

6 Communiceren over subsidies

L.R. Lentz

Er is in Nederland een grote hoeveelheid evaluatie-onderzoek verricht naar subsidie-regelingen. In hoeverre wordt in dat onderzoek aandacht besteed aan de kwaliteit van de communicatie in de uitvoering van de regelingen? Wat zeggen de evaluatoren over de zorg die de overheid besteedt aan het communicatieve aspect van dit beleids-instrument? In het eerste deel van deze bijdrage geef ik een antwoord op beide vragen. In het tweede deel ga ik in op de case-studies die wij tot nu toe hebben uitgevoerd op een aantal subsidieregelingen. Ik ga in op enkele methodische aspecten van dat onderzoek en bespreek de voorlopige resultaten.¹ Allereerst echter enkele woorden over de vraag waarom we zo bijzonder geïnteresseerd zijn in de context van subsidieverlening.

Subsidies vormen een belangrijk en intensief gebruikt beleidsinstrument van de rijksoverheid. De Algemene Rekenkamer inventariseerde over 1986 een totaal aantal van 722 subsidieregelingen, waarvoor ongeveer dertig miljard gulden werd uitgegeven. Een subsidie is volgens de definitie van de Rekenkamer "een conditionele overdracht van het Rijk aan of ten behoeve van een derde, waarmee wordt beoogd het gedrag van deze derde te beïnvloeden teneinde een bepaald activiteiten- of voorzieningen-niveau te realiseren" (Algemene Rekenkamer, 1990a: 4). Het gaat dus om gedrags-beïnvloeding en daarbij is het centrale probleem van de gever een zodanige relatie met de gesubsidieerde tot stand te brengen, dat deze zijn gedrag afstemt op de preferenties van de subsidieverstrekker. Het is duidelijk dat daar voor de gever zeer specifieke communicatietaken uit voortvloeien. Van belang is dat hij communiceert buiten de werking van het marktmechanisme om. Dat heeft tot gevolg dat de band tussen betalen, bepalen en genieten is doorgesneden of met andere woorden: dat de tucht van de markt ontbreekt. De communicatiesignalen voor bijvoorbeeld een gebrek aan rendement werken binnen het beleidsinstrument "subsidie" veel trager en zijn minder eenduidig dan binnen het marktmechanisme (Kemp, e.a. 1989: 12). Controle op de efficiëntie en effectiviteit van dit beleidsinstrument is dan ook een harde noodzaak om wildgroei te voorkomen. Het laatste decennium is veelvuldig het belang benadrukt van evaluatie-onderzoek op dit terrein. En met succes: de hoeveelheid evaluatie-onderzoek is sterk toegenomen.

Interessant voor de taalbeheerser is dat die communicatie voor een groot deel verloopt via schriftelijke teksten en dat er duidelijke parallellen zijn met eerder verricht onderzoek in ons vakgebied. Ik noem het onderzoek naar *opstelbeoordeling* Nederlands is. Ook in het subsidie-onderzoek zien we lezers grote stapels teksten verwerken en sorteren in voldoende en onvoldoende. Hoe verloopt die leestaak eigenlijk? Waarop baseert die lezer zijn oordeel? Hoe betrouwbaar is dat oordeel? Organisaties schrijven subsidie-aanvragen. Hoe verlopen die schrijfprocessen? Vooral

de aanvragen die bestaan uit een volledig werkplan voor een bepaald project vertonen veel overeenkomsten met de *beleidsnota's*, zoals Janssen die onderzoekt (Janssen e.a. 1990) en met de *leerplannen*, waar ik zelf onderzoek naar heb gedaan (Lentz en van Tuijl, 1989). Als zodanig ligt er dan ook een duidelijke link met schrijfproces-onderzoek en met onderzoek naar teksten in een functionele context.

Ik noem het onderzoek naar *formulierencommunicatie*; ook in subsidieverstrekking wordt veel met formulieren gecommuniceerd. Hier gaat het echter meestal niet om een formulier dat "goed" of "fout" wordt ingevuld, maar om meer open vragen, die de invuller dwingen informatie uit de eigen organisatie in het "vat" van de overheid te gieten. Spelen hier dezelfde problemen als bij de formulieren die Janssen en Steehouder (1990) onderzochten? Kunnen we voor dit onderzoek gebruik maken van dezelfde methoden als zij hanteerden?

En tenslotte noem ik een type onderzoek dat ik in deze bijdrage een centrale plaats toeken, namelijk het onderzoek ten behoeve van *tekstevaluatie*. Het gaat hier om de vraag met welke methoden we het voorlichtingsmateriaal van de subsidiegever optimaal kunnen evalueren.

Je zou kunnen zeggen dat we in ons vakgebied nogal wat deskundigheid in huis hebben om de kwaliteit van de communicatie in deze functionele context te onderzoeken. Maar laten we, voordat we onszelf uitroepen tot de deskundigen, eerst eens kijken of die deskundigheid niet al jarenlang aanwezig is in al het evaluatie-onderzoek dat de laatste jaren op het terrein van subsidievergeving is uitgevoerd. Ook in de sociaal wetenschappelijke discipline van evaluatie-onderzoek is men immers vertrouwd met het belang van gerichte aandacht voor informatiestromen en communicatieprocessen.

Evaluatie-onderzoek naar subsidieverstrekking

In het jaarverslag over 1988 (Algemene Rekenkamer, 1988) rapporteert de Rekenkamer over een rijksbreed inventariserend onderzoek naar de manier waarop de verschillende ministeries hun diverse subsidieregelingen evalueren.

De Rekenkamer inventariseerde over 1986 in totaal 722 subsidieregelingen en selecteerde daar die regelingen uit met een belang van meer dan f 1 miljoen. Dat waren in totaal 410 subsidieregelingen. In hoeverre waren die regelingen geëvalueerd? De Rekenkamer inventariseerde voor 142 regelingen evaluatierapporten. Van deze 142 regelingen hebben wij 100 evaluatierapporten verzameld. Het bleek al snel dat wij scherpe criteria moesten formuleren voor een kwalitatieve selectie, omdat menig rapport vanuit onze optiek ondeugdelijk was. We formuleerden de volgende criteria voor eliminatie van ondeugdelijke rapporten:

- onduidelijkheid over het verantwoordelijk ministerie;
- beschrijving in plaats van evaluatie;
- verantwoording in plaats van evaluatie;
- evaluatie van beleidskader in plaats van één regeling;
- de regeling is geconstrueerd ten behoeve van een aanvraag;
- de aanvrager wordt direct door overheid benaderd in plaats van omgekeerd.

Er bleven na deze selectie drieëndertig rapporten over. Deze rapporten hadden betrekking op subsidieregelingen bij WVC, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, VROM en Landbouw en Visserij.

Onze onderzoeksvraag luidde:

In hoeverre besteden deze evaluatierapporten *aandacht* aan communicatieve aspecten van de subsidieverstreking door de overheid?

Wat zeggen deze rapporten over de *zorg* die de overheid besteedt aan de communicatie in het kader van de subsidieverstreking?

Er is in de vraagstelling een element van *aandacht*, omdat we willen weten of evaluatoren en hun opdrachtgevers eigenlijk wel geïnteresseerd zijn in het communicatieve aspect. En er zit een *zorgelement* in omdat we graag willen weten hoe het er voor staat met dat communicatieve aspect.

Hoe zijn de rapporten geanalyseerd? We hebben een analyseschema ontwikkeld dat gebaseerd is op de verschillende communicatieve taken die uitgevoerd moeten worden door een ministerie dat subsidieert. We hebben deze taken beschreven in Lentz, e.a. (1990) op basis van een tiental case studies bij verschillende subsidiegevers. De eerste stap was dus een procesanalyse en de identificatie van communicatietaken in dat proces.

Ik maak nu voor het gemak een ruw onderscheid tussen vier voorlichtingstaken en drie beheerstaken. De voorlichtingstaken zijn:

- attenderen
- zelfselectie mogelijk maken
- activeren
- instrueren

Als die taken adequaat zijn uitgevoerd, dan mag de subsidiegever verwachten dat er binnen de door hem gestelde termijn een voldoende hoeveelheid correcte aanvragen ligt met plannen van een redelijk tot goed niveau, zonder dat hij al te veel bemoeienis en dus kosten heeft gehad bij de ontwikkeling van die aanvragen.

De beheerstaken zijn:

- beoordelen van de binnenkomende aanvragen
- toekennen
- afwijzen

In deze bijdrage beperk ik mij tot de analysesresultaten van de voorlichtingstaken. Hoe zijn we te werk gegaan bij die analyse? We hebben het communicatieve aspect van subsidieverstreking uiteengelegd in verschillende deelaspecten die overeenkomen met de vier genoemde voorlichtingstaken en drie beheerstaken. Voor deze deelaspecten hebben we vervolgens indicatoren geformuleerd. Deze indicatoren fungeren als richtingwijzers bij het zoeken in de rapporten. Bij deze indicatoren zijn tenslotte vragen uitgewerkt die uiteindelijk het analyseschema vormen. Dit analyseschema is eerst beproefd op een aantal rapporten en vervolgens bijgesteld.

In grote lijnen ziet dit analyseschema er zo uit dat er voor de verschillende deelaspecten *input-indicatoren* zijn geformuleerd, die iets zeggen over de middelen die de

gever inzet om een taak te realiseren. *Proces-indicatoren* zeggen iets over de manier waarop die middelen gebruikt worden en *output-indicatoren* zeggen ten slotte iets over het resultaat.

Een voorbeeld: Voor de vier voorlichtingstaken (attenderen, zelfselectie mogelijk maken, activeren en instrueren) gezamenlijk is als input-indicator geformuleerd: een budget voor marktonderzoek en een voorlichtingsseenheid voor ontwerp en produktie van teksten. *Proces-indicatoren* zijn: de uitvoering van een doelgroeponderzoek, het pretesten van voorlichtingsmateriaal, de verspreiding van het materiaal. Als output-indicator is voor het *attenderen* geformuleerd: het aantal organisaties dat op de hoogte is van het bestaan van de regeling.

Deze indicatoren zijn dus weer verwerkt in vragen. Daarbij is, zoals gezegd, systematisch een onderscheid gemaakt tussen de elementen *aandacht* en *zorg*. Van aandacht voor een bepaald aspect is in onze operationalisering alleen dan sprake wanneer in het rapport minimaal een volledige alinea gewijd wordt aan het betreffende thema. We hebben verder geen nader onderscheid aangebracht in de hoeveelheid aandacht door bijvoorbeeld woorden of alinea's te tellen. Uitspraken over de zorg voor een bepaald aspect hebben we gescoord op een vierpuntsschaal die loopt van geen zorg tot zeer veel zorg.

Resultaten

Zoals gezegd hebben we de input-indicatoren voor de vier voorlichtingstaken niet per taak uitgesplitst. Relevante indicatoren zijn die hulpmiddelen of eenheden waarvan we mogen verwachten dat ze bepalend zijn voor de kwaliteit van de voorlichtingsprodukten. We noemen: een budget voor marktonderzoek, een budget voor voorlichtingswerk en organisatorische eenheid voor marktonderzoek en een eenheid voor de voorlichting. Het onderscheid tussen budget en eenheid lijkt misschien gezocht, maar het is goed denkbaar dat men een bepaald bedrag begroot heeft voor een markt-onderzoek en dat onderzoek extern laat uitvoeren.

Van alle 33 rapporten besteedt er één aandacht aan één indicator, namelijk het bestaan van een voorlichtingsseenheid. We kunnen concluderen dat de evaluatoren geen aandacht besteden aan de vraag welke bronnen of hulpmiddelen de subsidiegever ten dienste staan voor een goede voorlichting.

Ook voor de manier waarop de voorlichtingstaken worden uitgevoerd (de proces-indicatoren) bestaat bijzonder weinig aandacht bij de evaluatoren en hun opdrachtgevers. Een enkel rapport beschrijft de aard van het voorlichtingsmateriaal, maar uitspraken over de kwaliteit ervan worden niet gedaan.

Tien rapporten beschrijven naar wie dit materiaal is verzonden. Slechts één rapport maakt melding van een geringe zorgvuldigheid: er was te weinig materiaal beschikbaar voor de verspreiding.

Tabel 1. Hoeveelheid aandacht voor uitvoeringsproces voorlichtingstaken

	Nee	Ja
uitvoering doelgroeponderzoek	30	3
schrijven voorlichtingsmateriaal	30	3
pretesten	33	0
reviseren	31	2
verspreiden	23	10

Een belangrijke evaluatievraag is natuurlijk of de doelgroep wel voldoende opmerkzaam is gemaakt op de regeling. Het gaat hier om een output-indicator van de taak *attenderen*. Slechts vier rapporten (van de 33) besteden enige aandacht aan de mate van bekendheid met de regeling. Meer op basis van een indicatie dan op een empirische basis overigens. Eén rapport zegt dat het doel volledig bereikt is, de andere drie zeggen dat het redelijk bereikt is.

Een output-indicator voor de taak *activeren* is het aantal binnengekomen aanvragen. Acht rapporten besteden enige aandacht aan dit communicatieve aspect. Zes daarvan spreken een oordeel uit over de effectiviteit. Twee rapporten stellen dat het doel volledig is bereikt en vier evaluatoren zeggen dat het doel redelijk is bereikt. Wanneer de subsidiegever de taak *instrueren* optimaal heeft uitgevoerd, dan mag hij een grote hoeveelheid correcte aanvragen verwachten. Zeggen de evaluatoren iets over de correctheid? Vier rapporten besteden er enige aandacht aan. Drie zeggen dat de aanvragen redelijk correct waren en één evaluator is nog wat positiever. Dit punt is voor de kostenbeheersing van de communicatie essentieel. Iedere niet correcte aanvraag verdient extra handelingen die bij elkaar de kosten flink kunnen doen oplopen.

Ik laat het hierbij wat betreft de resultaten van onze analyse van het evaluatieonderzoek. De gegevens over de beoordelingstaken zijn iets positiever dan die over de voorlichtingstaken, maar ik ga daar hier niet dieper op in. Ik vat mijn conclusies samen.

De evaluatierapporten over ruim dertig subsidieregelingen besteden weinig tot geen aandacht aan het communicatieve aspect van subsidieverstrekking als beleidsinstrument. Een ruime meerderheid van deze rapporten besteedt aan de voorlichtingstaken geen aandacht en aan de beheerstaken nauwelijks aandacht. De geringe aandacht die wel aan deze taken wordt besteed, betreft voor het grootste deel een *beschrijving* van een enkel aspect, van een daadwerkelijke *evaluatie* is geen sprake. De verzameling rapporten laat geen uitspraak toe over de kwaliteit van de communicatie in de subsidieverstrekking door de overheid.

Gezien de strengheid waarmee we evaluatierapporten geselecteerd hebben, menen we te kunnen concluderen dat de overheid geen zicht heeft op de kwaliteit van het communicatieve aspect van subsidieverstrekking. Deze conclusie is hard voor 33 subsidieregelingen. Kunnen we nu stellen dat de overheid in het algemeen geen zicht heeft op de kwaliteit van de communicatie in de subsidieverstrekking? Met enige voorzichtigheid durven we die stelling wel aan. De Algemene Rekenkamer inventariseerde voor de 410 subsidieregelingen, met een budget groter dan 1 miljoen, 142 eva-

luatierapporten. Daarvan is de helft volgens de Rekenkamer beneden de maat. Die rapporten geven in ieder geval geen goed inzicht. Wij hebben, op grond van onze eigen criteria er 33 geanalyseerd. Het zou ons zeer sterk verbazen wanneer in dat andere cohort (van ruim 40 door de Rekenkamer goedgekeurde evaluatierapporten) een levendige aandacht voor ons thema zou bestaan. Voorlopig stellen we dus: de overheid is niet erg geïnteresseerd in de kwaliteit van de communicatie ten behoeve van het beleidsinstrument subsidie en kan niet op de hoogte zijn van de stand van zaken, gezien het ontbreken van adequaat evaluatie-onderzoek. Eén nuancering is nodig: het door de Rekenkamer verzamelde materiaal loopt tot 1988. Misschien heeft zich iets ten goede gekeerd. In ieder geval heeft de Rekenkamer zelf een goed voorbeeld gegeven met de evaluatie van de communicatie in de subsidieverstrekking ten behoeve van de jeugdhulpverlening (Algemene Rekenkamer, 1990b).

Enkele case-studies

Misschien is onze conclusie voor de communicatiekundige nog niet zo onbevredigend. Wij hebben immers gesteld dat er in ons vakgebied know how beschikbaar is waarmee een scherp inzicht in het communicatieve aspect van subsidieverstrekking mogelijk moet zijn. Wij hebben een drietal case-studies afgerond met als doel zelf enig empirisch materiaal te verzamelen en te analyseren. Ik zal daar in het vervolg van deze bijdrage over rapporteren.

Elke case-studie is gericht op één subsidieregeling. Het doel is tweeledig:

- a) beschrijven hoe de uitvoering plaatsvindt van de verschillende communicatieve taken;
- b) beoordelen wat de kwaliteit is van het voorlichtingsmateriaal.

Ik beperk me nu tot het tweede doel. We hebben hier te maken met de vier reeds genoemde voorlichtingstaken (attenderen, zelfselectie mogelijk maken, activeren en instrueren) en ontwikkelen een tekstanalyseschema ten behoeve van een tekstevaluatie.

Methoden voor tekstevaluatie

Welke methode voor tekstanalyse komt in aanmerking wanneer we de kwaliteit van de voorlichtingsteksten over subsidieregelingen willen beoordelen? Karin Schriver heeft onlangs (Schriver 1989) in een overzichtartikel een grote hoeveelheid methoden voor tekstevaluatie besproken en in een model geplaatst. Zij maakt onderscheid tussen drie typen methoden die zich op verschillende plaatsen van een continuum bevinden.

Tabel 2. Methoden voor tekstevaluatie

<i>Text focused</i>	<i>Expert focused</i>	<i>Reader focused</i>
leesbaarheidsformules	peer review	cloze test
computerprogramma's	redactionele revisie	oogbeweging-analyse
checklists	externe evaluatie	protocol-analyse

Op de ene pool bevinden zich alle methoden waarbij de evaluator enkel en alleen naar de tekst kijkt. "Text-focus" is hier het sleutelbegrip. Op de andere pool bevinden zich de methoden waarbij de evaluator naar het gedrag van de lezers kijkt. Hier is het sleutelbegrip "reader-focus". Daartussen bevinden zich de evaluatiemethoden waarbij de evaluator noch de tekst, noch de lezers, maar deskundigen op het betreffende vakgebied opzoekt en oordelen laat uitspreken. "Expert-focus" noemen we dit type. Die experts, zo luidt de veronderstelling, zijn veelal zowel deskundig op het terrein van het teksttype als op de inhoud van de materie, en zij kennen de doelgroep. In de tabel heb ik slechts enkele voorbeelden van de verschillende methoden genoemd.

Schrijver spreekt een duidelijke voorkeur uit voor het lezersonderzoek en is uitgesproken negatief over de tekstanalyse. De methoden die zij van dit type beschrijft, beperken zich tot het niveau van het woord en de zin en leveren geen informatie op over de behoeften en de mogelijke problemen van de lezer. Dit is naar mijn mening niet zozeer een gebrek van de tekstanalyse, maar van de door haar besproken methoden, zoals de leesbaarheidsformules, de computerprogramma's (zoals *Writer's Workbench*) en de algemene handleidingen voor tekstschrijvers.

Wanneer een tekstanalyse-instrument binnen een functionele context ontwikkeld wordt, toegesneden op het specifieke teksttype en gebaseerd op normen zoals bijvoorbeeld Jansen en Stehouder (1990) ontwikkelen, dan kan een methode ontstaan die naar mijn mening wel degelijk bijzonder krachtig is, ook al ontken ik geenszins dat lezersonderzoek nog veel extra informatie kan opleveren. In onze case-studies hebben we een tekstanalyse-instrument ontwikkeld dat mijns inziens goed is opgewaarden tegen de kritiek van Schrijver.

Functionele tekstanalyse

We zijn vertrokken vanuit de vier voorlichtingstaken die de schrijver in zijn tekst moet realiseren. Per taak kunnen we, vanuit onze kennis van de functionele context, normen opstellen voor het produkt. Om een simpel voorbeeld te noemen: als de voorlichter de taak *zelfselectie mogelijk maken* optimaal wil uitvoeren, dan moet het produkt voldoen aan de norm dat de lezer zichzelf in een duidelijk gemarkeerde passage goed moet kunnen herkennen, bij voorkeur ergens vooraan in de tekst, geformuleerd vanuit het perspectief van de aanvrager. Hij moet echter niet alleen kunnen concluderen of hij tot de doelgroep behoort, hij moet ook liefst in één oogopslag kunnen zien of hij aan de voorwaarden voldoet. Die moeten dus eveneens duidelijk gemarkeerd en op één plaats bij elkaar geformuleerd staan, bij voorkeur in

de vorm van als/dan constructies. Wanneer de verschillende voorwaarden voor de subsidiegever een verschillend gewicht hebben, dan luidt onze norm: informeer de lezer over deze gewichten.

De *taken* die de voorlichter in het kader van de subsidieverstreking moet vervullen, vinden hun neerslag in de *functies* van de tekst. De tekst moet dus de functie "Zelfselectie mogelijk maken" optimaal vervullen. Voor de omschrijving van functies hanteren we een beschrijvingsmodel dat bestaat uit vier elementen:

- 1) de adreassaar;
- 2) het communicatief effect;
- 3) het thema;
- 4) het meest direct gerelateerde beleidsdoel.

De bovengenoemde functie omschrijven we nu als volgt:

Het voorlichtingsmateriaal moet de potentiële aanvragers, bedrijven en non-profit instellingen (adressaten), in kennis stellen (communicatief effect) van de criteria die gehanteerd worden bij de beoordeling (thema), opdat zij zichzelf als kansloos of kanshebbend kunnen identificeren (doel 1) en aldus het aantal tevergeefse aanvragen beperkt blijft (doel 2).

Uit deze functie-omschrijving kunnen we verschillende teksthandelingen afleiden, zonder welke de functie niet gerealiseerd kan worden. Teksthandelingen zijn handelingen die verricht worden met onderdelen van de tekst met als doel bij te dragen aan het realiseren van de functies. De volgende teksthandelingen zijn onmisbaar:

- het omschrijven van de kenmerken van de beoogde doelgroep;
- het opsommen van de criteria waaraan activiteiten moeten voldoen;
- het bepalen van (eventuele) gewichten van de criteria.

In de tekstanalyse gaan we na of de per functie vereiste teksthandelingen in de tekst geïdentificeerd kunnen worden. Hier vloeien dus concrete normen uit voort ten aanzien van handelingen (zoals omschrijven, opsommen, bepalen, waarschuwen, toezeggen, etc.) en thema's.

Daarnaast kunnen we enkele eisen stellen aan de manier waarop deze teksthandelingen zichtbaar gemaakt worden. We stellen vast dat de lezer van de tekst in ieder geval als deeltaak heeft: nagaan of hij in aanmerking komt voor subsidie en of het de moeite loont een aanvraag op te stellen. Voor een optimale bruikbaarheid van de tekst formuleren we als norm dat de teksthandelingen die op die taakuitvoering gericht zijn goed herkenbaar gemarkeerd moeten worden. Dat wil zeggen: voorzien van een duidelijke kop of titel en in één kader bij elkaar geplaatst, dus niet verspreid over de tekst van de folder of brochure.

Ook over de formulering valt het een en ander te zeggen. De norm "vermijd negatieven" is hier niet van toepassing. Het kan eenvoudiger en eenduidiger zijn te formuleren dat aanvragen van particulareren niet in aanmerking komen voor subsidie, dan te beschrijven wat voor instellingen en organisaties er allemaal wel in aanmerking komen. Ook de norm van de directe stijl is niet per definitie verstandig. Vergelijk:

"Als u een individu of een particulier bent, komt u niet in aanmerking voor ..."

"Individen komen niet in aanmerking voor subsidie"

Een andere voor de hand liggende norm voor de formulering is dat de omschrijvingen van kenmerken en criteria helder moeten zijn en vanuit het perspectief van de lezer geformuleerd moeten worden. In een brochure over subsidie voor "museale activiteiten" wordt o.a. als doelgroep genoemd "aan musea verwante instellingen". De toelichting luidt: "zoals bijvoorbeeld plantentuinen en dierentuinen", hetgeen niet erg duidelijk is omdat talloze Nederlanders in het bezit zijn van een plantentuin. En de toevoeging dat dit instellingen zijn die "collecties in museale zin verzamelen, beheren en presenteren" preciseert evenmin voldoende omdat het sleutelbegrip "museaal" opnieuw niet toegelicht wordt. Geen wonder dat deze subsidieregeling nauwelijks benut wordt door particulieren die in het bezit zijn van waardevolle collecties en die in principe subsidie kunnen aanvragen voor conservering en restauratie.

Ik heb hierboven enkele voorbeelden gegeven van normen die voortvloeien uit de functie "zelfselectie mogelijk maken". Op een vergelijkbare manier zijn normen afgeleid van de overige functies. Aan het instrument voor tekstevaluatie ligt dus de volgende werkwijze ten grondslag.

We vertrekken vanuit de functies die de tekst moet vervullen en leiden daar de gewenste teksthandelingen uit af. Daarmee worden eveneens de normen duidelijk ten aanzien van de te behandelen thema's. Vervolgens stellen we vanuit een analyse van de leestaak normen op voor de presentatie van de teksthandelingen. Daarmee worden normen zichtbaar voor de structuur en de vormgeving van de tekst en normen voor de formulering van de tekst. Dit analyse-instrument is duidelijk "text-focused", maar het is volledig toegesneden op de functionele context van de te analyseren tekst en dat maakt het naar mijn mening tot een bijzonder krachtig instrument.

Resultaten

Van de drie door ons onderzochte regelingen blijkt dat men nogal wat problemen heeft gehad met de uitvoering van de vier voorlichtingstaken. Wat betreft de taak *attenderen* merken we op dat die nergens optimaal vervuld is. Bij geen van de regelingen vond vooraf doelgroeponderzoek plaats, het voorlichtingsmateriaal is niet gepretest, bij geen van de regelingen is het Mattheüseffect vermeden² en bij één regeling heeft effect-onderzoek plaatsgevonden naar de bekendheid van de regeling. Ik merk overigens op dat dit niet alleen resultaten zijn van de tekstanalyse, maar ook van interviews die zijn afgenomen. Vooral de attenderende functie is moeilijk exclusief met tekstanalyse te evalueren.

Met de taak *zelfselectie mogelijk maken* is het eigenlijk nog slechter gesteld. Bij geen van de regelingen is in het begin van de brochure een heldere omschrijving van de doelgroep. Slechts bij één regeling worden de verschillende voorwaarden op één plaats besproken; bij de andere twee vinden we de voorwaarden verspreid over de tekst. Slechts één regeling maakt een kansinschatting mogelijk door het gewicht van

de verschillende voorwaarden te preciseren. En bij geen van de regelingen achten wij de omschrijving van de subsidiëren activiteiten voldoende helder.

Van echt *activeren* is evenmin sprake in het materiaal. Nergens wordt expliciet beschreven waarom de regeling aantrekkelijk zou moeten zijn voor de doelgroep en in geen van de brochures zien we een aansprekende stijl. De gedragsbeïnvloedende werking wordt tekstueel niet zichtbaar. Wel wordt bij enkele regelingen de drempel om verdere informatie in te winnen laag gehouden en biedt één regeling al in het voorlichtingsmateriaal een aanvraagformulier. Van belang is hier het contextuele gegeven dat menige subsidieregeling een te krap budget kent en dat de gever vreest oversteelt te worden met aanvragen, hetgeen zijn motivatie om te activeren niet bevordert. Hier is een beleidsprobleem aan de orde dat buiten de competentie van de taalbeheerser ligt.

Wat betreft de taak *instrueren* hebben we een goede, een matige en een slechte brochure geïdentificeerd. De procedure-instructie was in de drie regelingen goed localiseerbaar. Eén regeling werkte zonder formulier en twee regelingen werkten met een formulier. Op die formulieren viel veel aan te merken. Hier is optimalisering een dankbare taak.

Eén opmerkelijk resultaat was dat beide formulieren een vraag bevatten die de invuller niet kan beantwoorden met behulp van informatie uit de eigen organisatie. Dit zijn vragen als: "Hoe nieuw is uw project voor Nederland?" of "Zijn er in uw regio nog andere instellingen die aan positieve actie voor vrouwen doen?" Dergelijke vragen zouden ons inziens niet door de aanvrager, maar door de beoordelaar beantwoord moeten worden.

Opvallend is dat de subsidievertrekkende organisaties wel beschikken over specifieke communicatie- of voorlichtingsdeskundigheid, maar dat die niet wordt ingezet bij de ontwikkeling van het materiaal. In één van beide gevallen had de voorlichter "nog even gekeken of de tekst wel fatsoenlijk Nederlands was". Bij een andere regeling had de voorlichter er wel zijn handtekening als akkoordverklaring onder gezet, maar dat was slechts een formaliteit. Blijkbaar zien beide partijen, subsidiegever en voorlichter, het communicatieve aspect van dit beleidsinstrument als nauwelijks problematisch. Ten onrechte, zo is ons duidelijk geworden in de verschillende case-studies. Er wordt veel tijd en geld verspild door aanvragers met het schrijven van bij voorbaat kansloze subsidie-aanvragen met moeizaam schriftwerk, met het achterhalen van informatie over eisen die aan de aanvragen worden gesteld en met allerlei overleg om de besluitvorming in positieve zin te beïnvloeden. Subsidiegevers zouden de *efficiency* van dit beleidsinstrument kunnen verhogen door meer aandacht en zorg voor het communicatieve aspect. Daarbij denk ik aan een sterke reductie van het aantal adviesgesprekken met cliënten die willen weten of zij in aanmerking komen voor subsidie (dat is reparatie van een falende zelfselectie) en met cliënten die hulp nodig hebben bij het opstellen van de aanvraag (reparatie van een falende instructie). Een vermindering van het aantal extra informatie-rondes om ontbrekende informatie in te winnen (idem). Een vermindering van het aantal gesprekken met aanvragers die willen weten hoe het staat met de behandeling van hun aanvraag (reparatie van falende procedure-instructie) en een reductie van het aantal bezwaarschriften. Een vergroting van de *effectiviteit* van subsidieregelingen is mogelijk met behulp van veranderingen in de uitvoering van de communicatietaken. Te denken valt ten eerste aan het gericht attenderen van juist die segmenten van de doelgroep waar niet het *willen*, maar het *kunnen* de doorslaggevende factor is. Dat zijn veelal de achterblijvers

die o.i.v. het Mattheuseffect niet bereikt worden. Ten tweede aan een verhoging van de kwaliteit van de aanvragen omdat minder organisaties zich ten onrechte als kanshebbend inschatten en meer organisaties die daadwerkelijk kanshebber zijn zich melden met goede aanvragen. Ten derde aan een verbetering van het imago en van de relaties met het veld, omdat er minder afgewezen hoeft te worden. Dit onder de voorwaarde van een juiste afstemming van budget en doelgroep op elkaar. En tenslotte is een betere aansluiting denkbaar tussen de binnenkomende projectvoorstellen en de beleidsdoelstellingen van de subsidieregeling.

Noten

1. De resultaten van dit onderzoek zijn voor een groot deel tot stand gekomen met behulp van bijdragen van: Janneke Allers, Eefje van Boxem, Esther de Bruijn en Jacolijn Post.
2. Mattheüs 25:29 luidt: "Want aan een ieder, die heeft, zal gegeven worden en hij zal overvloedig hebben. Maar wie niet heeft, ook wat hij heeft, zal hem ontnomen worden." Het Mattheuseffect is het effect dat de grote en kapitaalcrachtige organisaties zich de luxe kunnen permitteren om specialisten te belasten met de taak zich te verdiepen in het woud van subsidieregelingen ten behoeve van de eigen onderneming. Deze ondernemingen, die toch al meer mogelijkheden hebben dan anderen voor experimenten en innovaties, profiteren derhalve meer van subsidieregelingen dan de kleinere ondernemingen, die misschien wel willen, maar niet kunnen experimenteren bij gebrek aan financiële speelruimte. (Zie ook Van der Doelen, 1989)

Literatuur

- Algemene Rekenkamer
1988 *Verlag 1988*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21080, nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer
1990a *Theoretische en methodische verantwoording van de aanpak van een rijksbreed onderzoek naar het beheer van subsidies*. 's-Gravenhage.
- Algemene Rekenkamer
1990b *Jeugdhulpverlening: communicatie en subsidieverstrekking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21639, nr. 2.
- Doelen, F.C. van der
1989 *Beleidsinstrumenten en energiebesparing. De toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*. (Diss.) Enschede.
- Jansen, C., en M. Steehouder
1989 *Taalverkeersproblemen tussen overheid en burger. Een onderzoek naar verbeteringsmogelijkheden van voorlichtingsteksten en formulieren*. (Diss.) Enschede.
- Janssen, D., e.a.
1990 *Writing Policy Issue Papers for Dutch Government; a task oriented study into organizational communication*. Paper presented at the ICA-conference, Dublin, June 1990.
- Kemp, A. de, e.a.
1989 *Evaluatie van subsidies: uitdrukking van een tekortschietende of een ontwikkelende cultuur? Een inventarisatie van de mate waarin subsidies worden geëvalueerd en een aanzet voor de beoordeeling van de bruikbaarheid van evaluatiestudies*. In: *Beleidsanalyse*: nr. 4, blz. 12-19.
- Lentz, L., e.a.
1990 *Subsidieverstrekking als communicatieproces: spanningen tussen transparantie en effectiviteit*. In: *Communicatief* 3: blz. 27-38.
- Lentz, L., en H. van Tuijl
1989 *Het leerplan in Nederland. Een studie naar vorm inhoud en functie van het leerplan voor het primair onderwijs*. (Diss.) Alkmaar.

Schraver, K.,
1989

Evaluating Text Quality: The Continuum From Text-Focused to Reader-Focused Methods.
In: *IEEE Transactions on Professional Communication*: 32, nr. 4, blz. 238-255.