

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2008-2009

8 april 2009

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw Marleen Vanderpoorten –

houdende de goedkeuring van de herziene normen voor Vlaamse Overheidscommunicatie

VERSLAG

**namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Ward Kennes**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jaak Gabriels.

Vaste leden:

de heren Thieu Boutsen, Herman De Reuse, Felix Strackx,
Erik Tack, Christian Verougstraete;

de heren Ward Kennes, Erik Matthijs, Koen Van den Heuvel,
Eric Van Rompuy;

mevrouw Hilde Eeckhout, de heren Jaak Gabriels, Sven Gatz;
de heer Philippe De Coene, mevrouw Michèle Hostekint, de
heer Ludo Sannen.

Plaatsvervangers:

de heren Erik Arckens, Frank Creyelman, mevrouw Hilde De
Lobel, de heren Roland Van Goethem, Joris Van Hauthem;

de heren Ludwig Caluwé, Lode Ceyssens, Tom Dehaene,
mevrouw Joke Schauvliege;

mevrouw Annick De Ridder, de heren Marc van den Abeelen,
Bob Verstraete;

de heren Gilbert Bossuyt, Dany Vandenbossche, Bart Van
Malderen.

Toegevoegde leden:

de heer Rudi Daems;

de heer Jan Peumans.

Zie:

2138 (2008-2009)

– Nr. 1: Voorstel van decreet

INHOUD

	Blz.
I. Toelichting door mevrouw Marleen Vanderpoorten, indiener van het voorstel van decreet.....	4
1. Inleiding en voorgeschiedenis	4
2. Wijzigingen ten opzichte van het thans bestaand normenkader.....	4
3. Wijzigingen ten opzichte van de vorige versie van het voorstel van decreet.....	5
4. Verduidelijkingen.....	5
5. Dankwoord.....	5
II. Algemene bespreking	6
1. Tussenkoms van de heer Ward Kennes.....	6
1.1. Inleiding.....	6
1.2. Drie communicatiegebieden	6
1.3. Opmerkingen	6
2. Replieken	7
III. Stemming.....	8

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting behandelde op dinsdag 31 maart 2009 het voorstel van decreet van mevrouw Marleen Vanderpoorten houdende de goedkeuring van de herziene normen voor Vlaamse Overheidscommunicatie (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2138/1*).

I. TOELICHTING DOOR MEVROUW MARLEEN VANDERPOORTEN, INDIENER VAN HET VOORSTEL VAN DECREET

1. Inleiding en voorgeschiedenis

Mevrouw *Marleen Vanderpoorten* stelt bij de inleiding van het voorstel van decreet voor om bij deze toelichting niet opnieuw duiding te geven bij de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie en haar normen, aangezien dit al voordien gebeurde naar aanleiding van de bespreking van een eerdere versie van het voorliggende voorstel van decreet tot goedkeuring van herziene normen voor overheidscommunicatie (*Parl. St. VI. Parl. 2007-08, nr. 1739/1*).

Vervolgens geeft mevrouw Vanderpoorten een overzicht van de voorgeschiedenis van het voorstel van decreet. De Expertencommissie voor Overheidscommunicatie besliste tijdens haar vergadering van 12 september 2007 haar normen te herzien. Ze bereikte initieel een akkoord tijdens haar vergadering van 21 mei 2008. Het Uitgebreid Bureau van 2 juni 2008 besliste dat de vraag tot goedkeuring van de herziene normen voor de Vlaamse overheidscommunicatie als voorstel van decreet zou worden ingediend door de voorzitter van het Vlaams Parlement.

Op 8 juli 2008 werd dit voorstel van decreet in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting aangenomen met 7 stemmen bij 3 onthoudingen. Op 10 juli 2008 besliste de plenaire vergadering echter, na de bespreking ervan, het voorstel van decreet terug naar commissie te verwijzen. Deze beslissing was gemotiveerd door mogelijke problemen die de toepassing van deze normen in de praktijk zou kunnen opleveren. Zo zou een reclameverbod in overheidscommunicatie de financiering van bijvoorbeeld een blad als 'Klasse' in het gedrang brengen en zouden de bepalingen over mediasponsoring sommige communicatie-initiatieven van de Vlaamse overheid (kunnen) onmogelijk maken.

Sindsdien heeft de Expertencommissie opnieuw verschillende vergaderingen gewijd aan haar voor-

stel tot herziening van het normenkader, en heeft zij, rekening houdende met de nog openstaande vragen en geformuleerde opmerkingen, verschillende normen aangepast of herschreven. Op 4 februari 2009 bereikte de Expertencommissie een akkoord over een aangepaste tekst. Daarop heeft zij bij de voorzitter van het Vlaams Parlement een nieuw voorstel ingediend. Het Uitgebreid Bureau van 2 maart 2009 besliste dan dat het hangende voorstel van decreet (*Parl. St. VI. Parl. 2007-08, nr. 1739*) moest worden ingetrokken en gaf de opdracht een nieuw voorstel van decreet in te dienen.

2. Wijzigingen ten opzichte van het thans bestaand normenkader

Vervolgens gaat mevrouw Vanderpoorten over naar de herziene normen voor overheidscommunicatie, die een bijlage vormen bij het voorgelegde voorstel van decreet. De Expertencommissie voor Overheidscommunicatie heeft zich voor deze herziening voornamelijk gebaseerd op twee bronnen: ten eerste opmerkingen van de afdeling Communicatie van de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR) van de Vlaamse overheid, en ten tweede op haar eigen ervaring opgedaan bij het verlenen van adviezen.

De herziene normen worden gekenmerkt door twee opvallende wijzigingen: de indeling van de normen, en de aandacht voor commerciële neutraliteit van overheidscommunicatie. Dit betekent dus zowel een vormelijke als een inhoudelijke wijziging.

Mevrouw Vanderpoorten overloopt eerst de formele wijziging. De normen zijn niet langer ingedeeld volgens het zender-ontvangerschema, maar volgens de drie functionele communicatiegebieden: (1) corporate communicatie, (2) beleidscommunicatie en (3) dienstverlenende en administratieve communicatie. Deze technische begrippen worden toegelicht in het begrippenkader, waarmee de toelichting bij het voorstel van decreet wordt afgerond. Het begrippenkader moet het normenkader beter toegankelijk en bruikbaar maken voor de gebruikers ervan.

Vervolgens komt de indiener tot de tweede, eerder inhoudelijke wijziging. Het oorspronkelijke normenkader bepaalde dat de Vlaamse overheid commercieel neutraal moet communiceren. In het herziene normenkader is deze bepaling uitgebreid met bepalingen over: communicatie die voortvloeit uit publiek-private samenwerking en samenwerking met andere overheden, over samenwerking met media en ten slotte over de redactionele context van persoonsbladen en nieuwsbrieven die vallen onder de definitie van Vlaamse overheidscommunicatie.

3. Wijzigingen ten opzichte van de vorige versie van het voorstel van decreet

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de eerder besproken versie van dit voorstel van decreet zijn de volgende:

- enkele bepalingen, die betrekking hebben op taalgebruik, inzagerecht en openbaarheid van bestuur, worden geschrapt omdat deze reeds in andere regelgeving geregeld zijn;
- het verbod op de verkoop van mediaruimte in eigen communicatiekanalen wordt niet aangehouden;
- de normen over publiek-private samenwerking of samenwerking met andere overheden en met media werden herschreven, verduidelijkt en logisch gerangschikt;
- er wordt voorzien in een mogelijke afwijking van de regel dat het logo van de Vlaamse overheid moet worden gebruikt (bijvoorbeeld voor het Vlaams Parlement zelf);
- in de toelichting is de definitie van het begrip ‘Vlaamse overheidscommunicatie’ overgenomen uit het oprichtingsdecreet van de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie.

4. Verduidelijkingen

Er wordt voorts verduidelijking verschaft over enkele specifieke normen.

Norm I.1.1 bepaalt dat de Vlaamse overheid moet communiceren in hedendaags Algemeen Nederlands. Bedoeling is om slordig Nederlands, verkavelingsvlaams, germanismen, romanismen en andere -ismen en ook dialect te weren. De norm wil correcte taal. De overheid vervult in dit verband een voorbeeldfunctie. Maar soms speelt het creatieve concept van een campagne met taal, zoals bijvoorbeeld de campagne van Flanders DC uit 2006, die archaïsche taal gebruikte bij foto's uit de jaren 1950. Zoiets kan dan weer wel.

Normen I.4.2 en III.2.6 bepalen dat de Vlaamse overheid politiek neutraal moet communiceren. Dit betekent dat de Vlaamse overheid zich niet leent tot propaganda en ondersteuning van partijpolitieke of ideologische doeleinden. In overheidscommunicatie kunnen beleidsverantwoordelijken worden vermeld met naam, foto, titel en

dergelijke, maar alleen als dat informatief relevant is en het discreet gebeurt.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen soorten of ‘gebieden’ van communicatie. Eén communicatieproject kan zijn samengesteld uit verschillende onderdelen die kunnen worden gerubriceerd onder de verschillende onderscheiden gebieden. De doelstelling van een communicatieproject kan meervoudig zijn.

Beleidscommunicatie mag discreet ‘getekend’ worden door een beleidsverantwoordelijke (de beleidsverantwoordelijke mag dus de zender zijn van de boodschap): communicatie over beslist beleid met naam, functie, handtekening en/of beeltenis, communicatie als beleid en communicatie inzake beleid in ontwikkeling enkel met naam en functie. Het feit dat de beleidsverantwoordelijke als zender optreedt moet steeds relevant zijn. Bij communicatie als beleid is dat zeker niet altijd het geval.

Bij communicatie over de dienstverlening of corporate communicatie mag een beleidsverantwoordelijke niet als ‘zender’ optreden, want dat is nooit relevant: die communicatie moet uitgaan van de organisatie zelf. De naam of titel van een beleidsverantwoordelijke mag eventueel wel voorkomen in (redactionele stukken van) communicatie over de dienstverlening of corporate communicatie, als de redacteur of copywriter in kwestie vindt dat dit relevant is.

Er wordt dus ook een verschil gemaakt tussen het feit dat een mandataris als ‘zender’ optreedt van een boodschap en de vermelding van een mandataris in redactionele stukken (personeelsbladen, magazines, nieuwsbrieven van de overheid enzovoort). De naam of titel van een beleidsverantwoordelijke mag voorkomen in redactionele stukken van gelijk welke soort, als de redacteur of copywriter in kwestie vindt dat dit relevant is.

5. Dankwoord

Mevrouw Marleen Vanderpoorten dankt tot slot de leden van de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie voor hun inspanningen en hun bereidwilligheid om rekening te houden met de gemaakte opmerkingen. Aan de hand van de herziene normen zal de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie in staat zijn accuraat communicatieadvies te verlenen aan de Vlaamse overheid. Dat deze herziening mede gebaseerd is op opmerkingen van de administratie, toont aan dat de Expertencommissie blijft uitgaan van een positief beeld van overheidscommunicatie.

II. ALGEMENE BESPREKING

1. Tussenkoms van de heer Ward Kennes

1.1. Inleiding

De heer *Ward Kennes* herinnert eraan dat er in juli 2008 bij de bespreking van het vorige voorstel van decreet houdende goedkeuring van de herziene normen voor overheidscommunicatie een aantal vragen rezen waar niet tijdig een antwoord op is gekomen en dat bij de behandeling in plenaire vergadering werd beslist om het voorstel terug naar de commissie te verwijzen. De voorbije maanden zijn er dan diverse initiatieven genomen om de onduidelijkheden weg te werken en de tekst helemaal op punt te stellen. De heer Kennes drukt dan ook zijn waardering uit ten opzichte van iedereen die hieraan zijn medewerking heeft verleend, in de eerste plaats voor de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie en haar voorzitter, maar ook voor de Vlaamse administratie, de kabinetten en de diensten van het Vlaams Parlement. Men zou misschien kunnen betreuren dat er tijd is verstreken, maar de spreker is van mening dat het geen verloren tijd is geweest, want het resultaat is beter.

1.2. Drie communicatiegebieden

Het nieuwe normenkader gaat niet langer uit van de tweedeling zender-ontvanger, maar werkt volgens drie functionele communicatiegebieden: corporate communicatie, beleidscommunicatie, en ten slotte dienstverlenende en administratieve communicatie.

1.3. Opmerkingen

De heer Kennes wenst op een aantal elementen verder in te gaan.

1) Aan de (nieuwe) indeling in drie communicatiegebieden zijn de normen voor overheidscommunicatie opgehangen. Elk onderscheid heeft voor- en nadelen. De spreker vraagt zich af of dit betekent dat door deze indeling in drie functionele communicatiegebieden, één communicatieproject of -uiting ofwel tot de ene ofwel tot de andere soort behoort, of dat communicatieprojecten of -uitingen dan wel vanuit verschillende invalshoeken bekeken kunnen worden? Dat onderscheid is immers van wezenlijk belang voor de goede interpretatie van het decreet. Want in functie van deze indeling zijn die normen van toepassing op een of andere vorm van communi-

catie. Bijvoorbeeld: onder III.2.5 en III.2.6 wordt gezegd dat het in geval van beleidscommunicatie toegestaan is dat beleidsverantwoordelijken hun naam, functie, handtekening en/of beeltenis aan een initiatief verbinden. Dat zou dan weer niet toegestaan zijn in geval van corporate communicatie en administratieve en dienstverlenende communicatie.

In het begrippenkader, I, staat inderdaad: “identificatiegegevens van beleidsverantwoordelijken kunnen slechts als informatief relevant worden beschouwd in de context van beleidscommunicatie, niet in corporate communicatie of administratieve en dienstverlenende communicatie.” Dat zou bij een strikte interpretatie betekenen dat bijvoorbeeld in verband met jaarverslagen, hetgeen eigenlijk een vorm van dienstverlenende of corporate communicatie is, er geen voorwoord en handtekening van de minister(s) in het jaarverslag zou toegestaan zijn. Dit is zijns inziens een toch wel erg verregaande interpretatie.

2) In de praktijk zijn de verschillende soorten van communicatie trouwens niet altijd streng van elkaar te scheiden: gaat een persbericht over het functioneren van een contactpunt van de Vlaamse overheid over het beleid of over de dienstverlening? Het is dus niet altijd eenduidig. In het tweede geval mag de naam van de bevoegde minister (zie begrippenkader, I) niet worden vermeld, in het eerste geval wel.

3) In het begrippenkader, b, is de expliciete verwijzing naar de communicatie met individuele burgers (brieven, mails en dergelijke) geschrapt. Daarmee zijn de vragen die het lid daarover in juli 2008 stelde, zonder voorwerp geworden. De precisering riep meer vragen op dan dat ze verduidelijkte.

4) De in juli 2008 voorliggende norm I.1.3. “Voor communicatie in andere talen is het advies van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht vereist” werd geschrapt. Volgens de spreker is dat een goede zaak want ze zorgde voor overbodig werk voor de VCT. Er bestaat namelijk een duidelijke regelgeving voor anderstalige communicatie in de faciliteitengemeenten en voor toeristische informatie. Een systematisch advies van de VCT is dan ook overbodig.

5) In juli 2008 werd er door de heer Kennes op gewezen dat de absolute formulering van norm I.5.3. “De overheid mag in de eigen communicatiekanalen geen mediaruimte verkopen aan derden.” problematisch was. Dat betekende immers dat magazines zoals ‘Klasse’ of ‘Flanders Today’ geen advertenties meer mochten plaatsen, een bron van inkomsten zouden verliezen, en dus meer gingen kosten aan de overheid. De nieuwe formulering sluit veel nauwer aan bij de realiteit. Men kan stellen dat het gezond verstand in deze dus heeft gezegevierd.

6) De formulering van de zesde en de zevende norm over publiek-private samenwerking (in het kader van communicatie) is grondig bijgesteld. Voor deze veel voorkomende vorm van samenwerking zijn de regels verduidelijkt.

7) De te restrictieve norm I.7.2 in de vorige versie, die stelde dat de tegenprestatie voor mediasponsoring enkel naam- en logovermelding mocht zijn, is verdwenen uit de nieuwe tekst. De drie regels die nu zijn vastgelegd onder norm 7 bieden voldoende garanties voor goede overheidscommunicatie, maar laten ook wat meer ruimte.

8) In verband met de campagnefiches wordt verduidelijkt dat de afdeling Communicatie van DAR enkel de affiches archiveert van de Vlaamse Regering en alle diensten, instellingen en rechtspersonen die van haar afhangen. Voor alle duidelijkheid: het Vlaams Parlement valt dus niet onder deze inventarisatie. De toevoeging van de woorden 'op termijn' betekenen dat de Diensten voor het Algemeen Regeeringsbeleid de tijd krijgen om zich hierop voor te bereiden. Ze zijn ook vrijgesteld van de controle op de volledigheid van de fiches.

9) Norm I.10.1 is een interessante norm; de norm legt een zekere terughoudendheid op. Voor er gecommuniceerd wordt, dient de overheid na te gaan of communicatie op zich wel het geschikte middel is om een bepaalde doelstelling te verwezenlijken. Die bedenking moet men zich maken – en dat niet alleen in de politiek – of er soms niet te veel gecommuniceerd wordt. Wordt er altijd een doelstelling bereikt met communicatie of is er ooms ook 'communicatievervuiling'.

10) Norm II.1.2 laat wat meer ruimte voor het gebruik van een eigen logo- of naamvermelding door entiteiten van de Vlaamse overheid dan in de vorige versie van de normen. De heer Kennes meent dat dit rekening houdt met de terechte bekommernis van een aantal agentschappen. Zij moeten wel steeds duidelijk maken dat het om een onderdeel van de Vlaamse overheid gaat.

11) Norm III.2.1, die bepaalt dat de Vlaamse overheid in haar beleidscommunicatie duidelijk aangeeft in welk stadium het initiatief zich bevindt, is een belangrijke norm in die zin dat de norm enige terughoudendheid vraagt. In het verleden heeft men al regelmatig meegemaakt dat er aan 'government by announcement' werd gedaan. Dat schept bijzonder veel onduidelijkheid in de media en meer nog in de hoofden van de mensen. Voorbeelden daarvan vindt men in de jaarverslagen van de Vlaamse Ombudsman. Dergelijke aankondigingen waarbij de indruk wordt gewekt dat een bepaald beleid (al) in uitvoe-

ring is, leidt tot desinformatie. De melding in welke fase een bepaald initiatief zich bevindt is dan ook erg belangrijk. De vraag is of en in welke mate de media in hun vertaling daarvan altijd dezelfde fijngevoeligheid en nuancering aan de dag zullen kunnen leggen, en wat bij de ontvangers van de boodschap zal blijven hangen. Het is niet omdat men iets aankondigt en er duidelijk wordt meegedeeld dat het om een voorstel gaat, dat het publiek ook dat cruciaal onderscheid zal maken.

12) Norm III.2.3. bepaalt: "Communicatie inzake beslist beleid wordt altijd geïdentificeerd met hetzelfde (afzonderlijke, duidelijk herkenbare) visuele en/of auditieve label 'beslist beleid'". De spreker vraagt zich af hoe men zich dat concreet moet voorstellen. Het blijft voor hem onduidelijk hoe dat auditieve en visuele label er zal uitzien, respectievelijk klinken.

13) In het algemene luik IV, over de administratieve en dienstverlenende communicatie, wordt veel aandacht besteed aan de elektronische media zoals internet en e-post, wat beantwoordt aan de hedendaagse gebruiken in het contact tussen de overheid en haar burgers. Het is goed dat er in de voorliggende normen voldoende ruimte voor dergelijke media voorzien is.

14) Met betrekking tot het taalgebruik, is de algemene regel dat wordt gecommuniceerd in Algemeen Nederlands. In bijzondere campagnes moet er, rekening houdende met de specifieke context, van afgeveken kunnen worden.

15) Verder wil de heer Kennes er nog op wijzen dat de normen voor overheidscommunicatie terecht bepalen dat beleidsverantwoordelijken hun naam en functie kunnen verbinden aan een initiatief op voorwaarde dat die gegevens relevant zijn. De spreker zou de leden van de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie willen oproepen om deze houding ook op zichzelf toe te passen en hun functie als lid van de Expertencommissie enkel te vermelden in hun communicatie wanneer die relevant is, omdat het feit dat ze lid zijn van de Expertencommissie niet altijd relevant is voor de inhoud van de boodschap die ze uitdragen.

2. Replieken

Namens mevrouw Marleen Vanderpoorten, stelt de heer *Frank Thevissen*, voorzitter van de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie, vast dat de heer Kennes vooral een oplijsting geeft van een aantal essentiële elementen en wijzigingen van de voorliggende overheidsnormen.

De heer Thevissen deelt mee dat hij altijd voorstander is geweest van een indeling van de normen voor overheidscommunicatie op basis van de drie functionele communicatiegebieden, zoals die nu gehanteerd wordt, in plaats van de vroegere indeling van de normen op basis van zender – boodschap – ontvanger. De nieuwe indeling beantwoordt immers aan de internationale classificatie. Vanuit communicatiewetenschappelijk perspectief was de indeling zender – boodschap – ontvanger namelijk een verouderd schema. Dit heeft echter geen enkele invloed op de inhoud en de toepassing van de normen. Het is louter een kwestie om een handzame indeling te hebben die toelaat om normen gemakkelijk terug te vinden. In de vorige regeling kwam het wel eens voor dat voor sommige aspecten van eenzelfde probleem aan de ene kant moest teruggegrepen worden naar de zender en aan de andere kant naar de ontvanger. De nieuwe indeling op basis van de drie functionele communicatiegebieden lost dit probleem op.

In principe kan een initiatief inzake overheidscommunicatie op grond van de nieuwe indeling inderdaad onder meer dan één van de drie communicatiegebieden vallen. In de praktijk zijn deze communicatiegebieden echter tamelijk goed afgescheiden. Het zal volgens de spreker dan ook zelden voorkomen dat men met hybride vormen te maken krijgt. Mocht dit voorvallen, kan men in de respectievelijke delen waaronder die gedeelten van overheidscommunicatie voorkomen, de respectieve normen gebruiken.

Met betrekking tot de opmerking over de toepassing van het label voor beslist beleid en het in de communicatie aangeven van de verschillende fasen waarin het beleid van de Vlaamse overheid zich bevindt, wil de heer Thevissen erop wijzen dat dit niets nieuws is. Dit is zonder wijziging overgenomen van de oude toepasselijke regeling. Voor zover hij weet zijn er ondertussen al testen geweest met de toepassing van het label dat aangeeft dat het gaat om overheidscommunicatie over beslist beleid. In de printmedia zijn er al toepassingen; er is dus al een label. In de auditieve en audiovisuele toepassingen is er nog geen label. Het aannemen van het voorgelegde voorstel van decreet betekent wel dat er een label zal moeten komen. Technisch geeft dat geen enkel probleem. Op de vraag van de heer *Ward Kennes*, of er de Expertcommissie goede voorbeelden uit het buitenland over een auditief label bekend zijn, antwoordt de heer *Frank Thevissen* dat er hem voor zover hij weet in de concrete context van beslist beleid geen precedents op Europees vlak bekend zijn.

III. STEMMING

Ter stemming gelegd, worden de artikelen en het voorstel van decreet zonder verdere opmerkingen eenparig aangenomen met 9 stemmen.

De verslaggever,

De voorzitter,

Ward KENNES

Erik MATTHIJS
