

Overheidscommunicatie
Zuurstof voor de democratie

Overheidscommunicatie

Zuurstof voor de democratie

Machteld Weyts



ACADEMIA
PRESS

Academia Press
P. Van Duyseplein 8
9000 Gent
Tel. 09/233 80 88
Info@academiapress.be www.academiapress.be

Academia Press maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij, de boeken - en multimediativisie van Uitgeverij Lannoo nv.

Opmaak: Le Pur et L'Impur

Machteld Weyts
Overheidscommunicatie
Zuurstof voor de democratie
Gent, Academia Press, 2016, XII + 181 p.

ISBN 978 90 382 2575 3
D/2015/4804/179
NUR 810

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of vermenigvuldigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Woord vooraf

Dit boek is in de eerste plaats geschreven voor toekomstige communicatiedeskundigen. Het is een eerste kennismaking met de wereld van overheidscommunicatie. Dit boek is er dus vooral voor studenten, al kunnen praktijkmensen het als naslagwerk gebruiken.

In de afgelopen jaren hebben verschillende mensen mij geïnspireerd en op weg geholpen in dit vakgebied. Bedankt Julie, Johan, Karl, Eric, Fran, Patrick, Joyce, Marijke, Bea, Tom en vele andere fantastische overheidscommunicatoren. Bedankt Nele, Veerle, Ewoud en Katrijn om dit boek te verrijken met jullie praktijkverhalen. Dank aan mijn ongelooflijke collega's en oud-collega's: mijn voorganger Jan Otten die een wijze mentor voor me was. Isabelle Wittebroodt, die al jarenlang samen met mij de lessen overheidscommunicatie verzorgt en een belangrijke input gaf voor dit boek. Daarnaast ook Els, Anne-Marie, Jan, Isabelle, Els, Anne-Marie, Ina, Geert, Rik, Gregory, Esther en Chris om mij te voeden met kennis en om zo'n fijn lectorenteam te vormen. De medewerkers van Academia Press, voor hun geduld. En natuurlijk mijn studenten, voor wie ik dit allemaal doe.

Inhoudstafel

DEEL 1: DE ARENA VAN OVERHEIDSCOMMUNICATIE	1
Hoofdstuk 1: Overheidscommunicatie: Zuurstof voor de democratie	3
1.1 Overheidscommunicatie: communicatie in een specifieke context	5
1.1.1 De overheid speelt de ene rol	5
1.1.2 En een heel groot publiek speelt de andere rol	5
1.1.3 De communicatie heeft een maatschappelijk belang	6
1.1.4 De overheid is verplicht om open te communiceren	6
1.2 De ene visie op overheidscommunicatie is de andere niet	6
1.3 De drie-eenheid voorlichting, marketingcommunicatie en PR	8
1.3.1 Voorlichting: een term in de vuilnisbak	9
1.3.2 Marketingcommunicatie: de overheid als marktspeler <i>Achtergrondartikel: Veerle Waterschoot, marketingdeskundige De Lijn over reclame-campagnes bij De Lijn</i>	10 11
1.3.3 PR in een overheidsomgeving	13
1.4 Domeinen binnen overheidscommunicatie	14
1.4.1 Informatie	14
1.4.2 Beleidscommunicatie en communicatief beleid	14
1.4.3 Project- en draagvlakcommunicatie	15
1.4.4 Gedragsveranderende communicatie	15
1.4.5 Marketingcommunicatie en gebiedsmarketing	15
1.4.6 Interne communicatie	15
1.5 Begrippenkader	16
1.5.1 Overheid	16
1.5.2 Onderlinge afhankelijkheid	16
1.5.3 Openheid en openbaarheid	16
1.5.4 Ambtelijke en politieke communicatie	17
1.5.5 Actieve en passieve communicatie	17
1.6 Beleid en communicatie	17
1.6.1 Een hiërarchische beleidsstijl: communicatie over beleid	18
1.6.2 Een netwerkende beleidsstijl: communicatie voor beleid	18
1.6.3 Een markgerichte beleidsstijl: communicatie als beleid	18
1.7 Wetten, decreten en normen voor overheidscommunicatie	19
1.7.1 Verdrag van Aarhus	19
1.7.2 Wet openbaarheid van bestuur 1994	20
1.7.3 Openbaarheidsdecreet 2004	21
1.7.4 Normendecreet voor overheidscommunicatie	26

1.8	Netwerken binnen overheidscommunicatie	29
1.8.1	Kortom	29
1.8.2	COMMnet	29
1.8.3	MOVI	29
1.9	Trends binnen overheidscommunicatie	29
	Hoofdstuk 2: De overheid: Een ingewikkeld kluwen	31
2.1	Wat is een overheid?	33
2.2	De bestuursniveaus in België	33
2.2.1	De federale overheid: bevoegdheden en communicatiestructuur	34
2.2.2	De gemeenschappen en gewesten	39
2.1.1.2	Bevoegdheden	39
2.2.2.2	<i>De Vlaamse overheid: indeling en communicatiestructuur</i>	39
2.2.2.3	<i>Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: indeling en communicatiestructuur</i>	41
2.2.2.4	<i>De Waalse overheid: indeling en communicatiestructuur</i>	42
2.2.2.5	<i>Provincies: indeling en communicatiestructuur</i>	42
2.2.2.6	<i>Steden en gemeenten</i>	43
	DEEL 2: DOMEINEN VAN OVERHEIDSCOMMUNICATIE	49
	Hoofdstuk 3: Gedragsverandering: Naar maatschappelijk gewenst gedrag	51
	Inleiding	53
3.1	Een andere kijk op doelgroepen	53
3.2	Mythen en misverstanden over overheidscommunicatie en gedragsverandering	54
3.3	Modellen voor gedragsverandering	56
3.3.1	Theorie van gepland gedrag (kennis – attitude – gedrag)	56
3.3.1.1	<i>Voorkennis en geheugenschema</i>	56
3.3.1.2	<i>Het algemeen leervermogen en de link met de informatieve behoefte</i>	57
3.3.1.3	<i>Gedragsdeterminanten - intentie - gedrag</i>	57
3.3.2	Model van Van Damme, Caluwaerts en Brans	60
3.3.3	Het 7 E-model	63
3.3.4	Nudging en keuze-architectuur	72
	Hoofdstuk 4: Lokale communicatie	73
4.1	Lokale communicatie: inwoner is koning	75
4.2	Wat zegt het openbaarheidsdecreet over communiceren als gemeente?	75

4.3	De communicatiepraktijk in steden en gemeenten	78
4.3.1	Waaruit bestaat de job van communicatieambtenaar?	78
4.3.2	Met wie communiceert een stad of gemeente?	83
4.3.3	Hoe communiceert de stad of gemeente?	83
4.3.4	Mogelijke communicatiemiddelen	84
4.3.5	Dienstverlening	87
	Hoofdstuk 5: Gebiedsmarketing	90
5.1	Gebiedsmarketing: een vlag die vele ladingen dekt	93
5.1.1	Gebiedsmarketing als beleidsinstrument	93
5.1.2	Product + gevoel	94
5.1.3	De drie B's: bewoners, bezoekers, bedrijven	95
5.2	Waarom investeren overheden in gebiedsmarketing?	98
5.2.1	Landen en regio's	98
5.2.2	Steden en gemeenten	100
5.3	Stap voor stap naar een strategische aanpak voor gebiedsmarketing	101
5.3.1	Een visie en strategie voor gebiedsmarketing	102
5.3.2	Wie moeten we bereiken om deze visie waar te maken?	104
5.3.3	Wat hebben we te bieden en waarin zijn we uniek?	104
5.3.4	Hoe overtuigen we onze doelgroepen om gebruik te (blijven) maken van ons aanbod?	104
	Hoofdstuk 6: Participatie	105
6.1	Participatie in een veranderende samenleving	107
6.2	Wat is een participatieve aanpak?	107
6.3	Actoren bij participatieprocessen	109
6.4	Participatie: een stap naar beter beleid	109
6.5	Wanneer is een participatieve aanpak aangewezen?	110
6.6	Soorten en gradaties in participatie	110
6.7	De participatieladder	111
6.8	Autoritair model versus overlegmodel	112
6.9	Participatiemethoden	112
6.9.1	Hoorzitting/informatievergadering:	113
6.9.2	Praatcafé/focusgroepgesprekken	113
6.9.3	(Online) enquête/poll	114
6.9.4	Infowandeling/rondleiding	114
6.9.5	Infotentoonstelling (met mogelijkheid tot gesprek)	114
	<i>Achtergrondartikel: Ewoud Monbaillu van Leuvuur over de rol van participatiebegeleider</i>	115

	Hoofdstuk 7: Omgevingsanalyse en omgevingsmanagement	119
7.1	De overheid is geen eiland	121
7.2	Een omgevingsanalyse op basis van factoren	121
7.2.1	Demografische factoren:	122
7.2.2	Ecologische factoren	123
7.2.3	Politieke en juridische factoren	124
7.2.4	Economische factoren	125
7.2.5	Sociale factoren	125
7.2.6	Technologische factoren	126
7.3	Een omgevingsanalyse op basis van actoren	127
7.3.1	Actoren: een bonte bende	127
7.3.2	Drie tips voor een bruikbare actorenlijst	128
7.3.3	Actorenclusters: orde scheppen in de chaos	128
7.3.4.	Voor elke vraag de geschikte analysemethode	128
7.4	De rol van een omgevingsmanager	

DEEL 3: BOUWSTENEN VOOR EEN STRATEGISCHE OVERHEIDS-COMMUNICATIE

	Hoofdstuk 8 De organisatie van een overheidscampagne	
	Inleiding	139
8.1	De organisatie van een overheidscampagne	139
8.1.1	Verschillen tussen overheidscampagnes en campagnes in de private sector	139
8.1.2	Professionalisering en ondersteuning	140
8.1.3	De start van een overheidscampagne	140
8.1.4	Samenwerking met communicatieadviesbureaus	141
8.2	De wetgeving op overheidsopdrachten	143
8.2.1	Wat is een overheidsopdracht?	143
8.2.2	Waarom een wetgeving op overheidsopdrachten?	143
8.2.3	Communicatiesector: overheidsopdracht van diensten	144
8.2.4	Verschillende mogelijke procedures:	144
8.3	Interne opvolging van campagnes	147
8.4	Het communicatieplan bij overheidscampagnes	147
8.4.1	De bouwstenen van een communicatieplan	149
8.5	Uitdieping: evaluatie van communicatie	161
8.5.1	Wat is de evaluatiefase?	161
8.5.2	Nut en noodzaak van evaluatieonderzoek	161

8.5.3	Procesevaluatie	162
8.5.4	Pretestonderzoek	165
8.5.5	Effectevaluatie van campagnes	170
8.5.6	Evaluatie van het communicatiebeleid van de organisatie	172

REFERENTIELIJST 177

Deel 1

DE ARENA VAN OVERHEIDSCOMMUNICATIE

Hoofdstuk 1: Overheidscommunicatie: Zuurstof voor de democratie

KORTE INHOUD

- 1.1 Overheidscommunicatie: communicatie in een specifieke context
- 1.2 De ene visie op overheidscommunicatie is de andere niet
- 1.3 De drie-eenheid: Voorlichting, marketingcommunicatie en PR
- 1.4 Domeinen binnen overheidscommunicatie
- 1.5 Begrippenkader
- 1.6 Beleid en communicatie
- 1.7 Wetten, decreten en normen
- 1.8 Netwerken binnen overheidscommunicatie
- 1.9 Trends

LEERDOELEN

Na het lezen van dit hoofdstuk kan je:

- Het belang van overheidscommunicatie voor een democratische samenleving verklaren
- Overheidscommunicatie herkennen
- Diverse visies op de rol van de overheid in overheidscommunicatie begrijpen
- De belangrijkste publieksgroepen van overheden opsommen
- De belangrijkste netwerken toelichten
- Trends binnen de sector benoemen

1.1 Overheidscommunicatie: communicatie in een specifieke context

Overheidscommunicatie is **communicatie tussen overheden en publiek**. Die overheid dekt vele ladingen en omvat zowel een federale overheidsdienst als een OCMW. Door de ingewikkelde Belgische staatsstructuur ziet het publiek niet altijd het bos door de bomen. Het publiek waarmee al deze overheden communiceren kan heel divers zijn: individuele burgers, bedrijven, scholen, actiegroepen, het maatschappelijk middenveld of inwoners van een bepaalde wijk. Het gevolg is dat we over overheidscommunicatie spreken als dit in een **context** is waarin overheden de dialoog aangaan met hun publiek.

Overheidscommunicatie werkt **in twee richtingen**. Er is dus een dialoog tussen het publiek en de overheidsinstellingen. De intrede van nieuwe media zorgde bovendien voor een evolutie van een eerder 'informerende' overheid naar een 'converserende overheid'. De overheid als gesprekspartner dus, en niet langer als alleswetende informatiebron.

Overheidscommunicatie is geen communicatiediscipline op zichzelf. Om professioneel en efficiënt te communiceren, maken overheden gebruik van inzichten uit verschillende communicatiedomeinen zoals public relations, marketingcommunicatie en draagvlakcommunicatie. Een overheidscommunicator streeft naar **geïntegreerde communicatie**, en zet daarvoor instrumenten en middelen in die elkaar versterken.

Maar wanneer is communicatie nu overheidscommunicatie? Volgende criteria kunnen alvast wat klaarheid scheppen:

1.1.1 De overheid speelt de ene rol

Overheidscommunicatie is niet meer of minder dan communicatie waarbij **de overheid een actieve rol** speelt. In de meeste gevallen zal een overheid de initiator zijn van het communicatieproces. Overheden bestaan er in alle geuren en kleuren. Alleen al de Vlaamse overheid telt een honderdtal entiteiten. Tel daar nog eens de Waalse tegenhangers bij, de tien provincies en de bijna zeshonderd steden en gemeenten. Dan tel je op de oppervlakte van België al snel duizend organisaties die als overheid beschouwd kunnen worden. Die praten op één of andere manier allemaal met anderen.

1.1.2 En een heel groot publiek speelt de andere rol

Overheden moeten door hun maatschappelijk belang en omvangrijke dienstverlening met talrijke publieksgroepen rekening houden. Die organisaties, individuele burgers, belangengroepen, andere overheden, ... bestaan nu eenmaal en kunnen niet zomaar genegeerd worden. Terecht nemen burgers (al dan niet georganiseerd) zelf het initiatief om met overheden in gesprek te gaan. Het publiek waarmee overheden te maken hebben, is zeer divers. In een communicatiecontext

zorgt dit voor complexe vraagstukken. Het zou immers niet eerlijk zijn om je communicatie enkel af te stemmen op diegenen die gemakkelijk te bereiken zijn of sowieso al interesse hebben in je dienstverlening. Ook diegenen die je net moeilijker kan bereiken, hebben recht op communicatie. Dat maakt communiceren in een overheidscontext complexer dan communicatie in een commerciële omgeving.

1.1.3 De communicatie heeft een maatschappelijk belang

Overheidscommunicatie speelt zich in principe af in **een niet-commerciële context**. Een overheid zal zelden producten of diensten willen verkopen. En doet ze dat toch, dan dient dit een maatschappelijk doel, zoals zoveel mogelijk mensen op trein, tram en bus krijgen.

Politici en ambtenaren zijn samen verantwoordelijk voor de **kwaliteit van het openbaar bestuur**. De communicatie die overheden voeren of de gesprekken die ze aangaan met publieksgroepen, hebben als uiteindelijk doel om de kwaliteit van dit bestuur te verbeteren.

1.1.4 De overheid is verplicht om open te communiceren

In België is de overheid verplicht om te communiceren. De burger heeft recht op informatie. Hij kan daar zelf om vragen, maar overheden moeten ook uit zichzelf de betrokkenen op de hoogte brengen. Dit is vastgelegd in **wetten en decreten**. De openheid die aan de overheid wordt opgelegd, is essentieel voor een democratische samenleving.

Informereren alleen is niet voldoende. In onze huidige samenleving is het minstens even belangrijk om te luisteren, mensen mee in bad te nemen vooraleer beleid gemaakt wordt, te motiveren om een bepaald gedrag te vertonen, ...

DIT MOET JE ZEKER ONTHOUDEN

Overheidscommunicatie is communicatie tussen overheden en een brede waaier van publieksgroepen. Die communicatie kan verschillende vormen aannemen. De communicatieactiviteiten zijn niet commercieel bedoeld, maar dienen het maatschappelijk belang. Overheden moeten openheid tonen over hun beleid en werking. Hierdoor geeft overheidscommunicatie zuurstof aan de democratie.

1.2 De ene visie op overheidscommunicatie is de andere niet

Overheden communiceren binnen een bepaalde politieke en maatschappelijke context.

In een **autoritair politiek bestel** houdt de overheid de touwtjes stevig in handen. Communicatie gebeurt top-down, alle communicatiekanalen zijn in handen van de overheid of haar getrouwen. Private spelers zijn verboden. In deze samenlevingen zijn er geen vrije verkiezingen. De leiders worden aangeduid of volgen elkaar op binnen een familie. Voorbeelden zijn Noord-Korea en Syrië. We zien dat in sommige democratische landen meer autoritaire figuren aan de macht komen. De overheidscommunicatie staat in dienst van de politieke ideeën van de machthebber.

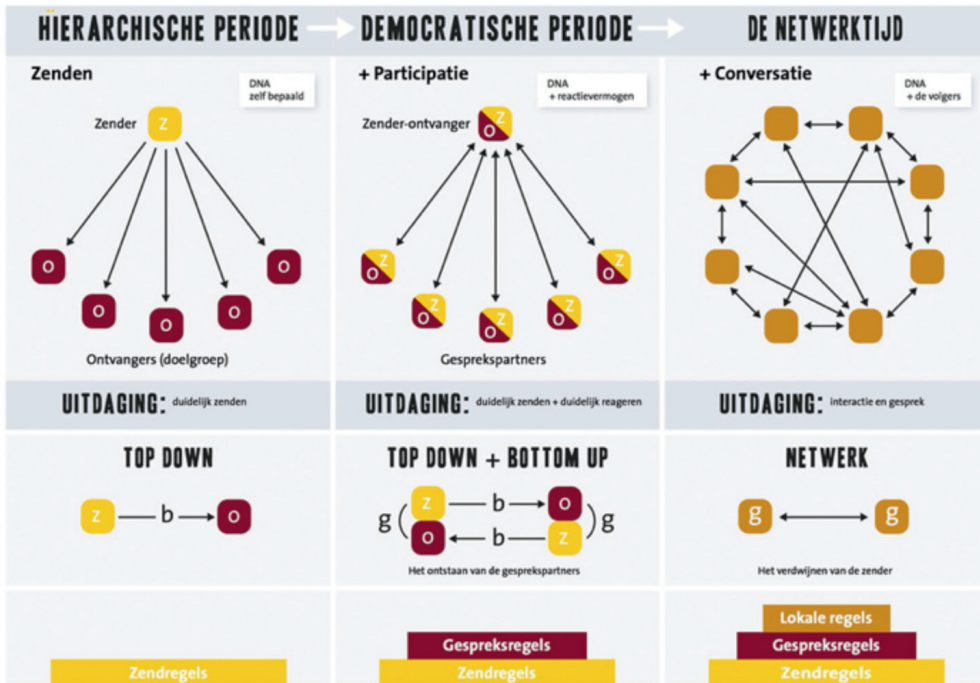
Democratische samenlevingen hechten veel belang aan een transparante werking. Iedereen moet een vlotte toegang krijgen tot overheidsinformatie. Burgers verwachten van politici en ambtenaren dat ze eerlijk en open zijn over de beslissingen die ze nemen en de gevolgen die deze beslissingen hebben. Als burgers het niet eens zijn met wat beleidsmakers doen, hebben ze het recht om te protesteren. Via verkiezingen maken inwoners van een land, gemeenschap of gemeente zelf een keuze voor hun politieke vertegenwoordiging.

In een democratie hecht men veel belang aan de **persvrijheid**. Journalisten mogen vrijuit berichten over wat zich afspeelt in de maatschappij. Net als burgers hebben zij een quasi onbeperkte toegang tot overheidsdocumenten.

Maar ook binnen een democratisch stelsel zijn er verschillende visies op overheidscommunicatie. Tot de jaren zeventig van de twintigste eeuw was de communicatie van de overheid in België eerder **eenrichtingsverkeer**. De toon was vaak **paternalistisch**: de overheid wist wat goed was, en regeerde als een brave maar strenge huisvader. Ambtenaren hadden zwijgplicht over wat zich in hun job afspeelde. De overheid had de macht over haar eigen communicatiekanalen. De verzuilde (print)media waren de spreekbuizen van politieke stromingen.

Maatschappelijke ontwikkelingen dwongen de overheid om zich meer open op te stellen. Toch duurde het tot de jaren negentig van de twintigste eeuw vooraleer de **passieve en actieve openbaarheid van bestuur** werkelijkheid werd. De kloof tussen overheid en burgers, of tussen politici en burgers, werd pijnlijk duidelijk met de verkiezingsoverwinning van het Vlaams Blok in 1994. De focus kwam sterk te liggen op informeren: gemeentelijke en stedelijke informatiebladen zagen het licht, websites werden volgestouwd met informatie. Vooruitziende overheden laten burgers participeren: de stem van de individuele burger wordt nu meer en meer gehoord. Adviesraden zien het licht.

Anno 2015 leven we in een **netwerkmaatschappij**. Overheden verliezen de controle over hun communicatie-initiatieven, omdat andere spelers over eigen (gratis) kanalen beschikken en die ook massaal inzetten. De overheid is nu één van de vele spelers in het communicatielandschap. Een speler die soms het onderspit moet delven voor de allesoverheersende politieke communicatie.



www.laverbe.nl

Dit schema van het Nederlandse bureau Laverbe schetst de evolutie van communicatie van een hiërarchische periode tot de netwerkperiode. Elke periode kent eigen uitdagingen en andere communicatiestromen. De relatie tussen zender en ontvanger is drastisch gewijzigd. In de netwerkperiode hebben we te maken met gelijkwaardige gesprekspartners.

1.3 De drie-eenheid voorlichting, marketingcommunicatie en PR

Overheidscommunicatoren maken gebruik van verschillende communicatiedisciplines, zoals voorlichting (al wordt dit niet meer zo benoemd in Vlaanderen), marketingcommunicatie en PR. Elk van deze communicatie-disciplines stelt een aantal instrumenten ter beschikking. Voor marketingcommunicatie verschilt de inzet van die instrumenten nauwelijks met de praktijk in de private sector. Enkel gebiedscommunicatie is een specifiek domein van marketingcommunicatie dat vooral door overheden wordt beoefend.

Terwijl andere communicatiedisciplines zich behalve door hun doelstelling ook onderscheiden via hun instrumenten, is dit bij overheidscommunicatie veel minder het geval. Het is vooral de **context** van de communicatie die van communicatie wel of niet overheidscommunicatie maakt.