorlichtingsdiensten (en -functies), die nog onvoldoende tot ontwikkeling zijn gekomen. De Voorlichtingsraad acht het rapport op dit punt niet consequent.

Immers: de meeste voorlichtingsdiensten zijn wel voldoende toegerust voor de klassieke voorlichtingstaak "openbaarmaking van het tot stand gekomen beleid", maar onvoldoende voor de - in dit rapport beschreven - instrumentele en dienstverlenende voorlichtingsfuncties.

De Raad meent dan ook dat een aantal belangrijke beleidsaanbevelingen van de Werkgroep op dit punt niet kunnen worden uitgevoerd, zolang die achterstandsituatie bestaat.

De Raad onderschrijft van harte de conclusie van de Werkgroep, dat de departementen bij het voorbereiden of bijstellen van beleid, meer dan tot nu toe het geval is, voorlichting als mogelijk instrument in overweging moeten nemen. Daarbij verdienen naast de mogelijkheden en beperkingen van dit instrument, zeker ook de vaak relatief geringe kosten, de nodige aandacht. Ambtelijke en politieke top zullen voorlichting als instrument integraal bij de beleidsvoorbereiding moeten gaan meewegen. (Punten als terughoudendheid bij moraliserende voorlichtingscampagnes en de relatie met de - vaak fijnmazige - regelgeving zouden daarbij een rol kunnen spelen). Helaas heeft de Werkgroep het instrument voorlichting niet in kwantitatieve zin (materiële en personeelskosten) tegen andere beleidsinstrumenten afgewogen. Indien dat wel was gebeurd, waren wellicht argumenten ter tafel gekomen ter ondersteuning van het hierboven verwoorde standpunt over het verder tot ontwikkeling brengen van de voorlichtingsfuncties.

De Raad is van mening, dat in het rapport aan (andere) beleidssectoren nog te veel ruimte wordt gelaten voor het ontwikkelen van zelfstandige voorlichtingsactiviteiten. Het uitgangspunt van de Raad is dat beleidsvoorlichting centraal dient te worden verzorgd, niet alleen om de verantwoordelijkheid van de minister tot zijn recht te laten komen, maar ook om een doelmatige en effectieve uitvoering te bevorderen.

De Raad onderschrijft voorts de aanbevelingen van de Werkgroep die er toe kunnen leiden dat de inhoudelijke en financiële voorlichtingsplannen van andere beleidssectoren, van gedeconcentreerde diensten en van gesubsidieerde instellingen via de centrale voorlichtingsdiensten worden geleid. Inhoud en uitgavenbeheersing kunnen dan nauwkeurig aan de departementale beleids- en voorlichtingsdoelstellingen worden getoetst.

De Raad is het eens met de gedachte dat bij voorkeur het departement zelf voorlichting als instrument moet inzetten. Daarbij kunnen - door de overheid daartoe gesubsidieerde - externe instellingen worden betrokken mits de minister voldoende invloed houdt op voor rijksrekening gegeven voorlichting. De Raad onderschrijft dan ook de voorwaarden die hierover in het rapport worden genoemd. Met name geldt dit voor het stellen van subsidievoorwaarden, het binden van subsidies aan afzonderlijke projecten en het toetsen van de activiteiten van de externe instellingen.

De Raad onderschrijft dat coördinatie en samenwerking met derden (lagere overheden, omroep, bedrijfsleven en intermediairen) tot een meer effectieve en - in totaal - minder kostbare voorlichting kan leiden. Omdat deze samenwerking ook nadelen kan hebben (verschillen in doelstellingen, organisatorische beperkingen, soms een gering bereik bij de doelgroepen), mag men daar echter niet alles van verwachten. Niettemin zullen de voorlichtingsdiensten bij het voorbereiden van voorlichtingsactiviteiten steeds moeten afwegen of het inschakelen van, en samenwerking met, derden op het betreffende terrein aanbeveling verdient. De uitkomsten van het onderzoek naar het functioneren van intermediaire kaders in het proces van overheidsvoorlichting, uitgevoerd in opdracht van de Raad, die binnenkort beschikbaar komen, zullen van nut kunnen zijn bij de effectieve samenwerking met derden.

Het is de Raad opgevallen dat in het rapport veel aandacht wordt besteed aan functie en mogelijkheden van onderzoek ten behoeve van het voorbereiden en evalueren van voorlichtingsactiviteiten. Hij acht dit gezien de geringe aandacht die hiervoor in het verleden bestond wel terecht. De Raad ziet de toepassing van onderzoek vooral in relatie tot de bepleite systematische en geprogrammeerde aanpak van de voorlichting.

Overigens waarschuwt de Raad ervoor, dat het doen van onderzoek in de voorlichtingssector niet alle vragen en problemen waarvoor men staat kan beantwoorden of oplossen.

De Raad juicht het toe, dat in dit rapport de rijksoverheidsvoorlichting - voor het eerst - nadrukkelijk in verband is gebracht met de huidige ontwikkelingen op het terrein van de nieuwe elektronische media. Het is van groot belang, dat ook de rijksoverheid als leverancier van public-service-informatie toegang tot deze media krijgt. Uit de beschreven voorlichtingsfuncties en uit de aanbevelingen van de Werkgroep vloeit voort, dat in beginsel alle media toegankelijk moeten zijn voor de actieve publieksvoorlichting van het rijk.

Voor de overheid is dat van belang voor het uitvoeren van het beleid, terwijl de burger er baat bij heeft op gemakkelijke wijze en dicht bij huis informatie te kunnen verkrijgen.

Daarnaast verwacht de Raad dat ook de ontwikkelingen op het terrein van de informatietechnologie binnen afzienbare tijd tot veranderingen in de voorlichting van de rijksoverheid zullen leiden. Daarbij zal vooral de ontwikkeling en verspreiding van de daarvoor van belang zijnde apparatuur kunnen leiden tot andere media-consumptiepatronen. Al deze ontwikkelingen zullen in de komende jaren de volle aandacht van de Voorlichtingsraad hebben.

De Raad onderschrijft de noodzaak van een systematische en planmatige aanpak van de voorlichting en het belang van een jaarprogrammering.

Rekening moet echter worden gehouden met de soms veelvuldige wisselingen in het beleid. In verband hiermee dient binnen elke programmering voldoende ruimte voor ad-hoc voorlichtingsactiviteiten over zich tussentijds aandienende beleidsprioriteiten te worden opengelaten. Daarnaast pleit de Raad ervoor om de afzonderlijke beleidsvoornemens steeds aan de hand van een voorlichtingsplan uit te voeren en bij de budgettering daarvan rekening te houden met de noodzakelijke kosten van voorlichting.

Ten aanzien van de organisatie van de voorlichtingsdiensten merkt de Raad nog op, dat de verschillende voorlichtingsfuncties weliswaar uitvoerig in het rapport zijn beschreven, maar dat onvoldoende duidelijk is aangegeven of de voorlichtingsdiensten qua organisatie en personeel wel zijn afgestemd op deze functies. In dit kader dient ook aandacht te worden geschonken aan het belang van goede afstemming van de voorlichtings- en BIDOC-functies die nauw met elkaar verweven (moeten) zijn, onder andere wegens het belang voor de interne voorlichting. De BIDOC-functie staat aan de vooravond van een belangrijke omschikeling als gevolg van de invloed van de informatietechnologie. De Raad bepleit mede met het oog hierop een inpassing van deze functie in het proces van de beleidsvoorbereiding.

De in het rapport beschreven samenwerking tussen de departementale voorlichtingsdiensten acht ook de Raad vanzelfsprekend van veel belang. Door een intensieve samenwerking en coördinatie zal de efficiëntie van de voorlichting worden bevorderd.

Tenslotte onderschrijft de Raad de voorwaarden waaronder het profijtbeginsel bij de diverse functies zou kunnen worden toegepast. Ook op dit punt kan efficiëntie worden nagestreefd.

Dit geldt tevens voor de andere mogelijkheden van kostenbesparing die in het rapport zijn genoemd (onder andere zou hierbij de verplichte inschakeling van de SDU nader kunnen worden gezien).

FV/EB/bd/24-1-84.

SAMENVATTING VAN HET RAPPORT VAN DE
WERKGROEP HEROVERWEGING VOORLICHTING BIJ DE RIJKSOVERHEID

I. PROBLEEMSTELLING EN -BENADERING

De Ministerraad heeft aanleiding gezien de voorlichting bij de overheid en door de gesubsidieerde instellingen te heroverwegen, mede met het oog op het verkrijgen van beter zicht op de uitgaven op dit gebied.

De taakopdracht impliceert, dat het onderzoek zich niet richt op één concreet beleidsterrein, maar horizontaal op de voorlichting van alle departementen en van externe door de overheid gesubsidieerde instellingen.

Ten behoeve van de systematiek, heeft de werkgroep de externe voorlichtingsactiviteiten opgesplitst in een aantal voorlichtingsfuncties, t.w.:

- de openbaarheidsvoorlichting;
- voorlichting als instrument
 1. (mede) ter effectivering van aanvaard beleid
 2. voor het bevorderen van participatie bij het totstandkomen van beleid, of
 3. als promotionele activiteit;
- voorlichting als dienstverlening;
- voorlichting als het bedrijven van public-relations.

Deze elementen zijn c.f. de taakopdracht onderzocht op aspecten als efficiëncy, effectiviteit, allocatie en distributie.

Naast de externe voorlichting heeft de werkgroep ook aandacht besteed aan de interne voorlichting, de bibliotheek- en documentatiefunctie.

De werkgroep heeft voorlichting als zelfstandige taak gezien en anderzijds ook de voorlichting in samenhang met en als onderdeel van beleid.

Hierbij is ook het beleidsinstrument voorlichting in relatie tot andere instrumenten (wetgeving, subsidies) nader in de beschouwing betrokken.

De werkgroep heeft ook de plaats van Voorlichting binnen het geheel van de departementale organisatie bekeken en heeft zich daarnaast ook beziggehouden met enige functionele aspecten van de departementale voorlichtingsdiensten zelf.

De met voorlichting gepaard gaande uitgaven zijn niet zonder meer uit de begrotingen af te leiden doordat verschillende benamingen en omschrijvingen worden gebruikt. De werkgroep meent niettemin door middel van een enquête een redelijke indicatie hiervan te hebben verkregen.

(231 mln.* incl. bibliotheek en documentatie)

II. TERREINAFBAKENING

De werkgroep heeft gekozen voor een aanpak die bestond uit het beschrijven en evalueren van een aantal functies (verschijningsvormen) van voorlichting.

Tot het onderzoeksterrein heeft de werkgroep gerekend de voorlichting door of vanwege de centrale overheid (de departementen) en de door haar gesubsidieerde instellingen. Niet in de beschouwing is genomen de landbouwvoorlichting door landbouwconsulenten, aangezien deze reeds onderwerp van onderzoek was in een vorige heroverwegingsronde.

Buiten het onderzoek zijn gebleven activiteiten in het kader van personeelswerving, reclame voor de eigen goederen en diensten, hulpverlening en educatie.

Inzake de oorspronkelijk aan de werkgroep Centrale Diensten toegekende onderzoekstaak met betrekking tot de voorlichtingsfunctie en bibliotheek- en documentatiefunctie is besloten, deze in te brengen bij de werkgroep Voorlichting.

* Hierin is inbegrepen een post van ca. 20 mln. aan voorlichtingsuitgaven bij universiteiten/hogescholen die in het rapport verder niet in de beschouwing is betrokken.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de werkgroep zich heeft beziggehouden met de externe voorlichting bij of gefinancierd door de rijksoverheid, de interne voorlichting en de bibliotheek- en documentatiefunctie bij de departementen.

III. ONDERZOEKSRÉSULTATEN

A. Beleidsaanbevelingen

Algemeen:

1. Bij de keuze van het beleidsinstrumentarium en de onderlinge samenstelling daarvan, moeten de departementen voortaan meer aandacht schenken aan het instrument voorlichting, ook omdat men soms beleidsdoelstellingen beter door voorlichting kan bereiken. Wanneer men daarbij tevens de relatief geringe kosten van voorlichting betreft kan de afweging leiden tot een zwaarder accent op voorlichting en daardoor tot een in totaal minder kostbare beleidsuitvoering.

De departementen zouden voorlichting bij voorkeur moeten inzetten in samenhang met andere beleidsinstrumenten en bij voorkeur gekoppeld aan concrete beleidsmaatregelen of doelstellingen.

2. De samenhang tussen beleid en voorlichting houdt ook een onderlinge afhankelijkheid in. Veranderingen in het beleid hebben gevolgen voor het inzetten en toepassen van voorlichting en dienen dientengevolge ook hierin door te werken. Omgekeerd heeft ook de voorlichting betekenis voor de beleidsvorming.

3. Vanuit een oogpunt van doeltreffendheid van de voorlichting is in veel gevallen een systematische en planmatige aanpak noodzakelijk. Daarbij moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van (resultaten van) communicatieonderzoek.

Openbaarheidsvoorlichting:

4. Voorzover aan de verplichting tot actieve openbaarmaking (de door de W.O.B. gestelde ondergrens) is voldaan, moet voor

verdergaande voorlichtingsacties die voor de overheid kosten met zich meebrengen, in beginsel het profijtbeginsel worden toegepast.

Er is geen plaats voor automatismen bij het produceren en verspreiden van voorlichtingsmateriaal en ook niet voor on-eigenlijke motieven (bijv. de opportuniteit van publiciteit) die tot een omvangrijker voorlichtingsactie leiden dan strikt noodzakelijk is.

5. Bij het produceren en distribueren van schriftelijk materiaal kan naar efficiëncy-verbetering en kostenbesparing worden gestreefd door:

- toepassen van tekstverwerkings- en data transmissietechnieken en afwegen van eigen apparaatskosten tegenover uitbesteden aan derden resp.;
- het gezamenlijk of centraal beheren resp. meervoudig gebruiken van adressenbestanden;
- het periodiek bijstellen van verzendlijsten aan de hand van functionele criteria en gebleken behoefte.

Daarnaast kan de opslag, verzending, financiële administratie van voorlichtingsmateriaal - vooral wanneer dit niet kosteloos beschikbaar wordt gesteld - aan bijv. het Distributiecentrum voor Overheidspublicaties (het D.O.P. van de Staatsuitgeverij) worden uitbesteed.

Voorlichting als beleidsinstrument:

ad. ter effectuering van aanvaard beleid:

6. Het toepassen van voorlichting wordt door dezelfde politieke normen beheerst als andere beleids- en bestuursdaden van een minister. Voorlichting kan aldus - met inachtneming van de bijzondere eigenschappen van dit instrument - beoordeeld en gehanteerd worden binnen hetzelfde kader als de andere beleidsinstrumenten.

Bij het voorbereiden of bijstellen van beleid moeten de departementen daarom meer dan vroeger voorlichting als mogelijk instrument naast of in samenhang met andere beleidsinstrumenten

ten in de afweging betrekken. Bij die afweging verdienen zowel de mogelijkheden en beperkingen van dit instrument als de relatief geringe kosten de nodige aandacht.

Het departement zelf dient bij voorkeur voorlichting als instrument in te zetten. Daarbij kunnen - door de overheid gesubsidieerde - externe instellingen worden betrokken mits de directe verantwoordelijkheid bij de minister blijft berusten.

Ook kan coördinatie en samenwerking met derden soms tot een meer effectieve en - in totaal - minder kostbare voorlichtingsactiviteit leiden.

ad. ter bevordering van de participatie:

7. Aan de georganiseerde inspraak op landelijke of regionale schaal, over onderwerpen van een brede strekking kleven bezwaren van procedurele en financiële aard. De voorlichting - als onderdeel van het inspraakinstrumentarium - blijkt onvoldoende effectief te kunnen worden ingezet.

De methoden en procedures van inspraak en het aandeel van voorlichting daarin moeten naar het oordeel van de werkgroep, mede in het licht van de relatief hoge kosten, worden herzien.

ad. als promotionele activiteit:

8. Het effect van algemene promotionele voorlichting - en daarmee ook de relatie tot de kosten - is achteraf moeilijk vast te stellen. De nadruk moet daarom vooral liggen op een gedegen voorbereiding van deze acties. Daarin past ook een strengere selectie van het aantal te vervaardigen taalversies van voorlichtingsmateriaal.

Voorzover afnemers een direct belang bij de geboden informatie hebben, kan tot op zekere hoogte het profijtbeginsel worden toegepast. Is de voorlichting gericht op kortlopende

acties of gebeurtenissen, dan moet het instrumentele karakter worden benadrukt en moet men in het bijzonder rekening houden en samenwerken met derden (co-producties/medefinanciering).

Bij promotionele activiteiten op binnenlands gebied - die vaak op algemene overheidsvoorzieningen (zoals bijv. musea) betrekking hebben - verdient het aanbeveling de voorlichting door de met de uitvoering van die voorzieningen belaste organisaties te laten uitvoeren.

Voorlichting als dienstverlening:

9. Het verdient aanbeveling om bij de keuze van de wijze van communicatie (persoonlijke, niet-persoonlijke, betaalde, niet-betaalde etc.) het kostenaspect mee te wegen.
De overheidsvoorlichters dienen vanuit een oogpunt van doeltreffendheid van de voorlichting en kostenbeheersing attent te zijn op de ontwikkeling van kleinschalige massamedia (lokale omroep) resp. op informatiesystemen die het gericht opvragen van informatie vergemakkelijken.
10. Overheidsmaatregelen hebben vaak gevolgen voor de relatie tussen burgers onderling. Zo ontstaat soms ook een eigen belang om informatie over de overheidsmaatregelen aan anderen ter beschikking te stellen. De overheidsvoorlichter moet bij het voorbereiden van zijn acties op deze derden die als tussenschakels de informatie verspreiden attent zijn. De nadruk moet daarbij liggen op samenwerking waardoor een doeltreffender bereik kan worden verkregen.
11. Het beschikbaar stellen van voorlichtingsmateriaal tegen vergoeding is aanvaardbaar, wanneer aan de primaire informatieplicht (zoals opgelegd door de W.O.B.) is voldaan en meer uitgebreide informatie wordt verstrekt over het gebruik van door de overheid geboden faciliteiten of voorzieningen (subsidie). Ook is het in rekening brengen van een vergoeding mogelijk ten behoeve van goederen en diensten waarvoor in het handelsverkeer normaliter ook een vergoeding in rekening wordt gebracht.

Voorlichting als public-relations (in enge zin)

12. Voorlichting in deze functie is sterk gebonden aan de taak-uitvoering van de betreffende organisatie (departement, de overheidsdienst of instelling). De p.r.-functie moet bij voorkeur door de betreffende organisatie worden verzorgd. Wel moeten er grenzen in acht worden genomen bij de toepassing hiervan: de functie moet ten dienste staan van het beleid; voorlichting als p.r. behoren de departementen niet te hanteren als (gedeeltelijk) alternatief voor dat beleid.
13. Bij het produceren, verspreiden of gebruiken van voorlichtingsmateriaal ten behoeve van p.r.-doeleinden moet een eenzijdige nadruk op de uiterlijke verschijningsvorm achterwege worden gelaten.
14. Men kan zich met p.r.-materiaal beter richten op verbanden in de maatschappij en niet te zeer ingaan op individuele aanvragen.
Ten behoeve van materiaal dat op aanvraag wordt verstrekt is het verantwoord een vergoeding te vragen.

Organisatie van de overheidsvoorlichting

15. De verschuiving binnen de overheidsvoorlichting van min of meer zelfstandig uit te voeren taken (zoals openbaarheidsvoorlichting, woordvoering, externe betrekkingen) naar taken die alleen in nauwe samenwerking met andere departementale organisatie-onderdelen kunnen worden uitgevoerd, stelt eisen aan de departementale organisatie en maakt een zwaarder accent op het managements- en uitvoeringsniveau noodzakelijk. De managementstaken hebben vooral betrekking op het hanteren van voorlichting als beleidsinstrument en op voorlichting in de functie van dienstverlening.

Voorlichting als beleidsinstrument betekent dat er een nauwe band moet bestaan tussen beleid en voorlichting. Deze verbanding moeten de departementen ook in organisatorisch opzicht zien te bereiken.

Het verdient de aanbeveling:

- de communicatieve aspecten van het beleid in de fase van de beleidsvoorbereiding te betrekken;
- voorlichting niet achteraf in te schakelen, maar als, - eventueel in samenhang met andere instrumenten in te zetten - beleidsinstrument, te betrekken bij de beleidsvoorbereiding;
- voorlichting evenals de inzet van andere beleidsinstrumenten onderwerp te laten zijn van de politieke beslissing en presentatie van het beleid.

Daarvoor kan dienstig zijn:

- een kader waarbinnen het verband tussen beleid en voorlichting zichtbaar en duidelijk wordt en waarbij beleids- en voorlichtingsdoelstellingen nadrukkelijk omschreven worden;
- bij de beleidsafdelingen aandacht voor en inzicht in voorlichting; voor de voorlichtingsdiensten inzicht in het beleid en daarop gebaseerde samenwerking met de beleidsafdelingen.
- het (evenals bij andere instrumenten) zichtbaar maken van het voor voorlichting benodigde budget, ook als de betreffende middelen aan derden beschikbaar worden gesteld;
- afspraken over samenwerking tussen beleidsafdelingen en de centrale voorlichtingsdienst;
- bevordering van voorlichtingsdeskundigheid bij voorlichtingsafdelingen of inschakeling van die deskundigheid van buiten het departement.

16. Ten aanzien van de relatie van de centrale voorlichtingsdienst en andere voorlichtingsdiensten- en afdelingen acht de werkgroep invloed van eerstgenoemde gewenst. Daarbij kan gedacht worden aan centralisatie van de voorlichting of toetsing van de voorlichtingplannen aan de jaarprogrammering van de centrale voorlichtingsdienst.

17. De werkgroep maakt onderscheid tussen het overlaten van voorlichting aan (gesubsidieerde) instellingen en het inschakelen van externe instellingen bij de overheidsvoorlichting. Het verdient veelal geen aanbeveling voorlichting als beleidsinstrument buiten de directe verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister door derden te laten inzetten.

Het subsidiëren van externe instellingen t.b.v. voorlichting als dienstverlening kan onder omstandigheden zinvol zijn, mits die voorlichting is ingebed in de doelstellingen van die organisatie en verwacht mag worden dat voorlichting doelmatiger vanuit die organisatie wordt verzorgd.

Wel moeten er waarborgen worden ingebouwd voor de beheersbaarheid van het voorlichtingsproces en de daaraan verbonden kosten, o.a. te bereiken door vastlegging van e.e.a. in de voorwaarden van de toegekende subsidies, die zo mogelijk het karakter van een projectsubsidie moeten hebben.

Interne Voorlichting

18. Van buiten komende informatie is van wezenlijk belang voor het goed functioneren van de overheidsorganisatie. Beleidsmatige-, maatschappelijke en vaktechnische ontwikkelingen vereisen hoge kwaliteit van de interne voorlichting. Deze moet vooral worden gezocht in de systematische selectie, analyse, bewerking en evaluatie van de binnengekomen informatie.

Het gebruik van nieuwe technieken zal daarbij een belangrijke rol spelen. Deze technieken vergemakkelijken bovendien een samenwerking tussen interne voorlichting en de interne beleidsondersteunende BIDOC-functie.

19. Voorzover het gaat om interne informatievoorziening t.b.v. het beleid van een departement beveelt de werkgroep vanuit een oogpunt van kostenbeheersing aan:

- een ruime en ongerichte interne verspreiding zo veel mogelijk te vervangen door een gerichte verspreiding van geselecteerde informatie;
- kosten in rekening te brengen voor het verspreiden van knipselkranten en andere periodieken aan geïnteresseerden die niet tot de eigen departementale organisatie behoren.

Bibliotheek en documentatie

20. De BIDOC-functie is in de eerste plaats beleidsondersteunend.

Op grond van het beleidsondersteunend karakter van de BIDOC-taak dient een strenge selectie plaats te vinden m.b.t. de actieve verspreiding van materiaal (bijv. circulatie van tijdschriften) of kunnen onder omstandigheden kosten in rekening gebracht worden aan afnemers van door de BIDOC samengestelde informatie (bijv. documentatiebladen), voor zover die afnemers niet direct bij het bedoelde beleid zijn betrokken.

Ten aanzien van de intern gerichte, beleidsondersteunende taakuitoefening van de BIDOC's is het van belang dat deze, zoodoig in samenhang met voorlichtingsactiviteiten wordt ontwikkeld.

Ter versterking van de beleidsondersteunende functie zal bij de automatisering binnen de rijksoverheid rekening moeten worden gehouden met de bijzondere vanuit de literatuurdocumentatie te stellen eis van hanteerbare informatie.

21. Automatisering kan bijdragen aan de uitbreiding van de gebruikersgroep van een collectie of gegevensverzameling en daarmee het ontstaan of nadere uitbouw van elkaar overlappende collecties voorkomen. Een voortgaande integratie van de parlementaire documentatie wordt door de werkgroep voorgestaan, waarbij te denken valt aan de faciliteiten die PARAC biedt.

B. Beleidsvarianten

Aan de departementen is gevraagd aan te geven welke maatregelen zij reeds hebben genomen in het kader van de -2%-operatie, voorzover een en ander betrekking heeft op de centrale voorlichtingsdiensten, bibliotheek en documentatie.

Vervolgens zijn aangegeven de maatregelen anders dan die uit de -2%-operatie, die reeds zijn genomen of die de departementen voornemens zijn uit te voeren met betrekking tot voorlichting, bibliotheek en documentatie, los van de heroverweging voorlichting.

Tot slot zijn aangegeven beleidsvarianten als resultaat van de posterioriteitenanalyse mede gebaseerd op de aanbevelingen van de Werkgroep, waarin de departementen zich in het algemeen wel konden vinden.

Het resultaat van deze posterioriteitenanalyse is evenals de hierbovengenoemde maatregelen samengevat in het hiernavolgende tabel.

De omvang van de beleidsvarianten (mede ingevuld met maatregelen uit de -2%-operatie) komt neer op ruim 10% van het ijkpunt. Voor de concrete invulling van de beleidsvarianten wordt verwezen naar het rapport.

Los van deze posterioriteitenanalyse kunnen de aanbevelingen van de werkgroep op den duur tot minder uitgaven leiden.

Daarbij wordt niet alleen gedacht aan besparingen binnen de categorieën voorlichtingsuitgaven, maar ook aan de omstandigheid dat de inzet van het instrument voorlichting - in vergelijking met andere beleidsinstrumenten - vaak minder kosten met zich brengt, hetgeen resulteert in een per saldo goedkopere beleidsuitvoering.

Daarnaast kan voorlichting ook leiden tot kostenbesparingen door het verminderen van de werklast van het ambtelijk apparaat. Een vermindering van het huidige niveau van de voorlichtingsinspanning acht de werkgroep daarentegen pas mogelijk wanneer men er in slaagt de inhoud en uitvoering van wetten en regelingen sterk te vereenvoudigen.

In het licht van het bovenstaande acht de werkgroep een concrete invulling van beleidsvarianten die moet leiden tot een hoger dan het hiervoor genoemd percentage, niet verantwoord, en ook op geen enkele wijze geschraagd door de in het rapport vermelde aanbevelingen.

B. Beleidsvarianten:

	Personeel -2%-operatie	MATERIEEL	
		1982/1983	beleidsvarianten
Algemene Zaken	- 8%	1,7 mln.	1,3 mln.
Buitenlandse Zaken	- 14%	0,6 mln.	2,2 mln.
Justitie voorl. bibl. WODC	- 8% - 10% - 30%	0,4 mln. --	0,3 mln.
Binnenlandse Zaken voorl. bibl.	- 8% - 30%	--	0,9 mln.
Onderwijs & Wetenschappen	- 14%	--	4,5 mln.
Financiën voorl. Belastingdienst	- -*	- 1,8 mln.	0,2 -
Defensie	-*	--	(0,9 mln.)
Volkshuisvesting, Ruimte- lijke Ordening en Milieu- beheer	- 11%	0,9 mln.	0,6 mln.
Verkeer & Waterstaat	- 8%	--	0,8 mln.
Economische Zaken	- 8%	--	2,4 mln.
Landbouw en Visserij	- 8%	0,6 mln.	0,6 mln.
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	---**	--	2,7 mln.***
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	- 10%	--	1,6 mln.

* vrijgesteld krachtens regeerakkoord

** Heeft nog geen besluit genomen over de toepassing van de -2% personeelsreductie op de voorlichtingsafdeling.

*** Inclusief Emigratievoorlichting als voorzien in regeerakkoord.