

V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

30 mei 2006

**VOORSTEL VAN DECREET**

– van de heer Norbert De Batselier –

**houdende de goedkeuring van de normen voor Vlaamse Overheidscommunicatie  
en houdende wijziging van het decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de  
communicatie van de Vlaamse overheid**

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

**1. VOORAF: SITUERING EN WERKWIJZE****1.1 Decretale bepalingen**

De Expertencommissie voor Overheidscommunicatie vindt haar oorsprong in het decreet van 19 juli 2002 houdende controle op de communicatie van de Vlaamse overheid (artikel 3, §1). Zij werd belast met het opstellen van normen die van toepassing zijn op de communicatie-initiatieven van de Vlaamse overheid. Artikel 1, §2, van het decreet bepaalt: “De Expertencommissie stelt normen op die van toepassing zijn op de communicatie-initiatieven van de Vlaamse overheid. Deze normen gaan uit van objectieve criteria voor de communicatie-initiatieven van de Vlaamse overheid. De door de Expertencommissie opgestelde normen worden bij decreet goedgekeurd.”. Zodra die normen zijn goedgekeurd door het Vlaams Parlement, kan de echte taak van de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie aanvangen: aan de hand van het normenkader zal de Expertencommissie adviezen kunnen uitbrengen of klachten kunnen behandelen over de communicatie van de Vlaamse overheid, regeringsmededelingen en mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement.

**1.2 Taken van de Expertencommissie**

De Expertencommissie voor Overheidscommunicatie zal na de goedkeuring van de normen een functie vervullen zowel inzake de Vlaamse overheidscommunicatie als inzake regeringsmededelingen of mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement. (De volgende decreten zijn van toepassing: het decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de Vlaamse overheidscommunicatie; het bijzonder decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement; het bijzonder decreet van 19 juli 2002 houdende controle op de regeringsmededelingen).

– Vlaamse overheidscommunicatie

De Vlaamse overheid die een communicatie-initiatief wenst te nemen, kan de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie vooraf om een advies verzoeken over de naleving van de normen. Zo’n advies

moet met redenen omkleed zijn en het moet worden afgeleverd binnen een termijn van dertig dagen.

De Expertencommissie voor Overheidscommunicatie moet verder na een klacht een positieve of negatieve beoordeling uitbrengen over een overheidscommunicatie. Zij kan de overheidscommunicatie eveneens aan een ambtshalve toetsing aan de normen onderwerpen. In beide gevallen moet de Expertencommissie binnen dertig dagen een positieve of negatieve beoordeling met bijhorende motivering toekennen en bekendmaken.

– Regeringsmededeling of mededeling van de voorzitter van het Vlaams Parlement

Bij een adviesvraag, na de melding van een klacht of bij een ambtshalve onderzoek inzake een regeringsmededeling of een mededeling van de voorzitter van het Vlaams Parlement, brengt de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie binnen vijftien dagen een niet-openbaar, gemotiveerd advies uit aan de Controlecommissie voor Regeringsmededelingen. Indien de Controlecommissie van oordeel is dat een mededeling van de voorzitter over een regeringsmededeling geheel of ten dele tot doel heeft het imago te beïnvloeden van de regering, van één of meer van haar leden, van de voorzitter van het Vlaams Parlement of van een politieke partij of een geleding ervan, dan legt zij de betrokken minister(s) of de voorzitter van het Vlaams Parlement een gemotiveerde blaam op. Dat wordt publiek gemaakt in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.

**2. NORMEN VOOR VLAAMSE OVERHEIDS-COMMUNICATIE**

De Expertencommissie voor Overheidscommunicatie werd bij decreet belast met het uitwerken van normen die van toepassing zijn op de communicatie-initiatieven van de Vlaamse overheid. Zij deed dat onder meer aan de hand van vele grondige en kritische besprekingen van onder meer ‘De code van goede praktijk voor de communicatiecampagnes van de Vlaamse overheid’ en de ‘Richtlijnen voor Overheidscommunicatie’ zoals die ondertussen door de vzw Kortom op 26 april 2005 aan het Vlaams Parlement werden voorgesteld. Waar nuttig of noodzakelijk, heeft de Expertencommissie elementen daaruit overgenomen en geïntegreerd in het bijgevoegde normenkader. Dat mondde uit in een verbeterde, innovatieve

en optimaal werkzame code die aan de voorzitter van het Vlaams Parlement werd overhandigd.

Voor een goed begrip van de normen is het belangrijk dat enkele begrippen duidelijk worden omschreven en dat de uitgangspunten van de Expertencommissie worden verduidelijkt.

## 2.1 Kernbegrippen

### a) Vlaamse overheid

Het begrip Vlaamse overheid verwijst naar:

- het Vlaams Parlement, de voorzitter van het Vlaams Parlement en de organen van en de instellingen verbonden aan het Vlaams Parlement, zoals het Bureau, het Uitgebreid Bureau, de Vlaamse Ombudsdienst, het Kinderrechtencommissariaat, het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek en het Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie;
- de Vlaamse Regering en haar ministers;
- de diensten van de Vlaamse Regering, i.c. het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de EVA's (Extern Verzelfstandigde Agentschappen) en de IVA's (Intern Verzelfstandigde Agentschappen);
- de andere administratieve overheden – zoals bepaald in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 – die van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest afhangen.

### b) Vlaamse overheidscommunicatie

Met Vlaamse overheidscommunicatie wordt elke betalende of niet-betalende mededeling, boodschap, voorlichtings- of sensibiliseringscampagne of elk ander communicatie- of informatie-initiatief van de Vlaamse overheid bedoeld, ongeacht de gebruikte kanalen of media, bestemd voor een algemeen publiek, een deel van het publiek of de individuele burger.

### c) Overheidscampagne

Het begrip overheidscampagne verwijst naar een in de tijd beperkte communicatieactie, waarbij geïntegreerde communicatiemedia en -middelen worden ingezet als verlengstuk van het beleid (met als doel

het beleid toe te lichten en/of te verklaren) of als beleidsinstrument (met als doel de beïnvloeding van kennis, houding en/of gedrag).

### d) Beleidscommunicatie

Beleidscommunicatie is communicatie over beleids-thema's in de verschillende beleidsfasen. Het volgende onderscheid kan worden gemaakt:

- communicatie in beleid is beleid dat voor zichzelf spreekt en eenvoudig uitvoerbaar is;
- communicatie vóór beleid is overheidscommunicatie voordat het beleid is goedgekeurd door de bevoegde overheid. Ze heeft tot doel om in samen-spel met de bevolking (of doelgroepen) beleid te ontwikkelen;
- communicatie over beleid is overheidscommunicatie die het goedgekeurde beleid bekendmaakt en toelicht;
- communicatie als beleid is overheidscommunicatie als instrument van het beleid, om beleidsdoelstellingen te realiseren met overheidscampagnes en informatierverspreiding.

## 2.2 Uitgangspunten

Bij het opstellen van de normen voor Vlaamse overheidscommunicatie hanteerde de Expertencommissie een tiental uitgangspunten. Normen komen immers niet zomaar uit de lucht vallen. Wie normen verwoordt, hanteert, impliciet of expliciet, een referentiekader: op welke overwegingen steunen de normen, wat beogen ze? De uitgangspunten werden net zoals de normen ingedeeld naargelang ze betrekking hebben op de zender van de boodschap, de boodschap zelf of de ontvanger van de boodschap.

### a) Uitgangspunten inzake de Expertencommissie als dusdanig

#### *Positief beeld*

*De Expertencommissie gaat uit van een positief beeld van overheidscommunicatie.* De commissie is ervan overtuigd dat overheidscommunicatie wel degelijk een maatschappelijk en individueel verschil kan maken, op voorwaarde dat ze weloverwogen, strategisch en ethisch wordt ingezet. De commissie wil de doelmatigheid, de kwaliteit en het rendement van de overheidscommunicatie bevorderen en die communi-

catie als instrument voor contact tussen overheid en burger aantrekkelijker maken.

### *Brede visie*

*De Expertencommissie gaat uit van een brede visie op overheidscommunicatie. Ze wil zich in haar normering niet beperken tot ‘de boodschap’ als dusdanig, maar neemt de hele context mee in overweging, d.w.z. dat de commissie evenveel oog heeft voor ‘de zender’ van de boodschap (vanuit welke houding en motieven wordt er gecommuniceerd?) als voor ‘de ontvanger’ van de boodschap (hoe komt de boodschap over, worden de belangen van de ontvanger optimaal gediend?).*

### b) Uitgangspunten inzake de normen zelf

#### *Noodzaak*

*Normen zijn nuttig, meer nog, ze zijn wenselijk en zelfs noodzakelijk. De noodzaak van normen voor de overheidscommunicatie vloeit onder andere voort uit de democratische verantwoordingsplicht en de voorbeeldfunctie van de overheid. De normen zorgen er mee voor dat de communicatie van de overheid altijd het belang van de samenleving dient en ook het gezag van de overheid ten goede komt, niet dat van een politicus of een politieke partij.*

De actieve openbaarheid van bestuur die van bepaalde administratieve overheden vereist wordt, is voor de Expertencommissie een extra motief om inhoudelijke en vormelijke criteria te formuleren en zo de resultaatgerichte werking van de overheidscommunicatie te bevorderen.

#### *Geest*

*De geest van de normen heeft voorrang op de letter. Dat is niet alleen vanuit theoretisch, maar zeker ook vanuit pragmatisch oogpunt te verantwoorden. Wie probeert een algemeen principe van deontologische aard (bijvoorbeeld betrouwbaarheid, bevattelijkheid, toegankelijkheid, transparantie, volledigheid) om te zetten in een afdoende, meetbare en controleerbare norm, loopt immers al snel het gevaar af te glijden naar een mechanische benadering van het begrip communicatie. Hoe evidenter het principe, hoe moeilijker het zich doorgaans laat vertalen in een hanteerbare norm. De verleiding is groot om dat op te*

vangen met meer regelgeving, wat kan leiden tot een overdaad, hetgeen absoluut te vermijden is.

### *Realiteitszin*

*Normen moeten realistisch zijn, anders schieten ze hun doel voorbij. De band met de realiteit blijft liefst zo strak mogelijk. De Expertencommissie wil de Vlaamse overheidscommunicatie niet opzadelen met kafkaëske regels die niet in verhouding staan tot het beoogde resultaat.*

### c) Uitgangspunten inzake de zender

#### *Geloofwaardigheid*

*Als de zender van de boodschap geloofwaardigheid mist, is elk initiatief zinloos, hoe doordacht en professioneel gepland een communicatieactie ook is. De Vlaamse overheid moet dus de nodige aandacht besteden aan haar reputatie en gezag, haar ‘corporate branding’. Zo niet zullen de normen inzake overheidscommunicatie onvoldoende effect hebben, ook al zijn ze keurig geformuleerd en worden ze nauwgezet toegepast.*

#### *Doelmatigheid*

*Overheidscommunicatie mag geen lapmiddel zijn om krom beleid achteraf recht te trekken. Overheidscommunicatie mag evenmin dienen als corrigerend middel voor al wat er fout gelopen is tijdens een beleidsvormingsproces. De overheid heeft er alle belang bij meteen een adequate verwoording te geven aan een doelmatig beleid – bevattelijk, toegankelijk, duidelijk, uitvoerbaar – in plaats van beleid te formuleren dat achteraf moet worden bijgestuurd of begrijpelijk moet worden gemaakt.*

### d) Uitgangspunten inzake de boodschap

#### *Opportuniteit*

*Overheidscommunicatie moet beantwoorden aan een maatschappelijke of individuele informatiebehoefte. Bepalen waarover er wel of niet gecommuniceerd wordt, is een politieke beslissing. Maar de Expertencommissie wil zich wel afvragen of een bepaalde vorm van overheidscommunicatie op een bepaald moment wel opportuun is, qua inhoud én vorm. Wat is het belang, het nut, de noodzaak voor de burger in het algemeen of voor een specifieke doelgroep? De aard, de omvang en de kosten van de communicatie moeten daarmee correleren.*

*Evenredigheid*

*Minder is meer.* Het is een algemene trend om bij merken, bedrijven, organisaties enzovoort communicatieproblemen aan te pakken door de aanmaak en verspreiding van nog grotere hoeveelheden informatie. De aandacht voor de kwantiteit is vaak groter dan die voor de kwaliteit en de impact. De overheid lijkt geneigd die trend te volgen en aldus bij te dragen tot de exponentiële aanwas van de informatiestroom. Bij elke communicatie moet de vraag gesteld worden: zijn de ingezette middelen evenredig met het doel en de doelgroep(en)? Wat is het batige saldo?

e) Uitgangspunten inzake de ontvanger

*Iedere burger*

*Wat is de betrokkenheid van de burger bij het voorgestelde thema?* Hoeveel aandacht is de ontvanger van de boodschap bereid op een bepaald moment, in een bepaalde situatie, aan een boodschap te schenken? Het uiteindelijke effect is daar sterk van afhankelijk. Er zijn mensen die actief, mondig en nieuwsgierig zijn en zelf op zoek gaan naar informatie, maar dat is nog altijd een relatief beperkte groep. Er zijn heel wat mensen die onvoldoende op de hoogte zijn en die bovendien ook weinig initiatief nemen om zich te informeren. Ook ten aanzien van die mensen geldt de informatieplicht van de overheid, ook hen moet de overheidscommunicatie bereiken.

**2.3 Bekendmaking van de normen**

In het decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid is er geen bepaling opgenomen over de bekendmaking van de normen die worden goedgekeurd. Aangezien de normen geen deel uitmaken van de eigenlijk tekst van het goedkeuringsdecreet, is het wenselijk om die bekendmaking expliciet te regelen in het decreet van 19 juli 2002. Artikel 3 bepaalt dat de normen moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Norbert DE BATSELIER

---

## VOORSTEL VAN DECREET

### Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaaangelegenheid.

### Artikel 2

De normen voor de Vlaamse overheidscommunicatie, bedoeld in artikel 3 van het decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid, opgesteld door de Expertencmissie voor Overheidscommunicatie op 20 april 2006, worden goedgekeurd.

### Artikel 3

Aan artikel 3, §2, tweede lid, van het decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid, worden de volgende woorden toegevoegd: “en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad”.

Norbert DE BATSELIER

---

**BIJLAGE:**

Normen voor de Vlaamse overheidscommunicatie, bedoeld in artikel 3  
van het decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid,  
opgesteld door de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie op 20 april 2006

## **NORMENKADER voor de VLAAMSE OVERHEIDSCOMMUNICATIE**

Van de Vlaamse overheid mag worden verwacht dat ze streeft naar ‘communicatie in beleid’ d.w.z. dat ze haar beleid helder en duidelijk in teksten en regels vertaalt, in plaats van onduidelijk beleid achteraf te verhelderen en verduidelijken door middel van overheidscommunicatie. Toegegeven, het is niet eenvoudig om dat beleidsideaal te bereiken. Daarom is aanvullende overheidscommunicatie meestal onontbeerlijk (communicatie vóór beleid, over beleid en als beleid).

### ***Normen inzake ‘de zender van de boodschap’***

---

#### **1. Alle overheidscommunicatie is duidelijk als zodanig herkenbaar.**

- 1.1 De Vlaamse overheid hanteert altijd een herkenbare huisstijl, zodat het voor de ontvanger duidelijk is van wie de communicatie komt.
- 1.2 De overheid maakt in haar beleidscommunicatie een onderscheid tussen beleid in ontwikkeling (d.i. communicatie vóór beleid) en goedgekeurd beleid (d.i. communicatie over beleid).  
Bij communicatie inzake beleid in ontwikkeling vermeldt de overheid uitdrukkelijk in welke fase het initiatief zich bevindt. Dat gebeurt door een geijkte terminologie (beleidsvoorstel/inspraakfase).  
Communicatie inzake goedgekeurd beleid wordt altijd geïdentificeerd met hetzelfde (afzonderlijke, duidelijk herkenbare) overheidslabel.
- 1.3 In geval van goedgekeurd beleid is het toegestaan dat beleidsverantwoordelijken hun naam, functie, handtekening en/of beeltenis aan het initiatief verbinden, op voorwaarde dat die gegevens relevant zijn, op een discrete manier worden verwerkt en ondergeschikt zijn aan de verplichte vermelding (signatuur) van de “Vlaamse overheid” conform de huisstijlregels.

#### **2. De overheid plant en ontwikkelt haar communicatie volgens professionele criteria.**

- 2.1 De beleidscommunicatie van de Vlaamse overheid wordt centraal gecoördineerd door de diensten van de Vlaamse informatieambtenaar.
- 2.2 Om inzicht in de verhouding tussen de ingezette middelen en het effect van de communicatie mogelijk te maken, wordt bij alle campagnes gewerkt met een transparante begroting en worden de kosten openbaar gemaakt.
- 2.3 Analyse, planning, implementatie en evaluatie van overheidscampagnes gebeuren volgens de gangbare professionele werkwijzen.

#### **3.A. De overheid communiceert politiek neutraal.**

- 3.A.1 De overheid geeft de burgers ruimte om zich een eigen oordeel te vormen over wat ze communiceert.
- 3.A.2 De overheid leent zich niet tot propaganda en ondersteuning van partijpolitieke of ideologische doeleinden.

**3.B. De overheid communiceert commercieel neutraal.**

- 3.B.1 Sponsoring en gemengde (publieke en private) financiering van overheidscampagnes zijn mogelijk.
- 3.B.2 In de overheidscommunicatie is 'product placement' uit den boze. Dat geldt ook voor elk intentioneel gebruik van namen en logo's van commerciële bedrijven en merken.
- 3.B.3 In de overheidscommunicatie wordt niet verwezen naar producten die duidelijk met één firma in verband kunnen worden gebracht.
- 3.B.4 Externe bureaus die in opdracht van de Vlaamse overheid campagnes ontwikkelen, mogen hun naam discreet vermelden op alle uitingen, zoals gebruikelijk bij campagnes.
- 3.B.5 De mediasponsoring van overheidscampagnes is enkel toegestaan in de vorm van mediaruimte en zonder enige vorm van tegenprestatie. Mediasponsors kunnen discreet worden vermeld.

**4. De overheid maakt voor haar communicatie geen onderscheid tussen de omroepen en evenmin tussen de printmedia.**

- 4.1 Omdat zowel de publieke als de private omroepen zich (ieder op hun manier) met de publieke zaak bezighouden, moeten ze als evenwaardig in overweging genomen worden bij de communicatiecampagnes van de overheid. Dat principe geldt ook voor de printmedia.

***Normen inzake 'de boodschap'***

---

**5. De overheidscommunicatie is correct.**

- 5.1 Opdat de burgers op de overheidscommunicatie kunnen vertrouwen, moeten de verschillende besturen absoluut juiste informatie verspreiden.
- 5.2 De verschillende besturen verbinden zich ertoe om foute informatie onmiddellijk recht te zetten.

**6. De overheid communiceert helder in een bevattelijke taal.**

- 6.1 De overheid communiceert in hedendaags Algemeen Nederlands.
- 6.2 Overheidscommunicatie wordt zo geformuleerd dat de doelgroepen de boodschap gemakkelijk en volledig begrijpen.
- 6.3 Voor communicatie in andere talen is het advies van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht vereist.

**7. De overheidscommunicatie is doelmatig en resultaatgericht.**

- 7.1 Tijdens de beleidsvorming worden de rol en het belang van communicatie nadrukkelijk ingeschat en bepaald.
- 7.2 De keuze van campagnethema's wordt gemaakt op basis van prioriteiten die worden bekendgemaakt.
- 7.3 Ook de doelstellingen van een campagne van de Vlaamse overheid worden duidelijk en meetbaar aangegeven.

**8. De inzet van middelen moet in verhouding staan tot het beoogde resultaat.**

- 8.1 Vóór een campagnevoorstel wordt goedgekeurd, gaat de Vlaamse overheid na of een campagne wel het geschikte middel is om de doelstelling te verwezenlijken of substantieel bij te dragen tot de verwezenlijking.
- 8.2 De overheid zorgt voor een mediamix en een kanaalkeuze die rekening houden met de doelgroep(en) en de te verspreiden boodschap. Dat geldt voor de vorm, de omvang en de kostprijs.
- 8.3 Campagnevoorstellen worden aangebracht via een 'campagnefiche' waarop beknopt de kerngegevens m.b.t. een campagne worden ingevuld. De fiches liggen ter inzage bij de informatieambtenaar van de Vlaamse overheid.

## ***Normen inzake 'de ontvanger van de boodschap'***

---

### **9. Overheidscommunicatie moet bereikbaar zijn voor het beoogde doelpubliek.**

- 9.1 De Vlaamse overheid maakt goedgekeurd beleid actief en duidelijk bekend aan burgers of doelgroepen voor wie dat beleid bestemd is.
- 9.2 De toegang tot informatie over het beleid is laagdrempelig en gebruiksvriendelijk. Burgers vinden eenvoudig wat en wie ze zoeken.
- 9.3 De overheid ontwikkelt aangepaste mediaplannen voor thema's die moeilijk te bereiken doelgroepen aanbelangen.

### **10. De overheid verstrekt de informatie tijdig.**

- 10.1 Tijdig wil zeggen dat de informatie verstrekt wordt op het ogenblik dat ze door de overheid wordt aangekondigd en op het ogenblik dat ze nodig of nuttig is voor de ontvanger.
- 10.2 De afweging van de dringendheid, de noodzaak of het nut van een campagne wordt door de overheid bepaald vanuit het standpunt van de doelgroep (de belanghebbenden) voor wie de campagne bedoeld is.

### **11. Beleidsinformatie van de Vlaamse overheid is vrij toegankelijk en gratis beschikbaar voor alle burgers.**

- 11.1 Algemene informatie over de Vlaamse overheid (structuur, werking, doelstellingen, enz.) is op eenvoudig verzoek verkrijgbaar.
- 11.2 Bij uitgebreide vormen van informatie (bijvoorbeeld een boek) rekent de overheid hoogstens de kostprijs van de drager aan.

### **12. De overheid stuurt niet ongevraagd elektronische berichten naar de persoonlijke mailbox van de burgers.**

- 12.1 Dit principe geldt voor alle elektronische toepassingen, ook het versturen van sms-berichten en andere nieuwe (bestaande en toekomstige) technieken.
- 12.2 Indien de overheid burgers wil informeren door elektronische berichten, verstuurt zij eerst een elektronisch bericht met de vraag of de geadresseerde voortaan elektronische berichten van de overheid wil ontvangen. Indien de persoon niet reageert, staat dat gelijk met een negatief antwoord. Na 1 jaar mag dezelfde vraag opnieuw gesteld worden.
- 12.3 Elk elektronisch bericht bevat een eenvoudige en rechtstreekse elektronische uitschrijfmogelijkheid.
- 12.4 In uitzonderlijke gevallen, zoals crisissituaties, als burgers dringend moeten worden bereikt via operatoren en providers en als dat in het uitdrukkelijke belang van deze burgers is, mag de Vlaamse overheid wel elektronische berichten verzenden zonder voorafgaande toestemming.